

**ENTRE LA II CUMBRE
Y LA DETENCION DE
PINOCHET**

CHILE 1998

FLACSO - Biblioteca

Flacso-Chile

Entre la II Cumbre y la detención de Pinochet, Chile 1998

Las opiniones que se presentan en los trabajos, así como los análisis e interpretaciones que ellos contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO-Chile, ni de las instituciones a las cuales se encuentran vinculados.

Ninguna parte de este libro/documento, incluido el diseño de la portada, puede ser reproducida, transmitida o almacenada de manera alguna ni por algún medio, ya sea electrónico, mecánico, químico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin autorización de FLACSO-Chile.

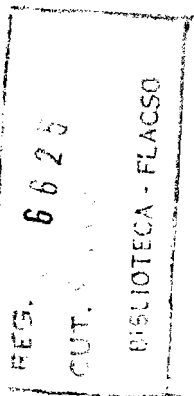
La publicación de este libro, que recoge parte de las actividades de FLACSO, ha sido posible gracias a la colaboración de la Fundación Ford, The William and Flora Hewlett Foundation y la Fundación John D. and Catherine T. MacArthur, a través del apoyo a los diversos programas de la institución.

322(83) FLACSO-Chile
F572 Entre la II Cumbre y la detención de
Pinochet, Chile 1998, Santiago, Chile:
FLACSO-Chile 1999
334 p.
ISBN: 956-205-134-X

ENCUESTAS POLITICAS / DERECHOS HUMANOS /
TRANSICION POLITICA / DESARROLLO ECONOMI-
CO / DESARROLLO POLITICO / ANALISIS POLITICO /
PARTICIPACION POLITICA / PARTICIPACION SO-
CIAL / JUVENTUD / MUJERES / POBLACION INDIGE-
NA / INTEGRACION ECONOMICA / POLITICA EXTE-
RIOR / PARTIDOS POLITICOS / CHILE

© 1999, FLACSO-Chile. Inscripción N° 109.675. Prohibida su reproducción.
Editado por FLACSO-Chile, Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa
Teléfonos: (562) 225 7357-225 9938-225 9655 Fax: (562) 225 4687
Casilla electrónica: flacso@flacso.cl
FLACSO-Chile en Internet: <http://www.flacso.cl>

Producción editorial: Indira Palacios, Marcela Zamorano, FLACSO-Chile
Diagramación interior: Marcela Contreras, FLACSO-Chile
Diseño portada: A•DOS Diseñadores
Impresión: LOM Ediciones



INDICE

Presentación	5
<i>Francisco Rojas Aravena</i>	
CHILE Y LAS AMERICAS	
Nuestros miedos	11
<i>Norbert Lechner</i>	
Visiones latinoamericanas: Latinobarómetro 1998	29
<i>Marta Lagos C.</i>	
El penúltimo año del siglo en América Latina	47
<i>Gabriel Gaspar T.</i>	
El proceso de Cumbres Hemisféricas: la nueva agenda de cooperación en las Américas	63
<i>Carlos Portales C.</i>	
POLITICA: EL PROCESO CONTRA PINOCHEF Y LOS DERECHOS HUMANOS	
Balance de la Política de Derechos Humanos en la transición chilena a la Democracia	87
<i>José Zalaquett</i>	
Pinochet y la justicia. Una reflexión sobre los cambios en el derecho	99
<i>Rogelio Pérez P.</i>	
El juicio de la historia. Espectros de pasado	113
<i>Detlef Nolte</i>	
Las agendas del sector Defensa y Pinochet	125
<i>José Luis Díaz</i>	
Reacciones de la Cancillería chilena durante el caso Pinochet	137
<i>CEDOC</i>	

CIUDADANIA, PARTICIPACION Y POLITICAS SOCIALES

Chile 1997-1998. Las revanchas de la democratización incompleta 153

Manuel Antonio Garretón M.

Participación en políticas sociales: percepción de los usuarios 167

Marcela Noé E.

El control ciudadano de la Plataforma de Beijing: un proceso social en construcción 191

Teresa Valdés E., Indira Palacios V.

Rediseño de los partidos políticos 217

Carlos Eduardo Mena K.

La problemática indígena en el Chile actual 229

Gerardo Zuñiga N.

Adolescentes/Jóvenes: que poco sabemos de ellos 255

José Olavarría A.

ECONOMIA

La economía chilena en 1998 279

Oscar Muñoz G.

Chile en la Cuenca del Pacífico. La importancia de APEC 295

Andrés Angulo F.

RELACIONES EXTERIORES

Los desafíos de la política exterior chilena durante 1998 303

Paz V. Milet G.

Chile-Perú: revisando las agendas con una mirada de futuro 311

Francisco Rojas Aravena

El programa de Cooperación Horizontal de Chile 321

Sergio Gómez E.

Autores 334

Presentación

Dos hitos fundamentales marcaron la agenda política de Chile en el año 1998: la II Cumbre de las Américas, definida por el Canciller José Miguel Insulza como la reunión internacional más importante del país en este siglo; y, la detención en Londres del General Pinochet a petición de la justicia española. Ambos hechos muestran, tanto el impacto de los cambios de posguerra fría en el sistema internacional, la forma de hacer política internacional como la significación cada vez mayor de eventos internacionales en las definiciones de política doméstica de los distintos países. En 1998, si bien la economía chilena siguió creciendo, la crisis asiática, seguida de la crisis rusa generaron una fuerte contracción y una serie de definiciones de política que anunciaban un cambio en las proyecciones de crecimiento macroeconómico para el año 1999 y un incremento en los niveles de cesantía.

El “malestar” que se expresó en las elecciones parlamentarias de 1997 no alcanzó a decantarse en el análisis político electoral. El foco de atención se centró en un debate político en el Congreso Nacional, motivado por el acceso del General Pinochet a la condición de senador vitalicio. Esta situación produjo un fuerte debate parlamentario y la presentación de una acusación constitucional, en contra del senador vitalicio, que finalmente no prosperó. El feriado del 11 de septiembre fue eliminado con la participación de todos los sectores políticos, sobre la base de una iniciativa parlamentaria que terminó apoyando el propio General Pinochet. En ese momento surgieron importantes voces, desde los más diversos actores, que plantearon la necesidad de alcanzar definitivamente la reconciliación nacional. Algunas iniciativas se encontraban en un proceso de maduración, pero se frustraron con motivo de la detención del General Pinochet en Londres y sus repercusiones en el cuadro político nacional.

FLACSO-Chile, por medio de este libro, efectúa un aporte a la reflexión sobre Chile en el ámbito latinoamericano. El análisis de cada una de las secciones que componen este libro, las opiniones sobre los distintos temas nos permiten comprender de mejor manera los hechos que conformaron la dinámica político-social del país en el último año y como él proyecta tendencias hacia el futuro.

En el marco latinoamericano queremos destacar la percepción sobre fragilidad democrática en la región. En el caso de nuestro país nos muestra que sólo un 53% de la población apoya a la democracia por sobre cualquier otra forma de gobierno. Más preocupante aún es el descenso respecto de la satisfacción con la democracia que se expresó sólo en un 32% en el año 1998. Lo anterior reafirma la necesidad de producir nuevas ideas e incrementar formas de participación que aseguren una ciudadanía efectiva.

La preparación de las elecciones presidenciales de diciembre de 1999, el proceso previo de definición de los candidatos y sus programas puede posibilitar un espacio para recuperar una reflexión sobre la “apatía”, el “malestar” y los “miedos” de los chilenos; para transformar esos comportamientos en otros que promuevan el fortalecimiento de la ciudadanía.

Entre la II Cumbre y la detención de Pinochet, Chile 1998, está organizado en torno a cinco secciones: Chile y las Américas; El proceso contra Pinochet y los Derechos Humanos; Ciudadanía, Participación y Políticas Sociales; Economía; y, Relaciones Exteriores. En este Anuario han contribuido 19 autores que han aportado sus análisis y opiniones desde una perspectiva plural. Cada uno de los artículos buscan contribuir de manera efectiva al desarrollo del país y en especial, a la construcción democrática. La sistematización de conocimientos constituye un elemento esencial para el mejoramiento de políticas públicas y en el diseño de formas innovadoras de participación ciudadana.

FLACSO-Chile agradece a cada uno de los autores que han contribuido en este libro, en particular a los académicos que sin formar parte de la institución, han entregado su visión, sus análisis y su contribución a este esfuerzo académico. Agradezco de manera especial el trabajo efectuado por la socióloga Indira Palacios, quien se preocupó de la labor editorial e hizo realidad este libro. Para producir *Entre la II Cumbre y la detención de Pinochet, Chile 1998*, se requirieron múltiples esfuerzos específicos; agradezco la labor de Marcela Contreras.

Este libro, al igual que las actividades de investigación, extensión académica y docencia, han sido posibles gracias a la contribución y el apoyo de distintas instituciones de cooperación internacional. FLACSO-Chile ha contado con la valiosa contribución de una pluralidad de fundaciones y entidades filantrópicas. Especial mención debemos hacer de la Fundación Ford, The William and Flora Hewlett Foundation y The John D. and Catherine T. MacArthur Foundation. FLACSO-Chile, en el desarrollo de sus actividades, ha colaborado con una amplia gama de instituciones privadas, no-gubernamentales y entidades gubernamentales tanto del país como del exterior, todas ellas han tenido como objetivo esencial el desarrollo de las Ciencias Sociales, el incremento del conocimiento sobre nuestras sociedades y sus vínculos externos. Todo lo anterior buscamos transformarlo en una contribución efectiva en la consolidación democrática nacional y regional y en un creciente proceso de complementación e integración latinoamericano y caribeño.

Francisco Rojas Aravena
Director
FLACSO-Chile

CHILE Y LAS AMERICAS

NUESTROS MIEDOS

Norbert Lechner

En los últimos diez a veinte años América Latina ha estado bajo el signo de la modernización. A diferencia de la fase anterior, ésta es impulsada por el mercado y una inédita globalización de los flujos financieros e informáticos. Tiene lugar una “puesta al día” de las estructuras económicas que muestra algunos resultados auspiciosos; en 1997, acorde al balance preliminar de CEPAL, las economías de la región registraron el mejor desempeño en un cuarto de siglo. La tasa media de crecimiento alcanzó el 5,3% y la tasa media de inflación fue inferior a 11%. Dicho proceso de modernización va más allá del ámbito económico; se trata de un proceso de racionalización social que afecta al conjunto de la sociedad. Modifica tanto la estructura social como la esfera de la política, tanto la sociabilidad cotidiana como los universos simbólicos y los mapas mentales. Toda la organización de la vida social se encuentra en entredicho. Parece que estamos nuevamente en una época umbral, potenciada por el clima propio de un fin de milenio, donde las rutinas ya no sirven.

Chile representa un buen ejemplo para estudiar las paradojas de la modernización en curso. En los últimos doce años el país tiene un crecimiento económico sostenido de un 7% anual, reduce la inflación y el desempleo a tasas de 6% e incrementa las remuneraciones en casi 4% anual. Paralelamente, a pesar de -o precisamente a raíz de- ese buen desempeño de las variables macroeconómicas, existe un difuso malestar social. Diversos estudios (Campero 1998, Martínez 1998, PNUD 1998) coinciden en señalar la encrucijada: los avances de la modernización no guardan relación con la subjetividad de la gente. Tal sintonía no es baladí desde un punto de vista normativo que mira a las personas en tanto sujetos efectivos del desarrollo. También es relevante desde un punto de vista analítico, pues la percepción subjetiva decide, en

definitiva, cómo la gente aprecia las oportunidades y amenazas del desarrollo. En resumidas cuentas, la relación de modernización y subjetividad se revela como una tensión problemática de la cual debemos hacernos cargo.

La subjetividad importa. No sabemos cuanto ni cómo, pero la vida nos enseña que ella es tan real y relevante como las exigencias de la modernización. La subjetividad es un fenómeno complejo que abarca valores y creencias, disposiciones mentales y conocimientos prácticos, normas y pasiones. Me referiré a un aspecto acotado: los miedos. Los miedos son una motivación poderosa de la actividad humana y, en particular, de la acción política. Ellos condicionan nuestras preferencias y conductas tanto o más que nuestros anhelos. Son una fuerte pasión que, con mayor o menor inteligencia, nos enseña la cara oculta de la vida.

Del Informe del PNUD sobre el *Desarrollo Humano en Chile 1998* se desprenden pistas sugerentes para una reflexión sobre algunas inseguridades que subyacen al malestar. El material empírico permite distinguir tres tipos de miedos:

- *el miedo al Otro*, que suele ser visto como un potencial agresor;
- *el miedo a la exclusión* económica y social;
- *el miedo al sinsentido* a raíz de una situación social que parece estar fuera de control.

A continuación esbozaré -en una interpretación estrictamente personal de los antecedentes- algunos temas estratégicos del proceso chileno en la perspectiva de un Desarrollo Humano. ¿Qué desafíos plantean nuestros miedos para lograr un desarrollo donde las personas sean el sujeto y beneficiario del proceso?

1. El miedo al Otro

Los miedos de la gente tienen una expresión sobresaliente: el miedo al delincuente. La delincuencia es percibida como la principal amenaza que gatilla el sentimiento de inseguridad. Sin ignorar las altas tasas de delitos en todas las urbes latinoamericanas, llama la atención que la percepción de violencia urbana es muy superior a la criminalidad existente. Por ende, no parece correcto reducir la seguridad pública a un “problema policial”. Probablemente la imagen del delincuente omnipresente y omnipotente sea una metáfora de otras agresiones

difíciles de hacer. El miedo al delincuente parece cristalizar un miedo generalizado al otro. Varias razones alimentan esa desconfianza en las relaciones interpersonales.

1.1 La mala memoria

Nuestros miedos tienen historia. A veces una historia muy reciente: el significado actual del delincuente no está lejano de lo que representaba ayer el “extremista” o el “delator”. La experiencia traumática de Chile ha dejado heridas sin cicatrizar. El tupido velo del silencio no las hace desaparecer. Es tanto el miedo a los miedos del pasado que los negamos. Es imposible vivir sin olvido, pero ni siquiera percibimos lo compulsivo de nuestros olvidos. Tenemos mala memoria (De la Parra 1997). O miedo a la memoria. No sabemos qué olvidar, qué recordar. No basta “mirar al futuro”. Las expectativas están cargadas de experiencias pasadas, de sus miedos y esperanzas. Para hacer futuro, previamente hay que hacer memoria.

El peso de la noche parece no haberse disipado. Los conflictos silenciados conservan actualidad. Cualquier evento puede activar los fantasmas del pasado. Tal vez desconfiamos del otro porque tememos al conflicto. El otro representa una amenaza de conflicto. La amenaza no sólo de agresión física, agresiva es también la vida diaria en una sociedad competitiva. Cuando crecen las dudas acerca de “lo propio” aumentan los miedos al “invasor”. Los miedos hablan de nosotros. ¿No será el miedo al agresor un miedo a nuestra propia agresividad? Posiblemente desconfiamos por sobre todo de nuestras propias capacidades (psíquicas e institucionales) de manejar conflictos. Si entendemos por democracia la institucionalización de los conflictos, su funcionamiento depende de nuestra capacidad de abordar y resolver conflictos. ¿Hemos aprendido a tolerar, negociar y decidir las luchas de intereses y las diferencias de opinión?

Asumir la historia implica confesar nuestra vulnerabilidad. Precariedad de las condiciones materiales de vida y, por sobre todo, precariedad de nuestra convivencia, de nuestras identidades, de nuestras ideas y categorías. Una precariedad reñida con el exitismo. En un país donde todos quieren ser ganadores, no es fácil declararse vulnerable. A lo más, nos quejamos de los problemas que impiden mayores éxitos; pocas veces nos interrogamos acerca de los criterios de éxito. Demasiado fácil se toman los resultados obtenidos por los resultados posibles. Se pasa de la constatación “el sistema funciona bien así” a la conclusión falaz que

“el sistema no funciona bien sino así”. Ello acalla las dudas e incertidumbres, pero también la crítica y la innovación.

Los miedos son fuerzas peligrosas. Pueden provocar reacciones agresivas, rabia y odio que terminan por corroer la sociabilidad cotidiana. Pueden producir parálisis. Pueden inducir al sometimiento. Los miedos (como el miedo al sida) son presa fácil de la manipulación. Hay “campañas del miedo” que buscan instrumentalizar y apropiarse de los temores para disciplinar y censurar. Más difusos son los temores y más tentador exorcizarlos mediante drásticas invocaciones de la seguridad. A veces la seguridad toma forma de cárcel. Entonces, ¿cómo lograr una seguridad en el ámbito de la libertad? Hay que conversar los miedos. Sacarlos de la oscuridad. Darle nombre. Sólo entonces somos capaces de compartir los miedos, de acotarlos y enfrentarlos.

Tanto los miedos como la seguridad son un producto social. Tienen que ver con nuestra experiencia de orden. Cualquier evento puede transformarse en una amenaza vital cuando no nos sentimos acogidos y protegidos por un orden sólido y amigable. ¿Cuál es empero la vivencia de nuestro entorno inmediato? El barrio y la ciudad suelen ser vividos como algo ajeno y adverso, disgregado y carente de significado emocional. Si no sentimos aprecio y orgullo por nuestro hábitat más cercano, difícilmente nos apoderamos del orden social como algo propio y valioso. La fragilidad del orden tiene no sólo un trasfondo histórico; tiene que ver también con un estilo de modernización que no echa raíces en la subjetividad de la gente.

1.2 La fragilidad del nosotros

Si el extraño causa alarma, es porque desconfiamos de nuestras propias fuerzas. El miedo a los otros es tanto más fuerte cuanto más frágil es el “nosotros”. La modernización rompe con el estrecho mundo señorial de antaño y abre amplias “zonas de contacto”. Incrementa las transacciones, pero no genera necesariamente lazos sociales. La mayoría de las relaciones suelen ser anónimas y fugaces. Apenas se conoce al vecino. Vemos día a día cómo los procesos de secularización, diferenciación y mercantilización de la sociedad moderna, potenciados por la globalización, socavan las identidades colectivas. Se debilitan los contextos habituales de confianza y sentido. La familia, la escuela, la empresa, el barrio, la nación ya no son lugares evidentes de integración e identificación. Los nuevos lugares públicos -centros comerciales, estadios de fútbol, recitales de rock- ofrecen nuevos rituales, pero no

conforman lazos de cohesión social. Crecen las “tribus”, agrupaciones móviles y flexibles, que comparten emociones, símbolos e intereses puntuales, pero sin la autoridad y duración necesarias para ofrecer normas y creencias estables.

Con la erosión de las identidades colectivas también se dificulta la identidad individual. ¿No es paradójico que el individuo -pilar de la modernidad- pierda su cuadro habitual de inserción? Entre los años treinta y setenta la “modernidad organizada” (Wagner 1997) brindaba al individuo un marco normativo, cognitivo y organizativo para estructurar su lugar en el mundo. Su crisis (tematizada como posmodernidad) hace tambalear los modelos de socialización, la distribución de roles, los planes de vida. Nuestro Yo, liberado del Nosotros, se encuentra en una especie de ingravidez societal. Ya no se trata sólo del miedo al Otro; es el miedo a uno mismo. La inseguridad brota de mi mismo.

El individuo autónomo y racional sigue siendo el fundamento de la democracia liberal y de la convivencia diaria. Pero, ¿de qué individuo estamos hablando? El discurso prevaleciente sobre el individuo resulta abstracto. El énfasis en el individuo como “unidad” de la vida social no ha sido acompañado por una reflexión acerca del proceso real de individuación. ¿Cuál es el balance, visto en perspectiva histórica, de esa tarea civilizatoria? La promesa de individualidad, que adelantó la modernidad, parece revocada a diario por el individuo atemorizado, aislado, anestesiado de nuestra sociedad. Al hablar de nuestros miedos hay que hablar también de las dificultades de ser individuo en medio de un “individualismo negativo” (Giddens 1995).

La precariedad del nosotros acentúa la retracción al hogar. La familia aparece como el último refugio frente a las fuerzas hostiles del entorno. Ella representa no sólo el principal apoyo en caso de problemas económicos; ella suele ser igualmente la (casi) única reserva de sentido de cara a los dilemas morales y afectivos. Particularmente en sectores medios y bajos, la familia depende exclusivamente de sus propios recursos económicos y normativos para enfrentar una multiplicidad de tareas: desde la enfermedad y la precariedad laboral hasta los peligros de delincuencia, drogadicción o de embarazo precoz. A las exigencias externas se añaden las tensiones internas, generadas por la incorporación de la mujer a un empleo remunerado. La pareja ya no puede apoyarse en los roles heredados. En tales circunstancias, el hogar deviene una fortaleza asediada por todas las inseguridades y la familia comienza a sufrir una sobrecarga notoria. Y por si fuera poco, se la imputa la responsabilidad de socializar las normas y los valores que cohesionan la

vida social. En una época marcada por la descomposición y recomposición de la vida familiar, la defensa de los “valores familiares tradicionales” no sólo resulta vacua; además inhibe reformular el significado de la familia en el nuevo contexto.

1.3 La erosión del vínculo social

La cara banal del miedo es la “sociedad desconfiada” (Fitoussi & Rosanvallon 1997; Paramio 1997). Las inseguridades generan patologías del vínculo social y, a la inversa, la erosión de la sociabilidad cotidiana acentúa el miedo al otro. No es casual el reciente interés por la confianza. En efecto, ¿qué queda cuando se desvanecen los grandes relatos, las identidades nacionales, las tradiciones consagradas, los paisajes de la infancia? La vida social sigue, por cierto; sigue en base a múltiples redes de interacción, formales e informales. Día a día repetimos actos de confianza y establecemos alguna relación de cooperación. Las organizaciones no gubernamentales y sin fines de lucro se multiplican. Simultáneamente empero, suponemos que los demás son agresivos, egoístas, insolentes y dispuestos a pasar por encima de cadáveres con tal de lograr sus propósitos. Es decir, la presencia de las redes asociativas al nivel microsociales parece desdicha por su ausencia al nivel macrosocial. O, mejor dicho, a la experiencia práctica de cooperación se sobreponen un discurso y una imagen de desconfianza.

La imagen de sociedad desconfiada nos habla de la desconfianza en nosotros mismos, en la fuerza de nuestros lazos. La erosión del vínculo social tiene, en el caso chileno, razones históricas. Pero además refleja el impacto de la actual estrategia de modernización. Esta incrementa la autonomía y libre elección del individuo, que conquista nuevas oportunidades de iniciativa y creatividad. Hace estallar las viejas ataduras, pero sin crear una nueva noción de comunidad. La celeridad del proceso y la expansión del mercado a ámbitos extra-económicos (como educación, salud o previsión) tienden a modificar profundamente nuestra mirada de la sociedad y el significado cultural de “vivir juntos” (Touraine 1997). Prevalece una visión individualista del mundo, de sus oportunidades y sus riesgos. Dicho esquemáticamente: los procesos de individuación desembocan en procesos de privatización. Privatización de normas y conductas, privatización de riesgos y responsabilidades. Ello debilita la integración de la vida social y -como muestra el miedo a la delincuencia- deja al individuo desamparado.

El vínculo social representa un patrimonio de conocimientos y hábitos, de experiencias prácticas y disposiciones mentales que una sociedad acumula, reproduce y transforma a lo largo de generaciones. Es el “capital social” de un país (Putnam 1993,1995). Y, como todo capital, su desarrollo exige un entorno favorable. Pues bien, cabe dudar si la actual estrategia de modernización favorece el despliegue de nuestro “capital social”. Las políticas neoliberales no valoran las experiencias de la gente, no dejan lugar al ocio, no fomentan la acción colectiva. Interiorizando las exigencias de productividad, competitividad y flexibilidad se hace más difícil “producir sociedad”: darle densidad a la interacción social y espesor simbólico a la vida en común.

El capital social es una “red de redes”. Exige lazos activos de confianza y cooperación, conversaciones fluidas sobre asuntos de interés común. Exige la participación y articulación de un sinnúmero de actores organizados (desde Rotary hasta asociaciones de vecinos) y agrupaciones informales (bandas juveniles, alcohólicos anónimos, grupos literarios, etc.). De esa trama depende en buen grado la capacidad organizativa, gerencial e innovadora de un país para hacer frente a la competencia internacional. Ella genera el “clima de confianza” tan requerido por la inversión extranjera. Por el contrario, una desregulación excesiva erosiona el marco normativo del “*fair play*”. Se vislumbra pues una situación paradójica: la misma estrategia de modernización que exige un fuerte capital social, puede debilitarlo y provocar una real pérdida de capital.

El capital social se encuentra asociado al desempeño y la credibilidad de las instituciones políticas (Putnam 1993; Inglehart 1997). A la inversa, experiencias de desconfianza en la vida cotidiana afectan igualmente la confianza en la política. En efecto, estudios de opinión pública indican que los chilenos “no confían en los políticos ni en las instituciones políticas mostrando un creciente cinismo político, a tiempo que se alejan progresivamente de su adhesión a los partidos políticos (lo que se demuestra en el sistemático aumento de quienes se autodefinen como independientes)”. (Manzi-Catalán 1998,555).

2. El miedo a la exclusión

Nuestros miedos se expresan fundamentalmente en las relaciones interpersonales. Pero están igualmente presentes en la relación de las personas con los sistemas funcionales. Los chilenos reconocen que su situación general, su situación educacional, laboral, previsional,

etcétera, es mejor que la de sus padres. En efecto, la modernización del país amplió el acceso a empleos y educación, mejoró los indicadores de salud, estableció la contratación individual de la previsión; en suma, agilizó el funcionamiento de los diversos sistemas. Sin embargo, la gente desconfía. No confía en lograr una educación y capacitación adecuada. Incluso quienes tienen empleo temen quedar excluidos de un mercado laboral muy dinámico y competitivo. Quedar excluidos, por ende, de los sistemas de salud y previsión. Excluidos del consumo de bienes y servicios en una sociedad donde prestigio social y autoestima se encuentran muy vinculados al estilo de vida. En suma, las personas temen quedar excluidas del futuro.

2.1 Las deficiencias de los sistemas

La desconfianza de la gente de obtener protección contra las infortunios y de poder aprovechar efectivamente las mayores oportunidades no es arbitraria. Quiero destacar tres factores que provocan un sentimiento de desvalidez e impotencia.

La deficiencia principal radica en el *acceso desigual a los sistemas funcionales*. Las posibilidades de la gente de acceder a los bienes básicos (educación, salud o previsión) se encuentran fuertemente condicionadas por su nivel socioeconómico. Las desigualdades de ingreso se vuelven humillantes cuando dificultan obtener niveles básicos de salud y previsión. Comparando los propios sacrificios con la riqueza exultante de otros, nace el sentimiento de un trato injusto, de aportar a la sociedad más de lo que se recibe de ella (Campero 1998). En el caso de los chilenos que viven en situación de pobreza (uno sobre cuatro), niquiera están en condiciones de elegir y asumir las oportunidades y los riesgos de la modernización. Tales desigualdades en aspectos fundamentales de la vida de cada uno, socavan el “discurso de la igualdad” como marco de referencia para desarrollar las diferencias sociales legítimas.

Otra deficiencia proviene de la *excesiva monetarización de los problemas*. El dinero es un mecanismo eficaz para formalizar los flujos sociales y prolongar cadenas de acción. La monetarización abre posibilidades al reducir la complejidad social, hacerla comprensible y manejable. Una monetarización abusiva, en cambio, cierra posibilidades. Ella excluye a personas sin recursos financieros de servicios básicos. Pero además, excluye fenómenos no traducibles en precios. La mercantilización no valora el significado de una palabra, la importancia

afectiva de una cosa. Ella es insensible a demandas de reconocimiento, integración y amparo. Por lo tanto, no logra procesar adecuadamente las demandas de trabajo, educación, salud o previsión. Dichas demandas tienen, más allá de su relevancia material, una fuerte carga simbólica para las personas. Pienso en los sentimientos de dignidad, identificación e integración que generaba anteriormente el trabajo; significados muy debilitados en la nueva organización de las empresas. Actualmente, la privatización de ciertos servicios públicos, reconducidos a contratos privados e individuales, tiende a eliminar la dimensión simbólica sin ofrecer una compensación equivalente. Por cierto, no es tarea del mercado, por eficiente que sea, generar lazos de arraigo y pertenencia. El Estado chileno, por su parte, siendo la instancia principal de las políticas sociales, no tiene un discurso (una representación colectiva) de la sociedad. Entonces, aunque las prestaciones mejoren, la gente no se siente acogida y protegida, reconocida y respetada como partícipes de una comunidad.

El sentimiento de desprotección tiene que ver igualmente con un *nuevo tipo de amenazas*. Cada vez hay más riesgos producidos por la misma sociedad. Por ejemplo, las enfermedades mentales y nerviosas generadas por el actual estilo de vida. O la flexibilización del empleo por la descentralización empresarial en redes y la desagregación del trabajo mediante subcontratación, aprovisionamiento subsidiario, trabajo parcial, empleo por cuenta propia o consultorías. Nuestras sociedades pueden estar más o menos bien preparadas para los infortunios “naturales”, pero tienen dificultades en asumir las transformaciones en curso y los debidos mecanismos de protección. Ello se debe, en parte, al protagonismo del mercado. Este suele anticipar problemas en tanto son traducibles a precios, pero no contempla los costos y responsabilidades sociales (por ej. reconversión o desempleo). Ello puede provocar frustración. La gente se siente forzada a participar en un “modelo de desarrollo” que, por su parte, no se hace cargo de todos los problemas que conlleva. El resultado suele ser una mezcla de desvalidez y rabia, de rebeldía y desconexión.

Particularmente la desconexión puede transformarse en una estrategia de sobrevivencia. Para defenderse, al menos subjetivamente, de las dinámicas de exclusión, la gente se retrotrae a su mundo individual. Cuando recorre -como en el *zapping* delante del televisor- las distintas opciones ofrecidas, sin comprometerse con ninguna, logra gozar momentáneamente el sentimiento de controlar su destino. El placer (o ilusión) de la desconexión puede ser una estrategia válida para el individuo, pero me pregunto por su impacto sobre la integración social.

2.2 Una demanda de complementariedad

El miedo a la exclusión está estrechamente vinculado a un rasgo fundamental de la sociedad actual: *la creciente autonomía de las lógicas funcionales*. En la medida en que la racionalización social avanza, los sistemas parecen adquirir vida propia, independizarse de los sujetos, y obedecer exclusivamente a su “lógica” interna. El proceso tiene una doble cara. Por un lado, parecen disminuir efectivamente las posibilidades de disposición e intervención social. Es bien sabido y aprendido, que el control político del sistema económico tiene límites estrechos. Cabe preguntarse empero cuán inmutables e ineludibles son dichas lógicas. Tal vez las supuestas “jaulas de hierro” sean convenciones conversables, o sea, modificables por acuerdo social. De hecho, son bienes públicos y materia de intervención política lo que una sociedad defina como tales. Definimos pues los límites que tiene la autonomía de los sistemas cuando definimos los límites de la política.

Hoy por hoy, sin embargo, las “lógicas de sistema” se erigen en verdaderos “poderes fácticos”. El discurso neoliberal “naturaliza” los cambios en curso (Bourdieu 1998). La “lógica de mercado” ilustra la transfiguración de una “racionalidad de sistema” en una especie de hecho natural, supuestamente inamovible, que se impone a las espaldas de la gente. Pero también el sistema político se vuelve cada vez más autoreferido e impermeable a influencias externas.

Las personas sienten que sus miedos y anhelos, sus motivaciones y afectos para nada cuentan; que ellas son simples agentes de un engranaje abstracto. Ello nos indica la otra cara de la creciente autonomía de los sistemas. La consolidación de una lógica abstracta tiende a aniquilar la vida concreta, a descartar los mil pliegues de la subjetividad, a eliminar los detritos de la experiencia, lo que no fue pero pudo haber sido. Blanquea la memoria de las pérdidas. Y, mirando al futuro, acota lo posible. Tiende a reducir las posibilidades a lo factible en el marco de lo dado. A reducir la subjetividad a su utilidad para los sistemas funcionales. Ahora bien, la subjetividad produce y requiere tales cauces estructurales, pero no se agota en ellos. Ni los sujetos pueden disponer libremente de las lógicas funcionales, ni los sistemas logran apropiarse completamente de la subjetividad. También la instrumentalización de la subjetividad tiene un límite. La subjetividad siempre produce un excedente extra-sistémico, un “*plus*” que desborda cualquier institucionalización. ¿Qué pasa con ese excedente, con esa subjetividad denegada?

Quiero hacerme cargo de una interpretación frecuente que atribuye el sentimiento de inseguridad a un “exceso de expectativas” de la gente, que no logra ser satisfecho por los sistemas. Visto así, el miedo a la exclusión no sería sino el resultado de una modernización insuficiente. La solución radicaría en un funcionamiento más eficiente de los sistemas. Pues bien, más allá de las deficiencias señaladas, el problema de fondo parece ser otro. La interpretación presupone que expectativas y satisfacción se encuentran en un mismo ámbito cuando posiblemente operen en registros diferentes. ¿No estaremos ante expectativas que, en parte, no pueden ser satisfechas por los sistemas en su forma actual? Tomemos el trabajo que es no sólo la principal fuente de ingreso, sino igualmente el ámbito donde las personas hacen una experiencia vital de lo que puede ser la dignidad, el reconocimiento y la integración a una tarea colectiva. Por lo tanto, la precarización del empleo (aunque no afecte a las remuneraciones y al desempleo) afecta esa experiencia y acentúa las demandas no-materiales. Parecen ser fundamentalmente esas expectativas las que alimentan tanto la desafección política como la demanda de Estado.

Me parece más plausible concebir la tensión entre sujetos y sistemas como una relación de complementariedad. Esta puede adoptar formas diversas. Una de ellas, la más conocida, es la que encarna el Estado. Entre los años veinte y setenta el Estado fue la instancia privilegiada de mediación entre la subjetividad (más y más diferenciada) y las exigencias de la modernización económica. Sobre este trasfondo histórico se entiende que, por exitosas que hayan sido las privatizaciones, por dinámica que sea la iniciativa privada en Chile, la reivindicación de un Estado activo persiste. En el fondo, ella reivindica una forma de comunidad que logró articular las demandas sociales y la regulación económica en un contexto de sentido válido para todos. Observamos cómo esa “comunidad” se hace añicos en el proceso de globalización, quedando pendiente una forma nueva de integración. Posiblemente sea esta exigencia la que subyace a la invocación del Estado. Una invocación que no se dirige en contra del mercado; nace de sus limitaciones. En consecuencia, no se restringe a las regulaciones económicas. De hecho, la nueva preeminencia del mercado redefine, pero no reduce la función reguladora del Estado. En cambio, mutila su dimensión cultural y simbólica. Se trata de un aspecto sistemáticamente soslayado en el actual debate. Es allí, sin embargo, donde se juega hoy por hoy nuestro “modo de vida”.

La forma de Estado nos dice mucho de la manera en que una sociedad tematiza y canaliza la subjetividad. Ello es silenciado por un enfoque

gerencial. Por consiguiente, resulta difícil hacerse una idea del papel del Estado en la producción y reproducción del orden social. El orden consiste no sólo de determinada estructuración de las condiciones materiales y sociales de vida; implica también lazos de reconocimiento y pertenencia y, en particular, un “sentido de orden”. Dicho en otras palabras, construimos orden no sólo mediante instituciones y leyes, sino también a través de un “espíritu de las leyes” que anima y orienta las dinámicas institucionales. Pues bien, cuando el Estado institucionaliza y garantiza determinadas convenciones sociales, también afianza determinado orden simbólico. Precisamente a través del derecho, pero igualmente por medio de la socialización escolar y múltiples regulaciones (desde el horario laboral hasta las emergencias medioambientales), la acción estatal ayuda a transformar la realidad en un orden inteligible y, por lo tanto, moldeable. Y contribuye además a delimitar un marco de referencia más o menos común a todos, que otorga sentido a las transformaciones en marcha. Una de las funciones sobresalientes del Estado reside en la generación de un “sentido común”. Precisamente de su desvanecimiento trata del tercer miedo.

3. El miedo al sinsentido

El más difuso de los temores es el miedo al sinsentido. Emerge de experiencias nuevas -el *stress*, el auge de las drogas, la persistencia de la contaminación, el trato agresivo y los atascamientos del tráfico- que crean la sensación de una situación caótica. La impresión se ve acentuada por una globalización vivida como una invasión extraterrestre. La vida cotidiana, acelerada a un ritmo vertiginoso por miles de afanes, una sucesión interminable de sobresaltos y una transformación permanente del entorno laboral y del paisaje urbano, deja a la gente sin aliento para procesar los cambios. La realidad deja de ser inteligible y aparece fuera de control. ¿Cuál es, en medio del torbellino, el sentido de la vida?

No es nuevo tal desvanecimiento de todo lo establecido. Nuestras sociedades han conocido grandes migraciones junto con la subversión del mundo rural y no menos radicales reagrupaciones en torno a industrias y las grandes urbes. La modernidad es una historia de descomposiciones y recomposiciones de hábitos y tradiciones, de identidades sociales y representaciones colectivas. Sucesivas olas modernizadoras permitieron al individuo liberarse de trabas y restricciones, pero también significaron desarraigo y atomización. ¿Es diferente el proceso actual? Los cambios crean nuevas oportunidades: se

abre una perspectiva global de la realidad, diferencias legítimas logran expresarse, el pensamiento escapa a la ortodoxia y surgen nuevas redes de interacción social. Simultáneamente la actual modernización a escala mundial descoloca los referentes espacio-temporales de nuestras representaciones cognitivas, dificultando orientarnos en un contexto inédito. Además, debilita las reservas de afecto y sentido que la sociedad en su desarrollo depositó en la familia, escuela, empresa, nación. Entonces la realidad desborda el ordenamiento instituido. Estamos en un mundo de referentes móviles y provisionales, caracterizado por la contingencia. Aparentemente todo vale, todo es posible. Es en este contexto que el miedo al otro y el miedo a la exclusión adquieren verosimilitud.

3.1 Tolerar la incertidumbre

La subjetividad se ve amputada de sus referentes habituales al tiempo que conquista nuevos ámbitos. Tal tensión es intrínseca a la modernidad; no la podemos eliminar. Toda vida humana incluye inevitablemente grados más o menos significativos de incertidumbre y todo cambio social la aumenta. Los procesos de secularización, globalización, diferenciación e individualización remueven las certezas establecidas. Y en la medida en que crece la contingencia se vuelve más difícil producir nuevas certezas. Se disiparon las esperanzas de controlar la incertidumbre mediante el progreso técnico; el mismo fabrica nuevas incertidumbres. Vivimos en una “sociedad de riesgos” (Beck et al, 1997).

También es propio a la modernidad no someterse a un destino dado y hacerse cargo de ese desafío. Una sociedad es moderna cuando aprende a manejar la incertidumbre. Ello implica, en primer lugar, *acotar el reino de la incertidumbre*. Las convenciones jurídicas e instituciones sociales, las representaciones simbólicas y cognitivas, son medios para delimitarla y otorgar a la convivencia cierta calculabilidad. A partir de los años veinte, la organización de los intereses, la restructuración de las pautas de acción y la consolidación de un Estado Social fueron un modo eficaz de asegurar esa previsibilidad. En la medida en que las convenciones sociales se flexibilizan, los argumentos se trivializan y la realidad misma se “virtualiza”, el manejo de la incertidumbre se vuelve problemático. Esta es la novedad y es aquí (y no en la mera presencia de incertidumbre) donde radica el desafío.

Nos cuesta acotar la incertidumbre, entre otras causas, por la sencilla razón de que carecemos de lenguaje. Carecemos de una codificación de la incertidumbre. Disponemos apenas de un pobre “código económico” para dar cuenta de los diversos “*shocks*” de las finanzas internacionales, de los altibajos de la bolsa de valores o de la tasa de cambio. Las incertidumbres cotidianas empero, se quedan sin palabras. A falta de categorías para pensar y acotar la incertidumbre, parece racional tomar por referente a los conductas de los demás. Impulsado por los medios de comunicación masivos, se instala un conformismo ramplón como antídoto contra el “miedo al vacío” (Mongin 1993).

En segundo lugar, el desafío consiste en *incrementar nuestra tolerancia a la incertidumbre*. Si no podemos evitarla, ¿cómo la hacemos soportable? Parece haber un umbral antropológico, cruzado el cual la incertidumbre carcome la identidad (individual y colectiva). Existe un mecanismo privilegiado para elevar las barreras de tolerancia: la vinculación intersubjetiva. En la medida en que las personas asumen la incertidumbre como un problema compartido y desarrollan redes de confianza y cooperación, ellas generan un marco de certezas. El Otro deviene, más que un “factor calculable”, un socio indispensable para construir, frente a los avatares, un futuro común.

La vinculación intersubjetiva presupone estructuras de comunicación. No sólo una comunicación privada entre las partes. El vínculo social se inserta en determinado lenguaje, en premisas normativas y códigos interpretativos. Es decir, hace uso de una determinada codificación, producida y reproducida en el ámbito público. Cuando el espacio público se debilita, necesariamente se empobrecen las estructuras comunicativas y, por tanto, nuestra capacidad de descifrar la realidad. De hecho, nos cuesta reflexionar lo que nos pasa. Hay dificultades en establecer el registro de la conversación, en precisar las categorías clasificatorias, en discutir las ambivalencias, disipar los malos entendidos. La comunicación se llena de ruidos, interferencias y dudas. Lo no dicho (como los miedos) se entremezcla con la indecible (el misterio) y se cubre de un manto opaco de silencios.

Para que la tolerancia a la incertidumbre no sea ingenua, requiere respaldo. La confianza en el otro presupone que eventuales engaños o abusos de confianza sean sancionados. Es lo que proporcionan el Estado de Derecho y las reglas de urbanidad. Por eso, la percepción (correcto o errónea) de que las leyes no se cumplen, que reina la impunidad y que la decencia y el respeto son un lujo, incide inmediatamente sobre el vínculo social. Este enfrenta mayores exigencias pues debe, por sus

propios mecanismos, regular posibles conflictos. Y tales mecanismos informales de negociación y arbitraje hacen más costosa (menos amigable) la interacción social.

3.2 La construcción de futuro

Quien se preocupa de los miedos en nuestras sociedades fácilmente atrae la sospecha de ser un “*hobbesiano*” encubierto. Tales etiquetas no deben inhibirnos. Nuestros miedos pueden llegar a ser productivos, si contribuyen a traducir las carencias en tareas. En el fondo, el miedo al sinsentido clama por un horizonte de futuro. El mañana implica siempre un horizonte de sentido por intermedio del cual ponemos en perspectiva al presente. Precisamente por ser fugaz e irreversible, la vida no se deja encapsular en la inmediatez. La clausura de horizontes es la muerte. Sobre este contexto simbólico trabajó el plebiscito de 1988 en Chile. El lema “la alegría ya viene” interpela la subjetividad de los chilenos, vinculando dos grandes pasiones: el miedo y la esperanza. En un ambiente dominado por los miedos invoca la esperanza en el avenir: algo que todavía no es pero puede llegar a ser. Invoca un vínculo emocional y un compromiso afectivo con el futuro por hacer. De esta anticipación se nutre la acción política.

¿Qué nos inhibe soñar? Hay deseos de cambio. Un anhelo de reapropiarse del proceso en marcha. Y -junto con ese deseo- existe el miedo al cambio. Un miedo enraizado en experiencias traumáticas. Sabemos que los sueños pueden engendrar pesadillas. Sabemos que los cambios conllevan conflictos y que los conflictos pueden echar por tierra al orden, las esperanzas y el mismo sentido de vida. Mientras que esa experiencia no sea asumida y elaborada, toda mirada al futuro será temerosa. No sólo el presente, según vimos, también el futuro nos exige recuperar el pasado. Podemos aprender del pasado. Debemos impulsar un proceso de aprendizaje que permita superar incertidumbres y a la vez actualizar las tradiciones significativas. Aquí conviene recalcar, que sólo resguardando las libertades conquistadas, tenemos derecho a cambiar lo establecido. En efecto, es tan importante liberarse de repeticiones como conservar una continuidad histórica. La historia puede ser fuente de confianza: nosotros que pudimos hacer tantas cosas juntos, tenemos razones para seguir juntos construyendo el futuro.

El futuro suele ser inevitable y, día a día, toda decisión lo condiciona de una u otra manera. Siempre construimos futuro. Pero no siempre sabemos qué país queremos, qué orden deseamos. Nos falta imaginación

fundada en sólidos motivos. Carecemos de mapas cognitivos para poder estructurar la realidad, acotar su complejidad e interpretar el sentido de los cambios. ¿Cómo trazar un horizonte de futuro sin hacer inteligible los procesos en curso? Para no obedecer ciegamente los cambios en curso, hay que conocerlos; precisar tanto lo que tienen de necesario como de opción. Sólo entonces ponderamos la medida en que son objeto de intervención y regulación social. Es en ese marco que se construyen las alternativas. Bien visto, hay futuro (y no sólo un destino ineludible) cuando hay alternativas.

Los mapas cognitivos remiten a universos simbólicos. Para formarnos una idea de la condición humana, de su desarrollo en un orden complejo, del significado de la sociedad nacional en un mundo globalizado, para hacernos una imagen de todo ello requerimos representaciones simbólicas. Señalé la relevancia del Estado y de la política para representar (simbolizar) al conjunto de la sociedad. En el futuro, el protagonismo de los medios audiovisuales y de una “cultura de la imagen” incrementará la producción, circulación y manipulación de símbolos. En consecuencia, la densidad simbólica de la política será más importante.

La construcción de futuro presupone -ya lo dije- un vínculo emocional y afectivo. Es en un determinado contexto de temores y anhelos que las alternativas propuestas adquieren (o no adquieren) sentido. Sólo un futuro que acoge a los agobios, las dudas y los sueños del presente resulta atractivo. No basta que un futuro sea posible; hay que tener la motivación para querer realizarlo. Hay que tener pasión. Sin embargo, tan sólo nombrar a las pasiones provoca recelos. Y tenemos motivos de sobra para temer explosiones de irracionalismo y fanatismo. ¿Pero no serán tales fenómenos precisamente la venganza de una subjetividad que no encuentra cauces institucionales? Contraponiendo la razón a la pasión, mutilamos por partida doble la acción reflexiva (Bodei 1995).

El futuro es anticipado como promesa. Por eso una política con miras de futuro está cargada de promesas. Ellas ayudan no sólo a identificar “lo posible”, sino a identificarnos. La anticipación de lo posible no abarca solamente una proyección de lo materialmente factible. Implica una reflexión acerca de lo socialmente deseable. Especialmente en épocas de alta contingencia, cuando la gama de lo posible se ha vuelto tan abierta, resulta indispensable trazar perspectivas. Es lo que delinea la promesa: esboza criterios para discernir entre todas las posibilidades aquellas que nos permiten (a todos) vivir mejor. Por cierto, la frustración por tantas promesas incumplidas enseña a ser cautos. No obstante, el “sentido de

vida” de cada uno de nosotros reclama un futuro donde no tengamos miedo al otro, no tengamos miedo a la exclusión y -formulado en positivo- gozamos de un entorno favorable para que vivir juntos tenga sentido.

Conferencia con motivo de la Asamblea General de FLACSO en Ciudad de México, 14 de mayo de 1998.

Bibliografía

- Beck, Ulrich, A. Giddens y S. Lash (1997). *Modernización reflexiva*. Alianza, Madrid.
- Bodei, Remo (1995). *Geometría de las pasiones*, FCE, México.
- Bourdieu, Pierre (1998). *Contre-feux*, Liber, París.
- Campero, Guillermo (1998). *Más allá del individualismo. La buena sociedad y la participación*, en R. Cortázar y J. Vial (eds): *Construyendo opciones*, Cieplan-Dolmen, Santiago 1998.
- De la Parra, Marco Antonio (1997). *Mala Memoria*. Planeta.
- Fitoussi, Jean Paul y Pierre Rosanvallon (1997). *La nueva era de las desigualdades*, Manantial, Buenos Aires.
- Giddens, Anthony (1995). *La transformación de la intimidad*. Cátedra, Madrid.
- Giddens, Anthony (1995). *Modernidad e identidad del yo*. Península, Barcelona.
- Inglehart, Ronald (1997). *Modernization and Postmodernization*, Princeton University Press.
- Manzi, Jorge y Carlos Catalán (1998). *Los cambios en la opinión pública*, en C. Toloza y E. Lahera (eds): *Chile en los noventa*, Dolmen.
- Martínez, Javier (1998). *La sociedad civil: el difícil tránsito hacia la ciudadanía* (manuscrito).
- Mongin, Olivier (1993). *El miedo al vacío*. FCE, Buenos Aires.
- Paramio, Ludolfo (1997). *La sociedad desconfiada*, en *Nexos* 229, enero.
- PNUD (1998) *Desarrollo Humano en Chile 1998. Las paradojas de la modernización*, Santiago.
- Putnam, Robert (1993). *Making Democracy work*, Princeton University Press.
- Putnam, Robert (1995). *Bowling Alone; America's Declining Social Capital*, en *Journal of Democracy* 6:1, enero.
- Touraine, Alain (1997). *¿Podemos vivir juntos?*. FCE, Buenos Aires.
- Wagner, Peter (1997). *Sociología de la modernidad*, Herder Barcelona.

VISIONES LATINOAMERICANAS: LATINOBAROMETRO 1998

Marta Lagos C.

El latinobarómetro es un estudio de opinión pública en 17 países de América Latina. Abarca diversos tópicos en los ámbitos de la economía, política, democracia y acuerdos internacionales y se realiza anualmente desde 1995. Su finalidad es la de disponer de una serie de tiempo que permita conocer la evolución de las opiniones y actitudes de los pueblos de la región, por ello es una herramienta de gran utilidad para los decisores públicos y privados de cada uno de los países.

La encuesta se basa en una muestra urbana con 1.000/1.200 casos por país con un margen de error de un 3%. El total de entrevistas es de 17.500.

A continuación se presentan algunos resultados relevantes para el análisis de las democracias en los países de nuestra región, realizando un contrapunto de la situación chilena. Los datos sirven de seguimiento al artículo del libro *Chile 97 Análisis y Opiniones*, de FLACSO.

La democracia y su desempeño apoyo y satisfacción frente a la democracia

En Chile la democracia se inaugura en 1990 con un alto número de personas que prefieren la democracia como sistema político, alrededor de un 65%. Es decir, ésta se presenta como un fenómeno esperado, preferido y deseado. Sin embargo, a medida que se avanza en el proceso de transición en nuestro país disminuye el número de personas que prefieren la democracia como sistema político, llegando a un 53% en

1998. En términos generales, se cristaliza alrededor de un 20-25% de personas que prefieren un régimen autoritario y aumenta significativamente el número de personas a las que les da lo mismo la forma de gobierno llegando casi al 30%.

Si consideramos además que en nuestro país hay un 27% de personas que declaran estar satisfechas con la democracia, se observa que un 20% de personas que creen que el régimen es preferible no están satisfechos, o sea, hay un saldo neto en contra de la democracia. La correlación indica que la satisfacción con la democracia esta condicionada por el desempeño del gobierno. A su vez esto indica que la evaluación de la democracia se confunde con el desempeño del gobierno. Con lo que se estaría en presencia de una falta de autonomía de la democracia como sistema. Juan Linz sostiene que cuando el sistema depende de su desempeño, y la gente no lo apoya más allá del gobierno de turno la democracia no esta debidamente consolidada. Efectivamente, eso significaría que la gente no consideraría la alternancia en el poder como un elemento de eficiencia en el sistema, “el que lo hace mal se cambia por medio del voto”; sino que se evaluaría a la democracia como sistema en función del desempeño de un gobierno, y no como la suma de los gobiernos a lo largo de la línea de alternancia, donde el que decide es el votante que tiene la soberanía.

En este sentido, el contraste de Chile es muy fuerte con respecto al resto de los países de América Latina. Somos el único país donde hay una especie de situación *statu quo* que no favorece la consolidación de la democracia en el imaginario de la ciudadanía. Ya que si bien durante la década no aumentan las percepciones contrarias a la democracia se abulta el número de indiferentes y se mantiene estable el numero de personas que quieren el autoritarismo. Si consideramos el hecho de que Chile exhibe niveles muy inferiores de satisfacción de la democracia en relación con países como Argentina y Uruguay, donde los satisfechos con la democracia representan 49% y 68% respectivamente; frente a países convulsionados política y socialmente como Ecuador o Brasil presenta datos muy similares.

Lo mismo sucede si se compara el saldo neto, donde Uruguay tiene una satisfacción neta muy alta, lo mismo que Argentina, mientras nuestra satisfacción neta es negativa.

En general, la mayoría de los países latinoamericanos tienen un nivel de aceptación de la democracia que se mantiene en el tiempo, si bien se observan movimientos en algunos países como Perú y Chile. En este

último caso se puede plantear que no se estabiliza una mayoría creciente a la democracia, sino que más bien hay altos y bajos que están tremendamente relacionados con el desempeño del gobierno para cada uno de los años. En Uruguay en cambio, hay una estabilidad bastante notoria en los apoyos a la democracia, lo mismo en Argentina.

En general, en América Latina el apoyo a la democracia se mueve alrededor del 58% a 60% aunque en base a la información de los últimos 4 años es prematuro afirmar que habría un apoyo creciente a la democracia en la región, ya que las diferencias porcentuales no son suficientemente significativas. Distinto es el caso de Centroamérica, donde claramente para los años de medición que tenemos hay una tendencia al alza y ningún punto de baja.

En cambio, la satisfacción de la democracia no presenta estabilidad en cuanto a su tendencia en casi ningún país, es el caso de Perú en que la satisfacción por la democracia baja de 44% en el año 1995 a 17% en el año 1998. En el caso de México tenemos que el año 1997 en que el país tuvo un muy buen desempeño económico hay una gran satisfacción por la democracia, lo cual corrobora de nuevo la tesis de que la satisfacción por la democracia está altamente correlacionada con el desempeño del gobierno, más que con el sistema político como tal.

Los datos de la evolución individual de cada país y la evolución de la región evidencian el efecto de las crisis ocurridas en cada país, con importantes fluctuaciones entre año y año haciendo imposible encontrar aún una tendencia clara en el desarrollo de las actitudes hacia la democracia y su satisfacción en América Latina. Solo es posible afirmar que alrededor de la mitad de sus ciudadanos la prefieren como sistema de gobierno y que hay países como Uruguay y Costa Rica que se distinguen de manera extraordinaria como los países más democráticos de la región, pero la tendencia de consolidación es inestable para la región como un todo.

	Apoyo a la Democracia ¹			Satisfacción con la Democracia ²			Índice de Percepción Democrática ³		
	1996	1997	1998	1996	1997	1998	1996	1997	1998
	Costa Rica	80	83	69	51	68	54	66	76
Uruguay	80	86	80	52	64	68	66	75	74
Argentina	71	75	73	34	42	49	53	59	61
Panamá	75	71	71	28	39	34	52	55	53
Bolivia	64	66	55	25	34	34	45	50	45
Ecuador	52	41	57	34	31	33	43	36	45
Perú	63	60	63	28	21	17	46	41	40
Venezuela	62	64	60	30	35	45	46	50	53
Nicaragua	59	68	72	23	50	27	41	60	50
Colombia	60	69	55	16	40	24	38	55	40
El Salvador	56	66	79	26	48	48	41	57	64
Honduras	42	63	57	20	50	37	31	57	47
Paraguay	59	51	51	44	48	24	22	16	38
Guatemala	16	40	54	41	34	57	30	44	56
Brasil	50	50	48	20	23	27	35	37	38
Chile	54	61	53	27	37	32	41	49	43
México	53	52	51	11	45	21	32	49	36

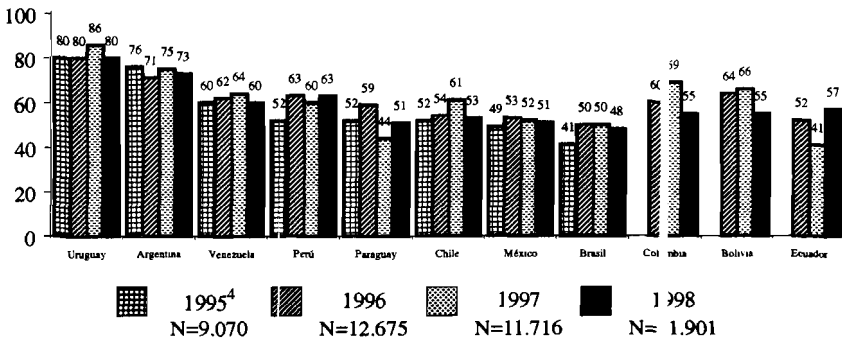
¹ Porcentaje de respuestas que corresponden a quienes estuvieron de acuerdo con la frase, "Democracia es preferible a otra forma de gobierno".

² Porcentaje de respuestas corresponden a la suma de las alternativas "muy satisfecho" y "más bien satisfecho", a la pregunta. "En general, ¿Ud. Diría que está muy satisfecho, más bien satisfecho, no muy satisfecho, o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en (país)?"

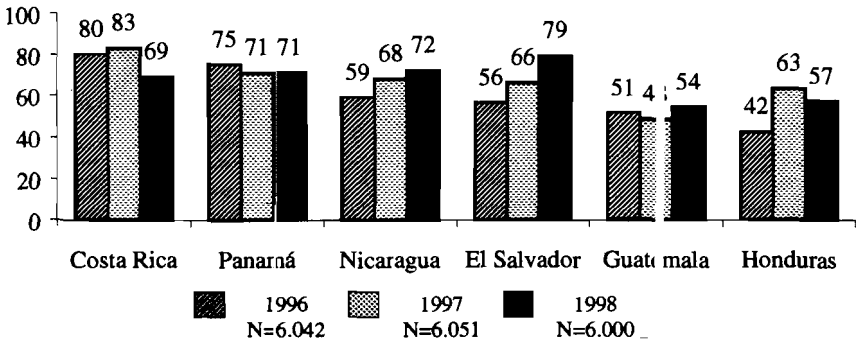
³ Promedio de porcentajes de las dos columnas anteriores.

Democracia es preferible

Sudamérica y México



Centroamérica



P. ¿Con cuál de las siguientes frases está Ud. Más de acuerdo? La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno. En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático. A la gente como uno, nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático.

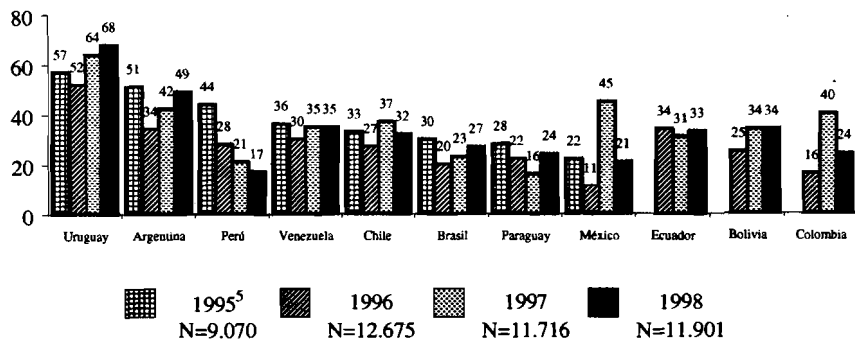
Aquí sólo "La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno"

Fuente: Latinobarómetro 1995-1998

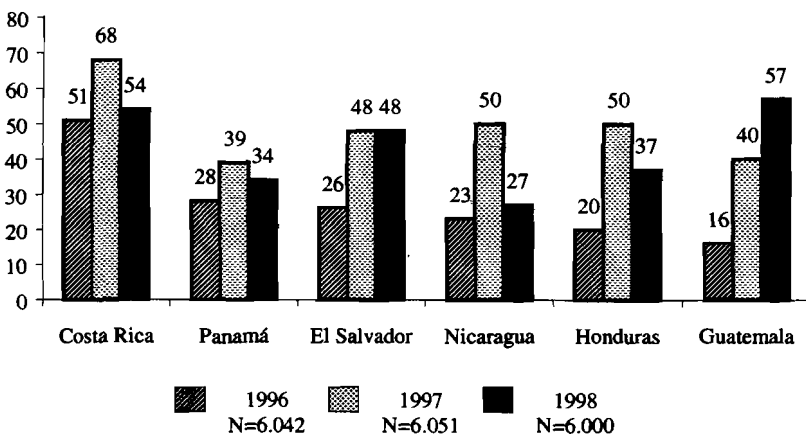
⁴ En 1995 la encuesta fue realizada en 8 países.

Satisfacción con la Democracia

Sudamérica y México



Centroamérica



P. En general ¿Diría que está muy satisfecho, más bien satisfecho, no muy satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en (país)?

Aquí están sumados "Muy satisfecho" y "Más bien satisfecho"

Fuente: Latinobarómetro 1995-1998

⁵ En 1995 la encuesta fue realizada en 8 países.

La economía y sus expectativas

Expectativa futura del país y personal

Si se contrasta lo anterior con las expectativas económicas futuras, se observa una alta correlación entre lo que los chilenos esperan de su sistema y su nivel de satisfacción que contrasta con lo que esperan los ciudadanos de países con altos niveles de satisfacción. Por ejemplo, Argentina tiene solamente un 23% de población que espera que su situación económica futura sea mejor, mientras que un 70% de la gente está satisfecha con la democracia. Es decir, las expectativas económicas futuras en Argentina son relativamente moderadas respecto de su propia situación, mientras que Chile tiene expectativas económicas sobredimensionadas.

La presión de las expectativas no es sólo causa de la falta de satisfacción por la percepción de falta de desempeño, sino que también es contradictoria, ya que en el período siguiente, el ciudadano debería ajustar sus expectativas a la experiencia de bajo desempeño. Ello sin embargo no se produce, haciendo que las expectativas crezcan a lo largo del tiempo, no tomando como dato el desempeño pasado.

Eso constituye una falta de realismo por parte de la población, en términos de que esta espera del futuro más de lo que el sistema puede dar y al contrario una especie de realismo por parte de los argentinos que esperan muy poco. Esto último explica también el alto grado de satisfacción que ellos tienen, porque cualquier desempeño es visto como positivo. Mientras que cuando se espera demasiado, como es el caso de los chilenos, un desempeño satisfactorio es visto como negativo. Estos datos indican la existencia de conflictos sociales latentes que no ceden ante la evidencia de la realidad.

En Brasil, por ejemplo, se observa que la situación económica familiar futura tiene una tremenda presión que contrasta brutalmente con el estado de satisfacción con la democracia, con lo cual es posible plantear la hipótesis de que en Brasil también hay conflictos sociales latentes. El contraste se visualiza mejor al considerar que un 54% de la gente cree que la situación económica familiar futura será mejor, versus un 27% de la gente que está satisfecha con la democracia y un 48% cree que la democracia es preferible. Si el sistema no rinde, en Brasil pueden suceder fenómenos antidemocráticos pues a cerca de la mitad de la

población no le importa lo que pase con la democracia y por lo tanto existirían percepciones contradictorias que dificultan el proyectar estabilidad democrática.

Estos indicadores económicos expresan en forma más evidente que los anteriores la coyuntura. En Chile hay una baja importante respecto de las expectativas de la situación económica familiar futura. Baja del 35% en el año 1997 a un 26% el año 1998. En Perú también baja del 54% al 27% en el lapso de 4 años. Sin embargo hay países que tienen fuertes presiones inflacionarias, como Paraguay, donde las expectativas futuras han aumentado de 31% a 43% en los últimos 4 años, y como Venezuela que aumentó de 27% a 42%. Lo mismo sucede en Bolivia y Colombia, Bolivia aumenta de 30% a un 39%. En México en cambio se observan altos y bajos, ya que como decíamos el año 1997 fue un año muy particular para México y el año 1998 retoma su tendencia anterior que era una tendencia a la baja en las expectativas económicas.

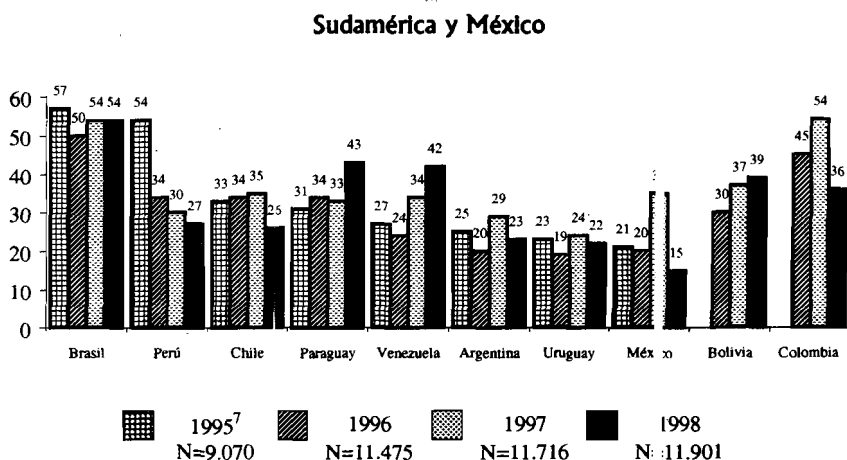
Las expectativas económicas con tendencia a la baja que se observan son positivas en un continente con desempeño irregular, porque ponen menos presión en el proceso de consolidación institucional de las democracias en transición. Individualmente, sin embargo, hay países que presentan situaciones donde pueden haber conflictos sociales importantes.

A pesar de ello es necesario destacar que la imagen de estabilidad y crecimiento macroeconómico de América Latina juega en contra, ya que la prosperidad no llega con igual rapidez a todas las capas sociales. De acuerdo con la teoría del Túnel de Hirschman mientras los pobres perciban que ellos van a alguna velocidad que tiene relación con la velocidad de la línea de los ricos y empiezan a ver luz en la boca del túnel, se garantiza la estabilidad y gobernabilidad. Mientras haya velocidad de crecimiento para las capas más pobres de las poblaciones, y mientras algunas de sus expectativas sean satisfechas, y la velocidad de los ricos no sea excesiva, entonces el sistema puede mantenerse estable, pero si la expectativa de la línea de los pobres es muy fuerte y ellos perciben que van demasiado despacio para llegar a la boca del túnel mientras los otros van demasiado rápido se pueden producir demandas masivas de igualdad y justicia. El manejo de lo intangible de las expectativas económicas, donde la matemática termina y empieza a contar la posición relativa de cada cual, es uno de los elementos más importantes en la ingeniería económica que no debe subdimensionarse.

Esto sucede en forma evidente en el caso de Chile, ya que la autopercepción de ser "jaguars" o "tigres", es contrastada con la vida

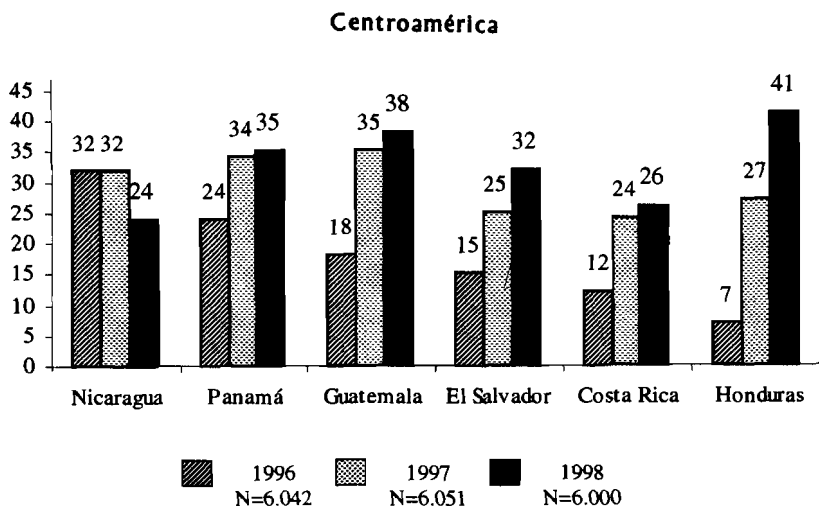
cotidiana de las personas de clase media y med a baja que no comprenden porque no le llegan prontamente los beneficios de la riqueza visualmente imperante en la realidad de los medios. La trampa radica en que al sobredimensionar la situación del país se sobredimensionan también las expectativas de la gente, lo que no beneficia al sistema, y más bien imprime falta de realismo y racionalidad, que termina por perjudicar.

Situación económica familiar futura⁶



⁶ En gráfico Sudamérica y México, no hay datos de Ecuador.

⁷ En 1995 la encuesta fue realizada en 8 países.



P. En los próximos doce meses. ¿Cree que su situación económica y la de su familia será mejor, igual o peor que la que tiene hoy?
Aquí sólo "Mejor"

Fuente: Latinobarómetro 1995-1998

Percepción sobre el comercio y los pactos internacionales

Apoyo a la integración

Por aquello de que la expectativa económica es tan fuerte, todo lo que dice relación con la apertura a otros mercados y con la globalización, en particular la integración económica de América Latina, tiene una adhesión importante cercana al 78%, con un aumento importante de gente a favor de la integración desde el año 95 al 98 del 63% al 78%. Detrás de esta creciente adhesión está la expectativa de que la integración va a traer beneficios para cada una de las personas y no beneficios indirectos para el sistema. Como los medios de comunicación han relevado el tema de la globalización, la integración es vista como uno de los vehículos de crecimiento económico, de prosperidad, de desarrollo, de estabilidad, de acceso y también de igualdad.

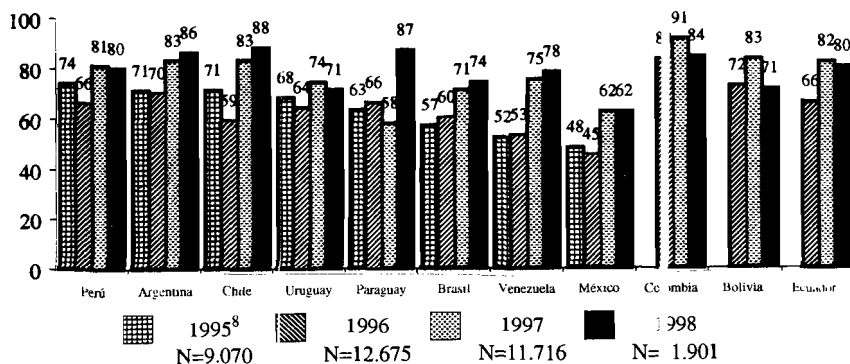
Por otra parte, en el tema de la integración los juicios a priori tienen gran importancia. En este sentido, la confianza juega un rol fundamental. Así por ejemplo, si uno pone a competir un producto boliviano, peruano y argentino con uno americano en Chile, gana el americano. El autoengaño es que la gente desea la integración

latinoamericana, pero no está dispuesta a creerle a los productos de la región. Eso requiere de un cambio cultural, ya que si bien hay una gran presión respecto de la integración económica, la gente no entiende lo que significa culturalmente integrarse económicamente, sobre todo en el caso de Chile en que la autopercepción está sobrevalorada. Integrarse significa también comprar los productos del vecino, no sólo venderle al vecino.

En relación con el nivel de conocimiento de los acuerdos regionales, en Centro América es mucho más alto que en el resto de América Latina, fundamentalmente debido a que en dicha región hay una larga tradición al respecto. Sin embargo, en términos generales el nivel de conocimiento de los acuerdos no influye en el nivel de las expectativas de la gente. Ello se debe no sólo a la creciente ampliación de cobertura de los medios de comunicación, a la magia positiva que traería consigo la globalización. Es el *homo videns* de Sartori, hoy el hombre se mueve por las grandes imágenes, que muchas veces no tiene un contenido específico, ni tampoco grandes niveles de información.

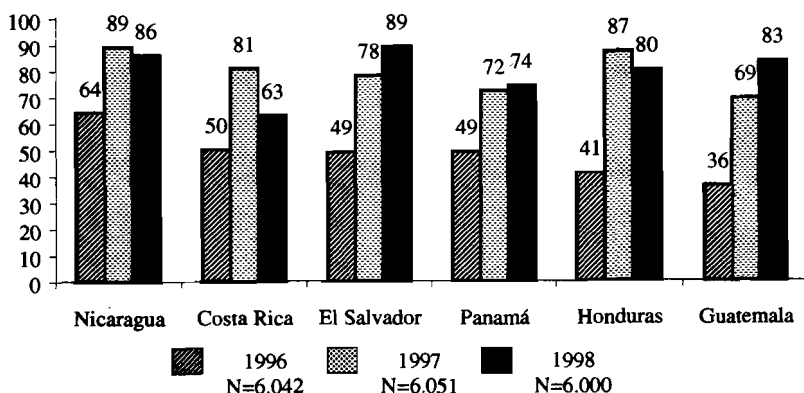
Opinión sobre la integración económica de América Latina

Sudamérica y México



⁸ En 1995 la encuesta fue realizada en 8 países.

Centroamérica



P. En general ¿Está Ud. a favor, o en contra de la integración económica de los países de América Latina? ¿Diría Ud. que está muy a favor, algo a favor, algo en contra, muy en contra?

Aquí sólo "A favor"

Fuente: Latinobarómetro 1995-1998

Percepción sobre narcotráfico y drogadicción

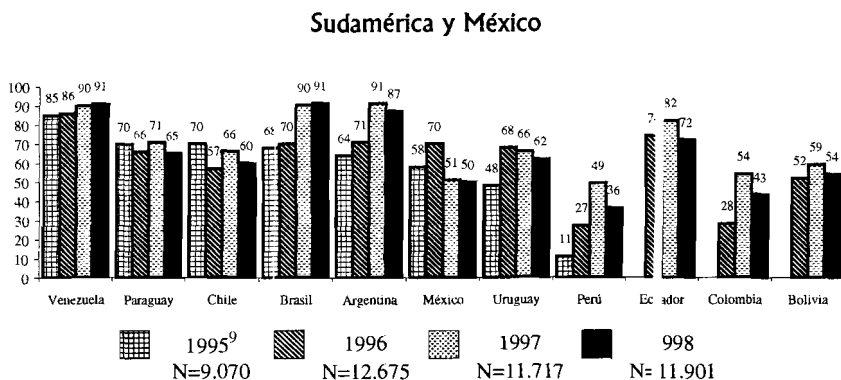
En relación con el narcotráfico y la drogadicción se cumple la tesis de Tom Paterson de que en nuestras sociedades se construye una democracia de medios, donde hay dos tipos de realidades, una que es la que la gente ve en la TV, donde se forma una idea de lo que es el mundo a través de los noticieros y la otra, la realidad de las personas en la vida diaria. Ello produce una gran distancia entre las experiencias vivenciales y mediáticas. La fuerte legitimidad social de los medios hace que las personas opinen del mundo no a través de sus vivencias, que son vistas como excepcionales, sino a través de lo que se cree que es masivo que es lo que aparece en TV. Esa es la democracia de los medios, la realidad de los medios.

Resulta ilustrativo el hecho de que mientras un 73% de los chilenos opina que la drogadicción ha aumentado, menos de un 10% ha estado en contacto directo con experiencias de consumo. Eso implica que hay cerca de un 60% de personas que opinan que la drogadicción ha aumentado porque lo ven en TV.

Estas respuestas son efecto de la fijación institucional del tema en la agenda pública tanto en Chile como en el resto de los países de América Latina. Junto con ello, la opinión pública suele relacionar este tema con otros como son la violencia y la delincuencia. Por ello no es de extrañar que hoy alrededor de un 70% de los latinoamericanos, sin grandes variaciones, opinen que la droga ha aumentado. El efecto de la agenda pública se evidencia por ejemplo en el caso de Perú, donde entre 1995 y 1998 aumentó de un 22% a un 65% la opinión de que la drogadicción era un fenómeno en aumento. Lo que no significa que en el Perú el fenómeno se haya triplicado en 3 años.

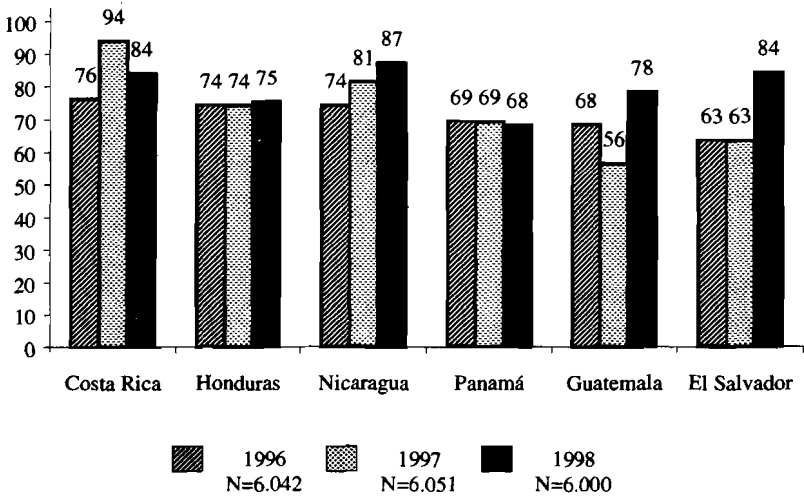
Algo parecido ocurre con las opiniones sobre narcotráfico. En Chile tenemos entre un 60% a 70% de la gente percibe que eso ha aumentado, sin embargo en términos objetivos, salvo en el caso de Arica e Iquique que son ciudades frontera con un problema serio de tráfico, no ha habido un aumento significativo. Sobre todo si comparamos con Brasil donde el aumento de percepción en cuatro años va de un 68 a un 91%, considerando que en ese país se han encontrado 2-3 grandes cargamentos de droga en los últimos años sucesos que han sido muy publicitados por los medios de comunicación.

¿El narcotráfico ha aumentado o ha disminuido?



⁹ En 1995 la encuesta fue realizada en 8 países.

Centroamérica

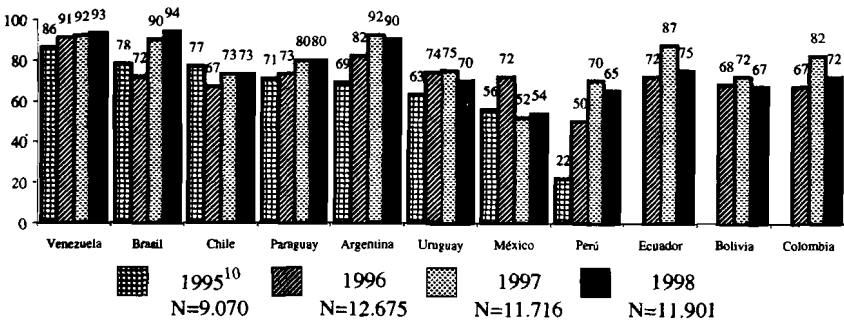


P. ¿Cree Ud. Que el narcotráfico ha aumentado mucho o poco, ha disminuido mucho o poco o ha permanecido igual en los últimos doce meses?
Aquí sólo "Ha aumentado mucho"

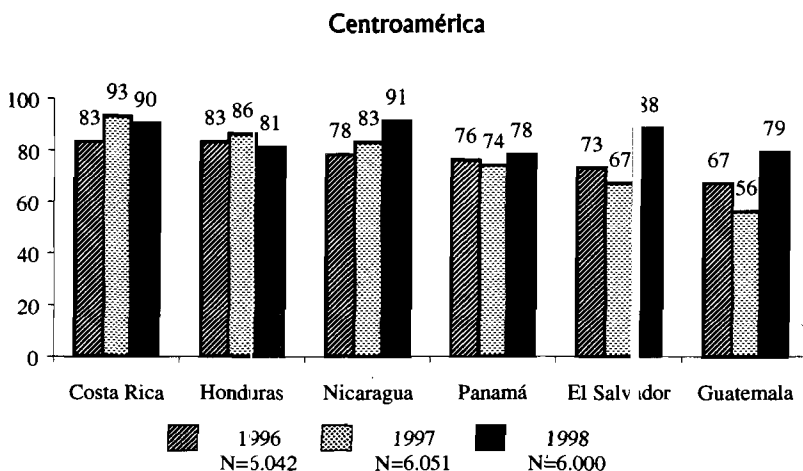
Fuente: Latinobarómetro 1995-1998

¿La drogadicción ha aumentado o ha disminuido?

Sudamérica y México



¹⁰ En 1995 la encuesta fue realizada en 8 países.



P. ¿Cree Ud. Que la drogadicción ha aumentado mucho o poco, ha disminuido mucho o poco o ha permanecido igual en los últimos doce meses?
Aquí sólo "Ha aumentado mucho"

Fuente: Latinobarómetro 1995-1998

Conclusión

Los datos Latinobarómetro 1998 evidencian la necesidad de profundizar, con los énfasis culturales de la región, algunos temas en los cuales América Latina tiene características propias. La presión de las expectativas económicas es una de ellas. La gran mayoría de los ciudadanos de la región creen que sus hijos tendrán un bienestar material superior al propio, en las capas más pobres de la población esta expectativa es casi unánime. ¿Acaso la democracia y las comunicaciones sobre los avances de la economía están creando un efecto no buscado imposible de cumplir? ¿Qué están entendiendo los ciudadanos de los países, cuando oyen las alabanzas de las bondades macroeconómicas? Si lo que están entendiendo es que se acabará la pobreza en menos de una generación es necesario alertar a los actores públicos y privados para desarmar las falsas expectativas que pueden ser fuente ilimitada de inestabilidad.

Nota: Para información sobre características y tamaño de la muestra en cada país véase la ficha técnica anexada.

Ficha Técnica 1998

País: **Argentina**
Empresa: MORI Argentina
Metodología: Muestra probabilística de hogares, con cuotas de edad y sexo en la selección del entrevistado
Trabajo de campo: 1 al 15 de Noviembre de 1998
Muestra: 1200 casos
Error Muestral: +/-3%
Representatividad: 48% del total de la población

País: **Bolivia**
Empresa: Equipos Consultores
Metodología : Muestra probabilística de hogares, con cuotas de sexo y edad en la selección del entrevistado
Trabajo de campo: 20 al 29 de Noviembre de 1998
Muestra: 794 casos
Error Muestral: +1-3.5% para un nivel de confianza del 95%
Representatividad: 32% de la población total del país

País: **Brasil**
Empresa: IBOPE
Metodología: Muestra Probabilística, con cuotas de sexo, edad y condición de actividad
Trabajo de campo: 12 al 22 de Noviembre de 1998
Muestra: 1000 casos
Error Muestral: 3.1 % para un nivel de confianza del 95 %
Representatividad: 21.57% de la población urbana.

País: **Chile**
Empresa: MORI Chile
Metodología : Selección aleatoria del hogar, selección del entrevistado por cuota (edad y sexo)
Trabajo de campo: 19 al 26 de Noviembre de 1998.
Muestra: 1200 casos
Error Muestral: 2.8% para un nivel de confianza del 95%
Representatividad: 67% del total de la población

País: **Colombia**
Empresa: Yankelovich Partners International
Metodología: Muestra Mixta (selección aleatoria de barrios, manzanas e individuos)
Trabajo de campo: 6 al 28 de Noviembre de 1998
Muestra: 1200 casos
Error Muestral: 2.8% para un nivel de confianza del 95%
Representatividad: 25.6% del total de la población

País: **Costa Rica**
Empresa: CEOP
Metodología : Muestra probabilística
Trabajo de campo: 21 de Noviembre al 4 de Diciembre de 1988
Muestra: 1000 casos
Error Muestral: 3.1 % para un nivel de confianza del 95%
Representatividad: 65% del total de la población

País: **Ecuador**
Empresa: Informe Confidencial
Metodología : Muestra probabilística.
Trabajo de campo: 14,15 y 16 de Noviembre de 1998
Muestra: 1200 casos
Error Muestral: 5% para un nivel de confianza del 95%
Representatividad: 96.8% del total de la población

País: **El Salvador**
Empresa: CEOP
Metodología : Muestra probabilística
Trabajo de campo: 7 al 30 de Marzo de 1999
Muestra: 1000 casos
Error Muestral: 3.1 % para un nivel de confianza del 95 %
Representatividad : 64.5%del total de la población

País: **Guatemala**
Empresa: CEOP
Metodología : Muestra probabilística
Trabajo de campo: 2 de Noviembre al 30 de Diciembre
Muestra: 1000 casos
Error Muestral: 3.1 % para un nivel de confianza del 95 %
Representatividad: 70.24% del total de la población

País: **Honduras**
Empresa: CEOP
Metodología: Muestra probabilística
Trabajo de campo: 18 al 29 de Marzo de 1999
Muestra: 1000 casos
Error Muestral: 3.1% para un nivel de confianza del 95%
Representatividad: 47.5%del total de la población

País: **México**
Empresa: MORI México
Metodología Muestra Mixta. Probabilística controlada por cuotas de sexo y edad
Trabajo de campo: 14 al 3 de Diciembre de 1998
Muestra: 1.200 casos
Error Muestral: +/- 2.9% para un nivel de confianza del 95%
Representatividad: 90% del total de la población

País: **Nicaragua**
Empresa: CEOP
Metodología: Muestra probabilística
Trabajo de campo: 1 al 12 de Marzo de 1999
Muestra: 1000 casos
Error Muestral: 3.1 % para un nivel de confianza del 95 %
Representatividad: 63.8% del total de la población

País: **Panamá**
Empresa: CEOP
Metodología: Muestra probabilística
Trabajo de campo: 20 al 30 de Noviembre de 1998
Muestra: 1000 casos
Error Muestral: 3.1 % para un nivel de confianza del 95 %
Representatividad: 62.33% del total de la población

País: **Paraguay**
Empresa: Equipos Consultores
Metodología: Muestra probabilística de hogares, con cuotas de sexo y edad para seleccionar al entrevistado
Trabajo de campo: 18 al 28 de Noviembre de 1998
Muestra: 600 casos
Error Muestral: +/- 4 % para un nivel de confianza del 95 %
Representatividad: 30% del total de la población

País: **Perú**
Empresa: Apoyo, Opinión y Mercado
Metodología: Muestreo polietápico, probabilístico en las dos primeras etapas y por cuotas en la última etapa
Trabajo de campo: 5 al 16 de Noviembre de 1998
Muestra: 1045 casos
Error Muestral: 3.1 % para un nivel de confianza del 95 %
Representatividad: 53 % del total de la población

País: **Uruguay**
Empresa: Equipos Consultores
Metodología: Muestra probabilística de hogares, con cuotas de sexo y edad para seleccionar al entrevistado
Trabajo de campo: 12 de Noviembre al 1 de Diciembre de 1998
Muestra: 1200 casos
Error Muestral: +/- 2,8 % para un nivel de confianza del 95%
Representatividad: 80% del total de la población

País: **Venezuela**
Empresa: DOXA
Metodología: Selección aleatoria, sistemática, polietápica, con cuotas de edad y sexo.
Trabajo de campo: 25 de Noviembre al 3 de Diciembre
Muestra: 1200 casos
Error Muestral: +/- 3% para un nivel de confianza de 95%
Representatividad: 48.87% del total de la población

EL PENULTIMO AÑO DEL SIGLO EN AMERICA LATINA

Gabriel Gaspar T.

Introducción: los principales procesos en la región terminada la guerra fría

A una década de concluida la Guerra Fría, América Latina presenta un panorama donde confluyen nuevos temas junto con la reedición de otros más antiguos. Mil novecientos noventa y ocho fue el penúltimo año del siglo, y un buen ejemplo de las principales tendencias que cruzan la realidad regional en las postrimerías de la centuria.

Si establecemos el corte histórico en el fin de la guerra fría (1989 tomando como hito la desaparición del muro de Berlín), nuestra región muestra significativos cambios en comparación con su historia reciente. La emergencia de nuevos procesos, que modifican el desenvolvimiento que hasta entonces la había caracterizado, nos permiten hablar de que ingresamos a una nueva fase histórica, que es por lo demás, parte integrante de un proceso mayor: el tránsito del orden mundial de la época del bipolarismo hacia un nuevo orden que está aún en conformación.

En mi opinión esos procesos emergentes en la región son:

- a) El despliegue de un heterogéneo pero mayoritario proceso de democratización.
- b) Los avances en el proceso de integración regional, como respuesta a la globalización.

- c) Un paulatino proceso de pacificación, en el contexto del rediseño de la problemática de seguridad regional.

Por cierto estos no son los únicos procesos de la región, pero son en su conjunto los más novedosos en relación a nuestra historia reciente. En décadas precedentes nos caracterizábamos por la generalización de diversos regímenes de facto, por cruentas guerras civiles y por un dramático cuestionamiento acerca de cuales debían de ser los cursos del desarrollo, en medio de un mundo en cambio.

El año pasado fue un buen resumen de toda esta problemática y el propósito del presente artículo apunta a reseñar el desenvolvimiento de cada uno de estos procesos, lo que por razones de exposición lo hacemos separadamente; aún cuando es necesario advertir que la realidad es una sola y como es sabido, tiene múltiples determinaciones.

a) El proceso de democratización. Avances y problemas

Mil novecientos noventa y ocho fue un año en que prosiguió desplegándose el proceso de democratización de América Latina. Se realizaron importantes avances, pero también emergieron -o profundizaron- nuevos problemas.

Para empezar, si para la democracia es indispensable la realización de elecciones, por ellas no nos quedamos el año que recién pasó. Tuvimos elecciones presidenciales (acompañadas de parlamentarias en varios casos) en Costa Rica, Colombia, Ecuador, Paraguay, Brasil y Venezuela. Además de las presidenciales, en el calendario electoral del año pasado debemos de agregar numerosas elecciones de gobernadores provinciales, y diversas municipales. También en el plano de las consultas cívicas tuvimos el referéndum panameño sobre la re elección presidencial que conculcó las ansias del Presidente Pérez Balladares de optar a un segundo período.

Pero si las elecciones son un requisito de las democracias, también estos procesos sirvieron para demostrar sus límites, porque en varios países fuera de las elecciones, existe una débil institucionalidad que termina por conformar un entorno poco propicio para que se exprese la voluntad ciudadana sin cortapisas.

A inicios de año tuvimos elecciones en Costa Rica. La pequeña, cívica y ordenada nación centroamericana mantuvo su tradicional comporta-

miento ciudadano. Esta vez el triunfo correspondió al partido Unidad Social Cristiana, operándose una pacífica alternancia al abandonar el poder el social demócrata Partido de Liberación Nacional. Eso sí un dato para analizar, la abstención subió varios puntos, aunque votaron más del 70% de los ciudadanos (lo que sería todo un récord en otras naciones de la región) para la democracia "tica" es un síntoma preocupante que hay que atender. Con todo, Costa Rica preserva lo fundamental de su encomiable sistema político, la garantía de un espacio reconocido para elegir autoridades y resolver las principales demandas de la población.

Paraguay mostró el más curioso y anómalo proceso electoral al estar preso el principal candidato. Como es sabido, en las elecciones internas del partido de gobierno triunfó ampliamente el ex General Lino Oviedo, principal rival del Presidente Wasmosy y del otro aspirante presidencial, José María Argaña. En una convulsa, confusa y desgastante crisis política, al final la nominación presidencial recayó en el candidato a Vice-Presidente Alfonso Cubas Grau, dado que Oviedo terminó en prisión por decreto de su camarada de partido, el Presidente Wasmosy. Los colorados ganaron la elección muestran su capacidad de convocatoria popular y era innegable la simpatía que el general encarcelado despertaba entre su militancia. Sin embargo, el ascenso de Cubas Grau y la posterior liberación de Oviedo no resolvió la crisis dado que esta estaba instalada al interior del partido de gobierno. La oposición no logró capitalizar el desgaste de los colorados y por el contrario, sufrió una fuerte derrota. Liberales y "encuertristas" entraron en hondos procesos autocríticos en el segundo semestre. Pero lo que quedó claro es que la trilogía clásica del poder en Paraguay: la alianza entre partido, gobierno y Fuerzas Armadas (F.A.A) estaba profundamente afectada en su unidad interna. Todo ello estallaría meses más tarde con trágicos sucesos y la renuncia del recientemente electo Presidente. Paraguay es uno de los tres casos, junto a México y Cuba, donde se expresa la dificultad de los regímenes de partido de estado a transitar hacia un sistema de democracia competitiva.

Colombia tuvo elecciones en medio de una virtual guerra. La guerra interna no es novedad en ese país, pero en la actualidad se dan varios fenómenos nuevos. En primer lugar destaca la consolidación del poder de las Fuerzas Armadas Revolucionaria de Colombia (FARC), que le propinaron a lo largo del año contundentes golpes al Ejército, las batallas del Caquetá, del Callejón de la Llorona, la toma de Las Delicias, por nombrar algunas, muestran que la guerrilla que dirige Manuel Marulanda ("Tiro Fijo") hace tiempo alcanza una madurez

bélica que le permite operar a niveles de batallón y proferirle graves derrotas al ejercito. Esa es otra novedad, las FF.AA colombianas hace rato transitan por el callejón de la amargura, mal equipadas, peor dirigidas y además, traspasadas por problemas de corrupción. Pero la principal novedad del proceso colombiano es la voluntad de iniciar negociaciones de paz. El Presidente electo, Andrés Pastrana se entrevistó con la comandancia general de las FARC y logro un acuerdo para iniciar a corto plazo un proceso de negociaciones de paz. La agenda será amplia (reformas políticas, medidas económicas y sociales, derechos humanos, etc.) por lo cual el proceso recién se esta iniciando, pero eso es lo importante. La otra novedad importante es que los EE.UU han cambiado su actitud hacia Colombia, a diferencia del periodo de Samper, esta vez han abierto una política de entendimiento con la nueva administración, que llega hasta apoyar las negociaciones con la guerrilla. De hecho, representantes del Departamento de Estado de ese país se entrevistaron en Costa Rica con miembros de la comandancia de las FARC. En suma, en Colombia las elecciones se desarrollaron en medio de la guerra y ella misma es uno de los principales puntos de la agenda del nuevo gobierno.

Ecuador también tuvo elecciones presidenciales. Triunfó ampliamente Jamil Mahuad. El país había vivido un prolongada crisis política inaugurada con la destitución del bufonesco Abdala Bucaram recluido desde entonces en Panamá en medio del descrédito general. La administración del Presidente interino Fabián Alarcón sirvió para reorganizar la institucionalidad y sobre esa nueva base elegir al nuevo Presidente en mayo pasado. El ascenso del nuevo Presidente se hacia en condiciones difíciles: graves dificultades económicas y el término de las negociaciones de paz con Perú en torno a la disputa del río Cénepa. En esto último le fue bien, pero la economía acarrea problemas mayores: a los estragos del “Niño” y la “Niña” se sumó la baja del precio del petróleo, las dificultades de la comercialización del banano, y más encima, las dificultades generadas por la crisis asiática y la inestabilidad brasileña. Todo ello estallará al año siguiente, pero muestra que pese a haber nueva institucionalidad, a nominarse autoridades reconocidas, es decir, a resolverse los principales problemas políticos, la persistencia de dificultades económicas y sociales puede desestabilizar a un país.

Colombia, Ecuador y Paraguay tuvieron sus elecciones en el mes de mayo, las autoridades asumieron en los meses siguientes. En el segundo semestre tuvimos elecciones en Brasil (agosto) y en Venezuela (diciembre).

El coloso sudamericano fue a elecciones, en medio de temblores económicos provocados por la crisis asiática. Ganó ampliamente el Presidente Cardoso quien postuló a su reelección, que en un gesto de honestidad política poco frecuente en tiempo de elecciones, advirtió que aplicaría un riguroso plan de ajuste. Este no fue suficiente y a los pocos meses de asumido el mando tuvo que devaluar el real, ahondando las incertidumbres económicas. Pero es una crisis que se desarrolla en medio de una gran estabilidad política. De alguna manera esta elección cierra el ciclo de la transición brasileña. Por primera vez desde la interrupción de 1964 (destitución del Presidente constitucional João Goulart), un Presidente electo por la ciudadanía traspasa el mando a otro de similar origen, aunque fuese la misma persona. Si bien los Presidentes Sarney e Itamar Franco surgieron de procesos institucionales, lo hicieron en circunstancias anómalas. El primero como resultado del fallecimiento del Presidente electo, Tancredo Neves, el segundo como producto de la destitución de Collor de Melo, Cardoso es el primer mandatario civil que culmina regularmente su mandato, y lo entrega a quien vence en las elecciones. No pasaba desde hace más de 30 años. En Brasil hay un nuevo sistema político luego de la larga dictadura militar, existe un nuevo y sólido sistema de partidos, las FF.AA han vuelto a su rol profesional, y esas son buenas bases para enfrentar cualquier crisis.

En Venezuela la certidumbre del triunfo de Chávez provocó todo tipo de incertidumbres políticas y económicas. Luego de dramáticos e inútiles esfuerzos de los partidos tradicionales (Acción Democrática y Partido Social Cristiano de Venezuela (COPEI)) por conformar un bloque que parase la candidatura del Coronel Hugo Chávez, éste terminó por derrotarlos ampliamente en las urnas. Venezuela vivió uno de sus peores años económicos, y la que fuera otrora la economía latinoamericana con mejor ingreso per capita, hoy enfrenta una situación de pobreza generalizada. En un medio donde además la clase política está muy desprestigiada, por ineficacia y también por casos de corrupción. Este fenómeno ya se había anunciado en la elección pasada con el triunfo de Rafael Caldera, quien había encabezado un rearme moral de la política pero que durante su gestión tuvo un deficitario manejo macroeconómico. Chávez encabeza una disconformidad social y una profunda crítica al sistema político que busca mecanismos institucionales de reforma, mediante la promesa de convocar a una Asamblea constituyente.

En suma, *la democracia en América Latina es un proceso en curso*, donde hay países que tienen ya consolidado un nuevo sistema político

(Brasil, Bolivia, Argentina, entre otros), otros donde éste está afianzándose y otros que atraviesan por fuertes crisis (Paraguay, Ecuador, Colombia). Pero que existan elecciones no implica que todo sea color de rosa.

Para empezar, en el plano político pueden convivir las elecciones y los partidos políticos, con el autoritarismo y las regresiones. El caso más palmario es Perú. Durante 1998 prosiguió el sistemático proceso de concentración de poderes a favor del poder ejecutivo. El Presidente Fujimori, ejerce una fuerte injerencia en el poder judicial, destituyendo o interviniendo los mecanismos institucionales de control de las autoridades, como el Tribunal constitucional. La dócil mayoría parlamentaria que detenta -facilitada por la hecatombe de los partidos tradicionales- le permite legitimar sus diferentes decretos, asimismo, su intervención en el poder judicial le posibilita ratificar “legalmente” sus principales decisiones, entre ellas, rechazar por la vía administrativa la petición de más de un millón de ciudadanos de someter a referéndum la aceptación de una segunda re elección del Presidente Fujimori. Este proceso, de autoritarismo “legalizado” que arrancó en abril de 1992, proyecta el próximo año a un tercer mandato del actual mandatario, que así cumpliría más de 16 años en el poder (1990 - 2006).

Sin embargo, en el año que culminó se produjo un importante cambio en las “alturas del Estado”. Desde su instalación, el fujimorato había reinado sobre la base de un trío de poder: el Presidente, el jefe de las FF.AA, (Gral. Nicolás Hermoza), y el “asesor” Vladimiro Montecinos, jefe real del poderoso Sistema de Inteligencia Nacional. A fines del pasado año, Hermoza paso a retiro, cosa que debería haber sucedido hace varios años de acuerdo al normal ascenso del escalafón de las FF.AA peruanas. Son muchos los que interpretan el movimiento como un incremento del poder de Montecinos, quien acomodó en puestos claves del ejército a sus compañeros de promoción de los tiempos de su paso por la Escuela militar.

En medio del generalizado proceso de democratización latinoamericano, el Perú representa el caso más flagrante de involución. También representa el silencio de la diplomacia latinoamericana ante un Estado que ha sido reiteradamente denunciado en la Corte Interamericana de Justicia, la cual ha fallado a favor de los reclamantes, ya sea por casos de tortura, de atentados contra la libertad de prensa, denegación de justicia, e inclusive por haber condenado a militantes chilenos del Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (MRTA) a cadena perpetua bajo el delito de “traición a la Patria” (sic). El tema es más amplio, las

dificultades de la democracia peruana (y su tendencia al autoritarismo) no son nuevos, descansan, o reflejan los problemas de una sociedad poco integrada, de un Estado que no acaba de cumplir su rol “nacional” y de una débil sociedad civil. No es de extrañar entonces que los partidos sean débiles, y que las soluciones mesiánicas (sean del tipo fundamentalista como Sendero o del populismo fujimorista) encuentren cabida.

En la base de las debilidades del proceso democrático latinoamericano están también las enormes desigualdades económico sociales que se reflejan en el continente. En la actualidad son más de 200 millones los que arañan en la línea de pobreza, en un continente que paradójicamente, a lo largo de la década de los noventa ha experimentado momentos de notorio crecimiento. El tema es más complejo cuando la evolución de las comunicaciones ha “achicado al mundo”, es decir, en casi todos los rincones del continente hay acceso a la radio, a la TV o al cine. Los latinos de fin de siglo, a diferencia de sus abuelos de comienzos, saben que existe una vida mejor, diferente a la de ellos. En los países que conforman la cuenca del Caribe (Centro América, México y el Caribe propiamente tal) la solución lo representa la migración hacia los EE.UU. creándose un activo, ilegal y productivo fenómeno migratorio. Paradojas de la globalización, gracias a esta migración muchos países sobreviven sin problemas sus penurias merced a las remesas de los “braceros” a sus familias. El Salvador, Nicaragua, Haití, México, Guatemala, entre otros, compensan muchos de sus déficits merced a un flujo de dólares provenientes de los ahorros de los migrantes. De no contabilizarse con las remesas, las cuentas nacionales no cuadrarían.

Pero la pobreza es un concepto relativo. Es probable que muchos habitantes “pobres” de los países rioplatenses vivan mejor que las capas medias centroamericanas o mexicanas. Pero ellos se comparan con su pasado reciente, cuando merced a la expansión económica de comienzos de siglo, y al vigoroso movimiento migratorio, se desarrolló uno de los estados de bienestar más logrados de la región. Por generaciones argentinos y uruguayos crecieron al amparo de servicios públicos baratos -sino gratuitos- y eficientes, que permitieron una movilidad social sobre la cual se erigió una poderosa y extendida “clase media”. Hoy, en los tiempos del adelgazamiento estatal, de la rentabilidad de las empresas y servicios públicos, de la privatización y la desregulación del mercado laboral, estamos en presencia de un implacable proceso de pauperización de las capas medias. De alguna manera, a los venezolanos les pasa lo mismo, del *boom* del petróleo de los años setenta que los llevó a tener uno de los per capita más altos de la región, han pasado en

los últimos años a una situación de pobreza para la mayoría. El empobrecimiento de las capas medias es quizás más duro de soportar que la pobreza de aquellos deciles de la población que siempre han estado en la misma condición. Es probable que un “pobre” argentino como hoy más carne de res que un empleado mexicano, pero sentirá su miseria en mayor medida. El contrapeso lo representa la masificación del crédito privado (vía tarjetas de crédito y generalización de financieras de todo tipo) que permite crear lo que el sociólogo chileno Tomás Moulián denomina el desplazamiento del ciudadano al consumidor, caracterizado por su endeudamiento.

Asimismo, estamos en presencia de un temprano “*desencanto con la democracia*”. Los países que salieron de prolongadas dictaduras militares, o los que alcanzaron la paz en Centro América luego de más de una década de guerra civil, cifraron grandes esperanzas en la democracia y en la paz. Por cierto, los objetivos de estabilidad política, de orden y tranquilidad coparon la atención de estas sociedades en los primeros años de la transición o de la pacificación, pero ya han pasado algunos años, se han sucedido nuevos gobiernos, y a estas alturas es claro que la “alegría no llegó para todos”. Peor aún, las sucesivas crisis económicas que han golpeado a la región (el “tequila” de 1994 y recientemente el “efecto zamba”) han mostrado que la globalización no está exenta de crisis, y que los sacrificios que se impusieron a las poblaciones para asegurar un mañana prospero, no han sido suficientes. Cuando los gobernantes de hoy convocan a nuevos sacrificios, es comprensible que buena parte de la población se resienta y rechace a los partidos, a las elites. Las mayorías insatisfechas son crecientes en la región, y están dando lugar a la emergencia de diversos tipos de liderazgos que desafían las representaciones tradicionales. Chávez es un buen ejemplo, de alguna manera Oviedo también lo expresó en su momento. En la base del poder de Fujimori también encontramos elementos similares, aunque los destinos hayan sido diferentes.

En la región del Caribe la democracia muestra algunos casos problemáticos. Haití no logra estabilizarse, peor aún, el proceso democrático se resiente con la paralización del parlamento y la prosecución del *impasse* con el Presidente. La decisión de este último de disolver el congreso y gobernar por decreto es obviamente una anomalía. Todo esto en medio de la persistencia de una miseria inenarrable. La demolición sistemática que hizo el duvalierismo de la sociedad y de su economía durante décadas es la base estructural de estas dificultades. El principal partido de oposición, la Organización del Pueblo en Lucha (OPL) ha sufrido un revés con la disolución del

Parlamento donde tenía mayoría, además, ha vivido el hostigamiento a sus líderes, incluido el asesinato de un senador de sus filas. Del otro lado, la figura del ex Presidente Aristide se proyecta como el verdadero poder detrás de Preval, y se prepara para presentarse en las próximas elecciones.

Cuba es otro caso singular. Es la última rémora de la guerra fría en la región. Pese a que el año inició con la visita papal y promesas de apertura política, a corto andar el régimen reafirmó su voluntad de no innovar en materia política, a cambio de la mayor apertura económica posible. Por su parte, los EE.UU han mantenido invariable su política de aislamiento y cerco. La inflexibilidad de ambas posiciones pronostican la persistencia del conflicto y entre medio, una difícil situación económica para la mayoría de la población.

b) El proceso de integración

La economía regional vivió un trago amargo en el año que culmina. La crisis asiática volvió a poner al desnudo flancos vulnerables de la modalidad de inserción al mercado mundial que han adoptado la mayoría de los países latinoamericanos en los últimos años, al igual que lo había hecho el “efecto tequila” en 1994. La devaluación mexicana afectó en especial a México y Argentina, ambos países cayeron en PIB el año siguiente de manera dramática, pero a diferencia de aquella oportunidad, hoy la crisis afecta a la mayoría de los países de la región.

La crisis repercute en la región a través de diferentes mecanismos, pero sumados arrojan una interrogante de incertidumbre sobre el futuro de la estabilidad económica, lo cual repercute en la confianza de la inversión extranjera. América Latina que había gozado en años anteriores de un saludable flujo de capitales externos, esta vez lo ve contraer. Como el ahorro interno de los latinoamericanos nunca ha sido una virtud, las dificultades de inversión se acrecientan, y sin inversión ya sabemos que no es posible incrementar el producto. Además, elevados déficits en cuenta corriente, no siempre bien cubiertos por disponibilidades de reservas o flujos de capital, empeoran el cuadro, hasta el ordenado Chile llega a tener un déficit superior al 6%. La situación se complica con el descenso del valor de las exportaciones de materias primas (petróleo y cobre son buenos ejemplos de ello). Durante 1998 la mayoría de los países latinoamericanos debieron ajustar a la baja sus presupuestos y sus metas de crecimiento.

Los ajustes mayores los vivieron los principales países petroleros (México y Venezuela, que disminuyeron sus ingresos en cerca de 5.000 millones de dólares cada uno, Ecuador ya lo relatábamos). A su vez, las devaluaciones asiáticas provocan la pérdida de competitividad de algunos productos latinoamericanos, en especial en aquellos que por razones anti-inflacionarias, preservan paridades cambiarias relativamente fijas (Brasil, Argentina, Chile). El tema desborda a América Latina y se transforma en uno de los principales desafíos del sistema económico internacional, colocando en la agenda internacional el tema de la regulación de los flujos de capital, el papel de los mecanismos de regulación y su necesaria reforma. Es un tema global, pero en 1998 repercutió de manera particular en la región.

El proceso de integración prosiguió su curso, pero se desaceleró en 1998. En primer lugar, luego de grandes expectativas, se desarrolló la II Cumbre de las Américas. Como es sabido, el mecanismo es continuador de la reunión de Miami en 1994, y fue convocado por los EE.UU para conformar un “gran mercado desde Alaska hasta la Patagonia”. También por todos es conocido que por razones de política doméstica, el gobierno de los EE.UU no obtuvo de su congreso la aprobación de la “vía rápida” para iniciar negociaciones. Así quedó sellada la suerte de la ampliación del Tratado de libre Comercio de América Latina (NAFTA), y en la puerta de la iglesia, como novia vestida y alborotada, quedó Chile a quien en diciembre de 1994 se le había invitado formal y públicamente a formar parte del nuevo bloque, como primer paso para integrar después a las restantes economías latinoamericanas. Significa eso que el NAFTA se acabó? Para nada, porque los tres países que lo integran cada uno, a su manera, ha sabido sacar algún provecho del acuerdo, lo que es legítimo y predecible. Lo que sí murió es la vía de “ampliación del NAFTA hacia el sur” como mecanismo de relación entre esos países (en especial EE.UU) y los restantes latinoamericanos. Entonces surgió la idea de crear el ALCA (Acuerdo de Libre Comercio de las Américas) y se adoptó un conjunto de mecanismos para estudiar el proceso, y se conformaron las correspondientes comisiones, que cada cierto tiempo se reunirán en Miami para constatar los avances e instar a resolver los diferendos. Desprovisto de su plato principal (el acceso preferente a la economía norteamericana) la oferta de EE.UU perdió mucho atractivo en la región, la promesa de un ALCA para seis años más adelante quedó concretada en algo que es lo que recién relatábamos: sesiones de algunos funcionarios en Miami.

¿Puede el ALCA transformarse en un motor de la integración regional?
Están todos los países de la región convencidos de que es la mejor ruta?

Difícil pregunta, pero veamos los intereses de los países más grandes. México ya ingresó al mercado norteamericano, y pagando grandes precios: cuotas de petróleo preferente, mecanismos en materias ambientales y laborales, diversos costos políticos altos para un país tradicionalmente nacionalista y orgulloso de su tradición, en fin. Pero México ya está en el mercado norteamericano, de hecho ya estaba antes del NAFTA. Pagó grandes costos por regularizar esa situación que compromete a más del 80% de su comercio exterior. ¿Estarán interesados los empresarios mexicanos en que ese mercado que lograron abrir a grandes precios, se abra para sus competidores brasileños o argentinos? La historia dirá.

Brasil por su parte tiene un comercio exterior más diversificado que México, y además proyecta con fuerza su irradiación hacia el ámbito Mercosur, teniendo un amplísimo mercado interno y una industria volcada hacia él en gran medida. Brasil que es una potencia con 800.000 millones de dólares de producto interno, ¿tiene las mismas urgencias, las mismas necesidades, la misma óptica para apostar casi todo o nada al ALCA? ¿Estará particularmente interesados en ir a una negociación con los EE.UU sobre el tema, de la mano de un acuerdo regional? No es comprensible que sea cauto? Argentina, comprometida entre su proyección económica hacia Mercosur, Sudamérica y Europa, y su diplomacia "carnal" con los EE.UU tironeada a ratos por su alianza económica con Mercosur y su alianza política con Washington, ¿estará dispuesta a indisponerse con su vecino y principal socio económico por un acuerdo comercial panamericano? Entonces si los mexicanos, los brasileños y los argentinos (y ahí va más del 80% del PIB latinoamericano) ven con distancia -por razones diversas- un acuerdo apresurado sobre el ALCA, ¿qué se puede esperar? Solo lo que está y seguirá pasando: una serie de reuniones de funcionarios en Miami.

Mil novecientos noventa y ocho mostró algo que se ha insinuado a lo largo de los últimos años. El camino más concreto de integración en América Latina sigue siendo el de carácter sub regional. Mercosur prosiguió su marcha, aún cuando se afectó con el impacto de la crisis asiática, y con los vaivenes de la economía brasileña. La devaluación del real, si bien no fue tan traumática como la mayoría la esperaba, afectó al proceso integracionista, ya que diversas medidas adoptadas por las autoridades brasileñas repercuten en sus socios, en especial en Argentina. La Comunidad Andina de Naciones no pasa por un buen momento, en gran parte, porque la mayoría de los países que la integran tienen que enfrentar diversas crisis internas (ya hallamos de cómo caminaron en 1998 las economías ecuatoriana, colombiana y

venezolana). En ese contexto, los acercamientos entre Mercosur y la CAN no avanzaron substantivamente.

La integración -o más bien concertación- política también se afectó. El Grupo de Río enfrentó uno de sus primeros problemas de crecimiento en 1998. En la reunión de Panamá (septiembre) no logró concretarse el pedido de incorporación al mecanismo que habían planteado los países centroamericanos y la República Dominicana. Las razones que explicarían estas dificultades son variadas, pero lo concreto es que se perdió la posibilidad de constituir y consolidar una instancia política que hubiera implicado una nueva concertación regional. Hoy en día Centro América participa en el Grupo a través de un representante, al igual que los países del Comunidad Caribeña y Mercado Común del Caribe (CARICOM). ¿Cuál será el camino que siga el proceso de concertación política latinoamericana? En los tiempos actuales, y sobre todo mirando los sustanciales cambios que está provocando el conflicto en los Balcanes (expansión de atribuciones de la OTAN, deficiencias del mecanismo de seguridad colectiva de la ONU, reacomodo de las potencias en la lucha por la hegemonía), se hace más necesario que nunca una presencia colectiva latinoamericana en el ámbito internacional, para tratar los problemas de la región. Es claro que la Organización de Estados Americanos (OEA) tiene límites (más allá de su curriculum histórico y su grado de eficacia) dado que también debe responder a otro objetivo: servir de puente para el dialogo de América Latina con los EE.UU. La dificultad radica en que en muchos de los temas internacionales y regionales, los intereses son diversos, comprensiblemente, porque uno es una súper potencia y los otros somos países emergentes.

El otro mecanismo, el de las Cumbres Ibero Americanas, parece estar tocando fondo. En esta oportunidad el encuentro de fin de año en Oporto mostró que el mecanismo, que surgió con fines más bien culturales con ocasión de los 500 años, ya cumplió buena parte de su cometido. Pero ha generado un puente continuador, que se conformará en junio de 1999 con ocasión de la primera cumbre Euro Latinoamericana a efectuarse en Río de Janeiro.

En suma, la integración económica se desaceleró en 1998 y la concertación política enfrenta nuevos problemas, en medio de fuertes cambios.

c) La pacificación

La paz y la guerra también se movieron en 1998. A fines de año se firmó un acuerdo de paz entre Ecuador y Perú que puso fin al conflicto en la cordillera del Cóndor, principal conflicto de carácter ínter estatal de la región. Este proceso sirvió para demostrar las potencialidades de los acuerdos subregionales de seguridad. En este caso, los llamados países Garantes del Protocolo de Río (EE.UU, Brasil, Argentina y Chile) además de supervisar el cumplimiento del alto al fuego y la separación de fuerzas en los altos del río Cénepa, obtuvieron de los dos países en conflicto, el mandato para proponer una fórmula de solución. En la práctica mutaron de garantes a mediadores, y con éxito.

En cuanto a la guerrilla, tanto en Colombia como en Chiapas se abrieron espacios de negociación. En el caso colombiano, en gran parte esto se explica por la intensidad que alcanzó el conflicto a lo largo del año, donde la guerrilla, en especial las FARC propinaron reiteradas derrotas al Ejército. El Presidente electo, Andrés Pastrana se entrevistó antes de asumir su mandato con la comandancia general de las FARC, en dicha oportunidad se prefijó un itinerario para iniciar las negociaciones, que se cumplió cabalmente en los meses siguientes. Las primeras reuniones se desarrollarán ya en el actual año y será tema de futuro análisis, lo que queda en claro es que en Colombia la agenda de negociación es amplia, implica temas constitucionales, económicos, reformas sociales, derechos humanos, y como lo enseña la experiencia centroamericana al respecto, es probable que el alto al fuego, la separación de fuerzas y la desmovilización de las tropas sea un producto del proceso de negociación y no su punto de partida. El pronóstico más probable es que en los próximos años tengamos negociación en el marco de una guerra interna. La complejidad de la situación colombiana, la diversidad de actores políticos y militares que actúan en el conflicto obliga a ser realista respecto a las posibilidades de un acuerdo pronto.

En Chiapas, después de casi dos años de suspendidas las conversaciones, estas se reanudaron parcialmente. A diferencia de lo que ocurre en Colombia, en el sureste mexicano no hay guerra, ni menos combates pero sí mucha violencia. El zapatismo ha ensayado diversos mecanismos para romper el inmovilismo y forzar una reapertura de negociaciones, el gobierno por su parte se queja de lo que denomina una falta de real voluntad del Subcomandante Marcos y su gente de ponerle fin al conflicto.

En la práctica el conflicto se estanca en la negociación, pero eso no impide que la realidad económica y social de la región se siga expresando con todas sus contradicciones. En el escenario político mexicano están contempladas elecciones presidenciales para el año 2000. Analistas varios sostienen que Marcos está esperando un cambio de gobierno para tener mejores condiciones de negociación, otros estiman que el gobierno prefiere una estrategia de dilación en la negociación mientras socava vía gasto público la adhesión de los simpatizantes del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y controla militarmente la región. En los hechos se trata de un conflicto no militar -en realidad, nunca lo fue, salvo los combates de los primeros días de 1994- y comprueba las tesis de quienes sostienen que se trata más bien de un conflicto de naturaleza étnica cultural, con dramáticas expresiones económicas y sociales. Quien conozca la región chiapaneca coincidirá que se trata de una de los puntos de América Latina que concentra todas las injusticias y discriminaciones del continente.

En Centro América se viven los años de la pacificación. El Salvador cumplió más de seis, a partir de los Acuerdos de Chapultepec, de enero de 1992. Nicaragua ya va en el segundo gobierno electo luego de que los sandinistas pasaran a la oposición. Los acuerdos de paz en ambos países se han cumplido en lo medular, si bien hay problemas de violencia (pandillas, secuestros) son en su mayoría delitos comunes, cometidos en algunos casos por ex combatientes no reinsertos, pero corresponden más a temas del fuero penal. En Guatemala en cambio, la violencia sigue manteniendo tintes políticos, pocos sí, pero significativos. El caso que más descuella es el asesinato a comienzos de año del obispo de Guatemala, Juan Gerardi asesinado a los dos días de haber presentado el Informe de Reconstrucción de la Memoria Histórica, que precisaba la responsabilidad del ejército y la guerrilla en la violación de los derechos humanos. El mencionado Informe REMHI indica que más del 90% de la responsabilidad recae sobre las FF.AA. Pese a que ya ha transcurrido más de un año del brutal crimen, a la fecha no hay indicios de solución y si mucha desinformación, incluso se trató de inculpar a un sacerdote en el crimen. La paz en Guatemala todavía tiene poderosos enemigos.

Balance y perspectivas

Mil novecientos noventa y ocho fue el penúltimo año del siglo XX. En América Latina lo vivimos como acostumbramos los latinos: arrastrando problemas de vieja data, sorprendiéndonos de nuevos temas, y

combinando la búsqueda de estabilidad con las diversas dinámicas de cambio, no todas para mejor. Para los afanosos en estudiar la región se verificó una vez más que se trata de un objeto de estudio muy cambiante y a ratos medio caótico. En suma, América Latina es tan diversa como intensa. Probablemente, quienes estudien el sistema político belga o suizo no tengan los mismos desafíos.

La presentación que hemos hecho muestra las principales dinámicas de cambio de la región. No obstante, metodológicamente es preciso incorporar la región en su contexto, que condiciona la realidad de los países, aunque no la determina. Ese contexto es el de una economía cada vez más globalizada y de una fuerte competencia por la hegemonía entre las principales potencias luego de derruido el esquema bipolar vigente desde 1945.

En este último punto, es preciso advertir, que la recomposición de las hegemonías que está en curso a escala planetaria, una vez superado el orden bipolar vigente entre 1945 y 1989, ha repercutido en América Latina en varias dimensiones. Mil novecientos noventa y ocho confirmaron esas tendencias a lo largo del año.

Respecto a la inserción internacional, América Latina ha privilegiado una apertura al mundo teniendo como prioridad la integración sub regional por sobre otras de alcance más continental. Esto es claro en el movimiento de los países más grandes. Mientras Brasil opta por consolidar Mercosur y ampliarlo progresivamente, México asume su alianza económica y de seguridad con los EE.UU. Ni México está particularmente interesado en abrir tempranamente esa puerta a Brasil (y otros), ni éste tiene prioridad por incorporar a México al Mercosur. Argentina ha optado por una doble alianza estratégica: con EE.UU. (en términos más estratégicos) y con Brasil (con intereses económicos, de integración y de seguridad).

Los restantes países de la región han privilegiado la integración con sus vecinos. Las perspectivas de integración a escalas regionales o hemisféricas, de momento no pasan de lo declarativo o a lo más están a nivel de comisiones de estudio. Es el caso de ALCA, pese a los amplios acuerdos suscritos en Santiago en abril.

La integración ha sido un eje de la inserción internacional latinoamericana, la apertura comercial y la desregulación han sido otro. En el marco de dicho proceso, los países de la región han impulsado programas de ajuste estructural y reformas profundas a su estructura

productiva. Si bien ese proceso se inició ya en los años ochenta, ha continuado desplegándose, a pesar de que la crisis asiática desnudó uno de los lados oscuros de ese tipo de inserción y repercutió en crisis de diferente profundidad en los países de la región. La crisis ha obligado a medidas más fuertes, con los consiguientes impactos sociales que en tiempo de elecciones, terminan por expresarse en descontentos políticos. El balance de esta crítica se mueve entre el anhelo de estabilidad y el temor al retorno de los desequilibrios. El afán de orden predominó en las elecciones brasileñas, la protesta en Venezuela. Otros países estuvieron marcados por coyunturas más domésticas: la guerra y la paz en Colombia, la estabilidad en Paraguay y Ecuador.

El proceso democrático sigue desarrollándose, aunque no en forma lineal (a veces se retrocede). En 1998 se desarrollaron elecciones presidenciales en seis países, pero mientras en unas eran reiteraciones cívicas (Costa Rica) o cierres de transición (Brasil), en otras se desarrollaron en medio de fuertes crisis (Paraguay) o generaron agudas polarizaciones (Venezuela). También hubo ruido de sables: en Paraguay el Ejército no fue ni disciplinado, ni “no deliberante” en la crisis Oviedo; los militares colombianos no han ocultado su disconformidad con las actuaciones de los gobiernos civiles frente a la guerrilla. En Guatemala la resistencia a los acuerdos de paz es más que evidente en algunos episodios.

Pero es justo reconocer que las amenazas a la democracia no solo provienen de algunos cuarteles. También de algunos gobiernos civiles: Perú prosiguió su camino de concentración de poderes a favor de un Ejecutivo que en el año arrasó con el Tribunal constitucional, con atribuciones de otros entes judiciales, que de una plumada rechazó la petición de más de un millón de ciudadanos que pedían referéndum para aprobar o rechazar la reelección presidencial.

Así, articulando el impacto de la crisis asiática, los diversos procesos de pacificación, el desenvolvimiento del proceso democrático y en medio de un acelerado proceso de integración, América Latina concluye 1998.

EL PROCESO DE CUMBRES HEMISFERICAS: LA NUEVA AGENDA DE COOPERACION EN LAS AMERICAS¹

Carlos Portales C.

La reunión de los Jefes de Estado y de Gobierno de los países americanos realizada en la ciudad de Miami entre el 9 y el 12 de diciembre de 1994, fue el primer encuentro presidencial desde la reunión Cumbre de Punta del Este, Uruguay, celebrada en 1962, que cimentó la Alianza para el Progreso, el gran diseño de reforma y cooperación entre Estados Unidos y América Latina en el marco de la Guerra Fría.

Treinta y dos años más tarde, ya en el mundo de la post-Guerra Fría, la Cumbre de Miami fortaleció un nuevo proceso de cooperación en las Américas -el proceso de Cumbres- sobre la base de la convergencia de visiones en lo político (*democracia*), en lo económico (*libre comercio*) y en lo social (acción colectiva para lograr *equidad*) que ha venido predominando en la década de los 90.

En comparación con períodos anteriores del sistema interamericano, esta nueva convergencia de visiones incluye no sólo una afirmación declarativa de los principios democráticos, sino la existencia de gobiernos elegidos por votación popular en todos los países participantes en las Cumbres; la coincidencia en la necesidad de fortalecer, a través del libre comercio y la inversión, la participación de las economías de los países de la región en el mercado mundial como camino para el desarrollo, y la afirmación compartida de la necesidad de

¹ Ponencia presentada al Seminario "La OEA a sus Cincuenta Años Reflexiona ante el Siglo XXI", organizado por Casa de América, Madrid, España, del 13 al 15 de octubre de 1998.

mejorar los niveles de equidad e igualdad de oportunidades como condición de un desarrollo estable en el continente.

La valoración común de los pilares del desarrollo político, económico y social contrasta con diferencias marcadas que en décadas anteriores se encontraba tanto en la definición como en la aplicación de los principios democráticos en nuestro continente, donde gobiernos elegidos y regímenes autoritarios se sucedían y ante los cuales la política estadounidense no siempre se relacionaba con la efectiva vigencia de esos principios; en las que encontrábamos visiones económicas que enfatizaban las puertas abiertas al libre comercio -generalmente en el Norte- frente a las que sostenían la necesidad de un previo desarrollo hacia adentro, en América Latina; y en las que para algunos -en el Norte y en el Sur- el desarrollo social sería la consecuencia -casi mecánica- del crecimiento económico, mientras que para otros -en el Sur- se requería un papel decisivo de un Estado involucrado directamente en la gestión productiva para lograr mayores niveles de equidad².

Las nuevas visiones compartidas se reflejaron en Miami y se han proyectado en el tiempo. La Primera Cumbre de Miami no quedó solo en la letra de sus documentos, sino que dio vida a un rico proceso intergubernamental con la progresiva participación de los organismos internacionales en la implementación de las diversas iniciativas que nacieron de la Declaración de Principios y del Plan de Acción de Miami, incluida una reunión Cumbre sobre Desarrollo Sostenible realizada en Santa Cruz de la Sierra en diciembre de 1996. Los Jefes de Estado y de Gobierno se reunieron nuevamente el 18 y 19 de abril en la Segunda Cumbre de las Américas en Santiago de Chile. En la Declaración de Santiago y el Plan de Acción de la II Cumbre de las Américas, los Jefes de Estado y de Gobierno acordaron institucionalizar el proceso de cumbres.

¿Cuál es la naturaleza de este proceso?. ¿Cuáles son las posibilidades de su proyección efectiva como motor y eje de las relaciones hemisféricas?, ¿qué implica el proceso de Cumbres de las Américas para las relaciones de la región con otras zonas del planeta?

Para responder a estas preguntas analizaremos, en primer lugar, como ha evolucionado este proceso desde Miami hasta Santiago: la preparación de las Cumbres, la responsabilidad en la implementación de sus

² En relación a los cambios de visiones ver Jorge Domínguez, "The Americas: Found, and Then Lost Again" en *Foreign Policy*, N° 112, Fall 1998.

acuerdos y en la supervisión de la ejecución de los mismos; así como la relación entre la Cumbre y los organismos internacionales, especialmente con la Organización de los Estados Americanos (OEA).

En segundo término, nos referiremos brevemente a los principales temas substantivos impulsados por el proceso de cumbres en los ámbitos de desarrollo político, económico, social y ambiental, y al proceso de implementación de sus acuerdos, teniendo en cuenta muy especialmente el efecto de estas orientaciones en la acción de la OEA.

Finalmente, haremos una evaluación del impacto del proceso de cumbres en las relaciones hemisféricas y en las nuevas posibilidades de cooperación entre las Américas y con otras regiones del mundo, especialmente con Europa.

I. El proceso de Cumbres desde Miami a Santiago

Es importante recordar que la Cumbre de Miami surgió de una invitación del Presidente de los Estados Unidos a los Jefes de Estado y de Gobierno de los países americanos, con la excepción de Cuba. Esta invitación incidió en el formato de la reunión y en su proceso preparatorio. Para llevar adelante esta iniciativa el gobierno de Estados Unidos realizó consultas bilaterales y con grupos de países de las Américas para culminar con las negociaciones poco antes de la reunión de Miami³.

Ya a comienzos de los 90 muchos de los procesos de subregionalización en América Latina y el Caribe estaban asentados; de ahí que la interlocución estadounidense haya sido no solo bilateral, sino con grupos de países como el Comunidad caribeña y mercado común del Caribe (CARICOM), los países centroamericanos y, muy especialmente, con el Grupo de Río, que a comienzos de la década había llegado a ser la expresión más fuerte de una personalidad política propia de la región latinoamericana⁴.

³ Ver, Richard Feinberg, *Summitry in the Americas*. Institute for International Economics, Washington, D. C., 1997.

⁴ El Grupo de Río cuyos orígenes están en el Grupo de Contadora y en el Grupo de Apoyo a Contadora se había ampliado en los 90, especialmente en la Cumbre de Caracas de 1990 incorporando a las nuevas democracias de América del Sur y a un representante de América Central y a otro del CARICOM. Durante los primeros años de los 90 el Grupo de Río estableció diálogos institucionalizados con otras regiones y países de mundo, especialmente con al Comunidad Europea (Unión Europea) y con Japón. Al sur ir la invitación de los

La presencia de Canadá ha constituido otro elemento distintivo muy importante del nuevo proceso: se trata de un país desarrollado, miembro del Grupo de los Siete, que desde su ingreso a la Organización de Estados Americanos ha introducido al sistema interamericano un componente adicional al eje tradicional Estados Unidos-América Latina y al más reciente Estados Unidos-América Latina y el Caribe.

El proceso de Cumbres ha recogido estas formas más complejas de interacción hemisféricas. Después de Miami se evolucionó hacia una conducción más colectiva del proceso: bajo la presidencia de Estados Unidos, comenzó a funcionar el Grupo de Revisión de Implementación de Cumbres (GRIC), que a nivel de Vice-Ministros hizo el seguimiento periódico del proceso de implementación de las iniciativas de Miami. La ejecución de cada iniciativa fue entregada fundamentalmente a los gobiernos, con el apoyo de los organismos internacionales pertinentes y fue coordinada por un país o por varios países y también, en algunos casos, por organismos internacionales.

La Organización de Estados Americanos, compuesta por los mismos 34 Estados que participaron en Miami, y que no había estado directamente involucrada en la preparación de la Primera Cumbre, fue encargada de una importante cantidad de iniciativas y se ha ido progresivamente involucrando en el proceso. En la Asamblea General de la OEA celebrada en Montrou, Haití aprobó la resolución 1349 (XXV), que incorporó las iniciativas de Miami encomendadas por los Jefes de Estado y de Gobierno a la OEA a la agenda de trabajo regular de la Organización y creó la Comisión Especial del Consejo Permanente sobre Gestión de Cumbres Interamericanas *“con el fin de asegurar un seguimiento eficaz, oportuno y apropiado de las actividades encomendadas a la Organización por la Cumbre de las Américas y coordinar, si así fuera decidido, la preparación, participación y seguimiento por parte de la OEA en futuras Cumbres que involucren a todos los Estados miembros y en las cuales la OEA sea llamada a participar en su ejecución y seguimiento”*.

La Conferencia Cumbre de Santa Cruz de la Sierra sobre Desarrollo Sustentable, que surgió de las Iniciativas 22 y 23 del Plan de Acción de Miami fue preparada en el seno de la OEA y la ejecución de sus acuerdos fue encomendada a la Organización.

Estados Unidos, el Grupo de Río se transformó en interlocutor fundamental para la preparación para la Cumbre de Miami.

Junto a este proceso de implementación de las iniciativas se diseñó un camino especial para alcanzar el Área de Libre Comercio de las Américas, bajo la responsabilidad de las más altas autoridades de cada gobierno encargadas del comercio y con la asistencia de un Comité Tripartito formado por la Organización de Estados Americanos (OEA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL).

Desde diciembre de 1994 en Miami hasta abril de 1998 en Santiago, el GRIC se reunió en 13 oportunidades tanto en la fase de supervisión del seguimiento de la ejecución de las iniciativas del Plan de Acción de Miami como en la preparación del nuevo Plan de Acción adoptado en Chile.

El inicio de la preparación de la Segunda Cumbre marcó también un nuevo cambio en la conducción del proceso. Chile, como país organizador de la Cumbre recibió en febrero de 1997 la Presidencia del GRIC, quedando Estados Unidos como co-Presidente. El proceso de preparación de Santiago se realizó colectivamente en el seno del GRIC, que aprobó en Punta del Este en junio de 1997 un proyecto de agenda, que los Ministros de Relaciones Exteriores refrendaron en julio de 1997 con ocasión de la Asamblea General de la OEA en Lima. Un intenso trabajo colectivo de preparación se realizó desde julio de 1997 hasta abril de 1998. Paralelamente se completó el proceso que estableció el marco para el inicio de las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

La fase de preparación incluyó iniciativas de la Presidencia y de la Copresidencia, de los países coordinadores responsables del seguimiento de las diversas iniciativas, así como de los gobiernos participantes, los que tuvieron un prolongado intercambio en las reuniones preparatorias celebradas en Washington en octubre y diciembre de 1997, en Cancún en enero de 1998, nuevamente en Washington en marzo de 1998 y en la reunión de Plenipotenciarios celebrada en Santiago de Chile, del 2 al 5 de abril de este año.

Asimismo la preparación de esta Cumbre incluyó un papel más activo de los organismos internacionales, especialmente la OEA⁵ y la

⁵ Cabe recordar el muy activo papel del Secretario General en la presentación de ideas en el seno del GRIC durante el proceso preparatorio de Santiago y la activación de la Comisión Especial de Gestión de Cumbres Interamericanas como ámbito para revisar en forma conjunta las diversas iniciativas que diversos órganos, organismos y entidades del sistema

Organización Panamericana de la Salud (OPS), así como un apoyo especial en la preparación de los compromisos financieros que surgirían de los acuerdos, de parte del BID y del Banco Mundial. También la CEPAL amplió su compromiso más allá de los temas comerciales a otras iniciativas sociales de la Cumbre.

Se puede concluir que, en contraste con la Primera Cumbre, que se reunió por una invitación de Estados Unidos, esta Segunda reunión fue el resultado de una decisión colectiva de los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas. Se evolucionó desde una respuesta favorable de 33 gobiernos a la iniciativa estadounidense hasta un proceso de acción colectiva en que los Jefes de Estado y de Gobierno han fijado prioridades para la acción cooperativa de sus gobiernos y han requerido la participación de los organismos internacionales interamericanos y de otros organismos internacionales que desarrollan programas en la región para que establezcan formas cooperativas de actuación que permitan alcanzar los objetivos comunes. Estas prioridades son especialmente significativas para la Organización de Estados Americanos cuya membrecía coincide plenamente con la de los Jefes de Estado y de Gobierno que han determinado reunirse periódicamente en Cumbres.

II. El proceso de Cumbres después de Santiago

En Santiago, los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas decidieron continuar reuniéndose periódicamente, institucionalizando el proceso de reuniones Cumbres. Esta decisión de continuidad quedó reforzada cuando al finalizar la Cumbre el Primer Ministro de Canadá ofreció la sede de la próxima reunión, ratificando de esta manera el interés canadiense por convertirse en un muy activo participante de la comunidad de las Américas⁶.

En relación a la organización del proceso, la Cumbre de Santiago ratificó que los Gobiernos son los principales responsables de la implementación de los acuerdos y que el Grupo de Revisión de la Implementación de las Cumbres (GRIC), compuesto por altos

interamericano habían venido implementando desde las Cumbres de Miami y la Conferencia Cumbre de Santa Cruz de la Sierra.

⁶ Además de su muy activa política en el Caribe, Canadá es miembro del TLC de América del Norte con Estados Unidos y México desde 1994, celebró un Acuerdo de Libre Comercio con Chile en 1996 y se apresta a resaltar su política hacia las Américas con la celebración de la IX Reunión de Esposas de Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas en 1999, la XXX Asamblea General de la OEA el año 2000 y la Tercera Cumbre de las Américas a comienzos del próximo milenio.

funcionarios de las Cancillerías, continuará supervisando el proceso de seguimiento y de cumplimiento de los mandatos. A partir de Santiago se estableció también como co-Presidente al país sede de la próxima Cumbre, que se une así a los responsables de la pasada y de la última reunión. De esta manera la co-presidencia del GRIC está compuesta por Chile, Estados Unidos y Canadá. El GRIC opera bajo la regla del consenso.

Se estableció una función de coordinación del GRIC con los organismos internacionales: OEA, BID, Organización Panamericana de la Salud (OPS) y CEPAL a la cual se invita al Banco Mundial. En la ejecución de los mandatos, cuando corresponda, se reconoce también un papel de apoyo a las organizaciones del sector privado y la sociedad civil.

En Santiago se asignó un papel especial a la Secretaría General de la OEA para que actúe como registro o memoria institucionalizada del proceso de Cumbres y para que dé apoyo técnico al GRIC. Se perfila así un proceso de acercamiento práctico entre el ágil mecanismo *ad hoc* establecido por los gobiernos entre altos funcionarios de las Cancillerías y el aparato ejecutivo del principal organismo interamericano.

La Cumbre de Santiago también buscó racionalizar el proceso de seguimiento y ejecución de los mandatos cuando ellos requieran la celebración de reuniones ministeriales sectoriales. Los Jefes de Estado y de Gobierno acordaron que éstas se desarrollaran dentro del marco del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral de la OEA y que, según corresponda, se solicite apoyo técnico a OEA, OPS, BID y CEPAL para su realización.

Después de Santiago, el GRIC ha comenzado a funcionar con una co-presidencia tripartita y ha diseñado las tareas de supervisión del seguimiento, responsabilidad primordial de los gobiernos, que en cada iniciativa informan a los coordinadores responsables. Asimismo ha establecido formas de cooperación con los organismos internacionales involucrados en la ejecución de los mandatos.

La OEA incorporó a su agenda de trabajo los mandatos de la Cumbre de Santiago, al aprobar la resolución 1534 (XXVIII) durante la Asamblea General de Caracas de julio de 1998, instruyendo a la *Secretaría General para que dé cumplimiento a las iniciativas cuya ejecución le han sido encomendadas en el Plan de Acción de Santiago*.

La Secretaría General creó la Oficina de Seguimiento de Cumbres que tiene a su cargo la memoria institucional del proceso, recoge y difunde información, apoya a las unidades de la OEA, incluyendo el CIDI, y presta apoyo técnico a la Comisión Especial de Gestión de Cumbres Interamericanas y al GRIC. Esta Oficina se debe coordinar con los otros organismos internacionales involucrados y con la sociedad civil.

Los desarrollos del proceso de institucionalización de las Cumbres y su vinculación con el sistema interamericano, en particular con la cincuentenaria Organización de los Estados Americanos deberían producir una respuesta a la pregunta de cómo la iniciativa política de cooperación internacional nacida a mediados de los años 90 en las Américas afecta a las instituciones del antiguo sistema interamericano, de cómo la nueva dinámica de interacción y cooperación puede ser asumida por instituciones con reglas, procedimientos y formas con medio siglo de vida y cómo la antigua estructura burocrática del sistema interamericano se debe adaptar a los nuevos requerimientos de los países.

Esta fue la preocupación de los propios Jefes de Estado y de Gobierno expresaron en la Declaración de Santiago al señalar que *“reconociendo la importancia y el positivo papel que han jugado las instituciones hemisféricas, particularmente la Organización de Estados Americanos (OEA), instruimos a nuestros respectivos Ministros para que examinen la forma de fortalecer y modernizar dichas instituciones”*.

Los Ministros de Relaciones Exteriores en la Asamblea General de Caracas aprobaron la resolución 1603 (XXVIII) que estableció un Grupo Especial de Trabajo Conjunto del Consejo Permanente y del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral que está preparando un conjunto de medidas que permitan adecuar esta institución con medio siglo de existencia a los requerimientos de la cooperación internacional para el próximo milenio.

I. La Agenda de las Cumbres

¿Cuáles han sido las principales líneas de acción que han emanado de las Cumbres? ¿Qué nuevas prioridades han surgido de las reuniones de Jefes de Estado y de Gobierno? ¿Cómo se han conjugado estas definiciones con las tareas tradicionalmente desarrolladas por los organismos internacionales y especialmente por los organismos interamericanos?

Sería muy largo hacer un recuento de cada una de las iniciativas adoptadas en Miami y de su proceso de seguimiento, así como de los mandatos de la Cumbre de Santiago y de su proceso de implementación⁷. En este trabajo resaltaremos los principales ámbitos de acción, destacando algunos de los logros más importantes alcanzados. En muchos casos las iniciativas de las Cumbres se refieren a temas que ya estaban presentes en la agenda de los organismos internacionales o en las políticas de países que se encaminaban en esa dirección. Su inclusión en el Plan de Acción los impulsa y refuerza. Es necesario tener presente también que los acuerdos de Santiago no substituyen el Plan de Acción de Miami, por lo que los programas expresados en ese documento continúan vigentes, destacándose ahora en la Segunda Cumbre nuevos desarrollos y respuestas de acuerdo al diagnóstico actualizado de los Jefes de Estado y de Gobierno y basándose en los logros ya alcanzados.

(a) Democracia y Derechos Humanos ⁸

El Plan de Acción de Miami señala que el fortalecimiento, el *ejercicio efectivo y la consolidación de la democracia* constituyen la prioridad política fundamental para las Américas. Asimismo afirma que la OEA es el principal organismo hemisférico para la defensa de los valores y de las instituciones democráticas y para la promoción y consolidación de la democracia representativa.

La puesta en vigencia del Protocolo de Washington modificador de la Carta de la OEA, en 1997, dotó a la Organización de un instrumento adicional para inhibir la ruptura del orden democrático. El fortalecimiento de la Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD) ha permitido no sólo continuar y acrecentar los programas de asistencia electoral, incluida la observación de elecciones, sino que

⁷ Un informe comprensivo sobre los logros alcanzados desde la Cumbre de Miami, preparado por el gobierno de los Estados Unidos, está contenido en *Words into Deeds. Progress since the Miami Summit. Report on the Implementation of the Decisions Reached at the 1994 Summit of the Americas*. Department of State, Washington D.C., April 1998. Un informe del trabajo de ejecución de las diversas iniciativas realizadas por la OEA se encuentra en el documento Cuarto Informe de la Comisión Especial sobre Gestión de Cumbres Interamericanas a los Ministros de Relaciones Exteriores en cumplimiento de las resoluciones AG/Res.1349 (XXV-0/95), AG/Res. 1377 (XXVI-0/96) y AG/Res. 1448 (XXVII-0/97) Doc OEA/Ser. P. AG/doc. 3684/98 de 22 de mayo 1998.

⁸ Nos referiremos aquí a las 8 iniciativas acordadas en Miami bajo el título "La Preservación y el Fortalecimiento de la Comunidad de las Democracias de las Américas" y a los 11 temas aprobados en Santiago dentro del capítulo "Preservación y Fortalecimiento de la Democracia, la Justicia y los Derechos Humanos".

empezar a desarrollar programas de fortalecimiento de las instituciones legislativas y judiciales, además de continuar con su aporte a los procesos de diálogo y reconciliación política en aquellos países que están construyendo nuevos sistemas democráticos después de largos procesos autoritarios o de guerras civiles, como en los casos de Nicaragua, Guatemala, Haití y Surinam.

El Plan de Acción de Santiago puso nuevos acentos en el fortalecimiento de las instituciones democráticas, especialmente de las Administraciones Municipales y Regionales, el fortalecimiento del sistema de justicia y de los órganos judiciales y la modernización del Estado en la administración de materias laborales, así como en la educación para la democracia. El tema de la reforma de la justicia ya ha sido entregado al ámbito de la reunión de Ministros de Justicia de las Américas, cuya segunda reunión se realizará dentro del marco de la OEA, en Lima en marzo de 1999 y el de la modernización de la administración laboral fue el tema principal de la X Conferencia Interamericana de Ministros del Trabajo celebrada el 20 y 21 de octubre de 1998 en Viña del Mar, Chile.

El Plan de Acción de Miami abordó una serie de aspectos destinados a la *protección y promoción de los derechos humanos* en el hemisferio: la adhesión a los convenios de derechos humanos vigentes; los programas de promoción de los derechos humanos, incluyendo los programas educativos; la promoción de los derechos de la mujer, de los niños, de las minorías, especialmente los pueblos indígenas, de los discapacitados y de los trabajadores migrantes. Asimismo, se subrayó la necesidad de mejorar las condiciones carcelarias y la reducción del número de detenidos en espera de juicio. Se planteó fortalecer los programas de capacitación de los agentes encargados de vigilar el cumplimiento de la ley y se abordó la necesidad de fortalecer la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, incluyendo una recomendación para establecer o fortalecer programas de apoyo financiero a estos efectos.

El Plan de Acción de Santiago vuelve a reforzar estos objetivos, destacando la importancia de la participación de la sociedad civil en la definición de políticas de derechos humanos, el papel fundamental del respeto al debido proceso, el compromiso del examen de las legislaciones nacionales para eliminar o modificar las disposiciones que pudieran conducir a algún tipo de discriminación. En cuanto al fortalecimiento y perfeccionamiento del sistema interamericano de derechos humanos señala especialmente la necesidad de fortalecer el

Instituto Interamericano de Derechos Humanos y de apoyar la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH.

El proceso de Cumbres también ha recogido desde otro ángulo el desarrollo de la democracia. Así, el *fortalecimiento de la sociedad y la participación comunitaria* fue un objetivo acordado en el Plan de Acción de Miami y recogido en la Conferencia Cumbre sobre Desarrollo Sostenible celebrada en Santa Cruz de la Sierra donde se aprobó la formulación por la OEA de una *Estrategia Interamericana para la promoción de la participación pública en la toma de decisiones para el desarrollo sostenible*.

El Plan de Acción de Santiago contempló la promoción de organizaciones de la sociedad civil y su participación en los procesos de tomas de decisiones, tarea que deberá ser fomentada por la OEA y para la cual el BID debería contribuir a desarrollar mecanismos financieros⁹.

A pesar de que la Cumbre de Miami contempló una iniciativa sobre *intercambio cultural*, su implementación ha sido muy débil y el tema fue, significativamente, omitido del Plan de Acción de Santiago.

La preocupación por el vigor de las instituciones democráticas se expresó en el Plan de Acción de Miami al incorporarse una iniciativa de *lucha contra la corrupción* que contempló compromisos para avanzar en la búsqueda de transparencia y rendición efectiva de cuentas de las funciones de gobierno, incluyendo el acceso público a la información y la supervisión de las autoridades; el establecimiento y cumplimiento de medidas contra el soborno en las transacciones financieras y comerciales, incluyendo las medidas de cooperación judiciales y bancarias necesarias; el fortalecimiento de normas sobre compras gubernamentales, recaudación de impuestos, administración de justicia y procesos electoral y legislativo; así como el desarrollo en la OEA de un enfoque hemisférico sobre estos temas. Esta iniciativa ha sido implementada en cada país y a nivel multilateral, negociándose y adoptándose la Convención Interamericana contra la Corrupción, primera iniciativa de este género aprobada en el mundo y que ya ha sido ratificada por 14 Estados. Este instrumento ha sido seguido por la Convención de la OCDE para Combatir el Soborno de Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales, firmada por 6 Estados del continente.

⁹ Sobre este tema ver P. J. Simmons, "Learning to Live with NGOs", *Foreign Policy*, Fall 1998, pp. 82-96.

Los países americanos adoptaron también un Programa Interamericano para Combatir la Corrupción y siguiendo los mandatos del Plan de Acción de Santiago realizaron en noviembre de 1998 en Santiago de Chile un Simposio sobre el Fortalecimiento de la Probidad en el Hemisferio que permitió un rico intercambio de autoridades y expertos nacionales y de los organismos internacionales con la participación de organismos de la sociedad civil a fin de buscar caminos de ejecución y de fortalecimiento del mencionado Programa Interamericano. En este mismo campo se ubican las propuestas emanadas de la reunión de representantes gubernamentales sobre Contribuciones en Campañas Electorales, celebrada en Caracas en febrero de 1998.

Ligado también al tema del fortalecimiento de las instituciones democráticas, aparece en este capítulo *la lucha contra el problema de las drogas ilícitas y delitos conexos*, que fue abordado en el Plan de Acción de Miami teniendo en cuenta que se trataba de un asunto en que había enfoques contrapuestos en el hemisferio. Se puso entonces énfasis en la ratificación de la Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1998, en la aprobación de legislación sobre lavado de dinero, en la cooperación para detectar redes de tráfico de drogas y de lavado de dinero, en el establecimiento de programas para reducir la demanda, así como para reducir los cultivos utilizados para el comercio de drogas ilícitas y en el control de precursores químicos, en los esfuerzos para controlar las armas de fuego, municiones y explosivos para evitar su utilización por los traficantes de drogas, así como en diversas medidas que permitan la consideración internacional del problema.

Los avances en este campo han sido considerables, incluyendo la ratificación de la Convención de Naciones Unidas por todos los países y la aprobación de una Estrategia contra las Drogas en el Hemisferio negociada en el seno de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD). Se ha avanzado en la cooperación contra el lavado de dinero y control de precursores. Se aprobó una Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Afines, en noviembre de 1997.

El Plan de Acción de Santiago en su capítulo sobre *Prevención y control del consumo indebido y del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas y otros delitos conexos* marca los avances en este terreno al señalar como objetivo compartido la plena aplicación de la estrategia Antidrogas del Hemisferio, reconociendo avances e instando a

profundizar la cooperación en diversos tópicos ya contemplados en Miami y en nuevos aspectos de las políticas públicas para combatir la droga.

Más significativo aún fue el acercamiento puntos de vista que habían sido diametralmente opuestos, abriendo paso en el marco de CICAD a las negociaciones para el *desarrollo de un proceso único y objetivo de evaluación gubernamental de carácter multilateral, para dar seguimiento al progreso individual y colectivo de los esfuerzos hemisféricos y de todos los países participantes de la Cumbre en el tratamiento de las diversas manifestaciones del problema*. Se cambió así el curso del tema más confrontacional de las relaciones hemisféricas, abriendo paso a enfoques más equilibrados, que tendrán en cuenta los diversos puntos de vista. Tan pronto terminó la Cumbre de Santiago comenzaron los trabajos de negociación del mecanismo de evaluación que se están desarrollando en el ámbito de CICAD.

El Plan de Acción de Miami contempló también *la eliminación de la amenaza del terrorismo nacional e internacional*. Para ello propuso la cooperación bilateral y subregional y la aplicación de los tratados de extradición. Asimismo llamó a una Conferencia Especial de la OEA sobre la prevención del terrorismo. La Conferencia Especializada sobre Terrorismo se realizó en Lima, Perú en abril de 1996 que aprobó una Declaración y un Plan de Acción. La acción cooperativa en este campo se siguió desarrollando a nivel de expertos.

El Plan de Acción de Santiago al tratar el tema *terrorismo*, insta a tomar medidas de acuerdo a esos documentos, alienta a los estados que aún no lo han hecho a incorporarse a los convenios internacionales relacionados con el terrorismo y convocó a una Segunda Conferencia Especializada Interamericana, la que se realizó en Mar del Plata Argentina, en noviembre de 1998, fortaleciendo los canales de cooperación interamericanos en la lucha contra este flagelo.

En este capítulo también el Plan de Acción de Miami introduce el tema *el fomento de la confianza mutua*, proponiendo apoyar las acciones que estimulen un diálogo regional para promover el fomento de la confianza mutua, preparando el camino para una conferencia regional. En este campo el camino recorrido entre Miami y Santiago ha sido inmenso. En noviembre de 1995 se celebró en Santiago de Chile la Primera Conferencia Regional sobre Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad, a la que asistieron 23 Estados miembros de la OEA y más de 30 estados y organizaciones con carácter de observadores. Se aprobaron

11 medidas de fomento de la confianza y la seguridad de carácter voluntarias y se solicitó a la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA que hiciera el seguimiento.

En este contexto los avances, especialmente a nivel subregional, han sido muy importantes. Se ha implementado un programa de desminado en Centroamérica, uno de los programas más importantes que esta ejecutando la OEA, con la asistencia de la Junta Interamericana de Defensa.

Se ha desarrollado un trabajo sobre las preocupaciones especiales de seguridad de los pequeños estados insulares, realizándose dos Reuniones de Alto Nivel, la primera en Washington, D.C. en octubre de 1996 y la segunda en San Salvador en febrero de 1998.

La Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA (CSH) está recibiendo la información transmitida al Registro de Armamentos Convencionales de Naciones Unidas y la presentada al Informe Estandarizado de las Naciones Unidas sobre Gastos Militares. Asimismo ha establecido un registro de expertos nacionales sobre medidas de fomento a la confianza y la seguridad.

Todos estos avances fueron reafirmados en la Segunda Conferencia Regional sobre Medidas de Fomento a la Confianza y la Seguridad, realizada en San Salvador en febrero de 1998, en la que 27 gobiernos aprobaron 9 medidas de fomento de la confianza y seguridad adicionales.

Paralelamente a este proceso, dentro del marco de la OEA, a invitación de EE.UU primero y de Argentina después, se celebraron las Reuniones de Ministros de Defensa en Williamsburg, Virginia y en San Carlos de Bariloche, Argentina, en julio de 1995 y en octubre de 1996.

El Plan de Acción de Santiago contiene un amplio y desarrollado capítulo sobre el tema y se propone estimular el diálogo regional con miras a revitalizar y fortalecer las instituciones del Sistema Interamericano, teniendo en cuenta la aplicación de las recomendaciones emanadas de las Conferencias Regionales sobre Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad. Se conviene, entre otros temas, continuar apoyando los esfuerzos de los pequeños estados insulares para atender sus preocupaciones especiales de seguridad, apoyar los programas de desminado, alentar la transparencia en materia

de políticas de defensa, gasto militar y perfeccionamiento del Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas.

Los gobiernos encomendaron a la CSH de la OEA efectuar el seguimiento y profundización de los temas relativos a medidas de fomento de la confianza y seguridad, realizar un análisis sobre el significado, alcance y proyección de los conceptos de seguridad internacional en el Hemisferio e identificar las formas de revitalizar y fortalecer las instituciones del Sistema Interamericano relacionadas con los distintos aspectos de la seguridad hemisférica, con miras a una Conferencia Especial de Seguridad a realizarse a comienzos de la próxima década. Se establece así un ámbito intergubernamental diplomático de tratamiento de estos asuntos.

A principios de octubre de 1998, la Comisión de Seguridad Hemisférica dio inicio a la negociación de una Convención sobre notificación obligatoria de la incorporación de armas convencionales en los inventarios de las Fuerzas Armadas de los Estados Partes, incluyendo tanto armamento importado como de fabricación local. La aprobación de este convenio significaría traspasar un nuevo umbral en materia de transparencia.

Continúan también las reuniones de Ministros de Defensa con la III Reunión de Ministros de Defensa de las Américas en Cartagena de Indias a celebrarse entre el 30 de noviembre y el 3 de diciembre de 1998.

Para avanzar en estos programas se cuenta, entre otros, con recursos disponibles en el BID y el Banco Mundial para los programas de fortalecimiento de la democracia y de protección de los derechos humanos para el período 1998-2000 por 5.537 millones de dólares, a los que hay que sumar 340 millones de la AID estadounidense y, por cierto, parte significativa del esfuerzo institucional y presupuestario de la propia OEA.

(b) Libre Comercio e Integración Económica

El tema más visible para la opinión pública de este proceso de Cumbres, ha sido la iniciativa de crear un *Area de Libre Comercio de las Américas* cuyas negociaciones, según lo acordado en Miami y ratificado en Santiago, deberían culminar el año 2005. El intenso proceso encabezado por los Ministros a cargo del comercio internacional

concluyó su etapa preparatoria en la reunión de San José de Costa Rica de marzo de 1998 y permitió a los Jefes de Estado y de Gobierno, acordar en Santiago los principios y objetivos de las negociaciones, la estructura de las mismas, junto con las presidencias de los grupos negociadores, las sedes del proceso y el funcionamiento de la Secretaría Administrativa.

Así ya han comenzado a trabajar los grupos de negociación de Acceso a Mercados, Inversión, Servicios, Compras del Sector Público, Solución de Controversias, Agricultura, Derechos de Propiedad Intelectual, Subsidios, Antidumping y Derechos Compensatorios y Políticas de Competencia como también el Grupo Consultivo sobre Economías más Pequeñas, además de establecer un Comité de representantes gubernamentales, abierto a todos los países miembros, que deberá recibir los puntos de vista del sector empresarial y otros sectores productivos, así como de grupos laborales, ambientales y académicos sobre el ALCA.

Los Jefes de Estado y de Gobierno han decidido también que para el año 2000 se logren medidas específicas de facilitación de negocios.

El proceso ha tenido un importante desarrollo, pero ha encontrado un escollo en los límites que tiene el ejecutivo norteamericano para realizar negociaciones comerciales y que pueden ser levantados por la autorización del Congreso para negociar por la vía rápida, que lo dejaría en igual pie jurídico que el resto de los gobiernos y daría un respaldo político a este crucial proceso de integración.

Junto a las negociaciones comerciales propiamente tales, los gobiernos, con el propósito de profundizar el proceso de integración económica regional, han desarrollado un conjunto de acciones congruentes en diversas áreas:

(i) Asuntos Financieros. Se estableció una Comisión de Ministros de Finanzas de la región a nivel de Vice-Ministros y se han realizado dos reuniones Ministeriales, que han avanzado en medidas que contribuyen al desarrollo y la liberalización de los mercados de capital, especialmente en el área de supervisión bancaria. Este puede ser un instrumento muy importante en la actual situación de crisis financiera internacional.

(ii) Infraestructura Hemisférica. Con el apoyo del sector privado y de los organismos internacionales, se han incrementado las iniciativas y

proyectos de infraestructura energética, de transporte, de agua y de sanidad, movilizand o inversiones por 40.000 millones de dólares entre 1995 y 1998. La Coordinación entre los Ministerios encargados de infraestructura, ha colaborado en el desarrollo de estos p o pósitos.

(iii) Transporte. Los Ministros de Transporte del Hemisferio, han acordado un Plan de Acción para mejorar la seguridad, la eficiencia, la viabilidad financiera y la protección del medio ambiente de los sistemas de transporte. Los Ministros de Transporte de las Américas se reunirán en Nueva Orleans en diciembre de 1998 para continuar con la aplicación del Plan de Acción.

(iv) Energía. Se ha proyectado desarrollar la cooperación en estas materias a través de mercados abiertos y libres, compatibles con estrategias nacionales para energías menos costosas y sustentables, con la coordinación del Foro de Ministros de Energía.

(v) Telecomunicaciones. La incorporación a los servicios y redes de telecomunicaciones, es clave para facilitar el acceso de la región a las nuevas infraestructuras globales de la información. Los Ministros o altos funcionarios de telecomunicaciones de las Américas, aprobaron en 1996 una Declaración de Principios y un Plan de Acción que incluye aspectos de desarrollo de infraestructura, de recursos humanos, jurídicos y técnicos para la cooperación interamericana en este plano. La elaboración e implementación de estos programas, ha contado con la colaboración de la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones (CITEL), organismo que, dentro del marco de la OEA, funciona estrechamente vinculado al sector privado.

(vi) Ciencia y Tecnología. Los Ministros encargados de ciencia y tecnología, aprobaron en 1996 la Declaración y el Plan de Acción de Cartagena de Indias, cuya aplicación fue alentada por los Jefes de Estado y de Gobierno en Santiago. En agosto de 1998, las autoridades nacionales se reunieron en San Carlos de Bariloche, Argentina, para iniciar los trabajos de la Comisión Interamericana de Ciencia y Tecnología dependiente de la OEA creada en Buenos Aires en marzo de 1998.

(vii) Turismo. Esta actividad es un componente fundamental en las economías de varios países de la región, especialmente de pequeños Estados, y su promoción sobre bases sustentables ha sido aprobada en junio de 1998 a través del Programa Interamericano para el Desarrollo Sustentable del Turismo de la OEA.

Para el desarrollo de estas áreas, el BID y el Banco Mundial tienen recursos disponibles por 18.719 millones de dólares para el período 1998-2000 y la AID estadounidense 148 millones de dólares.

(c) Desarrollo Social

Desde Miami hasta Santiago, los Jefes de Estado y de Gobierno, acentuaron la importancia de encarar los temas sociales, no sólo como una forma de avanzar en la equidad, sino como un instrumento indispensable para lograr el desarrollo económico y como factor de estabilidad de los sistemas políticos. Esta racionalidad presidió el tratamiento del tema central de la Cumbre de Santiago: *la educación*.

La Cumbre de Miami ya había establecido como objeto hemisférico “el acceso universal a la educación”. Para los Jefes de Estado y de Gobierno en Santiago, la educación es “la clave para el progreso”, ya que es necesario dotar a los pueblos del continente de las “herramientas, habilidades y conocimientos necesarios y adecuados para desarrollar las capacidades que aseguren mejores condiciones de competitividad y productividad que requieren las economías contemporáneas” y que les permitan “contribuir como dignos ciudadanos a sus respectivas sociedades”.

Junto con señalar los objetivos compartidos para el desarrollo de la educación, los gobiernos llamaron a los organismos internacionales como la OEA, el BID y el Banco Mundial, no sólo a apoyar los programas y las iniciativas que sean consistentes con las metas, acciones y objetivos acordados por ellos, sino que fortalezcan la cooperación regional en educación. Se estima que para el período 1998-2000 habrá unos 8.241 millones de dólares disponibles para inversiones en educación provenientes del BID y del Banco Mundial, a los que cabe agregar 81 millones de dólares de los programas de la AID estadounidense.

La erradicación de la pobreza y la discriminación, fue el objetivo buscado a través de las iniciativas sobre acceso universal a la educación, acceso equitativo a los servicios básicos de *salud*, el fortalecimiento del papel de la *mujer* en la sociedad, el aliento de la *pequeña empresa* y de la *microempresa*, así como los *cascos blancos*, cuerpos de emergencia y desarrollo. Las acciones emprendidas por los gobiernos y por los organismos internacionales lograron avances en diversas áreas en coordinación con los Ministros de Educación y con los Ministros de

Salud, así como de otros organismos públicos de los países y organizaciones del sector privado. El papel del BID en la implementación de las iniciativas sobre pequeñas empresas y microempresas, así como el de la Organización Panamericana de la Salud, han sido particularmente importantes.

Cabe también destacar especialmente los avances en la lucha contra la discriminación de la mujer, simbolizados en la ratificación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem do Pará) y en el desarrollo de medidas institucionales, legales, educativas, laborales y sociales.

La Cumbre de Santiago aprobó nuevas iniciativas para eliminar la pobreza extrema, fortaleciendo los programas *de fomento de la micro, pequeña y mediana empresa* y aquellas que facilitan el *registro de propiedades*, así como el efectivo cumplimiento de los *derechos básicos de los trabajadores*.

La Cumbre también acordó nuevas iniciativas para lograr la eliminación de la discriminación contra la *mujer*, las *poblaciones indígenas* y otros grupos vulnerables.

El objetivo de mejorar la calidad de vida se expresa también en iniciativas sobre la aplicación de *tecnologías de salud* y el refuerzo de los programas destinados a combatir el *hambre y la malnutrición*.

Los organismos internacionales -BID y Banco Mundial - han asignado recursos por 11.933 millones de dólares para sus programas 1998-2000 con el fin de enfrentar estos desafíos, a los que unirán 1.66 millones de los fondos que dispone la AID estadounidense.

(d) De la preocupación ambiental al desarrollo sostenible

La Cumbre de Miami impulsó iniciativas sobre biodiversidad y para la prevención de la contaminación. En diciembre de 1996 se celebró la Conferencia Cumbre sobre Desarrollo Sostenible, que entregó a la OEA la coordinación del cumplimiento de sus mandatos a través de una acción interagencial en los ámbitos del derecho ambiental, la participación pública en la toma de decisiones sobre Desarrollo Sostenible, financiamiento, biodiversidad, gestión de recursos hídricos y las ciudades y comunidades sostenibles.

La Cumbre de Santiago reiteró este cometido coordinador de la Comisión Interamericana de Desarrollo Sostenible de la OEA, la que no se ha reunido. En todo caso se ha comenzado a implementar estos programas a través de la Unidad de Desarrollo Sustentable y Medio Ambiente de la OEA.

III. Las Cumbres, la OEA y la cooperación entre regiones

El proceso de Cumbres Hemisféricas ha abierto un nuevo capítulo cooperativo de las relaciones hemisféricas abarcando los más diversos ámbitos de las políticas públicas.

La dinámica desatada por los Jefes de Estado y de Gobierno es un desafío para un sistema interamericano cuyas instituciones han cumplido medio siglo de existencia. La coordinación de políticas y programas que surgen del proceso de Cumbres va más allá de las competencias precisas de los organismos internacionales interamericanos y, muchas veces, abarca ámbitos en los que los organismos no han desarrollado niveles particulares de especialización. Las Cumbres, en suma, constituyen un desafío para las antiguas organizaciones internacionales.

Los Jefes de Estado y de Gobierno, han planteado con mucha fuerza, no sólo su voluntad de que los organismos interamericanos se transformen en herramientas activas del nuevo proceso de cooperación, sino que les han demandado una actividad coordinada, proyectando una cooperación transgencial o transinstitucional orientada por los Ministros o altas autoridades del respectivo ámbito de políticas públicas.

Por cierto que no se trata de una transformación fácil: no todos los organismos internacionales tienen una membrecía estrictamente congruente con los gobiernos que participan en las Cumbres, los ámbitos de acción de los organismos por cierto no coinciden cien por ciento, los recursos financieros y humanos de que disponen no son tampoco homogéneos. Sin embargo, en un período en que los sistemas nacionales son cada vez más severos en la asignación de recursos, en que los gobiernos están constreñidos por los equilibrios fiscales y ejercen su acción con crecientes grados de austeridad, el imperativo de eficiencia en la utilización de los recursos también lo aplican a los organismos internacionales. Existe una fuerte demanda de coordinación de las autoridades nacionales a los organismos internacionales. En ese sentido, el papel asignado a la OEA como memoria institucionalizada

del proceso de Cumbres y de apoyo técnico al Grupo de Revisión de la Implementación de Cumbres (GRIC), que como señalamos es un mecanismo de coordinación entre Cancillerías, será determinante en la efectiva coordinación de la Acción Hemisférica.

El contenido de esa coordinación estará dado por el intercambio de información y de experiencias entre los países y los organismos internacionales y por las posibilidades de capacitación y asesoría que los primeros puedan obtener de la cooperación internacional en cada uno de los ámbitos de política definidas por los Jefes de Estado y de Gobierno.

Es aquí donde encontramos las mejores posibilidades de interrelación entre el proceso hemisférico y las Cumbres Iberoamericanas, que coinciden en sus fundamentos de gobernabilidad democrática, intercambio económico libre y desarrollo social con las Cumbres Hemisféricas, a la que agregan un fuerte acento de cooperación cultural, uno de los aspectos menos enfatizados en el proceso de Cumbres.

El diálogo político, las cuestiones económicas y comerciales y las cuestiones culturales educativas y humanas, articularán el orden del día de la Cumbre de Río de Janeiro Europa-América Latina. Los objetivos comunes que presidirán el encuentro de junio de 1999, también son convergentes con el proceso de Cumbres Hemisféricas.

Dos son los ámbitos en que esas convergencias pueden traducirse: en primer lugar en el trabajo de las propias instituciones, que como el BID y el Banco Mundial, tienen una membrecía con importante presencia de Europa y enseguida en la formulación de programas complementarios y en la colaboración entre proyectos que surjan de las diversas Cumbres.

En este sentido, los aspectos cooperativos entre el proceso de Cumbres Hemisféricas y los importantes ámbitos de cooperación entre América Latina y el Caribe y Europa pueden ser mucho más importantes que las superposiciones y eventuales contradicciones. Se reforzaría así la común vocación democrática, se tendría en cuenta la ya importante presencia comercial y de inversiones de Europa en América Latina y el Caribe y se podrían ampliar los horizontes de cooperación social y cultural.

En suma, el proceso de Cumbres Hemisféricas, al abrir un amplio espectro de tema para cooperación en las Américas sobre las bases comunes de la democracia, del libre comercio y de la acción colectiva para lograr la equidad, no sólo está transformando las relaciones interamericanas, sino que abre una agenda cooperativa en la que pueden

participar otras regiones del planeta que compartan los mismos principios.

La Organización de Estados Americanos, que ha pasado a desempeñar un papel muy importante en la implementación de los mandatos de los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas, se convierte también en ámbito privilegiado para la cooperación en torno a la nueva agenda, incluso más allá de sus Estados miembros. Se amplía así el campo potencial de cooperación con los países observadores que quieran tener un papel más activo en los programas de la OEA.

POLITICA:

**EI PROCESO CONTRA EL
GENERAL PINOCHET Y LOS
DERECHOS HUMANOS**

BALANCE DE LA POLITICA DE DERECHOS HUMANOS EN LA TRANSICION CHILENA A LA DEMOCRACIA¹

José Zalaquett

Los procesos de transición a la democracia en relación a los Derechos Humanos y su impacto Internacional

El concepto de transición a la democracia denota un proceso de cambio político, tendiente a construir un orden democrático allí donde no ha existido previamente, o a restaurarlo o reconstruirlo luego de un proceso de conflicto armado interno, dictadura u otro grave quiebre de la convivencia nacional y el orden institucional. La idea de que es necesario enfrentar y superar un legado de violaciones a los derechos humanos, es parte integral del mismo término.

Este concepto de transición se forjó a partir del caso argentino, en 1983. Luego se han sucedido más de una veintena de transiciones a la democracia, principalmente en países de América Latina, África y Europa Central.

El caso de Argentina atrajo la atención de la comunidad internacional principalmente por dos razones: En primer lugar, ocurrió en un momento de creciente conciencia y sensibilidad, en el ámbito mundial, sobre la problemática de los derechos humanos. En segundo lugar, la caída del gobierno militar argentino representaba la primera derrota de un régimen que se había hecho notorio por recurrir a las

¹ En este documento tomé como base el trabajo preparado para la Fundación Tiempo 2000 sobre el tema.

“desapariciones”, práctica que la comunidad internacional llegó a caracterizar como un crimen de lesa humanidad.

Al momento de la transición en Argentina, el precedente más importante que se había sentado sobre cómo manejar un legado de graves crímenes seguía siendo el de los juicios de Nuremberg y Tokio, después de la Segunda Guerra Mundial. La experiencia traumática de esa guerra también fue el factor determinante en la proliferación de tratados e instituciones sobre derechos humanos en los años posteriores al conflicto.

Más tarde, con la intensificación de la Guerra Fría, ciertas ideologías tendieron a monopolizar el discurso sobre valores políticos y a enfatizar fines últimos por encima de una ética de los medios. Fue en esa atmósfera que a principios de la década de los Sesenta surgió un fuerte movimiento internacional en pro de los derechos humanos que más adelante se esparció por distintas regiones del mundo. Su aparición respondía en buena medida a la necesidad de una ética política que permitiera un acuerdo universal con respecto a los medios. En lugar de tratar de emitir juicios de valor sobre una amplia gama de asuntos políticos, económicos o sociales, el movimiento pro derechos humanos exigía de todos los gobiernos, independientemente de la naturaleza o la ideología de cada cual, el respeto de ciertas normas mínimas de conducta humanitaria.

Hacia el final del período de la Guerra Fría, los derechos humanos y la democracia habían logrado extraordinaria legitimidad como valores políticos. Así, cuando se inició la primera importante transición hacia la democracia de este período -la de Argentina- el modelo ético de los derechos humanos elaborado por la práctica de defensa de estos derechos durante los años de la Guerra Fría sirvió, lógicamente, como el principal marco valórico de referencia.

La práctica del movimiento de los derechos humanos, sin embargo, había consistido principalmente en enfatizar el respeto a ciertos derechos. Los Estados deben, esencialmente, cumplir la obligación negativa de abstenerse del asesinato, la tortura, la detención arbitraria y otros abusos semejantes. En general, los gobiernos tienen la capacidad de cumplir con estas obligaciones; se trata, por tanto, principalmente de una cuestión de voluntad política.

En cambio, cuando lo que se espera de los gobiernos es verdad y justicia, el problema es más complejo. Se trata entonces de cumplir

obligaciones positivas más que una mera abstención de cometer violaciones, y ello requiere no sólo de voluntad política, sino también de viabilidad política. Además, las medidas respecto de los derechos humanos forman parte de un esfuerzo de mayor envergadura, a saber, el de alcanzar el objetivo fundamental de construir o reconstruir un sistema político estable y justo (además del objetivo intermedio de garantizar la gobernabilidad durante este proceso). En la práctica, estos deberes y objetivos suelen ser al menos parcialmente incompatibles.

El caso argentino sentó el primer precedente en la seguidilla de las transiciones políticas de años recientes; en alguna medida, fue un precedente que dio lugar a cierta confusión. A raíz del fiasco de la guerra de las Malvinas, las fuerzas armadas argentinas quedaron en un estado caótico, lo que allanó el camino para que el nuevo gobierno civil procesara a los dirigentes de las juntas militares anteriores. No obstante, estos acontecimientos iniciales tuvieron el efecto de desviar la atención sobre el hecho de que los militares seguían manteniendo el control monopólico sobre el armamento del país, lo que les permitió ejercer gran presión política, una vez que recobraron cierto grado de cohesión y unidad.

Después del caso argentino, muchos países se han abocado a la tarea de enfrentar, de una forma u otra, el legado de represión de su pasado reciente. Varias de estas transiciones, incluidas las de Uruguay y Chile, países que sufrieron un proceso de ruptura de la democracia y violaciones de derechos humanos comparables a las de Argentina, sirvieron para arrojar nuevas luces sobre las dificultades enfrentadas por los nuevos gobiernos. De este modo, se hizo evidente que el tratar con un legado de represión del pasado es un asunto no sólo de exigencia moral sino también de viabilidad política.

Luego del caso argentino, los distintos países que han atravesado por procesos de transición a la democracia estudiaron detenidamente la experiencia de otros. La prensa internacional, el mundo académico y las organizaciones internacionales por los derechos humanos han seguido de cerca estos procesos de transición. Como con frecuencia, ha ido tomando cuerpo un conjunto de criterios internacionales para evaluar estas transiciones, cuyo contenido es de carácter ético-político. A continuación se bosquejan estos criterios, entre cuyos componentes se encuentran normas de derechos humanos, teorías sobre la democracia y la gobernabilidad y criterios sobre solución de conflictos.

Criterios para evaluar las transiciones a la democracia en relación con los Derechos Humanos

Tiempo fundacional

Desde un punto de vista histórico y de ética política, las transiciones a la democracia son tiempos fundacionales o, si se quiere, refundacionales. Esto significa que son períodos durante los cuales se abordan cuestiones que constituyen los cimientos mismos del orden político y social que se intenta construir, restaurar o transformar. Ello incluye las bases de su institucionalidad, los valores fundamentales compartidos, y una narración histórico-mítica que se relaciona con tales valores y con un sentido de identidad y unidad nacionales.

Mirado a la luz de principios de ética democrática, el propósito último de un tiempo fundacional es construir o reconstruir un sistema político justo y sustentable.

El modo en que una nación enfrenta los dilemas más importantes durante un tiempo fundacional tiene una importancia decisiva, por la fuerza simbólica y amplificación histórica que cobran los eventos que tienen lugar en tales períodos.

Por ello, abordar el pasado de violaciones de derechos humanos tiene consecuencias para el futuro. Medidas contrastantes -por ejemplo, silencio *versus* proclamación de la verdad, o bien justicia *versus* mera venganza o impunidad- dejan precedentes, mensajes y pautas valóricas radicalmente diferentes para futuras generaciones militares y para toda la sociedad.

Sin embargo, las nuevas autoridades deben preocuparse también del presente, porque las transiciones políticas son procesos potencialmente inestables y, si bien se debe avanzar hacia el futuro, es necesario hacerlo asegurando la posibilidad de seguir adelante y evitando el riesgo de graves retrocesos.

Finalmente, en estos períodos de transición se busca preparar un futuro de instituciones sólidas y de concordia o reconciliación nacional. Rara vez es posible armonizar plenamente todos estos objetivos. Pero ellos y los principios democráticos que los inspiran, deben servir de referencia

y de orientación, aunque las limitaciones legales, institucionales o fácticas no hagan posible que se cumplan íntegramente

Objetivos éticos

Dentro del propósito último de un proceso de transición, la política específica respecto del pasado de violaciones de derechos humanos tiene fundamentalmente dos objetivos: reparar los males causados, en la medida que ello sea factible, y prevenir la recurrencia de tales hechos.

Instrumentos

Entre los distintos instrumentos para buscar avanzar hacia esos objetivos, los principales son las medidas de revelación de la verdad, las de justicia y las de perdón o clemencia.

La verdad es esencial, en particular respecto de los crímenes ocultos o negados, tales como las desapariciones, asesinatos y tortura. Es esencial porque no se puede fundar una unidad o reconciliación sobre la base de una memoria nacional contradictoria o dividida; porque la verdad tiene una fuerza aleccionadora y de catarsis social en el plano de la conciencia pública; porque para decidir sobre políticas específicas de reparación o prevención es necesario conocer los hechos del pasado; y por el respeto a la memoria de las víctimas y a los derechos de sus familiares a saber lo ocurrido.

La verdad “global” es la que da cuenta de la magnitud de los crímenes, los agentes represivos y los métodos empleados. También puede incluir un recuento de víctimas, con una narrativa de la suerte de cada una de ellas. Esta verdad “moral” es muy difícil que pueda emanar de un conjunto de múltiples procesos judiciales separados y prolongados en el tiempo. Por ello, se ha encomendado generalmente a las denominadas Comisiones de Verdad.

En cambio, la verdad más pormenorizada, que incluye la identificación de los culpables y el paradero de los restos de las víctimas, es difícil de obtener al margen de procedimientos judiciales.

No sólo es importante no sólo que la verdad sea conocida, sino también reconocida por la sociedad y por los sectores específicamente

involucrados, como las Fuerzas Armadas. El reconocimiento es un modo de reafirmar los valores transgredidos.

La justicia tiene a lo menos tres dimensiones. Una de ellas es la reivindicación de la dignidad y el buen nombre de las víctimas, y se obtiene a través de medidas simbólicas y conmemorativas. Otra dimensión es la reparativa, esto es, el otorgamiento de pensiones, indemnizaciones y otros beneficios compensatorios. Era la tercera connotación, el castigo judicial de los culpables, es lo que generalmente se entiende por justicia. Cuando las nuevas autoridades están sujetas a distintos grados de restricciones institucionales o políticas, este objetivo es el más difícil de obtener. Incluso, si los nuevos gobernantes han ganado el poder total, tal objetivo de justicia se dificulta por dos razones: porque el poder sin contrapesos es, en sí mismo, un riesgo para la justicia, y porque el modelo de juicios justos para casos individuales es apropiado para una democracia funcional, pero no para resolver las situaciones masivas en casos de dictaduras prolongadas o guerras civiles. Ello no significa que deba renunciarse por completo a los procesos penales, sino que también deben considerarse alternativas, tales como formas de expiación pública (Sudáfrica) o medidas de perdón social, en ciertas circunstancias.

El perdón. Es necesario distinguir el perdón individual, que pertenece al plano íntimo de la conciencia de cada cual, y las medidas sociales de clemencia o perdón, como el indulto y la amnistía. Éstas son legítimas en la medida que sirven a los propósitos éticos de la transición. No es legítima una amnistía encaminada a encubrir la verdad o que se adopta sin que medie un reconocimiento o propósito expreso de no recaer en tales conductas. Desde el punto de vista de las normas internacionales, tampoco es legítima aquélla que impide que se abran procesos por crímenes contra la humanidad. Los crímenes que tienen ese carácter en Chile, son las desapariciones sistemáticas de personas cometidas por la DINA entre fines de 1973 y 1977.

Reconciliación. A diferencia de medidas como justicia o verdad, que hasta cierto punto son cuantificables, la reconciliación nacional es un norte hacia el cual apuntar. Es un objetivo intangible que se ve afectado, favorable o desfavorablemente, por las políticas adoptadas, pero no depende de ellas.

Restricciones políticas y ética de la responsabilidad

Los objetivos éticos y las medidas descritas deben conciliarse con las realidades políticas de las distintas transiciones. Éstas imponen diferentes grados de restricción a la acción de las nuevas autoridades.

Una tipología que ilustra diversas restricciones políticas incluye las siguientes situaciones: (a) ausencia de limitaciones políticas significativas debido al hecho de que el régimen dictatorial sufrió una derrota militar completa; (b) las fuerzas que representan al gobierno anterior han perdido legitimidad y cohesión pero mantienen el control del poder armado; (c) el régimen militar permite que un gobierno civil asuma el poder, como resultado de una negociación a bajo condiciones impuestas por ellos; (d) después de un proceso gradual de apertura política, las peores violaciones han llegado a ser parte del pasado relativamente lejano, y existe cierta medida de perdón popular; (e) después de la caída de una dictadura, un nuevo gobierno civil se enfrenta a la continuación de un conflicto armado contra sus antiguos aliados en la oposición y para hacerles frente, se ve obligado a buscar el apoyo de las mismas fuerzas armadas que habían respaldado a la dictadura; (f) divisiones étnicas, nacionales o religiosas, obstaculizan la pacificación y al nuevo gobierno puede resultarle muy difícil investigar y someter a proceso las violaciones pasadas a los derechos humanos sin agravar estas divisiones, que pueden poner en peligro la unidad nacional; (g) Los abusos pasados fueron cometidos por agentes de un Estado totalitario en el cual estaban involucrados, en diferentes niveles, un sinnúmero de personas, y en el cual, además, los efectivos militares y funcionarios del servicio civil del régimen anterior siguen siendo indispensables para asegurar la continuidad de las funciones básicas del estado; (h) Se ha alcanzado un acuerdo de paz después de un prolongado conflicto armado interno sin que nadie haya resultado vencedor y ambas partes tienen interés en asegurar la impunidad de sus seguidores; (i) el caso *sui generis* de Sudáfrica, donde se desea construir una democracia para todos, sobre un legado de décadas de imposición del régimen del Apartheid.

En vista de tales restricciones, en el debate sobre transiciones a menudo se ha traído a colación el concepto de ética de responsabilidad. Esta es una noción tomada del discurso de Max Weber ante los estudiantes de Múnich, en 1919, publicado bajo el título de "La Política como Vocación". Weber distinguía dos máximas éticas que podían guiar la acción del político: la ética de la convicción según la cual actúa de

acuerdo a fines últimos y sin debida consideración por las consecuencias probables de la acción; y la ética de la responsabilidad, que supone maximizar los objetivos deseables, en el entendido de que la situación no permite lograrlos plenamente, y teniendo en cuenta para ello todos los factores que puedan afectar adversa o favorablemente su realización.

Es fácil conseguir apoyo para la idea de una ética de la responsabilidad. Sin embargo, a menudo se invoca dicho concepto para justificar la mera inacción o la pusilanimidad. Dependiendo de cada situación, la ética de la responsabilidad puede exigir una conducta muy asertiva o, en cambio, una más cautelosa.

En torno a la idea de ética de responsabilidad, cobran importancia dos nociones relevantes para el caso chileno:

(a) Si una autoridad estatal no puede cumplir con una norma ética imperativa, en razón de restricciones heredadas del pasado, debe, por lo menos, abstenerse de validar la situación contraria. Por ejemplo, si no puede superar la impunidad *de facto* que existe respecto de crímenes de lesa humanidad, debe, al menos, abstenerse de validar tal impunidad.

(b) Las medidas que adopten las nuevas autoridades deben no sólo ser compatibles con la sustentabilidad del nuevo régimen y sus políticas sino, en lo posible, abrir posibilidades para, más adelante, poder avanzar en mayor medida hacia los objetivos de ética política. Por ejemplo, la revelación de la verdad puede crear un clima que haga más posible, en adelante, la justicia o el reconocimiento de los hechos.

Restricciones de la transición chilena

La transición chilena está marcada por diversas restricciones. Algunas, como el decreto ley de amnistía de 1978, son de naturaleza legal. Otras son de tipo legal-institucional, como el sistema electoral binominal; la composición del Senado, incluyendo un número de senadores designados; las tradiciones de la Corte Suprema (más restrictivas en el primer período de la transición); la existencia de un Consejo de Seguridad Nacional, que otorga un papel desmedido a las Fuerzas Armadas en la discusión de ciertas políticas públicas; o el propio estatuto de las Fuerzas Armadas, que limita los poderes tradicionales del Presidente para designar o remover los altos mandos. Unas terceras, como la cohesión que adoptan en materia de derechos humanos las

Fuerzas Armadas y las amenazas latentes de sedición o ingobernabilidad, son de carácter fáctico.

Más aún, en el mundo político chileno se dan distintas concepciones morales e históricas sobre el mismo proceso de transición y refundación. A diferencia de la noción prevaleciente dentro de la alianza gobernante, la Concertación por la Democracia, que sitúa la reconstrucción moral de la nación a partir del retorno al régimen democrático, los partidarios del régimen militar consideran que el proceso de reconstrucción nacional comenzó el 11 de septiembre de 1973.

Los objetivos fundacionales de la Derecha todavía están marcados por la idea de una democracia protegida (que entienden como protegida de las veleidades de las mayorías). Para muchos, ello justifica la permanencia, tanto como sea posible, de restricciones que aseguren el poder de veto de una minoría política y un papel tutelar de las Fuerzas Armadas. Algunos sectores de la oposición pueden tener objetivos fundacionales distintos a largo plazo, pero aprovechan entretanto las ventajas políticas que les brindan las restricciones institucionales.

En Chile se ha manifestado con más fuerza que en muchos otros países, una vinculación entre el tema de los derechos humanos y los objetivos políticos. Para las Fuerzas Armadas y la derecha política, el tema de los derechos humanos puede ser la hebra que deshaga todo lo que ven como la labor fundacional del régimen militar. Esto se refuerza por el hecho de que, en ese mundo, se ha construido una narrativa que da sentido épico a su itinerario generacional de los últimos 25 años (derrota del marxismo, construcción de una sociedad modelo), y que necesita de una negación básica para mantener un grado de *confort* moral y cohesión de grupo. Esa negación supuso rechazar la idea de que hubo violaciones sistemáticas a los derechos humanos y, más tarde, sostener que quizás las hubo, pero que Pinochet (la figura simbólica fundamental de su narrativa) no es responsable por ellas.

Por otra parte, la Concertación ha caído en la tentación de vincular muy directamente el tema de los derechos humanos con la posibilidad de concretar reformas institucionales, lo que se justifica por la importancia de las restricciones de esta naturaleza, pero que ha demostrado ser extremadamente difícil de manejar. Por otra parte, en la misma Concertación (excepto durante el período de fuerte liderazgo del Presidente Aylwin, tras los importantes logros alcanzados en los tres primeros años de su mandato y muy especialmente, después del fracaso de las iniciativas de reforma producto de la recién mencionada crisis

provocada por el fallo Letelier) ha prevalecido una actitud de cierto inmediatismo en la política de derechos humanos, confiando en que se trata de problemas cuya solución es mejor librarla al mero transcurso del tiempo.

Logros e insuficiencias de la transición chilena en materia de Derechos Humanos

En el manejo de la política respecto del legado de violaciones de los derechos humanos, se han obtenido los siguientes logros:

- El establecimiento de una “verdad global”, mediante el Informe de la Comisión Rettig y el trabajo de su sucesora, la Corporación de Verdad y Reconciliación.
- Un grado importante de reconocimiento de esta verdad por parte de la sociedad chilena y los partidos políticos.
- Medidas de justicia reivindicativa o simbólica, y medidas de justicia reparativa en favor de los familiares.
- Justicia penal en el caso Letelier (no incluido en la amnistía) y en un número de situaciones post-amnistía de 1978.
- La identificación de los restos de un porcentaje (relativamente menor) de los desaparecidos.
- La mantención de investigaciones judiciales abiertas en un número importante de casos, aunque con resultados exiguos.

El proceso de transición todavía acusa las siguientes insuficiencias en materia de derechos humanos:

- Falta de reconocimiento de los abusos cometidos por parte de las Fuerzas Armadas, principalmente el Ejército. La gravedad de esta situación es que en esa forma ha quedado establecida una doctrina implícita en el sentido de que es válido, en ciertas circunstancias, violar los derechos humanos. Es imprescindible rectificar esta doctrina, como se hizo en Argentina.
- Estancamiento en cuanto al proceso de establecer el paradero de los restos de los desaparecidos.
- Imposibilidad de juzgar los crímenes de lesa humanidad del período cubierto por la amnistía (con la excepción significativa del encarcelamiento del jefe de la DINA, General (r) Contreras y su segundo, Brigadier (r) Espinoza, producto del caso Letelier.

- A lo anterior debe sumarse la falta de progreso en el proceso de democratización institucional, lo cual es relevante en sí mismo y afecta, además, el avance en políticas de derechos humanos.

El reciente episodio de Pinochet: Retrocesos y Oportunidades

El gobierno del ex Presidente Aylwin mantuvo la iniciativa en el tema de los derechos humanos durante los tres primeros años de su gobierno y hasta el episodio de presión militar llamado el "boicazo", de 1993. Un *test* importante para la comunidad internacional fue que ese gobierno, si bien no pudo alterar las restricciones institucionales y legales recibidas, logró importantes objetivos dentro de ese marco. Lo que es más relevante, se abstuvo de validar o legitimar esas restricciones mediante una ley de punto final o de obediencia debida, como, en cambio, se hizo en Argentina.

El gobierno del Presidente Eduardo Frei pudo manejar la crisis suscitada por la condena del general Contreras. El intento posterior de resolver conjuntamente el problema de los derechos humanos y de las tareas pendientes de democratización (proyecto Figueroa-Otero) fue un fracaso.

Con el reciente episodio del arresto de Pinochet en Londres, el gobierno del Presidente Frei se ve sujeto a severas críticas internacionales, a la luz de los criterios indicados más arriba. Ello, no tanto por defender el estatus diplomático que quiso a Augusto Pinochet, sino por haber intentado otorgarlo. La crítica se fundamenta en el hecho de que esto constituye una medida que no era parte de las restricciones heredadas del régimen militar, sino que dependía de la voluntad del gobierno. Desde esta perspectiva, la medida viola el criterio de que si bien puede ser inevitable tolerar la impunidad de que gozaba Pinochet, no se la debe legitimar.

La situación que genera el episodio de Pinochet es demasiado incierta. Una de las variables críticas es, desde luego, si Pinochet regresa a Chile o permanece por tiempo prolongado o indefinido en el exterior. Las posibilidades de retroceso político y polarización dentro de la sociedad chilena son evidentes. Sin embargo, también se han abierto oportunidades de avance por el hecho de que la omnipotencia e impunidad de Pinochet se han visto disminuidas.

Dadas estas incertidumbres, más que un análisis de viabilidad de políticas específicas, conviene recordar que las grandes cuestiones pendientes son: (a) un reconocimiento de parte de las Fuerzas Armadas, cuyo contenido principal debiera ser una rectificación de su doctrina implícita en materia de derechos humanos; y (b) un esfuerzo serio para dar a conocer el paradero de los restos de los desaparecidos.

Se han formulado algunas conocidas proposiciones con miras a ambos objetivos, incluyendo, especialmente, por una parte, la facilitación del reconocimiento de los distintos sectores, a través de la mediación de alguna comisión de personas notables; y, por otra, el establecimiento de la obligación legal de dar a conocer la información que se tenga sobre los desaparecidos, ofreciendo, a cambio, confidencialidad e inmunidad.

La posibilidad de justicia penal en contra de Pinochet dentro de Chile se ve lejana; aunque, si regresa a Chile, los juicios en su contra que maneja el ministro Guzmán, pueden constituir un elemento de presión para que los otros objetivos se vean cumplidos.

PINOCHET Y LA JUSTICIA

UNA REFLEXION SOBRE LOS CAMBIOS EN EL DERECHO¹

Rogelio Pérez P.

Si un marinero egipcio mata un barman español en El Callao, el tribunal competente para conocer el caso es el local y el derecho aplicable es el peruano. Si el marinero huye deberá ser extraditado a Perú, a petición de la justicia peruana. La regla tradicional de determinación de la jurisdicción y del derecho penal es el lugar de la comisión del delito (*locus regit acto*). La pregunta es por qué un tribunal español ha iniciado un juicio por delitos cometidos en Chile y por qué la justicia británica está considerando la extradición del General Augusto Pinochet a España. Como es siempre el caso, las noticias nos inundan de información sobre todo tipo de detalles pero generalmente no podemos poner en contexto lo que significa el caso.

Todo caso complejo, como éste, está compuesto de un número importante de acciones y decisiones y puede ser analizado en perspectivas muy diversas. Por ejemplo, en este caso podríamos analizar qué beneficia o perjudica más al procesado Pinochet, o a las aspiraciones de castigo de las víctimas de la represión de su gobierno. Podría ser analizado igualmente en relación con la llamada transición chilena a la democracia y a cuáles actores políticos chilenos beneficia o perjudica. La perspectiva de este artículo es la explicación de los elementos indispensables para la comprensión de los acontecimientos como caso legal y las implicaciones de éste para entender algunos

¹ Agradezco a Edmundo Fuenzalida las conversaciones que me dieron el impulso para comenzar este trabajo y las primeras discusiones sobre el tema. H. Njaim me ha ayudado con sus comentarios al borrador.

cambios en el derecho penal en esta época de *globalización*. Las referencias al contexto político serán inevitables pues éste es indispensable para la comprensión de muchos de los pasos y acciones de los actores importantes, pero nuestra atención e interés está sobre todo en las transformaciones del derecho y los nuevos roles socio-políticos de los actores del sistema jurídico.

Para el momento en que esto se escribe el caso está en desarrollo, lo cual hace aventurado analizar sus consecuencias, pues no sabemos como va a resolverse en definitiva. La decisión importante más reciente es la de los *Lores* en Derecho o tribunal supremo de Gran Bretaña de fecha 24-3-99. Conforme a esta decisión Pinochet no tiene inmunidad como ex-jefe de estado respecto a los crímenes de tortura y conspiración para torturar realizados después de octubre de 1988. La decisión ha satisfecho tanto a los partidarios como adversarios de Pinochet. Los últimos porque el ex-dictador, arrestado el 17-10-98, continuará detenido y procesado. Los primeros, porque el senador vitalicio, que salvó a Chile del comunismo, sólo enfrentará un número reducido de cargos que corresponden al período final -y menos represivo- de su mandato.

A pesar de la etapa temprana y preliminar del juicio su importancia puede ser analizada. También puede preverse el desarrollo posterior. La decisión significa que los jueces ingleses conocerán ahora de las pruebas de las cuales dispone la justicia española sobre los delitos que son susceptibles de extradición. Sólo si estos delitos y la responsabilidad de Pinochet en ellos se consideran probados, se acordaría la extradición a España. Allí tendría que ser debidamente procesado y juzgado. Dados los recursos del procesado y el interés de las partes, las oportunidades para apelar de las distintas decisiones del proceso, es previsible que no conozcamos los resultados en años. La edad del procesado y las presiones políticas hace igualmente previsible que en algún momento se le permita regresar a Chile por razones humanitarias y políticas (como tiene una orden internacional de captura no parece probable que vaya a otro país). Sin embargo, esto no concluirá su relación con la justicia. En Chile se han iniciado varios procesos en su contra y como Chile no ha solicitado la extradición, la justicia chilena no está vinculada a enjuiciarlo sólo por los delitos considerados en la decisión de los *Lores* en Derecho de marzo de 1999. Es previsible que Pinochet nunca llegue a ser condenado (o absuelto) de una manera definitivamente firme, sino que las acciones judiciales lo persigan por el resto de su vida, con costos

e incomodidades muy importantes para él y con consecuencias para el sistema político chileno.

La primera pregunta que nos proponemos responder es por qué esto ha ocurrido ahora, diez años después de que Pinochet concluyó el ejercicio de la Presidencia de la República de Chile. La segunda es por qué Pinochet. Varios dictadores, tan transgresores del derecho como Pinochet, no han tenido la misma suerte. Como lo observó el Presidente Frei, Franco murió en 1974 y la justicia española no mostró mucho empeño en procesar aquellos que torturaron y mataron bajo su régimen. ¿Es un caso de doble standard o es que algo ha cambiado en el derecho y en el mundo?

Lo que a continuación intentamos es averiguar qué ha cambiado en el derecho y analizar sus implicaciones políticas.

Crímenes contra la humanidad, derechos humanos y transición a la democracia

Un jurista informado de la historia del derecho penal puede señalar transformaciones importantes en su campo en los últimos cincuenta años. Por una parte, para los crímenes llamados usuales, las garantías que fueron pensadas en el siglo XIX se han clarificado, ampliado y hechas comunes en la legislación y en la práctica del derecho. Los procesados tienen más garantías sobre las pruebas y muchos delitos con penas bajas han sido efectivamente despenalizados, hasta el punto que sólo la reincidencia se castiga. En cambio, otros crímenes han sido objeto de penalización más rigurosa y de convenios internacionales para que los procesados o condenados no puedan encontrar refugio en el mundo. Entre estos delitos están los de narcotráfico, terrorismo y corrupción, pero vamos a referirnos a una sola categoría de estos crímenes: los llamados *contra la humanidad* o de *lesa humanidad*.

El origen próximo de esta categoría se remonta unos cincuenta años. En 1945 se aprobaron *Estatutos del Tribunal Militar de Nuremberg*, encargado de juzgar los criminales de guerra nazi. Estos casos tenían la peculiaridad de ser crímenes atroces pero que no se podían considerar delitos conforme al sistema jurídico nazi, si es que podemos usar esa expresión para designar tal regulación. Los Estatutos y los juicios fueron seguidos rápidamente por el *Convenio sobre el crimen de genocidio* (1948) y por los varios convenios de Ginebra de 1948 que regulan los

conflictos armados tanto internacionales como nacionales. Los principios que fueron desarrollados son muy cercanos al tradicionalmente llamado derecho natural: hay principios ético-jurídicos que están más allá de las regulaciones positivas nacionales. Si una autoridad aparentemente legítima ordena actos en contra de esos principios fundamentales de la convivencia humana comete un crimen contra la humanidad. Tratados internacionales posteriores han desarrollado varias de las consecuencias de este derecho. Por ejemplo, los subordinados que cumplen las órdenes no pueden invocar válidamente que están cumpliendo sus obligaciones legales. Esta regla aparece en los Estatutos de Nuremberg y luego en el Convenio de las Naciones Unidas contra la Tortura de 1984 y la Declaración de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1992 sobre desapariciones forzadas. Lo peculiar de este derecho penal es que no tiene un referente nacional ni está sujeto en su aplicación a las garantías de aplicación temporal o territorial de la ley. Por ejemplo, la Declaración de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la extradición de individuos culpables de crímenes de guerra y contra la humanidad del 3-12-1974 permite que sean procesados en cualquier país, aunque se establece, como regla general, que deben ser extraditados al país donde se ha cometido el delito.

Este derecho que criminaliza los actos de lesa humanidad ha venido convirtiéndose en un derecho positivo gracias a varios tratados internacionales auspiciados por las Naciones Unidas, o por declaraciones de la Asamblea General de este organismo. Hemos mencionado algunos de estos tratados y declaraciones. Es un derecho que ha tenido aplicación en numerosos casos de enjuiciamiento de criminales de guerra y torturadores en distintas circunstancias y partes del mundo, con frecuencia en situaciones de conclusión de conflictos armados como en Bangladesh y la ex-Yugoslavia. El tribunal que conoce los crímenes de guerra en este último país está activo y procesando a varios criminales.

Es bien conocido que el derecho no es una cuestión de leyes o tratados, sino que requiere que las reglas y las instituciones a cargo de sancionar su incumplimiento sean internalizadas, que formen parte de una conciencia colectiva, o cultura jurídica. El derecho penal internacional, y más específicamente el de crímenes contra la humanidad, es considerablemente desconocido no sólo entre la población en general sino incluso entre los juristas. Los tratados internacionales, en los cuales está contenido, tienen un *status* peculiar. Por una parte son considerados superiores a la legislación nacional, pues no pueden ser derogadas por una ley interna. Un país que ha ratificado un tratado sólo puede

desvincularse de él si lo *denuncia*, es decir, si sigue un procedimiento explícito de desvinculación. Por otra parte, los juristas prestan muy poca atención a los tratados internacionales. La referencia cotidiana que usan los juristas son las leyes del país, o los precedentes (según el tipo de sistema jurídico), pero, de una manera general, puede decirse que los tratados internacionales son olvidados. Uno de los aspectos importantes del caso Pinochet es que obliga a la población, y a los jueces y juristas en primer lugar, tomar conciencia de que existe un derecho penal internacional con características propias.

El desarrollo de los crímenes de lesa humanidad está muy vinculado a la creciente importancia de los derechos humanos. El derecho de los crímenes de guerra y contra la humanidad puede ser visto como un simple desarrollo de consecuencias prácticas de la teorización, más vieja, del derecho natural y de derechos que serían propios de los seres humanos. La llamada Escuela del Derecho Natural y de Gentes, o Derecho Natural Moderno, floreció en los siglos XVII y XVIII y su expresión política fueron las “declaraciones de derechos del hombre y del ciudadano” de finales de los siglos XVIII, luego incorporados a las constituciones nacionales. Estas declaraciones, aunque de pretensión universal, tenían una validez nacional, como los documentos políticos en los cuales estaban contenidas.

Lo característico de nuestra época es, primero, que las declaraciones se han hecho internacionales. La primera y más importante es la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, contenida en un tratado internacional impulsado por las Naciones Unidas y aceptado por todos los países. La han seguido otras declaraciones, de ámbito regional, como la europea y la inter-americana. Los tratados que contienen esas declaraciones se caracterizan -y ésta es la segunda tendencia- por haber establecido mecanismos de evaluación del grado de cumplimiento en los países, y tribunales internacionales donde las personas que son víctimas de violación de los derechos declarados pueden, en determinadas circunstancias, reclamarlos. También en el ámbito nacional se han establecido mecanismos legales para hacer efectivos los derechos.

Las declaraciones de derecho, que fueron documentos originariamente retórico políticos, no sólo se han convertido en documentos jurídicos sino que, simultáneamente, el respeto a los derechos humanos se ha convertido en una cuestión político práctica. Mucho de esta politización del tema de los derechos humanos lo debemos a la Guerra Fría. Estados Unidos y las democracias occidentales mostraban su superioridad ética

sobre los países socialistas por su respeto a la libertad individual y los derechos humanos. Pero el uso político obligaba también a no pocas incoherencias, especialmente cuando se trataba de dictaduras anticomunistas. En estos casos la virtud del anticomunismo y de la represión de los comunistas prevalecía. La violación reiterada de los derechos humanos era tolerada, aunque formalmente se la criticara. Éste fue el caso de la relación con Franco y su régimen autoritario en España. A pesar de su origen, muy vinculado a Hitler y los demás regímenes fascistas y totalitarios de Europa, y a sus políticas represivas poco respetuosas de las libertades individuales, se lo aceptó en el campo del *Mundo Libre*. También tuvieron la bendición de los Estados Unidos los varios dictadores latinoamericanos cuando se mostraban activos persiguiendo a los comunistas.

Pinochet mismo es un buen ejemplo del uso del argumento político de los derechos humanos. Los Estados Unidos no podían evitar la responsabilidad de la llegada no constitucional de Pinochet al poder, y las políticas represivas y violadoras de los derechos humanos no podían dejar de incomodar al gobierno norteamericano. Pero Pinochet era un aliado que había salvado a Chile de un régimen socialista. Kissinger, Secretario de Estado de los Estados Unidos, pronunció en 1976 un discurso sobre los derechos humanos en la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos celebrada en Santiago, pero la desclasificación de documentos internos del Departamento de Estado ha permitido conocer un memorándum con el contenido de la conversación privada entre Kissinger y Pinochet, horas antes del discurso. En esta conversación Kissinger le indicó que tenía que hablar de los derechos humanos en términos generales pero que percibía a Pinochet como una víctima de los grupos izquierdistas en todo el mundo (El País, Madrid, 23-3-99, pág. 9). No es sorprendente que Pinochet no prestara excesiva atención al contenido del discurso.

Sin embargo, una vez que un tema es destacado toma un valor político por sí mismo. El régimen de Pinochet, así como los demás regímenes autoritarios latinoamericanos de las décadas de 1970 y 1980, fue constantemente evaluados por sus reiteradas violaciones a los derechos humanos y mucho de su desprestigio internacional resultó de la cara oscura que mostró por los reiterados abusos como las torturas, desapariciones y detenciones ilegales, puestas de manifiesto por organismos internacionales y no gubernamentales.

Cuando la continuación de los regímenes autoritarios se hizo políticamente imposible, los países del Cono Sur volvieron a regímenes

democráticos, pero las Fuerzas Armadas y otros actores autoritarios no podían ser barridos porque representan fuerzas políticas muy importantes. Por eso se comenzó a hablar de “transiciones a la democracia” más que de regímenes completamente democráticos. Uno de los problemas centrales fue el castigo a las violaciones de los derechos humanos en la época del gobierno autoritario. En cada país se buscaron las soluciones que correspondían mejor a su situación interna, pero ninguno pudo castigar todos los violadores de derechos humanos.

En el caso de Chile la transición fue pactada. La oposición debió aceptar la Constitución de 1980, hecha al gusto y la medida de Pinochet y de las fuerzas autoritarias. Se aceptó así una presencia institucional muy fuerte de las Fuerzas Armadas y el respeto de los distintos enclaves autoritarios. Se aceptó igualmente una auto-amnistía. Pinochet mismo se garantizó permanecer como Jefe del Ejército hasta 1997 y como Senador Vitalicio posteriormente. Sólo la aceptación de esas horcas caudinas permitió que se celebraran elecciones libres y que las fuerzas democráticas, coligadas en una “concertación”, pudieran asumir el gobierno en 1990, pero sin el poder político propio de la mayoría en un régimen democrático.

La transición a la democracia, pactada “a la chilena”, parecía garantizar así la impunidad de Pinochet y de las principales figuras de la represión. Lo más que pudo el gobierno de Aylwin fue el establecimiento de una comisión que documentara las atrocidades nombrando a las víctimas, pero sin mención de los victimarios. Fue una solución razonable políticamente pues tras los victimarios estaban políticos de estado cuya responsabilidad última recaía en Pinochet y los principales representantes del régimen autoritario. Las lagunas de la Ley de Amnistía e interpretaciones judiciales inteligentes han permitido el castigo selectivo de algunos casos especialmente graves y bien documentados. Por ejemplo, se logró la condena del General Manuel Contreras Sepúlveda, jefe de la DINA (policía política del régimen) por el asesinato del ex-ministro Letelier y un colaborador en un atentado con bomba en Washington. Se ha condenado igualmente algunos responsables de “desapariciones”, por considerarlas delitos continuados, mientras no se documente la muerte de los desaparecidos. Pero, a la vez, los partidarios del régimen represivo, lograron evitar tanto el castigo sistemático de todos los implicados en la represión como la condena moral. Los castigados pueden ser presentados como personas que cometieron excesos, no como representantes de un régimen perverso.

Veremos luego que el juicio contra Pinochet puede afectar esa buena conciencia de quienes apoyaron o participaron en el régimen autoritario. Analicemos ahora ese juicio y su significado.

El caso contra Pinochet: la dimensión jurídica

El caso jurídico contra Pinochet tiene orígenes completamente anodinos. Comenzó con una denuncia de la Unión Progresista de Fiscales (España) en julio de 1997 ante el juzgado de guardia de Valencia. El 31 de ese mes la Audiencia Nacional se declaró competente para conocer del caso. Se inició así una instrucción que se enriqueció rápidamente tanto con el acceso a los documentos en los archivos de Washington como con la comparecencia de numerosas víctimas de la represión que viajaron a España a rendir declaración. El asunto fue público desde el comienzo pero inicialmente su importancia fue limitada. La posición oficial del gobierno chileno fue que un tribunal español carece de competencia para conocer de hechos acaecidos en Chile. El caso tomó fuerza y publicidad. En setiembre de 1997 el Parlamento Europeo aprobó una resolución animando a los jueces españoles a proseguir en su labor en este caso. A comienzos de octubre el Auditor General del Ejército de Chile, Torres Silva, compareció ante el juez instructor García Castellón con documentos exculpatorios para Pinochet. Esto generó un escándalo local en Chile pues la comparecencia de un funcionario oficial no era coherente con la política oficial de negar la competencia a los tribunales españoles.

En tales circunstancias lo más sorprendente es que Pinochet haya decidido viajar a Europa. En el otro extremo del espectro político, ha habido mayores razones para que *Pol Pot* fuera enjuiciado por genocidio, pero él se cuidó mucho de no viajar a países donde podía ser enjuiciado. Pinochet, en cambio decidió que el juicio que se le seguía en España no tenía importancia, y ni siquiera solicitó ser investido con una misión diplomática específica del gobierno chileno. Como es conocido, sólo la aceptación de una misión diplomática por el país visitado da la inmunidad propiamente diplomática. El argumento de inmunidad diplomática ni siquiera pudo ser alegado. Esto redujo la primera línea de defensa a la llamada “inmunidad soberana”, que es un privilegio que la legislación británica reconoce a los jefes o ex-jefes de estado. La otra línea argumental es la incompetencia de la justicia británica y española para conocer el caso: los hechos ocurrieron en Chile y hay allí juicios pendientes. La Declaración de la Asamblea General de Naciones Unidas de 1973, relativa a los principios de cooperación internacional en la

identificación, detención, extradición y castigo de los culpables de crímenes de lesa humanidad señala que todo estado tiene el derecho a juzgar a sus propios nacionales por crímenes de guerra o crímenes de lesa humanidad y “si son reconocidos culpables, castigados, como regla general, en los países donde han cometido esos crímenes” (artículo 5).

Sobre estos alegatos hubo decisión tanto de la *High Court*, que aceptó los argumentos de la defensa, pero mantuvo a Pinochet bajo arresto por apelación de la parte fiscal, como en la Cámara de los *Lords* en Derecho que ha tomado dos decisiones. La primera de estas decisiones, dividida 4-3, rechazó el argumento de inmunidad soberana y de la incompetencia de los tribunales ingleses y españoles, y constituyó una derrota total para Pinochet. Sus abogados solicitaron una revisión, dado que uno de los jueces no hizo explícito su conflicto de intereses al estar vinculado a *Amnesty International*, organismo no gubernamental de derechos humanos que es parte en el juicio. La sentencia fue anulada y un nuevo panel de jueces fue designado. Esta vez la decisión (el 24-3-99) fue 6-1 y ya la hemos comentado. El 14-04-99 el Ministro de Gobierno Straw expresó que los delitos revisten suficiente gravedad para que el juicio continúe y Pinochet pueda ser extraditado a España.

La decisión de la *Law Lords* crea muchas interrogantes al observador externo del juicio. En primer lugar, debe entenderse que rechaza el argumento de la competencia exclusiva de los tribunales chilenos, que es el argumento mantenido por la República de Chile al menos en los términos en que aparece en la “Carta al Mundo” del Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, José Miguel Insulza (El Mercurio, Santiago, 10-1-99, pág. D-28).

La decisión de los *Law Lords* se concentra en el delito de torturas, tal vez porque en ese caso, explícitamente la Convención sobre la Tortura del 10-12-84 da competencia a los tribunales cuando sus nacionales son víctimas. Como este tratado internacional fue ratificado por Chile en setiembre de 1987, España en octubre de 1987 y el Reino Unido en octubre de 1988, es claro que cumple con todos los requisitos para que pueda proceder la extradición. Pero ¿estaría limitada la competencia de los tribunales españoles, y sobre los cuales debe conocer de fondo los mismos *Law Lords*, sólo a los casos en los cuales se torturó a los ciudadanos españoles y sólo si estos fueron torturados después del 8 de diciembre de 1988, fecha de la ratificación británica?

Una de las características de la decisión de los *Law Lords* es haber tratado este caso con los criterios restrictivos que operan para los casos

ordinarios y no como uno en el cual están involucrados crímenes de lesa humanidad. Usando el criterio de los *Law Lords*, los tribunales de Nuremberg carecerían de legitimidad. Por otra parte, ¿qué sentido tiene otorgar la extradición para un número reducido de casos cuando los delitos de genocidio y de desapariciones son aún más graves que los de tortura? ¿Qué corresponde decidir en los casos de desapariciones que, conforme a la doctrina penal son delitos continuados, y, en consecuencia, se siguen cometiendo?

Lo que puede leerse entre líneas en la decisión de los *Law Lords* es que el caso fue extraordinariamente polémico y que la decisión es de compromiso. Por ello se acordó la extradición para aquellos casos claramente dentro de la interpretación más restrictiva de un tratado internacional, pero no se colocó el caso en la perspectiva más amplia de los delitos de lesa humanidad. En la perspectiva de la clarificación del derecho penal internacional, hubiera sido preferible una decisión que acogiera el argumento chileno de competencia exclusiva de los tribunales del lugar del delito (aunque contraria a algunos tratados como el mencionado sobre la tortura) o que tomara la perspectiva de la elaboración doctrinaria y más general de crímenes contra la humanidad. La argumentación de la decisión de los *Law Lords* va a contracorriente de las decisiones como las de Nuremberg y del tribunal de La Haya para juzgar los crímenes de guerra en la ex-Yugoeslavia.

Derecho, ética y política

¿Qué hace incómodo este caso? ¿Por qué es tan difícil analizarlo sin pasión?

Podemos iniciar con algunas certidumbres: durante el régimen autoritario de Pinochet, entre 1973 y 1989 se cometieron graves abusos contra los derechos humanos. Sin duda, hubo numerosos casos de desapariciones, torturas, homicidios, detenciones ilegales. Por ser claramente una política de estado, dirigida a un sector político de la sociedad chilena, puede hablarse de genocidio. Quienes nos sentimos identificados con el estado de derecho y con el respeto de los derechos humanos, nos sentimos gratificados con la idea que pueda hacerse justicia. Podemos entender que haya personas en el panorama político chileno que se sientan del lado de Pinochet políticamente, pero ciertamente no es razonable ni ético de su parte dejarse llevar por la pasión y hacerse solidarios de crímenes contra la humanidad.

Sin embargo, hay dos aspectos mucho más problemáticos en el caso. Uno es el destacado por el gobierno chileno. La tendencia a la universalización de la justicia es loable pero no debería entenderse como una autorización a los jueces de cualquier país a comenzar a juzgar hechos acaecidos en otro. El peligro es que países más fuertes o con mejor conciencia que otros comiencen a juzgar naciones de países más débiles o que, por su distinto desarrollo político, puedan considerarse que hacen política con medios inaceptables. Esta dinámica puede conducir a intervenciones que no siempre van en el beneficio del país intervenido. En este caso específico, la intervención de los jueces españoles parece haber beneficiado políticamente en el corto plazo a los partidarios de Pinochet, por la reacción nacionalista que ha generado, y haber causado graves fisuras en la llamada *concertación* de las fuerzas democráticas.

De una manera más general plantea igualmente los límites del poder de los jueces. Han sido jueces españoles, tal vez en contra de la voluntad del gobierno español, los que han iniciado el caso. Son jueces ingleses los que han venido manejándolo, sin que el gobierno británico haya intervenido. Esto muestra el poder de los jueces y, respecto a este caso, quienes somos partidarios del estado de derecho y los derechos humanos, nos sentimos contentos que así sea. Sin embargo, es bueno notar que quienes piensan que los actos de Pinochet estuvieron justificados por la necesidad política consideran esto una intolerable intromisión de los jueces en un asunto político. Thatcher, Bush, Kissinger y el Papa han tomado esa posición. Notemos que los jueces no tienen responsabilidad política y que pueden actuar movidos por afán de protagonismo. Ya hemos conocido de esos abusos en el ámbito nacional en varios países: el gobierno de los Estados Unidos se vio considerablemente afectado por el empeño del fiscal especial Starr. El Presidente Pérez, de Venezuela, fue sacado del poder bajo acusación de corrupción por un caso más que discutible y en gran medida porque el Fiscal General Escovar Salom y Presidente de la Corte Suprema pretendieron al protagonismo para capitalizarlo políticamente. Naturalmente ninguno de esos casos va a hacer unanimidad, pues dependerá de la posición política del lector que se los considere como una intolerable intromisión judicial en la política o como un merecido castigo para el procesado. Sería todavía más peligroso trasladar tal tipo de acciones a la escena internacional. La invasión a Panamá para destituir y apresar a Noriega, la guerra contra Irak y, más recientemente, el bombardeo de Yugoslavia por el genocidio en Kosovo, revelan el terreno minado que pisamos.

Para resolver estos problemas, y reconocer la igualdad entre los estados, la solución más práctica parece ser un tribunal penal internacional. De hecho, las Naciones Unidas aprobaron el *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional* el 17-06-98. Conforme a este tratado se establece el tribunal internacional que conocerá de los crímenes de genocidio, de lesa humanidad, de guerra y de agresión. El tratado todavía no ha entrado en vigor pues debe ser aprobado por estar todavía en proceso de ratificación en los distintos países. Al menos sesenta estados deben ratificarlo. El tratado y el tribunal no resolverán todos los problemas, pero parece un paso importante en la dirección correcta.

Es interesante analizar este caso a la luz de ese tratado. El primer punto es que no daría autoridad a jueces de ningún otro país para conocer de delitos cometidos en Chile si el tribunal internacional evaluara que puede ser procesado en Chile. Por otra parte, la ley de amnistía que se aprobó bajo la presidencia de Pinochet y la muy firme posición de los militares chilenos a favor de su ex-comandante, serían considerados elementos para hacer admisible el juicio ante el tribunal internacional; pero la existencia de un sistema judicial independiente en Chile, que está procesando varias demandas contra Pinochet, y que ha encontrado culpables a varios de sus colaboradores, sería un elemento muy importante a favor de la competencia de los tribunales chilenos (artículo 17). Naturalmente, es una cuestión de evaluación que el propio tribunal internacional tendría que hacer: si Chile, como Estado, está dispuesto y puede políticamente llevar a cabo el enjuiciamiento de Pinochet.

Esta es la importancia del caso Pinochet, en la perspectiva del derecho internacional. Ha tenido la inmensa virtud de ponernos frente a un caso que ha movido jueces de varios países a conocer un caso grave de delitos de lesa humanidad y ha mostrado la importancia de que el tribunal penal internacional comience efectivamente a funcionar. Esta es la buena cara de la globalización: que puede esperarse que los crímenes contra la humanidad no queden impunes, que muestre que los derechos humanos no es una pura retórica. Esto es importante para toda la América Latina y, muy especialmente, para países con fuerte inestabilidad política donde no puede descartarse que tengamos candidatos a dictadores.

Para leer más

Para este caso la fuente más importante es la prensa. Se recomienda especialmente *El Mercurio* y *La Tercera*, ambos de Santiago, Chile, y *El País*, de Madrid. Entre los libros que explican el caso o recogen documentos hemos localizado: *El caso de España con las dictaduras chilena y argentina* (Barcelona, Planeta, 1998), que reproduce los documentos de la Audiencia Nacional de España. B. Jaz Rojas y otros: *Pinochet ante la justicia española* (Santiago, Lom Ediciones, 1998) es una obra narrativa que cuenta el desarrollo del caso en la perspectiva de chilenos opuestos a Pinochet. Joan Garcés: “Pinochet ante la Audiencia Nacional y el Derecho Penal Internacional”, en *Jueces para la democracia*, N° 28, marzo 1997, es un documento importante porque Garcés es el abogado español que ha promovido el juicio. El artículo es un enunciado de los tratados internacionales que fundamentan el caso. Para la posición del gobierno chileno el documento más importante es la carta del Ministro de Relaciones Exteriores a la Organización de Naciones Unidas (“Carta al Mundo”) publicada en *El Mercurio*, Santiago, 10-01-99, pág. D28. Para la posición del mismo Pinochet el documento central es la “Carta de Augusto Pinochet a los chilenos” (Consultada en *La Tercera* 12-12-99, en Internet). Sin embargo, la carta omite comentar las acusaciones concretas que han determinado su situación.

Para la comprensión de los problemas de castigar las violaciones a los derechos humanos durante períodos de transición a la democracia: M. Popkin y N. Roht-Arriaza: “Truth and justice: Investigatory commissions in Latin America”, en *Law and social inquiry*, N° 20, 1, 1995. L. Huyse: “Young democracies and the choice between amnesty, truth commissions and prosecutions”. Law and Society Institute, University of Leuven. 1998. M. Minow: *Between vengeance and forgiveness: Facing history after genocide and mass murder*. Boston. Beacon Press, 1998.

Existen varias compilaciones de tratados internacionales que tienen que ver con protección de los derechos humanos y cámines contra la humanidad. Entre ellas: P. Nikken: *Código de derechos humanos*. Editorial Jurídica Venezolana y Universidad Central de Venezuela, Caracas.

EL JUICIO DE LA HISTORIA¹

ESPECTROS DEL PASADO EN AMÉRICA LATINA

Detlef Nolte

¿Cómo recordar a las víctimas de las crueldades históricas? ¿Qué papel desempeña la confrontación con el pasado en la vida política y social? Estas son preguntas que también nos hemos planteado en Alemania y que muestran que el caso Pinochet no sólo ocupa a juristas británicos y españoles. Reflexiones sobre la relación entre la confrontación con el pasado y la democracia.

La detención del general Augusto Pinochet en Londres vino a dar una inesperada actualidad a los crímenes de los regímenes dictatoriales en América Latina. Desde entonces se multiplican los signos de que el recuerdo de los crímenes del pasado no sólo le roba el sueño a los familiares de las víctimas, sino también a los victimarios, “porque la sombra de la cárcel se proyecta hoy sobre sus figuras de abuelos melancólicos, jubilados del horror, que esgrimen un gesto de indignada sorpresa cuando la justicia se atreve a desempolvar sus antiguos crímenes” según un comentario en el diario argentino “Clarín” en noviembre del año pasado.

¹ Esta es una versión revisada y traducida de un artículo publicado en la revista alemana “Nord-Süd aktuell”.

Desde una perspectiva alemana, el viejo ex-dictador fue víctima de sus propias palabras. Años después de lanzar en el Rotary Club de Santiago insultos contra la Bundeswehr, las Fuerzas Armadas Alemanas, a las que caracterizó como un ejército de melencidos y drogadictos, Pinochet tuvo que pasar parte de su involuntaria estadía en Londres en una clínica para la rehabilitación de personas con problemas síquicos y de adicción a las drogas.

Las consecuencias de la detención del General Pinochet y su no inmunidad en Gran Bretaña son el punto de partida para algunas reflexiones sobre la relación entre la confrontación con el pasado y la democracia. Desde una perspectiva histórica ya no importa tanto el desenlace final del juicio contra Pinochet, debido a que el caso Pinochet dio un empuje enorme al desarrollo del derecho internacional, al impulsar en el área de la defensa de los derechos humanos y de la persecución de crímenes contra la humanidad, procesos de cambio. Los que muy difícilmente serán revertidos.

¿Colonialismo moral?

Como reacción a la detención de Pinochet en Londres se escuchó desde América Latina el reproche de “colonialismo moral” y la réplica a los europeos (y especialmente a los españoles) de que mejor lavaran ellos sus propios trapos sucios. La detención de ex-dictadores y torturadores fue interpretada como un ataque frontal a la soberanía nacional. Habría sido deseable contar con la misma asistencia y el mismo apoyo a las víctimas de las dictaduras y a los familiares de los asesinados como la que le prestan hoy algunos gobiernos latinoamericanos a sus ex-dictadores. Parece que a los gobiernos latinoamericanos les cuesta menos ceder soberanía en el campo económico, en el proceso de globalización, que en el alcance de los derechos humanos. Lo nuevo y lo revolucionario del proceder de algunos jueces españoles e ingleses consiste en el hecho, hasta ahora insólito, de que se está globalizando la justicia en nombre de los derechos humanos universales y en la persecución de crímenes, que no se pueden prescribir ni amnistiar, desestimando fronteras y reservas de soberanía nacional.

Las quejas respecto a la ofensa a la soberanía nacional presentadas por Chile y por otros países latinoamericanos desvían la atención de un hecho indiscutible: la incapacidad o la falta de voluntad del Poder Judicial en esos países para procesar las violaciones de los derechos

humanos (no cumpliendo de esa manera con la voluntad mayoritaria de la ciudadanía).

Existe ahora un estándar doble. Se mete preso al anciano general y se le extiende la alfombra roja a los responsables del descalabro violento del movimiento democrático en China. Hay que diferenciar entre lo éticamente deseable y lo políticamente factible (más adelante se tratará este aspecto más detalladamente). El caso Pinochet muestra que la historia puede a veces ser un desarrollo de largo aliento en el proceso de sancionar a las violaciones a los derechos humanos. Las restricciones políticas de vez en cuando hacen necesario un largo camino en la búsqueda de los culpables.

El juicio contra Pinochet es sin duda un juicio histórico: tanto para el público interesado en Europa como también en América Latina, pues Pinochet siempre fue más que el dictador chileno. Él fue y es en cierto sentido el símbolo y la encarnación del último período de regímenes autoritarios en América Latina. Eso es mucho más que su cómplice argentino Videla, cuyos manos están también manchadas de sangre. La famosa fotografía que muestra a Pinochet con gafas oscuras y un rostro feroz tiene buenas posibilidades de entrar en futuros manuales sobre la historia política de América Latina en el siglo XX. Pinochet se enfrenta a los tribunales como el representante de todos los regímenes autoritarios de los años 70 y 80; se juzga a todo un ciclo histórico. Eso explica el grito de indignación de muchos políticos en América Latina, así como también las manifestaciones de alegría de muchos latinoamericanos que han sufrido resignadamente por demasiado tiempo. Como lo demuestra la controversia política en Inglaterra, también se ha impulsado una discusión crítica respecto a la política de los gobiernos europeos en los tiempos de la dictadura militar en Chile. Los encuentros -no como figuras simbólicas de la política neoliberal en el gabinete de Madame Tussaud, sino tomando té y galletas- entre el exdictador Pinochet y la baronesa Thatcher son una reminiscencia de ese período histórico.

La confrontación del pasado como elemento integral del proceso de democratización

¿Cuál puede ser el aporte de la confrontación entre un pasado caracterizado por regímenes dictatoriales y violaciones de los derechos humanos los procesos de consolidación democrática? La confrontación

con el pasado, es decir, el examen de las violaciones a los derechos humanos durante el régimen dictatorial, es una parte integral e importante del proceso de transición democrática. Pero esta confrontación con el pasado se ve limitada por el contexto político, esto es, por las relaciones de poder dentro del proceso de transición, las que son además un indicador de la situación que atraviesa el proceso de democratización.

Los regímenes militares no fueron desalojados del poder en los años 80 por obra de levantamientos populares. Pese a todas las protestas y con excepción del caso argentino, las Fuerzas Armadas volvieron a sus cuarteles en gran medida intactas. Esto les permitió dictar las condiciones para su repliegue y el retorno a la democracia. En la mayoría de los países hubo negociaciones entre los militares y parte de la oposición democrática respecto a las modalidades de la transición. Hubo arreglos conocidos por el público y otros secretos (como en el caso chileno). El precio del restablecimiento de la democracia fue renunciar por lo general al castigo de los asesinos y torturadores. Los militares se habían adelantado a dictar leyes de amnistía, para evitar el juzgamiento por los gobiernos civiles, dando señales claras que no iban tolerar su revocación.

La confrontación con el pasado es un indicador de la solidez del sistema jurídico y de la independencia de la justicia en los países en cuestión. Puede afirmarse que los derechos fundamentales están a salvo de los abusos del poder, si los fiscales públicos y los jueces pueden juzgar los crímenes contra los derechos humanos, sin atender las consideraciones ni intereses políticos sobre la conveniencia de hacerlo. El hecho que Pinochet será juzgado por la justicia española documenta las deficiencias de la justicia chilena, siendo al mismo tiempo un indicador de la calidad actual de la justicia española -también con un pasado poco honroso- y de su habilidad de hacer justicia sin ceder a presiones políticas o retroceder por consideraciones de oportunidad política. Eso vale no solamente para el caso Pinochet, sino también para la sanción penal de actividades terroristas del gobierno español en su lucha contra la ETA.

La confrontación con el pasado y sus consecuencias para la política y la sociedad es como un espejo en el que las comunidades afectadas pueden ver reflejada su realidad política y moral. La detención de Pinochet hizo añicos la ilusión de muchos socialistas y Demócrata Cristianos chilenos de que el período de transición había concluido y que Chile había vuelto a ser una república democrática "normal" También arrancó el velo de

buena conducta democrática con que gran parte de la derecha política chilena había cubierto su faz autoritaria. La derecha mostró que su aceptación de la democracia no obedecía a una decisión fundada en principios, sino a una decisión políticamente condicionada.

Para el gobierno chileno fue muy desagradable que este espejo le fuera colocado desde el exterior. Eso explica el timbre a veces nacionalista de algunas declaraciones oficiales. El gobierno se encontró de pronto desnudo, sin el manto de una transición exitosa, tratando de explicar a un público europeo asombrado, de qué manera el regreso de Pinochet aportaría al proceso de consolidación de la democracia en Chile - tal vez de la misma manera como el perro pastor cuida el rebaño para que ninguna oveja recorra caminos prohibidos.

Con sus eternos lamentos sobre la ofensa a la soberanía nacional ocasionada por la detención de Pinochet y con sus diligencias para liberar al ex-dictador por "razones humanitarias", el gobierno chileno corre el riesgo de que los europeos no le tomen más en serio. Eso vale aún más para la derecha chilena con sus efervescencias de xenofobia y sus amenazas irracionales contra España e Inglaterra. Parece que la vieja vanguardia de la globalización de signo neoliberal no se ha dado cuenta de la importancia bastante marginal de Chile en la economía mundial y para la Unión Europea. Esa actitud de la derecha chilena muestra un cierto provincialismo, una presunción desmesurada y una visión distorsionada de la realidad.

El caso chileno enseña que las causas de las violaciones de los derechos humanos no sólo deben buscarse superficialmente, a nivel de crímenes y criminales, sino también en las estructuras profundas de la sociedad. En última instancia, el dictador chileno fue un producto de los conflictos sociales en torno a la distribución de la riqueza social y el poder político. Determinados grupos sociales y un apreciable número de políticos aún en actividad se beneficiaron con la dictadura y por tanto no tienen interés en un examen a fondo del pasado. Mientras no cambie la distribución del poder social, todo estudio del pasado tendrá sus límites.

La confrontación del pasado como proceso histórico

El abordaje del pasado es siempre producto de un compromiso histórico entre lo moralmente deseable, lo políticamente factible y lo políticamente necesario.

- Es moralmente deseable que se esclarezcan los crímenes contra los derechos humanos, que se pidan cuentas a los responsables y que se castiguen a los culpables.

- Se deben enfocar estas reivindicaciones en un marco político, lo que hace difícil su realización o le pone límites. Las discusiones en los procesos de transición democrática giran en torno a lo políticamente factible al confrontar un pasado de violaciones de los derechos humanos. Lo políticamente factible es una mezcla de factores objetivos y de factores subjetivos. Los actores en el proceso de transición tienen que evaluar, en base a informaciones incompletas, el potencial de amenaza real con el que cuentan los responsables de las violaciones de los derechos humanos, para tomarlo en cuenta en sus decisiones. Es siempre sumamente difícil juzgar a posteriori si las soluciones puestas en práctica en el área de los derechos humanos durante el proceso de transición fueron lo políticamente factible o si fueron el resultado de una autolimitación de los actores responsables. Es muy fácil poner en duda el rumbo de la historia; es mucho más difícil demostrar que habría sido posible otro rumbo.

- Aunque el abordaje del pasado está condicionado por restricciones políticas, este proceso se impone al mismo tiempo como una necesidad política. Hay que confrontar el pasado con el fin de repeler amenazas actuales o potenciales para la democracia, amenazas que son resultado de un pasado reprimido. El abordaje de los crímenes contra los derechos humanos es además una condición básica e indispensable para una convivencia democrática y civilizada.

Desde una perspectiva estratégica podría ser conveniente tomar en cuenta la relación de fuerzas y las posibilidades de éxito antes de tomar una decisión política en cuestiones con un alto contenido ético, actuando con las pautas de una ética de responsabilidad (Verantwortungsethik) según el concepto de Max Weber. Pero hay que ponerles nombre a las restricciones y necesidades del proceso de transición y recordarlas como tales para no idealizarlas después como un compromiso ejemplar entre una oposición democrática madura y algunos representantes purificados del régimen autoritario. Esto fue hasta hace poco la historia oficial de la transición chilena.

Toda confrontación con el pasado asume el carácter histórico-temporal; esto significa que la confrontación con el pasado (lo mismo que su aporte a la democratización) no es un proceso cerrado, sino un proceso que, atento a las exigencias políticas y a la constelación de fuerzas

políticas, puede y debe replantearse de continuo. Las fórmulas de avenencia, válidas en determinadas circunstancias históricas, están en el banco de pruebas de la historia.

Hay que reevaluar cada cierto tiempo los caminos transitados en sus aspectos positivos o negativos para cambiar el rumbo si es necesario. Soluciones que en cierta coyuntura histórica fueron las más adecuadas podrían revelar con el transcurso del tiempo sus costos escondidos. Si hubo un cambio en la constelación de fuerzas políticas ¿por qué no enfocar nuevamente el tema de las violaciones a los derechos humanos? Tal cambio podría facilitar -siempre respetando los principios de un estado de derecho- la reanudación de juicios (o la instrucción de nuevos juicios) por las violaciones de los derechos humanos. Un ejemplo son los juicios contra ex-militares argentinos por el robo de niños. Por ese crimen no fueron condenados ni amnistiados.

La confrontación del pasado y la actualidad política

Todo conflicto que tiene que ver con el abordaje del pasado es un conflicto sobre valores y su vigencia en el presente. En el fondo se trata de lograr y conservar un consenso básico sobre la interpretación de experiencias históricas traumáticas en la historia de los países. Tal consenso es de suma importancia porque no es solamente un consenso sobre la interpretación de eventos históricos, sino un consenso sobre los valores en los cuales se basa tal interpretación. Se decide sobre la vigencia y aceptación que hoy en día tienen esos valores para la mayoría de la ciudadanía y actores políticos de peso (por ej. las Fuerzas Armadas). Si importantes actores sociales y políticos se niegan a aceptar sin vacilaciones que la tortura y el asesinato de opositores por encargo del Estado son crímenes detestables, entonces no existe en tal sociedad un consenso básico sobre los valores que forman la base para una convivencia pacífica y una cultura jurídica compartida por todos.

Por esa razón el abordaje de las violaciones a los derechos humanos en el pasado tienen implicaciones para el presente y el futuro de una comunidad democrática. El abordaje del pasado es parte del presente. Precisamente por eso hay que rechazar la demanda de dejar atrás el pasado que divide y concentrarse en el futuro. Tal demanda, planteada muchas veces aquí y en América Latina, es peligrosa para la democracia.

¿Cuándo terminará el proceso de abordar el pasado, y cuando habrá que enfrentarlo de nuevo? El proceso de confrontación con el pasado no cesará en tanto los crímenes del pasado ensombrezcan la convivencia democrática en el presente. Las actividades perniciosas de bandas neonazis en Alemania o los privilegios de los beneficiarios del régimen militar en Chile (o en otros países de América Latina) fundamentan la necesidad de abordar el pasado. Por eso el reproche a la justicia española, muchas veces fue articulado en la discusión sobre el caso Pinochet, de que los jueces españoles no habían confrontado los crímenes del régimen franquista, solamente es correcto en su dimensión histórica. En la discusión actual no tiene importancia, porque las repercusiones del régimen franquista no ponen en peligro la democracia española. En cambio las herencias autoritarias de la dictadura de Pinochet son todavía una traba para la democracia chilena.

Un balance preliminar de la confrontación del pasado en América Latina

¿Significó el abordaje del pasado en América Latina un avance en el proceso de democratización? La pregunta debe en principio responderse afirmativamente. Pero este aporte ha sido insuficiente; lo mismo cabe decir del proceso de consolidación, que avanzó de modo desigual de país en país. Aun así, cada paso, aun el más modesto, que contribuya al juzgamiento de los crímenes cometidos durante las dictaduras militares es un avance frente al *statu quo* y da impulso al proceso de democratización.

El abordaje del pasado tiene tres componentes: jurídico, político y social. En cuanto al primero, en la mayoría de los países latinoamericanos donde hubo masivas violaciones de los derechos humanos se registró escaso progreso, especialmente en lo que respecta a la cadena superior de mandos. Por regla general, la justicia vio trabado su accionar por las leyes de amnistía dictadas bajo los regímenes autoritarios. Pero hubo excepciones. Los miembros de la junta militar argentina fueron condenados y mandados a prisión al menos por unos años. El ex jefe del servicio secreto chileno, Manuel Contreras, tampoco se salvó de una pena de prisión, aunque de poco monto en comparación con los delitos perpetrados. El ex-dictador boliviano y narco-general García Meza va a pasar su vejez en la cárcel. Estos fallos, limitados en su número, asumen un carácter simbólico. Además, en muchos países latinoamericanos, aunque no en todos (p. Ej. Perú), se observa que las

violaciones de los derechos humanos por motivos políticos hoy en día son perseguidas con más firmeza que antes, sin olvidar a los jueces que se atreven a examinar casos del pasado. Dicho de una manera gráfica: han sido sacadas las primeras piedras del muro de impunidad detrás del cual se habían escudado las fuerzas armadas latinoamericanas. Y paralelamente comienza a levantarse otro muro, para la salvaguarda de los derechos humanos.

Sobre el particular, cabe citar el fortalecimiento y la mayor independencia de la justicia, que se va afianzando en todo el continente, pese a todas las resistencias. Los encargados de derechos humanos o defensores del pueblo de muchos países han ejercido en su mayoría una influencia positiva. A lo que deben sumarse las tendencias favorables a una expansión del sistema interamericano para la protección de los derechos humanos. No es casualidad que el régimen semi-democrático de Perú se niegue a aceptar la jurisprudencia interamericana.

En los planos político y social, la confrontación con el pasado ha tenido suerte diversa, como lo demuestra el caso chileno. Sigue habiendo países cuyas fuerzas de seguridad, incluida la policía, no están bajo un control suficiente de los gobiernos legitimados democráticamente. En muchos lados, sigue habiendo funcionarios con las manos manchadas de sangre.

Todavía no se sabe qué hacer con las víctimas y cómo recordar el pasado. Es cierto que se levantaron algunos monumentos, pero al mismo tiempo se busca eliminar todo rastro del horror. Al respecto deben mencionarse los planes del gobierno de Menem en Argentina de demoler el edificio de la ESMA. Se echan de menos los aniversarios oficiales recordatorios de las víctimas y de los crímenes cometidos. También en los textos escolares y en los curriculum de muchos países latinoamericanos se trata de una manera deficiente los temas que se refieren a las dictaduras y a las violaciones de los derechos humanos. Todo esto es un indicador de las relaciones de poder políticas y sociales actuales.

Función e importancia de las Comisiones de la Verdad

La tensión existente entre lo éticamente deseable, lo políticamente posible y lo políticamente necesario ha tenido concreta expresión en las llamadas Comisiones de la Verdad y la Reconciliación. Ello vale especialmente para Chile, El Salvador y Guatemala (y en cierto grado

para la CONADEP argentina). En estas comisiones, se superponían las funciones jurídicas, políticas y sociales. Las Comisiones de la Verdad constituyen una suerte de compromiso entre lo que los responsables están dispuestos a tolerar y las exigencias mínimas de las víctimas. Aún así, la palabra “compromiso” se presta a confusión, porque el compromiso es, para las víctimas, una solución a medias, basada en la imposibilidad de llevar ante la justicia a los responsables de los crímenes, debido a las relaciones de poder políticas. No es un compromiso hecho de buen grado, menos aun por las víctimas. Es un compromiso desigual entre víctimas y victimarios, que exige mucho más de las primeras que de los segundos.

Estas comisiones, formadas por personalidades y expertos nacionales y, en ocasiones, internacionales, fueron creadas por los gobiernos con la misión de investigar y documentar de la forma más exhaustiva y ejemplar posible las peores violaciones de los derechos humanos durante las dictaduras. Los nombres de los responsables no fueron generalmente mencionados; tampoco fueron juzgados ¿Qué función cumplieron las Comisiones de la Verdad?

En lo tocante a los crímenes cometidos durante las dictaduras militares, estas comisiones sirvieron sólo en parte al esclarecimiento de la verdad. Una verdad que, en muchos casos, ya era conocida y estaba documentada. Lo que más bien se pretendía era una verdad oficial, esto es, reconocida por el lado estatal, que las sociedades conocieran la verdad sobre las masivas y horrendas violaciones de los derechos humanos. Se quería poner en marcha un proceso de esclarecimiento y purificación colectivo, que la verdad quedara documentada históricamente, de modo de impedir cualquier exaltación del régimen militar (y de sus crímenes). El dolor generado por el poder del Estado obtuvo un reconocimiento social y político a través de los informes de las Comisiones de la Verdad. Eso fue un factor importante en el proceso de rehabilitación terapéutica y de reintegración social de las víctimas.

No es posible una reconciliación

Las Comisiones de la Verdad no contribuyeron a la reconciliación. Lo cual no debe sorprender, como tampoco parece posible una reconciliación colectiva en torno a los crímenes contra los derechos humanos. Lo que sí es posible son actos de arrepentimiento personal, lo mismo que perdón individual de las víctimas. Esta faceta personal de la reconciliación es ignorada por muchos políticos latinoamericanos, que

están convencidos de haber hecho su aporte a la reconciliación y se quejan cuando las víctimas o sus familiares disienten con su postura. Mientras los victimarios no se arrepientan sinceramente y hagan su aporte al examen del pasado, no se puede prohibir a las víctimas que pidan cuentas a los responsables, más allá de las apelaciones a la reconciliación por parte del Estado u otras fuentes.

Una sociedad no puede reconciliarse sobre la base de los crímenes que aquí se discuten. Han sido crímenes demasiado horribles; sus responsables, en su mayoría no se muestran arrepentidos y subsisten además las estructuras sociales y políticas que hicieron posible las violaciones de los derechos humanos. Lo que sí puede hacer una sociedad es analizar las causas de estos crímenes, con el fin de eliminarlas. Ello presupone la condena moral de los crímenes y de sus autores, en la medida en que estos no cambien de posición. Es posible que, en determinadas circunstancias, una sociedad prescinda del castigo de los torturadores y asesinos en uniforme, en aras de un objetivo superior; pero esta misma sociedad no puede renunciar a la condena moral de los crímenes (y de sus responsables). Por eso, hay que distinguir muy bien entre la amnistía o indulto de los crímenes contra los derechos humanos, que en determinadas situaciones puede contribuir al proceso de pacificación, y la absolución moral. Para muchos apologistas de la amnistía, sobre todo del lado de los culpables, reconciliación política es igual a amnesia social. Para ellos, el abordaje del pasado debe ser sólo para echar al olvido, colectiva y forzosamente, los crímenes y los nombres de quienes los perpetraron.

No es posible la reconciliación en torno a las violaciones de los derechos humanos. De lo que se trata es de alcanzar un *modus vivendi* que permita una convivencia sin conflicto entre los responsables y sus víctimas (o sus familiares). Ello obliga a poner ciertos límites a los responsables, por ejemplo, la prohibición de ocupar cargos públicos o de exaltar públicamente los crímenes, y a otorgar determinadas compensaciones materiales y simbólicas a las víctimas y sus familiares. No es lo mismo que una reconciliación, pero es un aporte a la consolidación de la democracia. Las heridas que las violaciones de los derechos humanos infligieron a estas sociedades no se borrarán, sólo pueden disimularse en el mejor de los casos. Muchas heridas volverán a abrirse, en tanto el pasado siga echando su sombra sobre el presente.

LAS AGENDAS DEL SECTOR DEFENSA Y PINOCHET

José Luis Díaz

En este artículo se efectúa un balance de lo ocurrido en el sector Defensa durante 1998. Nos detenemos en el accionar de los principales actores: las instituciones de la defensa, Ministerio de Defensa Nacional (MDN) y en un personaje crucial, el general Augusto Pinochet. También se abordan los temas que conforman la llamada agenda de “política de defensa”.

El centro noticioso del año fue lo que acontecía con Pinochet, por ello resulta válido hablar de una “Pinochetización” de la agenda. El año que era visto por la mayoría de los analistas como de administración, terminó copado por las tensiones civil-militares, que incluso trascendieron al conjunto de la agenda política nacional.

Las incidencias del “Caso Pinochet” (detención en Londres del ex general) dejaron en evidencia las carencias de las relaciones civil-militar, y parecieron poner en entredicho a la gestión ministerial mejor evaluada de los gobiernos de la Concertación, la del ministro Edmundo Pérez Yoma¹.

La posterior falta de continuidad en el sector y la ausencia de iniciativas por parte de los nuevos secretarios de estado, evidenciaron a su vez, uno de los rasgos más exitosos del desempeño de Pérez Yoma: la persistencia y capacidad de persuasión desplegada con las instituciones de la defensa nacional.

¹ Uno de los mejores análisis sobre las repercusiones del “Caso Pinochet” en Manuel A. Garretón: “Pinochet y la revancha de la democratización incompleta”, en este mismo volumen.

Los espacios de cooperación entre civiles y militares que se lograron construir en el período del ministro Edmundo Pérez Yoma quedaron congelados en gran parte de 1998, producto de los problemas coyunturales vinculados a la “agenda histórica”. Las políticas de amplio consenso y legitimidad en el ámbito de la agenda de “política de defensa” que caracterizaron a esa gestión, parecían a fines de año supeditarse a la buena salud de la otra agenda.

El paso de las relaciones *político-militares* (centradas en quién tenía el poder en el área) a la *política de defensa* (cuyo eje es la defensa como función y política específica) no ha sido un proceso mecánico y unilateral, ni a dejado de tener episodios de involución. El período más prolongado de retroceso fue inaugurado a fines de 1998, con la detención del General Pinochet en Londres.

I. Pinochet: el protagonista de la “Agenda Histórica”

El balance del año está dominado por un sorpresivo protagonismo de Pinochet. Ya en enero el Comandante en Jefe del Ejército se retractó de lo que había acordado con el Ministro Pérez Yoma: retirarse el 26 de enero. El anuncio de una acusación Constitucional en su contra, motivó esta medida. De este modo, la Comandancia en Jefe entregó el mando el 10 de marzo, acto que inauguraría una definitiva disminución de su presencia en la agenda civil-militar. Ello no ocurrió.

El rol de Augusto Pinochet en la escena nacional tuvo un diagnóstico errado en los análisis gubernamentales; se apostó a una descompresión que no fue tal. Todos los problemas parecían concluir con el paso de Pinochet desde la Comandancia en Jefe del Ejército al Senado (aunque como primer senador vitalicio y líder de la bancada militar). La falta de iniciativas significativas en el sector por parte del gobierno sin duda contribuyó al protagonismo del ex general.

Las preocupaciones del gobierno en el área decían relación con las presiones que sufriría el nuevo Comandante en Jefe, el teniente general, Ricardo Izurieta. El peligro de la erosión del mandato de Izurieta fue una de las principales inquietudes gubernamentales; casi la única.

CUADRO N° 1**Principales incidentes a los que estuvo vinculado Pinochet**

PERIODO	TEMA	INCIDENCIAS	RESULTADO
Enero - Febrero	Acusación Constitucional	- Votación en el Senado Conflictos en la DC Conflictos en la Concertación	Rechazada en el Senado
Marzo	Asunción como senador vitalicio	- Protestas de parlamentarios del PS y PPD	Asumió y asistió irregularmente
Agosto - Septiembre	Derogación del feriado del 11 de septiembre	- Votaciones en el senado por la derogación: penúltima, en empate	- Participa de acuerdo por derogación, establecimiento del primer lunes de septiembre como día de la unidad nacional
Octubre - Diciembre	Detención en Reino Unido	16.10 detención 28.10 reconocimiento de inmunidad soberana 25.11, los <i>Lores</i> rechazan la inmunidad 17.12 inhabilitación del fallo anterior	- 6 meses después Pinochet permanecía detenido

1) La Acusación Constitucional

La formalización de la acusación contra Pinochet se realizó el 16.03. El gobierno manifestó, su rechazo a la acusación constitucional. El canciller José Miguel Insulza señaló (07.02) que la "amenaza de una acusación constitucional dificulta el proceso de transición política". Los principales efectos políticos se produjeron en la propia Concertación. Al final, la acusación fue rechazada en la Cámara de diputados.

2) Senador Vitalicio

Pinochet juró como el primer senador vitalicio el día 11.03, en una accidentada sesión asediada por manifestaciones en sus exteriores. Al interior, los conflictos generados por parlamentarios del PS y PPD y el Presidente del Senado, por la concurrencia de los primeros con retratos de víctimas de violaciones a los DD.HH.

3) Derogación del Feriado del 11 de Septiembre

El sorpresivo acuerdo del Senado (19.08) de derogar el feriado del 11 de septiembre y crear un “día de la unidad nacional” (el primer lunes de septiembre), demostró la capacidad de protagonismo del ex General Pinochet en el Congreso Nacional.

El acuerdo unánime, gestado entre el Presidente del senado, Andrés Zaldívar (presidenciable de la DC) y el senador vitalicio, fueron objeto de diversas interpretaciones, varias vinculadas a la campaña por la nominación del candidato Presidencial de la Concertación. El agotamiento de un feriado que dividía a la ciudadanía, concluyó con un gesto sorpresivo del principal referente histórico del hito. Cabe destacar la habilidad demostrada por el ex general, ya que luego de dos votaciones empatadas era previsible que la fecha sería derogada.

4) Detención en Londres del General

La detención en Londres del senador vitalicio se inicio como una crisis diplomática y derivó en una crisis política interna. El efecto desencadenante tuvo origen externo, por lo que las posibilidades de incidencias de los actores nacionales era remotas, con excepción de las efectuadas por el poder ejecutivo. De este modo, la resolución de la crisis escapaba a las gestiones de los actores criollos; evidencia a la que se resistían el Ejército, los empresarios “pinochetistas” y partidos de derecha.

Asimismo, el revuelo generado en el país por la detención del ex general parecía parcialmente motivado por cálculos políticos electorales de los actores involucrados, en virtud de la elección presidencial de diciembre de 1999, lo que afectaría, según los análisis periodísticos, en mayor medida a la candidatura de Ricardo Lagos.

Para los actores locales la detención de Pinochet estuvo asociada a la sorpresa, la humillación de los actores castrenses y la incomodidad gubernamental. El hecho de que Pinochet pasara de senador vitalicio a detenido en Londres describe la tragicomedia a la que se vieron enfrentados los principales actores políticos desde el 16 de octubre.

La estrategia de la derecha de vincular el tema a la soberanía nacional implicó elevados niveles de agitación callejera e incluso parlamentaria.

Asimismo, la derecha relacionó la resolución del conflicto con la estabilidad del sistema democrático y la buena salud de la transición.

La postura del gobierno de exigir el reconocimiento de la inmunidad diplomática del senador vitalicio, dividió a la Concertación, ya que la directiva del PDC apoyó ese parecer, mientras que los partidos PS y PPD, junto a un sector de la democracia cristiana, consideraron que se trataba de un problema judicial.

El gobierno al hacerse parte del enfoque de la derecha, perdió gran parte de su autonomía política, tuvo dificultades para dar conducción política, tensionó a la Concertación al hacer de su postura la única línea correcta, y tendió a separarse de la opinión pública, como lo atestiguó una encuesta del CERC de abril de 1999.

CUADRO N°2

Principales hitos del caso Pinochet durante 1998

FECHA	ACONTECIMIENTO	DETALLES Y CONSECUENCIAS
16.10	Detención Preventiva	- Protesta del gobierno chileno, por considerar violación de inmunidad diplomática. - Masivas manifestaciones a favor de Pinochet (24) y en contra (25).
28.10	Aprueban <i>Hábeas Corpus</i>	- La <i>High Court</i> reconoce la inmunidad soberana. - Gobierno británico debe pagar costas.
30.10	Libertad Condicional	La Corte Suprema de Justicia de Londres otorga libertad condicionada. Permanencia en el hospital con guardia policial.
25.11	Revocación de la decisión de la <i>High Court</i>	Por tres votos a dos la Cámara de los <i>Lores</i> desconoce la inmunidad soberana de Pinochet.
09.12	El Ministro Straw cursa extradición	El ministro del Interior autoriza que se inicie el proceso de extradición a España.
11.12	Pinochet notificado de proceso de extradición	El senador concurre al tribunal de Belmarsh a notificarse del inicio del proceso de extradición a España.
17.12	Anulación del fallo de la Cámara de los <i>Lores</i>	- La inhabilitación de Lord Hoffmann anula el fallo de los <i>Lores</i> del 25.11. - Se devuelve la inmunidad a Pinochet, aunque continúa bajo libertad vigilada. - Se congela el proceso de extradición. - La Cámara de los <i>Lores</i> deberá el 18.01.99 fallar nuevamente el caso.

5) Procesos por Violaciones a los Derechos Humanos

El tema de la violación a los derechos humanos (DD.HH.) ocurridos durante el régimen militar, su investigación y su eventual sanción se puso en primer plano como producto de la detención de Pinochet en Londres.

El principal tema no resuelto se vincula a las consecuencias de la práctica de la “detención forzada” de personas, método represivo frecuente entre los años 1973 y 1978, aunque existen casos confirmados hasta fines del régimen (1987). El tema de los detenidos desaparecidos, constituye a todas luces el principal escollo en la relación civil-militar de nuestro país. Tema simbólico: implica un enjuiciamiento al régimen militar y al comportamiento de las fuerzas armadas durante el período 1973-1990. La vinculación de las instituciones de la defensa con el accionar de la DINA (1974-1977) y posteriormente con la CNI (1978-1990) constituyen un aspecto de complejo procesamiento para la corporación.

Antes del mes de septiembre, parecía que se rompía el inmovilismo en el tema de la violación a los derechos humanos: actores relevantes como la Iglesia Católica, a través del arzobispo Francisco Javier Errázuriz manifestaron una redoblada preocupación por el avance en el tema de los detenidos desaparecidos, y el nuevo Presidente de la Corte Suprema, Roberto Dávila expresó una opinión favorable a una ley interpretativa de la Ley de Amnistía de 1978.

El principal caso de violaciones a los derechos humanos donde se produjeron avances fue el “Caso Albania” (ocurrido en 1987). En julio fueron sometidos a proceso tres oficiales en retiro del ejército, uno de carabineros y uno en actividad del Ejército. Los factores que explicarían estos avances serían: la preocupación de la Corte Suprema al nombrar un ministro en visita, el juez Hugo Dolmenstch; la inédita disposición a colaborar con la justicia de parte del Ejército, que entregó por primera vez una lista de los agentes que pertenecían a la CNI y, el trabajo realizado por el magistrado Dolmenstch, que recurrió a investigaciones y a la prensa, para el avance de la investigación.

Respecto de las repercusiones políticas y judiciales de este caso de DD.HH. es fundamental el hecho de que se trata de delitos ocurridos en 1987, y que por lo tanto no están cubiertos por la Ley de Amnistía; por lo que el personal en actividad o en retiro que sea condenado (por

violencias innecesarias con resultado de muerte o homicidio calificado) puede terminar sus días, probablemente, en la cárcel de Punto Peuco.

II. Agenda de “Política de Defensa” y actores institucionales

1) Cambios Ministeriales y Ausencia de Conducción

Los cambios ocurridos en la dirección de la cartera, tras en el curso del año 1998, entregaron la imagen de una secretaria de estado con escasa continuidad administrativa. Asimismo, la carencia de nuevas iniciativas ministeriales, después de la activa gestión de Pérez Yoma, mostró a una cartera empantanada por las urgencias de la coyuntura civil-militar.

El desempeño de la administración Pérez Yoma obtuvo inicialmente una elevada evaluación en los medios políticos y especializados. La reactivación de una política pública en defensa y los aportes al proceso de transición (encarcelamiento de Manuel Contreras) caracterizaron esta administración. Sin embargo, las debilidades en los lazos civil-militares que dejó en evidencia el Caso Pinochet puso en duda, al menos en parte, los recuentos más optimistas de los cuatro años de gestión Pérez Yoma².

Durante el primer mes del año se produce el retiro del ministro Edmundo Pérez Yoma (15.01) jurando al día siguiente como nuevo secretario de estado, Raúl Troncoso, un antiguo militante DC, ex funcionario del gobierno del Presidente Frei Montalva. La gestión de Pérez Yoma se había caracterizado por el desarrollo una serie de iniciativas que dieron consistencia a su política explícita.

La administración del ministro Raúl Troncoso estuvo vinculada a varios hechos trascendentes: al traspaso del mando en la comandancia en Jefe del Ejército, donde dejó el mando Pinochet y lo asumió por los siguientes cuatro años, el general Ricardo Izurieta; tuvo que encarar los efectos que sobre las relaciones civil-militares generó la acusación constitucional en contra del General Pinochet en el curso de los meses de enero a marzo; la agenda internacional del ministro estuvo agitada, en particular por las visitas de los ministros de defensa de los países que

² Un texto muy valioso e ilustrativo, representativo de este enfoque, es el de Gonzalo García: *La Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas*, en Cristian Toloza y Eugenio Lahera (Eds.): *Chile en los Noventa*. Presidencia de la República. Dolmen Ediciones, Santiago de Chile, Marzo de 1998.

participaban de la licitación del caza 2.000 de la FACH: España, Francia y Estados Unidos.

El rechazo a la acusación constitucional contra Pinochet llevó al Ministro a considerar la posición presidencial que fue contraria a su presentación, lo que en algún momento le trajo problemas con parlamentarios de la propia coalición de gobierno, en especial de la DC.

Una mirada global de estos meses iniciales de la administración del ministro del Raúl Troncoso evidencia que no se dio a conocer un programa para el sector. La postergación de una propuesta ministerial para los últimos 2 años de la administración Frei erosionó el desempeño de la gestión de Troncoso.

En el cambio de gabinete del primero de agosto, asume como nuevo jefe de la cartera el ex Superintendente de Bancos, José Florencio Guzmán; un hombre de confianza del Presidente de la República, aunque ajeno a los temas que aborda la cartera.

La magnitud de los problemas planteados por la detención de Pinochet en Londres, a fines de año parecían sobrepasar el manejo político del Ministro Guzmán. La autoridad había sido designada en el cargo contemplando su experiencia y solvencia en el plano del control de la eficiencia administrativa y financiera, y no en el complejo mundo de la negociación de los temas vinculados a la “agenda histórica”.

Las iniciativas ya bosquejada en tiempos de Pérez Yoma, como la promulgación de una ley del Ministerio de Defensa Nacional y/o la formalización de una carrera civil en la secretaria de estado, no tuvieron mayor prioridad política y legislativa por parte del gobierno, en el curso del año 1998.

De este modo, la tarea de profundizar en los consensos entre el mundo civil y el militar, en los campos propios de la defensa y la seguridad, en especial entre las fuerzas actualmente gobernantes y las instituciones uniformadas, se hace más urgente y necesaria.

2) EL EJERCITO: Entre el Proceso de Profesionalización y los Fantasmas del Pasado

El 10 de marzo se produjo la histórica entrega del mando del Ejército por parte del general Augusto Pinochet. La sucesión en la Comandancia en Jefe, después de 25 años, estuvo signada por símbolos militares. Ante más de 5.000 asistentes se desarrolló un acto lleno de simbolismo militar, en el que se cumplió la última norma transitoria de la Constitución de 1980, y se cerró un capítulo importante de la institucionalidad del país³.

El diseño del general Izurieta para el desarrollo institucional se ve profundamente comprometido con lo acontecido con el senador vitalicio. El esfuerzo por institucionalizar y despolitizar a la corporación resulta un desafío mayor en el contexto que el ex líder es perseguido por la justicia internacional. Asentar su poder como nuevo Comandante en Jefe es el mayor desafío del TG., Ricardo Izurieta. Para ello debe que obtener ascendiente al interior de las filas y representar en forma adecuada los intereses corporativos con respecto al conjunto de la sociedad.

La segunda fase del Plan Alcázar, que culminará en el 2010, es parte del desafío más profesional de Izurieta. La estructuración del Ejército del futuro implica en lo esencial cambios en lo organizacional: aumento de atribuciones al Estado Mayor, disminución del número de regimientos o la reubicación de algunas unidades; supresión de la Vicecomandancia en Jefe y del Comité Asesor.

También se introducirán cambios en las prioridades de la modernización institucional. De este modo, se encuentren en primer lugar la modernización de la caballería blindada y la infantería, más que los medios de la aviación.

Los criterios generales impulsados por Izurieta operaron en la designación del Alto Mando, a pesar del contexto complejo en el cual tuvo que actuar en los meses de octubre y noviembre a raíz de la detención de Pinochet. Los criterios fundamentales son haber desarrollado una carrera especialmente “militar”, con mucha destinación

³ El 6 de marzo, en el acto de despedida de cuadros mayores generales se había producido la nominación de Pinochet como “Comandante en Jefe *Benemérito*”. Aunque este reconocimiento simbólico y honorífico no tiene ningún efecto jurídico ni legal, generó una polémica.

de mando de tropa, buen desempeño en campañas y mucho espíritu militar (cualidades de obediencia, lealtad). El paso por la DINA o problemas de derechos humanos no muy visibles no constituirían un impedimento para llegar al generalato, como atestigua el caso del ascendido mayor general, Sergio Espinoza Davies.

La permanencia en las filas del Auditor General, brigadier general Fernando Torres Silva, se podría atribuir a las repercusiones del Caso Pinochet a que sus informaciones y múltiples contactos son evaluados por el mando como necesarios para una etapa especialmente activa en el tema judicial de derechos humanos.

3) ARMADA: Nuevo Perfil Institucional, Nuevo Comandante en Jefe

El nuevo perfil institucional de la Armada desarrollado por el nuevo Comandante en Jefe, Almirante Jorge Patricio Arancibia, está signado por un proceso de transición a la inserción en el ordenamiento democrático. Incluye una interpretación menos dura sobre el rol de garantes de la institucionalidad; este ha destacado que está desarrollando excelentes relaciones con las autoridades políticas, en particular con el ejecutivo, y detalló los planes de expansión de la institución, en especial respecto de la construcción de nuevas fragatas.

Respecto de la garantía del orden constitucional fue enfático en señalar que está totalmente comprometido con esta norma. Sin embargo, señaló que no es un sujeto activo del proceso “sino que le doy el marco” lo que sería una tremenda responsabilidad.

Una de las características que marcaron la gestión del almirante Arancibia, fue una política de mayor apertura que la existente durante el período del almirante, Jorge Martínez Busch. La máxima del jefe naval sería “no hay nada que ocultar” y que el desarrollo de la Marina no es un tema personal de tal o cual almirante, sino que involucra a toda una nación que aspira a consolidar un perfil claramente marítimo. También destacó Arancibia la concordancia que debe existir entre una nación oceánica y una Armada con iguales características. Sorprendió que en sus exposiciones no se mencionaran los conceptos acuñados durante el período de Martínez, como la noción de “Mar Presencial”.

Respecto al tema de la violación a los derechos humanos, el Almirante Arancibia ha tenido expresiones que indican un acercamiento menos confrontacional.

Las nuevas planificaciones institucionales ponen énfasis en el salto tecnológico que significará el fabricar unidades de combate⁴. Para el almirante Arancibia la globalización y la integración económica han ido configurando un conjunto de “fronteras virtuales”, además de las territoriales, y en ese cuadro los Estados tienen cada vez más intereses económicos que pueden transformarse en vitales.

En el anunciado proceso de racionalización señaló que se bajará la dotación de la institución desde 30 a 26 mil en un plazo de 4 a 5 años. Se debe reducir el gasto para hacer capital. Arancibia definió el proceso como una optimización de la eficiencia.

El esfuerzo de re-diseño de la Armada es mayor, y su implementación requerirá un apoyo significativo de la cartera del sector. En el contexto de la autonomía condicionada en que se manejan las Fuerzas Armadas en nuestro país, el proyecto de construcción de la Marina requerirá apoyo político, tanto para justificar la inversión, como para neutralizar las críticas del sector privado, en especial el ligado a la limitada industria naviera nacional.

4) LA FACH: Una Institución con Crisis de Liderazgo

Mil novecientos noventa y ocho fue un mal año para la Fuerza Aérea de Chile (FACH), principalmente porque no pudo firmarse el contrato de renovación del avión de superioridad aérea (Caza F000) que era el principal objetivo de la planificación anual de la institución. También en el curso del año la reputación se vio afectada por dos incidentes que afectaron su imagen corporativa: el Caso Pertrechos y la importación de un Bar de Rattán.

Durante los meses de mayo y junio se sucedieron las referencias a las irregularidades en la importación de muebles de “Rattán” por parte del Comandante en jefe de la FACH, Fernando Rojas Veider. El diputado

⁴ El almirante considera el programa de construcción de fragatas en los astilleros de Talcahuano como el “programa estrella”. Serían posiblemente cuatro fragatas, se iniciaría en un plazo de dos años y medio, con una inversión de 600 millones de dólares. El proyecto obligaría a Asmar Talcahuano a contratar y formar 1.200 obreros calificados, aparte de los 2.500 funcionarios que tiene actualmente.

Nelson Avila (PPD) denunció irregularidades en el trámite de internación, al acogerse a una franquicia que no correspondía al bien importando (no se trataban de pertrechos de guerra). El año concluyó con un Comandante en Jefe muy afectado por las denuncias de Avila, quien con el retiro de los dos generales y el conocimiento del listado de los 300 bultos, se vio respaldado en su labor fiscalizadora.

El concurso que la FACH diseñó para resolver la compra de su nuevo avión, o Caza F 2.000, generó un fuerte *lobby*. Las cuatro empresas⁵ que estuvieron en el concurso tenían interés en que esta venta fuera el antecedente para otras en Brasil, Hungría, Austria o Polonia. Sin embargo, a fines de junio la autoridad política decidió postergar la compra de los aviones hasta 1999.

CUADRO N°3

Principales hechos protagonizados por la FACH en 1998

FECHA	TEMA	RESULTADOS
Junio	Compra de Aviones	Suspensión del concurso del Caza 2.000
Mayo - Julio	Caso de los muebles de Rattán	El Consejo de Defensa del Estado indica que no hubo dolo ni perjurio en la internación de los muebles. El Director de Aduana, ratifica el dictamen.
Julio	Lanzamiento de satélite	Tras tres intentos fallidos es lanzado en Kazajstán el satélite Fasat-Bravo.
Julio-Agosto	Caso Pertrechos	Pase a retiro de dos generales y cuatro coroneles.

⁵ Las norteamericanas Lockheed Martin, con el F-16 Falcon y la Boeing Mc Donnell con el F/A 18 Hornet; la francesa Marcel Dassault con el Mirage 2000-5 y la sueca, Saab con el JAS-39, Gripen.

REACCIONES DE LA CANCELLERIA CHILENA DURANTE EL CASO PINOCHET

CEDOC/FLACSO-Chile

El Centro de Documentación del Area de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile (CEDOC) ha realizado un registro y seguimiento sistemático y registro de los principales acontecimientos nacionales relativas al “caso Pinochet”.

Como parte de esta labor, el CEDOC pone a disposición de esta publicación un cuadro síntesis, donde se identifican y sistematizan las reacciones que ha tenido la Cancillería Chilena desde el inicio del “caso Pinochet” hasta abril de 1999. Se considera tanto las declaraciones efectuadas, como las acciones desarrolladas desde cancillería para solucionar este caso.

Cuadro 1
Reacciones de Cancillería frente al caso Pinochet

Fecha	Hecho	Reacción
18-10-98	Protesta ante detención de Pinochet	El gobierno chileno presentó una protesta formal ante el gobierno de Gran Bretaña por la orden de arresto preventivo en contra del senador vitalicio Augusto Pinochet. El canciller José Miguel Insulza, señaló que el único camino posible ante el arresto preventivo de Pinochet es hacer valer la inmunidad diplomática de la que goza y esperar que ésta sea atendida en el gobierno británico.

Fecha	Hecho	Reacción
19-10-98	Segunda nota de protesta	El gobierno de Chile presentó una segunda nota de protesta diplomática ante Gran Bretaña, en la cual busca reforzar su planteamiento de que el senador vitalicio Augusto Pinochet goza de inmunidad y que no puede ser objeto de detención ni obligado a declarar ante los tribunales españoles.
23-10-98	Envío del Subsecretario de Relaciones Exteriores a Europa	El gobierno decidió enviar al subsecretario de relaciones exteriores, Mariano Fernández, a realizar gestiones calificadas de políticas, tanto en España, como en Gran Bretaña. En mensaje al país, el Presidente Frei señaló "ni gobierno ha sostenido y seguirá sosteniendo dos criterios jurídicos internacionales apegados a nuestra tradición: la inmunidad diplomática y la soberanía de nuestros tribunales para juzgar delitos cometidos en nuestro país. Con ello mi gobierno defiende principios, no a personas determinadas".
27-10-98	Posible solicitud a la Corte Internacional de la Haya Nota diplomática a España	El canciller Insulza calificó de "una constructiva sugerencia" la propuesta del ex Comandante en Jefe de la Armada de que Chile recurra a la Corte de la Haya. Además, la Cancillería envió una nota diplomática a España donde expone las razones de hecho y de derecho por las cuales debe ser rechazado el pedido de extradición de Pinochet.
29-10-98	Declaraciones de la Cancillería chilena ante fallo de la Corte Británica que declara ilegal la detención de Pinochet	El Canciller Insulza señaló que el proceso no está concluido porque está abierta la posibilidad de apelación. Ante diversas recriminaciones afirmó que la imagen internacional del país se hubiera vista más dañada si el gobierno no hubiera sido capaz de defender sus principios, más que por un eventual regreso de Pinochet.
31-10-98	Surgimiento de "fuerte discrepancia jurídica"	Ante la decisión de la Audiencia Nacional de España de facultar a sus tribunales para los tribunales españoles para investigar y juzgar ciertos delitos cometidos fuera de su territorio, el Canciller Insulza señaló "nosotros no reconocemos jurisdicción a los tribunales españoles para juzgar los hechos que ocurrieron en Chile en esos años".
03-11-98	Cancillería pedirá informes a gobierno británico	El Canciller chileno precisó que se pedirán explicaciones al gobierno británico sobre quién curso las invitación al General Pinochet para que viajara a Gran Bretaña.

Fecha	Hecho	Reacción
03-11-98	Cancillería niega solicitud de mediación papal	El canciller Insulza negó que se haya solicitado al Vaticano su mediación o intervención a favor de la postura del gobierno en tomo al caso del senador Augusto Pinochet.
05-11-98	Cancillería enviará notas a España y Gran Bretaña	El canciller Insulza indicó que el ministerio de relaciones exteriores hará llegar a España y Gran Bretaña el reciente pronunciamiento del Senado chileno, en el cual pide protestar por lo que consideran medidas arbitrarias que desconocen la soberanía nacional y las inmunidades del senado Pinochet.
07-11-98	Gobierno llamó a Embajador en España	En una muestra de extrema molestia, el Gobierno resolvió llamar a informar ayer a su Embajador en Madrid, Sergio Pizarro, inmediatamente después de conocida la decisión del Consejo de Ministros de España de cursar el pedido a Gran Bretaña para extraditar al senador Pinochet.
18-11-98	Cancillería lamenta incompreensión de Corte Suprema	La cancillería lamentó la decisión del pleno de la Corte Suprema de denegar el nombramiento de un ministro instructor de la máxima instancia para que vea las querellas en contra de Pinochet. A juicio de Cancillería, se dejó de lado dos hechos fundamentales que pertenecen a los aspectos sustantivos de la solicitud: que las investigaciones que se llevan a cabo por ilícitos penales en contra del senador Augusto Pinochet también están siendo investigados en Estados extranjeros y que el ex gobernante se encuentra en libertad vigilada en Londres. Según el ministerio de relaciones exteriores, el máximo tribunal no entendió que con la medida se buscaba reafirmar la competencia y prioridad de los tribunales nacionales por sobre los extranjeros.
26-11-98	Fallo adverso de los <i>Lores</i> contra Pinochet	El gobierno chileno decidió que el Canciller Insulza viaje inmediatamente a Gran Bretaña y España y se llamó al Embajador en este último país.
28-11-98	Entrega de carta al gobierno de Gran Bretaña	El canciller Insulza entregó al ministro de relaciones exteriores de Gran Bretaña una carta del Presidente Frei, en las que se explican las razones por las que Pinochet debiera volver a su país y no ser extraditado. Además se incluyen razones humanitarias, que son la edad y las circunstancias de salud de la persona afectada.

Fecha	Hecho	Reacción
29-11-98	Críticas a la justicia española	El canciller Insulza puso en duda en Gran Bretaña que, en caso de que el senador Pinochet sea extraditado a España, tenga un juicio justo. Las razones que dio es que allí ya se emitió un veredicto adverso y el proceso en su contra no sería normal. Señaló además que “la mayor parte de los chilenos quiere que la justicia se haga dentro de Chile y cree que el hecho que se haga fuera de Chile ofende la dignidad nacional”.
30-11-98	Posibilidad de juicio de Pinochet en Chile	El canciller Insulza, en entrevista con la BBC, aseguró que Pinochet puede enfrentar a la justicia en Chile, por lo que pidió que sea liberado. Aseguró que el gobierno chileno está preparado para encarar nuevas acciones que aseguren una profunda investigación de las acusaciones contra el senador vitalicio. Asimismo, reiteró “creemos que el delicado proceso de transición que se ha producido en Chile durante varios años ha sido muy exitoso, y no queremos que sea perturbado”.
30-11-98	Insulza desmiente acuerdo	Negó que el gobierno del Presidente Frei haya ofrecido a Londres un “arreglo político” para que Pinochet vuelva a cambio de que sea juzgado en los tribunales chilenos, específicamente en los juicios que lleva el ministro Juan Guzmán.
01-12-98	Insulza admitió desfavorable clima político en España	Aseguró que “el clima político en España no es favorable a Pinochet” y expresó que eso tiene un peso sobre la justicia, más allá de la voluntad de los jueces de ser imparciales.
01-12-98	Declaraciones de Insulza a su regreso a Chile	El canciller Insulza señaló que la falta de consenso en Chile en tomo al caso Pinochet y, en particular las acciones de parlamentarios socialistas, fueron contraproducentes para la misión especial que realizó en Londres y en Madrid. Regresó al país admitiendo “un cauteloso optimismo” respecto a un eventual regreso de Pinochet a Chile
09-12-98	Ministro Straw cursa extradición	El Gobierno cita al COSENA y llama al embajador en Londres
10-12-98	Apoyo del MERCOSUR	En el marco de la 15ª. Cumbre del Grupo de Río, en la que participaron el Presidente Frei y el ministro Insulza, los integrantes del MERCOSUR respaldaron postura chilena en el caso Pinochet, rechazando la aplicación unilateral y la extraterritorialidad de las leyes.

Fecha	Hecho	Reacción
17-12-98	Lores anulan juicio anterior	Cancillería anuncia que enviará nota diplomática al ministro del Interior británico Jack Straw, para que revise su resolución del 9 de diciembre. -Ministro Insulza declaró que el gobierno no defenderá a Pinochet como persona de los crímenes de los que se le acusa, sino que los principios respecto al derecho de juzgar los delitos cometidos por chilenos en territorio nacional. "No creemos que el senador Pinochet tenga inmunidad, creemos que si alguien quiere acusarlo debe hacerlo en este país".
19-12-98	Gobierno envía carta a Straw	Gobierno chileno pide al ministro del Interior, Jack Straw, revisar su veredicto.
21-12-98	Evalúan nuevas gestiones	Cancillería pide antecedentes a su par español para determinar si es factible recurrir al Tribunal Supremo de ese país para que dirima la contienda de competencia que se plantea entre los tribunales nacionales y los de esa nación
23-12-98	Cancillería aclara su posición a la Concertación	En una reunión, la Cancillería aseguró a los Presidentes de los partidos de la Concertación que el gobierno no defenderá el principio de inmunidad de Estado del general (R) Pinochet.
30-12-98	Carta a la ONU	El Gobierno de Chile apeló a la solidaridad internacional en torno al caso Pinochet. El Canciller envió una carta a Kofi Annan en la cual expone que la tendencia hacia la universalización de la justicia y los derechos humanos, que se debe promover y fortalecer, no puede llevarse adelante en detrimento de la soberanía de los Estados y su igualdad jurídica. "De vulnerarse estos principios con acciones unilaterales, la universalidad de la jurisdicción penal se convertiría en un factor de anarquía internacional que permitiría a los Estados más poderosos arrogarse la facultad de ser, selectivamente, justicieros de los más débiles".
02-01-99	Carta a la OEA	Se anuncia que será enviada misiva a César Gaviria. Fue planteada en términos similares a la enviada a Kofi Annan.

Fecha	Hecho	Reacción
06-01-99	Gobierno pide hacerse parte en el proceso	El Gobierno presentó ante la Cámara de los <i>Lores</i> su solicitud para intervenir en el nuevo juicio que se le hará al general (R) Augusto Pinochet. Se anunció el viaje a Londres del director jurídico de Cancillería, Jaime Lagos y del director de Planificación, Alberto Van Klaveren.
11-01-99	Anuncian nuevas gestiones ante designación de nuevo tribunal.	Canciller se reúne con el Presidente Frei y anuncia nuevas acciones políticas a nivel diplomático. Señaló que "sería un error creer que en estos momentos el Gobierno no está siguiendo solamente la vía judicial del caso Pinochet" y aseguró que "seguimos buscando formas de plantear el tema en el terreno político".
13-01-99	Chile fue aceptado en apelación por Pinochet	El gobierno chileno podrá representar y defender sus intereses como Estado agraviado en el caso Pinochet en el nuevo juicio de apelación. Insulza confirmó que el embajador Mario Artaza regresará a Londres.
14-01-99	- Desmienten que Gobierno pague gastos de Pinochet. - Gobierno presenta escrito para defender a Pinochet.	El Canciller aseguró que su ministerio no ha cancelado "ni un centavo ni a los abogados ni por la mantención del general (k Pinochet en Londres)". Estas declaraciones salieron al paso de opiniones vertidas por Lucía Hiriart.
16-01-99	Confirman que Chile presentará alegato de derecho ante los <i>Lores</i>	El Canciller Insulza asegura que los argumentos que expondrá el Ejecutivo en representación de los intereses del Estado chileno en el caso Pinochet "no pasan por invocar la inmunidad que la legislación británica confiere a los ex Jefes de Estado para plantear que, como tal, sería impune de los delitos que se le imputan en el proceso abierto en España". Afirmó que la inmunidad que se pone sobre la mesa es totalmente distinta, en cuanto es la derivada de la jurisdicción de Estado y le permite al gobierno impugnar la competencia de las cortes de Gran Bretaña y España y reclamar para Chile el mejor derecho de sus tribunales para conocer de las imputaciones que se formulan en su contra y de los delitos cometidos en su territorio.

Fecha	Hecho	Reacción
19-01-99	Gobierno critica actuación de juez Garzón.	El Gobierno chileno estimó poco seria la pretensión de la fiscalía británica de introducir el elemento de "conspiración" para tratar de evitar que una eventual ratificación de la inmunidad como Jefe de Estado permita al senador vitalicio regresar a Chile. Insulza comentó que esperaba que por la seriedad del proceso, tal pretensión sea rechazada, si bien planteó que, aún cuando fuera acogida, no afectaría la postura de fondo del Gobierno: todo lo que haya ocurrido antes o después del pronunciamiento es de la exclusiva jurisdicción del Estado y los tribunales chilenos. Replicó que el Gobierno sostiene que es posible que haya justicia en Chile respecto de Pinochet. "Nadie podrá nunca exhibir un límite de la ley chilena para ejercer todos los juicios y las acusaciones que se quieran, por lo menos, a partir del año 1978", en alusión a un informe elaborado por Roberto Garretón.
21-01-99	Gobierno responde a alegatos en Londres	Los Ministerios de RR.EE. y de la Presidencia descartaron que la adhesión a la Convención contra la Tortura implique que otro Estado pueda juzgar si el país ha cumplido con ella, y afirmó que Chile no cede soberanía. Insulza afirmó que Chile no rebatirá la tendencia universal de sancionar las violaciones a los derechos humanos. Pero precisó que tales normas "están sometidas a reglas de derecho inamovibles", como la irretroactividad y la territorialidad, además del principio de igualdad soberana de los Estados, que implica el respeto por los derechos de otros países.
22-01-99	Se conocen argumentos del Gobierno chileno y se anuncia que Gobierno inglés reconoce al Gobierno de Pinochet a partir del 11 de septiembre de 1973.	Diario El Mercurio (22-01) da a conocer antecedentes sobre la línea argumental de la defensa que presentará el Gobierno chileno. Según el matutino, la presentación no sólo plantea la defensa de su inmunidad como Estado soberano para conocer de los cargos que se le imputan, sino que también sustenta que la inmunidad de un ex jefe de Estado por los actos ejecutados en su capacidad como gobernante es un aspecto de la inmunidad de Estado, lo cual -dice- es reconocido por el derecho internacional consuetudinario.

Fecha	Hecho	Reacción
23-01-99	Canciller rindió cuenta a Frei	<p>El Canciller informó al Presidente Frei sobre los pormenores del caso que se instruye en Londres.</p> <p>Ante versiones de prensa que sostuvieron que el gobierno incluiría el principio de inmunidad como Jefe de Estado a favor de Pinochet Insulza señaló “No voy a comentar si el documento dice o no dice eso, porque nuestra posición ha sido clara y la forma en que lo expongan nuestros abogados es secundaria”</p>
24-01-99	Concertación exige aclaración de Cancillería	<p>La Concertación exigió aclaraciones a la Cancillería por informaciones de prensa respecto de la postura del Gobierno para defender al general (R) Pinochet. Aunque un sector de la DC defendió el derecho del gobierno a incluir cualquier argumento jurídico con tal de lograr la repatriación de Pinochet otro sector de ese partido junto al sector laguista de la Concertación reaccionaron con preocupación frente a la inclusión de una tesis que sobrepasa los límites acordados de “defender principios y no personas”. El PS pidió la renuncia del Canciller a dicho partido. Los diputados Aguiló y Pollarolo acusaron a Insulza de “mentir al país, al Presidente de la República, a las organizaciones de derechos humanos y a su propio partido”.</p>
25-01-99	Gobierno cambia defensa de Pinochet	<p>El gobierno ordenó a sus abogados ingleses que no expongan en su alegato ante la Cámara de los <i>Lores</i> la extensa referencia a la figura de Augusto Pinochet como ex Jefe de Estado, incluida en el texto con los argumentos principales de lo que iba a ser su intervención.</p> <p>Se dio inicio a los alegatos por parte de los abogados del General Pinochet. Los abogados reclamaron “inmunidad total”.</p>
26-01-99	Gobierno pedirá al CDE que se haga parte en querellas en Chile.	<p>Para dar credibilidad al argumento de que el “senador Pinochet puede y debe ser juzgado en Chile”, el Presidente Frei solicitará al CDE “que se haga parte en los procesos ante los Tribunales de Justicia”, anunció el Canciller. “Esto consciente de que al alegar el derecho de que el senador Pinochet sea juzgado en el país, Chile asume una gran responsabilidad”.</p>

Fecha	Hecho	Reacción
27-01-99	Canciller aclara duda a las FF.AA.	Una amplia explicación de los pasos que está dando el Gobierno en torno al caso Pinochet debió entregar a los Conducientes en Jefe de las FF.AA. el Canciller. Según trascendió, Insulza clarificó los motivos que llevaron al Presidente a solicitar la acción del CDE en las querellas que se siguen contra el general (R) en Chile.
28-01-99	Se inician alegatos de abogados del Gobierno	El abogado Lawrence Collins inició las consideraciones preliminares de la defensa del Gobierno de Chile. "Recibí instrucciones expresas de subrayar que la República de Chile no aprueba el régimen de Pinochet". La idea de Collins es denegar a España su competencia para juzgar a Pinochet por crímenes contra la inmunidad y hacer valer el criterio de que estos asuntos deben ser tratados en Chile.
02-02-99	Canciller conforme con alegato de Collins	José Miguel Insulza evaluó como "muy satisfactoria" la actuación del abogado L. Collins. "Han hecho exactamente el papel que se les pidió", al defender "con energía" las líneas que se concordaron, expresó. Por otra parte, Insulza entregó un total respaldo al actual director jurídico (s) de la Cancillería, Jaime Lago, quien fue criticado por el PS.
16-02-99	Gobierno reconocerá fallo de <i>Lores</i>	Ni convocatoria al Consejo de Seguridad Nacional, ni suspensión de visitas oficiales, ni citación a los embajadores de Chile en España y en el Reino Unido habrá en el caso de que el tribunal de alzada de la Cámara de los <i>Lores</i> falle en contra del General Pinochet. Así lo aclaró el Canciller. Aseguró que si el fallo es adverso a la posición del Gobierno, no se tomarán las mismas medidas que se adoptaron frente a la resolución de Jack Straw.
18-02-99	Revelan gestiones del Vaticano en Londres	Canciller dijo "no tengo conocimiento ni de la noticia ni de las gestiones".
24-02-99	Gobierno pedirá revisión ante corte inglesa	Mariano Fernández confirmó que viajó a Londres Alberto Van Haveren. Señaló que el gobierno, con elementos jurídicos y políticos solicitará participar en la revisión judicial de la decisión del ministro Jack Straw. Además, informó que el Gobierno se hará parte interviniendo en el juicio de extradición a España, si el fallo es adverso a Pinochet.

Fecha	Hecho	Reacción
02-03-99	Gobierno esperará fallo antes de presentar recurso judicial	El ministro José Miguel Insulza dijo que el gobierno chileno no presentará ningún recurso judicial en Londres antes que se conozca el fallo de los <i>Lores</i> .
08-03-99	ONU no verá caso Pinochet	José Miguel Insulza restó peso al informe que espera elaborar y presentar ante Naciones Unidas la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH) respecto de la posibilidad real de que Pinochet pueda ser juzgado en Chile, a la vez que descartó terminantemente que dicho caso sea debatido como parte de la tabla durante las sesiones de la Comisión de DD.HH. de la ONU.
09-03-99	Venció plazo para apelar a decisión de Straw	Concluido el plazo inicial definido para que la defensa de Pinochet exigiera una <i>judicial review</i> (revisión judicial) a la resolución de Straw, en la Cancillería no fue posible asegurar a ciencia cierta si el Gobierno podrá o no participar en esta acción, siempre y cuando el próximo fallo sea adverso al senador. Según trascendió, a pesar de que el plazo expiró, existe un acuerdo entre todos los abogados involucrados de no objetar una revisión judicial presentada fuera de los tres meses fijados legalmente a partir de la fecha que Straw dio curso a la extradición.
09-03-99	Canciller cuestiona decisión española de no juzgar a Fidel Castro	El Ministro Insulza planteó que, sin ánimo de efectuar comparaciones odiosas o de cuestionar a alguna persona, la decisión de la Audiencia Nacional de España de no admitir un proceso en contra de Fidel Castro, y otra resolución respecto de un mandatario del norte de Africa alienta a quienes tienen algún problema a perpetuarse lo más posible en el poder.
10-03-99	Canciller rechaza argumentos de la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH)	La FIDH constató una serie de obstáculos que impiden que el senador Pinochet sea juzgado en Chile. Al respecto, Insulza se declaró no estar sorprendido y señaló "No soy partidario de que los organismos de derechos humanos, privados o públicos, extiendan su competencia para pronunciarse respecto de los ordenamientos constitucionales internos de los países. No creo que esto sea bueno, porque ahí la causa de los derechos humanos se va agrandando tanto, que finalmente termina por no tener profundidad".

Fecha	Hecho	Reacción
15-03-99	Insulza se reúne con exiliados en Francia	Según el militante PPD, Eduardo Valenzuela, el Canciller Insulza habría comentado que si el fallo de los <i>lores</i> se refiere a crímenes cometidos fuera de Chile, hasta ahí llegaría la defensa hecha por el Gobierno de Chile. En una entrevista al diario El País de España, Insulza señaló "objetivamente el retorno de Pinochet crea problemas en Chile más complicados que los de su permanencia en Londres (...) Si vuelve a Chile sí será una conmoción política".
17-03-99	Insulza responde al PS	En una carta, que por el cargo del Presidente Frei el Canciller Insulza envió al PS, éste le señaló que la defensa del Gobierno en el juicio ante los <i>Lores</i> alegó solamente la soberanía jurisdiccional de Chile y los principios que informan esta postura; no se apartó de los compromisos gubernamentales y no asumió la defensa personal del senador Pinochet.
18-03-99	Polémica por dicho de diputado UDI, Pablo Longueira	El ministro de RR EE. (s) Mariano Fernández, fustigó la actitud de descalificación en contra de las autoridades de la Cancillería asumida por Pablo Longueira. Señaló que "fuera de todos los epítetos que me dedicó a mí, que son como niñerías, acabo de leer una declaración entre comillas del diputado Longueira que acusa al ministro Insulza de avalar maniobras extranjeras para afectar nuestra institucionalidad. Frente a esta atañada, creo que lo que corresponde es recomendarle al diputado Longueira que visite un psicólogo".
21-03-99	Entrevista a Insulza en El Espectador de Bogotá.	El Canciller señaló que su país tiene la "asignatura pendiente" de enjuiciar al General Pinochet por los desaparecidos y ejecutados durante sus 17 años de gobierno. Añadió que un enjuiciamiento a Pinochet en Chile no sería "resultado exclusivo de una presión internacional que la habrá", sino que "sobre todo habrá una presión interna muy fuerte".

Fecha	Hecho	Reacción
22-03-99	Cancillería no enviará funcionarios a Londres en espera del fallo	Insulza informó de la decisión del Gobierno de no enviar a Londres ningún embajador o funcionario de la Cancillería para la espera del fallo de los <i>Lores</i> . Indicó que Frei solicitó a dicho Ministerio que elabore un informe inmediatamente después de conocido el fallo y descartó la posibilidad de que el Gobierno tenga acceso varias horas antes al contenido del pronunciamiento que se espera para el 24 de marzo. Se determinó que la delegación presente en la corte sólo será encabezada por el embajador Mario Artaza.
24-03-99	Los <i>lores</i> falla 6 a 1 que el General Pinochet tiene inmunidad de Jefe de Estado sólo hasta 1988, por lo que el proceso de extradición puede continuar.	Gobierno citó al COSENA. - El Presidente Frei, en una intervención en La Moneda afirmó que la resolución de los <i>Lores</i> jueces reconoce la soberanía jurisdiccional de Estado de Chile. Afirmó que el Gobierno adoptará medidas al respecto una vez que el ministro Straw se pronuncie sobre si da curso o no a la extradición. En la intervención señaló "el desarrollo de este caso ha demostrado que el camino de la serenidad y la afirmación de principios de validez es mucho más eficiente y fructífero que el camino de la exacerbación de sentimientos o el llamado a conductas tradicionales". Agregó que defender la inmunidad de Estado no equivale en caso alguno a la impunidad y que Pinochet deberá responder ante la justicia por las querellas criminales presentadas en su contra, a su regreso al país.
25-03-99	Entrevista a J. M. Insulza en La Hora	Comentó que el fallo no lo dejó contento. "Voy a estar contento cuando en Chile se sepa la verdad de los desaparecidos y la verdad sobre los ejecutados políticos. Estoy satisfecho por haber cumplido con lo que queríamos hacer y creo que los resultados nos ponen en una buena situación para hacer valer nuestros derechos y aproximamos para hacer justicia en Chile".

Fecha	Hecho	Reacción
25-03-99	Descartan gestión ante Straw.	<p>El Gobierno chileno no realizará gestión alguna para influir en la decisión que debe adoptar el ministro Straw. Esta decisión se basa en el entendido de que el fallo de los <i>lores</i> fue claro en recomendar a dicha autoridad que revise su anterior resolución. En el análisis del Ejecutivo, una gestión ante Straw puede implicar que Chile o su Gobierno quede "atrapado" en algún compromiso.</p> <p>Respecto de la reunión que el Canciller sostuvo con los Comandante en Jefe de las FF.AA., Insulza aclaró que sólo fue "informativa".</p> <p>- El Canciller aseguró que el Gobierno no permitirá que el juez Baltazar Garzón incorpore nuevos casos de violaciones a los derechos humanos en el proceso de extradición a España.</p>
29-03-99	Entrevista a Insulza en La Nación	<p>Consultado si después del fallo el gobierno seguirá argumentando que de acuerdo a la Convención contra la Tortura Chile tiene el derecho prevalente para juzgar a Pinochet, señaló "La redacción del fallo de los <i>lores</i> sin duda deja amplio lugar a la especulación y aparece como que se puede juzgar en cualquier lugar del mundo. Pero esa apelación existe y es posible argumentarla. Para eso tiene que existir una solicitud formal de la judicatura chilena".</p>
29-03-99	Chile envía nota a ministro Straw	<p>El canciller José Miguel Insulza planteará al ministro Straw, mediante una nota, la conveniencia de llevar a cabo en Chile los juicios que Pinochet tiene pendiente. La nota será enviada antes del 15 de abril, día en que Straw dará a conocer su resolución. Ante la posibilidad de invocar razones humanitarias, dijo que eso sería posible en la medida en que ello no se contraponga a los argumentos que el Ejecutivo ha esgrimido ante la justicia británica. Insulza no se mostró sorprendido ante las acciones que ha llevado el equipo del juez Garzón, ya que a su parecer "caja de cajón" que la fiscalía inglesa anexaría a la solicitud de extradición, 3 nuevos casos.</p>

Fecha	Hecho	Reacción
30-03-99	Nueva estrategia del Gobierno	El Canciller J.M. Insulza precisó que en esta etapa no se recurrirá a las razones humanitarias para permitir el retorno de Pinochet, y agregó que “este lema llegó a un punto en que ya no estamos discutiendo cuestiones de principios, por lo tanto lo único que tenemos que discutir es quién juzga”. Dijo que si el CDE se hace parte de las querellas presentadas en contra de Pinochet y el Poder Judicial pide su extradición, se estaría demostrando materialmente que el argumento de que Chile tiene jurisdicción prevalente no es un mero recurso para traer de vuelta al acusado.
31-03-99	Gobierno y FF.AA. rechazan razones humanitarias	El Gobierno y las FF.AA. descartaron invocar razones humanitarias ante el ministro Straw, como un camino para repatriar a Pinochet. Este vuelco en la estrategia fue confirmada por el Comandante en Jefe de la Armada, almirante Jorge Arancibia quien rechazó esta posibilidad “Creo que no son necesarias, porque veo al general muy íntegro y entiendo que por las vías jurídicas y políticas que se han implementado, se está obteniendo los resultados que Chile espera”.
07-04-99	Gobierno remite nota a Straw.	El Gobierno apeló ante Straw aduciendo razones judiciales y políticas, descartando así los argumentos humanitarios. El Gobierno intentará demostrar al ministro inglés que “nuestra democracia se verá fortalecida, si puede hacer sus propias cuentas con su pasado, sin ayuda externa”.

Fuente: Centro de Documentación Area de Relaciones Internacionales y Militares FLACSO-Chile.

**CIUDADANIA, PARTICIPACION
Y POLITICAS SOCIALES**

CHILE 1997-1998. LAS REVANCHAS DE LA DEMOCRATIZACION INCOMPLETA¹

Manuel Antonio Garretón M.

Del falso consenso al debate crítico

Desde 1997, el país ha dado una demostración que los consensos aparentes llegaban a su término y que el tan alabado modelo chileno de “doble transición a la economía de mercado y a la democracia” acusaba puntos débiles, que para unos mostraban un *impasse* y para otros un fracaso. Los intelectuales de izquierda opuestos a la Concertación habían mantenido hasta entonces un silencio perplejo. Las observaciones críticas de los intelectuales afines a la Concertación, entre las cuales las del autor, era acalladas por la clase política oficial, incluyendo gobierno y oposición de derecha. Quienes adheríamos a lo que fue la transición política chilena desde la dictadura a los primeros gobiernos democráticos y a la Concertación de Partidos por la Democracia y sus gobiernos, pero planteábamos alternativas de acción posibles frente a una conducción política, que considerábamos equivocada en algunas materias en el primer gobierno democrático y completamente inexistente en el segundo, hacíamos ver lo difícil que era una postura crítica y de apoyo a la vez, en un mundo político completamente auto-satisfecho y donde, hay que reconocer, varios indicadores mostraban éxitos inmediatos importantes e indiscutibles.

¹ Versión completa de un trabajo publicado en forma resumida, en *la revista Mensaje*, N° 476, enero-febrero 1999.

Entre los elementos críticos que se señalaban mucho antes que aparecieran los *best sellers* y las cartas abiertas sobre el Chile actual, había al menos dos.

Por un lado, el cuestionamiento de que hubiera realmente una democracia de consenso ahí donde sólo había acuerdos adaptativos y pragmáticos y donde todos los grandes temas estaban empantanados o no eran objeto de debate: la cuestión constitucional, el tema de los derechos humanos, la política frente a las Fuerzas Armadas, los llamados enclaves autoritarios, el modelo socio económico y redistributivo, la reducción del rol dirigente del Estado y la debilidad de los procesos de descentralización, regionalización y democratización local, las relaciones laborales, la sustentabilidad del modelo de desarrollo. Por ello, malamente podía hablarse de consenso.

La verdad es que en todos estos años sólo ha habido debate y consenso aparente, en tres puntos: el término de la dictadura, la política contra la pobreza y la prioridad educacional en los niveles básico y medio. En nada más. Incluso en estos tres puntos, el consenso parece limitarse al enunciado y no alcanza al contenido e implementación de políticas.

Por otro lado, el cuestionamiento a la idea que aún estábamos en transición, idea que desde la oposición y el gobierno servían para impedir un debate de fondo sobre cualquier tema, con el pretexto de que se podía alterar la “estabilidad” o “governabilidad” de una transición que ni retrocedía ni avanzaba un solo paso desde la elección del primer gobierno democrático y la reforma que permitió elecciones municipales. Curiosa transición que, al paso que vamos, puede llegar a durar más que la propia dictadura a la que reemplazó!. A la oposición de izquierda esta idea de una transición inmutable y sin horizonte de término, le permitía negar la diferencia entre dictadura y democracia y rechazar toda la estrategia de término de ésta, partiendo por el plebiscito que nunca les gustó.

La verdad es que la transición política en Chile se desencadenó con el resultado del Plebiscito de 1988, cancelándose ahí definitivamente toda posibilidad de regresión autoritaria pese a las intenciones claramente no democráticas del pinochetismo civil y militar. Y ella terminó con el ascenso del primer gobierno democrático en Marzo de 1990, pese a que algunos le llamaran “gobierno de transición”, para luego decir que la transición había terminado y poco después, a riza del “boinazo” y presiones militares, reconocer que en realidad no había terminado (¿en qué quedamos?, y ¿por qué los gobiernos que siguen no son de transición... porque duran seis y no cuatro años?).

Pero el término de la transición no significó que, junto a gobiernos plenamente democráticos, el régimen político y la sociedad hubieran alcanzado la democracia propiamente tal. Se trató de una transición incompleta que dio origen a una democracia restringida de baja calidad y llena de enclaves autoritarios. La tarea no era ni continuar con la transición, ya terminada, ni consolidar el nuevo régimen post-autoritario que ya estaba consolidado en la medida que no había regresión autoritaria posible. Era reformar profundamente ese régimen y generar una auténtica democracia política donde no fueran los poderes ficticios o las minorías políticas las que fijan los límites de la voluntad y soberanía populares. Es decir, había que resolver los problemas dejados por la transición y que ésta no había resuelto.

Desde principios de los noventa se hizo ver por parte de algunos, entre los que me cuento, que si no se resolvían los problemas pendientes, estos impedirían encarar el futuro y tomarían su revancha habiéndose presentes permanentemente. El silencio de los críticos de la izquierda radical a la estrategia de la Concertación y el clima de autosatisfacción predominante, por razones sin duda diferentes, en esta última y en la oposición de derecha, impidieron que estos cuestionamientos, elaborados y publicados desde muy temprano, se hicieran parte de un debate nacional, el que vino a generalizarse sólo en los dos últimos años.

Los climas políticos y las “sensaciones térmicas”

Así, los años 1997 y 1998 significaron para la política chilena una especie de transposición de los fenómenos climáticos reales que tanto han afectado al país: se produjo una creciente transformación de la sensación térmica, más allá de los indicadores de la temperatura propiamente tal.

Tres principales “sensaciones térmicas” dividieron o polarizaron a los actores políticos y a la opinión pública.

Por un lado, la oposición de derecha, que atribuía el éxito del “modelo chileno” a las herencias, tanto económicas como políticas del régimen militar, denunciaba la incapacidad de conducción y liderazgo del gobierno y su desviación de los “problemas que aquejan a la gente” por no respetar la ortodoxia del modelo económico y por intentar introducir reformas políticas que alteraran dichas herencias institucionales (las referidas a los denominados “enclaves autoritarios”, especialmente senadores designados, sistema electoral, composición del Tribunal Constitucional, inamovilidad de los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, Consejo de

Seguridad Nacional, etc.). Las elecciones parlamentarias de Diciembre significaron reforzar esta sensación térmica, sin ninguna conexión con los datos reales, como veremos, y fortalecieron las aspiraciones presidenciales a través de una precandidatura de los sectores más ligados al pinochetismo y a la visión de la política como el “hacer cosas”. Ya entrado el segundo semestre de 1998 se oficializaba la pre-candidatura de Joaquín Lavín, exitoso alcalde de Las Condes, por la UDI, más cercana al pinochetismo, mientras Renovación Nacional, muy disminuida en su proyección simbólica y en su liderazgo nacional, promovía desesperanzadamente al ex-Senador Sebastián Piñera como pre-candidato para competir con Lavín, quien posteriormente se retiró. Ningún candidato del bloque de derecha tiene alguna probabilidad de ganarle al candidato presidencial de la Concertación, cualquiera que éste sea.

Por otro, estaban sectores de gobierno “satisfechos”, tanto con el modelo económico como con la marcha de la democratización política. Estos afirman que casi todo va bien, aunque se reconoce un déficit en lo social y un cierto malestar. Para este sector estaríamos en una especie de “post-política”, en la que hay sólo que introducir alguna corrección mínima, pero lo mejor es que las cosas se autorregulen, dado que lo deseable es la menor intervención de gobierno y discusión política posibles. La variante a esta sensación la representa otro sector de gobierno que cree que alguna intervención es posible a través de “operadores políticos” y negociaciones cupulares, generalmente fracasados, en cada una de las operaciones intentadas.

Es desde estos sectores de gobierno y de la Concertación de Partidos por la Democracia que se hace un primer planteamiento escrito a mediados de 1998, firmado y promovido por algunos ministros, que se centra en los éxitos obtenidos y señala que los problemas existentes se deberían a rasgos propios de toda modernización. El documento critica el desencantamiento de muchos sectores de la Concertación y llama a cerrar filas en torno al gobierno y el futuro de la Concertación.

La otra gran sensación térmica, que se hizo predominante en términos políticos en 1997, es la del descontento. Ella fue recogida a través de un *best seller* de un intelectual de izquierda que combinaba metáforas, imágenes y discursos filosóficos y sociológicos a la moda y del Informe del PNUD sobre Desarrollo Humano en Chile, que mezclaba datos empíricos interesantes con una muy confusa y ambigua interpretación teórica. Ella esté presente en sectores de gobierno desilusionados y, sobre todo, en la oposición de izquierda.

Hay aquí también al menos dos vertientes. En su versión moderada, de grupos pertenecientes a la Concertación, se afirma que los resultados electorales de Diciembre 1997, muestran una lejanía y descontento de la gente respecto de la política; que hay que hacer un juicio a la transición porque ella no ha superado los enclaves autoritarios y ha permitido impunidad de los militares, cuyo símbolo es la llegada de Pinochet al Parlamento como Senador vitalicio, y ha prolongado un modelo económico cuyos resultados sociales no guardan relación con los éxitos de ciertos indicadores macro-económicos. Los sectores pro gubernamentales que se ubican en esta posición salieron al paso a documento más “oficialista” mencionado anteriormente, con otro en que se expresa una visión más crítica, señalando que esos problemas provienen en parte de la propia conducción de la Concertación. Siempre dentro del mundo de la Concertación, hubo un tercer grupo que emitió un documento que se plantea mucho más duramente frente al modelo socioeconómico heredado de la dictadura y la incapacidad de superar los enclaves autoritarios.

En la versión radical, proveniente de sectores de oposición de izquierda, la transición democrática no ha sido tal y no hay diferencia “esencial” entre la dictadura y la actual democracia, por lo que estarían os en presencia de un simple “transformismo” (¿?) destinado a mantener un modelo económico neo-liberal que es producto de la “cúpula” formada por los militares, las transnacionales y los tecnócratas (algo así como la nueva versión en este mundo globalizado de “la oligarquía y el imperialismo”(!)

Todo este clima impidió un análisis y una solución adecuada del principal conflicto social de 1997. Este fue desencadenado por el movimiento estudiantil de la principal Universidad del país, la Universidad de Chile, a mediados de 1997, luego proyectado a casi todas las universidades públicas. Dicho movimiento culminó en un referéndum en Abril de 1998, que no resolvió ninguno de los problemas planteados, excepto permitir expresar el descontento y abrir una cierta participación. Ello por cuanto se confundió la salida de un conflicto con el debate de las cuestiones de fondo respecto de la profunda crisis tanto del modelo de educación superior como de la situación de las Universidades públicas.

Pero, sobre todo, este clima ha impedido entender la naturaleza de los fenómenos políticos más importantes ocurridos en los dos últimos años, llevando a una verdadera confusión y desconcierto tanto de la clase política, como de los analistas e intelectuales en este ámbito, afectando esta situación especialmente a la Concertación de partidos gobernantes formada por la Democracia Cristiana, especialmente, y Partido Radical Social

Demócrata en el centro, y Partido por la Democracia y Partido Socialista, más a la izquierda).

Las elecciones parlamentarias de Diciembre de 1997

Las elecciones parlamentarias de Diciembre de 1997 fueron las primeras desde la reinauguración democrática que no se hacen en conjunto con las presidenciales. Pretender ver en ellas un rechazo a la política, debido a la disminución del universo electoral por la baja inscripción de jóvenes, la abstención y el aumento significativo de los votos nulos y blancos, parece un error extensamente instalado en el país. De hecho, el fenómeno de inscripción puede arreglarse simplemente con la inscripción automática que baje los costos actuales de la participación, pues se les exige a los jóvenes un acto abstracto de inscripción sin que aún comiencen las campañas y motivaciones electorales. El fenómeno de la abstención propiamente tal sigue siendo muy bajo (entre 11 y 13%). Su leve aumento de los últimos años corresponde a la regularización de una situación anómala, en que la abstención había sido extremadamente baja en relación a la tasa histórica, en los momentos del plebiscito y en las siguientes elecciones debido a la inauguración democrática post dictatorial. Por otra parte, es un error serio sumar las no inscripciones, abstenciones, votos blancos y nulos para así señalar un rechazo global a la clase política y más aún al gobierno. Aún así, la participación electoral sería del 60%, lo que en términos comparativos es alta. En cuanto a los votos nulos, estos aumentaron significativamente a un 17%, lo que obliga a analizar el sentido de ellos. No teniendo investigaciones ni acceso a los datos directos, sólo es posible hacer hipótesis sobre el significado del acto de votar nulo que, insistimos no tiene nada que ver con la abstención o no inscripción y sólo en una de sus significaciones coincide con el voto blanco. El rechazo a todas las opciones que se presentan por no coincidir con la propia o por no tener ninguna, la convicción que aunque se tenga una opción y ella está presente en alguna de las candidaturas el sistema electoral e institucional vigente no le permitirá ser elegida, el rechazo a algunas políticas concretas (lo que es muy minoritario y no podrían sumarse entre sí), además de la anulación clásica por ignorancia como votar, son algunos de los significados posibles de los votos nulos. Estos no pueden sumarse en un sólo significado y cada uno de ellos abarca un porcentaje muy bajo de votos.

Si hay rechazo a la política o a los políticos, y no negamos que lo haya, ello no puede deducirse de los datos electorales.

Tampoco los resultados políticos mismos permiten hablar de un malestar o voto de castigo al gobierno a la clase política en su conjunto, porque supuestamente se habría privilegiado el voto no político, favoreciendo a los candidatos que “hacen cosas y están cerca de la gente”. Sin duda que tal malestar existe y mucho más extendido de lo que pueda suponerse: pero ello no puede deducirse de los resultados electorales. Más bien se deduce de la enorme distancia entre la clase política y la opinión pública en relación a ciertos eventos o problemas claves, como por ejemplo, el tema de los derechos humanos y la detención de Pinochet en Londres en 1998, a lo que nos referiremos más adelante. Por el contrario, las elecciones fueron claramente políticas y en términos generales y de los grandes números, salvo excepciones puntuales significativas, se castigó el independentismo, la pura presencia mediática, el pragmatismo o “cosismo” y las líneas políticas ambiguas. Detrás de ello puede verse un profundo anhelo de ideas y de debate político verdadero, lo que la clase política parece no percibir.

Los resultados políticos más significativos fueron, el que la oposición de derecha se mantuvo en torno al 35% y se mantuvo la ventaja del sector Renovación Nacional respecto de la UDI, pero la derrota de los liderazgos simbólicos de aquella frente a sus aliados de la UDI (más ligada al pinochetismo) muestra la escasa claridad y proyección de la opción de derecha democrática. Tanto las elecciones de Diciembre de 1997, como todo lo ocurrido el año 1998, serán una clara demostación que fue derrotado por tiempo indefinido un proyecto de derecha democrática y la derecha afirmó su carácter constitutivo y su núcleo esencial: el pinochetismo.

Los partidos de la Concertación, que apoyan al gobierno, mantuvieron su porcentaje, excepto la Democracia Cristiana, que bajó cuatro puntos, los mismos que bajó la Concertación, y que por primera vez quedó por debajo de sus aliados PS-PPD, Esto no puede ser interpretado, entonces, como un voto de castigo al gobierno, sino sólo a la línea política de la Democracia Cristiana que es vista como demasiado hegemónica al interior del bloque de gobierno. En el seno del bloque PS-PPD, hay una muy escasa distancia a favor de los segundos, pese a la importante disminución de parlamentarios socialistas debido a la errada opción táctica en cuanto a las candidaturas. Este permanente empate no hace sino mostrar que se trata, a juicio de la gente, de un solo conglomerado político que debiera unificarse con el fin de solidificar el polo de centro-izquierda en la Concertación, aunque sus dirigentes se niegan a reconocerlo.

Como era de preverlo, los porcentajes alcanzados por la Concertación, no le permitieron aumentar su número de parlamentarios de modo de alcanzar

los quórum para realizar las reformas políticas y constitucionales que le permitan terminar con los enclaves autoritarios, especialmente los senadores designados. Ello se vía agravado por la incorporación de Pinochet al Senado en calidad vitalicia según la Constitución vigente. La Concertación quedó sin estrategia para superar dichos enclaves y la sensación predominante fue que la transición, como se denomina equivocadamente al proceso actual, estaba bloqueada para algunos, o había fracasado para otros.

Cambio en el Ejército y Pinochet Senador Vitalicio

La salida de Pinochet de su cargo de Comandante en Jefe del Ejército después de casi veinticinco años, tuvo un doble significado, el segundo de los cuales opaco al primero. Este consistía en las exitosas operaciones realizadas por el gobierno para que al término del mandato establecido por la Constitución, Pinochet fuera reemplazado por un general no ligado estrechamente al núcleo pinochetista ni a quienes estaban más duramente identificados con el régimen militar, es decir, a alguien más independiente respecto de esos puntos, como parece serlo el General Ricardo Izurieta. Tardará en saberse con exactitud el costo político que esto tuvo para el gobierno y que concesiones hubo que hacer frente al pinochetismo. Al menos las concesiones simbólicas, probablemente nunca estipuladas o explicitadas, fueron evidentes. Ello se ilustra tanto con el rechazo del Gobierno a la acusación constitucional contra Pinochet presentada en Chile por diputados del partido Demócrata Cristiano, como en la defensa de una supuesta inmunidad diplomática otorgada a Pinochet para su viaje a Londres y la oposición a que sea juzgado por crímenes contra la humanidad fuera de Chile con ocasión de la detención del ex-dictador en Londres en Octubre de 1998.

El segundo significado fue que el ex-dictador, por mandato constitucional pasaba a asumir la función de Senador Vitalicio, lo que era un símbolo de la mayor violencia a un proceso de democratización aún incompleto. Que ello fuera una cuestión sabida y que estaba en la Constitución no quita este aspecto de violencia, cuya inevitabilidad corresponde a otra discusión. Lo que es imposible de soslayar es que de todos modos la clase política chilena debía dar una señal de su desaprobación de una situación a la que había sido obligada. Y ello se hizo a través de manifestaciones en el momento que el ex-dictador asumía su cargo y, sobre todo, a través de la acusación constitucional presentada por algunos diputados Demócrata Cristianos, luego de la oposición del gobierno y con intenso debate polarizado en el seno de ese partido dada la oposición de su directiva a esta

iniciativa. El PS apoyó siempre la acusación y el PPD lo hizo con cierto retardo. El bloque gubernamental sufrió una profunda división frente al principio fundamental de oposición que había permitido su constitución: Pinochet. Ello se repetiría a fines de año con ocasión de la detención de este último en Londres.

Quienes dentro de la Concertación y el gobierno se opusieron a la acusación constitucional, que por razones legales sólo podía hacerse por la actuación de Pinochet durante el período democrático, adujeron dos tipos de razones. La primera de tipo jurídico y la segunda política, en el sentido que esto era hacer un juicio a toda la transición y a los dos gobiernos democráticos. Cayeron exactamente en la misma argumentación de la derecha y no entendieron que la cuestión central era una demostración simbólica y política sobre algo en lo que no cabe perdersse: el repudio a Pinochet tanto por parte del país como de la opinión pública mundial. El gobierno cometió el error de intervenir para que no se presentara la acusación y luego para que no fuera aprobada, cuando el más mínimo sentido común obligaba a permanecer al margen de una cuestión en la que no le cabía institucionalmente ni aprobar ni rechazar, sino guardarse como instancia política arbitral para más adelante si fuera necesario.

Luego de la derrota de la iniciativa, se acentuó la incertidumbre de cómo se sale de una situación institucional que bloquea la democratización y retrotrae permanentemente al país a un pasado que permea todas las cuestiones del presente y futuro. El gobierno ha anunciado respecto de los senadores designados una reforma constitucional encaminada a permitir ampliar las funciones del plebiscito o referéndum, de modo que sea la ciudadanía la que resuelva la cuestión de los enclaves autoritarios. Si se presentara como una reforma constitucional permanente, parecería una iniciativa poco madurada, en la medida que introduce necesarios componentes de democracia directa sin cambiar el conjunto del ordenamiento constitucional, lo que puede generar incoherencias y problemas de gobernabilidad futuras. En cambio, sí parece ser la única solución para un conflicto preciso que no tiene ninguna otra solución posible y que permanece latente como una prolongación de la dictadura. Esto implicaría presentarlo como una reforma transitoria destinada explícitamente a resolver el conflicto que quedó pendiente luego del plebiscito de 1998 que puso término a la dictadura de Pinochet. Pero al igual que aquel plebiscito, esta iniciativa requeriría de un enorme y concertado esfuerzo de movilización pacífica de masas para obligar a sus opositores a aceptar el desafío.

El error del gobierno en esta coyuntura tendrá profundos efectos en lo que fue el acontecimiento político de 1998: el arresto del ex-dictador en Londres.

Los 25 años y la reconciliación

De algún modo, la cuestión anterior, que llena el primer semestre de 1998, se liga a otra que se tiene su culminación en el mes de Septiembre, en que se cumplieron los simbólicos veinticinco años del golpe militar de Septiembre de 1973 que puso fin al gobierno socialista de la Unidad Popular y a la vida del Presidente Allende, destruyó la democracia chilena e impuso una dictadura militar dirigida por Pinochet durante diecisiete años.

El gran tema, más allá del debate ideológico en torno a la Unidad Popular, el golpe de Estado de 1973 y la dictadura militar de Pinochet, es si el país ha logrado o no su reconciliación o permanece dividido y escindido como lo estuvo en relación a esos tres hitos. Lo cierto es que los sectores de centro e izquierda, enfrentados en 1973, han establecido una sólida alianza social y política que se expresa, entre otras cosas, en dos gobiernos sucesivos. Por lo que el problema real es la reconciliación entre las Fuerzas Armadas y la minoría política de derecha, por un lado, y el conjunto de la sociedad, por otro.

En esta materia los datos nuevos son, por un lado, el cambio en el liderazgo del Ejército que significó que una nueva generación asume el mando, más ligada a cuestiones institucionales y profesionales que a una postura política, aunque ésta es siempre de respaldo al golpe y gobierno militares y, en particular a Pinochet. Por otro lado, posiciones muy definidas de la nueva autoridad de la Iglesia en materia de Derechos Humanos, especialmente en torno a la información necesaria del destino de los detenidos desaparecidos. En tercer lugar, algunas definiciones novedosas de los Tribunales respecto de ciertos casos de violaciones de derechos humanos bajo la dictadura, que llevarían a completar las investigaciones, incluso más allá de la ley de amnistía. Finalmente, la discusión en torno al proyecto de ley de terminar con el feriado del 11 de Septiembre, que después de un empate en el Senado, culminó con un acuerdo promovido por el mismo Pinochet junto al Presidente del Senado, para reemplazar en el futuro esa celebración, en una fecha distinta de Septiembre, por una destinada a la unidad nacional. Todos estos elementos invocan de una u otra manera la cuestión de la reconciliación nacional. Si bien el concepto no es claro y cada cual tiene su propia interpretación, es

evidente que pareció crearse un clima más favorable en torno a ella, cualquiera sea su significado.

Los dos problemas básicos, sin cuya resolución el terr a no tiene destino, son, primero, la información por parte de las instituciones y personas responsables respecto del destino de las víctimas de las violaciones de derechos humanos bajo la dictadura y algún tipo de sanción que consagre el término de la impunidad. Segundo, el reconocimiento de las Fuerzas Armadas de su responsabilidad institucional en los crímenes y violaciones a los derechos humanos, partiendo por lo ocurrido el mismo día 11 de Septiembre. Ambas cosas están muy lejos aún de producirse. Quizás, en algún momento futuro, una vez definitivamente separados todos los militares que estuvieron implicados en tales crímenes y violaciones, pueda haber algún gesto de las Fuerzas Armadas como lo ha habido en otros países. Parece más difícil que este paso sea dado por la derecha pinochetista que ve en la dictadura militar y en la preservación de sus símbolos, de su institucionalidad heredada y de su modelo socio-económico y político, su único fundamento histórico y sello de identidad.

De nuevo Pinochet. De Senador Vitalicio a detenido

El arresto de Pinochet en Londres por la acusación de la Justicia española de crímenes por genocidio, tortura y terrorismo de Estado, es una expresión y catalizador de todos los problemas señalados.

Por un lado, mostró hasta qué punto no había consenso ni sobre las cuestiones vitales de violaciones a los Derechos humanos bajo la dictadura, reparación, justicia, impunidad, reconciliación, ni sobre el modo en que han sido tratadas o pueden serlo en el futuro. Es decir, se puso en evidencia hasta qué punto los problemas del pasado SON problemas del presente y del futuro por la incapacidad para haberlos resuelto. La frase definitiva de esta situación fue la primera reacción del Arzobispo de Santiago: estas cosas ocurren porque no se ha hecho justicia en Chile.

En segundo lugar, el pinochetismo mostró que la derecha política no es otra cosa que su expresión fidedigna y que en ella toda idea, proyecto o posición queda subordinada a esta verdad esencial. Su visión de una soberanía nacional aplastada o violentada por aquello que la casi unanimidad de la humanidad celebraba como una oportunidad de justicia y de civilización, fue apoyada por los poderes fácticos económicos y más mediáticos, así como los poderes fácticos de jure, como es el poder Judicial.

En tercer lugar, el gobierno cometió todos los errores posibles, desde el otorgamiento de una misión especial tardía a Pinochet que no daba ninguna inmunidad, pasando por la contradicción al afirmar inicialmente que la cuestión no era asunto de Estado ni afectaba la transición o la estabilidad democrática ni era política, para terminar organizando operaciones políticas para que “Pinochet vuelva a Chile” y afirmando que había una cuestión de soberanía nacional. Con ello se legitimó el discurso desestabilizador de la derecha y se aceptó en esta materia la presión militar, lo que permitió, por supuesto que sólo en lo referente al asunto Pinochet, un virtual co-gobierno con las Fuerzas Armadas, a través del Consejo de Seguridad Nacional. Su planteo inicial de la posibilidad de avanzar en la reconciliación a través de la justicia se diluyó enteramente al no diferenciarse, sino en el discurso, de la posición central de la derecha y el pinochetismo civil y militar: que vuelva Pinochet a Chile sin condiciones. Perdió así toda autonomía política y quedó sin conducta frente a las alternativas futuras de esta situación. Al igual que en el caso de la acusación constitucional, y no se ha insistido suficientemente que de haber actuado adecuadamente en esa circunstancia se habría evitado el episodio del arresto y sus efectos, el gobierno no supo dar conducción política, se separó de la opinión pública y presionó y tensionó a la Concertación haciendo de su posición una doctrina obligada y la única línea correcta, no permitiendo el debate de alternativas.

En cuarto lugar, se produjo la mayor distancia y un profundo alejamiento entre la clase política que respondía en forma autorreferente y provinciana a la situación, y una opinión pública que veía perpleja como aquélla se enredaba con los temas de soberanía nacional, hacía un doble discurso y era incapaz de representar la demanda de justicia de la gran mayoría de los chilenos y, por supuesto, de toda la humanidad. Será difícil explicar a esa opinión pública, es decir, a la sociedad chilena, por qué razón, cuando un problema crucial no ha sido ni podrá ser resuelto en Chile y cuando la mayoría del país y la humanidad toda expresan su voluntad de resolverlo para hacer avanzar la civilización, la justicia y la dignidad de este país, su clase política esgrime falsa y orgullosamente el argumento “que nosotros resolvemos nuestros problemas”. ¿Quién en su sano juicio puede creerle?

El futuro de la Concertación y las candidaturas presidenciales

Tanto la interpretación de los resultados electorales, como la discusión y tensión internas con ocasión de la acusación constitucional, como el debate más general en torno a los documentos programáticos mencionados y otros tópicos, como, sobre todo el arresto de Pinochet y la cuestión de la

democratización y reconciliación bloqueadas, han generado un debate en torno al futuro de la Concertación. La cuestión de fondo está en que, pese a los indudables éxitos políticos y socio-económicos de los dos gobiernos de la Concertación y a que no existe otra alternativa política de futuro, hay una sensación de frustración debido a la persistencia de los enclaves autoritarios, la exacerbación de las desigualdades sociales aunque haya menos pobreza estadística, la falta de una redefinición del papel dirigente del Estado y de instituciones que fortalezcan actores sociales, ciudadanía y sociedad civil, así como la banalidad del debate público y la ausencia de visiones que movilicen las energías sociales. Ello no puede achacarse sólo a la acción de la derecha opositora y del pinochetismo ni tampoco, como hacen los voceros y sectores cercanos al gobierno, a la naturaleza y éxitos del mismo proceso de modernización, por lo que serían “normales e inevitables”. Hay problemas de conducción política y de contenido de los proyectos y programas gubernamentales y de la Concertación (por ejemplo, la reforma judicial recién aprobada, la política de descentralización y de seguridad ciudadana, la reforma del Estado la política cultural, de educación superior, medio ambiental y de salud, para citar sólo algunas ilustraciones) que deben ser sometido a debate, para no caer en que aquello que se ha hecho era lo único que podía hacerse.

En cierto modo, la pequeña crisis de gabinete a mediados de 1998 que llevó al reemplazo del equipo político (Ministerios de la Presidencia, Gobierno, Interior, Defensa) y a la salida del Ministro de Obras Públicas, Ricardo Lagos, por presión de la Democracia Cristiana recelosa de la presencia en el gabinete de un futuro candidato presidencial, fue revelador de esta falta de conducción política de un gobierno que, pese a la calidad de su gestión en ciertos ámbitos, no logra definir el sentido más profundo de un proyecto político. Ello no tuvo ninguna mejoría con el nuevo equipo ministerial. Ya hemos dicho que la crisis política desatada con el arresto de Pinochet llevó esta situación de desconducción gubernamental y de tensión interna en la Concertación a un punto extremo. Aunque también mostró este episodio la enorme resistencia del conglomerado para mantener su unidad pese a todo.

Pero el tema del futuro de la Concertación no es puramente político-ideológico o teórico o de conducción política gubernamental, sino que se relaciona con el problema de su liderazgo político, especialmente, respecto de quién la encabezará en las próximas elecciones presidenciales de 1999. Se trata de la competencia entre los dos polos principales, Democracia Cristiana y bloque PS-PPD, por primera vez en empate electoral virtual o con leve ventaja del segundo, todo lo cual deja al Partido Radical minoritario en posición de jugar un rol arbitral. Esta cuestión se precipitó

después de los resultados electorales de Diciembre de 1997 que acusaron una baja de la Democracia Cristiana, la que además no tenía una figura que oponer ni al eventual candidato de derecha, ni, sobre todo, al interior de la Concertación, a la figura del líder indiscutido del PS/PPD, ex-Ministro de Obras Públicas y número uno en todas las encuestas de opinión pública, Ricardo Lagos. Ello llevó a la DC a acelerar la nominación de su propio candidato presidencial para competir al interior de la Concertación, resultando designado el Presidente actual del Senado, Andrés Zaldívar.

Si bien todos afirman que debe haber un candidato único de la Concertación y se proponen elecciones primarias internas, sobre cuyo mecanismo hubo un acuerdo reciente, la verdad es que parece imposible impedir que Ricardo Lagos sea efectivamente candidato presidencial, pues si no lo fuera, ello crearía un desconcierto ciudadano y un alejamiento de la Concertación de gran parte del electorado de centro-izquierda que no apoya una nueva candidatura presidencial demócrata cristiana. Por otro lado se ve muy difícil que el conjunto de la Democracia Cristiana apoye una candidatura de Ricardo Lagos, pese a que todo indica que para la revitalización de la Concertación y para el propio futuro de una Democracia Cristiana renovada, la mejor alternativa es no disputar un liderazgo natural indiscutible como el de Lagos, tomando en cuenta, además, que ya la Democracia Cristiana ha encabezado dos veces el conglomerado de gobierno y ya no es el socio mayoritario dentro de él. En este sentido, haber evitado una negociación y acuerdo en torno a Lagos, reemplazándola por unas elecciones primarias, podría llevar a una situación muy crítica en el bloque si se dan resultados que expresan una movilización partidaria militante más que la situación política real y el estado de ánimo del electorado nacional de la Concertación, clara y definitivamente favorable a Lagos.

En los próximos meses, las sensaciones térmicas, revolucionadas con la detención de Pinochet, deberán ceder pasos a análisis razonables, a debates en torno a ideas y proyectos y a decisiones muy cruciales sobre el liderazgo político de la Concertación de Partidos por la Democracia, única alternativa política viable por el momento en Chile.

PARTICIPACION EN POLITICAS SOCIALES: PERCEPCION DE LOS USUARIOS

Marcela Noé E.

En el mes de enero de 1998, FLACSO realizó la II Conferencia de Participación Ciudadana. Su propósito fue establecer un diálogo entre diversos actores sociales y autoridades gubernamentales con el objeto de analizar los problemas de la participación en las políticas públicas y observar las perspectivas de fortalecimiento de la participación en este ámbito.

Un hecho considerado de primera importancia que arrojó esta jornada, fue que el país necesita de un proceso más sistemático de acción de los actores sociales y políticos para el desarrollo de la ciudadanía y de la democracia. Esta orientación significa que en la actualidad es pertinente comprender, a partir del enfoque dado a las políticas públicas, que es posible construir el concepto de ciudadanía en el entendido que existe un campo de relación directa entre el ciudadano y el Estado.

De la premisa anterior se puede derivar que lo que interesa responder para avanzar en el tema, es conocer la capacidad de injerencia que tiene el ciudadano en las políticas públicas y también la capacidad de evaluarlas.

Con esta perspectiva como marco de análisis, se pudo determinar que la estrategia de modernización puesta en marcha en Chile está siendo impulsada por los actores políticos desde el Estado y por los grupos dominantes de poder económico, del conocimiento, de la cultura y de la información. Sin embargo, el grueso de la ciudadanía o de la sociedad civil se encuentra al margen, sin desempeñar un papel activo en las decisiones que involucran a la sociedad, o bien, realiza papeles subalternos que son

indispensables para el desenvolvimiento de la vida social, pero muy insuficientes para lograr una sociedad moderna y democrática.

La constatación de estar en presencia de una sociedad que crecientemente se diversifica, una ciudadanía que no alcanza a tener un peso que le permita ejercer un contrapeso al propio poder político, constituyen aspectos significativos del estado en que se encuentra la participación y la democracia en el proceso de modernización del país.

Interesa destacar que el concepto de ciudadanía democrática, tradicionalmente referido a la capacidad de sufragio, se comienza a extender a los derechos de los usuarios de la administración pública.

Un aspecto de gran significación corresponde a la percepción de ciudadanía que tienen los usuarios de servicios públicos. Se observa una falta de orientación en términos de derechos precisos ante las políticas públicas que les afectan y les conciernen. Por otro lado, al examinar cómo los ejecutores de la política perciben la participación ciudadana y cómo ellos mismos se identifican con esos conceptos de participación, desde su papel de servidores públicos, se ha podido determinar que los funcionarios no saben fehacientemente cuántas obligaciones tienen respecto del ciudadano.

En síntesis, en los actuales esquemas de relación, ni usuarios ni ejecutores de políticas actúan sabiendo cuántos derechos tienen unos y cuántas obligaciones tienen otros.

Las anteriores referencias relacionadas con aspectos significativos de la síntesis del trabajo de la III Conferencia de Participación Ciudadana, permitieron profundizar en algunas de las dimensiones anotadas a través de un estudio sistemático y de campo destinado a observar los juicios y opiniones que tiene la ciudadanía con respecto de algunos Programas Sociales Participativos que implementa el Gobierno, como parte sustantiva de las políticas sociales destinadas a responder a las necesidades de la comunidad y de grupos sociales específicos.

Se desarrolló, entonces, un estudio sobre “Percepción del Impacto de dos Programas Sociales Participativos en las Organizaciones Sociales de Base”, considerando las siguientes líneas específicas.

- **La intervención estatal en la sociedad civil**

Los distintos Programas Participativos y Fondos creados desde la esfera gubernamental para buscar soluciones a las demandas de la población, se traducen en general en proyectos de carácter efímero. Esta característica de una manera u otra se contrasta con la necesidad de contar con un tiempo necesariamente mayor para que los efectos de la política social alcancen y logren la maduración correspondiente.

Desde esta óptica resulta interesante examinar si aquellos instrumentos efímeros logran resolver necesidades básicas de los usuarios y, también, si generan capital social para que los usuarios resuelvan dichas necesidades. De igual manera es relevante observar como el Estado construye el perfil de la población o ciudadanía a la que quiere favorecer mediante los programas sociales, es decir, ¿cuál es el imaginario que al respecto construye el Estado?.

- **La comunicación que producen los programas entre el Estado y los ciudadanos**

En esta dimensión se ha buscado conocer la percepción que tienen los usuarios de los flujos de información proveniente de las fuentes emisoras. Así también su opinión sobre la calidad de la información emitida.

Otro de los puntos que se ha puesto en el debate es en qué aspectos de la relación Estado-ciudadanos funciona la retroalimentación.

- **El operar de la descentralización**

Durante el desarrollo de los programas se ha querido conocer el nivel de coordinación que se produce entre las agencias y los diferentes niveles gubernamentales. Este observar ha permitido focalizar la atención que el Estado le asigna al municipio como agencia estatal, debido principalmente a que en la cotidianeidad del quehacer de las organizaciones sociales, la municipalidad constituye la imagen directa del Estado.

- **Los grados de autonomía y de compromisos de las organizaciones sociales**

La formulación y operacionalidad de los programas sociales es otro de los aspectos examinados para observar el tipo y carácter de autonomía que se promueve para las organizaciones sociales. Se ha considerado de manera particular la forma que presentan los quiebres en la interacción entre ambos actores en los programas y la manera como estos se resuelven.

Consecuentemente con esta lógica, ha interesado conocer si los usuarios tienen motivaciones y cuáles, que los impulsen a continuar participando en acciones similares u otras de naturaleza diferente, que impliquen compromisos futuros para el desarrollo de sus organizaciones.

- **La construcción de sujetos producida por la interacción de los programas sociales**

Estos programas contemplan en su diseño operativo un trabajo directo de funcionarios con las organizaciones sociales mediante la coordinación o alguna función de control. Las relaciones que se establecen obligan o promueven la generación de instancias de comunicación sistemática o periódica.

Por tanto, producto de estas vinculaciones se ha revisado el carácter que tienen los espacios conversacionales entre las organizaciones sociales con los funcionarios sectorialistas municipales y/o los coordinadores directos de los programas.

De igual manera, se ha realizado una mirada a cómo los actores sociales ven sus propuestas para establecer formas de asociaciones entre ellas, por ejemplo redes, para fortalecer y potenciar su trabajo con la comunidad.

El estudio efectuado exploró la percepción de dirigentes de organizaciones sociales destinatarios de los programas sociales, para observar hasta qué punto los instrumentos de política social están asociados a las necesidades y demandas de la ciudadanía en los siguientes programas: el Programa de Pavimentos Participativos (PPP) y el Fondo de Protección Ambiental (FPA).

El PPP es un programa del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (MINVU), que tiene como propósito “reducir el déficit de

pavimentación para mejorar la calidad de vida de los habitantes del país”. Se financia con el aporte de los vecinos o beneficiarios, del municipio correspondiente y del MINVU.

EL FPA es un programa de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), que tiene por objeto financiar total o parcialmente proyectos orientados a la proyección o reparación del medioambiente, la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental.

En los párrafos que siguen se exponen los principales resultados de este estudio cualitativo, refiriéndose en forma separada a cada programa. El diseño y metodología no permiten hacer un análisis con parados de estas experiencias.

1. La Percepción de los Actores Sociales sobre los Programas

(a) La percepción del Fondo de Protección Ambiental

La visión que tienen los usuarios de este Fondo en principio es difícil de precisar, debido a que asignan a las políticas sociales la misión de satisfacer necesidades básicas para la vida de la gente y el progreso en su bienestar, aludiendo principalmente con ello a políticas de educación, salud y vivienda. El tema del medioambiente sólo recientemente comienza a ser visualizado como un área de las políticas sociales y, más recientemente aún aparece como un tema que incide en la situación de pobreza. Esta última percepción es el resultado de la nueva conciencia ambiental adquirida a través del contacto con la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) con motivo de la participación en este programa. En general, el sentimiento es que al Estado le corresponde proporcionar un hábitat saludable y estéticamente aceptable.

Visto como programa social participativo, el FPA es percibido en forma crítica por los usuarios, ya que al igual que la mayor parte de las políticas sociales focalizadas a los pobres, se basa en el mecanismo de fondos concursables para la asignación de recursos financieros.

Una cuestión que interesa responder es si el FPA ha contribuido a generar capital social. En general, los usuarios afirman que el FPA ha permitido adquirir nuevas capacidades para la acción, incluso más allá de las habilidades para abordar problemas determinados del

medioambiente. Le asignan gran importancia a su rol de ejecutores y responsables de los proyectos, porque les ha exigido aprender a manejar ciertas herramientas de administración y planeación, de comunicación y de negociación.

Otro factor de empoderamiento de las organizaciones sociales deriva de la construcción y operación de redes con otras organizaciones públicas y privadas, lo que ha sido necesario para llevar a cabo los proyectos de desarrollo ambiental. Las personas y organizaciones ejecutoras de los proyectos han aprendido a actuar en forma cooperativa, han tenido que negociar, superar tensiones y buscar acuerdos. Esto ha llevado a reconocer que la obtención de ciertos beneficios o frutos comunes implica compartir esfuerzos y cumplir compromisos.

El desarrollo de los proyectos del Fondo promueve la práctica de relaciones de reciprocidad en las agrupaciones o entre organizaciones y personas generando lazos fuertes de integración social. Una característica clave de este tipo de relaciones es que fortalece los incentivos morales y las gratificaciones de tipo solidario y de amistad, más que las relaciones netamente basadas en una racionalidad de costo-beneficio o de implantación autoritaria del poder.

En la medida en que estas nuevas formas de interacción se constituyan en usos y costumbres que estructuran y articulan las relaciones entre distintos actores sociales, se puede augurar una mayor sostenibilidad en el tiempo de estas redes sociales. Al mismo tiempo, el florecimiento de relaciones de reciprocidad facilitará el avance hacia una mayor equidad en cuanto al acceso a los beneficios de la acción social territorial y a un mayor desarrollo del sentimiento de pertenencia.

Es por ello que la posibilidad de darle continuidad a ciertas actividades de sociabilización, transmisión de conocimientos, de ideas y normas que comparten los miembros de la organización, es otro elemento que contribuye al desarrollo social. Algunos participantes de este programa ven como un aspecto positivo del Fondo el hecho que asigna un monto mayor de recursos y la disposición de un mayor tiempo de duración, en comparación con los conseguidos anteriormente con otros proyectos. Eso ha hecho posible sostener actividades de educación y capacitación de mayor extensión y lograr resultados satisfactorios para los participantes.

Sin embargo, hay que destacar también que la opinión anterior no aminora la percepción que el FPA comparte uno de los defectos más

críticos de los programas sociales, este es, la breve temporalidad y la débil base de sustentación efectiva de los proyectos para asegurar su continuidad.

(b) La percepción del Programa Pavimentos Participativos

Tradicionalmente en la imagen de los pobladores se encuentra que la responsabilidad de solucionar el pavimento de calles y pasajes en sectores poblacionales situados en la categoría socioeconómica calificada de pobreza, corresponde al Estado.

Esta imagen histórica cobra vigencia con el cambio de sistema político ocurrido en el país en 1990. Especialmente en los primeros años de implementación del PPP, los usuarios no comprendían que el Estado operara con mecanismos de mercado en sus intervenciones focalizadas hacia áreas de pobreza de la sociedad.

Esta percepción de los beneficiarios tuvo y ha tenido, últimamente en menor grado, respuestas individuales y colectivas en orden a manifestar desconfianza del ofrecimiento propuesto por el PPP, dada la creencia que ésta era una iniciativa en la que, ética y socialmente, no correspondía a los pobladores realizar aportes económicos para pavimentar su sector habitacional.

Otra percepción de desconfianza se ha encontrado en experiencias que han tenido las organizaciones sociales con las empresas contratistas en la ejecución de sus proyectos. En los casos aludidos los usuarios han manifestado su impotencia por no tener instrumentos legales que les permitan tanto fiscalizar como aprobar la obra ejecutada. Este problema es trasladado por los usuarios hacia la agencia u órganos gubernamentales responsables del programa, donde perciben que el Estado ejerce mayor control hacia los usuarios que hacia las empresas que intervienen en el programa.

En cambio, también se han encontrado opiniones que califican meritoriamente el PPP, especialmente porque con la introducción de una variable participativa les otorga un rol de naturaleza diferente en la solución de sus problemas, por cuanto promueve que los vecinos interesados manifiesten explícitamente motivaciones y compromisos para alcanzar sus aspiraciones. Creen que el diseño del programa para postular favorece la eficiencia porque se establecen plazos y, que los aportes económicos adquieren relevancia en la medida en que sirven para

demostrar el grado de interés de aquellos que desean solucionar los problemas de pavimentación.

Esta variedad de visiones respecto del programa tiene dos dimensiones. Por una parte, se encuentra aquella visión que lo califica acorde a un criterio de eficiencia y, por la otra, que lo observa en relación a la responsabilidad social y ética. La indagación de campo efectuada lleva a sugerir que es esta última dimensión la que manifiesta mayores controversias en los usuarios y, en la medida que no sientan que las agencias de gobierno efectúen un mayor control de las obras, los usuarios incrementarán sus miradas críticas hacia la responsabilidad social y ética del Estado.

Ante la pregunta ¿el PPP ha generado capital social? Se puede señalar que en términos valóricos surgieron una serie de conceptos e ideas de parte de los usuarios direccionados a determinar efectos positivos en la comprensión del programa. Uno de los aspectos de mayor relevancia mencionado es la idea de sentir el progreso al ver finalizadas las obras de pavimentación. De manera relacionada con esto, se expresó también positivamente, la importancia para las organizaciones de compartir responsabilidades con el Estado en la idea de ir mejorando condiciones de vida para la población.

Otro de los aspectos detectados fue que la participación de las mujeres dueñas de casa tiene una altísima proporción en las organizaciones responsables de los proyectos. Las opiniones dadas para explicar este hecho se sustentan en que ellas tienen mayor capacidad de esfuerzo y compromiso que los hombres cuando los objetivos propuestos son concretos y funcionales, que por su condición de dueñas de casa viven el problema con más intensidad y también, que están más dispuestas a realizar sacrificios de tipo personal y entregar trabajo a la organización.

En todas aquellas organizaciones en que se ha valorado este papel de la mujer se ha encontrado un fortalecimiento organizacional y también que las mujeres han asumido cargos de liderazgo en esas mismas y/o en otras instituciones de carácter territorial del sector. Las propias mujeres, al constatar dicha fortaleza, han sugerido que las iniciativas del Estado en este sentido debiesen contemplar proyectos que las beneficien directamente.

En el aspecto organizacional, se ha distinguido el aprendizaje de sus integrantes para manejar herramientas que posibilitan una mejor gestión de su labor, particularmente en tareas de planificación de actividades y de

manejo de recursos. Este adiestramiento ha motivado a algunas organizaciones a involucrarse en otros proyectos de la misma línea sectorial, como es el caso de las viviendas progresivas.

Sin embargo, en lo concerniente a relacionarse con el PPI en el ámbito de compartir facultades para tomar decisiones en ciertas áreas, las opiniones manifestadas claramente arrojan un saldo deficiente. Se cree que la formulación centralizada del programa atenta contra cualquier posibilidad para que sus opiniones sean consideradas. Aún más, sienten que el Estado, con todas las facultades y poderes que posee, no legitima la participación en la resolución de las políticas de organizaciones que representan intereses ciudadanos de sectores populares.

Estas circunstancias conducen a los usuarios a pensar que este es un programa que temporalmente colabora en resolver problemas de tipo básico y que tiene un impacto insuficiente en la legitimación de poder que necesitan las organizaciones sociales para aumentar su capacidad de convocatoria en las actividades comunitarias.

2. La comunicación entre Estado y Ciudadano

(a) En el Fondo de Protección Ambiental

En una primera aproximación la dimensión comunicacional del programa aparece como un aspecto con logros positivos, ya que es un tema que preocupa especialmente a los directivos y coordinadores del Fondo de Protección Ambiental. La CONAMA se esfuerza por implementar un flujo consistente de información para los usuarios y le preocupa, además, respetar los elementos fundamentales de la cultura de los distintos grupos sociales.

En relación a la comunicación de las organizaciones con las municipalidades existen opiniones divididas. Por ejemplo, mientras algunos perciben dificultades de comunicación con cierta unidad o departamento municipal, otros perciben excelentes comunicaciones con el mismo organismo.

En general, los usuarios manifiestan satisfacción con la calidad de la información emitida por CONAMA, sin embargo, les preocupa el lenguaje tanto de los formularios como de la solicitud de informaciones sobre la marcha del proyecto, el que presenta ciertas dificultades de

comprensión y de manejo. Al respecto plantean también requerimientos de simplificación de los trámites y de capacitación permanente para el mejor desempeño de los proyectos.

(b) En el Programa Pavimentos Participativos

En este Programa el papel de portador y transmisor de la información recae en la entidad del municipio. Es este agente el que canaliza las informaciones sobre las características y requisitos que contempla el programa para que las organizaciones vecinales puedan acceder a su postulación.

En general, los usuarios visualizan que ésta es la entidad gubernamental que “decide” la adjudicación o no adjudicación del proyecto presentado. Se explica tal creencia por el hecho que las informaciones sobre el programa se canalizan y son implementadas por funcionarios municipales. Son estos los que informan sobre la postulación, los que se reúnen con las organizaciones postulantes, los que aclaran dudas. Los usuarios saben que posteriormente la Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación (SECPLAC) envía los antecedentes a la SEREMI del MINVU, la cual decidirá los proyectos aprobados y publicará los resultados en la prensa. Sin embargo, los participantes optan preferentemente por conseguir y/o validar esta información en la municipalidad.

Esta asignación de la responsabilidad de la información al municipio merece preguntar si existe en el sistema una homogeneidad de los procesos informativos. Esta interrogante tiene antecedentes en expresiones de algunos usuarios que indican que suele haber contradicciones entre los funcionarios municipales en relación al proceso de postulación, de manera particular, respecto de la forma de organizarse y del concepto ambiguo de la voluntariedad del pago.

Los usuarios reciben la información en la municipalidad ya sea por contacto directo con la SECPLAC y/o mediante folletos que ésta difunde en la comunidad. La tendencia percibida es que la información es relativamente clara, pero se torna engorrosa, debido a la cantidad de procedimientos que tienen que efectuar los postulantes en diversas unidades o departamentos municipales. Este “exceso de tramitación de papeleos” como lo denominan, provoca desánimo en los dirigentes, que además de la pérdida de tiempo, potencia a algunos a renunciar a la presentación de proyectos.

La situación denunciada apunta a observar la estrecha relación entre el mensaje y la forma en que tienen que descodificarlo instrumentalmente los usuarios. Ellos mismos sugieren la creación en la municipalidades de un sistema de ventanilla única en la perspectiva de mejorar el uso y comprensión de la información.

Esta solicitud pretende una reorganización estructural en las agencias estatales encargadas de operar el programa, con el propósito que los intereses de los usuarios puedan insertarse en conversaciones con las autoridades que se direccionen para resaltar las promesas de satisfacer sus necesidades.

Existe también una mirada crítica a las informaciones del programa aparecidas en los medios de comunicación. La lectura realizada por algunos es que el MINVU informa de manera destacada respecto de los avances que ha tenido en esta materia en el plano nacional y regional, descompensando la información relacionada especialmente con el tipo de aportes económicos que deben realizar los vecinos. Su consecuencia es que induce a creer que esta iniciativa es sin costo para los usuarios, los cuales, en varias ocasiones, han argumentado esta percepción para no cancelar las cuotas en su organización.

Los dirigentes sociales esperan que el Ministerio clarifique en su publicidad este aspecto, porque sus impactos se sienten en el funcionamiento de sus organizaciones en el momento que tienen que recaudar los fondos.

3. El operar de la descentralización

(a) La descentralización en el FPA

Este programa comienza a abrir el desenvolvimiento de la participación ciudadana en la implementación de políticas públicas que inciden en el desarrollo local. Uno de los dilemas más difíciles de resolver en la gestión estatal es el logro de una real descentralización. Esta es una aspiración que tiene fundados argumentos para impulsarla, pero al mismo tiempo, parecen ser mayores las resistencias y las inercias que impiden su realización. Por otra parte, se presume que sin descentralización no parece posible una profundización de la participación ciudadana.

En el tema del cuidado y protección del medioambiente existen avances destacables en términos de la coordinación intersectorial de la acción estatal y al mismo tiempo, es la primera área de gestión pública en la que se ha institucionalizado formalmente la participación ciudadana.

Esta nueva línea de acción estatal que implementa CONAMA a través del FPA permite avanzar más en la intervención de la ciudadanía en la gestión de un desarrollo sustentable, porque comienza a poner el foco en el territorio, esto es, en el lugar donde ocurre la vida cotidiana y donde finalmente se concretizan las políticas públicas de los distintos campos de acción social. Hasta la fecha, las políticas medioambientales habían sido percibidas, mayoritariamente, como intervenciones reactivas de la ciudadanía ante externalidades negativas de proyectos privados o públicos de inversión en infraestructura.

Incluso el espacio de participación ciudadana que abre el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental de los proyectos de desarrollo, tiene un carácter reactivo a iniciativas públicas o privadas pensadas y planificadas desde una óptica nacional o internacional. En la práctica, la mayoría de las acciones de participación ciudadana “espontáneas” o impulsadas por actores sociales y políticos a favor o en contra de proyectos de inversión en infraestructura, tienden a ponerse en marcha cuando ya se han producido conflictos entre intereses locales y regionales o nacionales.

Con respecto a la descentralización administrativa o de gestión del programa, la CONAMA avanza hacia una delegación de atribuciones a las Corporaciones Regionales de Medio Ambiente (COREMA). Son estas instancias las encargadas de efectuar la recepción de las postulaciones y decidir su admisibilidad y luego, deben encargarse del seguimiento de los proyectos aprobados. Se mantiene, sin embargo, centralizado el control financiero.

En la experiencia del FPA en relación al funcionamiento de la descentralización a nivel local, se ha observado que en la comuna se produce una centralización del poder en el municipio. El manejo e influencia que instancias municipales ejercen sobre las organizaciones comunitarias ha sido una de las críticas a este respecto efectuadas por las organizaciones usuarias del Fondo. Se les atribuye que persisten con la tradición de controlar las acciones de desarrollo territorial y que operan relaciones jerárquicas, clientelares y paternalistas con respecto de las organizaciones sociales.

(b) El operar de la descentralización en el PPP

El PPP es un instrumento que el MINVU ha diseñado para que desarrolle con mayor intensidad la descentralización como una de sus tareas. Este programa además de desconcentrar funciones y delegar atribuciones en sus instancias intermedias regionales, comparte responsabilidades con las municipalidades en el financiamiento y ejecución de los proyectos.

Los usuarios comprenden que para acceder a los beneficios del Programa tienen que operar con estas dos estructuras públicas, sin embargo, la práctica de relaciones y contacto con las autoridades la realizan fundamentalmente con los funcionarios municipales.

El vínculo entre el MINVU y las municipalidades denota deficiencias en el operar del Programa en lo que respecta al valor que tiene éste para los pobladores. Algunos sectorialistas municipales han manifestado incredulidad respecto de los beneficios de las obras, porque al solicitar aportes económicos se está impidiendo que se beneficien las personas más pobres y consideran que tiene una ideología que promueve el individualismo. Estas opiniones de los encargados de establecer vínculos directos y más permanentes con los usuarios, denotan que el Programa no ha tenido a lo menos una comprensión uniforme u homogénea entre los diversos actores públicos que son responsables de su implementación.

El objetivo del MINVU de utilizar este Programa para afianzar el proceso de descentralización se encuentra frente a la paradoja que los usuarios no perciben a este Ministerio como el que posee el manejo principal, sino lo ven como instancia que preferentemente tiene que ver con los trámites en la postulación y selección y, con la contratación de las empresas ejecutoras de las obras.

4. Grados de autonomía y compromisos de las organizaciones

(a) En el Fondo de Protección Ambiental

El Fondo estimula la participación de las organizaciones en las decisiones de priorización de necesidades o demandas a encarar, las que son definidas por los proyectos postulados. Las organizaciones son también las encargadas de la planificación y gestión de la ejecución de las actividades contempladas en los proyectos. Mirado en el conjunto de

los programas participativos gubernamentales, el grado de participación estimulado por el FPA es mayor.

Las organizaciones usuarias valoran positivamente esta particularidad del Fondo, porque el grado de autonomía alcanzado en el desarrollo de actividades dirigidas por ellas ha tenido en la comunidad una recepción de reconocimiento a la organización y de credibilidad a sus dirigentes, por la importancia de su acción para los intereses locales. A su vez, esto ha permitido construir redes de acción colectiva, recomponiendo relaciones de conflicto, sumando esfuerzos complementarios, abriendo aquellas organizaciones que por diferentes motivos se habían cerrado a la vinculación con otros actores, motivando la vida comunitaria de los vecinos.

Para algunas organizaciones, especialmente juntas de vecinos, sigue siendo un factor crítico la excesiva intervención de agentes de apoyo técnico. Esta aseveración tiene dos caras, por una parte estos agentes participan junto a las organizaciones como una manera de obtener ingresos y por otro lado, las juntas de vecinos no han desarrollado capacidades organizacionales suficientes para gestionar completamente el proyecto.

Las organizaciones destacan con mucha fuerza algunos cambios en sus formas de comportamiento, entre ellos, los siguientes: la delegación de responsabilidades y tareas a diferentes miembros de la organización; la colaboración prestada por otras entidades comunitarias en la ejecución de los proyectos; el compromiso activo de miembros de otras organizaciones; el aumento de la sociabilidad local; el desarrollo de nuevos liderazgos; algunos cambios de roles tradicionalmente marcados por diferencias de género; la activa participación de mujeres dueñas de casa, con el consiguiente empoderamiento de ellas; el trabajo de motivación realizado por los profesores; la recopilación y sistematización de datos sobre la realidad local.

(b) En el Programa Pavimentos Participativos

Las organizaciones sienten que se ha abierto una posibilidad para incorporarse en actividades gubernamentales focalizadas en sectores pobres de la población. Para muchos el Programa es un mecanismo que permite involucrar a estos actores activamente en la solución de sus propios problemas.

A esta mirada positiva, le antepone ciertos aspectos reglamentados en el Programa que contrarrestan la posibilidad de que las organizaciones ejerzan acciones en favor de agilizar su funcionamiento y otorgarle mayor legitimación.

En efecto, el asunto de la no obligatoriedad del pago por parte de los vecinos directamente beneficiados por la pavimentación ha constituido uno de los mayores problemas. En algunas ocasiones se ha logrado superar este problema, en cambio en otras ha generado serias dificultades para la organización, llegando al extremo de tener que renunciar al proyecto adjudicado. Este es uno de los puntos sensibles experimentados por los usuarios y frente al cual el Programa debiera formular mecanismos para resolverlos.

Otro asunto que suscita disconformidad es la falta de atribuciones que tienen los usuarios sobre los trabajos que realizan las empresas contratistas.

Los dos aspectos mencionados son considerados obstáculos y limitantes en la autonomía organizacional, porque son vistos por los miembros de las organizaciones como que éstas no poseen ni ejercen autoridad y que tampoco el Ministerio confía en ellas al no otorgarles mayores atribuciones.

A pesar de estas restricciones, algunas organizaciones que han surgido especialmente para incorporarse al programa, por ineficiencia y no funcionamiento de otras ya constituidas (juntas de vecinos), han mostrado labores eficientes que han motivado a vecinos a creer y a participar en instancias comunitarias.

Enfocada desde esta óptica se puede sugerir promover la incorporación de las organizaciones sociales con un grado mayor de atribuciones, de modo de impulsar a sectores de la sociedad civil a actuar organizada y para resolver problemas de tipo colectivo.

5. La construcción de sujetos producida en la interacción

(a) En el Fondo de Protección Ambiental

La interacción de las organizaciones sociales con el FPA no obstante su carácter heterogéneo, ha contribuido a desarrollar sujetos con identidad

social y un sentido de pertenencia a la comunidad local, según la percepción de los usuarios y de la CONAMA.

El trabajo colectivo ha alcanzado importantes logros en su afán de dar respuestas a problemas de ejecución de los proyectos. En este mismo sentido, se expresan bondades del trabajo comunitario efectuado por los participantes, quienes por los resultados de la labor desempeñada han alcanzado imágenes de eficiencia reconocidas por los habitantes del sector.

Otro de los aspectos valorados es el aprendizaje sobre los derechos que tienen las personas y las organizaciones, especialmente porque ellos no siempre son ejercitados en el caso de existir espacios democráticos para convivir. El ejercicio del derecho de expresión tanto de las personas como de las organizaciones ha sido motivante para elevar sus respectivas “autoestimas”.

De igual manera, se aprecia positivamente la capacidad de superar temores iniciales para poner en marcha los proyectos así como el posterior fortalecimiento de las relaciones humanas en las organizaciones, esto facilita mejorar la planificación de sus actividades y la distribución de tareas.

En todas las experiencias observadas se menciona la importancia del valor de la amistad que se genera en el trabajo de los proyectos. Incluso, llegando a entretrejer lazos confiables con organizaciones con los cuales anteriormente se tenían pocos vínculos o eran desconocidas.

(b) En el Programa Pavimentos Participativos

Dado que el elemento decisivo o que identifica al usuario del PPP es su aporte pecuniario, este requisito tiene visiones contrapuestas entre los propios usuarios. Hay algunos que manifiestan su aceptación como la única forma que tienen para solucionar sus problemas de pavimentación, esto los lleva a decir que se sienten legitimados por actuar de manera conjunta con el Estado en esta iniciativa. Este sentirse trabajando cooperativamente trasluce la internalización de los mecanismos de mercado en la gente.

Sin embargo, la otra visión corresponde a la crítica del por qué tienen que aportar recursos para una tarea que le debiera corresponder al Estado. Agregando a ello que se estigmatiza a aquellas personas más pobres que

no pueden cancelar las cuotas exigidas. Esta argumentación muchas veces es cuestionada por los propios usuarios, quienes dicen haber constatado que, cuando se han adjudicado el proyecto, no son precisamente los más pobres los que no cancelan.

El Programa tiene un impacto positivo en lo referido al estímulo para que se conformen organizaciones o grupos de vecinos que tengan un problema común. Los participantes han sentido que incorporarse a esta iniciativa les ha permitido reencontrarse en la arena de las actividades colectivas de interés comunitario, que también los ha inducido a establecer nuevas relaciones humanas, posibilitando estrechar lazos, construir confianzas y aumentar la sociabilidad del sector.

El objetivo concreto que tiene el Programa también ha sido motivo de controversias entre los participantes. Un grupo cree que este tipo de objetivo facilita que los vecinos se organicen para tareas comunes que proyectan resultados visibles en un plazo determinado. En cambio, otros observan que esta asociatividad funcional y pragmática impide desarrollar valores solidarios al concentrar los intereses de las personas en la calle o pasaje en que habitan, perdiendo de esta manera, la posibilidad de conformar una mirada de mayor equidad. Creen que se fomenta una competencia que segrega entre los que son o no beneficiarios, pese a encontrarse en un hábitat de condiciones similares.

La sociabilidad que crea este Programa es también otra de las fuentes controversiales en términos de su incidencia en los temas de seguridad ciudadana. Ciertos dirigentes plantean que cualquier tipo de sociabilidad es un avance hacia la integración, con los consecuentes beneficios para aminorar problemas de inseguridad y drogadicción. Para otros, esta preocupación localizada y acotada crea una sociabilidad temporal que impide extender acciones comunitarias hacia sus iguales y hacia otros problemas.

En términos generales, los usuarios manifiestan que los comités de pavimentación creados al margen de las juntas de vecinos han tenido un funcionamiento más efectivo y responsable que aquellos respaldados por dichas entidades vecinales. Se argumenta que algunas juntas vecinales casi no funcionan, que tienen poca convocatoria, que no son creíbles y que tienen un actuar partidario. En cambio, los comités conformados por una motivación específica han demostrado agilidad y eficiencia.

En consecuencia con lo descrito anteriormente, los participantes expresan que ha sido en los comités de pavimentación, especialmente, donde han

surgido y/o desarrollado liderazgos con habilidades y características diferentes a las de los tradicionales dirigentes de las juntas de vecinos. Estos dirigentes provenientes de los comités ya han ocupado cargos en varias directivas de organizaciones territoriales.

Principales conclusiones

Del estudio realizado se derivan las siguientes conclusiones:

*** El carácter participativo de los programas sociales estudiados**

Si bien los dirigentes sociales suelen relevar el tema de la participación, en el examen de las imágenes que tienen los participantes usuarios, tanto del FPA como del PPP, se observa un cierto denominador común en cuanto a las críticas a la participación que tales programas permiten. Existe la percepción que se les ha ofrecido involucrarse como protagonistas activos y con derechos en el desarrollo de políticas sociales, pero que sin embargo en la práctica, se encuentran con serias limitaciones para ejercerlos. El asunto, entonces, es si existe realmente propuestas de participación en las políticas gubernamentales y/o sólo es una aspiración que tienen sectores de los usuarios que los consideran como un elemento de poder necesario, que a veces puede ser simbólico, para darle legitimidad y fuerza a sus planteamientos y acciones.

Para los decisores de políticas públicas puede parecer importante tomar en cuenta una precisión o especificación de la participación social o ciudadana que ofrecen e instrumentan los diferentes programas y proyectos. La multiplicidad de objetivos que asocian con la participación las propias autoridades públicas, a veces generan expectativas, provocan confusión, desilusión y hasta frustraciones, las que se proyectan no sólo al componente participación sino a un rechazo al programa o proyecto en su totalidad.

La participación ciudadana puede tener distintos objetivos y por tanto incidir en diversos aspectos de la gestión de políticas públicas. Es decir, no se tiene porqué presuponer que la participación se deba implementar en los mismos ámbitos y niveles para todas las políticas. No siempre interesa a la población participar en las fases de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de todas las políticas públicas, sin embargo hay algunas de éstas, especialmente las de carácter social, en las que es importante la participación de los directamente afectados por ellas. En

las políticas sociales debiera explicitarse los derechos que corresponden a los participantes y diseñar instrumentos adecuados para que se puedan ejercer tales derechos. En el área del medioambiente y la urbanización, por ejemplo, es conveniente establecer las posibilidades y limitantes que tiene la participación de los usuarios.

*** La asignación de recursos vía fondos concursables**

El método de asignar recursos por la vía de fondos concursables, da cuenta del supuesto que el Estado no puede satisfacer, temporal y espacialmente, todas las necesidades y demandas básicas de la población que se encuentra en una situación de pobreza. La creación de estos instrumentos busca que estos sectores sociales se relacionen con los aparatos estatales mediante la vía de los concursos. Este mecanismo puede ser visto como una disminución de la discrecionalidad burocrática para asignar recursos y también para intentar modificar el criterio asistencialista de algunas políticas sociales estatales.

La selección y adjudicación de los proyectos queda exclusivamente en manos de las agencias gubernamentales, las cuales para su elección toman en consideración factores de sostenibilidad. Sobre este aspecto posiblemente existe una posición diferenciada y tal vez contrapuesta entre las percepciones de autoridades y usuarios. Por una parte, los indicadores de sostenibilidad o los requisitos que se califican para la admisibilidad de los proyectos, no son capaces de asegurar lo comprometido por los postulantes, porque no hay forma de controlar su aplicabilidad durante el transcurso del proyecto y en la continuidad de éste una vez terminado. Por ejemplo, el establecimiento de redes, el compromiso del municipio, entre otros, son requisitos para la aprobación de los proyectos del FPA, compromisos que pueden posteriormente tener alteraciones por cambios de autoridades. Sobre la base de este ejemplo, se puede considerar que el control sobre la sostenibilidad es de carácter muy relativo.

Por otra parte, tanto el monto restringido de recursos asignados como el tiempo que dura el financiamiento, llevan a los usuarios a cuestionar el carácter de sostenibilidad de estos programas. Esta crítica se puede observar en ambos programas pero con un sentido distinto. En el caso del FPA, los temas ambientales requieren plazos más largos para su internalización y en el caso del PPP, porque el impacto de los proyectos tienen un carácter minimalista.

Cabe también señalar que el fenómeno de la sostenibilidad es un factor importante para el aumento y mantención de las redes, de los usos y costumbres, la aplicación de los conocimientos y herramientas, es decir, para construir capital social.

*** La regulación descompensada y la petición de mayor regulación**

En ambos programas se observan inequidades en las relaciones que establecen los funcionarios y autoridades con los actores intervinientes. Mientras se percibe que se aplican controles y regulaciones estrictas hacia los usuarios, no sucede lo mismo con el control de las actividades de las empresas encargadas de ejecutar obras, como sucede en el PPP ni de las atribuciones de los funcionarios municipales en el caso del FPA. Esto no significa que los usuarios planteen desechar las regulaciones, sino más bien que se establezcan patrones más equitativos y menos discriminatorios.

Por el contrario, predomina en los usuarios la demanda de mayores regulaciones en el ejercicio del programa. Se prefiere que existan reglamentos o leyes que normen detalladamente todas las fases de ejecución de los proyectos y las responsabilidades que tienen los usuarios en estos, ya que las organizaciones no poseen medios para resolver los problemas que se generan por esta falencia. Por ejemplo, en el PPP la no exigibilidad legal del pago de las cuotas, pese a beneficiarse con el proyecto, lleva a algunos vecinos a solicitar a las autoridades que se establezcan sanciones legales. En cambio, otros buscan enfrentar estos problemas reales con mecanismos diferentes. El método de la persuasión puesto en práctica, de explicar las ventajas del proyecto y de la responsabilidad de la organización ha constituido un medio exitoso para convencer a los morosos de la necesidad de saldar sus cuentas. Este camino permite fortalecer la organización y desarrollar muchas iniciativas innovadoras respecto de los problemas y desafíos que presenta el proceso de implementación del PPP.

*** Dificultades del control social**

El control social es uno de los aspectos más nombrados al hablar de participación. Sin embargo, se ha apreciado que su puesta en práctica presenta dificultades operacionales, siendo éste considerado como uno de los problemas mayores por los usuarios.

En los diseños de los programas sociales se presupone que en determinadas fases de su implementación, se requiere la intervención de dos o más instituciones estatales para tomar decisiones, ya sea para instrumentalizar el proyecto, para evaluarlo o para desarrollar vínculos con las organizaciones usuarias. En estos nodos es frecuente encontrar una superposición de funciones, procesos comunicacionales heterogéneos, dispersión en las vías de retroalimentación, y competencia interinstitucional por el control funcionario del proyecto.

Esta situación de vacíos de poder o de disputas por el control produce a los ojos de los usuarios la sensación de pérdida de legitimidad del programa. Este fenómeno es observable en el caso del Programa de Pavimentos Participativos, donde se manifiestan abiertamente los problemas que ocasionan las cadenas burocráticas.

Las dificultades para identificar los lugares donde se toman ciertas decisiones, así como los responsables de ellas, hace engorroso el ejercicio del control social de los usuarios. No saber dónde, a quién y cuando efectuar peticiones y reclamos, produce desconcertó en la forma de relacionarse con las autoridades y funcionarios e imágenes difusas de quien o quienes detentan la responsabilidad de administrar el Programa.

*** La participación como instrumento de implementación de las políticas públicas más que herramienta de control social**

En la sociedad chilena actual, las políticas sociales privilegian los mecanismos de mercado para satisfacer las demandas y preferencias de la población. Sin embargo, sólo los sectores de ingresos medios y altos están plenamente incorporados a la sociedad de mercado y no constituyen asociaciones para resolver sus problemas sociales básicos o expresar las demandas. Los sectores más pobres en cambio, que quedan marginados por razones de ingreso o carecen de las herramientas para mantenerse en el mercado, son beneficiarios de políticas sociales asistenciales, y como tales suelen afiliarse a organizaciones para acceder a las prestaciones públicas que intentan satisfacer esas necesidades básicas.

Muchas veces esta afiliación y organización de los sectores pobres es promovida por el Estado más que por iniciativa propia de una sociedad civil activa. En términos generales, las personas que forman parte de las organizaciones territoriales o funcionales tienen un comportamiento reactivo o pasivo, no buscan intervenir en la determinación de las

decisiones estatales ni en proyectos de acción tendientes a modificar la situación en que se encuentran. En general, se limitan a cumplir con las obligaciones formales indispensables para ser usuarios de los beneficios que exigen tal afiliación en forma implícita o explícita.

Al interior de las organizaciones sociales predomina una relación dirigente-dirigido, donde la tendencia es que los primeros adoptan unilateralmente las decisiones y los segundos acatan o adhieren. La falta de motivaciones y estímulos para democratizar o activar la vida organizacional forma parte, en los mismos dirigentes y dirigidos de organizaciones de base, de una visión instrumental y restringida acerca de la participación ciudadana, producto en parte de un prolongado período de autoritarismo político y de ausencia de legitimidad y validación de los mecanismos de control social.

Existe una amplia percepción entre actores del sector público y privado de que los dirigentes de estas organizaciones, particularmente de las territoriales, ocupan tales cargos como un medio para ascender individualmente en la escala social. Se cree que tales organizaciones no articulan ni representan intereses comunes de todos sus miembros. Los mismos dirigentes perciben que las autoridades los ven como un eslabón final de la institucionalidad pública para la ejecución de las políticas estatales definidas centralizadamente. Denuncian que son recursos sociales y humanos que operan en forma gratuita para la implementación de políticas sociales.

Los juicios anteriores se ilustran en parte con las siguientes manifestaciones: los dirigentes perciben que la vitalidad de las organizaciones sociales depende de factores externos a las organizaciones; no ven mayores problemas en sus estilos de dirección; desconocen estrategias para aumentar la cantidad de afiliados; y, persisten como norma general en actuar con estilos clientelísticos de relación con los funcionarios y autoridades públicas, por un lado y con los miembros o socios de las organizaciones por otro.

En general los dirigentes sociales sostienen que el origen de esta sociabilidad radica principalmente en la falta de apoyo estatal al desarrollo de las organizaciones. Otras causas mencionadas son cierta apatía de la gente y la falta de reconocimiento del trabajo que desempeñan los dirigentes. Se destaca también que existen factores de inseguridad pública que potencian el temor a ejercitar la vida social y comunitaria. Por último, frente a las ofertas de participación que plantean las agencias gubernamentales o municipales, plantean que

carecen de los recursos y capacidades para una participación más efectiva.

Por su parte, la falta de práctica de la participación y de la obtención de resultados visibles, genera cierta apatía o retraimiento de las personas hacia las organizaciones sociales. Como consecuencia, se observa que la gente tiende a desconfiar de los dirigentes, sin desplegar esfuerzos por controlar su acción en cuanto representantes de intereses u objetivos compartidos o como encargados de la defensa y vigilancia de derechos económicos y sociales que debieran ser comúnmente establecidos.

Esta práctica de sociabilidad no contribuye a la expresión y debate de ideas o preferencias de los ciudadanos en las políticas de desarrollo, no estimula el intercambio de conocimientos y opiniones entre vecinos o entre personas usuarias de servicios de utilidad pública, no desarrolla sentimientos de pertenencia y de comunidad y no genera lazos de confianza entre personas. En síntesis, estos espacios de sociabilidad no se desarrollan como espacios públicos que definan y negocien derechos sociales sino también tienden a constituirse en instrumentos de satisfacción de intereses particulares.

EL CONTROL CIUDADANO DE LA PLATAFORMA DE BEIJING: UN PROCESO SOCIAL EN CONSTRUCCION

Teresa Valdés E.
Indira Palacios V.

Introducción

El movimiento de mujeres en Chile constituye un actor socio-político de larga data. Se ha construido en una relación dinámica con otros actores sociales, en el contexto del desarrollo histórico, social y político del país y de la comunidad internacional. Esta interacción ha significado que, por una parte, se hayan producido profundas transformaciones internas en relación con las estrategias y objetivos políticos y por otra, que como movimiento ha enfrentado coyunturas de mayor o menor visibilidad pública.

Si la década de los ochenta fue la de mayor visibilidad del movimiento, en el marco de la lucha por la democracia, la década de los noventa ha significado alcanzar resultados importantes en el logro de ciertos objetivos en el ámbito de la agenda política y las políticas públicas. No obstante, con ello se plantean nuevos desafíos en los que es necesario trabajar en forma cada vez más creativa, inclusiva y crítica para lograr avances en la equidad de género. Estos desafíos incluyen: las nuevas modalidades de relación entre el movimiento a nivel nacional y las redes internacionales de mujeres; incorporar nuevas perspectivas y actores en el marco del pluralismo político; y elaborar nuevas estrategias de acción que den cuenta de los cambios en las esferas públicas y de la relación entre el Estado y la sociedad civil.

Esto dice relación con la construcción y ampliación de una ciudadanía activa de las mujeres. Ello implica, necesariamente, conformar una comunidad de intereses y espacios de interacción pública, que favorezcan que las mujeres se constituyan como sujetas conscientes de sus derechos, con capacidades y deberes para actuar en el debate, gestión y fiscalización pública¹, con autonomía y poder para influir en la toma de decisiones.

Durante 1998, la acción del movimiento estuvo centrada en elaborar nuevos soportes para las estrategias de control ciudadano, implementadas en nuestro país después de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (1995). Esto se ha traducido en la elaboración de agendas regionales y una agenda nacional de las mujeres, y en el desarrollo de actividades para el seguimiento de la acción gubernamental en torno a la equidad de género. Para esto último se llevó adelante el Foro Nacional para el Seguimiento de los Acuerdos de Beijing que, en su primera sesión (1997), dedicada a la participación femenina y acceso de mujeres a puestos de decisión, culminó con la firma de un Acta de Compromiso por parte de las más altas autoridades de gobierno. Durante 1998 se dio seguimiento al cumplimiento de esa Acta de Compromiso con resultados positivos en varias esferas, y se inició la preparación de la segunda sesión del Foro, destinada a abordar los problemas de la pobreza y la autonomía económica de las mujeres.

Un segundo instrumento que se elaboró es un sistema de indicadores, denominado Índice de Compromiso Cumplido ICC, destinado a evaluar los avances logrados en las áreas críticas de la equidad de género. Este ICC constituye un aporte en el marco del debate sobre ciudadanía realizado durante los años '96 y '97 por FLACSO-Chile². Asimismo, las posibilidades y desafíos que plantea su implementación y uso para efectos de la ampliación de la ciudadanía de las mujeres y el desarrollo de nuevos instrumentos de acción política.

En este artículo se exponen los antecedentes, la fundamentación teórica y los indicadores seleccionados para este Índice de Compromiso Cumplido de la Plataforma de Beijing en Chile.

¹ Felipe Viveros (1998) "La participación de la sociedad civil en acciones de interés público", en *Ciudadanía e Interés Público. Enfoques desde el derecho, la Ciencia Política y la sociología*. Cuadernos de Análisis Jurídico. Facultad de Derecho, Universidad Diego Portales, Serie Publicaciones Especiales N° 8, Chile.

² Varios autores (1997) Análisis y Opiniones, Chile '96 y (1998) Análisis y Opiniones: Chile '97, Nueva Serie FLACSO-Chile.

1. Antecedentes

• La Plataforma de Acción de Beijing

En las últimas décadas, los países de América Latina y sus gobiernos han manifestado una creciente preocupación y conciencia por el logro de la equidad de género y el avance de las mujeres. Ello expresa el desarrollo de una voluntad política internacional en la que han participado de manera preponderante: el movimiento de mujeres, los organismos internacionales, la sociedad civil y los Estados. Su acción se ha traducido en la movilización política de la sociedad civil, en el desarrollo de instrumentos jurídicos internacionales vinculantes (Convenciones y Acuerdos internacionales) y no vinculantes (Cumbres y Conferencias) y en el diseño y ejecución de políticas sociales y marcos normativos nacionales para la aplicación, sanción y control de algunas temáticas relacionadas. Particularmente significativo es el hecho que todos ellos cuentan hoy día con un Mecanismo Nacional para el avance de las mujeres, un organismo inserto en el gobierno destinado a desarrollar políticas en ese sentido y a asegurar el cumplimiento de los compromisos internacionales³. Asimismo, la existencia de una Mesa Directiva de la Conferencia Regional, coordinada desde CEPAL, que se reúne periódicamente y la realización bi-anual de la Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe.

Sin embargo, aún no se ha evaluado los cambios que ello ha significado en relación con la equidad de género. No sabemos si se ha avanzado y cuánto se ha avanzado en esta dirección.

El último evento internacional sobre la Mujer fue la IV Conferencia Mundial, celebrada en Beijing en 1995. Allí los distintos países miembros de Naciones Unidas aprobaron una Plataforma de Acción encaminada entre otros, a eliminar todos los obstáculos que dificultan la participación activa de la mujer en todas las esferas de la vida social y a promover la igualdad de hombres y mujeres en los procesos de toma de decisiones. Con ello se pretendía avanzar en el adelanto y potenciación de las mujeres, así como en el pleno ejercicio de todos sus derechos y libertades fundamentales.

³ CEPAL, NN.UU. (1998) Directorio de Organismos Nacionales a cargo de las políticas y programas para las mujeres de América Latina y el Caribe, CEPAL, Santiago.

La Plataforma de Acción de Beijing supone para Chile un compromiso nacional construido a partir de consensos internacionales. Su carácter no es jurídicamente vinculante⁴, es decir, el gobierno no está obligado, en términos legales, a cumplirla. Por lo tanto, su implementación depende del compromiso del gobierno y de la capacidad de presión que tenga la sociedad civil, especialmente las mujeres. El desafío planteado es evitar que las acciones propuestas no sean implementadas o se implementan a medias.

La puesta en marcha de la Plataforma puede y debe ser controlada por la ciudadanía. En efecto, la Plataforma se inscribe en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), ratificada por Chile en 1989, así como en las resoluciones aprobadas por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, que sí son jurídicamente vinculantes.

Paralelamente a este proceso, el gobierno de Chile, diseñó una política en torno a la equidad de género, que tiene carácter obligatorio, el *Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 1994-2000*. En sus contenidos se adelantó a la Plataforma de Beijing, coincidiendo en términos generales con lo allí comprometido. Este Plan también es susceptible de ser fiscalizado en su cumplimiento en cuanto política oficial de gobierno.

• El “Social Watch”

La idea de realizar actividades de seguimiento de los acuerdos internacionales desde la sociedad civil y en particular desde los organismos no gubernamentales, surge tras la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (1995) y ha ido adquiriendo fuerza poco a poco en gran número de países. A partir de ello se articuló un sistema de vigilancia internacional. Este se entiende como un conjunto de procesos particulares en cada país, mediante los cuáles los compromisos de los gobiernos son contrastados con lo que en realidad cumplen. Este sistema se ha denominado *Social Watch*⁵ o *Control Ciudadano*.

⁴ Sonia Correa (1997) “Conferencia Internacional de Población y Desarrollo (CIPD): La dimensión de Género, v antecedentes, procesos, resultados y retos para el futuro” en Erazo, X., Lagarrigue, L. y Larraín, S. (eds) *Género, educación y desarrollo en América Latina*, Servicio Universitario Mundial, Coordinación Regional para América latina y El Caribe, Chile.

⁵ Reporte del taller “Sistema de Vigilancia Internacional” Holanda, 14-16 de noviembre de 1995.

Este *Social Watch* es importante, ya que implica el reconocimiento del interés ciudadano por controlar los acuerdos mediante actividades específicas que aportan de manera sistemática a la “*accountability*” de los gobiernos. Su puesta en marcha se refleja en la incorporación, dentro de los mismos acuerdos, de la iniciativa de control ciudadano, en la creación de comisiones especiales para la vigilancia de metas específicas y en el desarrollo de instrumentos técnicos para tal efecto.

Básicamente consiste en vigilar el avance o retroceso de los acuerdos a través de sistemas de indicadores. Es decir, sistemas de medidas que sintetizan información sobre situaciones relevantes de las que interesa conocer su evolución en el tiempo. Los sistemas de indicadores ofrecen respuestas a preguntas pertinentes acerca de lo que se quiere medir y permiten identificar problemas y disparidades sociales entre grupos. Estos sistemas de indicadores suponen un modelo teórico que establece relaciones entre las variables que lo configuran y explica coherentemente los resultados encontrados. En síntesis son el producto de una selección y una elaboración específica dentro de, las posibilidades de conjuntos de datos que ofrecen los sistemas públicos⁶ y que pretenden evaluar cambios producidos en determinados ámbitos de interés.

Ya con ocasión del Decenio de Naciones Unidas para la Mujer (1975-1985) surgieron recomendaciones en relación al desarrollo de indicadores sociales y económicos pertinentes para el análisis de la situación de las mujeres. En 1982, el INSTRAW (International Research and Training Institute for the Advancement of Women) aprobó el objetivo de “mejorar la disponibilidad y promover el uso de los indicadores y las estadísticas afines relativas a la mujer, a nivel tanto nacional como internacional”, y aportó concretamente en la definición de los mismos, exploró fuentes de información y capacitó a mujeres para su utilización. Otros organismos de Naciones Unidas iniciaron un camino similar en el desarrollo de estadísticas de género a partir de la conceptualización de Mujeres en el Desarrollo (WID).

La Conferencia Mundial en Beijing constituyó una oportunidad privilegiada para el avance en la discusión sobre indicadores de género. En efecto, casi todos los organismos de Naciones Unidas, el BID y algunos organismos internacionales se esmeraron en proveer diagnósticos cuantitativos, los que fueron publicados y presentados con

⁶ Gálvez, Thelma (1997) Propuestas para un sistema de estadísticas de género. INE, Santiago, Chile.

motivo de la Conferencia. Destacan las publicaciones de Estadísticas de Naciones Unidas⁷, del PNUD⁸, del BID⁹ y FLACSO¹⁰, por mencionar las más importantes para América Latina, de INEGI (México)¹¹ y el INE (Chile)¹² a nivel nacional. (Hubo también de la Comunidad Económica Europea, Asia y varios países africanos).

• Las chilenas y el control ciudadano

Después de Beijing los movimientos de mujeres, en diversos países latinoamericanos, han implementado acciones de seguimiento de los acuerdos. Para ello se han creado instancias que favorecen un diálogo al interior del movimiento, y entre éste y el gobierno. En Chile, ello significó la rearticulación de grupos y organizaciones de mujeres y organismos no gubernamentales (ONGs) que plantearon la necesidad de realizar el seguimiento de las acciones del gobierno en relación con la equidad de género, teniendo como referentes la Plataforma de Acción de Beijing y su instrumento nacional: el Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 1994-2000.

Este seguimiento fortaleció la rearticulación y reposicionamiento del movimiento de mujeres en la vida pública y su capacidad y legitimidad de interlocución frente al Estado. Ello ha permitido, en forma paulatina, acercar la acción gubernamental a las temáticas de género, y de esta forma implementar políticas y programas que incorporen cada vez más la agenda de las propias mujeres. Este constituye el marco del debate que desde 1996 han llevado a cabo las organizaciones de mujeres, los organismos no gubernamentales y centros de estudios vinculados a estos temas.

Sin embargo, el proceso de construir control ciudadano por parte de las mujeres en Chile, se ha venido desarrollando desde hace varios años atrás. Ya en el marco de la preparación de la Conferencia Mundial sobre

⁷ Naciones Unidas (1995) *Situación de la Mujer en el Mundo. Tendencias y estadísticas*, 1995, Nueva York.

⁸ PNUD (1995) *Informe sobre Desarrollo humano*, 1995, Nueva York.

⁹ Banco Interamericano de Desarrollo (1995) *Women in the Americas: Bridging the Gender Gap*. The John Hopkins University Press. Washington. D.C.

¹⁰ FLACSO (Chile) - Instituto de la Mujer (España) (1995) *Mujeres Latinoamericanas en Cifras Tomo comparativo*. FLACSO-Instituto de la Mujer, Santiago de Chile.

¹¹ INEGI (1995) *La Mujer Mexicana: un balance estadístico al final del siglo XX*. UNIFEM, INEGI. México; INEGI (1995) *Perfilestadístico de la población mexicana: una aproximación a las inequidades socioeconómicas, regionales y de género*. INEGI, Naciones Unidas, México.

¹² INE (1995) *Mujeres y hombres en Chile. Cifras y realidades*, 1995, Santiago de Chile.

la Mujer para Beijing, distintos organismos no gubernamentales y grupos de mujeres articularon redes a fin de trabajar en torno a una agenda de la sociedad civil. Se creó así en 1993 el Grupo de Iniciativa Chile Hacia Beijing. Su objetivo fue generar un proceso de discusión, favorecer la rearticulación de las organizaciones de mujeres, vinculando los procesos nacionales con los latinoamericanos, a través de sus relaciones con la Coordinación Regional de ONGs de Mujeres de América Latina y el Caribe. Esto se desarrolló a través de talleres de discusión, diseño de estrategias y redes temáticas con los representantes de ONGs de cada país y ONGs especializadas en difusión¹³.

El Grupo de Iniciativa Chile Hacia Beijing se abocó a trabajar para el Foro de ONGs de América Latina y El Caribe y la Sexta Conferencia sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y El Caribe celebrada en Mar del Plata (1994), así como para la Reunión preparatoria de la Conferencia de Beijing (PREPCOM, Nueva York, 1995). En ese momento estaba integrado por ocho instituciones¹⁴ entre ONGs y centros de estudio cuyos esfuerzos se dirigen a superar las discriminaciones contra las mujeres y avanzar en la equidad de género. Estas instituciones han servido de vínculo con otros actores sociales que se fueron incorporando al proceso, otros ONGs, organizaciones sociales, partidos políticos, colegios profesionales, Universidades, medios de comunicación, etc. En 1994, el Grupo Iniciativa promovió la creación de puntos focales de mujeres en doce regiones del país y la elaboración de un informe nacional sobre la situación de las mujeres, presentado a la Coordinación Subregional de ONGs¹⁵.

Todo ello significó que tras la Conferencia en Beijing no sólo se contara con una declaración, y un instrumento de acción política, sino también con un movimiento de mujeres reactivado y con mayor visibilidad y legitimidad, institucional y social, en las temáticas relacionadas a la equidad de género presentes en la Plataforma de Acción de Beijing. El proceso post-Beijing tuvo como eje comunicar y difundir la Plataforma a las mujeres y a la sociedad en general y realizar un seguimiento nacional y regional de los acuerdos incluidos en la Plataforma. En él, el Grupo Iniciativa Chile tuvo un papel preponderante al decidir incorporar

¹³ Guzmán, Virginia y Amalia Mauro (1997) "Redes sociales y participación ciudadana". CEM, Chile.

¹⁴ CEDEM, CEM, CENECA, FLACSO, GIA, Instituto de la Mujer, ISIS Internacional, PIIE.

¹⁵ Grupo Iniciativa Chile (1994) Mujeres: ciudadanía, cultura y desarrollo en el Chile de los noventa, Hacia la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer y el Foro no Gubernamental, Grupo Iniciativa, Santiago, Chile.

aquellos ONGs que habían participado activamente en el pre-Beijing, definiendo un plan de acción para el seguimiento. El objetivo principal fue el empoderamiento de la mujeres teniendo como estrategia política la idea del control ciudadano, a partir de la cual se desarrolló un proceso de transferencia de conocimientos entre el Grupo Iniciativa y las organizaciones de mujeres y viceversa¹⁶.

En 1996 se llevó a cabo una serie de debates respecto del seguimiento de la Plataforma. Esto culminó en un Seminario Nacional “Beijing, un año después” al cual asistieron aproximadamente 500 personas y organizaciones. En él se expuso el balance realizado por las mujeres en las áreas más deficitarias y se realizó un Cabildo de Mujeres en el que representantes de organizaciones dieron a conocer los problemas prioritarios de las mujeres de su sector y las medidas de acción propuestas para enfrentarlos.

En esta oportunidad el Grupo Iniciativa Chile se comprometió a impulsar un debate en regiones para elaborar agendas regionales y una agenda nacional, a instalar una instancia política de fiscalización de los acuerdos de Beijing, el Foro Nacional para el Seguimiento de los Acuerdos de Beijing, y a desarrollar un instrumento técnico político para el mismo fin, en el marco de la propuesta del *Social Watch*¹⁷.

Esto último significaba construir un sistema de indicadores que permitiera realizar un seguimiento de los compromisos asumidos por el gobierno y el Estado de Chile en base a la información estadística oficial. A partir de ello se obtendría un Índice de Compromiso Cumplido (ICC) que permitiría conocer cuanto y en qué medida Chile está cumpliendo los acuerdos de la Plataforma, para las áreas prioritarias de la agenda de las mujeres.

En forma paralela, el año 1997 se realizó la primera sesión del Foro Nacional para el Seguimiento de los Acuerdos de Beijing, centrado en la participación femenina y el acceso a puestos de decisión. Se firmó entonces, un Acta de Compromiso con altas autoridades del gobierno.

¹⁶ Para ello el Grupo Iniciativa preparó dos folletos de síntesis de la Plataforma de Acción: 1) Coordinación Subregional Cono Sur de ONG Hacia Beijing, Secretaría Ejecutiva de Mujeres Brasileñas para Beijing, Grupo Iniciativa hacia Beijing-Chile, Grupo Iniciativa hacia Pekín, Uruguay, Coordinadora de Mujeres del Paraguay, Coordinación Argentina hacia Beijing (1996) *Plataforma Beijing 95: Un instrumento de acción para las mujeres*, Isis internacional, Santiago, Chile; 2) Grupo Iniciativa Chile (1997) *Las mujeres campesinas, indígenas y asalariadas agrícolas en la Plataforma de Acción de Beijing*, CEDEM, Grupo Iniciativa, Santiago, Chile.

¹⁷ Grupo Iniciativa ONGs Chile de Beijing al 2000, *Compromiso*, 9 de octubre de 1996.

Esta fue el resultado de una serie de reuniones de fiscalización y análisis de lo realizado en dicha materia por diferentes organismos y la acogida de una serie de propuestas de las mujeres. Participaron, el Grupo Iniciativa, representantes de los grupos focales de regiones, de grupos consultivos temáticos, candidatas a Cámara de Diputados y Senado, parlamentarias y organismos internacionales de Naciones Unidas, Fundaciones y Embajadas, y dirigentes político y sociales y representantes de gobierno.

Se estableció de este modo nuevos compromisos de implementación de medidas que aseguraran el debate sobre una reforma electoral que considerara la eliminación de mecanismos discriminatorios contra las mujeres, el financiamiento público de las campañas de los/as candidatos/as al Parlamento, el desarrollo de acciones que contribuyeran al protagonismo de las mujeres, la mantención de un fondo concursable para la sociedad civil y la inclusión de la igualdad de oportunidades en la gestión pública, especialmente en las metas ministeriales.

Las discusiones regionales y su síntesis en reuniones nacionales realizadas ese año, permitieron afinar la agenda prioritaria tanto para el Foro Nacional como para la elaboración del ICC¹⁸. Finalmente se identificó como problemas prioritarios: la participación femenina y el acceso de las mujeres a puestos de decisión, la pobreza y autonomía económica de las mujeres, y los derechos sexuales y reproductivos. Este proceso se vio fortalecido en noviembre de ese mismo año por la realización, en Chile, en la CEPAL, de la VII Conferencia Regional para la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe, y por la Reunión de ONGs “Las mujeres y desarrollo en América Latina y el Caribe”, organizada por el Grupo Iniciativa también en CEPAL. Su objetivo fue la construcción de una agenda de las mujeres en la región y darle seguimiento a los acuerdos de la Plataforma en este nivel. Los temas del debate fueron tres, acceso al poder y participación en la toma de decisiones; desarrollo sostenible, pobreza y género; y derechos humanos de las mujeres. Participaron asimismo los puntos focales chilenos y dirigentes de organizaciones sociales de Santiago.

La importancia de esta actividad fue que, por primera vez, era posible vincular la realidad de las organizaciones nacionales con el movimiento de mujeres latinoamericano y del Caribe. Esto ayudó a que los ONGs se

¹⁸ Grupo Iniciativa Chile De Beijing al 2000 (1998) *Agenda de las mujeres en Chile*, Grupo Iniciativa, Santiago, Chile.

fueran conformando como un puente entre los gobiernos y las demandas de la sociedad civil, en una lógica nacional y regional¹⁹. Al mismo tiempo el Grupo Iniciativa se empeñó en ampliar su base de sustentación, aumentando nuevamente el número de instituciones que la integran²⁰.

Durante 1998, para la preparación de la segunda sesión del Foro Nacional para el Seguimiento de los Acuerdos de Beijing, con el tema “pobreza y autonomía económica de las mujeres”, se llevó adelante un trabajo de diagnóstico y análisis con mujeres jóvenes sobre las barreras que enfrentan ellas para acceder al mercado de trabajo y para elaborar propuestas a ser implementadas por organismos públicos²¹.

Asimismo se realizó el seguimiento al Acta de Compromiso firmada por las autoridades, recibéndose repuestas positivas por parte del FOSIS y del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

En forma paralela se preparó el Índice de Compromiso Cumplido (ICC), a nivel nacional y de regiones, y se realizó una jornada capacitación a dirigentes campesinas de regiones con objeto de transferir la propuesta del ICC como herramienta política. Todo ello apuntaba en dirección de avanzar en la construcción de control ciudadano por parte de las mujeres.

El contexto de este proceso fue complejo, ya que si bien se advierte una cierta legitimidad e instalación social de la noción de control ciudadano, hubo una disminución significativa de recursos financieros hacia los organismos y organizaciones vinculadas a las mujeres. Ello tuvo un impacto en las acciones realizadas por el Grupo Iniciativa. Muchas de las acciones planificadas quedaron aplazadas a la espera de financiamiento y otras se implementaron parcialmente.

En el escenario nacional, la Acusación Constitucional contra Pinochet (marzo) que contó con el apoyo activo de las organizaciones del movimiento de mujeres y posteriormente la detención de Pinochet en Londres, tuvieron como consecuencia un desperfilamiento de las

¹⁹ Grupo Iniciativa Chile de Beijing al 2000 (1997) *Reunión de ONG Las Mujeres y el desarrollo en América Latina y El Caribe*. Grupo Iniciativa, Santiago, Chile.

²⁰ CEDEM, CEM, DOMOS, FEMPRESS, FLACSO, Fundación IDEAS, Instituto de la Mujer, ISIS Internacional, La Morada, MEMCH, PROSAM.

²¹ Grupo Iniciativa Mujeres (1999) “Informe final. Acción política de seguimiento de los Acuerdos de Beijing: pobreza y acceso al trabajo de las mujeres jóvenes”, Santiago, Chile.

actividades de las mujeres en el debate público. Asimismo, se retrasó e interrumpió la agenda de reuniones con autoridades gubernamentales.

2. El ICC como un instrumento de la estrategia de control ciudadano de las mujeres

La realización del Índice de Compromiso Cumplido supone elaborar un conjunto de fundamentos teóricos y metodológicos. Asimismo requiere identificar aquellos indicadores que den cuenta del proceso que se desea observar, formular hipótesis al respecto y contar con las fuentes de información oficial y confiable. A continuación se sintetizan dichas elaboraciones.

La Equidad de Género: entre la igualdad y la diferencia

Si consideramos que el Índice de Compromiso Cumplido adquiere sentido en tanto permite controlar el avance del gobierno en materia de Equidad de Género a partir de la Plataforma de Acción y el Plan de Igualdad de Oportunidades, resulta relevante conceptualizar la equidad, cómo es que se hace realidad y cómo se vincula con la ciudadanía de las mujeres.

Una primera aproximación a estas preguntas nos remite al debate en torno a la igualdad. Este se sustenta en la idea de que todas las personas tienen el mismo valor y merecen igual consideración; en tanto todos y todas son ciudadanos, es decir, sujetos de derechos y deberes políticos, jurídicos, sociales, económicos, y culturales.

El discurso democrático de la igualdad normativa supone, de acuerdo a Habermas (citado por Fraser), un tipo de interacción (discursiva) que está al alcance de todos, donde la desigualdad de condición debe ser puesta entre paréntesis para que los interlocutores puedan deliberar “como si” fueran pares. Este potencial utópico contrasta con el desarrollo histórico de las sociedades democráticas que demuestra que en la práctica nunca hubo acceso abierto.

La paradoja radica entonces, en que sobre un discurso que defiende el acceso, la racionalidad y la suspensión de las jerarquías estamentales, se

despliegan constantemente estrategias de distinción de género, raza, etnia, clase y otras²².

Si consideramos que a partir de las distinciones de género se construyen espacios que configuran, articulan y legitiman relaciones de poder entre hombres y mujeres, y apuntamos al carácter relacional del concepto, es posible pensar el género como una categoría histórica que permite mirar las desigualdades/diferencias basadas en el sexo y sus implicancias en la elaboración de las identidades de género, las representaciones simbólicas, y las instituciones²³.

La desigualdad de facto implica, por una parte, que los sujetos tienen distintas capacidades y recursos de acuerdo a su posición en la sociedad, y por otra, que las modernas instituciones y normas, limitan, al tiempo que posibilitan, el ejercicio de estas capacidades de acuerdo a las representaciones culturales y estructuras.

Este debate significó para la acción política del movimiento de mujeres lograr para las mujeres un *status* legal y social igual al de los hombres. Ello suponía la exigencia por gozar de idénticas oportunidades y por ende definir y actuar de manera específica sobre las causas de dicha desigualdad, las que se centraron básicamente en las temáticas de la exclusión política y del trabajo.

Los argumentos apuntaban a que la “emancipación de la mujer” en la esfera pública y el ejercicio de una ciudadanía básica contribuirían al desarrollo democrático. Se proponía cuestionar las argumentaciones biológicas para la participación restringida de las mujeres y dar cuenta de lo que Simone de Beauvoir, en el Segundo Sexo decía, “la mujer no nace sino que se hace”.

Las críticas frente a esta estrategia política de la igualdad, relevaban el carácter conservador que tenía en el largo plazo para las mujeres; en tanto suponía como igualdad, la adaptación a los parámetros masculinos de la participación y la subvaloración de los atributos y prácticas sociales deducidas de las identidades femeninas.

²² Nancy Fraser, (1998) “Pensando de nuevo la esfera pública. Una contribución a la crítica de las democracias existentes”; *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición postsocialista*. Siglo del Hombre Editores. Universidad de Los Andes, Colombia.

²³ Joan Scott, (1996) “El género: una categoría útil para el análisis histórico”; en Marta Lamas (compiladora) *El género: La construcción cultural de la diferencia*. PUEG/ UNAM, México.

Se instala así en el debate el discurso sobre la diferencia, que si bien no separa explícitamente igualdad y diferencia, suele interjertarse como un discurso de la diferencia. Ya que, a pesar de considerar la idea de derechos y oportunidades iguales para hombres y mujeres, se centra en la creencia de una identidad femenina diferente de la masculina, cuya subvaloración legitima una posición social de subordinación de las mujeres. Esto quiere decir que la igualdad legal o social nunca conllevó la no distinción de los sujetos, ya que el mundo social se construye androcéntricamente.

Quizás de los análisis más interesantes en esta línea cabe destacar los mecanismos del poder en el espacio privado y la importancia del control sexual en la desigualdad de género. Biología y Sociedad se entremezclan como argumentos de cambio. En el ámbito de la academia, las influencias del postestructuralismo van articulando un discurso sobre la diferencia, discurso que va de la mano de un cambio paradigmático en las Ciencias Sociales.

Por otra parte, surge la preocupación por imaginar la igualdad teniendo en mente dos perspectivas. La primera dice relación con las diferencias de los contextos sociales y culturales entre las sociedades y dentro de ellas mismas; surgen entonces propuestas teóricas que hablan no ya de dos géneros, sino de más, de acuerdo al entrecruzamiento de las distinciones de género con la etapa del ciclo vital, la clase, la etnia y la orientación sexual; y la segunda con la construcción de las relaciones entre hombres y mujeres como relaciones de poder.

De acuerdo a esto es posible pensar la equidad de género, tanto desde la igualdad, como desde la diferencia. Ello significa tratar con igualdad a mujeres y hombres en ciertos aspectos y diferente en otros. Igualdad y Diferencia presentadas como una dicotomía en el debate, apuntan a la igualdad como sesgo de lo masculino y al esencialismo femenino respectivamente. Ambas por separado no resultan útiles para pensar la equidad de género.

Una alternativa posible es no identificar la equidad de género con un único valor o norma como pueden ser la igualdad o la diferencia, sino con principios normativos plurales. Estos deben manifestarse y ser respetados en forma simultánea para lograr la equidad de género. Ello implica integrar la dimensión de género como principio normativo a los

demás principios del desarrollo social y político general. Nancy Fraser propone los siguientes²⁴:

- **La antipobreza:**

La prevención de la pobreza es crucial para lograr la equidad de género. El Estado debe cubrir las necesidades básicas de los sujetos. Este principio puede satisfacerse de múltiples maneras, pero no todas ellas son éticamente aceptables.

- **La antiexplotación:**

Al garantizar la satisfacción de necesidades básicas el Estado debe mitigar la dependencia explotable, mejorando la posición negociadora de los subordinados en relaciones desiguales. Esto debe ser entendido como una cuestión de derechos.

- **La igualdad en el ingreso:**

Concierne a la distribución del ingreso per cápita. Exige la reducción de las desigualdades salariales entre hombres y mujeres y excluye la subvaloración de las actividades y capacidades femeninas, así como arreglos de separación familiar que desmejoran la situación económica de las mujeres.

- **La igualdad en el tiempo libre:**

Implica que la igualdad en el ingreso debe verse acompañada con una igualdad en el abordaje de las tareas domésticas a fin de excluir la doble jornada para las mujeres.

- **La igualdad de respeto:**

Supone revertir una cultura que representa y reifica a las mujeres como objetos de deseo de los sujetos masculinos.

²⁴ Nancy Fraser (1998), "Después del salario familiar. Un experimento conceptual postindustrial", *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición postsocialista*. Siglo del Hombre Editores. Universidad de Los Andes. Colombia.

- **La antimarginación:**

Las políticas sociales deben promover la plena e igual participación de las mujeres y los hombres en todas las esferas de la vida social. Implica proveer condiciones necesarias para ello y dismantelar las culturas y entornos hostiles.

- **El antiandrocentrismo:**

El que los patrones de los hombres representan la norma de lo humano y que las mujeres deben adaptarse a ello es uno de los principales problemas que subyace detrás de las críticas a la noción de igualdad. El Antiandrocentrismo supone la reevaluación de prácticas que subvaloran a las mujeres.

La interrelación entre estos siete principios depende, según la autora, del contexto socio-económico de los países y sociedades. La meta debiera ser maximizar las posibilidades de satisfacción de todos o al menos la mayor parte de ellos.

Estos elementos remiten a otras preguntas, tales como ¿de quién es la responsabilidad del cuidado social? ¿cuáles son los requisitos para obtener beneficios y cuáles son los principios que rigen la redistribución de los recursos? ¿cuál es el costo de los beneficios basados en la ciudadanía? ¿cómo se incorporan las otras desigualdades de raza, dinero, etc. que atraviesan las desigualdades de género? ¿qué otros objetivos, además de la equidad de género, puede tener el estado moderno?

Si el logro de la equidad de género se sustenta también en el logro de otras equidades, entonces es necesario articular un proyecto de sociedad, donde el desarrollo se articula desde los proyectos colectivos en una perspectiva más integradora y sistémica.

Esto implica necesariamente, seguir avanzando en la construcción de una ciudadanía y derechos de las mujeres que permitan que el logro de la equidad se articule con las miradas y perspectivas de mujeres y hombres.

- **La Equidad de Género y la acción de los gobiernos**

De acuerdo a lo anterior, es posible afirmar que el concepto de equidad de género se ha asociado con al menos tres ejes para la acción de los gobiernos:

a. Adelanto y promoción de las mujeres

Implica la puesta en marcha de políticas estatales de promoción, sensibilización y capacitación hacia las mujeres, entendidas éstas como un grupo vulnerable o prioritario, a partir de instituciones específicamente encargadas de coordinar, diseñar y/o ejecutar políticas públicas dirigidas hacia las mujeres.

Esta idea supone incorporar, ya sea explícita como implícitamente, políticas de discriminación positiva o en su defecto criterios positivos para focalizar el gasto social en mujeres, sustentadas en la búsqueda del desarrollo y la equidad social. La acción del Estado busca establecer nexos entre la acción de las mujeres sus necesidades y demandas y la acción del desarrollo, sobre todo cuando persisten barreras estructurales.

La premisa de la integración es quizás la búsqueda más importante en este enfoque. Subyace la idea de equilibrar la posición y situación de las mujeres respecto de los hombres, al plantear la pregunta de si las mujeres efectivamente ya están integradas, pero desde la desigualdad. Esto dice relación con que los procesos de desarrollo han implicado junto con el crecimiento macroeconómico el deterioro de las condiciones materiales y emocionales de la vida de las mujeres afectando por tanto sus capacidades y habilidades para participar en la vida pública en cargos de representación. Las políticas aquí apuntan más bien a la habilitación, focalizada en la pobreza, dejando en un segundo lugar las políticas propiamente vinculadas a la equidad de género.

b. Empoderamiento y potenciación

Como complemento de lo anterior, las nociones de empoderamiento y potenciación dicen relación con los límites de la acción del Estado frente al desarrollo. Implica de algún modo un reposicionamiento del tema de los movimientos sociales. El “poder a las personas” significa, por una parte, organización, pero también activación de elementos de

carácter psicosocial, como pueden ser el mejoramiento de la autoestima, y las capacidades de sociabilidad. A diferencia del enfoque anterior aquí las acciones se centran en menor medida en la asistencia y en mayor medida en la promoción, sensibilización y formación.

El empoderamiento constituye también la base para una estrategia de control ciudadano, en la medida en que apunta a una visión colectiva. En términos generales, el empoderamiento y potenciamiento de las mujeres, dice relación con la habilitación para el liderazgo y el mejoramiento de las capacidades para movilizar recursos desde los sujetos y sus comunidades.

Detrás se encuentra la idea de que el poder se difumina en la sociedad y se hace parte de todas las relaciones entre personas: “todo poder genera su contrapoder”, es decir en todos y todas existe una potencialidad de ejercicio de poderes en el ámbito público y privado, la que se despliega de acuerdo a las condiciones y capacidades desarrolladas.

La principal dificultad de este enfoque radica en que para el Estado no es posible promover la participación sin tener como contrapartida un tejido social y redes de sociabilidad fuertes, de manera que el ejercicio no sea “todo para el pueblo pero sin el pueblo”.

c. Identidades y relaciones de género

Un gran desafío para el Estado, lo constituye el equilibrio entre las políticas públicas y el respeto de las identidades de género. Ello supone tener en cuenta las particularidades de las mujeres, pero junto con ello las otras desigualdades. Este enfoque implica una mirada más antropológica, centrada en la diferencia más que en la igualdad para la búsqueda de la equidad de género.

La habilitación y las acciones políticas se desarrollan desde una comunidad, y por lo tanto implica un empoderamiento colectivo y un proceso de autoreflexión de las mujeres. Un papel destacado aquí lo tiene el movimiento de mujeres. El rol del Estado, es aquí promover la tolerancia y diversidad, así como garantizar la pluralidad de expresión.

Estas tres acciones gubernamentales dan cuenta de la equidad de género como un punto de cruce entre el logro de la igualdad y diferencia, desde principios normativos plurales.

• El Índice de Compromiso Cumplido

El Índice de Compromiso Cumplido constituye un instrumento técnico-político que fundamenta y legitima las opiniones del sentido común o la experiencia no sistemática de las mujeres. El manejo de datos con una perspectiva política aumenta las posibilidades de negociación del movimiento de mujeres, al mismo tiempo que obliga a reflexionar de una manera política sobre una herramienta técnica.

En términos metodológicos, para desarrollar el Índice de Compromiso Cumplido, es necesario hacer un conjunto de precisiones.

Las estadísticas son datos numéricos relativos a características de un conjunto de individuos u observaciones que permiten extraer conclusiones y efectuar decisiones, basadas en dichos análisis. Permiten diferenciar situaciones, mostrar aspectos de ellas y estudiar relaciones; conocer una característica, hecho o acción particular (nacimientos, madres de los nacidos vivos, muertes, patologías, inmunizaciones, asistencia profesional del parto, etc.), su distribución en la población estudiada y su evolución a lo largo del tiempo.

La producción de estadísticas supone un método científico por medio del cual es posible recolectar, ordenar, organizar, resumir y presentar dichos datos numéricos.

Las estadísticas responden a ciertos criterios u objetivos específicos, es decir, no todas las características de un conjunto de personas son registradas sistemáticamente, sino que los registros y mediciones son definidos por un propósito que puede ser de estudio, administrativo, o con fines de política.

En este caso interesan aquellas estadísticas que puedan dar cuenta de los avances en los compromisos contraídos en Beijing, que sean producidas por organismos públicos y que tengan como finalidad contribuir a la formulación, implementación y evaluación de políticas y programas en el marco del *Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres*.

Los indicadores, por su parte, son medidas elaboradas que sintetizan situaciones importantes de las cuales interesa conocer su evolución en el tiempo. Se construyen a partir de la información estadística disponible para responder a preguntas específicas, formuladas a partir de un determinado marco conceptual o de un proyecto de cambio. Son, por

tanto, producto de una selección y elaboración particular a partir de los datos que ofrecen los sistemas estadísticos. Pueden ser descriptivos o analíticos.

Los indicadores permiten el análisis de resultados que se definen como esperables o deseables en una variable, comparar entre grupos y sectores de la población y también reconocer cambios.

En el caso de los indicadores de género, estos responden al interés de medir procesos complejos que se traducen en el cambio de la condición social de las mujeres. Ello supone, entonces, establecer un marco conceptual particular que permita tanto seleccionar estadísticas relevantes, como construir indicadores.

Marco de análisis

El marco de análisis para la construcción del ICC estuvo constituido por cuatro documentos: la Plataforma de Acción de Beijing (1995), el Plan de Acción Mundial de la Conferencia sobre Población y Desarrollo (El Cairo 1994), el Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 1994-1999 del Sernam, y las Propuestas de Políticas para la Igualdad de Oportunidades de las Mujeres Rurales del Sernam que apunta a la equidad de género, es el marco en el cual interesa identificar estadísticas relevantes.

Estos documentos contienen el conjunto de objetivos y medidas comprometidas para el avance de las mujeres en una serie de áreas temáticas. Los dos primeros corresponden a compromisos internacionales, y los dos segundos, a las políticas comprometidas por el propio gobierno y tienen, por tanto, obligatoriedad, siendo susceptibles de control ciudadano.

Como se dijo anteriormente, el ICC elaborado considera las áreas temáticas priorizadas a través de los debates realizados en todo el país. Estas son: 1) pobreza y autonomía económica de las mujeres, 2) participación femenina y acceso de las mujeres a puestos de decisión y 3) sexualidad y salud reproductiva.

Para construir el ICC se elaboró una serie de cuadros comparativos con las medidas comprometidas en cada uno de los documentos citados en las áreas temáticas priorizadas. Ello permitió realizar un análisis de los compromisos, identificar vacíos y coincidencias, y configurar un marco

de compromisos susceptibles de ser controlados, a partir de los cuales se seleccionaron un conjunto de indicadores.

Los indicadores

El análisis de género ha definido tanto estadísticas como indicadores destinados a conocer/medir: las diferencias entre mujeres y hombres en distintos ámbitos, el impacto de la división sexual del trabajo y también la evolución de los mismos a lo largo del tiempo. También considera la distribución de poder en los diferentes ámbitos.

Para el ICC se identificó el universo de indicadores de género relacionados con las medidas comprometidas en los documentos citados. Se trata de indicadores elaborados por diversas instancias especializadas, tanto de Naciones Unidas, como de centros académicos e instituciones de producción de estadística.

Entre estos indicadores se consideró aquellas áreas o dimensiones prioritarias definidas desde una análisis de género, tanto para efectos de diagnóstico, como para la implementación de políticas y programas que cumplan con los objetivos de equidad. En numerosas oportunidades no existen o no están disponibles las bases de información estadística necesarias para construir los indicadores.

Puesto que en este caso se trata de evaluar procesos políticos y sociales, la propuesta distinguió tres tipos de indicadores, cuantitativos y cualitativos. Estos son, indicadores de “voluntad política”, indicadores “de proceso” e indicadores “de resultado”.

- Indicadores de voluntad política

Estos indicadores apuntan a medir la voluntad de los gobiernos para enfrentar los compromisos. Tienen el valor de ilustrar los avances en las iniciativas de los gobiernos en estas materias y es una medida complementaria de los indicadores de resultado y de proceso. Presentan la complejidad de ser variables de tipo cualitativo, que en algunas ocasiones pueden estar combinadas con variables cuantitativas, por lo cual es un indicador “*proxy*”, es decir, que mide aproximadamente el fenómeno que interesa conocer²⁵.

²⁵ Instituto del tercer Mundo (1997) *Social Watch N° 1*. Uruguay.

- Indicadores de proceso

Estos indicadores evalúan los procesos que están en curso²⁶ y que han sido impulsados por los gobiernos en sus distintos ámbitos de acción. Consideran las acciones precisas que estos realizan tendientes a mejorar o revertir determinadas situaciones y la extensión de políticas y programas, desarrollados inicialmente como experiencias piloto.

- Indicadores de resultado o impacto

Miden las consecuencias de los diversos procesos o intervenciones en un objetivo estratégico específico²⁷. Su medición puede ser expresada en el grado de éxito de una determinada meta, en el porcentaje o número logrado, o en tasas de variación en la relación de dos o más variables. En este sentido, es necesario que incluya el parámetro del cambio propuesto; el tiempo para su consecución; y, las características específicas que debe enfatizar.

Una vez identificado el universo de indicadores para los compromisos en cada área y dado el enorme volumen de unos y otros, se procedió a priorizarlos. Para ello se consideró los resultados generados por la investigación en tanto indicadores estratégicos y políticos y se confirmó las decisiones mediante una serie de reuniones con expertos en cada área temática.

Priorizados los indicadores, se procedió a buscar la información necesaria para su cálculo. Asimismo, se solicitó a otros expertos y expertas, el ordenamiento de los indicadores según orden de importancia, de modo de generar un sistema de ponderaciones.

De esta manera se llegó a un conjunto de reducido de indicadores para los cuales existen fuentes de información, que se exponen a continuación.

²⁶ Faletto y Baño (1993), "Propuesta para la construcción de indicadores sociales en función del desarrollo productivo y la equidad" INE-UNICEF, Chile.

²⁷ Faletto y Baño, op .cit.

Propuesta final de indicadores por áreas
Area de autonomía económica , empleo y pobreza

Areas temáticas	Indicadores	Tipo de Indicador
Ocupación	Relación entre salarios medios de mujeres y hombres.	Resultado
Trabajo doméstico	Porcentaje de la población femenina ocupada en actividades que excluyen el servicio doméstico.	Resultado
Condiciones de trabajo	Proporción de las mujeres asalariadas con contrato de trabajo y previsión social respecto del total de mujeres asalariadas.	Resultado
Acceso al crédito	Proporción de crédito INDAP per cápita otorgado para actividades productivas campesinas a las mujeres respecto del total.	Proceso
Capacitación para el trabajo y capacitación laboral	Porcentaje de mujeres beneficiarias del programa de capacitación por empresas con franquicia tributarias respecto del total de beneficiarios.	Proceso
	Proporción de mujeres que recibe beca Presidente de la República para enseñanza media y superior respecto del total de beneficiarios.	Resultado

Area de participación

Areas temáticas	Indicadores	Tipo de Indicador
Cargos en espacios de poder	Relación mujeres y hombres en cargos de Ministros/as.	Resultado
	Relación mujeres y hombres en cargos de SEREMI.	Resultado
	Relación mujeres y hombres en cargos de Intendentes.	Resultado
	Relación mujeres y hombres en cargos de Gobernadores/as.	Resultado
	Relación mujeres y hombres en cargos de Cortes de Apelaciones.	Resultado
	Relación mujeres y hombres en cargos de Diputados/as.	Resultado
	Relación mujeres y hombres en cargos de Senadores/as.	Resultado
	Relación mujeres y hombres en cargos de Alcaldes/as.	Resultado
	Relación mujeres y hombres en cargos de Concejales Municipales.	Resultado
	Relación mujeres y hombres en cargos nacionales de Partidos Políticos.	Resultado
	Relación entre mujeres y hombres en cargos de rectoras en Universidades nacionales.	Resultado
	Relación entre mujeres y hombres en cargos de decanas en Universidades nacionales.	Resultado
Sistema de cuotas	Existencia de Ley de cuotas.	Voluntad política
Leyes electorales	Existencia de Ley electoral democrática.	Voluntad política
	Existencia de financiamiento público de las campañas políticas.	Voluntad política

Area de salud y derechos sexuales y reproductivos

Áreas temáticas	Indicadores	Tipo de Indicador
Métodos anticonceptivos	Tipos de métodos anticonceptivos ofertados por SNSS respecto del total de métodos esperados (anovulatorios combinados, progestinas puras en píldoras, DIU, inyectables y de barreras).	Resultado
	Cobertura de usuarias de métodos anticonceptivos en edad fértil en el SNSS.	Resultado
Responsabilidad masculina	Porcentaje de Hospitales “Amigos de las madres” respecto del total de hospitales públicos con servicios de maternidad.	Proceso
Embarazo adolescente	Porcentaje de nacidos vivos de mujeres entre 10 y 39 años respecto de los nacidos vivos de mujeres menores de 19 años.	Resultado
Violencia	Número de programas para la atención de víctimas de violencia doméstica respecto del total de comunas del país.	Proceso
SIDA	Mujeres de bajo riesgo de exposición al VIH, sin VIH.	Resultado
Capacitación del personal	Existencia de programas nacionales de capacitación del personal de salud en cursos de salud de la mujer desde la perspectiva de género.	Voluntad política
	Existencia de programas nacionales de capacitación del personal de salud en cursos sobre violencia doméstica desde la perspectiva de género.	Voluntad política
Información y educación en salud sexual y reproductiva	Existencia de recursos del presupuesto nacional para Campañas de salud sexual y reproductiva.	Voluntad política
	Existencia de programas pilotos en educación sexual dirigidos a jóvenes de enseñanza media de los establecimientos de educación pública.	Voluntad política
Salud mental	Existencia de registros e información pública de diagnósticos por enfermedades de salud mental, desagregados por sexo, edad y región.	Voluntad política
Protección a la maternidad	Eliminación de la cotización diferencial para mujeres en edad reproductiva en las ISAPRES.	Voluntad política

Para cada uno de estos indicadores se definió una meta deseable, generando un mínimo y un máximo.

Estos indicadores al asumir valores permiten observar el movimiento de la equidad de género en estas áreas temáticas, dentro de un parámetro deseable de aumento o disminución y al mismo tiempo observar evolución entre la situación previa a Beijing y la actualidad.

Los resultados del cálculo del ICC para 1995 y 1998 se entregarán públicamente durante el año 1999, al tiempo que se pondrá a disposición de las organizaciones de mujeres de todo el país, con su metodología, para que sea utilizado, apropiado y calculado periódicamente en cada localidad.

Algunas reflexiones finales

El ICC se enmarca en esta discusión no sólo desde el punto de vista de la construcción técnica de los indicadores sino también política. En este sentido, se articula un sentido político que avanza desde un momento más teórico (diseño) a uno práctico (uso).

¿Cómo las mujeres controlan al gobierno con el ICC? ¿Qué controlan? son las preguntas sobre las cuales hemos reflexionado. El manejo de datos como mecanismos de control ciudadano implica una serie de desafíos, a partir de los cuales es necesario fortalecer en el movimiento de mujeres el pluralismo, información y articulación (social y técnica). Junto con ello es necesario desarrollar fuertes estrategias comunicacionales y fortalecer la capacidad de las dirigentes sociales, en orden de ir generando herramientas que permitan aprovechar al máximo las propias capacidades y potencialidades.

Ello implica para el movimiento reconocerse como una fuerza política con capacidad de influencia en la vida pública, desarrollar procesos de aprendizaje entre los ONGs y organizaciones sociales y aumentar las capacidades de negociación al interior de la sociedad civil y frente al Estado.

Bibliografía

- Alvaro Page, Mariano (Coordinador) (1994). "Marco conceptual para la creación y puesta en marcha de un Sistema de Indicadores sobre la igualdad de oportunidades de las mujeres". En: *Propuesta de un sistema de indicadores sociales de igualdad entre los géneros*. Instituto de la Mujer. España.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1995). *Women in the Americas: Bridging the Gender Gap*. The John Hopkins University Press. Washington. D.C.
- CEPAL, NN.UU. (1998). *Directorio de Organismos Nacionales a cargo de las políticas y programas para las mujeres de América Latina y el Caribe*, CEPAL, Santiago.
- Coordinación Subregional Cono Sur de ONG Hacia Beijing, Secretaría Ejecutiva de Mujeres Brasileñas para Beijing, Grupo Iniciativa Hacia Beijing-Chile, Grupo Iniciativa hacia Pekín, Uruguay, Coordinadora de Mujeres del Paraguay, Coordinación Argentina hacia Beijing (1996). *Plataforma Beijing 95: Un*

- instrumento de acción para las mujeres. Isis internacional, Santiago, Chile; Grupo Iniciativa Chile (1997) *Las mujeres campesinas, indígenas y asalariadas agrícolas en la Plataforma de Acción de Beijing*, CEDELI, Grupo Iniciativa, Santiago, Chile.
- Correa, Sonia (1997). "Conferencia Internacional de Población y Desarrollo (CIPD): La dimensión de Género, antecedente, procesos, resultados y retos para el futuro" en Erazo, X.; Lagarrigue, L. y Larraín, S. (eds) *Género, educación y desarrollo en América Latina y el Caribe*, Servicio Universitario Mundial, Coordinación Regional para América Latina y El Caribe, Chile.
- Faletto, Enzo y Baño, Rodrigo (1993). *Propuesta para la construcción de indicadores sociales en función del desarrollo productivo y la equidad*. INE - UNICEF, Chile.
- FLACSO, CEDEM (1998). *Informe de avance Proyecto Índice de Compromiso Cumplido ICC*, Santiago de Chile.
- Fraser, Nancy (1998). *Justicia Interrrupta. Reflexiones críticas desde la posición postsocialista*. Siglo del Hombre Editores. Universidad de Los Andes. Colombia.
- Gálvez, Thelma (1997). *Propuestas para un sistema de estadísticas de género*, UNICEF-INE, Santiago de Chile.
- Grupo Iniciativa Chile (1994). *Mujeres: ciudadanía, cultura y desarrollo en el Chile de los noventa, Hacia la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer y el Foro no Gubernamental*, Grupo Iniciativa, Santiago, Chile.
- Grupo Iniciativa ONGs Chile de Beijing al 2000, *Compromiso*, 9 de octubre de 1996.
- Grupo Iniciativa Chile de Beijing al 2000 (1997). Reunión de ONG Las Mujeres y el desarrollo en América Latina y El Caribe. Chile.
- Grupo Iniciativa Chile de Beijing al 2000 (1998). *Agenda de las mujeres en Chile*, Grupo Iniciativa, Santiago, Chile.
- Grupo Iniciativa Mujeres (1999). "Informe final. Acción política de seguimiento de los Acuerdos de Beijing: pobreza y acceso al trabajo de las mujeres jóvenes", Santiago, Chile.
- Guzmán, Virginia y Ríos, Marcela (1995). "Propuesta para un sistema de indicadores de género". Consultoría Servicio Nacional de la Mujer, Chile.
- Guzmán, Virginia y Amalia Mauro (1997). "Redes sociales y participación ciudadana". CEM. Chile.
- INEGI (1995). *La Mujer Mexicana: un balance estadístico al final del siglo XX*. UNIFEM, INEGI, México.
- INEGI (1995). *Perfil estadístico de la población mexicana: una aproximación a las inequidades socioeconómicas, regionales y de género*. INEGI, Naciones Unidas, México.
- INE (1995). *Mujeres y hombres en Chile. Cifras y realidades, 1995*. Santiago de Chile.
- Instituto Nacional de Estadísticas Chile - UNICEF (1996). *Propuestas para un sistema de estadísticas de género*. Chile.
- Instituto para el tercer mundo (1996). *Control Ciudadano N° 0*. Moi tevideo, Uruguay.
- Instituto para el tercer mundo (1997). *Control Ciudadano N° 1*. Moi tevideo, Uruguay.
- Instituto para el tercer mundo (1998). *Control Ciudadano N° 2*. Moi tevideo, Uruguay.
- Mires, Lilian (s/f) "Sistema de seguimiento y evaluación de los programas" SERNAM - SERCAL, Chile.
- Naciones Unidas (1979). *Principios y métodos para el mejoramiento de las estadísticas sociales en los países en desarrollo*. Estudios de métodos. Serie F, N° 25. Departamento de Asuntos económicos y sociales internacionales. Oficina de Estadística, USA.

- Naciones Unidas (1984). *Compilación de indicadores sociales de la situación de la mujer*. Estudios de métodos. Serie F, N° 32. Departamento de Asuntos económicos y sociales internacionales. Oficina de Estadística, USA.
- Naciones Unidas (1985). *Mejoramiento de los conceptos y métodos para las estadísticas y los indicadores de la situación de la mujer*. Estudios de métodos. Serie F, N° 33. Departamento de Asuntos económicos y sociales internacionales. Oficina de Estadística, USA.
- Naciones Unidas (1990). *Manual de indicadores sociales*. Estudios de métodos. Serie F, N° 49. Departamento de Asuntos económicos y sociales internacionales. Oficina de Estadística, USA.
- Naciones Unidas (1990). *Manual para elaborar bases de datos estadísticos nacionales sobre la mujer y el desarrollo*. Estudios de métodos. Serie K, N° 6. Departamento de Asuntos económicos y sociales internacionales. Oficina de Estadística, USA.
- Naciones Unidas (1990). *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer*. Beijing, China.
- Naciones Unidas. (1995). *Situación de la Mujer en el Mundo, 1995. Tendencias y estadísticas*, Nueva York.
- PNUD (1995). *Informe sobre Desarrollo humano, 1995*. Nueva York.
- Reporte del taller "Sistema de Vigilancia Internacional" Holanda, 14-16 de noviembre de 1995.
- Scott, Joan (1996). "El género: una categoría útil para el análisis histórico", en Marta Lamas (compiladora) *El género: La construcción cultural de la diferencia sexual*. PUEG/ UNAM, México.
- SERNAM (1994). *Plan de Igualdad de oportunidades para las Mujeres 1994-1999*. SERNAM. Chile
- SERNAM (1997). *Propuestas de políticas de igualdad de oportunidades para las mujeres rurales*. SERNAM. Chile.
- UNICEF/ FLACSO (1998). Seguimiento de las metas del Acuerdo de Santiago. Santiago, Chile.
- Valdés, Teresa y Gomáriz, Enrique (1990). "Mujeres Latinoamericanas en cifras. Metodología". *Documento de Trabajo* N° 461, FLACSO - Chile, Santiago de Chile.
- Valdés, Teresa y Gomáriz, Enrique (1995). *Mujeres Latinoamericanas en cifras. Tomo comparado*. Instituto de la Mujer, Ministerio de Asuntos sociales de España / FLACSO - Chile/ FLACSO, Santiago de Chile.
- Varios autores (1997). *Análisis y Opiniones, Chile '96* y (1998) *Análisis y Opiniones Chile '97*. Nueva Serie FLACSO-Chile.
- Viveros, Felipe (1998). "La participación de la sociedad civil en acciones de interés público", en *Ciudadanía e Interés Público. Enfoques desde el derecho, la Ciencia Política y la sociología*. Cuadernos de Análisis Jurídico. Facultad de Derecho, Universidad Diego Portales, Serie Publicaciones Especiales N° 8, Chile.
- Wagner, Peter (1997). *Sociología de la Modernidad*. Herder, España.
- WEDO (1998) Mapping progress. Assessing Implementation of the Beijing Platform, WEDO, USA.

REDISEÑO DE LOS PARTIDOS POLITICOS

Carlos Eduardo Mena K.

Una de las características centrales del funcionamiento de la democracia en nuestro continente en el último tiempo, tiene que ver con los desajustes que se han producido entre la política y la sociedad. Existe no sólo un retraso en las formas de hacer política, sino también en las formas de pensar la política. Prevalecen concepciones tradicionales e imágenes estáticas acerca de lo que es y puede hacer la política. Es de especial preocupación este inmovilismo, por parte de los partidos políticos independientemente de su signo ideológico. Predomina un cierto retraso en el pensamiento político que conduce a esta aparente ausencia de alternativas que caracterizan a nuestra época. Existe también, una inercia en la ciudadanía, ya que los ciudadanos suelen hacerse ideas y expectativas acerca de la política que no corresponden a la nueva realidad social.

Uno de los factores que ha influido decisivamente en este desajuste entre la política y la sociedad, dice relación con un rasgo específico del proceso de modernización que ha operado en nuestros países. Me refiero a la velocidad o la celeridad del proceso. Mientras en Europa y en Estados Unidos el proceso de modernización avanzó gradualmente en muchas décadas y por lo tanto, muchos de sus efectos de disgregación, de destrucción de las identidades sociales, pudieron ser amortiguados por la continuidad de identidades colectivas y lazos solidarios anteriores, en América Latina en cambio, la actual estrategia de modernización fue impuesta con tal rapidez y radicalidad que en pocos años arrasa con las tradiciones destruyendo los colchones protectores del tejido social. Adicionalmente, en Estados Unidos y Europa existe una experiencia acumulada con el régimen democrático y por tanto cierto “sentido común” acerca de sus méritos y defectos. Esta tradición capaz de cubrir la brecha entre lo cotidiano y el funcionamiento real de

la institucionalidad democrática falta en muchos de nuestros países. Después del término de las dictaduras, los regímenes que han surgido tienen en alguna medida un carácter fundacional, que aumenta la presión sobre el cumplimiento de las “promesas de la democracia”, es decir, se suele exigir de las instituciones democráticas un “desarrollo ideal” sin concederles muchas veces el tiempo necesario para afianzarse en sus rutinas normales.

Tradicionalmente, se ha sostenido que los partidos políticos tienen como funciones principales la de actuar como mediadores entre la sociedad y el Estado, articulando los diversos intereses de los distintos actores sociales, con el propósito de proponer un proyecto colectivo para toda la sociedad. De esta manera, los partidos también se consideran como instrumentos de representación política y de comunicación entre el Estado y la sociedad y la sociedad y el Estado.

Los partidos, no realizan estas funciones de manera independiente, o al margen del entorno en el cual deben operar. Al igual que toda organización los partidos políticos están implicados en una multiplicidad de relaciones con su entorno. En consecuencia, los cambios que ocurren a nivel de la sociedad afectan de manera muy determinante, las características de los partidos su rol y funcionamiento. La literatura ha descrito a través de diversas escuelas y autores las distintas relaciones de las organizaciones con su entorno. Ellas se pueden resumir en dos tipos de tendencias: aquellas que ponen el énfasis en que las organizaciones se adaptan más o menos pasivamente al ambiente en que están insertas, y aquellas otras que acentúan por el contrario su tendencia a dominar el entorno o el ambiente, a adaptarlo por así decirlo a sí mismas transformándolo. Los dos planteamiento, suscitan habitualmente interrogantes de diverso tipo: en el primer caso, por ejemplo, como influye el ambiente sobre la organización, y en el segundo, como la organización modifica el propio ambiente.

Pero, los cambios que han ocurrido a nivel de la sociedad, y que afectan el funcionamiento de los partidos políticos son de tal envergadura o naturaleza, que la tendencia de adaptación del partido al ambiente sin una transformación muy radical de su carácter y estructura para seguir ejerciendo las funciones de representación de agregación de intereses, y canalización de demandas, resultará inviable y profundizará la brecha entre la política y la sociedad. La estrategia de “dominio” del ambiente, también encuentra dificultades significativas para llevarla a la práctica, debido a que también son necesarios cambios muy profundos en el rol, funcionamiento y estructuras de los partidos, para que puedan efectiva-

mente hacer frente a los desafíos que plantean las transformaciones de la sociedad.

Se han producido cambios en el entorno societal, y cambios en la propia política. Síntoma de ello es la denominada “crisis de la política” o la insatisfacción acerca de la calidad de la política. En este contexto deben visualizarse muchos de los problemas que viven los partidos políticos.

Primer problema. Crisis de representación

Los partidos políticos siempre han procurado la representación de la diversidad de intereses sociales existentes en la sociedad. Pero la representatividad, presupone que existan actores representables. Sin embargo, hoy existe un debilitamiento de los actores sociales y por tanto, se hace más difícil su representación. Más aún, hay una disminución de las llamadas “identidades colectivas” que eran la base de la representación social que realizaban los partidos. El producto que desde hace varias décadas *hay un proceso de diferenciación social que ha complejizado la estructura social*. Las clases sociales fundamentales que en el pasado aglutinaban y estructuraban a las poblaciones en grandes identidades colectivas, se diferencian en la actualidad en múltiples grupos sociales con subculturas específicas. La multiplicación de espacios más y más autónomos genera una segmentación de los intereses materiales y disminuyen la importancia de los principios universales que servían de anclaje a las identidades colectivas. En la medida en que esta diferenciación social da lugar a procesos de disgregación y de atomización, las entidades colectivas se disuelven.

Los actores sociales se han multiplicado pero al mismo tiempo se debilitan. Existe en consecuencia una brecha que se ha generado entre los representantes políticos de los partidos y los representados, afectando de una manera muy determinante los perfiles de los partidos y su capacidad de propuesta que expresen la basta pluralidad de actores e intereses para producir una efectiva articulación de los mismos.

Segundo problema. Crisis en la función mediadora de los partidos

Los partidos ven obstaculizados los roles tradicionales especialmente en su función mediadora, por los grupos de intereses y, sobre todo, por

tendencias existentes en la sociedad a la autonomía de las estructuras político-administrativas, y por la multiplicación de asociaciones que se constituyen en torno a problemas concretos. Ello debido a la creciente diferenciación funcional de la sociedad, lo que dificulta y restringe la operación de los partidos. Esta diferenciación funcional se refiere a que diversos campos y funciones específicas de la sociedad han ido desarrollando racionalidades propias acordes con sus funciones hasta constituir subsistemas funcionales. Expresión de ello es la relativa independencia o impermeabilidad que muestran por ejemplo la economía, el derecho, la ciencia, la cultura y la misma política, cada cual obedeciendo a su lógica específica. Estas operan como campos autorreferidos en conformidad con sus códigos funcionales específicos y por tanto sólo asimilan señales externas en la medida en que sean asimilables en la lógica interna de su propio subsistema.

A pesar de los grandes flujos de información la vida social se ha vuelto opaca y por lo tanto, más impenetrable a un ordenamiento deliberado. La diferenciación avanza a un punto tal, que la sociedad pierde la noción de sí misma en cuanto sociedad. Se desvanecen en consecuencia las representaciones colectivas acerca del “orden” y por lo tanto los sentimientos de arraigo social y de pertenencia a una comunidad. De hecho, las grandes ciudades de nuestros países anticipan estas características de nuestras sociedades: son espacios sin centro. Estos procesos de diferenciación de nuestras sociedades dejan de tener un centro único. Este descentramiento del ordenamiento social modifica el lugar de la política: la política ha perdido centralidad. Ha dejado de ser aquel núcleo central y exclusivo a partir del cual se ordenaba el conjunto de la sociedad.

La capacidad de convocatoria y la identificación de estas lógicas autorreferidas con un proyecto total que constituye la esencia de un partido que pretende articular al conjunto de la sociedad, colocan obstáculos muy significativos a la manera y la forma como los partidos pretenden conducir y orientar al conjunto de la sociedad.

Tercer problema. Globalización y partidos

Otro rasgo que influye de manera muy determinante en los proyectos partidarios tiene que ver con el actual proceso de globalización. En efecto, los procesos de globalización han puesto en marcha dinámicas cuyo alcance no podemos apreciar ni comprender plenamente. Sin embargo, ya se visualizan transformaciones de gran relevancia como las

que tienen que ver con el *redimensionamiento del espacio*. Existe una mucho mayor interrelación entre las políticas nacionales y las externas. Siempre hubo esta interrelación, pero en la actualidad hay muy pocos problemas que pueden ser resueltos o que van a ser definitivamente superados dentro de las sociedades nacionales. Los problemas de la violencia, el terrorismo, el medio ambiente, el narcotráfico y el uso de los recursos naturales son todos problemas que no pueden ser resueltos dentro del ámbito estrictamente nacional. La política en consecuencia ya no opera en el campo nacional exclusivamente. Cada día adquieren mayor peso los problemas a escala mundial o regional. En síntesis, la brecha entre los procesos transnacionales que tienen que ver con los flujos financieros, productivos y tecnológicos y el alcance nacional de la gestión política, se profundiza poniendo en entredicho el espacio natural de la política que estaba dado por el marco nacional. En este contexto, la pregunta que surge es cómo damos cuenta cabal de este fenómeno en la formulación de los proyectos partidarios. Cómo se articulan las estrategias para abordar los problemas globales entre diferentes fuerzas políticas, cómo se generan consensos transnacionales para diseñar propuestas e implementar las acciones necesarias que requieren este tipo de problemas como ocurre en nuestra región, con el narcotráfico.

Cuarto problema. Cambios en el sentido del tiempo

Las ofertas políticas de los partidos políticos, o el proyecto político que proponen a la sociedad, constituye una construcción deliberada de futuro. Sin embargo, hoy día, los partidos políticos carecen de horizonte de futuro y de adhesión a una causa que se realice en un tiempo histórico. Con la pérdida de perspectiva, el presente se hace en consecuencia omnipresente. Esto tiene que ver con el redimensionamiento del tiempo, ya que en los últimos años ha tenido lugar una aceleración vertiginosa del tiempo. El ritmo de vida se hace más y más rápido, acelerando la obsolescencia del pasado inmediato. Las experiencias aprendida anteriormente pronto dejan de ser útiles, y este recorte del tiempo útil afecta también a la política, y a los partidos, ya que ellos no pueden recurrir al trasfondo histórico de las experiencias acumuladas para enfrentar los retos del presente. Junto a esta obsolescencia del pasado, se advierte un desvanecimiento del futuro. Los tiempos de la política, son distintos a los del mercado. Implican gobernabilidad, manejo de la coyuntura y a la vez proyección, sentido de futuro. Los tiempos del mercado caracterizados por la velocidad y voracidad del consumo tienden a transformar todo en presente. En épocas anteriores la aceleración del tiempo era domesticada o controla-

da por una noción de futuro progresivo que estaba dada por las ideas de progreso técnico o de emancipación humana. El futuro representaba un horizonte de sentido en el nombre del cual, se interpretaba el presente.

Lo señalado anteriormente, estimula al interior de cada partido en diversos grados y de distinta forma una exacerbación de la lucha por el poder inmediato. Se trata de obtener retribuciones simbólicas aquí, ahora, lo más rápidamente posible. La política y la tarea de los partidos muchas veces se ha transformado en quién obtiene qué cosa, cómo y cuándo.

Esto afecta a las formas como se estructura el poder organizativo al interior de los partidos y en consecuencia a la percepción de la ciudadanía respecto a sus funciones y tareas. Para comprender este fenómeno es conveniente distinguir entre las negociaciones horizontales, o sea los intercambios que se generan entre los líderes al interior de un partido, de los contenidos del intercambio entre los líderes y los seguidores, o sea las relaciones verticales. El contenido de los intercambios en ambos casos es diferente. En el caso de las negociaciones verticales están dadas por lo que se ha denominado la “teoría de los incentivos”. Según ésta, los líderes, intercambian incentivos colectivos y/o selectivos por participación. Los incentivos colectivos se refieren a la ideología del partido, a los fines oficiales del partido. Si los fines oficiales pierden credibilidad también se debilitan obviamente los incentivos ideológicos y también los incentivos que tienen que ver con la identidad y la solidaridad partidaria. Esto afecta la convivencia interna de los partidos.

En definitiva, los “incentivos colectivos”, se refieren a los incentivos de identidad. Los incentivos selectivos en cambio, se refieren a incentivos materiales de *status* o de poder. Siempre en todos los partidos ha existido una combinación entre ambos tipos de incentivos. Pero en la mayoría de ellos, anteriormente, había un énfasis en los incentivos colectivos, que se han ido debilitando últimamente con los cambios que han ocurrido a nivel societal. En todos los partidos existe un grupo duro de militantes cuya participación depende fundamentalmente de los incentivos colectivos. Es lo que podríamos denominar los “creyentes” pero existe otro tipo de militantes que depende más de los incentivos selectivos y que podríamos denominar los “arribistas”. Los denominados arribistas han adquirido una preeminencia importante al interior de los partidos. Son militantes interesados predominantemente en los incentivos selectivos. Su presencia tiene consecuencias organizativas considerables. Son los que viven la vida partidaria en

función de las maniobras de los juegos entre las fracciones o tendencias y representan un área siempre de mucha turbulencia. La preeminencia que estos han adquirido al interior de los partidos de alguna manera contribuye al alejamiento de los ciudadanos de la política. La ciudadanía tiende a perder confianza en los proyectos y propuestas partidarias en función de que los partidos son vistos como máquinas de poder, interesados en la lucha entre ellos, con una tendencia a la autoreferencia. En consecuencia generan una desnaturalización de la visión de la ciudadanía respecto de los partidos.

Quinto problema. Crisis de la función de integración de los partidos

Los partidos políticos constituían un ámbito integrador. Generaban un espacio de interacción entre ciudadanos que le daba a la democracia y a la vida partidista una dinámica innovadora. En la actualidad, la esfera pública no es que desaparezca, sino que cambió de forma. El ámbito público se tiende a confundir con el espacio del mercado. El intercambio de opiniones e intereses se entremezclan con el intercambio de bienes y servicios. Por otra parte, los límites entre lo público y lo privado se diluyen. Expresión de ello es el papel predominante de la televisión en la vida social, lo que también ha afectado la función mediadora de los partidos políticos. La televisión cambia la forma de hacer política, fomentando los espectáculos destinados a impactar al ciudadano-espectador. Este toma el papel de una especie de jurado permanente pero pasivo del teatro político. En el fondo reina una cultura de la imagen que desplaza a la palabra como soporte de la argumentación y de las decisiones políticas. Tanto los políticos como los ciudadanos, forman sus opiniones ya no tanto a través del debate partidario, sino a través de un conjunto de destellos inconexos de imágenes fugaces y reiterativas. Esta video-política condiciona la actuación de los partidos políticos, pues incrementa la volatilidad y la simultaneidad de la agenda pública. La televisión es pura imagen simbólica desplazando todo aquello que no se ve, como los conceptos abstractos, tales como: democracia, solidaridad y justicia.

Siendo la televisión quizás el principal mecanismo de integración simbólica como ocurre con las telenovelas, el fútbol, pero también con los noticiarios informativos, sólo se crea una integración espúrea. El problema no radica tanto en la manipulación de lo público sino en la excesiva reducción de la complejidad. Es decir, la televisión por su

lógica específica no fomenta un debate ciudadano que asuma los complejos problemas de hoy. En el fondo, se produce una tendencia a reproducir televisivamente la fragmentación y la disgregación social.

A pesar de los cambios en las maneras y formas de hacer política que ha introducido la televisión creo que los partidos tienen un rol fundamental y principal. Para ello, es importante la distinción entre información y competencia cognocitiva. Esta es una distinción esencial. El hecho de estar informado sobre astronomía no convierte a una persona en astrónomo. El estar informado sobre la economía no hace a la persona economista; así como tampoco la información sobre física lo transforma a uno en físico. Análogamente, cuando hablamos de personas políticamente educadas debemos distinguir entre quienes están informados de política y quiénes son cognitivamente competentes para resolver los problemas de la política. Los partidos, pueden haber disminuido su injerencia en la información política pero tienen un desafío aún mayor en la formación de ciudadanos competentes para resolver los problemas políticos. En consecuencia, lo esencial no es conocer exactamente cuantos son los ciudadanos informados que siguen los acontecimientos políticos, con respecto a los competentes que conocen los modos de resolverlos o que saben que no lo saben. Lo importante será más bien, que cada maximización o perfeccionamiento de la democracia, cada crecimiento y aumento de la participación de los ciudadanos y de las formas de democracia directa incrementa el número de personas informadas y al mismo tiempo aumenta su competencia, conocimiento y entendimiento. En esta última dimensión la tarea y función de los partidos pasa a ser fundamental.

Del análisis de algunos de los factores de cambio que han ocurrido a nivel societal, que constituye el entorno o el ambiente en el cual operan los partidos, se concluye con claridad que es preciso pensar en nuevas funciones y tareas para los partidos. Los partidos deben abandonar su tendencia autorreferencial muchas veces ajena a los intereses y preocupaciones de la sociedad.

Institucionalización de sistemas de partidos

En este contexto, el rediseño del sistema de partidos políticos debe propender hacia su institucionalización. Dónde existe un sistema de partidos institucionalizados, estos son actores principales y estructuran el proceso político; en cambio donde están menos institucionalizados, los partidos no son dominantes, no estructuran el proceso político de una

manera muy significativa, y por lo tanto, la política tiende a estar menos institucionalizada y por ende, se hace más impredecible. En general, la institucionalización de un sistema de partidos se refiere a un proceso en virtud del cual la práctica o la organización está bien establecida y conocida. Los actores desarrollan expectativas, orientaciones, y comportamientos basados en la premisa de que esta práctica u organización va a prevalecer en el futuro previsible. Como señala Huntington “la institucionalización es el proceso en virtud del cual la organización y los procedimientos adquieren valor y es habilidad”.

Para que un sistema democrático de partidos se institucionalice deben cumplir por lo menos 4 condiciones:

- a. Estabilidad en las reglas y en la competencia interpartidaria, es decir, los modelos de competencia partidaria deben tener alguna regularidad, lo que no significa que deban mantenerse congelados.
- b. Los partidos deben tener raíces estables en la sociedad. De otra manera no estructuran las preferencias políticas a través del tiempo, y existe una limitada regularidad respecto a cómo la gente vota. Una de las medidas más significativas para medir en consecuencia la institucionalización de los partidos respecto a aquellos que no están institucionalizados, se refiere a cuán profunda es la vinculación de los ciudadanos a los partidos.
- c. En un sistema de partidos institucionalizados, estos son actores claves en la determinación del acceso al poder.
- d. En un sistema institucionalizado de partidos la organización partidaria importa. Esta no está subordinada a los intereses o ambiciones de los líderes, los partidos adquieren en consecuencia un *status* independiente y un valor por sí mismo.

Los sistemas institucionalizados de partidos ayudan a los grupos a expresar sus intereses permitiendo al mismo tiempo al gobierno gobernar. Seleccionan, agregan y ayudan a resolver los conflictos sociales. Canalizan las demandas políticas y pueden amortiguar los conflictos políticos. Desarrollan raíces en la sociedad en la medida en que los individuos y los actores organizados se vinculan a los partidos.

Un sistema de partidos institucionalizados facilita el gobierno y ayuda a generar canales más fluidos entre el ejecutivo y los partidos, sobre todo en regímenes presidenciales, como son la mayoría de los que actualmente existen en América Latina.

Rediseñar los partidos, para hacer frente a los nuevos desafíos que plantean los cambios a nivel de la sociedad, requiere abordar reformas para la totalidad del sistema de partidos, así como cambiar las prácticas, métodos, e instrumentos de acción política al interior de los partidos mismos. En el ámbito de sistema de partidos, las reformas debieran estar orientadas hacia el cumplimiento de los requisitos que se han señalado para la institucionalización del sistema de partidos.

Otro factor que contribuye decisivamente a la institucionalización de sistemas partidos tiene que ver con la *sinceridad de las elecciones*. Para ello se requiere transparencia de los sistemas electorales, el control adecuado de las elecciones, la información y la publicidad equitativa entre los partidos, y establecer mecanismos adecuados para la expresión auténtica y sincera de las distintas opciones de la ciudadanía. En este marco, adquieren especial relevancia la existencia de padrones electorales limpios, el establecimiento de un adecuado control en las mesas electorales, el acceso equitativo y oportuno a los medios de comunicación por parte de todos los partidos, así como la adecuada información sobre los resultados electorales. Finalmente, otro factor decisivo para la institucionalización de sistema de partidos tiene que ver con el establecimiento de normas de derecho público, que regulen el funcionamiento, la estructura interna, los sistema de votación, y el financiamiento de los partidos políticos. Se podría pensar en este contexto en la creación de organismos autónomos, con suficiente capacidad resolutive y financiamiento propio, que permitan una supervigilancia del sistema de partidos, en todo lo que tenga que ver con su estructura interna, organización, derechos de participantes militantes y adherentes, elecciones internas, etc. Esto posibilitaría una mayor transparencia a la ciudadanía respecto al funcionamiento adecuado de cada uno de los partidos políticos. Estas funciones podrían estar radicadas en los Tribunales Electorales.

Cambios en la gestión y estructura interna de cada uno de los partidos

Los partidos políticos, deben mejorar sustancialmente la calidad de su vinculación con la sociedad. Se requieren nuevas metodologías de trabajo que permitan mejorar la calidad de la vinculación entre los partidos y las organizaciones de la sociedad.

Para que el partido político realice una mediación efectiva entre la sociedad y el Estado, es preciso que su capacidad de representar, comunicar y canalizar las demandas de los diferentes sectores sociales radique no sólo en la estructura superior, sino que ésta se lleve a cabo en toda la estructura partidaria, desde la base misma. Es preciso, en consecuencia, en una sociedad compleja como la actual, establecer canales de participación adecuados para la generación de alternativas y opciones de políticas, y para la evaluación y el seguimiento de políticas y programas, con el fin de que éstas no sólo sean el resultado de la voluntad o la intuición de determinados dirigentes, sino el fruto de un proceso de participación acumulativo que se inicia desde la instancia primaria o básica de cada partido.

Es indispensable reformular la gestión partidaria para establecer y normalizar determinadas funciones básicas que deberán cumplirse en toda la estructura de los partidos, desde la base de la comuna, por ejemplo, hasta la dirección nacional. De esta manera, en los partidos se establecerán no sólo cargos políticos vinculados a determinadas posiciones de poder, sino que se pondrá más énfasis en las funciones y tareas.

LA PROBLEMATICA INDIGENA EN EL CHILE ACTUAL¹

Gerardo Zúñiga N.

Introducción

Vamos a partir haciendo una afirmación que desde nuestro punto de vista describe “la problemática indígena en el Chile actual”, título de esta exposición: la cuestión indígena entendida como el resultado de las relaciones -conflictivas- entre los pueblos indígenas y el Estado -único contexto en el que el análisis de la problemática indígena del Chile actual cobra real pertinencia- se caracteriza hoy por “el *impasse*”. Luego de un largo y fructífero proceso de intercambio político que dio lugar al diseño, aprobación e implementación de la Ley 19.253 (sobre indígenas), las relaciones entre el movimiento indígena y el Estado se han estancado y los grados de conflictividad han aumentado, sin que se observen indicios de que esta situación vaya a cambiar en el corto plazo. Conflicto, *impasse*, crisis, pero también recomposición y reformulación, de los actores, de sus objetivos estratégicos, de sus discursos, de sus prácticas.

Reconstituyendo las condiciones en que tuvieron lugar los procesos de intercambio político entre el Estado y las organizaciones indígenas y que permitieron el diseño y puesta en vigencia de la nueva legislación sobre indígenas en Chile, intentaremos entender cómo se llegó a este estado de cosas, a este *impasse* del sistema de relaciones entre los pueblos indígenas y el Estado.

¹ Conferencia dictada como parte del curso Resolución de Conflictos y Gestión de Consensos para la Consolidación Democrática: teoría y práctica. Curso organizado por FLACSO-Guatemala, FLACSO-Chile y la Universidad de Leiden, Holanda.

Como para seguramente la mayoría de ustedes la casuística en la que basaremos nuestra exposición es desconocida, partiremos esta exposición haciendo una muy breve descripción de los pueblos indígenas que habitan en Chile. Seguidamente hablaremos sobre el proceso de intercambio político que terminó con la aprobación de la ley 19.253 hoy vigente que trata sobre los pueblos indígenas, cuáles fueron sus condiciones de emergencia y cuáles son sus principales características. En todo caso nos interesará más profundizar sobre las características del procesos de intercambio y lucha política en cuyo marco esta legislación, que marca un profundo cambio en la forma en que el Estado gestiona los asuntos indígenas, fue adquiriendo realidad, viabilidad y fue finalmente puesta en vigencia en el contexto de un país embarcado en un proceso de transición a la democracia luego de largos años de gobierno autoritario. Finalmente, trataremos de problematizar la situación de los pueblos indígenas en el Chile actual, interrogándonos principalmente acerca de las características que asume hoy el proceso de relación e intercambio político entre el movimiento indígena y el Estado.

I. Los pueblos Indígenas de Chile

Los grupos que se autoreconocen como indígenas en Chile, abarcan una población de 998.385 personas mayores de 14 años, es decir cerca de un 10 % de la población total del país (INE, 1992). De norte a sur esta población se distribuye en forma irregular. En el extremo norte, ocupando la altiplanicie y precordillera de los Andes y los Valles bajos cercanos a la costa, localizados en la I región del país, están los *Aymarás*, con una población de 48.477 personas mayores de 14 años (INE, 1992); en la II región viven los *Atacameños* o *Cunsas*, que habitan en los poblados precordilleranos cercanos a San Pedro de Atacama y Calama en una cifra cercana a las 4.000 personas; en la III región se localiza una pequeña población aún poco estudiada, pero que sin embargo se estima ligada a los grupos *Coyas* que habitan en las Provincias de Salta, Jujui y Catamarca de la vecina República Argentina; en Isla de Pascua, posesión chilena en el Pacífico, vive el Pueblo *Pascuense* o *Rapa Nui*, histórica, racial y culturalmente ligado a los pueblos polinésicos, alcanzando una población cercana a las 3.500 personas; en la zona centro-sur se encuentra el Pueblo *Mapuche*, con sus sub agrupaciones *Mapuche Pehuenche* y *Mapuche Huilliche*, uno de los más numerosos de América, con una población de 928.060 individuos mayores de 14 años (INE, 1992); en el extremo austral de Chile, en

tanto, sobreviven una pequeña comunidad *Kawashkar* o *Alacalufe* y una aún más mermada población *Yámana* o *Yagan*.

La nueva Legislación Indígena, N° 19.253

El 5 de octubre de 1993 se puso en vigencia la Ley 19.253 de protección, fomento y desarrollo de las agrupaciones indígenas que existen en el país. La aprobación de esta Ley resulta de un largo y rico proceso de lucha social y política en el contexto del cual, primero durante la Dictadura Militar y luego durante los sucesivos gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia, las organizaciones indígenas han desarrollado un proceso de intercambio político con el Estado y han obtenido algunas concesiones de éste en función de la satisfacción de demandas largamente anheladas.

Origen y condiciones de emergencia

Hacia 1978, la impermeabilidad del estado autoritario a las demandas del movimiento indígena y la aplicación violenta de una legislación que permitía la división de las tierras comunitarias mapuches, condujo a las organizaciones de este pueblo a una reorientación de sus estrategias. El movimiento mapuche entonces se sumó a la lucha por cambiar el régimen político, y estableció una serie de negociaciones con los otros actores sociales y políticos. Este alineamiento político del movimiento indígena tuvo entre otras consecuencias, la división de los Centros Culturales mapuche, organización fundada el año 1978 con el claro propósito de oponer resistencia al proceso divisorio de las tierras comunitarias, y la creación de numerosas otras organizaciones, todas ellas alineadas tras diferentes partidos políticos.

A partir de 1987 el proceso político chileno dio un viraje importante. En enero de este año fue promulgada la Ley de Partidos Políticos y un año más tarde (febrero de 1988) se dio inicio a la campaña del plebiscito de octubre de 1988². Pese a la indefinición de ciertos sectores políticos y de las organizaciones mapuches respecto del proceso institucional, todas las organizaciones participaron activamente en la movilización social. Durante todo este período, las organizaciones indígenas participaron de

² El resultado del plebiscito realizado el mes de octubre de 1988 (ganó la opción NO, apoyada por la oposición a la Dictadura), desfavorable al Dictador Augusto Pinochet, permitió la posterior realización de elecciones generales en 1989.

los diferentes acuerdos³ en cuyo contexto se generó la alianza social que sustentó la candidatura de Patricio Aylwin como representante de la mayor parte de la oposición al Régimen Militar en circunstancias de las elecciones de 1989. A través de este proceso de negociación y alianza, el movimiento indígena logró incorporar su demanda en la demanda global de todos los sectores de la sociedad que se oponían al régimen militar.

La *Concertación de Partidos por la Democracia*⁴, alianza en torno a la cual se reunieron la mayor parte de los partidos políticos de la oposición a los militares, incorporó las demandas de las organizaciones indígenas en su programa de gobierno, suscribiendo a la vez acuerdos con los diferentes sectores sociales en función de asegurar condiciones de gobernabilidad en caso de resultar victoriosa en las elecciones.

El proceso de gestación, negociación e implementación de la actual política indígena: de la dictadura a la democracia

El proyecto modernizador chileno hasta 1970 se apoyó en un sistema de equilibrio entre industrialización, participación y democracia (Tironi; 1990:109). El conjunto de la clase política chilena estaba de acuerdo con esta fórmula. El conjunto de negociaciones y estrategias adoptadas por los partidos políticos a partir de la década de los 80, permitió la construcción de un nuevo acuerdo, estructurado en torno a tres objetivos: uno de corto plazo que consistía en favorecer condiciones para poner fin al Régimen Militar; otro de mediano plazo con el fin de asegurar las condiciones de gobernabilidad del gobierno democrático que fuera electo, y que debía administrar la fuerte presión de las demandas sociales acumuladas; y un tercer objetivo de largo plazo, en la perspectiva de dar continuidad a un proyecto modernizador cuyas características principales habían sido ya trazadas por el Gobierno Militar a través de las transformaciones estructurales que había realizado en todos los niveles de la sociedad y el Estado. Estos tres objetivos corresponden a tres momentos diferentes de la historia política

³ Asamblea de la Civilidad, Acuerdo Social por el NO.

⁴ La *Concertación de Partidos por la Democracia* es una coalición de partidos políticos que tuvo su origen en la "Movilización por el NO", nacida de un acuerdo suscrito por un gran número de partidos políticos opuestos al Régimen Militar en febrero de 1988, para hacer frente al plebiscito convocado por Pinochet y cuyo resultado negativo para éste último permitió la realización de elecciones generales de Presidente y Parlamento. A comienzos de 1989, el Movimiento por el NO se transformó en *Concertación de Partidos por la Democracia* (Sarget, 1996; Tironi, 1990).

reciente de Chile: el Gobierno Militar del General Pinochet; el primer gobierno democráticamente elegido luego de la dictadura, encabezado por Patricio Aylwin de la Concertación de Partidos por la Democracia, y; el gobierno del Presidente Eduardo Frei igualmente de la Concertación de Partidos por la Democracia. En cada uno de estos momentos, como lo veremos, el tratamiento de la llamada “cuestión indígena”, por los partidos políticos y el Estado, tiene rasgos peculiares, los que en gran medida definen los rasgos, contenidos y resultados del proceso de negociación, de aprobación y de puesta en aplicación de la actual política indígena en el país, y más en general de los procesos de negociación e intercambio político en el contexto de los cuales la cuestión legal es sólo una faceta.

La primera fase del proceso de negociación que dio lugar a la actual legislación indígena: de la dictadura a la democracia

Hacia 1988, los diferentes pueblos indígenas de Chile habían avanzado de manera significativa en su proceso de organización. A fines de ese año, la oposición a Pinochet triunfó en el plebiscito convocado por el General conforme al itinerario institucional trazado en la Constitución Política de 1980, lo que creó una gran expectativa en todos los sectores sociales en las elecciones generales de Parlamento y Presidente de la república que tuvieron lugar en 1989. De lado de las organizaciones, ello se expresó en la realización de numerosos eventos para crear una plataforma programática común para afrontar las negociaciones propias de la coyuntura electoral que se avecinaba, y hacia octubre de 1989 ya habían alcanzado un acuerdo en este dominio.

De lado de los partidos políticos de oposición al Régimen Militar, el proceso había sido igualmente dinámico. La Concertación de Partidos por la Democracia en 1989 constituyó una Comisión Especial encargada de preparar la parte del Programa de Gobierno concerniente a los Pueblos Indígenas, la que estaba integrada por importantes investigadores y activistas de la temática indígena que formaban parte de diferentes Organismos No Gubernamentales, entre los cuales se contaba el hijo del candidato a la presidencia de la república Patricio Aylwin. El trabajo de estas personas y organismos había contribuido en buena medida al éxito del proceso de organización del movimiento indígena y a la sistematización de sus demandas y proposiciones. Si bien el trabajo de los profesionales y técnicos que integraban esta Comisión se encuadraba en la institucionalidad propia de los actores políticos (en

tanto miembros de la Comisión del Programa de Gobierno), su trabajo consistió fundamentalmente en servir de vínculo y de mediación entre estos últimos y las organizaciones indígenas. Ello permitió: a) la existencia de condiciones favorables para la creación de instancias de negociación entre los partidos políticos y los diferentes actores sociales (incluidos los indígenas), y para la incorporación de sus demandas sectoriales al programa de gobierno, y; b) un grado importante de proximidad entre las proposiciones de los partidos políticos y las de las organizaciones indígenas. Durante 1989 esta Comisión se abocó a elaborar las bases de su propuesta, tarea que fue realizada en forma participativa como lo atestigua la realización de numerosas reuniones y encuentros técnicos. El documento con la propuesta definitiva fue presentado públicamente el 12 de octubre de 1989, como fecha simbólica de un nuevo período.

De manera tal que hacia octubre de 1989 las organizaciones indígenas disponían de una propuesta común y la Concertación había incorporado una gran parte de ésta en su programa de gobierno. Sobre la base de estas coincidencias fundamentales el candidato de la Concertación y los dirigentes de las principales organizaciones indígenas de Chile suscribieron un solemne acuerdo el 1 de diciembre de 1989. El documento que contiene dichos acuerdos ha sido llamado el “Acta de Nueva Imperial”. Con la suscripción de este documento las organizaciones indígenas se comprometieron a: a) “apoyar y defender el futuro gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia conducido por Patricio Aylwin, así como su gestión por la recuperación democrática de Chile”, y; b) canalizar sus legítimas demandas de aspiración de justicia frente a los graves problemas que afectaban a los pueblos indígenas, a través de las instancias y mecanismos de participación que serían creados por el futuro gobierno en acuerdo con lo previsto en el Programa de la Concertación...”. Por su parte, Patricio Aylwin en su calidad de candidato presidencial de la Concertación, se comprometía a: “... hacer suyas las demandas de los pueblos indígenas de Chile, expresadas en el Programa de la Concertación”⁵.

La segunda fase de la negociación de la política indígena: la transición a la democracia en democracia

Este período se caracterizó por corresponder a lo que se ha llamado el proceso de transición a la Democracia. Por “*transición a la*

⁵ “Acta de Compromiso”. En: Comisión Especial de Pueblos Indígenas, 1991.

Democracia” se entiende la normalización de las instituciones democráticas del país, y la puesta en plaza de un conjunto de medidas tendientes a: de una parte, indemnizar a las víctimas de violaciones a los derechos humanos cometidas durante la dictadura; de otra, normalizar las relaciones entre civiles y militares. Desde nuestro punto de vista, este proceso de transición a la democracia debe ser analizado a la vez como un proceso de adaptación y ajuste de los diferentes actores sociales y políticos al nuevo contexto normativo e institucional que en adelante regularía las relaciones entre la sociedad y el Estado.

El gobierno de Patricio Aylwin tuvo la tarea de poner en plaza las medidas tendientes a llevar a cabo este proceso. Es posible considerarlo, entonces, un gobierno de “transición”. Este proceso de “Transición a la democracia”, sin embargo, no puso en cuestión las principales reformas llevadas a cabo por el Régimen Militar durante el período precedente, como resultado de su programa modernizador. El nuevo gobierno, por el contrario, se propuso resolver las paradojas, en el plano de lo económico, lo social y político, de esta modernidad en proceso de aplicación, y un Régimen político autoritario que se presentaba como un residuo antimoderno del proceso de modernización que el mismo había contribuido a desencadenar y llevar a cabo (Tironi; 1990: 39). El nuevo gobierno, entonces, preparó las condiciones para la continuidad del proceso de modernización, esta vez en democracia.

La discusión del proyecto de ley indígena se inscribía en este proceso de “transición a la democracia”, y estaba fuertemente influenciada por el discurso modernizador. Con ocasión del Congreso Nacional de Pueblos Indígenas (donde las organizaciones indígenas discutieron el proyecto de ley), el entonces Ministro Secretario General de Gobierno señalaba a este respecto: “La nueva ley indígena se da en el contexto de una transición política compleja desde un gobierno autoritario hacia la democracia. Hay que comprender que esta nueva legislación para los pueblos indígenas de Chile forma parte de este proceso de transición, que es la redemocratización de las relaciones entre la sociedad y el estado en este sector”⁶. Pero la nueva legislación indígena, también seguía de cerca el proceso modernizador en el que estaba embarcada el conjunto de la sociedad. Esto es posible de observar tanto en las proposiciones de las organizaciones como en el discurso del gobierno. Se habla con insistencia de dos objetivos aparentemente

⁶ “Discurso del Ministro Secretario General de Gobierno, Enrique Correa Ríos, durante la realización del *Congreso Nacional de Pueblos Indígenas*”. En: Comisión Especial de Pueblos Indígenas, 1991, pág. 23.

complementarios, que estarían en la base de esta legislación: de una parte la modernización y el desarrollo, y de otra, el respeto y la mantención de la diversidad cultural y de la identidad de los pueblos indígenas.

A este respecto, en el Programa de gobierno de la Concertación se puede leer: “El objetivo a alcanzar es permitir el desarrollo económico y al mismo tiempo el desarrollo social y cultural de los pueblos indígenas en tanto tales. Se trata entonces de mejorar las condiciones de vida sin perder las identidades de los pueblos indígenas.... La política de la Concertación tiene por objetivo apoyar tanto la modernización y la identidad de los pueblos indígenas”⁷. En mayo de 1990, el Presidente de la República Patricio Aylwin señalaba: “Esta Ley debe considerar una serie de materias.... En primer lugar el reconocimiento de los pueblos indígenas como expresión de la diversidad de la sociedad chilena. Un país moderno debe reconocer las diferentes culturas que lo componen... La nueva ley debe salvaguardar estos pueblos que son los pueblos primeros de Chile. Esta debe ser una ley que sostenga el desarrollo armónico y equilibrado de estos pueblos rechazando toda forma de asimilación y de destrucción de sus culturas”⁸.

Las organizaciones, de su lado, con ocasión del Congreso Nacional de Pueblos Indígenas de 1991, sostenían proposiciones muy próximas de las que acabamos de citar: “La nueva legislación, a la vez de ser un mecanismo de reconocimiento de la identidad propia de los pueblos indígenas, propone un nuevo camino de desarrollo y de modernización de acuerdo a las necesidades de estos pueblos”⁹.

Durante todo este período el tema de la modernización estará muy presente y será comprendido -en lo concerniente a las poblaciones indígenas- como el acceso a los beneficios del desarrollo económico y a la posibilidad de superar la pobreza, en un contexto de reconocimiento, de respeto y protección de las especificidades culturales de las que aparecen como portadores los diferentes grupos indígenas que habitan en Chile.

⁷ “La Concertación de los Partidos por la Democracia a los Pueblos Indígenas”, 1989, pág. 7.

⁸ “Discurso del Presidente de la República con motivo del acto de creación de la Comisión Especial de Pueblos Indígenas” (17 de mayo de 1990). En: Comisión Especial de Pueblos Indígenas, 1991, pág. 9.

⁹ “Resoluciones Congreso Nacional de Pueblos Indígenas de Chile”. En: Comisión Especial de Pueblos Indígenas, 1991, pág. 29.

Una vez en el poder, el Presidente Patricio Aylwin comenzó a cumplir las medidas contempladas en el “Acta de Nueva Imperial” y en su Programa de Gobierno. Conviene distinguir en esta fase tres momentos diferentes: el primero corresponde al proceso de discusión y planificación de la nueva ley indígena; el segundo, corresponde al proceso en el contexto del cual la propuesta de la Comisión Especial de Pueblos Indígenas fue sometida a consideración del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, encargado de dar forma definitiva al proyecto de ley antes de su envío al parlamento; y la tercera corresponde a la tramitación parlamentaria del proyecto hasta su completa aprobación y puesta en vigencia.

La institucionalidad y el cuadro normativo en el cual se desarrolló el proceso de intercambio entre los actores políticos y las organizaciones indígenas, los actores que participaron en este proceso, y la naturaleza y características mismas del proceso de intercambio político, variarán de manera significativa entre cada uno de estos momentos que venimos de enunciar.

a) La etapa de planificación de la nueva legislación indígena

En mayo de 1990 el gobierno de Patricio Aylwin promulgó el Decreto N° 30 en virtud del cual se formó la Comisión Especial de Pueblos Indígenas (CEPI), cuya creación estaba considerada en los acuerdos del Acta de Nueva Imperial. Conforme a lo establecido en este decreto, la CEPI tenía por función “... proponer al Presidente de la República las políticas públicas respecto de los pueblos étnicos indígenas que forman parte de la sociedad chilena y, en particular, en lo que concierne a su completo desarrollo económico y social, la conservación, el apoyo y la difusión de sus expresiones y valores culturales, y la participación y proyección de sus miembros en la comunidad nacional” artículo 1)¹⁰. Se encomendó a esta Comisión, entre otras tareas, estudiar “...la pertinencia de crear un organismo público capaz de tomar a cargo el cumplimiento de las tareas de promoción y de progreso de los pueblos indígenas, y de proponer al Presidente de la república el proyecto de ley correspondiente” (artículo 3). Si bien esta Comisión desarrolló otras funciones y actividades, la preparación del proyecto de ley indígena constituye el tema central del cual se ocupó durante sus 4 años de existencia.

¹⁰ Decreto N° 30, que creó la *Comisión Especial de Pueblos Indígenas*, fue dado el 17 de mayo de 1990. En: Comisión Especial de Pueblos Indígenas, 1991, pág. 12.

La Comisión estaba formada por un director y un Consejo. El director fue José Bengoa, un conocido investigador y militante de la causa indígena, que con anterioridad había participado en la Comisión encargada del programa de gobierno. El Consejo estaba integrado por 10 representantes de diferentes ministerios y organismos de gobierno y otros 10 representantes de las organizaciones indígenas de todo el país, los que habían desempeñado roles protagónicos en la fase anterior de negociación. Así conformada, la Comisión parecía constituir una verdadera mesa de negociaciones entre el gobierno, que acababa de asumir sus funciones, y las organizaciones indígenas. Desde nuestro punto de vista esta Comisión constituyó una especie de estructura de transición que permitió la adaptación progresiva de la conducta de los actores (sociales y políticos) al nuevo contexto institucional que, en adelante, regularía las relaciones entre estas dos partes.

Como hemos señalado, a partir de su creación, la Comisión Especial de Pueblos Indígenas se concentró en la planificación de una política pública capaz de dar cuenta de las problemáticas y de las múltiples dimensiones de la “cuestión indígena”, política que debía operacionalizarse a través de la preparación y puesta en vigencia de una ley especial. Para llevar a cabo este trabajo la Comisión elaboró y consensuó al interior de su Consejo, un borrador de Proyecto de Ley. Con este borrador como punto de partida, la Comisión organizó y llevó a cabo un proceso de discusión entre las comunidades indígenas de todo el país, en el contexto del cual los indígenas conocieron, discutieron y enriquecieron, pero por sobre todo legitimaron el proyecto de ley. En total, durante el año 1990 se llevaron a cabo más de 2.800 asambleas de comunidades, donde fueron elegidos cerca de 3000 delegados indígenas que posteriormente participaron en 15 congresos provinciales y regionales. En cada uno de estos congresos se eligieron 10 delegados que posteriormente participaron en el Congreso Nacional de Pueblos Indígenas que tuvo lugar en la ciudad de Temuco entre los días 16 y 18 de enero de 1991. Dicho congreso Nacional estuvo integrado por 250 delegados oficiales y 50 invitados tradicionales (machis y otras autoridades indígenas importantes). Como resultado de este proceso de discusión, fue elaborado un primer proyecto de ley indígena, apoyado por las organizaciones indígenas que participaron de su elaboración y discusión. Así confeccionado, este primer proyecto de ley comenzó a recorrer las diferentes etapas propias de la tramitación de todo proyecto de ley al interior del gobierno.

b) Etapa de revisión y puesta en formas del proyecto de ley por parte de los organismos técnicos del Gobierno

Una vez aprobado por las organizaciones indígenas, el proyecto de ley fue despachado al Ministerio Secretaría General de la Presidencia, encargado de corregir y dar forma definitiva a los diferentes proyectos de ley enviados por el gobierno a tramitación parlamentaria. Este trabajo de "revisión" tuvo un doble carácter. De una parte, se trataba de un trabajo de carácter técnico que tenía por objeto mejorar los aspectos formales del proyecto. De otra parte, se trataba igualmente de un trabajo de carácter político ya que al Ministerio le correspondía la tarea de dar coherencia a los diferentes proyectos de ley en relación a la política general del gobierno. Este trabajo de carácter político consistía igualmente en el estudio de la factibilidad política del proyecto en cuestión, es decir en el análisis del clima político al que estaría sometida la ley en su tramitación parlamentaria. En función de este análisis de factibilidad, ciertos aspectos del proyecto fueron modificados y otros definitivamente eliminados.

En esta etapa el proyecto de ley salió de la esfera de influencia de la Comisión Especial de Pueblos Indígenas, y por tanto del movimiento indígena que participaba en ella a través de sus representantes, y entró en la esfera bajo el control del gobierno central, de su institucionalidad. A partir de esta etapa los representantes indígenas no pudieron continuar ejerciendo influencia directa en el proceso de negociación de la ley, aunque continuaron formando parte del Consejo de la CEPI. Conviene recordar que a través del Acta de Nueva Imperial, las organizaciones indígenas se comprometían a canalizar sus demandas a través de las vías institucionales. Pero las vías institucionales a partir de este momento no tomaban en cuenta la participación indígena y el movimiento indígena no podía sino esperar los resultados de la tramitación legal del proyecto. Encerrados en esta institucionalidad con cuyo respeto se habían comprometido, estaban inhabilitados para ejercer cualquier tipo de presión. Es necesario entonces destacar que el movimiento indígena cumplió cabalmente los acuerdos que había suscrito con el gobierno.

c) Etapa de tramitación parlamentaria del proyecto de ley

Una vez aprobada la versión definitiva del proyecto de ley indígena por parte del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, fue oficialmente despachado al Congreso Nacional para su estudio y

aprobación. En el Congreso se constituyó una Comisión Especial Indígena a la que se encomendó la tarea de llevar a cabo el estudio detallado del proyecto de ley, la que estaba integrada por parlamentarios de diferentes partidos políticos, tanto de gobierno como de oposición.

En esta etapa por primera vez la discusión sobre la política indígena comprometía otras partes distintas del sector oficialista. Entre los diferentes partidos de gobierno y de oposición hubo un gran consenso sobre la necesidad de legislar sobre este tema y la discusión parlamentaria que tuvo lugar al interior de la Comisión no estuvo marcada por diferencias fundamentales.

Las organizaciones indígenas, que habían jugado un rol muy dinámico y protagónico en todos los momentos de redacción del proyecto de ley, no tenían ya ninguna participación en la discusión parlamentaria. Sus representantes, sin embargo, continuaban integrando la Comisión Especial de Pueblos Indígenas pero despojados de toda facultad y posibilidad real de incidir en la suerte que correría el proyecto de ley en el parlamento.

Luego de la revisión y estudio, el proyecto fue sometido a la Cámara de Diputados y al Senado, donde fue aprobado en 1993, entrando en vigencia el 5 de octubre del mismo año, casi al finalizar el mandato del gobierno de Patricio Aylwin. Hacia fines de 1993 el gobierno anunció públicamente que consideraba terminado el proceso de “transición a la democracia”, lo cual significaba -según se puede concluir- que la institucionalidad democrática se consideraba plenamente restablecida, las relaciones entre civiles y militares normalizada, y los conflictos y “deuda” derivados de las violaciones a los derechos humanos plenamente saldados. De manera que, así como la ley indígena se inscribe en el proceso de transición a la democracia, su aprobación forma parte del término -así anunciado- de dicho proceso¹¹. Su puesta en aplicación se realizaría en el contexto del siguiente gobierno para el cual el tema de la modernización sería prioritario.

Con la puesta en vigencia de la nueva legislación indígena se puso término al trabajo de la CEPI. La institucionalidad “provisoria”

¹¹ Ninguno de los dos gobiernos de la Concertación ha podido implementar medidas eficaces que permitan resolver de manera más o menos definitiva el tema de las violaciones a los derechos humanos y de la institucionalidad democrática que, como hemos dicho, constituían dos asuntos mayores en el proceso de transición a la democracia. Ello ha llevado a múltiples cuestionamientos acerca de la pretendida conclusión de este proceso y al reconocimiento de que existen varios asuntos pendientes en la agenda de la transición.

-diríamos “transicional”- de esta última había sido útil para canalizar la participación de las organizaciones indígenas, pero también para constreñir su capacidad de movilización. Con la entrada en vigor de la nueva ley esta institucionalidad provisoria fue reemplazada por una otra, en acuerdo a la cual se llevarían a cabo en adelante las relaciones entre el estado y los pueblos indígenas de Chile. Para este efecto, la nueva ley establece, como ninguna otra ley en el pasado, un conjunto de disposiciones que reconocen la existencia legal de las poblaciones indígenas¹² con independencia del estatus de sus tierras. La ley dispone una serie de mecanismos e instancias a través de las cuales las comunidades y sus organizaciones pueden hacer efectiva su participación en la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), organismo público creado en virtud de la misma ley. De hecho, el Consejo directivo de este organismo está compuesto en un 50 % de representantes indígenas. Numerosos dirigentes indígenas que hacían parte del Consejo de la CEPI irían a integrar este nuevo organismo.

La implementación de la nueva legislación indígena

Esta etapa se inaugura con la puesta en vigor de la nueva ley indígena el 5 de octubre de 1993. Algunos meses después asumió el gobierno de Eduardo Frei (también de la Concertación de Partidos por la Democracia), que tendría la tarea de poner en plaza las medidas tendientes a operacionalizar las diferentes disposiciones de la ley. Al inicio de su período de gobierno, el nuevo Ministro Secretario General de la Presidencia declaró que la administración del Presidente Frei substituiría la lógica de la “transición” por una lógica de la “modernización”¹⁴, confirmando así lo que el anterior gobierno había anunciado en el sentido de que el proceso de transición a la democracia había terminado.

El discurso del gobierno en esta etapa pondría un acento particular en el tema del desarrollo y de la pobreza. En todo sus aspectos, el debate

¹² La ley define la “calidad de indígena” (art. 2), “la forma de probar esta calidad” (art 3); la “comunidad indígena” (art. 9), y establece un procedimiento para la constitución de comunidades y su “reconocimiento jurídico” (art. 10, 11). También la Ley define las “asociaciones indígenas” (art. 36), y establece un procedimiento para su constitución (art 37). (Comisión Especial de Pueblos Indígenas, 1993).

¹³ La Ley 17.729 de 1972, dictada bajo el gobierno de Salvador Allende también tiene esta particularidad, pero fue aplicada durante un muy corto período.

¹⁴ Citado por el diario El Mercurio, Edición Internacional, Semana del 13 al 19 de marzo de 1997, p. 3.

estaba centrado en el tema de la modernización y ésta tendría un sólo sentido: aquel del crecimiento, el desarrollo económico y el fin de la pobreza, en circunstancias de que la modernización de la transición había sido abiertamente deficitaria en sus dimensiones políticas, sociales y culturales. El debate y la acción del gobierno en esta materia seguiría una trayectoria muy próxima al programa modernizador llevado a cabo por el Régimen Militar. La puesta en plaza de la nueva legislación indígena se desarrolla entonces en circunstancias en que la institucionalidad democrática (aquella constreñida a las normas de la Constitución Política aprobada por el Régimen Militar) parece plenamente normalizada y el país se prepara para continuar el proceso de modernización. La forma como éste se concibe (en lo concerniente a los pueblos indígenas) desde el estado, sufrirá un cambio substancial en relación al período anterior. La modernización o la posibilidad de ser un país moderno no dependerá más del reconocimiento de la diversidad cultural del país (como lo afirmaba el Presidente Aylwin, según hemos visto), sino sobre todo de la continuidad del proceso de desarrollo económico en el que el país estaba comprometido luego del Régimen Militar.

Las primeras medidas adoptadas por el gobierno entrante en materia de política indígena estuvieron dirigidas a la organización y puesta en funcionamiento de la *Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI)*, organismo público al que la ley indígena encomendaba la tarea de coordinar y ejecutar la política indígena del Estado. En este contexto fueron designados los representantes indígenas que formaban parte de su consejo. Igualmente, fue puesto en marcha el proceso de constitución legal de comunidades y asociaciones indígenas en acuerdo con lo establecido en la ley.

En resumen, una vez dictada la ley, la sociedad y el estado consideraron que la cuestión indígena está terminada. La puesta en aplicación de la ley, se pensaba, daba satisfacción a la demanda por reconocimiento, mientras que su implementación debía dar respuesta a la demanda por modernización y desarrollo.

La Ley 19.253 de 1993: nuevo marco regulatorio del sistema de relaciones entre las poblaciones indígenas y el Estado

La ley 19.253, que establece normas “sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas”, puesta en vigencia el mes de octubre de

1993, contiene un conjunto de disposiciones que crean un nuevo marco normativo, regulatorio del sistema de relaciones entre el Estado y las sociedades indígenas. En principio, este marco normativo se distingue de las leyes anteriores referidas a la cuestión indígena por: (a) considerar a la totalidad de etnias indígenas (así las llama la Ley) que habitan en Chile y no sólo a los mapuche; (b) contener disposiciones referidas a aspectos muy variados (educación, economía, justicia, etc.), lo que expresa la ambición de dar cuenta de la multiplicidad de aspectos concernidos en la cuestión indígena, y no sólo del régimen y estatuto de las tierras indígenas; (c) por reconocer la existencia de los indígenas y las etnias a las que pertenecen con independencia del régimen bajo el cual se encuentran las tierras que ellos ocupan.

Las características enunciadas revisten un cambio notable en la legislación del Estado hacia los indígenas. En primer lugar, porque desmapuchiza -si podemos utilizar esta expresión- la cuestión indígena, institucionalizando un sistema de actores (concernidos en el sistema en el que se desenvuelven las relaciones entre los indígenas y el Estado) que, como se ha dicho precedentemente, venía complejizándose y ampliándose desde la década de los ochenta. La Ley reconoce en su artículo 1 la existencia de las “etnias” Aymará, Atacameña, Rapa Nui, Quechua, Colla, Kawashkar y Yámana, además de la Mapuche, y les confiere el mismo estatus en cuanto a los derechos y deberes establecidos en su articulado. En segundo lugar, al contener disposiciones referidas a una gama amplia de aspectos tales como las tierras, la educación, la participación, el patrimonio cultural y la economía, la ley institucionaliza el “ensanchamiento” del repertorio de temas susceptibles de ser objeto de procesos de negociación entre indígenas y el Estado. De modo que los procesos de intercambio político que tienen lugar en la actualidad y que se desarrollarán en el futuro cercano, podrán admitir como objeto de negociación un vasto conjunto de temas y no solo la “tierra” como ocurrió en el pasado.

Una de los rasgos más relevantes del nuevo sistema de relaciones fundado con la aprobación de la nueva legislación especial sobre indígenas, es la puesta en plaza de un conjunto de mecanismos orientados a institucionalizar la “participación” indígena en la gestión de un conjunto amplio, pero limitado de asuntos que los afectan. Estos mecanismos expresan una serie de derechos especiales que, aunque restrictivos, constituyen una innovación importante introducida por la nueva legislación. Por otra parte, la puesta en plaza de estos mecanismos de “participación” viene a establecer los canales y

procedimientos específicos con arreglo a los cuales deberán llevarse a cabo los procesos de intercambio político y la negociación sobre cuestiones que el Estado, a través de la Ley, ha reconocido como parte del repertorio de temas susceptibles y legítimos de negociar por los indígenas. Estos mecanismos son:

- a) El derecho de las organizaciones indígenas¹⁵ a expresar su opinión sobre materias que tengan relación o injerencia con cuestiones indígenas; y la obligación de los servicios de la administración del Estado y de las organizaciones de carácter territorial de escuchar y considerar dichas opiniones (Artículo 34, Ley 19.253).
- b) El derecho de las organizaciones indígenas de estar representadas en las instancias de participación que se reconozca a otros grupos intermedios, en las regiones y comunas donde se verifique una alta densidad de población indígena (Artículo 34, Ley 19.253).
- c) El derecho de las comunidades indígenas a participar en la administración de las áreas silvestres protegidas ubicadas en las “áreas de desarrollo indígena” (artículo 35, Ley 19.253).
- d) El derecho de las Comunidades y asociaciones indígenas a participar, a través de 8 de sus representantes, en el Consejo Nacional de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI)¹⁶. La CONADI “...es el organismo encargado de promover, coordinar y ejecutar, en su caso, la acción del Estado en favor del desarrollo integral de las personas y comunidades indígenas...” (Comisión Especial de Pueblos Indígenas; 1993:19); y el Consejo Nacional de esta entidad es la instancia en la que recae la responsabilidad de la dirección superior de esta Corporación (artículo 41, Ley 19.253), debiendo desempeñar las siguientes funciones: “a) definir la política de la institución y velar por su cumplimiento. b) Proponer el proyecto de presupuesto anual del Servicio (se refiere a la CONADI) (...). c) Aprobar los diferentes programas que tiendan al cumplimiento de los objetivos de la Corporación, evaluarlos y asegurar su ejecución. d) Estudiar y proponer las reformas legales, reglamentarias y administrativas relativas a los indígenas o que les afecten directa o indirectamente. e) Sugerir a los diversos ministerios y reparticiones del Estado los planes y programas que estime conveniente aplicar y desarrollar en beneficio de los indígenas. f) Proponer al Ministerio de Planificación y Cooperación el

¹⁵ Con “organizaciones indígenas” se hace referencia específicamente a aquellas organizaciones reconocidas por la ley; a saber: las “comunidades indígenas” constituidas conforme a lo dispuesto en los artículos 9, 10 y 11 de la Ley 19.253, y; las “asociaciones indígenas” constituidas en virtud de los artículos 36 y 37 de la misma ley.

¹⁶ Este Consejo Nacional está integrado además por otros ocho representantes de diversos ministerios y por el Director Nacional de la CONADI.

establecimiento de áreas de desarrollo (indígena)” (Comisión Especial de Pueblos Indígenas; 1993:21).

e) El Derecho de las comunidades y asociaciones indígenas a formar parte, a través de su representantes, de los Consejos Indígenas. Estos corresponden a instancias de “participación y consulta” que deben funcionar al abrigo de cada Subdirección Nacional de la CONADI. Las funciones de estos Consejos son: “a) Analizar las acciones, planes y programas que la Corporación ejecute en su jurisdicción. b) Hacer las sugerencias que estime conveniente, en especial, aquellas destinadas a coordinar la acción de los órganos del Estado en función del desarrollo indígena. c) Sugerir mecanismos de participación de los indígenas”. (Comisión Especial de Pueblos Indígenas; 1993:23). Las Direcciones Regionales de la CONADI están igualmente facultadas para organizar este tipo de Consejo Indígena Asesor.

De modo que este nuevo marco regulatorio del sistema de relaciones entre las sociedades indígenas y el Estado, define un nuevo sistema de actores en el que junto a los mapuche se reconoce a otras etnias indígenas que habitan en Chile; establece un campo de negociación, con un repertorio de temas variados que contiene pero excede el tema de la tierra; define instancias y procedimientos de negociación en virtud de los cuales deberán llevarse a cabo los procesos de intercambio político entre las sociedades indígenas y el Estado.

Aún cuando la definición y puesta en plaza de este marco normativo vino a modificar profundamente el sistema de relaciones entre la sociedad mapuche y el Estado, encapsuló el tema indígena dentro de la institucionalidad especialmente creada. Esta última no implicaba una transformación del sistema político, del sistema de representación política, del régimen político administrativo, ni del ordenamiento constitucional.

Foerster y Montecinos señalan, en un estudio sobre las organizaciones mapuches hasta 1970, que “...el devenir del mapuche de este siglo es el de un sujeto que carece de interlocutores. El Estado chileno jamás formuló una política indigenista (al estilo mexicano) y, para los intelectuales lo indio no fue un problema central ni relevante en la comprensión de la realidad histórico-cultural del país. Cuando los mapuches alzaron su voz, ella sólo fue escuchada entre el murmullo de los pobres en general...” (1988:359). La coyuntura generada en el contexto del proceso de lucha contra la dictadura militar, y el avance y cambios en el tratamiento de la cuestión indígena a nivel internacional, contribuyeron a terminar con la impermeabilidad del Estado frente a lo

indígena, a delinear un sistema de interlocución con actores, temas y procedimientos institucionalizados, y a la definición de una política indigenista que, aunque autocentrada e incapaz de permear en su conjunto a los diferentes estamentos y políticas del Estado, representa el primer esfuerzo en esta materia.

Principales disposiciones de la Ley 19.253

Entre las disposiciones más importantes contempladas en el proyecto de ley, podemos destacar:

- Creación de un organismo técnico especializado encargado de poner en funciones las disposiciones contenidas en la ley: la *Corporación Nacional de Desarrollo indígena*.
- Establecimiento de *Áreas de Desarrollo indígena*, que corresponden a espacios territoriales en que han vivido ancestralmente los pueblos indígenas y que son inseparables con sus existencia y desarrollo. Las Áreas de desarrollo indígena son las unidades básicas para el establecimiento de planes y programas de desarrollo.
- Creación de un *Fondo de Desarrollo Indígena* cuyo objeto es financiar programas especiales dirigidos al desarrollo de los pueblos y comunidades Indígenas. A través de él se pueden desarrollar planes especiales de crédito, sistemas de capitalización y otorgamiento de subsidios en beneficio de las comunidades indígenas e indígenas individuales.
- Creación de un *Fondo de Tierras y Aguas* cuyas funciones esenciales son: desarrollar soluciones a los conflictos de tierras; ampliar la cabida de tierras indígenas; ampliar la disponibilidad de derechos de agua.
- Dispone la *protección de las tierras indígenas*, estableciendo que no podrá ser enajenadas, embargadas, ni gravadas, ni adquiridas por prescripción, permitiendo sólo su enajenación en favor de otro indígena.
- El *reconocimiento, respeto y protección de las culturas e idiomas indígenas*, que contempla entre otras medidas: (a) El establecimiento en el sistema educativo nacional de una unidad programática que posibilite a los educandos acceder a un conocimiento adecuado de las culturas indígenas y que los capacite para valorarlas positivamente; (b) La

incorporación de un curso de cultura indígena en la educación básica; (c) La protección del patrimonio arqueológico, cultural e histórico de los pueblos indígenas; (d) La inviolabilidad de cementerios y otros sitios sagrados.

- En el área de *educación*: (a) establecimiento en las áreas de alta concentración de población indígena de un sistema de educación intercultural bilingüe; (b) creación de un sistema especial de becas para estudiantes indígenas y la creación y mantención de hogares estudiantiles para indígenas; (c) Ejecución de planes especiales de alfabetización, con base en los principios de bilingüismo y biculturalismo que la ley consagra.

III. El Estado Actual de las Relaciones

Entre el Movimiento Indígena y el Estado:

Como hemos visto, las organizaciones indígenas, principalmente las mapuches, desarrollaron durante el pasado régimen militar estrategias “contra el Estado”, adoptando la movilización social como el instrumento preferencial de su acción política. Entendían entonces que la única forma de dar satisfacción a sus problemáticas y demandas era propiciando, junto a otros actores, el reemplazo del régimen militar por otro democrático que pudiera asumir las demandas indígenas y ser más sensible a sus planteamientos. Paralelamente, las organizaciones indígenas desarrollaron un rico proceso de negociación con el conglomerado político que luego se constituiría en gobernante, definiendo un conjunto de acuerdos, en los que básicamente éste último se comprometía a incorporar la demanda de los pueblos indígenas en su programa. Una vez instalado el régimen democrático, los pueblos indígenas persistieron en su estrategia negociadora, en la perspectiva de velar por el cumplimiento y profundización de los acuerdos asumidos, lo cual permitió, de una parte, institucionalizar procedimientos y formas de concertación y darles una organicidad y formalidad mínima y, de otra, empezar a dar concreción a las demandas más urgentes de los pueblos indígenas de Chile. Se fue así arraigando un cierto estilo de relacionamiento entre el movimiento indígena y el Estado.

En efecto, las iniciativas llevadas a cabo por el Gobierno de Patricio Aylwin hacia los Pueblos Indígenas estuvieron marcadas por una orientación y tendencia a considerar la demanda y propuestas de los

pueblos indígenas de Chile. Esta incorporación de la demanda como factor constituyente de la política indígena se llevó a cabo básicamente con arreglo a la participación de las organizaciones indígenas en el diseño de la nueva legislación y de otras iniciativas que tuvieron como expresión final la adopción de medidas respecto de problemáticas específicas por parte del gobierno, para lo cual se propició la institucionalización de espacios de participación, concertación y negociación entre ambos actores. Llevando el análisis hasta su extremo, y aún a riesgo de generalizar en exceso, podemos afirmar que dichos espacios de negociación y concertación, y el éxito -relativo por cierto- alcanzado en su gestión, nos confirman que la diversidad, pero por sobre todo el diálogo intercultural, es fecundo y fructífero, y probablemente el único camino eficaz y conocido para fundar una sociedad multicultural en la que los conflictos existen pero pueden ser gestionados no para beneficio de una de las partes sino del conjunto social.

El establecimiento de una institucionalidad que consagra niveles y modalidades de participación de los pueblos indígenas y de sus organizaciones en la gestión pública, y muy especialmente del organismo público (la CONADI) encargado de gestionar y materializar la nueva ley indígena y velar por la protección, fomento y desarrollo de los pueblos indígenas de Chile, hizo abrigar esperanzas de que este diálogo, y por tanto esta forma de concebir y gestionar las relaciones entre las sociedades indígenas y el Estado y el resto de la sociedad, iban a tener por fin canales institucionalizados, perdurables y sólidos, sobre los cuales sí se podía edificar una sociedad multiétnica respetuosa de las diferencias, abierta a la pluralidad.

Esta estrategia de negociación en que tanto el gobierno como los pueblos indígenas coincidieron, sin embargo, parece haber entrado en una fase de crisis y estancamiento. Por ello es que hemos afirmado al iniciar esta exposición que, desde nuestra perspectiva, las relaciones entre los pueblos indígenas y el Estado se encuentran hoy en una situación de *impasse*. La cuestión sobre la cual es necesario interrogarse, entonces, es por qué se llegó a esta situación de *impasse* en un contexto en el que los actores aún se felicitaban por los avances conseguidos. Describiremos entonces brevemente la forma en que se presenta esta situación de crisis, que es en realidad una crisis del sistema de relaciones entre el movimiento indígena y el Estado.

La crisis se desencadena ante la incapacidad del actual sistema de regulación de las relaciones entre las sociedades indígenas y el Estado, de gestionar adecuadamente una coyuntura específica pero que delataba

una insuficiencia de fondo de doble faceta: una faceta estrictamente legal y otra política. Veamos cuál es esta coyuntura.

Conforme a la Ley Indígena corresponde a la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, a través de su Consejo (integrado, como se ha dicho por 8 representantes indígenas, de un total de 17 consejeros entre los que se cuenta el Director de la institución) aprobar o rechazar las permutas de tierras indígenas, cuando por determinadas razones unas tierras indígenas deben ser desafectadas (es decir levantado su régimen de protección) para ser permutadas por otras de similar valor y extensión. Con oportunidad de la puesta en marcha de la construcción de la Represa hidroeléctrica Ralco en el sector precordillerano -Alto Bío Bío- de la VIII Región, donde habita el pueblo Pehuenche, el Consejo de la CONADI recibió un conjunto de solicitudes de permutas de tierras presentadas por un grupo -no la totalidad- de familias pehuenches cuyas tierras iban a quedar bajo el agua del lago artificial formado por la represa. Los Consejeros indígenas eran -y son- abiertamente opuestos a autorizar dichas permutas, mientras que una parte de los consejeros representantes de diversos ministerios eran favorables al otorgamiento del permiso. En circunstancias que el Consejo Directivo de la CONADI debía reunirse para resolver este asunto, el Gobierno destituyó sorpresivamente al Director de la Institución quien como se ha dicho era también miembro del Consejo, y a dos de los Consejeros representantes del Presidente de la República, todos ellos abiertamente contrarios a la idea de conceder la autorización para que se llevara a cabo la permuta de tierras, lo cual ponía en cuestión el futuro mismo de la represa. Sin analizar el fondo del asunto, en cuanto a la pertinencia de la permuta o la naturaleza de los proyectos desarrollados en tierras indígenas, este golpe de timón del gobierno orientado a crear condiciones favorables para la aprobación de las permutas de tierras por parte de la CONADI por la vía de incidir en la composición de su Consejo, puso en cuestión el principio fundamental sobre el que se habían sustentado y llevado a cabo los procesos de intercambio político entre el Estado y el movimiento indígena y de paso toda la institucionalidad que el gobierno había propiciado para la gestión política de la cuestión indígena, rompiendo con el clima de concertación y de negociación que se había extendido y desarrollado por espacio de cerca de siete años: el principio -que para los indígenas en realidad es un acuerdo- implícito de que las cuestiones que afectaran a las poblaciones indígenas debían ser objeto de negociación, lo cual suponía reconocer a las comunidades indígenas una real capacidad de participación en las decisiones sobre los asuntos que les concernían, por lo menos al interior de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena. En estas circunstancias es que ciertas

organizaciones y Consejeros indígenas de la CONADI declaran que las relaciones con el gobierno están congeladas, o incluso quebradas, reinando hoy un clima de alta conflictividad.

Vale la pena hacer aquí una pequeña detención para analizar el proceso a través del cual el Estado diseña y pone en aplicación las políticas sectoriales. Se dice que las políticas sectoriales tienen por finalidad resolver el desfase existente entre la reproducción de un sector y la reproducción de la sociedad misma (o de otros sectores dominantes). Durante toda la historia de Chile este desfase entre la reproducción de las sociedades indígenas y la sociedad chilena en general fue resuelto de manera autoritaria, y los indígenas sólo fueron objeto de las políticas públicas que voluntariosa pero ineficazmente fueron puestas en plaza con el objeto de integrarlos. Estos procesos de *ajuste* se llevan a cabo, como hemos dicho, a través del diseño y puesta en plaza de políticas, y están guiados por ideas objetivo (Bruno Jobert habla de “referencial”) con arreglo a las cuales se definen estos desajustes y, por tanto, el parámetro del ajuste mismo.

La coyuntura política de la transición, como hemos visto, ofreció condiciones favorables para que estos desajustes se empezaran a resolver. Para entonces el “referencial” (por utilizar la noción de Jobert) estaba organizado en torno a la idea de la “democratización de la sociedad”, de la democratización de las relaciones entre la sociedad y el Estado, de la instauración de condiciones que permitieran dar gobernabilidad al país, y de la idea de justicia social y equidad. Todo ello se incluía como ingredientes de un discurso que hablaba de un tipo de modernización distinta a la emprendida *-manu militari-* durante la dictadura militar, una modernización a la que igualmente aspiraban, como lo atestiguan sus discursos, las organizaciones indígenas. Creemos que en lo concerniente a las poblaciones indígenas el “referencial” queda perfectamente enunciado en el Programa del primer Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia (1990): “El objetivo a alcanzar es permitir el desarrollo económico y al mismo tiempo el desarrollo social y cultural de los pueblos indígenas en tanto tales. Se trata entonces de mejorar las condiciones de vida sin perder las identidades de los pueblos indígenas.... La política de la Concertación tiene por objetivo apoyar tanto la modernización y la identidad de los pueblos indígenas”. Modernización e identidad, desarrollo e identidad, desarrollo pero con respeto por la diversidad cultural, porque, como señalaba el Presidente Patricio Aylwin en mayo de 1990: “Un país moderno debe reconocer las diferentes culturas que lo componen... La nueva ley debe salvaguardar estos pueblos que son los pueblos primeros

de Chile. Esta debe ser una ley que sostenga el desarrollo armónico y equilibrado de estos pueblos rechazando toda forma de asimilación y de destrucción de sus culturas”¹⁷. De allí se deduce que, por lo menos en esta etapa, el desfase que parecía querer resolverse a través de la política indígena era, de una parte, entre una sociedad chilena moderna y que se beneficiaba de las ventajas del proceso de desarrollo y unas sociedades indígenas que estaban al margen de este proceso y, de otra, entre una sociedad chilena que se reconocía como una unidad culturalmente homogénea y unas sociedades indígenas a las que esta sociedad chilena en función de su pretendida homogeneidad cultural, negaba todo reconocimiento. Paralelamente, las características del proceso de intercambio político llevado a cabo con la finalidad de definir políticas orientadas a la superación de estos desfases, superaban el estilo autoritario que había llevado durante toda la historia republicana de Chile a la imposición de políticas hacia las poblaciones indígenas por parte del Estado, dando lugar a procesos de negociación y concertación efectivos.

De modo que esta acción del Gobierno (perfectamente legal, por cierto) orientada a favorecer condiciones para la aprobación de las permutas de tierras indígenas que serían inundadas por la represa, se interpretó por parte de las organizaciones indígenas como una puesta en cuestión de las formas de gestión de los asuntos indígenas que parecían ya bien institucionalizadas y afianzadas, y que se habían respetado por ambas partes. Pero esto en realidad pertenecía al ámbito de los implícitos que estaban en la base de los acuerdos entre el gobierno y las organizaciones, sin que tuvieran expresión real en la ley ni en la institucionalidad que consagraba. Desde nuestro punto de vista, el gobierno actual del Presidente Eduardo Frei, aún cuando corresponde a la misma coalición política que dio lugar a estos procesos de negociación, no asumió del mismo modo todo este discurso que ya hemos descrito en torno a cómo debían concebirse las políticas (sectoriales) hacia el mundo indígena, acerca de cuál era el “referencial” que debía orientarlas, y de la forma cómo debían llevarse a cabo los procesos de intercambio político para su formulación y puesta en plaza. Cuando el Gobierno se empeña en la aprobación de las permutas de tierras indígenas (que llevará a que un importante grupo de familias pehuenches deba ser relocalizado) lo hace bajo el argumento de que Chile necesita disponer de recursos energéticos para su desarrollo.

¹⁷ “Discurso del Presidente de la República con motivo del acto de creación de la Comisión Especial de Pueblos Indígenas” (17 de mayo de 1990). En: Comisión Especial de Pueblos Indígenas, 1991, pág. 9.

Según el esquema que ha guiado nuestro análisis, ello significa reformular el “referencial” en que se basaba esta nueva forma de concebir las políticas hacia el mundo indígena, y poner de relieve la necesidad de resolver un otro desface del que debería dar cuenta esta política sectorial: el desface entre los intereses llamados “nacionales” (la necesidad de contar con energía para el desarrollo del país) y los intereses particulares de las poblaciones indígenas (la preservación de sus territorios y de la base material que permite su reproducción material y cultural); el desface entre el desarrollo y por tanto la reproducción de la sociedad misma, y el desarrollo y por tanto la reproducción de las sociedades indígenas. Planteado de este modo, se puede hacer la constatación de que no obstante los avances experimentados en el plano legislativo, las formas de gestión política de la etnicidad en Chile aún no logran superar ciertas características propias de un anquilosado indigenismo integracionista que parecía definitivamente olvidado. Lo razonable es pensar que Chile ha dado sólo incipientes pasos en el camino por construir -que no sólo reconocer- su realidad multicultural y que la interrupción del diálogo intercultural que parece haberse abierto en el marco del proceso de negociación de la actual legislación indígena delata en efecto que las ideas en que se fundaba (llamémoslas “referenciales”) no estaban sino recién empezando a esbozarse en una sociedad chilena que aún se resiste a admitir y respetar su configuración multicultural. En el corto plazo es urgente reponer el diálogo y la comunicación, lograr un nuevo acuerdo que sirva de marco y regule las relaciones entre las sociedades indígenas y el Estado, y que permita seguir avanzando en este proceso largo y penoso de construir una sociedad distinta.



El carácter violento, sangriento, desintegrador y devastador de los conflictos llamados genéricamente étnicos, ha sido puesto de relieve en diversos estudios en el último tiempo. Así, Gurr llega a afirmar, sustentado en las escalofriantes estadísticas entregadas por la investigación de Barbara Harff (1995) que los “Conflictos etnopolíticos han sido la principal causa de guerra, inseguridad y pérdidas de vidas en el mundo contemporáneo” (1997 : 9). Pero construir las diferencias no necesariamente conduce al conflicto, a la exclusión violenta, al desastre que parece venir de la mano de los conflictos llamados identitarios, y esta visión catastrofista debe ser también analizada en el contexto de las luchas simbólicas de las que forman parte, o a las que proporcionan argumentos. Manuel Castell caracteriza la situación actual de transfor-

mación y crisis que afecta al conjunto de las sociedades, como de “esquizofrenia estructural” (1998: 24). “En esta situación de esquizofrenia estructural -dice Castell- entre función y significación, los modelos de comunicación social sufren una tensión creciente. Y cuando la comunicación se rompe, cuando ella cesa de existir, incluso bajo la forma del conflicto (como en las luchas sociales o la oposición política), individuos y grupos sociales toman sus distancias y perciben al otro como un extranjero, luego como una amenaza” (1993: 24). Si no hay reconocimiento o definitivamente se opta por la negación del otro, entonces no habrá comunicación posible, y lo que estará siendo puesto en cuestión será la existencia misma de ese otro. El temor frente a la violencia, a la desintegración, a la devastación estará entonces bien fundado.

Bibliografía

CASTELL, Manuel, 1998, *La Société en Réseaux*, París, Fayard.

COMISIÓN ESPECIAL DE PUEBLOS INDÍGENAS,

* 1991, *Congreso Nacional de Pueblos Indígenas de Chile*, Santiago de Chile, Comisión Especial de Pueblos Indígenas.

* 1993, *Ley Indígena (Ley N° 19.253)*, Santiago de Chile, Comisión Especial de Pueblos Indígenas.

CONCERTACIÓN DE LOS PARTIDOS POR LA DEMOCRACIA, 1989, *La Concertación de los Partidos por la Democracia a los Pueblos Indígenas*, mimeo.

FOERSTER, Rolf y MONTECINO, Sonia, 1988, *Organizaciones Líderes y Contiendas Mapuches (1900-1970)*, Santiago de Chile, Ediciones CEM.

GURR, Ted Robert, 1997, “Why do minorities rebel”? the worldwide geography of ethno-political conflicts and their challenge to global security”, en, *Federalism Against Ethnicity*?, Ed. Günther Bächler, Verlag. Rüegger, pp. 3 - 14.

HARFF, Barbara y GURR, Ted Robert, 1995, “Victims of the state”; genocides, political repression, and group repression from 1945 to 1995”, en, *PIOOM Newsletter and Progress Report, Leiden*, 7, N° 1, Winter 1995, pp. 24-38.

SARGET, Marie-Noëlle, 1996, *Histoire du Chili. de la conquête à nos jours*, París, L'Harmattan, (Collection Horizons Amériques Latines).

TIRONI, Eugenio, 1990, *Autoritarismo, Modernización y Marginalidad, El caso de Chile 1973-1989*, Santiago de Chile, Ediciones SUR.

Otros Documentos

- “Acta de Compromiso”. En: Comisión Especial de Pueblos Indígenas, *Congreso Nacional de Pueblos Indígenas*, Santiago de Chile, Comisión Especial de Pueblos Indígenas, 1991.

- Discurso del Ministro Secretario General de Gobierno, Enrique Correa Ríos, durante la realización del *Congreso Nacional de Pueblos Indígenas*. En: Comisión Especial de

Pueblos Indígenas. *Congreso Nacional de Pueblos Indígenas*, Santiago de Chile, Comisión Especial de Pueblos Indígenas, 1991.

- “Discurso del Presidente de la República con motivo del acto de creación de la Comisión Especial de Pueblos Indígenas” (17 de mayo de 1990). En: Comisión Especial de Pueblos Indígenas, *Congreso Nacional de Pueblos Indígenas*. Santiago de Chile, Comisión Especial de Pueblos Indígenas, 1991.

- “Resoluciones Congreso Nacional de Pueblos Indígenas de Chile”. En: Comisión Especial de Pueblos Indígenas, *Congreso Nacional de Pueblos Indígenas*, Santiago de Chile, Comisión Especial de Pueblos Indígenas, 1991.

- *Nütam*, Edición Especial, octubre de 1989; y N° 1, año V, 1989; Santiago de Chile, Ediciones Rehue.

- Decreto N° 30, que creó la *Comisión Especial de Pueblos Indígenas*, firmado el 17 de mayo de 1990. En: Comisión Especial de Pueblos Indígenas. *Congreso Nacional de Pueblos Indígenas*, Santiago de Chile, Comisión Especial de Pueblos Indígenas, 1991.

ADOLESCENTES/JOVENES: QUE POCO SABEMOS DE ELLOS¹

José Olavarría A.

1. Crisis y cambio en el último cuarto de siglo

En los últimos 25 años la sociedad chilena, al igual que todos los países de la región, ha tenido cambios profundos que han afectado la vida cotidiana de sus habitantes. Estas transformaciones, que han influido de diversas maneras la vida íntima de las personas, aparecen asociadas a diversos factores entre los que destacan: la redefinición del papel del Estado y sus efectos sobre las políticas y uso de los recursos públicos, la desarticulación de las organizaciones que les permitían establecer redes y vínculos sociales; el abrupto crecimiento e incorporación masiva de las mujeres al mercado de trabajo y su creciente autonomía y reconocimiento de sus derechos; y los procesos de modernización en las instituciones del país.

¹ Este artículo se inserta en el proyecto de J. Olavarría y P. Mellado "Ser padre. La vivencia de padres de sectores populares en Santiago", que contó con financiamiento FONDECYT N°1980280. Sirvieron de base para su redacción los trabajos de José Olavarría "Ser padre en Santiago de Chile", ponencia a la Conferencia sobre Paternidades en América, Lima, junio 1999, J. Olavarría y R. Parrini "Los padres adolescente/jóvenes. Jóvenes adolescentes y jóvenes frente al embarazo y nacimiento de un/a hijo/a. Antecedentes para la formulación y diseño de políticas públicas en Chile" que contó con financiamiento de UNICEF. Se agradece la pertinencia de los comentarios y observaciones de Teresa Valdés.

a) El modelo de familia y la participación del Estado

Tras el golpe de estado de 1973 se inició un profundo cambio en las prioridades de las políticas públicas que transformó al Estado, hasta ese momento agente activo en la generación de riqueza y construcción del país -a través del desarrollo de fuentes de energía, industrias básicas, obras públicas, transporte, entre otros- y salvaguarda y protector de los sectores medios y populares -mediante la educación y salud pública y gratuitas, los planes de vivienda, los subsidios a productos alimenticios, la legislación del trabajo, el sistema previsional, la sindicalización y capacitación-. Con la dictadura se consolidó un Estado “subsidiario” de la actividad de los agentes privados, y observador de lo que se ha denominado el mercado y la libre competencia.

Esta drástica modificación de la agenda y políticas públicas, así como de la asignación de prioridades y recursos, fue posible por la instalación de esa dictadura. Se suspendieron las libertades ciudadanas, se cerró el Congreso Nacional, se confiscaron y destruyeron los medios de comunicación que no apoyaron la nueva política, se eliminó literalmente a la oposición y se constituyó una fuerte alianza entre la oficialidad de las fuerzas armadas, que había provocado y triunfado en el golpe, con los grandes empresarios, partidos y sectores de derecha cuyo proyecto era transformar al Estado chileno en una entidad subsidiaria de las iniciativas de estos mismos grupos privados y sus socios transnacionales (‘las fuerzas del mercado’) a través de la política de libre mercado.

La implementación de la nueva política llevó a la modificación no sólo del tamaño del Estado y uso de los recursos públicos, sino también de las reglas de convivencia que habían prevalecido en las seis décadas anteriores, las que permitieron el acceso al uso de recursos públicos y el reconocimiento de ciudadanía -como actores sociales con derechos y deberes legalmente estatuidos- a crecientes sectores de la sociedad hasta ese momento excluidos. Inicialmente los sectores medios, luego a los sectores obreros organizados en torno a las nuevas industrias y a las explotaciones mineras; derechos que se fueron ampliando entre las décadas de los años 30 a los 70 a los pobres de las ciudades y a los campesinos.

Estas políticas permitieron que estos sectores sociales tuvieran acceso a la educación y a la salud públicas gratuitas, a contar con una legislación del trabajo que establecía, entre otros derechos, el contrato de trabajo y sus condiciones de inamovilidad, el salario familiar mínimo, las

asignaciones familiares por hijos, la incorporación a sistemas previsionales y de jubilación.

Dichas políticas, destinadas a establecer y proteger a las familias de los sectores medios y populares contribuyeron a fortalecer, en los sectores medios de la sociedad chilena, la familia nuclear patriarcal y a “construir” en los sectores populares urbanos un tipo de familia semejante. Ello se produce en el marco de las migraciones de campesinos a las ciudades y en las concentraciones de población en torno a las grandes ciudades y explotaciones mineras (Rosenblatt 1995, Klubock 1995, Hutchison 1995, Baros 1997).

Este tipo de familia nuclear patriarcal, fortalecida y/o creada desde el Estado a través de sus políticas públicas y la correspondiente asignación de recursos, hasta la década del setenta está sustentada en la clara división sexual del trabajo entre el hombre y la mujer y en la separación entre lo público y lo privado.

La redefinición de la agenda pública en el período de la dictadura -1973-1990-, el modo en que se utilizaron los recursos públicos y su política de ajuste afectaron las bases que favorecieron la existencia de este tipo de familia nuclear durante gran parte de este siglo. Se redujo el tamaño del Estado, se privatizó gran parte de las empresas públicas, disminuyendo drásticamente la cantidad de funcionarios tanto de la administración central como de las empresas. Se modificó la legislación del trabajo (“flexibilizando” el contrato de trabajo: restringiendo la sindicalización; jibarizando el salario mínimo y la asignación familiar mediante una drástica reducción del valor adquisitivo). Se privatizó parcialmente la educación y la salud pública. Se modificó el sistema de previsión social, pasando de un sistema de reparto a uno de acumulación y responsabilidad individual. Se eliminó los subsidios a alimentos (precios agrícolas) y a servicios de utilidad pública. Se redujo significativamente los recursos públicos orientados a proteger a los sectores prioritarios hasta ese momento (medios y populares). Se focalizó los recursos hacia los sectores más precarizados de la población a través de programas específicos, transformándose la educación y salud públicas y los planes de vivienda en servicios para la extrema pobreza.

Con el fin de la dictadura mediante el plebiscito de 1988 y la política de acuerdos políticos posterior, la nueva alianza democrática gobernante ha logrado incrementar significativamente los recursos asignados a los grupos protegidos de la sociedad durante la dictadura, pero manteniendo

criterios semejantes de focalización y en gran medida, los criterios definidos e implementados por el régimen militar.

b) La desarticulación de las organizaciones que generaban redes y vínculos de distintos sectores sociales

Uno de los impactos más severos que tuvo esta política en la vida nacional fue la desarticulación de instituciones y organizaciones que permitían vínculos y flujos constantes entre distintos sectores de la sociedad chilena, fuese como puntos de encuentro, negociación, debate, relaciones sociales que daban origen a la existencia de redes sociales informales consolidadas a lo largo de las últimas décadas. Con la represión a los partidos políticos, el cierre de sindicatos, centros de alumnos y federaciones de estudiantes, el control sobre las organizaciones vecinales, culturales, religiosas y la persecución, detención, apremios físicos y psicológicos, exilio y desaparición de muchos de sus miembros y dirigentes a nivel comunal y barrial, este entramado de organizaciones y las redes que se establecían a través de ellas prácticamente desapareció. Como consecuencia de ello se aisló, política, intelectual y socialmente, a los sectores populares y se fragmentó a los sectores medios, potencialmente contestatarios a la dictadura. Estas organizaciones y entes, que estaban principalmente constituidas por varones (lo público), permitieron, especialmente en los sectores medios y populares, una vinculación que les posibilitaba el acceso y participación, en mayor o menor medida, en el debate intelectual, social y político de los grandes problemas del país, también les posibilitaba ejercer presión y hacer valer la fuerza de sus organizaciones sobre las decisiones que se tomaban especialmente en el ámbito del Estado. Con la dictadura estas organizaciones se ven drásticamente reprimidas y reducidas o eliminadas.

Esta modificación profunda, vía represión, de los vínculos sociales y redes que se originaban en las organizaciones sociales por parte de la dictadura limitó los vínculos, especialmente de los varones, al ámbito de la familia, del vecindario más próximo y del propio trabajo, cuando se tenía. En muchos casos además, en sectores populares, las poblaciones fueron “limitadas” físicamente, rodeadas por canchas de fútbol con rejas de gran altura y muy pocos accesos, que posibilitaban un rápido control del movimiento de sus habitantes por policías y militares, los que a su vez servían de campos de concentración -especialmente para hombres- en los allanamientos a que periódicamente eran sometidos.

Los efectos de esta política siguen en alguna medida presentes en los sectores populares, donde el tipo de vínculos con otros sectores sociales, muestra la marginación social en que se encuentran. En contraste con los sectores medios, los pobres de fines de los 90' pueden movilizar menos apoyo social y sus redes informales alcanzan sólo un círculo de relaciones cercanas, generalmente familiares (Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza CNSP 1996). Los pobres encuentran apoyo en sus familias, pero los vínculos sociales que establecen más allá de la familia y el barrio o población donde viven no les permiten contactos que sean eficientes para mejorar sus condiciones de vidas. La familia es una fuente de vital de socialización, compañía y solidaridad, pero no es un mecanismo adecuado de movilidad social en los sectores populares (Olavarría, Benavente y Mellado 1998).

c) Precariedad del empleo y desocupación en los jóvenes

Otro impacto de la política aplicada por la dictadura, que aún hoy día persiste, es su efecto sobre la disponibilidad y calidad del empleo para los jóvenes. La retracción del mercado de trabajo en los primeros años de la dictadura y la modificación de la legislación precarizaron el empleo en un primer momento y luego lo transformaron en una constante. Los puestos de trabajo y su calidad se transformaron en la "variable de ajuste" privilegiada. Normalmente, es el empleo lo primero en ser afectado ante cualquier expectativa negativa de la economía: la disponibilidad de puestos de trabajo, su estabilidad, así como el nivel de remuneraciones. Y los primeros en ser afectados son los/as jóvenes.

Pese a que en los últimos años se comprueba un aumento de la participación de los jóvenes en la fuerza laboral y una disminución en la tasa de desocupación, la tasa de desocupación de los jóvenes supera ampliamente el promedio del total de la población. El desempleo, tanto para hombres como para mujeres, ha sido aún mayor entre los jóvenes de 15 a 19 años, observándose además que la desocupación femenina supera a la masculina. Esta tendencia se ha mantenido, como lo informa mensualmente el INE. Entre los jóvenes inactivos merece especial atención lo que se denomina "jóvenes no incorporados", es decir aquella proporción de la población juvenil que en su calidad de inactiva, no estudia ni realiza quehaceres del hogar o se incluye en otra categoría de inactivos. Este grupo sumado a los desempleados, ha constituido una masa de miles de jóvenes que permanecen excluidos económica y socialmente (Olavarría, Benavente y Mellado 1998).

Los efectos sobre los jóvenes han quedado expresados en las dos encuestas nacional de juventud realizadas por el INJUV de los años 1993 y 1997. Para la mayoría de los jóvenes la familia es el ámbito más importante de sus vidas, y en segundo término el trabajo, con mayor peso relativo en los hombres y en los adultos jóvenes. Es decir, se incrementa la importancia del trabajo con la paulatina asunción de los roles laborales y familiares, y culturalmente tiene una mayor significación entre los varones. Es así que casi el 60% de los jóvenes señaló en 1993 que no había suficientes oportunidades de trabajo para ellos, proporción que se incrementó en 1997 al 74,5%, estos valores en las mujeres son mayores; cerca del 80% opinó que eran discriminados laboralmente (opinión en que en el sector alto tiene un peso menor), y casi el 90% consideró que en los empleos se les pagaba poco (INJUV 1994, 1998).

El conjunto de dificultades que enfrentan los jóvenes para incorporarse al mundo laboral y permanecer en él provoca situaciones conflictivas, tanto en él o ella como al interior de la familia, que tienen que ver con la autonomía relativa de los jóvenes y la capacidad de asumir responsabilidades, entre ellas de independizarse económicamente y poder formar su propio hogar. Cuando consiguen un empleo, muchas veces se trata de trabajos precarios en actividades que requieren mucho esfuerzo y con ingresos insuficientes para satisfacer sus necesidades mínimas. La precariedad de la condición juvenil se ve agudizada dramáticamente entre los jóvenes que provienen de hogares pobres. En este contexto aparece la llamada “desesperanza aprendida” en cuya percepción ninguna acción individual puede modificar la situación de pobreza y desamparo (Valdés y Díaz 1993).

d) El movimiento de mujeres y su búsqueda de mayor autonomía

Desde comienzos de siglo se manifestó la movilización de grupos de mujeres, que tuvo una gran presencia y su mayor expresión en la lucha por el derecho a voto y la ciudadanía (obtenida recién en 1949) y que desde mediados de los 60' se hizo presente en organizaciones con una fuerte participación de mujeres, como las juntas de vecinos, los centros de madres y, a comienzo de los 70', las JAP. Este movimiento reapareció en el escenario público, ampliado y fortalecido, en la lucha contra la dictadura militar, por la defensa de los derechos humanos y el reconocimiento de mayor autonomía y derechos para las mujeres. La

desarticulación de las organizaciones y los movimientos sociales, especialmente en las poblaciones, y la represión a los (sus) hombres que las integraban y/o dirigían llevó a muchas mujeres de distintas condiciones sociales y edad a organizarse y reclamar tanto por sus seres queridos, como por los derechos conculcados y derrandar el fin de la dictadura y el reconocimiento de sus propios derechos, tendientes a una mayor equidad de género y autonomía para las mujeres. Las mujeres crearon, a partir de sus demandas y luchas, sus propias redes sociales, que fueron de gran importancia en el período que va desde el inicio de las protestas públicas contra la dictadura hasta el plebiscito del 88.

El movimiento de mujeres adquirió una fuerza desconocida hasta ese momento en la sociedad chilena y formuló, entonces, demandas por políticas públicas que mejoraran la condición femenina. Sus planteamientos se plasmaron en un programa de gobierno para las mujeres el que fue asumido por la coalición gobernante desde 1990, dando origen al SERNAM (Servicio Nacional de la Mujer) y una serie de políticas para la Igualdad de Oportunidades. Posteriormente, las mujeres han seguido con su plataforma de lucha y han logrado la incorporación a la agenda pública de parte de sus demandas, así como la formulación de algunas políticas que tienden a lograr ámbitos mayores de autonomía e igualdad entre hombres y mujeres. Muchas de sus reivindicaciones han sido atendidas y se ha legislado sobre ellas, destinado algunos recursos públicos para su puesta en marcha.

Pero las demandas de las mujeres no sólo se hacen presentes en el ámbito público, sino que también en la vida privada de las familias y las parejas. La búsqueda de creciente autonomía y de mayor equidad con los hombres comienza a producirse al interior de sus parejas y hogares y de alguna manera los varones, y especialmente los padres se han visto afectados.

e) La modernización de las costumbres y la búsqueda de mayor intimidad, y el amor romántico

En este mismo período, los procesos de modernización y globalización de la sociedad chilena se han intensificado y generalizado en algunos ámbitos de la vida social más allá de la economía y los negocios, alcanzando la cultura y los intercambios entre grupos diversos. Es así que pautas culturales inveteradas son relativizadas, afectando a las instituciones tradicionales y a las disposiciones personales, desestimán-

dose usos y costumbres arraigados por generaciones en ellos. La modernidad, en este sentido viene a alterar de manera radical la naturaleza de la vida social cotidiana y los aspectos más personales de la existencia de las personas. Siguiendo a Giddens (1997), la modernidad se puede visualizar en el plano institucional, pero los cambios provocados por las instituciones modernas se entretajan directamente con la vida individual y, por tanto, con el yo, permitiendo que uno de los rasgos distintivos de la modernidad sea la creciente interconexión entre los dos “extremos” de la extensionalidad y la intencionalidad del proceso: las influencias universalizadoras, por un lado, y las disposiciones personales, por otro (Giddens 1997).

Este proceso de modernización ha permitido, en el ámbito de la familia y la paternidad, que a través del tiempo el ejercicio de poder del padre sobre sus hijos y del esposo sobre su mujer haya sido reducido y acotado, generando formas y espacios que protegieron tanto a los hijos como a las esposas del poder omnímodo del padre. Siguiendo a Elias (1998), en la medida en que la sociedad se fue civilizando, se redujo el campo de violencia y el uso de la fuerza del padre hacia su mujer y sus hijos, transformándose muchos comportamientos antes aceptados socialmente, en delitos ahora penados. Esposas e hijos comenzaron a recibir la protección de la sociedad a través del Estado y éste se interpuso en el campo de dominio del padre.

Giddens (1992) postula que estos cambios han transformado la intimidad de las personas, cuyas repercusiones afectarían de modo significativo las relaciones entre los géneros, la vida de pareja y de familia, los lazos afectivos de todo tipo y la vivencia de la sexualidad. El patrón de transformación implicaría un paso desde una estructura jerárquica y autoritaria en las relaciones más inmediatas e importantes de los individuos a otra igualitaria y democrática, que enfatizaría el compromiso, la intensidad emocional y la autonomía de los sujetos (Gysling y Benavente 1996).

Pero en este proceso las orientaciones de cambios posibles, que toman las relaciones humanas a nivel íntimo, presentan contradicciones, no se trata de un proceso homogéneo ni único. Coexisten estilos de relación diversos, algunos de carácter marcadamente patriarcales, con otros más igualitarios. Diversas investigaciones señalan que los cambios sucederían con mayor intensidad ahí donde los influjos culturales de la modernidad calan más hondo: en los sectores sociales ligados a la globalización, a la universalización de ciertos valores, a la convivencia con distintas visiones de mundo y estilos de vida. Otros sectores, en

cambio, se opondrán a estos cambios, ya sea por una posición moral-religiosa que reafirma la tradición o por un acceso diferenciado a los procesos de la modernidad, sea por su realidad socioeconómica y/o disponibilidad de recursos culturales.

Es en este contexto en el cual es posible encontrar respuestas a múltiples preguntas que se hacen en nuestra sociedad acerca de los cambios en las costumbres, en especial entre adolescentes y jóvenes. Los efectos que han tenido estos procesos sobre la afectividad, sexualidad, salud reproductiva, constitución de pareja, paternidad/maternidad parecen ser variados y muchas veces contradictorios, especialmente entre los varones. Es así que en el campo de los estudios sobre construcción de identidades de género y de las relaciones entre hombres y mujeres es necesario tener presente este contexto sociocultural.

2. Los mandatos de la masculinidad dominante y la paternidad y los adolescentes/jóvenes

Las investigaciones que se han hecho sobre identidades masculinas han posibilitado explicaciones acerca del comportamiento de los varones a partir de los procesos de construcción de identidad y la socialización en la que han estado inmersos.

Existe un amplio acuerdo de que la masculinidad no se puede definir fuera del contexto socioeconómico, cultural e histórico en que están insertos los varones, y que ésta es una construcción cultural que se reproduce socialmente (Kaufman 1987; Gilmore 1994; Seidler 1994; Badinter 1993; Connell 1995; Gutmann 1996; Kim nel 1992; Fuller 1997 y 1998; Viveros 1998; Valdés y Olavarría 1997). Los/as diferentes autores/as coinciden en que es posible identificar cierta versión de masculinidad que se erige en “norma” y deviene en “hegemónica”, incorporándose en la subjetividad tanto de hombres como de mujeres, que forma parte de la identidad de los varones y que busca regular al máximo las relaciones genéricas.

Este “modelo” impondría mandatos que señalan -tanto al varón como a las mujeres- lo que se espera de ellos y ellas; siendo el referente con el que se comparan y son comparados los hombres. Se trata de un modelo que provoca incomodidad y molestia a algunos varones y fuertes tensiones y conflictos a otros, por las exigencias que impone. Si bien hay varones que tratarían de diferenciarse de este referente, ello no

sucede fácilmente dado que, así como representa una carga, también les permite hacer uso de poder y gozar de mejores posiciones en relación a las mujeres y a otros hombres inferiores en la jerarquía de posiciones.

Según este modelo de masculinidad dominante, los hombres se caracterizan por ser personas importantes, activas, autónomas, fuertes, potentes, racionales, emocionalmente controladas, heterosexuales, proveedores, cuyo ámbito de acción está en la calle, por oposición a las mujeres, a los hombres homosexuales y a aquellos varones "feminizados", que serían parte del segmento no importante de la sociedad, pasivas/os, dependientes, débiles, emocionales y, en el caso de las mujeres, pertenecientes al ámbito de la casa y mantenidas por sus varones. Investigaciones recientes (Fuller 1998; Viveros 1998; Valdés y Olavarría 1998) muestran que, pese a que los varones señalan que esos serían los atributos que los distinguen de las mujeres, enfrentados a su intimidad y a la vida, según sea la etapa en su ciclo de vida, esos "mandatos" están frecuentemente lejos de sus vivencias. Es decir coexisten, en una sociedad dada en un momento determinado, múltiples significados de la hombría; no todos los hombres son iguales.

A partir de este modelo los varones serían impulsados a buscar poder y a ejercerlo con las mujeres y con aquellos hombres que están en posiciones jerárquicas menores, a quienes pueden dominar. Llevaría entonces, a establecer relaciones de subordinación, no sólo de la mujer con respecto al hombre, sino también entre los propios varones, permitiendo la existencia de masculinidades hegemónicas y subordinadas (Kaufman y Pineda 1991; Ramírez 1993; Stern 1995; Ragúz 1995; Connell 1998; Cazés s/f; Kimmel 1997, 1998; Seidler 1994; Marqués 1997; Fuller 1997, 1998; Viveros 1998; Valdés y Olavarría 1998).

Diversos autores, no obstante, señalan que estamos en un periodo de cambios debido a la movilidad social y geográfica de las últimas décadas, a la expansión de los sistemas educativos y los niveles de estudios adquiridos, a las demandas del feminismo y las presiones del movimiento de mujeres, al creciente proceso de aceptación y reconocimiento de los hombres homosexuales y las demandas del movimiento *gay*, así como a las exigencias de la modernización. Este conjunto de situaciones, estarían abriendo un debate en torno a otras masculinidades e identidades femeninas más equitativas, no subordinadas o subalternas de la versión hegemónica.

Este modelo hegemónico de masculinidad, “norma” y “medida” de la hombría, plantea la paradoja de que los hombres deben someterse a cierta “ortopedia”, a un proceso de hacerse “hombres”. Es decir, “hacerse hombre” sería así un proceso al que está sometido el varón desde la infancia. “Ser hombre” es algo que se debe lograr, conquistar y merecer. En este contexto, para hacerse “hombre” los varones deben superar ciertas pruebas como: conocer el esfuerzo, la frustración, el dolor, haber conquistado y penetrado mujeres, hacer uso de la fuerza cuando sea necesario, ser aceptados como “hombres” por los otros varones que ya lo son, y ser reconocidos como hombres por las mujeres. Asimismo, son los otros hombres -y no las mujeres- los que califican y juzgan la masculinidad del varón. Ellas son su opuesto inferior, aun cuando su desempeño sexual los haga vulnerables a la reprobación de sus parejas.

En palabras de Norma Fuller (1997), la mujer y lo femenino representan el límite, la frontera de la masculinidad, lo abyecto. Coincidiendo con otros/as autores/as, señala que el hombre que pasa el límite se expone a ser estereotipado como no perteneciente al mundo de los varones, siendo marginado y tratado como inferior, como mujer (Lagarde 1992; Badinter 1993; Gilmore 1994; Kimmel 1997; Kaufman 1977; Viveros 1998; Parker 1998). Según estos/as autores/as, los varones al enfrentar esta tarea de “hacerse hombres”, manifiestan dificultades para superar todas esas vallas y satisfacer plenamente la norma, si es que alguna vez alguno lo logra. Por el contrario, la experiencia concreta de varones y mujeres señala que ambos deben superar pruebas para llegar a ser adultos, que ambos son activos y pasivos, emocionales y racionales, y que las mujeres son madres y los varones padres.

La masculinidad hegemónica establece, entonces, una variedad de requisitos para “ser hombre”: ser responsable, trabajador, “de la calle”, racional, emocionalmente controlado, heterosexualmente activo (penetrador), proveedor, jefe de hogar y padre, pero sería más hombres aún cuando además se es blanco, físicamente fuerte y deportista reciente, adulto joven, con educación universitaria, con ahorros en el banco, propiedades y con dominio sobre otros hombres (Badinter 1993; Marqués 1997; Barker y Lowenstein 1997; Kimmel 1998; Valdés y Olavarría 1998). Las presiones a que son sometidos los varones para lograr al menos algunas de esas características, serían vivenciadas como fuentes de frustración y dolor, dificultando el diálogo entre varones para no mostrar lo distantes que están de esos requerimientos, reprimiendo la demostración de sus afectos y llevándolos a simular comportamientos diferentes de sus reales sentires.

Entre los mandatos más determinantes en su vida está el que les señala a los varones que ellos se deben al trabajo, porque trabajar significa ser responsable digno y capaz, atributos que caracterizarían a la hombría en su fase adulta plena. El trabajo permite a los varones ser proveedores, cumplir con su deber hacia la familia, ser jefes de hogar y autoridad en su familia. Esta es una de las presiones que más sentirán los varones desde sus familias y su propia identidad, especialmente en los que tienen trabajos más precarios y menores recursos. En general, la pérdida del trabajo y la cesantía son vividas como una profunda desvalorización y crisis de la autoestima y afecta al conjunto de sus vivencias (Fuller 1997, 1998; Viveros, 1998; Valdés y Olavarría 1998; Olavarría et al. 1998).

Esta manera de ser hombre se ha transformado en lo “natural” -“los hombres son así”- y el resultado es que invisibiliza el poder de los hombres sobre las mujeres y de algunos hombres. Esta invisibilidad describe las relaciones de poder y al mismo tiempo las mantiene, gracias a la dinámica de la invisibilidad (Connell 1995, Bourdieu 1998).

Es en la etapa de la adolescencia y de la juventud, cuando los varones tienen que demostrar que ya no son niños ni “mujercitas”, donde la masculinidad hegemónica adquiriría su expresión más desenfadada y a veces brutal de lo que es ser “hombre”. Es la etapa de las pruebas, de los ritos de iniciación que permiten a un varón “ser hombre”. Aquello que ha sido caracterizado como “de la naturaleza de los hombres”, de su corporeidad, sería internalizado por los adolescentes/jóvenes como “lo masculino”. En esta etapa se fortalecería la homofobia, el sexismo y el heterosexismo y se harían demostraciones de ello ejerciendo violencia sobre aquellos/as que “la naturaleza” ha resuelto que son inferiores, débiles, pasivos, afeminados. Es el momento de demostrar que los varones son “verdaderamente hombres”.

Es el tiempo de “la calle” (Fuller 1997) que tiene que ver con el grupo de pares y su socialización en esta convivencia. Aprendizaje de la agresión, la sexualidad y la transgresión de las reglas representadas por los padres. Período en que viven la presión de los pares por subordinar a otros varones, afeminando a aquellos que expresan más sensibilidad, que son más débiles, que tienen el pene chico, son lampiños, no gustan de los deportes ni de los juegos bruscos, no participan de pandillas ni de conquistas engañosas a mujeres. Es una etapa que puede ser violentamente homofóbica. La búsqueda por demostrar su masculinidad (hegemónica) los llevaría a la formación de grupos y pandillas, con relaciones fuertemente autoritarias y lazos de solidaridad entre sus

miembros, que preservarían el modelo hegemónico masculino y rechazarían cada moderación con violencia. Son las pandillas que enfrentan a otras pandillas y las barras bravas que transforman en batallas campales los encuentros deportivos entre sus equipos. Esta es la etapa del ciclo de vida que concentraría la mayor proporción de delincuencia de los países de la región.

La interpretación del cuerpo del varón, como portador de “instintos”, de fuerzas irrefrenables que emergen de él, sería adquirida en esta etapa de la vida. Ello permitiría explicar y justificar comportamientos de violencia, fuertemente asociados a esta forma de ser varón. En la relación con las mujeres se aprendería a separar entre sexo y amor, distinguiendo a la mujer amada de las otras, otras que son objeto de conquista para poseerlas, aunque para ello sea necesario utilizar el engaño, la fuerza (Cáceres 1998; Valdés y Olavarría 1998; Olavarría et al. 1998). Es la etapa de los “quebradores” (Vive os 1998), de las pruebas de amor, y la actitud temeraria frente a la sexualidad, en que no hacen uso de preservativos en sus relaciones ocasionales hetero u homosexuales, pese a conocer su uso, porque a ellos o les pasaría nada y para no afectar el goce y la capacidad de mantener una erección; en esta etapa el adolescente no asume su paternidad.

Es en esta etapa, asimismo, donde se ha observado cambios en la sexualidad de los varones, que de alguna manera señalan modificaciones en el comportamiento y sentir (Kornblit et al. 1994; Givling et al. 1997).

3. Las consecuencias de la crisis en la vida de los adolescentes/jóvenes

Entre las consecuencias más irrefutables de los procesos acaecidos en el último cuarto de siglo está el embarazo y maternidad adolescentes, que se ha convertido, en los últimos años, en uno de los problemas más controversiales en la sociedad chilena. Se ha abierto un debate que se hace público, cada tanto, que abarca desde cuestiones morales, la educación sexual, la sexualidad y la salud reproductiva en los/as adolescentes así como sus derechos sobre los mismos, hasta prácticas y sentidos subjetivos en torno al deseo y el placer, entre otras.

Respecto a afectividad, la sexualidad, la salud reproductiva, la paternidad/maternidad y el nacimiento de hijos dentro y fuera del

matrimonio se ha realizado un conjunto de constataciones, entre las que destacamos las siguientes.

En relación al desarrollo de una sexualidad activa se ha establecido, a través de la opinión de los propios jóvenes (INJUV, Encuestas Nacionales de Juventud 1994 y 1997), que una proporción importante de los varones se inició sexualmente antes de los 15 años de edad y el grueso de hombres y mujeres lo hizo entre los 15 y los 19. Asimismo, que la edad promedio de inicio ha ido disminuyendo con los años, según el tramo de edad de los jóvenes, y que el inicio es más precoz a medida que las condiciones de vida son más precarias.

Cuadro N° 1

Edad de inicio de las relaciones sexuales en los jóvenes por sexo, edad y nivel socioeconómico, 1994 - 1997 (Porcentajes)

Aspectos	Año	Total	Sexo		Tramos de edad			Nivel socioeconómico		
			Hombre	Mujer	15-19	20-24	25-29	Alto	Medio	Bajo
Antes de 15 años	1994	180	25,0	9,0	32,0	16,0	16,0	15,0	18,0	19,0
	1997	150	24,0	7,0	25,0	11,0	16,0	6,0	13,0	19,0
Entre 15 y 19 años	1994	630	66,0	61,0	68,0	68,0	57,0	66,0	62,0	67,0
	1997	680	69,0	68,0	75,0	76,0	60,0	73,0	67,0	69,0
20 o más años	1994	190	9,0	30,0	n.a.	16,0	27,0	19,0	20,0	14,0
	1997	170	7,0	25,0	n.a.	13,0	24,0	21,0	20,0	12,0
Edad promedio	1994	170	16,0	18,0	15,0	17,0	18,0	17,0	17,0	17,0
	1997	170	16,0	18,0	16,0	17,0	18,0	18,0	18,0	17,0

Fuente: INJUV Informe Segunda Encuesta Nacional de Juventud, 1998.

Se ha observado (INJUV 1997) que, en cuanto a la frecuencia de las relaciones sexuales de los varones, casi la mitad de los activos sexualmente señaló tenerlas a lo menos una vez a la semana (46,0%) y algo menos del 20% no las había tenido en los últimos seis meses. Esta proporción varía según la edad. Es así que mientras un cuarto de los adolescentes (24,4%) que se ha iniciado sexualmente tenía relaciones a lo menos una vez a la semana, entre los mayores estos valores llegaron casi a los dos tercios (64,9%). En cambio es disímil el comportamiento según el grupo socioeconómico, siendo menor la frecuencia entre los varones con mejores condiciones de vida (ABC1) que en los otros grupos.

Cuadro N° 2
Frecuencia de las relaciones sexuales por tramo de edad, 1997
(Porcentajes)

Frecuencia	15 a 19 años	20 a 24 años	25 a 29 años	Total
Generalmente varias veces a la semana	5,3	17,9	31,0	19,7
Más bien los fines de semana	19,1	28,7	21,9	26,3
Más o menos 1 vez al mes	16,8	17,2	11,1	15,5
Con menos frecuencia	26,6	19,4	11,2	19,3
No ha tenido en los últimos seis meses	31,6	16,3	10,6	18,9

n = 1.053. Los varones que tuvieron relaciones sexuales.

Fuente: INJUV Segunda Encuesta Nacional de Jóvenes 1998. Reprocesado base datos por FLACSO.

En cuanto a las condiciones para tener relaciones sexuales (INJUV 1997), según la opinión de los jóvenes, una alta proporción de hombres y mujeres jóvenes considera que se puede tener relaciones sexuales cuando existe una relación amorosa en la pareja o ambos desean tenerla antes del matrimonio. Amor y querer compartido estarían en la base de la sexualidad activa de una proporción importante de los/as jóvenes. Puestos frente a cuatro opciones para tener relaciones sexuales: el amor, si ambos quieren, el matrimonio o el compromiso para casarse, los jóvenes (hombres y mujeres) señalaron mayoritariamente las dos primeras. El matrimonio y el compromiso de casarse tendrían, por el contrario, una importancia relativa menor. Amor y deseo son indicados por más del 80% de los/as jóvenes; el matrimonio y el compromiso para casarse sólo por el 17%.

Pese a que la población juvenil está disminuyendo en Chile y que a partir de 1970 ha habido una disminución porcentual de los/as infante/jóvenes, que entre 1982 y 1992 bajó del 30% al 27,2% (Valdés y Díaz, 1993) constatándose una tendencia al envejecimiento de la población (INE-CELADE, 1995), se ha establecido la creciente importancia, en términos relativos, de los hijos de madres adolescentes y jóvenes, en relación al conjunto de hijos nacidos vivos. Si se considera sólo a las madres adolescentes (menores de 20 años) se observa en las últimas décadas un crecimiento en la proporción de nacidos vivos de madres adolescentes, en relación a la totalidad de los nacidos vivos, desde un 10% en los 60' a un 15,0% en 1996, con una tendencia creciente en esta década.

Cuadro Nº 3
Hijos nacidos de madres Adolescentes, 1960 - 1996
(Porcentajes)

Año	% madres adolescentes
1960	10,5
1970	14,2
1980	16,7
1990	13,8
1995	14,6
1996	15,0

Fuente INE. Anuario de Demografía 1960 - 1996.

El impacto de la presencia de madres adolescentes se puede observar en distintos espacios de la vida nacional. Uno de ellos es la escolaridad y la aceptación de adolescentes embarazadas en diversos establecimientos educacionales. La magnitud de las cifras de alumnas embarazadas matriculadas en el sistema escolar es muy importante, en el año 1995 superó las 4.500 alumnas embarazadas y en 1996 fue 5.937 con una estimación de cobertura de algo más del 50% del total de madres inactivas adolescentes solteras al mismo año (Valdés Olavarría 1999).

Se ha comprobado que la tendencia al incremento de los hijos nacidos fuera del matrimonio de madres adolescentes, menores de 20 años, ha sido creciente a partir del año 1975. En los 60 y comienzos de los 70 rondó el 30%; llegó al 61,0% en 1990 y las últimas cifras disponibles, para el año 1996, señalan que el 74,2% en los nacidos vivos de madres adolescentes lo hizo fuera del matrimonio.

Cuadro Nº 4
Hijos nacidos vivos fuera del matrimonio
de madres adolescentes, 1960 - 1996
(Porcentajes)

Año	% ilegitimidad
1960	29,0
1965	29,5
1970	30,8
1975	36,0
1980	45,7
1985	55,4
1990	61,0
1996	74,2

Fuente INE. Anuario de Demografía 1960 - 1996.

En relación a los padres (varones), se ha establecido que la tendencia histórica del porcentaje de progenitores adolescentes (menores de 20 años), de hijos de madres adolescentes, ha crecido a partir de la década de los 70'. La cifra se duplicó entre 1970 y 1996, desde el 10,2% al 21,6%.

Cuadro N° 5
Progenitores adolescentes de nacidos
vivos de madres adolescentes
(Porcentajes)

Año	% progenitores adolescentes
1960	9,8
1965	10,2
1970	12,1
1975	15,4
1980	16,2
1985	14,7
1990	17,5
1996	21,6

Fuente INE. Anuario de Demografía 1960 - 1996.

Se ha constatado que una gran proporción de los padres de los hijos nacidos fuera del matrimonio (ilegítimos) tiene una edad cercana a la de la madre. Es así, que en 1996 casi dos tercios de los padres de nacidos vivos fuera del matrimonio (ilegítimos), de madres mejores de 15 años, no tenía 20 años de edad. El 85% de los padres de los nacidos de madres entre 15 y 19 años no había cumplido 25 años, y casi un cuarto no llegaba a los 20 años. En cifras absolutas de 1996 se observó que nacieron 39.213 hijos fuera del matrimonio (ilegítimos) de madres y padres menores de 25 años de edad. De ellos, 19 de varones/padres menores de 15 años, 8.967 de varones/padres entre 15 y 19 años y 30.415 de varones/padres entre 20 y 24 años de edad.

Cuadro N° 6

Nacidos vivos por grupo de edad del padre según nacimiento dentro o fuera del matrimonio (legitimidad) del nacido vivo, de madres menores de 25 años, 1996 (Porcentajes)

Grupo de edad del padre	Total	Menores de 15 años	15 a 19 años	20 a 24 años	25 y más años
Grupo de edad de la madre					
Total nacidos	264.793	21	11.048	57.961	195.763
Total de madres menores de 25 años	109.642	20	10.962	56.096	110.146
% madres menores de 30 sobre total	41,4	95,2	99,2	96,8	56,3
Menores de 15	1.126	3	704	304	115
15 a 19 años	38.575	15	7.849	23.527	7.184
20 a 24 años	69.941	2	2.146	26.059	41.734
Nacidos fuera del matrimonio	111.075	20	9.038	33.968	68.049
% sobre el total de nacidos vivos	41,9	95,2	81,8	58,6	34,8
Nacidos vivos fuera del matrimonio de Madres menores de 30 años	63.677	19	8.779	30.415	24.464
% sobre el total de madres	58,1	95,0	80,1	54,2	22,2
Menores de 15	1025	3	690	241	58
15 a 19 años	28.444	15	6.570	17.683	2.830
20 a 24 años	34.208	1	1.519	12.491	15.120

Fuente: INE; *Anuario de Demografía*, 1996.

El inicio en la sexualidad activa, el impacto del embarazo, la maternidad/paternidad adolescente y el nacimiento de hijos vivos fuera del matrimonio (ilegitimidad) ha planteado un conjunto de interrogantes. Varias de estas preguntas, especialmente las referidas a las adolescentes y jóvenes embarazadas y madres, han sido abordadas por diversos estudios que permitieron conocer su magnitud, variaciones a través de los años, efectos que produce en la vida de las jóvenes, en las condiciones de vidas de las madres adolescentes y de sus hijos, entre otros. Estos estudios han posibilitado, en gran medida, intentar el diseño de políticas focalizadas para apoyar a las jóvenes que se encuentran en esta situación, así como a prevenir el embarazo adolescente.

Pero hay dos grandes aspectos, entre otros, que no han sido abordados con la profundidad necesaria y que se hace cada vez más imperioso enfrentarlos para dar respuestas adecuadas que permitan la formulación de políticas orientadas a la juventud en torno a su sexualidad, salud reproductiva, maternidad/paternidad que les permita vivencias más armoniosas y con una mejor calidad de vida. El primer aspecto dice relación con los procesos acontecidos en el país en los últimos 25 años,

cómo ellos han afectado la vida cotidiana de chilenos y chilenas, especialmente de adolescentes/jóvenes, su intimidad y núcleos familiares. El segundo está referido a los hombres y cómo se relaciona su identidad de varones -en especial durante la adolescencia-, con los sentidos subjetivos y las prácticas en torno a la sexualidad, la salud reproductiva, la paternidad y la constitución de núcleos familiares.

4. Nuevas preguntas: cambios sociales, identidades de género y adolescencia/juventud

Es en este contexto: de redefinición del papel del Estado durante los últimos 25 años y de reordenación de la agenda política y asignación de los recursos públicos; de desarticulación de los vínculos sociales; de precariedad y calidad del empleo juvenil; de creciente fortalecimiento de las demandas del movimiento de mujeres por el fin de las discriminaciones y la igualdad de oportunidades y finalmente, de modernización de la sociedad chilena, en el que se debe situar, entender e interpretar los comportamientos de los adolescentes/jóvenes.

En este ámbito se están construyendo las identidades de género, tanto de hombres como mujeres, el tipo de relación que establecen y el sentido que dan a su sexualidad y salud reproductiva, así como las prácticas en torno a ellas. Conocemos de sus consecuencias en el mundo adolescente/juvenil, con una iniciación más temprana en la sexualidad activa, el uso esporádico de anticonceptivos, el incremento significativo del embarazo y maternidad/paternidad adolescentes en relación al conjunto, el nacimiento de hijos vivos fuera del matrimonio (ilegítimos) a niveles nunca vistos y la persistencia de un alto porcentaje de abortos. Pero poco sabemos acerca cómo es posible que esto suceda. ¿Qué es lo que lleva a los adolescentes/jóvenes a tener los comportamientos mencionados y sus consecuencias?

La información existente sobre los adolescentes/jóvenes es limitada, y más aún la referida a los varones y en especial a los que son/han sido parejas de mujeres adolescentes embarazadas y madres adolescentes/jóvenes. Pero, no por limitada es inexistente, por el contrario se han hecho una serie de avances en campos específicos. Es conveniente precisar que la información existente tiene orígenes diversos, ya sea en registros estadísticos, encuestas, relatos de vida y entrevistas en profundidad. Pero la información es muy precaria en el

caso de los varones padres adolescentes/jóvenes (Olavarría Parrini 1999).

Se hace necesario, por tanto, fortalecer una gran línea de investigación en torno a los adolescentes/jóvenes que permita la formulación y diseño de políticas públicas que apunten a este sector de la población, tendientes a dar respuestas a las demandas planteadas por varones y mujeres en estas etapa de su vida, hechas a través de las JOCAS, encuestas nacionales de la juventud del INJUV y diversas investigaciones que han consultado acerca de ello (Olavarría y Parrini 1999), que reconozcan sus derechos y los ejerzan, especialmente en el campo de la sexualidad y la salud reproductiva y permitan prevenir el embarazo adolescente y reforzar las responsabilidades de los hombres adolescentes/jóvenes en el embarazo y la paternidad de sus hijos.

Bibliografía

- Badinter, Elisabeth (1993). *XY, la Identidad Masculina*, Editorial Norma, Bogotá.
- Barker, Gary; Irene Loewenstein, (1997). Where The Boys Are. Attitudes related to masculinity, fatherhood, and violence toward women among low-income adolescent and young adult males in Rio de Janeiro, Brazil, *Youth & Society*, vol. 29, N° 2.
- Baros, M. Celia (1997). EL Teniente. Los hombres del mineral. 1905-1945. CODELCO, El Teniente, Santiago.
- Bourdieu, Pierre (1998). "La domination Masculine" Seuil, Collection Liber, París, Francia.
- Cáceres, Carlos (1998). "Jóvenes varones en Lima: dilemas y estrategias en salud sexual", en Valdés, T. y J. Olavarría (eds), *Masculinidades y equidad de género en América Latina*, FLACSO, UNFPA, Santiago.
- Connell, Robert (1995). *Masculinities: Knowledge, Power and Social Change*, University of California Press, Berkeley.
- Connell, R. (1998). "El imperialismo y el cuerpo de los hombres", en Valdés, T. y J. Olavarría (eds), *Masculinidades y equidad de género en América Latina*, FLACSO, UNFPA, Santiago.
- Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza "Encuesta sobre oportunidades y disponibilidades de los pobres. Resultados preliminares". CNSP, Santiago de Chile, 1996.
- Eliás, Norberto (1998). *La civilización de los padres y otros ensayos*. Editorial Norma, Colombia.
- Fuller, Norma (1997). *Identidades Masculinas. Varones de clase media en el Perú*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.
- Fuller, Norma (1998). "La constitución social de la identidad de género entre varones urbanos del Perú", en Valdés, T. y J. Olavarría (eds), *Masculinidades y equidad de género en América Latina*, FLACSO, UNFPA, Santiago.
- Gilmore, David (1994). *Hacerse Hombre. Concepciones culturales de la masculinidad*, Editorial Paidós, Barcelona.

- Giddens, Anthony (1992). *La Transformación de la Intimidad Sexualidad, amor y erotismo en las sociedades modernas*, Cátedra, Madrid.
- Giddens, Anthony (1997). *La modernidad e identidad del yo. El yo y la sociedad en la época contemporánea*. Ediciones Península, Barcelona.
- Gysling, Jacqueline y Benavente, Cristina (1996). *Trabajo, Sexualidad y Poder. Mujeres de Santiago*, Nueva Serie, FLACSO-Chile, Santiago.
- Gysling, Jacqueline, Cristina Benavente, José Olavarría (1997). *Sexualidad en Jóvenes Universitarios*, Nueva Serie FLACSO, FLACSO-Chile, Santiago.
- Gutmann, Matthew (1996). *The Meanings of Macho. Being a man in Mexico City*, University of California Press, Berkeley.
- Hutchison, Elizabeth (1995). "La defensa de las 'Hijas del Pueblo'. Género y política obrera en Santiago a principios de siglo" en Godoy, L. Et al (eds) (1995) *Disciplina y desacato. Construcción de identidad en Chile. Siglos XIX y XX*. SUR/CEDEM, Santiago.
- INE *Anuarios estadísticos*, Santiago.
- INE *Compendio estadístico*, Santiago.
- INJ (1994). *Informe de la Encuesta Nacional de Juventud*, Santiago.
- INJUV (1998). *Informe Segunda Encuesta Nacional de Juventud*, Santiago.
- Kaufman, Michael (ed) (1987). *Beyond Patriarchy. Essays by men on pleasure, power, and change*, Oxford University Press, Toronto.
- Kaufman, Michael (1997). "Las Experiencias Contradictorias del Poder entre los Hombres", en Valdés, T y J. Olavarría (eds) *Masculinidades. Poder y crisis*, Ediciones de las Mujeres N° 24, ISIS Internacional, FLACSO-Chile, Santiago.
- Kaufman, Michael; Magaly Pineda (1991). *Paradojas del Poder*, Serie Papeles para el Debate (s/n), CIPAF, Santo Domingo.
- Kimmel, Michael (1997). "Homofobia, Temor, Vergüenza y Silencio en la Identidad Masculina", en Valdés, T y J. Olavarría (eds) *Masculinidades. Poder y crisis*, Ediciones de las Mujeres N° 24, ISIS Internacional, FLACSO-Chile, Santiago.
- Kimmel, Michael (1998). "El desarrollo (de género) del subdesarrollo (de género): la producción simultánea de masculinidades hegemónicas y dependientes en Europa y Estados Unidos", en Valdés, T. y J. Olavarría (eds), *Masculinidades y equidad de género en América Latina*, FLACSO, UNFPA, Santiago.
- Kornblit, Ana Lía; Méndez, Ana María (1994). "Modelos sexuales en jóvenes y adultos"; *Acta Psiquiátrica y Psicológica de América Latina*, N° 40, vol. 3.
- Klubock, Thomas (1995). "Hombres y mujeres en El Teniente. La construcción de género y clase en la minería chilena del cobre, 1904-1951" en Godoy, L. Et al (eds) (1995) *Disciplina y desacato. Construcción de identidad en Chile. Siglos XIX y XX*. SUR/CEDEM, Santiago.
- Lagarde, Marcela (1992). "Identidad de Géneros", *Serie Cuadernos de Trabajo* (s/n), CENZONTLE, Managua.
- Marqués, Josep-Vincent (1997). "Varón y Patriarcado", en Valdés, T. y J. Olavarría (eds) *Masculinidades. Poder y crisis*, Ediciones de las Mujeres N° 24, ISIS Internacional, FLACSO-Chile, Santiago.
- Olavarría, José (1999). "Desejo, prazer e poder, questões em torno da masculinidade heterossexual", en Barbosa, Regina y Richard Parker (org) *Sexualidades pelo Avesso. Direitos, Identidades e Poder*. IMS/UERJ. Editora 14, Sao Paulo, Brasil.
- Olavarría, José (1999). "Ser padre en Santiago de Chile" Ponencia en la Conferencia Regional Paternidades en América, Lima, Perú, junio de 1999.
- Olavarría, José, Cristina Benavente, Patricio Mellado (1998). *Masculinidades Populares. Varones adultos jóvenes de Santiago*, FLACSO-Chile, Santiago.

- Olavarría, J.; Benavente C. y Mellado, P. (1998). "Los jóvenes de sectores populares. Miradas recientes". En: *Chile 97. Análisis y opiniones*, FLACSO-Chile. Santiago, pp. 287-324.
- Olavarría, José y Rodrigo Parrini (1999). "Los padres adolescentes Hombres adolescentes y jóvenes frente al embarazo y nacimiento de un/a hijo/a. Antecedentes para la formulación y diseño de políticas públicas en Chile". En edición, UNICEF-FLACSO.
- Parker, Richard (1998). "Hacia una economía política del cuerpo: construcción de la masculinidad y la homosexualidad masculina en Brasil", en Valdés, T. y J. Olavarría (eds), *Masculinidades y equidad de género en América Latina*, FLACSO, UNFPA, Santiago.
- Ragúz, María (1995). *Construcciones Sociales y Psicológicas de Mujer, Hombre, Femenidad, Masculinidad y Género en diversos Grupos Poblacionales*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.
- Ramírez, Rafael (1993). *Dime Capitán. Reflexiones sobre la masculinidad*, Ediciones Huracán, Río Piedras.
- Rosenblatt, Karin (1995). "Masculinidad y trabajo: el salario familiar y el estado de compromiso, 1930-1950". En: *Proposiciones* N° 26, *Aproximaciones a la familia*, SUR Ediciones, Santiago.
- Seidler, Víctor (1994). *Unreasonable Men. Masculinity and social theory*, Routledge, London.
- Valdés, T. y M. Díaz (1993). "Situación social y económica de los jóvenes y su resonancia en la vida familiar. Documento preparado para la Subcomisión Socioeconómica de la Comisión Nacional de la Familia", FLACSO, Santiago, 1993.
- Valdés, T. y J. Olavarría (1997). "Introducción". En: Valdés, T. y J. Olavarría (eds) *Masculinidad/es. Poder y Crisis*, Ediciones de las Mujeres N° 24. Isis Internacional, FLACSO Chile, Santiago.
- Valdés, T. y J. Olavarría (1998). "Ser hombre en Santiago de Chile: a pesar de todo, un mismo modelo". En: Valdés, T. y J. Olavarría (eds), *Masculinidades y equidad de género en América Latina*, FLACSO, UNFPA, Santiago.
- Valdés, T. y J. Olavarría (1998c). "Los estudios sobre masculinidades en América Latina: cuestiones en torno a la agenda internacional". Simposio sobre Participación Masculina en la Salud Sexual y Reproductiva: nuevos paradigmas. Oaxaca, México.
- Valdés, Teresa y José Olavarría (1999). "Las necesidades educativas de las adolescentes embarazadas/madres inactivas en Chile. Cobertura y déficit de matrícula en 1996", MINEDUC-FLACSO, Santiago.
- Viveros, Mara (1998a). "Quebradores y Cumplidores: biografías diversas de la masculinidad". En: Valdés, T. y J. Olavarría (eds), *Masculinidades y equidad de género en América Latina*, FLACSO, UNFPA, Santiago.

ECONOMIA

LA ECONOMÍA CHILENA EN 1998

Oscar Muñoz G.

El año 1998 quedó marcado por el quiebre de la tendencia de largo plazo que traía la economía chilena, como consecuencia de la política de ajuste. Esa tendencia se caracterizaba por un alto ritmo de crecimiento anual, del orden del 8%, el cual cayó a un 3,4 % en 1998. La intensidad de la política de ajuste se explica por la simultaneidad que se dio entre la crisis asiática que irrumpió con violencia en 1997, y el desequilibrio macroeconómico interno que venía arrastrándose. En efecto, en el primer trimestre de 1998 el gasto se expandió en 13,9% respecto del mismo período del año anterior, lo que correspondió a 6,7 puntos por encima del crecimiento del PIB. Para las autoridades, era claro que ese ritmo de expansión no era sostenible. Si a ello se le suma el impacto de la crisis internacional, que estaba afectando significativamente el precio del cobre, y los términos de intercambio en general (en 1998 estos cayeron en 11% respecto del año anterior), era evidente que se estaba ante una coyuntura que requería un ajuste importante en la política macroeconómica.

El efecto principal del desequilibrio entre el aumento del gasto y el aumento del producto es el crecimiento del déficit en la cuenta corriente. Pero este déficit se ve abultado aun más si ello coincide con una caída de las exportaciones y de sus precios. Esta combinación de factores llevó el déficit en cuenta corriente a un 6,3% del PIB, habiendo sido de 5,5% en 1997 y sólo 2% en 1995, según cifras oficiales. La importancia del déficit queda de manifiesto al considerar que un valor por encima del 4% se considera ya de riesgo, desde el punto de vista del financiamiento internacional. Esto quedó corroborado en una caída de los flujos de capitales externos netos desde un 9,4% del PIB en 1997 a

un 4,3% en 1998¹. Por lo tanto, fue inevitable que el Banco Central recurriera a las reservas internacionales, en su intento por evitar una devaluación mayor.

Este escenario plantea los temas principales de los debates económicos de 1998. La pregunta central fue ¿cómo abordar el ajuste? ¿Dónde debía recaer el peso de ese ajuste? ¿Cuáles deberían ser las prioridades de la política económica? Como puede esperarse frente a temas muy complejos, no hubo respuestas consensuales.

Hubo dos temas centrales en el debate. En primer lugar, cómo ponderar la importancia relativa de la política monetaria (léase tasa de interés) frente a la política cambiaria (léase devaluación). En segundo lugar, estuvo la cuestión del rol que debería tener la política fiscal.

1. El problema fiscal

Partiendo por este último tema, la cuestión de fondo tiene que ver con cómo se distribuye el peso del ajuste interno entre el sector privado y el sector público. En última instancia, una política de ajuste tiene que lograr una disminución del crecimiento del gasto, para alinearlo con el crecimiento del ingreso. Los dirigentes gremiales del sector privado no ahorraron oportunidad para manifestar su demanda de que el gobierno contribuyera al ajuste disminuyendo el gasto fiscal.

¿Cuál es la argumentación del sector privado? Esta se apoya en la evolución del superávit del sector público no financiero, que a partir de 1995 ha estado sufriendo una disminución. En ese año, el superávit fue de 2,1% del PIB, cifra que cayó a 0,9% en 1997 y en 1998 se habría convertido en un déficit de 0,8% del PIB, según informaciones de la Dirección de Presupuestos. El sector público no financiero incluye al Gobierno Central y a las empresas públicas. En tanto el Gobierno Central alcanzó un superávit de 0,4% del PIB las empresas públicas tuvieron un déficit de 1,2%, a pesar de una disminución de su gasto de 4,9% respecto del año anterior. Debe destacarse, sin embargo, el esfuerzo de ajuste realizado por el Gobierno en 1998, el cual habiendo sido autorizado por la respectiva Ley de Presupuestos para expandir el gasto fiscal en 7,6%, lo hizo sólo en 6,2%. Al mismo tiempo, se hizo el

¹ Carlos Massad, "Anatomía del proceso de ajuste y perspectivas para 1999", 25 de marzo de 1999.

esfuerzo adicional de disminuir el gasto de las empresas, como se mencionaba más arriba.

En abono de la política fiscal, debe recordarse además el impacto de la caída del precio del cobre y la disminución del crecimiento del PIB, que afectan considerablemente la recaudación tributaria. Es así como los ingresos corrientes del Gobierno Central prácticamente no crecieron en términos reales, en tanto los ingresos de las empresas públicas disminuyeron en casi 12% respecto del año anterior, en términos reales. Por otra parte, desde el punto de vista del gasto, para el gobierno era indispensable expandir algunos gastos que permitiera aliviar el costo social que le significaría el ajuste a los sectores más débiles y a los desempleados. Es este un compromiso político de que el costo del ajuste no recaería en los sectores más pobres.

Aunque no directamente relacionado con la política fiscal, otro tema que suscitó controversia con el sector privado fue la fijación del salario mínimo. A diferencia de años anteriores, esta vez se negoció con la Central Unitaria de Trabajadores un salario mínimo que incorporó un aumento real por encima del crecimiento de la productividad. El aumento pactado alcanzó al 12,7% respecto del salario mínimo anterior, y aumentos de 12,5% en 1999 y 10,4% en el 2000. El fundamento fue, aparte de las razones de equidad, la constatación de que el crecimiento de la productividad en años anteriores había sido superior al estimado (debido a revisión de las Cuentas Nacionales), con lo cual el salario mínimo base aparecía castigado en relación a lo que debería haber sido su tendencia. Sin embargo, para el sector privado esto fue una señal incoherente en un año de ajuste, ya que el salario mínimo suele usarse como un punto de referencia para la determinación de las negociaciones salariales.

2. La política monetaria

Un tema de intenso debate fue el rol que debería tener la política de tasas de interés frente a la política cambiaria. Ambos instrumentos son operados por el Banco Central. La tasa de interés, que representa el costo del dinero, está orientada a afectar directamente el gasto interno. Un aumento de la tasa de interés desincentiva especialmente los gastos de inversión, que tienen largos períodos de amortización, pero también los gastos de consumo, cuando las personas se endeudan para financiarlos. Puesto que una de las causas del desequilibrio macroeconómico era el exceso de gasto sobre ingreso, la política

monetaria se caracterizó por el aumento de la tasa de interés. El período se inició con una tasa relativamente baja, de 6,5%, producto de que a fines de 1997 las autoridades estimaron que se había completado el ajuste anterior, subestimando el impacto que tendría la crisis externa. Sin embargo, ya en enero de 1998 la tasa de referencia se llevó nuevamente al 7%, para luego llegar a 8,5% a principios de febrero y a 14% a fines de septiembre. Este aumento exagerado debe analizarse en función de lo que estaba ocurriendo en el mercado cambiario.

Después de años en que el principal problema cambiario había sido la apreciación sostenida del peso, y un tipo de cambio observado (de mercado) que se pegaba al piso de la banda de flotación, en los últimos meses de 1997 ese proceso se revirtió y el dólar observado pasó desde un nivel cercano a los \$ 420 a un nivel en torno a los \$ 450 en los primeros meses de 1998. Incluso a mediados de año este valor sobrepasó los \$ 460 y se acercó al valor del dólar acuerdo, lo que no ocurría hacía mucho tiempo. Las autoridades del Banco Central estimaron que se estaba produciendo un ataque contra el peso, al cual respondieron vendiendo reservas internacionales. El otro motivo de preocupación de las autoridades monetarias era que una devaluación muy pronunciada podría alterar la lucha contra la inflación, en la que se estaba obteniendo un resultado positivo, de acercamiento a la meta para el año, de 4,5%.

Frente a esta evolución del mercado cambiario, el Banco Central optó por jugarse contra una devaluación muy pronunciada, incluso estrechando la banda de flotación a un rango de 2% hacia arriba y 3,5% hacia abajo del dólar acuerdo en el mes de julio, pero permitiendo su ampliación en el resto del año, aunque sin retornar a la banda anterior. Se trató de transmitir la señal de que el Banco Central se comprometía con una relativa estabilidad cambiaria, incluso al costo de aumentar la tasa de interés. Mediante la esterilización de la liquidez que se producía con la venta de reservas internacionales, se forzó al mercado a una restricción crediticia de tal magnitud que la tasa de interés interbancaria creció al 63% durante algunos días a fines de junio y principios de julio².

¿Qué estaba en juego detrás de esta evolución inesperada de los mercados y de las respuestas de la política monetaria?

² Este era el segundo episodio en el año en que el Banco Central permitía un aumento de la tasa interbancaria en respuesta a ataques especulativos a la moneda. En enero, esa tasa había llegado al 92%.

La cuestión de fondo es si se busca el ajuste a través de la restricción del gasto interno o a través de la balanza comercial. En el primer caso, se usa la tasa de interés, por las razones indicadas. En el segundo caso, se utiliza preferentemente el ajuste cambiario o la devaluación. La autoridad monetaria decidió no optar por una devaluación declarada, sino por la restricción del gasto interno. Esta opción ha sido criticada en base a los siguientes argumentos: 1) el uso de la tasa de interés impone un costo exagerado al país, ya que induce una recesión, aumento del desempleo y posiblemente quiebra de algunas empresas; 2) puesto que el principal motivo del desequilibrio es la crisis externa, y que el déficit de la cuenta corriente había sobrepasado los umbrales de la prudencia, correspondía una devaluación real, que aliviaría los efectos recesivos; 3) el déficit de cuenta corriente que se había estado generando con anterioridad a la crisis asiática, se podía explicar por el abaratamiento de las divisas, que estimularon el gasto en importaciones. Por lo tanto, la devaluación real sería la política adecuada, desde el punto de vista de la consistencia del modelo de crecimiento exportador, el cual estaba siendo afectado hacía bastante tiempo por la apreciación del peso. Esta sería la oportunidad para recuperar un valor del dólar como el de principios de la década; 4) los temores a un impacto inflacionario serían infundados, toda vez que la inflación relevante para Chile en el exterior era negativa y muchos precios de bienes importados desde los países asiáticos estaban bajando. Por otra parte, mantener rígidamente la meta de inflación en condiciones de una crisis internacional y de un ajuste no debería tener una mayor prioridad que lograr el ajuste con un mínimo costo en producción y desempleo.

Por su parte, el Banco Central defendió su política en: 1) el tipo de cambio efectivamente se había devaluado en términos reales (alrededor de 6%), por lo que no era cierta la crítica de que el BC se oponía a toda devaluación; 2) había que diferenciar una devaluación gradual, que estaba ocurriendo, de una devaluación brusca, que podría tener efectos imprevisibles en las expectativas; 3) había que tomar en cuenta las lecciones de la crisis asiática y los problemas de la economía brasileña, de que una devaluación brusca puede desatar un ataque especulativo contra la moneda, en una coyuntura internacional de alta incertidumbre y riesgo; 4) una devaluación mayor podría haber creado problemas patrimoniales en el sistema financiero, que perjudicarían el crecimiento a mediano plazo; 5) la corrección de precios relativos implícita en una política de ajuste debe realizarse en forma gradual³.

³ Carlos Massad, *op. cit.*

Otras medidas adicionales que tomó el Banco Central para aliviar las presiones contra el peso, fueron la disminución a cero de la tasa de encaje a los ingresos de capitales de corto plazo; y la creación de instrumentos financieros indizados en dólares, que permiten absorber las demandas de divisas de los agentes que desean reestructurar sus activos financieros.

Hacia mediados de año ya se percibió que el ajuste estaba dando resultados, en términos de la disminución del gasto. En el segundo trimestre el exceso del aumento del gasto sobre el PIB fue cercano al 1%, tendencia que continuó en el segundo semestre para terminar a fin de año por debajo del PIB. De hecho, en el cuarto trimestre se registró un crecimiento negativo del PIB, de 2,8%, un crecimiento negativo del gasto de 13,2% y una brecha positiva de producto sobre gasto de 10,4%⁴. De un estado de las expectativas centradas en un ajuste que implicaba sólo una disminución del ritmo de crecimiento, se pasó a expectativas abiertamente recesivas, cuando surgió evidencia de que los sectores productivos estaban disminuyendo la producción. Por otro lado, a lo largo del año había estado aumentando el desempleo, desde un nivel de 5,3% en marzo, a 6,1% en junio, 6,8% en septiembre y 7,2% en diciembre, lo cual causó inquietud entre los trabajadores y en el Gobierno. Se planteó un debate sobre si la economía estaba en recesión, discusión que algunos personeros trataron de circunscribir a la definición técnica, pero que en términos más amplios implicaba que la actividad productiva estaba desacelerando fuertemente su ritmo. El resultado final fue un aumento del PIB de sólo 3,3% en el año, el que contrasta con las expectativas a comienzos del período de un crecimiento superior al 5,5%.

Una disminución del ritmo de actividad productiva o, peor aun, la caída de la producción, no sólo es negativa por los efectos sociales que genera, como el aumento del desempleo, el estancamiento de los salarios, o las dificultades fiscales, sino también desde el punto de vista del ajuste. En efecto, uno de los objetivos de esta política es el aumento del ahorro nacional. Es la contrapartida de la disminución del déficit en cuenta corriente. Pero al disminuir el ingreso nacional es muy difícil aumentar el ahorro y, por el contrario, suele ocurrir lo contrario. Por esta razón, una política de ajuste debe manejarse entre dos riesgos a evitar: por una parte, no ser tan blanda que impida la credibilidad de los agentes financieros y estimule un ataque a la moneda; ni ser tan dura

⁴ GERENS. *Informe de Coyuntura*, abril 1999.

que empuje a la economía a una recesión, haciendo más difícil el aumento del ahorro.

3. La consistencia de la política macroeconómica

Una evaluación más amplia de la política macroeconómica en 1998 muestra que, más allá del uso de los instrumentos, existen algunas inconsistencias que en tiempos de crisis han alcanzado mayor gravitación. En lo sustantivo, se trata de que bajo el régimen de autonomía del Banco Central, han quedado de manifiesto las diferencias de criterios y objetivos de las principales autoridades económicas del país, las que no dejaron de ejercer influencia en los mercados.

Por una parte, las autoridades económicas de Gobierno, responsables de la política fiscal y de la política de desarrollo productivo, como son los Ministros de Hacienda y Economía, respectivamente, manifestaron sus inquietudes respecto de los problemas que le estaba creando al sector real de la economía la excesiva apreciación del peso en años anteriores. Por esta razón, esos Ministros expresaron su convicción de que frente a la crisis externa, había espacios para una devaluación mayor a la que se estaba operando. Mirado en la coyuntura respectiva, el objetivo de tales expresiones era quitarle dramatismo a las devaluaciones que se produjeron, ya que ellas correspondían a lo que esas autoridades esperaban hacía tiempo. Esto implicaba hacer recaer el peso del ajuste en el sector externo, vale decir, en las importaciones, en tanto las exportaciones deberían verse estimuladas.

Por su parte, la autoridad del Banco Central privilegió el objetivo de contención inflacionaria y de defensa del valor de la moneda, lo que se tradujo en reiteradas declaraciones contrarias a mayores devaluaciones que las que ya se habían producido. De ambas fuentes de autoridad económica emergían señales contradictorias para el mercado y en particular, respecto del tipo de cambio.

Dos problemas que se plantean son, primero, si debe haber una conducción coherente y coordinada de la política económica, y segundo, de haber discrepancias, donde radica la autoridad final para decidir las prioridades. La organización económica actual no resuelve estos problemas. La posibilidad de coordinación se basa en la disponibilidad de ambas partes para consensuar los objetivos y metas macroeconómicas. Sin embargo, cabe notar un desequilibrio en el dominio de ambas instancias sobre los instrumentos de política. En tanto

el Ministerio de Hacienda puede actuar sobre el gasto fiscal, el Banco Central tiene atribuciones sobre una variedad de instrumentos, como la tasa de interés, el tipo de cambio, la regulación de los movimientos de capitales y la política de reservas internacionales, entre otras. Podría pensarse que el Ministro de Hacienda tiene otros instrumentos a su disposición, como los impuestos, la venta de empresas públicas o el endeudamiento en el mercado de capitales, pero en realidad son instrumentos que deben pasar por un debate político, al menos los dos primeros, y estar sujetos a factores aleatorios, como el nivel de actividad y precio del cobre, de fuerte incidencia en la recaudación tributaria. Aún más, el propio gasto fiscal no es una variable que ese Ministerio pueda manejar tan a su discreción, ya que tratándose de un sector tan amplio y heterogéneo como el sector público, las normas presupuestarias vigentes permiten que las instituciones fiscales ejecuten niveles de gasto en un período que no necesariamente corresponden a los límites autorizados. Ello se debe al proceso de anticipación o postergación de gastos.

De todo esto resulta que el Banco Central aparece con una gran capacidad de decisión frente a las opciones de las autoridades de Gobierno. De aquí surge la paradoja de que una autoridad que tiene autonomía respecto del Gobierno, tiene mayor capacidad de decisión en la política macroeconómica. Una lectura posible es que esto es conveniente, porque asegura la primacía de criterios técnicos por sobre criterios más comprometidos políticamente, como son los ministeriales. Sin embargo, es un resultado menos legitimado con el sistema democrático, ya que los Ministros representan directamente al Presidente de la República, que es la máxima autoridad elegida democráticamente⁵. Esta paradoja se manifestó en términos prácticos frente a la opción entre mantener la meta de inflación, favorecida por el Banco Central, y el objetivo de lograr una devaluación real mayor, sugerida por las autoridades de Gobierno.

Por cierto, las consideraciones anteriores no pretenden descalificar la autonomía del Banco Central. Esa autonomía ha facilitado logros importantes, como la disminución de la tasa de inflación, que ha llegado a niveles inéditos desde principios de siglo. Pero tampoco se puede negar que hay un problema planteado en relación a la coordinación de las políticas macroeconómicas y en relación a donde reside la autoridad máxima de decisión cuando existen discrepancias. Esto plantea el viejo

⁵ Ver Patricio Meller, "Autonomía y credibilidad del Banco Central", *El Diario*, 16 de marzo de 1999.

tema de cómo conciliar los criterios técnicos y los criterios político-técnicos de decisión en una democracia.

4. El problema del ahorro

Un problema de mediano plazo que se ha estado gestando se refiere a la disminución de la tasa de ahorro nacional. La tendencia durante los años 90 ha sido decreciente, con la excepción del año 1995, cuando se empujó al 23,8% del PIB. En 1998 cayó al 20,2%, en parte por razones coyunturales como la disminución de los términos de intercambio y el ajuste, que afectaron negativamente el crecimiento del ingreso real. Pero, más allá de la coyuntura, la evidencia es que el ahorro interno no logra recuperar el dinamismo que mostró a fines de la década pasada.

Esto es grave porque el ahorro interno cumple dos funciones básicas: por una parte contribuye a financiar la inversión y el crecimiento, y por otra, permite disminuir o controlar el déficit en la cuenta corriente. El fuerte aumento de este déficit en 1998 es otra manifestación de la caída del ahorro.

Con relación al crecimiento a mediano plazo, se ha estimado que los actuales niveles del ahorro interno no podrían financiar una inversión suficiente para crecer a ritmos como los que traía la economía. Incluso si se aceptara una meta de crecimiento inferior a la del pasado reciente, por ejemplo, de 6% anual, sería preciso aumentar y sostener la tasa de ahorro nacional en el 22% del PIB⁶. Este crecimiento inferior, por otra parte, difícilmente podría sostener un aumento de la productividad y de los salarios como los que se logró en los años 90.

Este problema de la insuficiencia del ahorro nacional inculcó al Gobierno a preparar las bases de una política para incentivar el aumento del ahorro privado. Para ello se constituyó una Comisión de alto nivel, a la que se le encomendó elaborar una propuesta⁷. Las proposiciones se orientaron fundamentalmente hacia la eliminación de algunos incentivos engorrosos de aplicar (como el artículo 57bis), simplificándolos, y el establecimiento de nuevos incentivos basados en la disminución de la tasa marginal de impuesto a la renta; el aumento del tope a las

⁶ Juan Andrés Fontaine, "¿Es sostenible nuestro déficit en cuenta corriente?", *Estudios Públicos* N° 72, primavera 1998.

⁷ Ver Dominique Hachette, "Comentarios al informe de la Comisión del Ahorro", *Estudios Públicos* N° 72, primavera 1998. Se presenta un resumen del informe y un análisis del mismo.

cotizaciones previsionales, desde 60 UF a 90 UF, y la obligatoriedad de cotizar para los trabajadores independientes. Adicionalmente se sugirió incentivar el ahorro de los sectores de bajos ingresos con un subsidio al ahorro de hasta 1 UF mensual y el ahorro destinado a financiar la educación de los hijos. No todas las propuestas fueron aceptadas por el Gobierno. Se aceptaron las modificaciones al artículo 57bis, que otorga incentivos al ahorro en instrumentos financieros, así como el estímulo al ahorro para la educación.

Para tener una idea sobre la relevancia de los distintos instrumentos de ahorro, vale la pena recordar la forma cómo éste se genera en Chile. Se pueden identificar cuatro fuentes: el ahorro de las empresas, el ahorro forzoso de las personas (cotizaciones previsionales), el ahorro voluntario de las personas y el ahorro del sector público. La proporción más alta proviene del ahorro de las empresas y luego, en proporciones comparables, están el ahorro previsional y el ahorro del sector público. Una proporción no despreciable, que puede ser del orden del 4% del PIB, es un desahorro de las personas.

Una pregunta central es ¿cuáles son las fuentes más probables para aumentar el ahorro nuevo, de manera que no se produzca sustitución de ahorro actual? Aunque el sector privado ha sido insistente para pedir la disminución del impuesto a las utilidades reinvertidas (las que tienen el mismo trato que las utilidades distribuidas), argumentando que esas utilidades son la principal fuente de ahorro, el Gobierno no acogió esta idea (que tampoco fue propuesta por la Comisión) sobre la base de que ello implicaría sustituir ahorro público por ahorro privado⁸. Algo parecido puede decirse respecto de la propuesta de aumentar el ahorro forzoso (previsional) de las personas, ya que puede suponerse que quienes están en los tramos más altos de ingresos realizan ahorros voluntarios, los que podrían verse disminuidos al tener que hacer ahorros forzosos. En todo caso, esta propuesta no fue acogida por el Gobierno.

Estas situaciones ilustran las dificultades para aumentar el ahorro en Chile. Ellas están muy relacionadas con la enorme desigualdad en la distribución del ingreso, porque al otorgarse incentivos al ahorro privado necesariamente se beneficia a los grupos de más altos ingresos, lo que resulta impopular y de difícil trámite político. Quienes tienen

⁸ Hachette menciona otras razones que harían desaconsejable diferenciar la tributación a las utilidades de las empresas: ella es un anticipo de la tributación a las personas y el incentivo a retener utilidades mediante reinversión podría inducir a inversiones ineficientes. Op. cit. p. 245.

verdadera capacidad de ahorrar son los grupos de altos ingresos, por lo que los incentivos tributarios les permiten aumentar más rápidamente aun sus ingresos futuros. Pero la otra lectura es que sin mayor ahorro difícilmente se podrá financiar el aumento de la inversión, el crecimiento de los empleos y de los salarios, que es la base real para el mejoramiento de la distribución del ingreso.

Tampoco debe descartarse la necesidad de un aumento del ahorro público que, como se planteó más arriba, ha estado disminuyendo en los últimos años, lo que incluso se ve agravado al considerar que el Banco Central está incurriendo en un déficit equivalente al 1% del PIB. La sugerencia de debatir el tema de una reforma tributaria más integral, que aumentara la carga tributaria, desató una fuerte controversia política, que incluso afectó el Gabinete. Aunque el Ministro de Hacienda ha planteado la idea de abordar una reforma tributaria, que introduzca más racionalidad y estabilidad en el sistema impositivo, aunque sin aumentar la carga, el tema debió postergarse una vez más debido a la crisis económica y a la susceptibilidad política del tema. Con todo, lo que queda en pie es que sigue estando abierta la vía de aumentar la recaudación fiscal mediante el control de la evasión. El Servicio de Impuestos Internos ha realizado un esfuerzo importante de modernización de su gestión, lo que le ha permitido disminuir considerablemente la evasión, aun cuando todavía existe margen para continuar por esa vía.

La otra forma de abordar el aumento del ahorro público es vía disminución del gasto. Esta proposición también tiene alta sensibilidad política, porque usualmente se la entiende como una disminución de la responsabilidad del Estado, especialmente en el área social, que absorbe cerca de las tres cuartas partes del gasto público. Sin embargo, si se la interpreta, no en ese sentido, sino en el marco de la modernización y reforma del Estado, la propuesta podría involucrar un esfuerzo de mayor selectividad y eficacia en el gasto público. En otras palabras, si esa política significara un aumento de la productividad y de la calidad de la gestión pública, sería factible pensar en un aumento de las prestaciones públicas pero con menor gasto. El ejemplo mencionado de modernización del Servicio de Impuestos Internos es un caso al respecto. El Comité Interministerial de Modernización del Estado fue creado precisamente para avanzar en esta dirección.

Una última consideración al respecto es que no debe suponerse que hay una relación de causalidad estrecha entre el aumento del ahorro y el aumento de la inversión. Este es un viejo tema, ya planteado por

Keynes. En la versión keynesiana, lo fundamental es aumentar la inversión, la que al inducir un crecimiento del ingreso, termina generando un mayor ahorro. Por cierto, este análisis se basó en el contexto de una economía en recesión, pero su implicancia es que al haber cierto grado de independencia entre ambas variables o, incluso, una relación inversa a la usualmente supuesta, una política orientada a aumentar las oportunidades de inversión puede tener tanta o más importancia que una política de ahorro. Ello no significa desconocer que contablemente la inversión de cada período debe estar financiada, pero sí considerar que el factor dinamizador puede estar más ligado a las oportunidades de inversión que a los factores del ahorro.

5. La reforma arancelaria

También como una forma de mejorar la eficiencia económica, se llevó a cabo una reforma arancelaria. El objetivo de esta reforma es facilitar una mejor asignación de recursos, al acercarse más los precios nacionales a los precios internacionales. De paso, contribuye también a disminuir los efectos selectivos de los convenios comerciales, los cuales de hecho generan desigualdad arancelaria. Esos efectos selectivos contribuyen a desviar comercio, por ejemplo, importaciones, desde regiones donde se produce más barato relativamente hacia regiones en que se produce más caro, pero que, como consecuencia de los convenios comerciales, en Chile resultan de menor precio. La ley considera una disminución uniforme y gradual de aranceles equivalentes a 5 puntos, con lo que la tasa vigente que era de 11% bajará a 6% al completarse la rebaja en el año 2003.

Esta política suscitó debates que se centraron en dos aspectos centrales: la posibilidad de rebajas desiguales, para introducir selectividad en la política arancelaria; y la compensación de ingresos tributarios por la pérdida en la recaudación fiscal. El tema de la selectividad fue planteado fundamentalmente por el sector de pequeños y medianos empresarios, y por los agricultores tradicionales, quienes se sienten muy afectados por la crisis económica y por la política de liberalización comercial. Sin embargo, el Gobierno desechó esta demanda sobre la base de no innovar en materia de neutralidad de la política arancelaria, y por las razones recién señaladas.

El problema de la compensación fiscal indujo al Gobierno a plantear la necesidad de nuevos tributos que compensaran los aranceles más bajos. La necesidad de la compensación se justifica por dos razones: primero,

porque de otra manera empeoraría el equilibrio fiscal, en circunstancias que ya este equilibrio es precario; segundo, porque si no hubiera compensaciones, ello equivaldría a una disminución del ahorro público en beneficio de un mayor consumo privado (debido a precios de importación más bajos). Estos efectos van exactamente en la dirección opuesta a lo que se requiere en la economía chilena (aumento del ahorro privado y público).

La propuesta de compensaciones fiscales fue también intensamente debatida y cuestionada por el sector privado, el cual consideró que un aumento de impuestos estaba fuera de las reglas del juego anunciadas por el propio Ministerio de Hacienda. Sin embargo, los nuevos impuestos aprobados son indirectos y afectan algunos consumos muy específicos: el tabaco, la gasolina y los actos jurídicos y operaciones de crédito. Estos aumentos impositivos serán también graduales, a medida que disminuyen los ingresos por aranceles.

Una segunda fuente de compensación es la eliminación gradual de instrumentos que subsidiaban a las exportaciones menores y a las importaciones de bienes de capital. En el marco de los compromisos asumidos con la Organización Mundial de Comercio (OMC), estos instrumentos deberían desmontarse gradualmente. Una parte de estos recursos se destinarán a compensar la rebaja arancelaria y otra parte se redestinará a los sectores de pequeños y medianos empresarios, a través de instrumentos de fomento a la productividad y a la modernización tecnológica.

6. Las perspectivas para 1999

Sucesivas rebajas de la tasa de interés por el Banco Central, hasta dejarla en 6,5% en abril de 1999, tienen una doble significación: por un lado, un reconocimiento de que efectivamente hubo un frenazo monetario en la economía, el cual generó una caída de la producción mayor a la esperada por las autoridades, amenazando convertirse en una recesión de mayores proporciones; por otro, una expectativa bastante firme de que el panorama internacional había comenzado a evolucionar favorablemente, sobre todo después que la crisis brasileña logró estabilizarse, gracias a los acuerdos establecidos entre el Gobierno de ese país y el Fondo Monetario Internacional, que le valieron nuevas líneas de crédito. Incluso el real logró en marzo una apreciación de 15% con respecto al mes anterior, denotando un mejoramiento importante de las expectativas. En Chile, el mejoramiento de las expectativas se reflejó

también en el índice de precios de la Bolsa de Comercio, el cual hasta mediados de abril subió en más de 25%, en parte ciertamente influido por la misma rebaja de las tasas de interés del Banco Central, pero también por la operación de venta de Endesa.

Con todo, la recuperación de la actividad económica y del empleo tiene un tiempo de rezago. Para el primer trimestre de 1999 se esperaba que continuara la caída del producto, estabilizándose hacia el segundo trimestre, para comenzar una reactivación más fuerte en el tercer trimestre. La mayoría de las proyecciones económicas para el año apuntaban a cifras bastante inferiores a la expectativa del Banco Central que, a comienzos del año, apuntaba a un 3% de aumento del PIB. Sin embargo, el propio instituto emisor reconoció después que la recuperación sería más lenta que esa cifra, situándose entre 2 y 3%. Un promedio de las proyecciones hechas por los organismos especializados, pronosticaba un crecimiento económico escasamente superior al 2%, con una inflación en torno a la meta oficial de 4,3%, un desempleo del 8% y una disminución importante del déficit en cuenta corriente por debajo del 5% del PIB. Esto último sería un resultado importante, basado especialmente en una fuerte disminución de las importaciones. Debe recordarse que el precio del cobre cayó a los niveles más bajos en muchas décadas al situarse en 65 centavos de dólar la libra. Un mejoramiento de este precio debería favorecer una disminución mayor del déficit de cuenta corriente.

Para apreciar en debida forma estas expectativas para 1999, ellas deben ponerse en el contexto crítico de la economía internacional desde 1997. En algún momento de esta crisis, sobre todo cuando desde Asia se extendió a Rusia y Brasil, a fines de 1998 muchos pensaron que se estaba en el umbral de una nueva gran depresión mundial. Razones no faltan, ya que es reconocida la vulnerabilidad que tiene el sistema financiero internacional. La propia economía de Estados Unidos, que de hecho ha impedido que la crisis pase a mayores gracias al dinamismo que ha podido exhibir, tiene sus propias vulnerabilidades e incertidumbres, como el *boom* de la Bolsa neoyorquina que sigue en curso después de muchos años de expansión y la progresiva dependencia financiera de ese país respecto del ahorro del resto del mundo.

En este marco, en que la mayoría de las economías emergentes de Asia y América Latina han mostrado recesiones, Chile ha podido pasar relativamente sin grandes daños. El crecimiento proyectado para 1999 de 2% contrasta con proyecciones de disminución del PIB para el

conjunto de América Latina, del orden del 1,5%. Según el BID, sólo México tendría este año un desempeño superior, de 2,5%.

Con todo, por razones discutidas más arriba, cabe suponer que no será fácil recuperar la senda de crecimiento que tuvo Chile en los años 90. Hacia fines del año la economía chilena podría estar creciendo al 5% en un período de doce meses (por cierto, dependiendo también del desenlace que tenga la crisis eléctrica, la cual se reveló de mucho mayor intensidad de lo que se esperaba a principios del año), pero la superación de esa tasa para el mediano plazo requerirá esfuerzos más sistemáticos para aumentar el ahorro y la inversión nacional, así como el desarrollo de la productividad.

CUADRO 1
Chile: Desempeño Económico 1994-1998
(porcentajes)

	1994	1995	1996	1997	1998
PIB (crecim. Real)	5,7	10,6	7,4	7,6	3,4
Exportaciones (var. real)	11,6	11,0	10,0	10,1	5,9
Formación bruta de Capital (var. real)	6,2	23,5	9,6	11,6	2,1
Tasa de Inversión en Capital Fijo (% PIB real)	27,4	30,6	31,2	32,1	31,7
Tasa de Inversión en Capital Fijo (% PIB nominal)	23,3	23,9	24,9	25,3	25,5
Tasa de Ahorro Nacional (% PIB nominal)	21,1	23,8	20,8	21,4	20,2
Cuenta Corriente (% PIB nominal)	-3,1	-2,1	-5,4	-5,2	-6,7
Tasa de Desempleo Nacional (% promedio anual)	7,8	7,4	6,5	6,1	6,3
Inflación (Var. a dic.)	8,9	8,2	6,6	6,1	4,7
Salarios Reales (Var. a dic.)	4,8	5,4	2,6	0,1	3,3
Tipo de Cambio Real (Var. prom.)	-2,7	-5,7	-4,7	-7,7	0,1

Fuentes: Banco Central, INE

CHILE EN LA CUENCA DEL PACIFICO. LA IMPORTANCIA DE APEC

Andrés Angulo F.

El Océano Pacífico además de ser una vía de conexión e integración natural de Chile con sus vecinos se ha convertido, desde la década de los ochenta, en el centro de convergencia de los esquemas de comercio dado el establecimiento de una multipolaridad económica en la región.

El fin de la guerra fría dio espacio a un sistema internacional más abierto y flexible, donde el bipolarismo se transformó en multipolarismo, generando posibilidades de diálogo y cooperación entre los países. En este aspecto la interdependencia entre los Estados, caracterizada por efectos recíprocos entre países o entre actores de diferentes países¹, se vio reflejada en los diferentes procesos de integración².

En la actualidad los procesos de integración, en particular los vinculados a aspectos económicos, han tenido como objetivo central el establecimiento de interconexiones en materia comercial a fin de lograr espacios de libre comercio. Ello permitió la aplicación de un esquema de regionalismo abierto³, que implica un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional impulsado tanto por

¹ Robert Keohane y Joseph Nye, *Poder e Interdependencia. La política mundial en transición*, GEL, Buenos Aires, Argentina, 1988, p 23 y ss.

² Juan Vacchino, *Integración, Cooperación y Concertación en América Latina*, Revista Síntesis, pp. 56 y ss., la integración es el mecanismo en que dos o más actores buscan optimizar su relación y complementarse en el ámbito de las relaciones internacionales, lo que servirá para denominar un proceso de conformación de un mercado ampliado o espacio económico unificado.

³ Ver CEPAL, *El Regionalismo Abierto en América Latina y el Caribe*, CEPAL, Santiago, 1994.

acuerdos de integración como por otras macropolíticas económicas de carácter internacional; en un contexto de apertura cuyo objetivo es el de aumentar la interrelación entre los países.

Los procesos de integración y de formación de bloques económicos surgidos a partir del fin de la guerra fría y que caracterizan la actual etapa de globalización mundial han implicado un aumento sustantivo cuantitativo y cualitativo del tipo de interdependencia entre los países.

Esto implica que la globalización⁴ no se agota en los aspectos comerciales, sino que implica otros variados aspectos. En primer lugar y desde el punto de vista del comportamiento de las economías, se expresa tanto en el proceso de transnacionalización de las empresas como de internacionalización de las economías nacionales, abarcando el comercio internacional de productos, servicios y capitales. En segundo lugar, la globalización viene acompañada de las nuevas tecnologías de la informática y las comunicaciones que permiten la construcción de múltiples redes de comunicación e interacción entre los gobiernos y las sociedades nacionales. En un tercer plano, la globalización trae consigo importantes modificaciones en lo que respecta a los hábitos y costumbres en las sociedades. En síntesis, la globalización busca configurar y explicar la organización internacional del mundo actual.

Es precisamente a partir del fenómeno de la globalización mundial y de los procesos de integración económica, que el rol que cumple APEC en la Cuenca del Pacífico es clave para la interpretación del sistema mundial.

Las relaciones entre Chile y el Asia Pacífico

Las relaciones de Chile con Asia Pacífico han sido constantes en el tiempo. Sin embargo, se han intensificado durante la última década debido al proceso de re inserción internacional de Chile. Estos vínculos se han ido consolidando y desarrollando no sólo a través de las relaciones entre los Estados, sino también con los organismos multilaterales.

⁴ Para una mayor comprensión del fenómeno ver James Rosenau, *Turbulence in World Politics*, Princeton University Press. 1990.

La política exterior de Chile ha planteado entre sus objetivos y prioridades⁵, el vincularse a distintas áreas, siendo una de ellas el Asia Pacífico. La relación, en particular, ha estado dada desde el punto de vista del comercio internacional. Esta inserción en los distintos foros de la Cuenca del Pacífico, y específicamente en Asia Pacífico, nos permiten apreciar el desarrollo de estos objetivos / prioridades en función del tema de la liberalización de la economía y la cooperación económica. Es así como Chile forma parte de tres organismos de la cuenca, importantes en contexto multilateral: PBECC (Pacific Basin Economic Council), desde 1989; PECC (Pacific Economic Cooperation Conference), desde 1991; y APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation), a partir de 1994.

Es precisamente en este último esquema donde Chile ha centrado sus objetivos de política exterior relacionados con un sistema internacional globalizado y centrado en lo económico y comercial.

APEC y la importancia para Chile

El Foro de Cooperación Económica de Asia-Pacífico (APEC), es el esquema de integración más representativo de la nueva ola regionalista que surgió en la década de los noventa, como respuesta al escenario internacional imperante después del término de la Guerra Fría. Este mecanismo refleja el efecto integrador que ha tenido la globalización de la economía mundial, generando un alto grado de interdependencia económica, a pesar de las profundas diferencias culturales, religiosas y políticas. APEC es un genuino producto de la creciente gravitación que adquiere la economía en las relaciones internacionales. Por otra parte, igualmente refleja, aunque de manera menos evidente, las nuevas fronteras que se están delineando producto también de la globalización.

Es así como APEC responde a dos fenómenos principales: la compleja interdependencia que impera en el pacífico asiático y los obstáculos con que se ha enfrentado la liberalización de la economía mundial, puesto que la globalización e internacionalización de la economía mundial y el peso cada vez mayor del Pacífico en relación al Atlántico requiere de nuevas formas de interdependencia.

⁵ José Miguel Insulza, *Ensayos sobre Política Exterior de Chile*, Editoria Los Andes, Santiago, 1998, p. 31 y ss.

Para Chile, APEC ha implicado insertarse en mecanismos de interdependencia y consolidar su estrategia de desarrollo apoyándose en una economía abierta, orientada a las exportaciones. La globalización del comercio de bienes y servicios en la Cuenca del Pacífico se ha constituido en un elemento primordial para ello. En 1994, en la Cumbre de Líderes realizada en Bogor, Indonesia todas las economías del APEC se comprometieron a liberalizar plenamente el comercio y las inversiones en el año 2010, en el caso de los países desarrollados, y en 2020, para los países en desarrollo, Chile, a pesar de encontrarse en esta última situación, se comprometió a completar el proceso de liberalización en el año 2010.

Chile aspira entonces, a que la liberalización del comercio en el área se siga realizando con la mayor celeridad y efectividad. Asimismo, es importante que la reducción y eliminación de aranceles y barreras no arancelarias mantengan una cobertura integral. Un enfoque puramente sectorial, que privilegia la liberalización por áreas determinadas de bienes y servicios, menoscaba claramente ese principio y, a la larga, constituye una amenaza para el pleno cumplimiento del compromiso de Bogor.

De este modo, Chile está embarcado en el proceso de APEC en la medida que este refuerce el marco multilateral para alcanzar plenamente el libre comercio.

En la última reunión celebrada en Kuala Lumpur, Malasia, en noviembre de 1998, el tema de implementar la liberalización por sectores fue fundamental, además de la crisis asiática. El primero ya había sido anunciado en la reunión de Manila dos años antes, el segundo constituye una coyuntura a partir de la cual se hizo un llamado para fortalecer el sistema financiero mundial y de esta forma enfrentar adecuada y rápidamente la crisis y sus consecuencias.

El tema de la implementación de los acuerdos para liberalizar el comercio por sectores encontró problemas en la aceptación por parte de algunas economías como algunos miembros de sectores del comercio que iban a empezar a ser primero liberalizados. Previo a la reunión de Kuala Lumpur se habían señalado nueve sectores: servicios y productos medio ambientales, productos pesqueros, forestales, equipos médicos, energía, juguetes, telecomunicaciones, piedras preciosas y joyería, y químicos. Lo anterior motivó que existieran trabas por parte de algunos países que no querían abrir su mercado en determinados sectores. Por ejemplo Japón se opuso a abrir su mercado de productos pesqueros y

forestales. Finalmente, se acordó que las negociaciones para abrir estos sectores se hagan en el marco de la Organización Mundial del Comercio⁶.

Ante el no acuerdo dentro de APEC para empezar un programa de liberalización, Chile junto con otros países como Perú y México, expresaron que debería iniciarse una liberalización a nivel de todos los sectores, para evitar así que los países desarrollados propongan la liberalización en sectores en donde ya son competitivos (telecomunicaciones por ejemplo), y se pospusiese la liberalización de sectores, que sí les interesa a estos países como alimentos y textiles.

Para Chile, la realización de una nueva ronda de negociaciones comerciales -en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC)- la llamada "Ronda del Milenio", debería tener un carácter global. Más aún, en el foro de APEC se presentaron ciertos resquemores en el sentido de si era posible la profundización de la integración económica entre los integrantes del esquema de cooperación.

Es así como para Chile se hace necesario tomar el rumbo de la liberalización extensa, pues las condiciones de apertura de los mercados y concreción de los acuerdos de comercio, permiten que la economía continúe abriéndose en un esquema mundial de globalización e integración, lo cual, en cierto sentido, respeta el espíritu original de APEC. Para ello Chile posee la infraestructura necesaria y debe mejorarla para aumentar los nexos y aguardar la instrumentalización de los planes de acción colectiva a partir de 1999.

Una vez que estos escollos sean superados, APEC puede pasar de ser una promesa de integración más allá de los aspectos puramente económicos y comerciales a ser una realidad de integración socioeconómica en la cuenca del Pacífico. Sin embargo, no debemos olvidar que a pesar de ello, ya este foro está teniendo impactos socioculturales entre sus países miembros, asunto que constituiría un tema relevante de investigación.

⁶ El Mercurio, 17 de noviembre de 1998.

RELACIONES EXTERIORES

LOS DESAFIOS DE LA POLITICA EXTERIOR CHILENA DURANTE 1998

Paz V. Milet G.

El análisis de la política exterior chilena durante 1998 debe considerar, no sólo los logros y objetivos alcanzados durante este período, sino también -quizás con mayor hincapié- los desafíos enfrentados. En 1998 estos fueron numerosos.

A diferencia de 1997, que fue el año de la consolidación de los acuerdos económicos y de cooperación suscritos por el gobierno, 1998 fue el año en que se tuvo que demostrar los avances alcanzados en la reinserción internacional del país y en la construcción de una imagen de democracia estable.

En estos ámbitos han sido fundamentales, durante este período, dos hechos: la realización de la Segunda Cumbre de las Américas en abril de 1998 en Chile y segundo, la detención del senador vitalicio Augusto Pinochet en Gran Bretaña.

La organización del encuentro hemisférico en nuestro país supuso un gran desafío para la Cancillería chilena y, en general para el gobierno del Presidente Frei.

Las condiciones en que se desarrolló esta reunión eran muy distintas a las existentes en la primera cumbre, efectuada en 1994 en Miami.

- Estados Unidos ya no se presentaba como el país rector, determinante de las decisiones y con una sumisión casi total de los otros países del hemisferio. La incapacidad de contar con la vía rápida o *fast track* para las negociaciones comerciales y el alto

protagonismo alcanzado por el MERCOSUR como actor internacional, mermaron considerablemente el margen de maniobra de la administración Clinton en este encuentro.

- MERCOSUR había mostrado ya, en las reuniones preparatorias, ciertas diferencias de criterio respecto a Washington. Fundamentalmente en relación con la forma de negociar el Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y los plazos de la desgravación arancelaria. Esto motivó a que Chile tuviera que definir su posición en estas negociaciones. Finalmente, optó por aliarse con MERCOSUR en los temas en que hubiera coincidencias. En este sentido son demostrativas las declaraciones que hizo el Presidente Frei en la Cumbre de Presidentes del MERCOSUR de Uruguay, antes de la cita de Santiago. Afirmó que “no tenemos por qué estar esperando instrucciones de nadie” y señaló que, a su juicio, los países integrantes del MERCOSUR- tanto miembros como socios están en condiciones de presentar “una agenda propositiva, de segunda generación, en todos los temas que son de nuestro interés”.
- El interés principal de los países latinoamericanos era, sin duda, la posibilidad de lanzar el ALCA en Santiago. Chile tuvo que trabajar arduamente para que no se viera disminuido el tema que el gobierno del Presidente Frei había planteado como principal, la educación.
- Además del interés de los países latinoamericanos se tuvo que enfrentar el interés de Estados Unidos, que ante la imposibilidad de contar con la vía rápida, quiso darle centralidad al tema del narcotráfico.

Durante la etapa preparatoria y durante la Cumbre misma, Chile tuvo un importante rol en la articulación de propuestas y finalmente, más allá del escenario existente, se alcanzaron importantes acuerdos en la Cumbre de Santiago.

Se logró consenso respecto al lanzamiento del ALCA, a la estrategia de negociación (todos los temas simultáneamente) y a la necesidad de contar con el Area de Libre Comercio de las Américas el año 2005.

Asimismo, se adoptaron decisiones sobre educación, democracia, integración económica y pobreza y se reforzó la labor de los organismos multilaterales como la OEA, en el seguimiento de los acuerdos alcanzados.

Más allá de la evaluación que se pueda hacer de los reales alcances de la Cumbre y del seguimiento que han tenido sus acuerdos, sin duda la

organización de este encuentro hemisférico marcó un hito en la política exterior chilena. Se entregó al exterior la imagen de un país capaz de concertar distintas iniciativas y generar acuerdos y con una serie de avances en los ámbitos político y económico.

Además, a partir de los planteamientos de la Cumbre respecto a la integración económica y comercial y a los acercamientos desarrollados durante este encuentro con los países participantes, Chile en 1998 suscribió importantes acuerdos comerciales y profundizó otros que había suscrito con anterioridad.

Dentro de los acuerdos que se firmaron, uno que reviste especial importancia es el suscrito con Perú. Hace casi cinco años que se venían desarrollando estas negociaciones para alcanzar un acuerdo que consolidara el creciente intercambio comercial y diera un marco normativo a las inversiones de privados en ambos países.

El acuerdo de complementación económica suscrito establece una desgravación arancelaria del comercio bilateral, distribuida en distintas listas inmediatas de 5, 10, 15 y 18 años plazo.

Asimismo, se suscribió un acuerdo de alcance parcial con Cuba, que estableció la liberalización de una lista acotada de productos y que considera que alrededor del 75% de las exportaciones chilenas a Cuba ingresarán libres de arancel. El arancel cubano para Chile pasará del 10 al 4%.

Por su parte, Chile otorgó una rebaja arancelaria del 100% a 650 productos cubanos¹.

Por otra parte, se ha avanzado considerablemente en un Acuerdo de Libre comercio con los países centroamericanos y se ha optado por profundizar el acuerdo comercial existente con Bolivia.

En los ámbitos no económicos, Chile con posterioridad a la Cumbre, reforzó su estrategia de acercamiento a los países vecinos y la prioridad latinoamericana de su política exterior.

Dos hechos de gran significado en este sentido, fueron la conclusión del Tratado de Campos de Hielo con Argentina, que aclaró el único punto limítrofe pendiente con el país trasandino, y segundo, la destacada labor

¹ Información Dirección de Relaciones Económicas Internacionales de Cancillería (DIRECON).

que cumplió Chile como país garante en la consecución del acuerdo de paz suscrito por Perú y Ecuador.

No obstante, sin duda, el segundo gran desafío que ha debido enfrentar la política exterior chilena durante este año, ha sido la detención del General (r) Pinochet en Gran Bretaña. A lo largo de la detención del senador vitalicio, el gobierno chileno ha debido hacer uso de toda su capacidad de maniobra para sustentar su política exterior, tanto en el ámbito externo como interno. En este caso, como en ningún otro, efectivamente se ha cumplido la propuesta del Presidente Patricio Aylwin, reafirmada por el Presidente Frei, de que la política exterior chilena se convierta en una verdadera política de Estado.

Los desafíos que ha enfrentado el gobierno chileno en este caso son innumerables, pero en este artículo pretendemos hacer una suerte de sistematización, que nos permita analizar cómo ha sido el accionar de la Cancillería frente a este tema. Con este objetivo es que hemos efectuado un cuadro con las principales acciones realizadas por Cancillería en el curso del proceso. (Ver pág. 137-150)

Del análisis de este cuadro, se desprende cuál ha sido la conducta de Cancillería y los principales obstáculos que ha tenido en su accionar. Desde un principio se planteó que tenía un escaso margen de maniobra, ante la sorpresiva detención preventiva de Pinochet, por cuanto no podía interferir en la justicia inglesa. La única vía posible de acción en la primera etapa de este caso, fue la que se adoptó. Esta consistió en presentar sucesivas cartas de protesta en las que se argüía la inmunidad diplomática de que gozaba Pinochet, que éste ingresó a Gran Bretaña en misión especial y que los delitos cometidos dentro del territorio chileno debían ser juzgados por los tribunales chilenos.

Desde el momento de la detención se debió hacer frente a una serie de presiones, tanto desde el interior como del exterior del país:

- 1) En el exterior, fundamentalmente en Europa, existe una gran sensibilidad frente al tema de los derechos humanos y se tiene la percepción de que no es posible juzgar a Pinochet en Chile. Asimismo, se cree que la transición chilena soportará un juicio al senador vitalicio en Europa.
- 2) En Chile, el sector oficialista -a excepción del partido socialista- y la derecha plantearon desde un comienzo que la detención de Pinochet atentaba contra la soberanía nacional y el principio de la territorialidad.

Como se puede apreciar en el cuadro, la posición de Cancillería se ha visto condicionada por dos factores: la presión interna (tanto de los sectores de oposición como del socialismo) y la presión externa (tanto de los países que directamente intervienen en este caso, Gran Bretaña y España, como de la comunidad internacional en general).

La segunda etapa -después del fallo contrario de los *lores*- estuvo marcada por la necesidad de dar a conocer que en Chile existían las posibilidades de juzgar a Pinochet. Dos hechos atentaron contra esta estrategia gubernamental. Primero, la negativa de la Corte Suprema respecto al nombramiento de un ministro en visita y segundo, la carta enviada por los socialistas en las que afirmaban que no existían las condiciones para que se juzgara a Pinochet en nuestro país.

El principio que predominó en la estrategia de la cancillería durante esta etapa, fue el de territorialidad, planteando que los hechos acaecidos en Chile no pueden ser juzgados fuera de sus fronteras.

Esta tesis perdió fuerza con la segunda declaración de los *lores*, que definía que Pinochet debía responder por los hechos acaecidos después de la suscripción de la Convención Internacional sobre la Tortura, en 1988. La legislación internacional primó desde ese momento sobre cualquier normativa nacional. La capacidad de Cancillería quedó restringida a la argumentación de que no existían suficientes cargos para juzgar a Pinochet.

Con la determinación del ministro del interior británico, Jack Straw, respecto a la posibilidad de dar curso al proceso de extradición en contra del senador vitalicio, los márgenes de acción del gobierno chileno se ven restringidos aún más, ahora -más allá de las posibles apelaciones- se limitan casi exclusivamente a la argumentación de razones humanitarias para la liberación de Pinochet. La opción de un arbitraje, barajada por Cancillería, tendría menos posibilidades de obtener un resultado satisfactorio.

Conclusiones

Sin duda la política exterior chilena ha experimentado durante el año 98 uno de sus momentos más difíciles. Más allá de los posibles éxitos alcanzados con la organización de la Segunda Cumbre de las Américas y la activa participación en otras instancias de integración y cooperación, el hecho que sin duda marcará un antes y un después en la

política hacia el exterior será la detención del senador Pinochet. Esta hizo resurgir una serie de sensibilidades existentes y quedó demostrado que se trata de un tema que claramente divide a los chilenos. Aunque no en forma igualitaria.

En este sentido el caso del ex General Pinochet se plantea como amplio en desafíos para el Ministerio de Relaciones Exteriores. Primero, cancillería ha tenido que enfrentar una serie de críticas respecto a su política exterior, que antes no había experimentado. Las máximas dificultades que se habían presentado con anterioridad eran las críticas de sectores como el agrícola ante determinado acuerdo comercial, como ocurrió en el caso del MERCOSUR.

Segundo, claramente los temas de política interna se han entrelazado con la política exterior. El tema de los derechos humanos y la gestión del gobierno militar se han convertido en elementos centrales de la relación con el exterior. Esto ha implicado que la política exterior chilena haya sufrido una variación importante en los últimos meses. La centralidad en los temas comerciales que ha prevalecido en los últimos años, ha dado paso a una preponderancia de los temas políticos y a la defensa de valores similares a los que debió defender el gobierno de Pinochet en su gestión internacional: el derecho a la autodeterminación de Chile y la necesidad de respetar la territorialidad.

Tercero, uno de los debates principales que se han planteado durante la detención de Pinochet es si efectivamente ha sido productiva la estrategia de inserción internacional desarrollada por Chile en estos últimos años. De acuerdo con la derecha, Chile no cuenta con suficiente prestigio a nivel internacional y esto habría quedado demostrado en la falta de receptividad que ha existido en Gran Bretaña y España respecto de la opinión del gobierno chileno.

Mientras para otros sectores, la opinión de los gobiernos de Gran Bretaña y España respecto a que la transición chilena puede hacer frente a una crisis de este tipo, demuestra el éxito que se ha tenido en el reposicionamiento chileno a nivel Internacional.

No obstante, más allá de las críticas de uno u otro sector, es importante considerar que:

- Los márgenes de acción del gobierno chileno son bastante limitados. Se enfrenta en sus actuaciones no sólo a determinados sectores de los países involucrados, sino a una apreciación

generalizada en la comunidad internacional de que el tema de los derechos humanos debe ser una preocupación central de los Estados.

- Es extremadamente difícil generar una política exterior de consenso, cuando se están abordando temas que dividen a las fuerzas políticas y sociales del país.
- No existe certeza respecto a la existencia de condiciones para que Pinochet sea juzgado en Chile.

No obstante, más allá de las limitaciones, el rol esencial de Cancillería en este caso debiera ser fortalecer la imagen del país en el exterior y otorgar la seguridad de que se trabajará internamente en el tema de los derechos humanos y en la aclaración de los casos pendientes.

Sin duda, este caso ha complicado el cierre de un año que se inició con una de las principales iniciativas internacionales de Chile, la Segunda Cumbre de las Américas. Sin embargo, no ha empañado los logros de la gestión desarrollada durante los últimos años en política exterior.

En la evaluación del gobierno del Presidente Frei, a pocos meses del término de su mandato, sin duda la actuación en el ámbito exterior es considerada positivamente y 1998 como el período de mayores desafíos en este ámbito.

CHILE-PERU: REVISANDO LAS AGENDAS CON UNA MIRADA DE FUTURO¹

Francisco Rojas Aravena

Las relaciones vecinales constituyen un aspecto central en toda relación interestatal. El tipo de relación afecta, en términos positivos o negativos, el entorno subregional y transfiere estabilidad o inestabilidad en el ámbito regional e internacional. Las relaciones chileno-peruanas se ubican en un lugar de prioridad en la política externa chilena. No obstante lo anterior, el nivel de conocimiento de estas relaciones es reducido. La sistematización y la reflexión de las acciones que emprenden los actores gubernamentales y no-gubernamentales y del mundo privado, en los distintos ámbitos, es muy bajo. Si se quiere dar un salto cualitativo en el tipo de vinculación es necesario aumentar el conocimiento mutuo. Los procesos de integración han avanzado de manera sustantiva en América Latina en la última década y ello ha sido posible sobre la base de un mejor conocimiento y un mayor grado de interlocución entre los más diversos actores. En este trabajo se analizan algunos de los aspectos referidos a las distintas agendas de vinculación entre Chile y Perú.

El fin de la guerra fría cambió los parámetros globales de interpretación de las relaciones internacionales. También afectó el posicionamiento latinoamericano en relación con su propia región. Los procesos de integración económica y complementación comercial en América Latina se han incrementado de manera sustancial en forma paralela al fin de la guerra fría. La opción latinoamericana para los latinoamericanos se ubica hoy en un punto significativo de sus prioridades, facilitando los

¹ Comunicación para el taller "Integración económica entre Chile y Perú". FLACSO-Chile / Universidad Católica, Lima, 20 de agosto de 1998. Este trabajo es parte de las actividades de investigación del Proyecto Fondecyt N° 1980256, que coordina Paz V. Milet.

acuerdos y la construcción de regímenes internacionales que viabilicen estos procesos de interdependencia. Si bien se denotan avances espectaculares, el camino que aún queda por recorrer para afianzar la cooperación intra-latinoamericana es inmenso. La necesidad de construir confianza y la necesidad de generar una nueva forma de relacionamiento aparecen como dos elementos claves en el diseño y puesta en marcha de opciones de política que permitan un futuro que logre plasmar de manera efectiva los ideales bolivarianos de la región.

Chile a través de los dos gobiernos de la Concertación democrática ha definido de manera explícita su vocación latinoamericana. Ella se hace efectiva a través del concepto de regionalismo abierto que permite en forma simultánea abrirse al mundo en términos de las principales relaciones comerciales y económicas.

Los gobiernos del Presidente Aylwin y el Presidente Frei han buscado un acercamiento sistemático con los países vecinos. Para ello definieron como primordial avanzar de manera simultánea en las distintas agendas.

Concordar por parte de los diversos actores internacionales una agenda de relación o una mirada a las distintas agendas que involucran las relaciones cada vez más complejas, permite alcanzar y satisfacer de mejor manera los diversos intereses involucrados. También posibilita generar iniciativas que promuevan la cooperación y el entendimiento. De igual forma, la visualización de las agendas permite prevenir situaciones no deseadas. Cuando las diversas agendas son claras es posible lograr un mayor grado de predictibilidad en las relaciones. Así también se afianzan miradas comunes y compartidas del futuro.

La definición y conformación de la agenda requiere de un diálogo abierto que permita incorporar las perspectivas de los diversos actores involucrados en la relación bilateral o multilateral.

Las relaciones bilaterales entre los países del Cono Sur y en particular entre Chile y Perú, se hacen cada vez más densas y complejas. Ello refleja la pluralidad de interacciones entre los más diversos actores y en donde los lineamientos de la política estatal corresponden a un actor de primacía, pero que carece del monopolio para definir de manera absoluta el tipo de vinculación. En la medida en que organizaciones privadas, entes no gubernamentales, se vinculan de manera más permanente comienzan a definir una agenda cada vez más amplia y plural en donde los temas de la “baja política” adquieren fuerza, permanencia e intensidad. En este marco el rol del Estado, actor

primario de las relaciones interestatales, es proveer las acciones capaces de darle estabilidad y certidumbre a las vinculaciones entre otros actores. Con ello se amplían las oportunidades de cooperación.

Chile y Perú comparten diversas agendas que se influyen mutuamente. Esta pluralidad de vinculaciones evidencian no solo un incremento en las relaciones sino que, dada la densidad creciente, la percepción de una vinculación del tipo “suma cero” deja de estar presente como opción política en los actores centrales, los únicos capaces de efectivizar alternativas de este tipo. Las alternativas, oportunidades y opciones pasan esencialmente por generar oportunidades de cooperación por medio de la construcción de espacios que le den permanencia y certidumbre y se formalizarán en instituciones y organismos.

Es en base a lo anterior que constatamos la necesidad de construir un ámbito de mayor confianza recíproca en las relaciones bilaterales. Esta confianza se incrementará en la medida en que el cumplimiento de los objetivos nacionales y los objetivos de actores específicos, se alcancen de manera recíproca y mutuamente satisfactoria. En la última década se evidencian avances importantes en la relación bilatera chileno-peruana. Se han suscrito acuerdos cruciales en relación con el ámbito económico, como el Acuerdo de Cooperación Económica. También se han desarrollado visitas de alto nivel e iniciativas en el ámbito de la defensa, de igual forma se ha desarrollado de manera permanente diálogos que buscan encontrar fórmulas de resolución de los temas de carácter histórico.

Este esfuerzo de cooperación no se reduce a la última década, tiene un historial más largo pero que hoy parece concretarse de manera cada vez más acelerada.

Vale la pena recordar en el libro editado por el actual Canciller peruano, Eduardo Ferrero Costa (1988), sobre las relaciones del Perú con los países vecinos, se destaca que ni Chile ni Perú tendrían nada que ganar en una opción de carácter suma cero vinculada a “recuperar territorios” o a “la expansión territorial”, más bien sería “algo irracional y sin sentido”. El editor destaca que el autor del capítulo de las relaciones con Chile encuentra evidencias significativas en una búsqueda de creciente integración y que ello se expresó de los gobiernos de Belaúnde (1963-1968) y de Velasco y en Chile de los Presidentes Frei y Allende².

² Eduardo Ferrero Costa (ed.), *Relaciones entre Perú con los países vecinos*. CEPEI, Lima, 1988.

En este texto se destacaba que “la idea de integración basada en intereses que tienen muchos elementos en común reemplaza la concepción según la cual el vecino tiene intereses contradictorios”. Esta perspectiva de intereses comunes se evidencia en distintas áreas. El Canciller Ferrero destacaba particularmente la acción conjunta de Chile y Perú en torno a las 200 millas y la defensa de la soberanía marítima que impulsaron ambos países a los cuales se sumaron posteriormente otros países latinoamericanos. Esta iniciativa latinoamericana culminó de manera adecuada a los intereses de quienes la originaron en uno de los regímenes internacionales más significativos de las últimas décadas: el derecho del mar y la convención que le dio origen. Esta perspectiva de cooperación manifestada con claridad en este libro del CEPEI, se ha expresado en la relación chileno-peruana.

En efecto, nosotros podemos revisar las distintas agendas y encontraremos intereses comunes y acciones tendientes a desarrollar iniciativas que posibiliten un mayor entendimiento, complementación y proyección futura.

La agenda histórica

En la última década Chile y Perú han realizado diversos esfuerzos para superar la agenda histórica vinculada a completar el proceso de puesta en marcha del conjunto de los artículos establecidos en el Tratado de 1929.

Muchas iniciativas se han generado en esta década. No han logrado cristalizar hasta la fecha aunque varias de ellas se formalizaron en acuerdos específicos. Los gobiernos del Presidente Alberto Fujimori y Eduardo Frei han reiterado la voluntad de resolver estos temas pendientes y evitar transferir hacia las nuevas autoridades que los sucedan esta agenda histórica.

El éxito de esta gestión diplomática dependerá esencialmente de la generación de opciones que constituyan un paquete global en el cual se incorporen los intereses presentes de las partes. Posiblemente un acuerdo de este tipo requiera visualizar la situación particular y la interpretación que otorgue a los puntos específicos del Tratado de 1929, en especial en lo referido a la administración. En este contexto puede evaluarse la conveniencia o no de incorporar el tema de la propiedad urbana que posee el Estado peruano en la ciudad de Arica, o bien este se analiza en sus propios méritos.

La resolución de la agenda histórica abre oportunidades renovadas para dar un salto cualitativo en otros campos.

La agenda económica

En la agenda económica es donde se denotan los avances más significativos en la relación de ambos países. Ello se manifiesta en el constante incremento del comercio así como en la inversión. El intercambio global alcanzó en 1997 los 466.000.000 millones de dólares según las estimaciones del Banco Central³. La inversión chilena en Perú posee una alta significación en términos de la inversión extranjera en este país; a la vez es un lugar al cual los inversores chilenos le han dado una alta prioridad. Las cifras la ubican en el orden de tres mil millones de dólares⁴.

La suscripción del Acuerdo de Complementación Económica facilitará aún más los intercambios. Este acuerdo abre oportunidades renovadas a la complementariedad entre ambos países. A partir de este acuerdo de carácter económico se generarán nuevas oportunidades de vinculación que extenderán la trama de relaciones que hace crecientemente interdependientes a nuestras naciones.

Un área significativa de los vínculos bilaterales es la referida a la inversión chilena en Perú. Ella debe ser ubicada en un contexto más amplio de la inversión extranjera en Perú. En este campo los avances en los últimos cinco años han sido significativos, en especial a partir del hecho que empresas chilenas ganaron licitaciones de empresas eléctricas y otras grandes empresas peruanas. Este ha sido un proceso continuo y que puede mantenerse como una tendencia hacia el futuro.

No obstante lo anterior, posee particular importancia, en especial por la sensibilidad de los inversores -independientemente de su origen nacional- el desarrollar fórmulas que den garantía y protección a la inversión extranjera. Chile y Perú deben perfeccionar un acuerdo en este campo. Se lograron avances importantes en términos de la identificación de los temas a ser abordados, pero no se han formalizado en un convenio específico.

³ Banco Central, *Indicadores del Banco Central*. Santiago, marzo, 1997.

⁴ La Embajada de Chile en Lima estima, entre 1990 y 1996, una proyección de la inversión de US\$ 3.650 millones y la materializada en US\$ 1.600 millones.

Si bien el acuerdo de complementación económica es una piedra angular en las relaciones comerciales los intercambios no se agotan en los espacios regulados por él. A mayor vinculación se abrirán nuevas áreas de relación y negociación que será necesario concordar. Un ejemplo de ellos es la discusión sobre cielos abiertos. Una mayor vinculación genera demandas crecientes de transportes y facilidades para los viajeros. Lo anterior obliga a revisar políticas sobre cielos abiertos de manera de asegurar la satisfacción de los intereses mutuos.

Chile ha definido una estrategia latinoamericana que tiene un fuerte sello en la vinculación con el Mercosur⁵. Pero la perspectiva latinoamericana es un objetivo central y en el cual concordamos con los países de la región. De allí la importancia del diálogo de la comunidad andina y el Mercosur. Este posibilitará avanzar de manera constante y efectiva para producir un área mayor de libre comercio, el área de libre comercio de Sudamérica. La voluntad política fue expresada en los encuentros de Buenos Aires, es esencial darle continuidad a este proceso. La vinculación y el rol de Perú en el proceso será determinante por su ubicación y su peso en la Comunidad Andina⁶.

La agenda social

En el ámbito social Chile y Perú tienen una agenda de creciente importancia. Ella se vincula a la importante migración peruana a Chile estimada en alrededor de 60.000 personas. El gobierno chileno ha establecido facilidades para la regularización y legalización de los inmigrantes.

Este hecho tiene consecuencias que van más allá de los aspectos sociales, está permitiendo un contacto más directo entre ambos pueblos, lo que contribuirá a un mejoramiento del conocimiento y de las vinculaciones culturales.

En la agenda social existen intereses comunes referidos a la seguridad social. Los avances sectoriales en la materia permitirán ir conformando una trama de vinculaciones que ubiquen a la persona peruana o chilena en el centro de las relaciones, posibilitando un acercamiento de carácter

⁵ Paz Milet, Gabriel Gaspar y Francisco Rojas Aravena, *Chile-Mercosur: una alianza estratégica*. FLACSO-Chile/Editorial Los Andes. Santiago, 1997.

⁶ Alan Fairlie Reinoso *Las relaciones Grupo Andino-Mercosur*. PUCE. Lima, 1997.

global a partir de la resolución de problemas particulares e incluso individuales.

En este mismo campo ambos países han manifestado el interés por resolver la situación de antisociales que han delinquir en uno u otro país, estableciendo fórmulas para que los presos puedan cumplir sus condenas en el ámbito nacional, facilitando el encuentro con los familiares, cuestión esencial en una perspectiva de rehabilitación que posibilite su futura reinserción en la sociedad.

La agenda de defensa y seguridad

Chile y Perú establecieron en 1986 un diálogo entre los Estados Mayores de la Defensa Nacional con el fin de iniciar la conformación de un proceso de confianza mutua. Este diálogo se ha mantenido a lo largo de doce años. Próximamente se reunirán los altos mandos de ambos países para continuar y profundizar los intercambios en esta materia.

Las autoridades de los Ministerios de Defensa han efectuado visitas recíprocas y establecido formas de comunicación e intercambio de ideas sobre los cambios internacionales y las relaciones bilaterales. Este tipo de encuentros entre las más altas autoridades se ha expresado también con visitas de altos jefes de las tres ramas de las fuerzas armadas a cada uno de los países. En el presente año el Almirante Arancibia, Comandante en Jefe de la Armada de Chile, visitó Perú respondiendo a una invitación de carácter profesional.

Los contactos establecidos en este campo en el ámbito bilateral han posibilitado generar coincidencias significativas a nivel regional, en especial en la reunión de la Organización de Estados Americanos sobre medidas de confianza mutua.

Los tres ejemplos reseñados de diversas agendas entre ambos países tienen referentes de orden más global.

En la agenda planetaria Chile y Perú tienen altas coincidencias con relación a la reestructuración de Naciones Unidas y del Consejo de Seguridad. De igual forma ambos países tienen visiones similares sobre el rol y el espacio de América Latina en la Cuenca del Pacífico, lo que se expresa en el APEC. Si exploramos más en detalle encontraremos evidencias de coincidencias significativas en las más diversas áreas del quehacer internacional. Sin lugar a dudas una de ellas ha sido la

voluntad política de ambos gobiernos de apoyar los tratados de proscripción de armas de destrucción masivas, comenzando por las armas atómicas.

De igual forma, en la agenda regional ambos países encuentran coincidencias significativas y desarrollan perspectivas comunes. Un ámbito de expresión de ello es la Organización de Estados Americanos.

En el ámbito regional también se expresan coincidencias respecto a la necesidad de solución del contencioso, que se mantiene a la fecha, entre Ecuador y Perú y donde Chile ocupa un lugar entre los países garantes del Protocolo de Río y que ejecutan una misión de prevención en la frontera a través de la Misión de Observadores Militares Ecuador-Perú.

La resolución de este contencioso favorecerá no solo la estabilidad de ambos países, sino que tendrá un efecto positivo en el clima de paz y estabilidad de América Latina y el hemisferio en su conjunto.

Las relaciones chileno-peruanas se encuentran cruzadas también por diversas agendas particulares definidas por las relaciones entre entes privados. La agenda empresarial, la agenda universitaria, la agenda deportiva, etc.

Un ámbito que es necesario reforzar, en las vinculaciones bilaterales, corresponde al de los Parlamentos. Si bien existe una comisión parlamentaria binacional, ésta no ha desarrollado una actividad significativa que marque una diferencia sustancial capaz de producir un efecto sinérgico en otros ámbitos de la relación. No se trata de generar "diplomacia parlamentaria", ella puede ser contraproducente y afectar las iniciativas diplomáticas, sin embargo, el Parlamento debe participar del proceso y estar informado de los avances y obstáculos que eventualmente se puedan interponer. Esta participación de los representantes parlamentarios permite que el actor gubernamental recoja observaciones, sugerencias e iniciativas en forma temprana, las cuales podrán ser incorporadas en los acuerdos. De esta forma se viabilizará la rapidez y efectividad en los procesos de ratificación de los convenios y tratados que puedan ser suscritos. Las deficiencias en este campo se expresan por ejemplo en la diferencia de opinión de la Cámara de Diputados y el ejecutivo de Chile, respecto de la ratificación de los Tratados Interamericanos, lo que llevó a un debate que afectó las percepciones en Perú en la materia al discutirse el Acuerdo de Complementación Económica.

El clima de la relación chileno-peruana es un clima positivo. Incluso la aparición de problemas puntuales respecto a inversores particulares refleja los problemas que la inversión externa puede enfrentar en cualquier lugar, al igual que la propia inversión nacional. Es decir, pasar a ser un tema de la agenda doméstica local (nacional o municipal) conformar parte del debate sobre condiciones y leyes ambientales o ser parte de las disputas sobre normativas a ser aplicadas o perfeccionadas. Lo más significativo es que estas diferencias puedan encontrar un marco institucional de resolución. De esta forma se establece en certidumbres respecto a las reglas del juego. Además esta certidumbre institucional es esencial frente a la “espectacularidad” con que los medios de comunicación pueden destacar estos contenciosos particulares.

Transformar el positivo clima de relación en una tendencia que conforme una pauta de relación de cooperación de cara al futuro, es la tarea de hoy de diplomáticos, parlamentarios, empresarios, intelectuales y académicos de ambos países. Generar una mirada sobre el futuro compartido es una tarea esencial. Esta mirada al futuro evidenciará las dificultades que aún producen resabios de la agenda histórica, pero también marcará caminos de solución. Esta mirada de futuro permitirá optimizar las oportunidades que presenta el acuerdo de complementación económica. Esta mirada de futuro posibilitará generar mecanismos de comunicación más eficientes entre los diversos actores. Esta mirada de futuro podrá expresarse en imágenes, en proyectos e iniciativas que puedan dar cuenta de los intereses y metas a ser alcanzados en cada una de las áreas y en la proyección global.

La reafirmación de los espacios de diálogo culminará reformulando el espacio de diálogo interestatal produciendo un salto cualitativo en el nivel de consultas e interlocución bilateral respecto al que se tiene hoy día y al que se ha tenido en el pasado reciente.

EL PROGRAMA DE COOPERACION HORIZONTAL DE CHILE

Sergio Gómez E.

Quizás, para una importante parte de la opinión pública, los temas de la política exterior de Chile durante 1998, se reducen, en primer lugar, a la actividad de la Cancillería en el caso de la detención de Pinochet en Londres, a las acciones vinculadas a la firma de acuerdos para liberalizar el comercio con bloques de países y a lo que realiza PROCHILE en la promoción de las exportaciones. Así, el tema de la cooperación internacional, en general y algunas de sus formas específicas no alcanzan visibilidad.

Sin embargo el tema de la cooperación continúa siendo relevante en el marco de la política exterior. Además, desde hace un tiempo a esta fecha, se puede observar un cambio de énfasis en la cooperación internacional al desarrollo. Desde la situación en que el país actuaba básicamente como receptor de cooperación, se pasa a otra, en la cuál se convierte progresivamente como un actor en el ámbito de la cooperación horizontal y triangular.

En estas notas se entregan antecedentes sobre una nueva forma que asume la cooperación internacional, que cobra fuerza actualmente en Chile y que tendrá una creciente importancia en el futuro: la cooperación horizontal.

Tradicionalmente, la cooperación internacional al desarrollo fue concebida como una forma de ayuda que prestaban los países desarrollados del primer mundo, hacia aquellos del tercer mundo que se mantenían en "vías de desarrollo". Este tipo de relación es la que se conoce como cooperación vertical, en su sentido más tradicional. Por su parte, las relaciones de cooperación que se daban entre los países socia-

listas, al interior del llamado el “segundo mundo”, se encontraban marcadas por las vinculaciones políticas que existían entre aquellos Estados.

Sin embargo, el nuevo escenario mundial con posterioridad a la guerra fría, ha relevado una serie de temas nuevos entre los que se destacan la cooperación entre países en desarrollo o cooperación horizontal y la cooperación triangular. Por cooperación horizontal se está entendiendo el proceso de intercambio de experiencias y la proyección de las capacidades técnicas entre países que comparten un nivel de desarrollo relativo similar. A su vez, la cooperación triangular consiste en la asociación de un país emergente con un país desarrollado tradicionalmente donante, para intervenir con un programa de desarrollo en un tercer país.

En lo que sigue se presentan los antecedentes que ayudan a explicar este giro en la política de cooperación al desarrollo.

Para presentar el estado en que se encuentra en la actualidad el Programa de Cooperación Horizontal que lleva a cabo el Gobierno de Chile, parece necesario primero, entregar los elementos que explican las razones por la cual este tema emerge con importancia dentro de la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI). Luego, se ofrece una visión de conjunto sobre los componentes del programa. Finalmente, se analizan los principales logros y las tareas pendientes.

Antecedentes

La idea original de estructurar una Agencia Chilena de Cooperación Internacional (AGCI), cuando se recuperó la democracia en 1990, estuvo ligada a la necesidad de contar con un sistema que permitiera canalizar los recursos que el país recibiría, como de hecho ocurrió, de parte de las naciones desarrolladas que habían mostrado una activa solidaridad con los sectores representados en el Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia.

De hecho, la principal actividad que desarrolló la AGCI en sus primeros años, fue la gestión de generosos recursos externos para canalizarlos en beneficio de los sectores más golpeados por la extrema pobreza y para asegurar la gobernabilidad en los primeros años de la recuperación de la democracia.

Sin embargo, hay un conjunto de hechos, que apuntan en la dirección de ir ubicando el tema de la cooperación horizontal, como uno de los ejes

centrales, que marcan la importancia de esta actividad y de la AGCI en los últimos años.

La importancia de la Cooperación Horizontal

Para identificar los factores que llevan a que este tema, pase a ser especialmente relevante, se pueden señalar cuatro hechos.

a) La existencia de una red Latinoamericana de Cooperación Técnica Internacional de Países en Desarrollo (CTPD) que resulta equivalente a cooperación sur-sur y cooperación horizontal.

Las Naciones Unidas formalizaron esta concepción conocida como CTPD, en 1977 y fue definido como “un proceso consciente, sistemático y políticamente motivado, elaborado con el objeto de crear una estructura de vínculos múltiples entre países en desarrollo”. Luego en 1978, se realizó la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo, en Buenos Aires. De esta reunión surge el Plan de Acción Básico de Buenos Aires donde se plantea un conjunto de recomendaciones para implementar actividades en el esquema del CTPD a nivel nacional, subregional, regional, interregional y mundial.

Desde comienzos de los años 80, en los diversos países de América Latina se estructuran programas de este tipo, donde entidades regionales como el Programas Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) juegan un papel de articulación de sus actividades y de los organismos nacionales que los ejecutan.

La orientación que predomina en las actividades que se realizan en el marco del CTPD señala que:

“Ningún país es tan rico que ya no requiere nada de los demás, ni tan pobre, que no pueda servir a que los otros se desarrollen”

En Chile, desde 1984 se realizan actividades en el marco del CTPD en el que el Ministerio de Relaciones Exteriores actuó como unidad ejecutora.

Con la creación de la AGCI en 1991, el mecanismo coordinador de las actividades del CTPD, pasó depender de ella.

El primer programa de la AGCI se desarrolló en Centroamérica y luego se extendió hacia el Caribe Anglófono y algunos países de América del Sur y México. Además, si bien al comienzo, el ámbito de acción también incluyó el sur de Africa, la Cuenca del Pacífico y los países de Europa del Este, progresivamente se ha centrado en América Latina y el Caribe.

b) La evolución económica y política en Chile.

La evolución de la economía y la transición política de Chile, desde el año 1990 es otro factor importante en la posición que ha alcanzado la cooperación horizontal actualmente en la AGCI.

Como se indicó, Chile fue un país que atrajo un importante flujo de cooperación vertical. Primero, a través de la sociedad civil, en la época de la dictadura militar y luego cuando se instala el Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia. Sin embargo, la situación ha cambiado.

En efecto, un país cuya economía creció en forma significativa por más de una década y que mostraba una sólida estabilidad política, pasaba a ser un candidato natural para actuar crecientemente como país emergente, como oferente de cooperación. Además, en la medida que estos hechos se consolidaban, Chile progresivamente dejaba de calificar como país receptor de cooperación.

Estas condiciones, que se mantuvieron en lo fundamental, hasta comienzos de 1998, siguen siendo válidas hasta la actualidad, aún cuando la percepción que se tiene en el país sobre la situación, se ha modificado, Ellas validan la condición de Chile como un país activo en el plano de la cooperación horizontal.

c) El cambio de dependencia orgánica de la AGCI.

Como consecuencia de la creciente importancia de la actividad de la Agencia -en el sentido del énfasis de ser un instrumento de política exterior en lugar de un receptor de recursos para el desarrollo del país- el tránsito de dependencia desde el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) hacia la Cancillería, cobra pleno sentido. Este cambio de dependencia, marca el tipo de actividad y su orientación, al pasar a ser un instrumento de la política exterior de Chile.

En consecuencia, para entender los objetivos específicos de la política de Cooperación Horizontal es necesario bosquejar los aspectos básicos que persigue la política exterior de Chile. Ellos se pueden sintetizar, para los fines de esta presentación, en los siguientes puntos.

1. Una primera meta de la política exterior es afianzar la integración hemisférica, incluyendo América del Norte, Centroamérica, el Caribe y Sud América. Esta integración es entendida en el amplio sentido y por lo tanto incluye aspectos políticos, económicos, culturales, etc.
2. Dentro de la integración hemisférica, en términos geográficos, se otorga a la cooperación horizontal una especial prioridad a América Latina y el Caribe. Entre los primeros, se prioriza América Central y dentro de América del Sur, a los países vecinales directos y por extensión (Ecuador y Paraguay).
3. Una orientación central para implementar la política antes señalada es la de practicar un regionalismo abierto, vale decir, apoyar diversas instancias de integración en forma simultánea, sin exclusiones.
4. Otra meta de la política exterior consiste en apoyar el proceso de internacionalización de la economía chilena.
5. Finalmente, dentro de los objetivos fundamentales de la política exterior hay que señalar la importancia de fortalecer la imagen de Chile, como país.

d) El cuarto elemento que ayuda a explicar la importancia que asume la cooperación horizontal hoy, se debe al renovado interés de las fuentes tradicionales en proyectos colaborativos en terceros países.

Este nuevo hecho otorga más fuerza al tema de la política de cooperación horizontal dentro de la AGCI a través del interés que manifiestan a Chile, países tradicionalmente donantes para emprender acciones conjuntas y colaborativas, en terceros países.

Con ello, se logran varios objetivos. Desde el punto de vista de los donantes tradicionales, el hecho de utilizar recursos técnicos que ellos han logrado desarrollar con sus programas, para intervenir en terceros países les resulta atractivo. Además, si se trata de intervenir en países de América Latina y el Caribe, la participación de técnicos de la región, en este caso de chilenos, disminuye la barrera que significa que vengan técnicos de otras latitudes, con diferentes idiomas y culturas.

Por otra parte, desde el punto de vista de Chile, la asociación con países tradicionalmente donantes, permite multiplicar los recursos que AGCI dispone para este tipo de programas.

Por lo tanto, el hecho de que la Cooperación Triangular, Trilateral o de “*Partnership*” se encuentre plenamente vigente como una modalidad innovativa en la cooperación internacional, ayuda a relevar la importancia de la cooperación horizontal. Esta modalidad consiste, básicamente, en la asociación entre una fuente tradicional (nacional o multilateral) con un país de desarrollo medio que otorga cooperación horizontal (Chile) para concurrir conjuntamente en actividades en una tercera nación en desarrollo.

De esta manera, se logran movilizar volúmenes significativos de recursos, realizar proyectos con una duración de mediano y largo plazo y que las actividades concordadas por las tres partes, alcancen un impacto significativo.

Principios básicos

La política de cooperación horizontal de Chile se funda en tres principios básicos: se trata de una política de Estado, con un fuerte componente de solidaridad y de reciprocidad.

Una política de Estado. En efecto, se trata de aplicar una política de Estado, como parte integrante de la política exterior, que implica acrecentar la presencia de Chile en su entorno natural: América Latina y el Caribe.

Por Solidaridad. Esta presencia de Chile, en la versión de cooperación horizontal, no es simplemente para comprar y vender - versión un poco vulgar de la cooperación, sino para ejercer una activa solidaridad, por principio y como respuesta a la muy generosa que Chile recibió en el pasado cuando en este país vivió tiempos difíciles.

Por Reciprocidad. También la cooperación horizontal permite realizar actividades en la cual todos quienes participan en ellas logran un beneficio claro. No sólo los países hacia los cuales se destina la cooperación, sino también Chile se enriquece con las actividades de cooperación horizontal al recibir una retroalimentación de sus políticas y programas.

En resumen, se trata de una política de Estado que tiene un profundo sentido valórico.

Los Componentes del Programa

El programa de cooperación horizontal tiene dos componentes:

1. Un programa de perfeccionamiento de recursos humanos, a través del cual profesionales y técnicos de la Región participan en cursos que se realizan en Chile.
2. Un programa de asistencia técnica, mediante el cual se realiza un intercambio de conocimientos y de experiencias.

1) El programa de perfeccionamiento de recursos humanos tiene, a su vez, tres sub programas:

a) Programa de becas para realizar cursos de post grado, destinado a profesionales de América Central y del Caribe para que realicen estudios de maestría y doctorado en las universidades chilenas, por un plazo de hasta dos años. Para postular a estas becas se requiere la aprobación de las universidades Chilenas y se requiere del patrocinio del país de origen.

b) Programa de becas para cursos de post título destinado a los mismos señalados en a) además de postulantes de Bolivia, Perú, Ecuador y Paraguay. Estas becas se encuentran destinadas a la realización de cursos más breves, post títulos y no se requiere del apoyo gubernamental, pudiendo participar en ellos postulantes que cuenten con el patrocinio de universidades privadas, corporaciones, ONG, etc. Este subprograma cuenta con el patrocinio de la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos (AID).

c) Cursos internacionales de aproximadamente un mes de duración, impartidos en Chile ya sea por Universidades o por Instituciones con la más alta calificación en los temas especializados que tratan. Se encuentran dirigidos a técnicos y ejecutivos de instituciones relacionadas con el tema provenientes de América Latina y El Caribe. Estos cursos los realiza la AGCI con el apoyo de la OEA y de la Agencia Internacional de Cooperación del Japón (JICA).

2) El programa de asistencia técnica busca el intercambio de experiencias y la proyección de las capacidades técnicas que han logrado los países que intervienen. El programa funciona a través de dos instrumentos: misiones de asistencia técnica y pasantías. Mediante el primero, un grupo de técnicos chilenos visitan un país en misiones de corta duración para realizar un aporte específico en algún tema determinado. A través de las pasantías, en Chile se recibe una visita de corto plazo de profesionales para conocer la experiencia de una institución de una política o de ambas.

En ambos casos, existen mecanismos para acordar conjuntamente las actividades específicas y lo importante es avanzar desde la realización de actividades relativamente aisladas hacia proyectos y programas.

Es importante destacar que los recursos para los programas de asistencia técnica se hacen sobre la base de costos compartidos entre las partes. Los programas de formación de recursos humanos se realizan con recursos de la AGCI, salvo en los casos en que se ha indicado donde existen aportes del AID, la Organización de Estados Americanos (OEA) o la JICA.

Los recursos nacionales para el conjunto de actividades de la cooperación horizontal provienen del presupuesto de la nación.

El Sentido del Programa

El programa de formación de recursos humanos, que ocupa la mitad de los recursos destinados a la cooperación horizontal, se desarrolló, hasta hace algún tiempo, con algún grado de autonomía del programa de asistencia técnica. A su vez, este programa nació muy estrechamente vinculado a actividades que demandaban a Chile los países de la región.

En la actualidad el programa está avanzando una doble línea: por un lado, vinculando el contenido de los dos programas, desde el punto de vista de la lógica de los países donde se realiza el programa y de donde provienen los participantes a los cursos. Por el otro, pasando desde la respuesta a una multiplicidad de actividades que son demandadas a la estructuración de una oferta desde Chile, sobre la base de programas en las cuales el país tenga competencia, que sean pertinentes y donde se focalice de manera de lograr un impacto y sustentabilidad.

En definitiva, se trata de estructurar una oferta de cooperación en materias donde el país ha logrado una experiencia acumulada significativa, que contengan propuestas innovativas, que resulte pertinente para las otras partes, que se estructuren en programas y proyectos relativamente focalizados y que mantenga un carácter de reciprocidad. A su vez, la posibilidad de triangular proyectos con países donantes tradicionales, abre perspectivas para la realización de intervenciones de mayor envergadura.

En cuanto a los actores de la cooperación, ellos son los sectores público y privado, organizaciones de la sociedad civil incluyendo las instituciones académicas. Como tendencia se espera avanzar en la ejecución externalizada de los programas.

Por último, en cuanto a los ámbitos que cubren los programas de cooperación ellos son: a) la definición de políticas públicas, b) la formación de recursos humanos y c) el fortalecimiento institucional.

Excepcionalmente, y cuando se trate de algunos proyectos triangulares, los programas de cooperación horizontal van a considerar la intervención directa a través de programas que van más allá de las tres áreas ya señaladas.

En los casos de Comunidad Caribeña y Mercado Común del Caribe (CARICOM) y de Haití se han logrado avances en adecuar el programa a estos nuevos lineamientos durante 1988. Se espera en 1999 avanzar en esta dirección en los programas de Centroamérica y de América del Sur.

El Programa en el CARICOM

El objetivo central que persigue el programa es colaborar en el acercamiento e inserción de los países de la Comunidad del Caribe hacia el entorno geográfico que les es natural y de proyección hacia el futuro: América Latina.

Avala esta política, la convicción de que, el futuro y el desarrollo de esos países, se encuentra estrechamente ligado a una creciente integración -en todos los planos político, económico y cultural- de América Latina.

Considerando los escasos recursos de que dispone esta Agencia, se tomó la decisión de focalizar los recursos en un número limitado de temas y pasar de realizar actividades dispersas a proyectos de desarrollo de modo regional ante la imposibilidad de sostener 15 programas de cooperación bilaterales.

Para ello, se seleccionaron tres temas luego de un profundo dialogo, con los representantes de la estructura que se ha dado el CARICOM, su Secretariado, ubicado en Georgetown, Guyana. Los temas elegidos, y que fueron acordados el 1 de Octubre de 1998, son:

1. Cursos de Español en conjunto con la Universidad de las West Indies. Como una forma de colaborar en remover uno de los obstáculos que impiden su integración hacia América Latina, se llegó a la conclusión que el conocimiento del español, es un tema prioritario.
2. Apoyo al entrenamiento de negociadores de tratados internacionales. Este es un tema de futuro para estos países y para el CARICOM ya que enfrentarán estos procesos en el futuro cercano. En este tema el país ha alcanzado una experiencia que tiene muchos logros y problemas que interesa compartir.
3. Finalmente, el desarrollo de muchos de los países del CARICOM, se encuentra vinculado al desarrollo de sus recursos naturales, en particular al sector silvoagropecuario. Igualmente el tema de la comercialización de los productos, y su eventual exportación, con valor agregado es el principal desafío que enfrentan. Por ello, el desarrollo de la actividad agroindustrial es clave. Y, en la medida que Chile ha logrado una experiencia interesante -por sus logros y también por los problemas- se ha elaborado un programa para establecer interesantes intercambios.

El Programa en Haití

Este programa, que se refiere sólo a un país se formuló por el carácter simbólico de apoyar a uno de los países más pobres de la región, tiene un programa especial desde el año 1995, en el sentido que recibe recursos que superan los niveles con que se maneja la Cooperación Chilena. Además, como ya se dijo, este programa se ajustó durante 1998 a la nueva metodología.

El Programa con Haití para el período 1998-2000 contempla tres proyectos:

1. Proyecto de salud. Persigue dos objetivos fundamentales: colaborar con el gobierno de Haití en la definición de políticas sanitarias y en la formación de recursos humanos, particularmente en las áreas de la educación para la salud y en la gestión hospitalaria. También se contemplan actividades en torno a la vigilancia epidemiológica y salud materno-infantil.
2. Proyecto de fomento productivo. Considera dos actividades: por un lado asistencia al desarrollo del tema del fomento de las inversiones, a través de una cooperación con PROCHILE; por el otro, una asistencia en el tema de la formación técnico profesional de jóvenes con el concurso de la Cámara de la Producción y del Comercio de la VIII Región. También, se considera asesoría en instrumentos de apoyo a la micro y pequeña empresa.
3. Proyecto de vivienda social. Contempla actividades en torno a asesoría al Gobierno de Haití en el diseño y puesta en marcha de un marco institucional, legal y financiero, destinado a un programa participativo de vivienda básica y los servicios asociados. En un segundo momento el proyecto contempla el acompañamiento en el funcionamiento del marco definido.

El Programa en América del Sur

Dentro de América del Sur, el programa privilegia la actividad con cuatro países: Bolivia, Perú, Ecuador y Paraguay.

Hasta la fecha las actividades se han concentrado en apoyo a la modernización de la gestión pública, al fomento productivo y al desarrollo social.

El programa que se desarrolla con Bolivia merece ser resaltado. En este país, los esfuerzos se han centrado en tratar de establecer proyectos trilaterales, de *Partnership* con la JICA y un proyecto triangular en conjunto con la Cooperación Danesa. En el primer caso, se privilegian los temas de medio ambiente y seguridad en la actividad minera. En el segundo, trata sobre el fomento de los mecanismos de participación popular a nivel local a través de la estructura municipal

En Colombia y Venezuela las actividades se han concentrado en el fortalecimiento institucional, complementando la política exterior.

También se desarrollan diversas actividades con Argentina, Brasil y México.

El Programa en Centroamérica

El primer programa de Cooperación horizontal que realizó AGCI fue en Centroamérica y se centró en la realización de un programa de becas de estudios de post grado de estudiantes de esa región en las universidades chilenas. Con posterioridad, se avanzó en un programa de asistencia técnica que atendía demandas puntuales que se hacía desde los países de la región.

El programa se ha ido consolidando y cubre, además de los países de Centroamérica, a Belice, Panamá, República Dominicana y Cuba. Uno de sus principales logros, ha sido la constitución de un referente organizado que agrupa a representantes de todos estos países lo que ha permitido mantener regularmente instancias de evaluación y de programación del programa así como un creciente funcionamiento autónomo.

La consolidación del programa se puede constatar al analizar su pronta y creciente adaptación a las necesidades más urgentes de la Región así como al desarrollo de programas triangulares.

Sobre lo primero, la capacidad de adaptación del programa, se puede señalar las actividades que se han programado en torno a las tragedias naturales que asolaron a la región.

En cuanto a las iniciativas de Proyectos Triangulares, se pueden señalar el que se lleva a cabo en Guatemala en conjunto con Suecia sobre gestión de la cooperación internacional y políticas sociales; el de recuperación económica que se realiza en Cuba con el apoyo del PNUD; y finalmente, habría que señalar el proyecto sobre madera y el mueble que prontamente se iniciará en Nicaragua con el apoyo de Finlandia.

Los principales logros y tareas pendientes

Uno de los principales logros de la política de cooperación horizontal, es haber elaborado un plan de trabajo que tiende hacia una lógica común, donde los diferentes programas y proyectos tienen razón de ser, en

función de una política previamente definida y conocida por todas las partes.

Además, se ha logrado recuperar, sobre todo en el caso de Centro América, una presencia natural que Chile siempre tuvo en la Región y el haber contribuido a la constitución de un colectivo Regional a partir de la convocatoria de la cooperación chilena. Este grupo, además de discutir los temas de la cooperación chilena, tiene una agenda que les es propia y autónoma de quién inicialmente los convocó.

Entre las principales tareas pendientes hay que señalar la necesidad de afinar la definición acerca de los nichos que serían más propios de la cooperación chilena, quizás con algún grado de exclusividad y siempre con ventajas comparativas evidentes. El segundo aspecto, consiste en avanzar en el carácter recíproco de las actividades que forman parte de los programas y proyectos de la cooperación.

Nota final

Parece relevante destacar que, a través de la política de cooperación horizontal, el país tiene una clara posibilidad de presentar una imagen que rescata los valores tradicionales que son parte de su historia y que son compartidos por la mayoría de la población.

Ellos dicen relación con la profundización de la democracia como sistema político con una especial preocupación por la igualdad de oportunidades para todos y la búsqueda de un modelo económico que junto con buscar el crecimiento, tenga como norte la equidad.

Estos valores -que son permanentes- son los que guían la política de cooperación horizontal.

En definitiva, permite una proyección de un tipo de país más cercano a lo que interesa construir y, por cierto, alejado de las caricaturas que se difunden sobre la realidad de Chile.

Entonces, esta actividad que hemos reseñado, por la importancia que tiene debería tener mayor visibilidad.

AUTORES

Andrés Angulo F., Investigador Asistente, FLACSO-Chile.

José Luis Díaz, Investigador Asociado, FLACSO-Chile.

Manuel Antonio Garretón M., Profesor, Departamento de Sociología, Universidad de Chile.

Gabriel Gaspar T., Investigador Asociado, FLACSO-Chile.

Sergio Gómez E., Profesor Investigador, FLACSO-Chile, actualmente Jefe del Departamento de Cooperación Horizontal, AGCI.

Marta Lagos C., Directora Ejecutiva, LATINOBAROMETRO.

Norbert Lechner, Investigador, PNUD.

Carlos Eduardo Mena K., Investigador, PNUD.

Paz V. Milet G., Investigadora Asociada, FLACSO-Chile.

Oscar Muñoz G., Profesor Investigador Asociado, Secretario Ejecutivo, Foro de Desarrollo Productivo, Ministerio de Economía; FLACSO-Chile.

Marcela Noé E., Profesora Investigadora, FLACSO-Chile.

Detlef Nolte, Subdirector y Profesor del Instituto de Estudios Iberoamericanos de Hamburgo.

José Olavarría A., Profesor Investigador, FLACSO-Chile.

Indira Palacios V., Investigadora Asistente, FLACSO-Chile.

Rogelio Pérez P., Profesor Investigador Instituto Estudios Sociales Aplicados, IESA, Caracas, Venezuela.

Carlos Portales C., Profesor Investigador, FLACSO-Chile, actualmente Representante Permanente de Chile ante la OEA.

Francisco Rojas Aravena, Profesor Investigador, Director FLACSO-Chile.

Teresa Valdés E., Profesora Investigadora, Subdirectora Académica, FLACSO-Chile.

José Zalaquett, Abogado, experto en Derechos Humanos, Miembro de Comisión Rettig.

Gerardo Zuñiga N., Antropólogo, Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI).