

# COLECCIÓN

Año XX - Número 25

REVISTA DEL DEPARTAMENTO DE CIENCIAS POLÍTICAS  
Y RELACIONES INTERNACIONALES  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA ARGENTINA  
“SANTA MARÍA DE LOS BUENOS AIRES”

**BUENOS AIRES, 2015**



## REVISTA COLECCIÓN

### **Director**

Joaquín Migliore

### **Consejo de Redacción**

Marcelo Camusso

Hugo Dalbosco

María Pollitzer

Mario Miceli

Ignacio López

Ignacio Mamone

Julia Rubio

Luis Schenoni

### **Secretario de Redacción**

Mauro J. Saiz

### **Consejo Académico**

Samuel Amaral

*Univ. Nac. de Tres de Febrero*

Alcides Costa Vaz

*Univ. de Brasilia*

Miryam Colacrai

*Univ. Nac. de Rosario*

Vicente Espeche Gil

*UCA*

Arturo Fernández

*CONICET - UBA*

Carlos Gervasoni

*Univ. Torcuato Di Tella*

María Lukac

*CONICET - UCA*

Ana M. Mustapic

*CONICET - Univ. Torcuato  
Di Tella*

María Matilde Ollier

*Univ. Nac. de San Martín*

Vicente Palermo

*CONICET - Instituto de  
Investigaciones Gino Germani*

Darío Roldan

*CONICET - Univ. Torcuato  
Di Tella*

Javier Zelaznik

*Univ. Torcuato Di Tella*

**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**

**Decano**

Florencio Hubeñak

**Secretario Académico**

Roberto Aras

---

**DEPARTAMENTO DE CIENCIAS  
POLÍTICAS Y RELACIONES  
INTERNACIONALES**

**Director**

Marcelo Camusso

**Coordinador de Estudios**

Diego A. Ferreyra

# Colección

ES UNA PUBLICACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE  
CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA ARGENTINA  
“SANTA MARÍA DE LOS BUENOS AIRES”

Las opiniones expresadas en los artículos y trabajos publicados en *Colección* son de exclusiva responsabilidad de sus respectivos autores y no comprometen las opiniones del Instituto de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales.

Se cuentan entre nuestra audiencia bibliotecas de universidades y departamentos, centros de investigación y demás organismos que cultivan el estudio de las ciencias políticas y las relaciones internacionales, diplomáticos, legisladores, analistas políticos, prensa especializada, académicos y estudiantes de temas políticos.

En las últimas páginas del ejemplar se encuentran las “Indicaciones para el Envío de Colaboraciones”, que detallan las normas para el envío de artículos y ensayos, así como el “Protocolo de Revisión y Evaluación”, que indica el procedimiento de evaluación de los trabajos puestos a consideración de la Revista.

La Revista *Colección* se reserva los derechos de autor y el derecho de reproducir los artículos enteros en otros medios impresos y/o electrónicos.

El envío de material, sea en forma impresa o electrónica, implica la aceptación de la totalidad de las reglas incluidas en el “Protocolo de Revisión y Evaluación” de la Revista.

©2003, Escuela de Ciencias Políticas

I.S.S.N. impreso: 0328-7998

I.S.S.N. on-line: 1850-003X

Hecho el depósito que marca la ley 11.723.

Registro de propiedad intelectual en trámite.

Impreso en la Argentina – Printed in Argentina.

Avda. Alicia Moreau de Justo 1500  
C1107AFB Buenos Aires, Argentina  
<http://www.uca.edu.ar/revistacoleccion>



# ÍNDICE

## ARTÍCULOS

REPENSAR LA IGUALDAD DEMOCRÁTICA: *ISONOMÍA, ISEGORÍA, ISOTIMIA* ..... 11

*DIEGO I. CÓRDOVA MOLINA (Universidad Diego Portales)*

EL PARLAMENTO URUGUAYO EN LA POLÍTICA EXTERIOR DEL SEGUNDO GOBIERNO DEL FRENTE AMPLIO..... 41

*WILSON FERNÁNDEZ LUZURIAGA Y NICOLÁS POSE (Universidad de la República)*

LA COMPRENSIÓN SIMPLIFICADA DE LA HISTORIA Y DEL MUNDO. LA POPULARIDAD DE CARL SCHMITT EN AMÉRICA LATINA ..... 81

*HUGO C. F. MANSILLA (Academia Nacional de Ciencias de Bolivia)*

¿CAMBIO DE RÉGIMEN DENTRO DE LA DEMOCRACIA? DISCUSIONES INTELECTUALES ALREDEDOR DEL FIN DE LA IV REPÚBLICA FRANCESA ..... 97

*LEONARDO EIFF (Universidad de Buenos Aires)*

IGLESIA CATÓLICA Y MIGRACIÓN. LA COORDINACIÓN ARGENTINO-CHILENA EN LA ASISTENCIA AL MIGRANTE BAJO REGÍMENES DICTATORIALES EN PATAGONIA..... 127

*MARÍA CECILIA AZCONEGUI (Cehepyc/UNACOM – CLACSO – Universidad de San Andrés)*

## RESEÑAS

EL OCASO DE LA REPÚBLICA OLIGÁRQUICA. PODER, POLÍTICA  
Y REFORMA ELECTORAL 1898-1912..... 161

*DIEGO AGUSTÍN FERREYRA*

CONSTITUIR EL GOBIERNO, AFIANZAR LA JUSTICIA. EL PODER  
JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (1853-1881)..... 167

*HORACIO GARCÍA BOSSIO*

¿QUÉ NOS HACE MÁS NACIÓN? DESAFÍOS DEL DESARROLLISMO  
FRONDICISTA-FRIGERISTA ..... 173

*MARÍA ANGÉLICA CORVA*

INSTRUCCIONES PARA AUTORES..... 179

PROTOCOLO DE EVALUACIÓN..... 182



# ARTÍCULOS



# REPENSAR LA IGUALDAD DEMOCRÁTICA: *ISONOMÍA*, *ISEGORÍA*, *ISOTIMIA*

---

**Diego I. Córdova Molina\***

Universidad Diego Portales

✉ [diego.cordovam@mail.udp.cl](mailto:diego.cordovam@mail.udp.cl)

Recibido: junio de 2015

Aprobado: septiembre de 2015

**Resumen:** La promesa democrática hoy se encuentra incumplida. Una creciente crisis de legitimidad representativa hoy ponen en entredicho el modo en cómo la política democrática está siendo llevada a cabo. En este sentido, este artículo intenta indagar respecto de la promesa central en la que se funda el sueño democrático: la igualdad política que ingresa al mundo con la cabida del poder del demos. En esta línea, invitamos a repensar la igualdad democrática tomando en cuenta los principios fundacionales de la democracia ateniense (*isonomía*, *isegoría*, *isotimia*) sopesándolos con los principios democráticos modernos (Estado de derecho, principio representativo, método electivo). De este modo, determinar de qué manera la democracia representativa moderna se compromete realmente con el principio de igualdad política. Y en base a esto, iluminar, de algún modo, las causas y razones del porqué de la crisis de legitimidad que nos aqueja.

**Palabras clave:** Democracia, representación, igualdad, *isonomía*, *isegoría*, *isotimia*

**Abstract:** The democratic promise today is unfulfilled. A growing crisis in representative legitimacy put into question the way democratic politics are being done. In this sense, this article tries to delve into the centerpiece of the democratic dream: the political equality that enters the world by the power of the demos. In this line, we offer an invitation to rethink the democratic equality by taking into consideration the founding principles of Athenian democracy (*Isonomy*, *Isogoria* *Isotimia*) weighing them against the modern democratic

---

\* Cientista Político de la Universidad Diego Portales y estudiante de Máster en Comunicación Política en la Universidad de Chile.

principles (Rule of law, representative principle, method of election). This way, determining in what way does modern representative democracy truly commits to the principle of political equality. And through this, discover, somehow, the causes and reasons of the legitimacy crisis that besets us.

**Key Words:** Democracy, Representation, Equality, *Isonomy, Isogoria, Isotimia*

## I. Introducción

Hablar hoy sobre democracia resulta polémico, equívoco e incluso engañoso. La democracia aparece hoy como un proyecto inacabado, defectuoso e incluso inexistente. Masivas protestas sociales ponen en duda hoy su veta representativa y expresan un reclamo por la promesa del gobierno del pueblo que no aparece y que se ve entrampada entre la política manejada por las élites, guiadas por la técnica y el saber experto, y con representantes alejados de las dinámicas de la voluntad ciudadana. En esa línea, Manuel Castells (2010) argumenta que tan sólo el 40% de quienes viven hoy en regímenes democráticos representativos se sienten representados por sus gobernantes. Por lo mismo, considero importante volver a repensar qué es lo que se entiende por democracia indagando en sus orígenes y sus principios. Sopesando así de qué manera los principios democráticos son llevados a cabo en los actuales sistemas representativos.

Por lo tanto, en este artículo deseo indagar en los aspectos específicos que distinguen a la democracia antigua u original de las hoy denominadas «democracias representativas» o democracias liberales modernas. Mi idea es argumentar que los principios que sostuvieron la fundación de la igualdad política ateniense, es decir del gobierno democrático original, divergen en aspectos centrales de los principios que sustentan las «democracias representativas».

Echo mano al modelo ateniense porque considero que, a pesar de la antigüedad de sus principios, nos sirve para observar de qué manera nuestras

denominadas “democracias” practican o cumplen la cuestión central de la igualdad política. Al igual que lo hizo Maquiavelo con el estudio del modelo romano para darle luz a los problemas que aquejaban las repúblicas de su tiempo. O como lo hicieron los Padres Fundadores de EE.UU. analizando las repúblicas y las democracias de la Antigüedad para así, mediante el examen histórico, evitar incurrir en dichos modelos que les resultaban licenciosos. Considero pertinente, conceptual y modélicamente, poner en parangón ambos modelos y sopesar los mecanismos y los fundamentos que los sostienen o sostenían.

Este trabajo se trata de una comparación a mi juicio pertinente. Como sabemos, el uso de la palabra democracia, como apelativo de una forma de gobierno, estuvo suspendida durante casi todo el milenio pasado. Y disponemos, básicamente, de dos momentos: el antiguo y el moderno.

Ambos modelos utilizan la palabra y considero, por lo mismo, que son susceptibles de ser comparados. Volver la mirada al modelo ateniense nos puede dar luz para realizar juicios sobre nuestras “democracias”. Más aún hoy, cuando nos enfrentamos a una crisis de la democracia representativa (Castells 2010; 2012) en una “era de la desconfianza” hacia la institucionalidad (Rosanvallon 2007) en la que vemos aparecer nuevas prácticas extra-institucionales o «contrademocráticas» que apelan a la participación popular directa y al asambleísmo. La reminiscencia del significado de la democracia como «poder popular», ejercido directamente por los soberanos, nos invita a dirigir nuestra mirada nuevamente al gobierno que le dio cabida y entrada al pueblo para hacerse cargo de su mundo. Y observar así de qué modo la traición a los principios de la igualdad política puede ser un argumento para sostener algunas de las causas de la tan reiterada “crisis de representación” que nos aqueja.

Por lo tanto, y de manera resumida, el análisis de este capítulo intentará sopesar los principios fundantes de la democracia ateniense, es decir, *isonomía*, *isegoría* e *isotimia* con sus correlativas ideas de Estado de derecho, el principio representativo y el método de elección de gobernantes en las democracias modernas. Así ver en qué medida se cumplen o no los tres principios señalados en las «democracias representativas».

## II. *Isonomía*

La *isonomía* era el principio central de la democracia ateniense. Es más, se tiene documentación suficiente como para creer que era el nombre original con el que se denominaba al gobierno democrático<sup>1</sup>. *Isonomía* está compuesta de dos partículas: *isos* (igualdad) y *nomos* (ley<sup>2</sup>), por lo que su significado literal sería “igualdad ante la ley”. No obstante, el concepto *isonomía*, denominador absoluto de la presencia de una democracia, posee un significado mucho más amplio. Por *isonomía* se entiende una igualdad de derechos políticos de todos los ciudadanos consagrada en la ley. Es la existencia misma de la democracia que designa la ruptura, el escándalo que permite que todos, sin mediar títulos, nacimiento, jerarquía ni posesiones, puedan ingresar al campo de la decisión política y tomar la palabra para expresar sus opiniones (*doxai*). *Isonomía* designa el gobierno democrático mismo. Es el gobierno de la voluntad de la mayoría, en una comunidad completa en la que se le permitió el ingreso a todos, sin mediar clase social. *Isonomía* define la configuración radical que designa “el carácter igualitario

---

<sup>1</sup> Tal como aparece expresado por primera vez en *Historia* de Heródoto en donde en palabras de Otanes se señala que “el gobierno de los más, de la mayoría lleva el nombre más bello: *isonomía*” (III, 80, 6). Acá se puede evidenciar que por *isonomía* se entendía una forma de gobierno. Un tipo de *politeia*. Quienes abrazaban el gobierno democrático le hacían llamar a la *demokratía* con el nombre de *isonomía*. Esta es considerada la primera referencia histórica al gobierno popular o democrático. Usaba el nombre de *isonomía* (Godoy 2012).

<sup>2</sup> Más específicamente se refiere a la ley humana. Ya que las fuentes de la ley para los griegos tenían dos orígenes. Por una parte está la ley divina, anterior a la humanidad, designada por los dioses y denominada *themis*. Esta ley no humana representa el código legal más antiguo conocido en la sociedad helénica y tenía su fundamento en la naturaleza (*physis*) por lo que era incuestionable. Mientras que por otra parte está la convención o contrato legal pactado entre hombres (*nomos*). El *nomos* sí puede ser sujeto a revisión y reforma, pues emana de la falibilidad humana (Glantz 1957; Canfora 1995; Ferrás 2010; Godoy 2012).

En dos libros de Platón pueden encontrarse discusiones interesantes sobre esta doble vertiente. Más específicamente sobre el origen de la justicia (*diké*) ya sea si proviene de una vertiente natural (*physis*), como defendía Sócrates en la *República* (I y II) y en el *Gorgias*, o bien si es pura convención humana (*nomos*) como defendían Trasímaco, Adimanto y Glaucón en la *República* (I y II) o Calicles en el *Gorgias*.

de los derechos políticos que la constitución y las leyes democráticas concedían a los ciudadanos... [Una] igualdad... garantizada por la ley y a la cual solamente acceden los hombres libres<sup>3</sup>” (Godoy 2012, 30). Es precisamente lo que elogia Pericles en el célebre “Discurso fúnebre” relatado por Tucídides:

En cuanto al nombre, puesto que la administración se ejerce en favor de la mayoría, a este régimen se lo ha llamado democracia (isonomía<sup>4</sup>); respecto a las leyes, todos gozan de iguales derechos en la ausencia en la defensa de sus intereses particulares; en lo relativo a los honores, cualquiera que se distinga en algún aspecto puede acceder a los cargos públicos, pues se lo elige más por sus méritos que por su categoría social; y tampoco al que es pobre, por su parte, su oscura posición le impide prestar

---

<sup>3</sup> Es necesario señalar que el concepto *isonomía* no tiene un uso exclusivo sólo en el gobierno democrático. Como bien nos advierte Arendt (1997), por *isonomía* se designa una relación entre iguales que pueden hacerse cargo del mundo dada su consagración política en la ley. Pero esos iguales no tienen por qué ser los muchos (*hoi polloi*) ni la mayoría (*plethoi*), sino que bien pueden ser los pocos (*hoi oligoi*) o los mejores (*hoi aristoi*), es decir, puede ser una condición entre quienes ostentan la posibilidad de ser ciudadanos en una oligarquía o en una aristocracia. No obstante, la historia muestra que la referencia exacta define que la *isonomía* es el principio básico e infaltable de las democracias hasta el punto de ser sinónimos (Canfora 1995; Glotz 1957; Godoy 2012, entre otros).

<sup>4</sup> Existen suspicacias respecto a que en el original, Pericles haya usado el término *demokratía*. Como bien es sabido, la palabra democracia fue inventada por sus detractores, aquellos que odiaban la cosa, tales como Platón o Jenofonte (Canfora, 1993; Ranciére, 2006a; 2006b). Entre los detractores del gobierno isonómico se encontraba Tucídides. Es por ello que se presume que el historiador deliberadamente usó el término *demokratía* para darle una connotación despectiva o negativa. Aunque, por otra parte, Óscar Godoy (2012) nos advierte que el en el Siglo de Oro de la democracia ateniense, siglo en que Pericles tuvo su máxima influencia, la palabra democracia estaba absolutamente vigente en el vocabulario común de los griegos de la época. Del mismo modo, Canfora (1995) argumenta que es muy probable que Pericles haya usado el término *demokratía*, puesto que los señores eran quienes acuñaban los términos del lenguaje y la cultura política. La palabra democracia no era un concepto problemático para Pericles, siempre y cuando estuviera relacionado con el concepto de libertad (*eleutheria*).

sus servicios a la patria, si es que tiene la posibilidad de hacerlo. (Historia, II, 37)

La *isonomía* es la expresión de un tipo de gobierno en que la soberanía reside en la mayoría, en un gobierno donde todos gozan de libertad (*eleutheria*), debido a que la ley consagró la igualdad política. Tal como arguye Aristóteles, el fundamento de la democracia es la libertad fundada en la igualdad. “Orgullosos de ser libres, los atenienses lo están, más aún, de ser ciudadanos iguales. La igualdad es para ellos la condición de la libertad” (Glötz 1957, 109). Y esto se expresa prácticamente en que todos tienen libertad e igual derecho de usar la palabra en la asamblea (*isegoría*) y que cualquiera que quisiera podía optar a los cargos públicos, los cuales eran designados por el azar sin miramientos de las distinciones sociales (*isotimia*). Esta cuestión sólo es posible con las reformas radicales de Solón, quien prohibió la esclavitud por deudas, y permitió el ingreso a la ciudadanía a la mayoría de la población que no tenía nada, dejó ingresar a la plaza pública (*ágora*), reunirse en la asamblea (*ekklesia*), a los pobres (*áporoi*) y les permitió usar la palabra. Sumada a las reformas de Clístenes que, entre las más importantes, le permitió a la gente del *demos* la posibilidad de formar parte de las magistraturas. Las cuales, al ser escogidas por sorteo, permitían la entrada de cualquiera sin importar su nacimiento o procedencia.

Si bien es cierto que la ciudadanía estaba acotada solamente a los hombres libres, mayores de edad y nacidos en la *polis*, dejando fuera de esta condición a las mujeres, los esclavos y a los extranjeros, eso no le quita radicalidad al acontecimiento ateniense bajo el principio de la *isonomía*. La permisión de ostentar derechos políticos, de formar parte del gran cuerpo soberano, colectivo y deliberante, a todos los hombres sin importar su condición social o educacional es bastante revolucionario. Más para la época, una sociedad mucho menos avanzada que las modernas. Incluso si pensamos que algo similar se vino a dar bien avanzada la Modernidad, y sólo a mediados del siglo XX las mujeres gozaban de derechos políticos en la mayoría de los países del orbe.

En otras palabras, hace 2500 años atrás se le perdió en Atenas el temor a los pobres, a los sin parte, para que tomaran las decisiones que le incumbían a su mundo, a su *polis*, a sus vidas. Cuestión, la última, sin precedentes en la historia del mundo y lejos de ser replicada en nuestros días. Es por lo



mismo que yo sostengo, utilizando las categorías de Arendt (1997), que la democracia no ha existido siempre, y se ha dado en muy pocas ocasiones y cantidades (Rancière 2006a) y que los pocos momentos en que ha ocurrido deben ser vistos como cruciales y modélicos. Entender la democracia antigua como un modelo nos sirve para contrastar la radicalidad del hecho, observando que hoy, difícilmente se practica la igualdad ciudadana de manera vinculante por parte de todos los ciudadanos. Hoy, la lógica del autogobierno no se cumple<sup>5</sup>.

Por su parte, la democracia moderna, representativa, se funda en un principio que pareciese ser semejante a la *isonomía*, no obstante implica notables diferencias. Este principio es el de Estado de Derecho. Las sociedades liberales modernas han asumido el principio de la igualdad ante la ley, pero de una manera muy distinta que lo que implicaba la antigua igualdad ante la ley (*isonomía*).

Las democracias modernas están centradas en la consagración del individuo, y en derechos que protejan dicha individualidad y una idea de libertad negativa muy diferente a la *eleutheria* que consagraba al ciudadano antiguo. De esta manera se termina dejando fuera del juego todo atisbo de pueblo como poder colectivo. El pueblo hoy es la agregación de los individuos, es la suma de la totalidad de la población (Lefort 1994; 2004; Rosanvallon 1995; Tocqueville 1978). Hoy el pueblo son todos y hasta el hombre más acaudalado de la ciudad puede argumentar que pertenece al pueblo. Ya no importa la clase, sino que el pueblo viene a ser entendido como la suma de cada-uno-de los integrantes de la Nación. En este sentido, el Estado de Derecho viene a ser una serie de procedimientos mínimos que permiten a los individuos y al sistema político constituirse como una «democracia». Por lo general se enuncian como libertades que deben estar consagradas en la ley. Macpherson las enuncia:

---

<sup>5</sup> En la teoría política, los últimos intentos de importancia por revitalizar esta idea, este modelo, con todas sus implicancias, se presentan en *El contrato social* de Rousseau y en reflexión hecha por Marx (y posteriormente Engels) sobre la Comuna de París (extraído de la recopilación hecha por Ediciones Akal. La referencia es: Marx, Engels, Lenin. 2011. *La comuna de París*. Madrid: Akal).

El Estado liberal consistía en el juego de partidos políticos competitivos y en la existencia de ciertas libertades o derechos garantizados –libertad de expresión y de prensa, de asociación y de religión, además de las libertades de la propia persona... Se entendía que estas libertades o privilegios, eran buenos intrínsecamente, además de necesarios para la marcha de un sistema competitivo de partidos. (1968, 63)<sup>6</sup>

Lo que se expresa aquí no son más que lo que Rawls (1979) llama las libertades básicas expresadas en su primer principio de justicia. Para Rawls son libertades necesarias para una sociedad ordenada que permita el juego democrático, pero esto no puede ser aceptado de buenas a primeras. Como bien observa Macpherson, estas libertades son antes características de una sociedad liberal que democrática. El juego de partidos competitivos existía incluso antes de la ampliación del sufragio. De hecho, una sociedad así ya existía en la Inglaterra de finales del siglo XIX, cuando la participación ciudadana alcanzaba apenas el 17% de la población adulta (Dahl 2005). La fundación del Estado de Derecho y del entramado institucional y representativo inspirado en Montesquieu fue antes un reconocimiento de la nueva sociedad individualista y de “la idea de proporcionar las condiciones necesarias para la implantación de una sociedad mercantil” (Macpherson 1968, 63) que unos requerimientos para fundar la igualdad política y la soberanía popular. Basándome en Macpherson y en los estudios de las fundaciones de las Repúblicas modernas, sostengo que la institución del Estado de Derecho es antes un diseño y una decisión política que una cuestión asociada a la naturaleza humana. La democracia como poder popular es desechada por la hegemonía Occidental, basada en su sociedad

---

<sup>6</sup> La definición minimalista más aceptada es la que nos ofrece Robert Dahl (1989, 15), quien expone ocho condiciones mínimas para observar en qué medida un país es «democrático» o no. Las condiciones son las siguientes: 1) Libertad de asociación; 2) Libertad de expresión; 3) Libertad de voto; 4) Elegibilidad para el servicio público; 5) Derecho de los líderes políticos a competir por el voto o derecho a luchar por él; 6) Diversidad de fuentes de información; 7) Elecciones libres e imparciales; y 8) Instituciones políticas que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar preferencias

libremercadista y el modelo político perfecto para replicarla: la democracia liberal<sup>7</sup>.

Por lo tanto, “[l]a democracia reducida a Estado de derecho” se entiende “como el sensato discurrir de las instituciones y la ordenada separación de los poderes” (Castillo 2011, 54). No obstante, reducir la política a lo puramente institucional, impide la capacidad popular de llevar a cabo las discusiones referidas al “hacia dónde vamos” o el “qué queremos ser” como sociedad. Usando las categorías de Easton (1992), si las demandas ciudadanas se ven obligadas a pasar por el filtro de la *caja negra*, difícilmente los *inputs* populares llegarán a traducirse en los *outputs* esperados.

Por otra parte, tal como arguye Dahl (1989), la democracia moderna se reduce a dos condiciones definitorias: la participación y la oposición. La participación entendida como individuos que ejercen sufragio. La oposición entendida como la posibilidad de votar por más de una opción. En la medida en que esas condiciones se cumplan, Robert Dahl sostendría que estamos en presencia de una democracia.

Sin embargo, el principio de *isonomía* no se traduce. Es verdad que la participación y la oposición eran conceptos claves para poder comprender la democracia ateniense. Sin embargo, por participación se entendía la posibilidad de ejercer *directamente* la libertad pública y decidir sobre los asuntos del mundo entre personas iguales. La libertad (*eleutheria*) era necesariamente actuar, comenzar, participar en conjunto con otros en la composición de un mundo común (Arendt 1997). Como observa Arendt en

---

<sup>7</sup> No obstante, no podemos atribuirle el nombre de democracia a esa sociedad sino hasta la entrada de los partidos de masas y la ampliación real del sufragio a toda la ciudadanía (Macpherson 1968). Y fue producto de una estrategia de la élite política. El cambio semántico de la palabra democracia radica precisamente en una reformulación del concepto pueblo que lo reduce a su papel agregativo. Ahora el pueblo no es más que una suma de individuos, se consagra así el principio liberal. A medida que el concepto fue ganando popularidad en la ciudadanía, la élite republicana y económica, otrora reconocidamente antidemocrática, reformuló el concepto para usarlo a su favor como estrategia de legitimación política. Sobre esto es recomendable leer Rosanvallon (1995). También es interesante analizar el estudio de Dahl (2005) donde deliberadamente usa el concepto república y democracia como sinónimos. A pesar de reconocer, páginas antes, la distinción profunda que dichos conceptos y modelos tenían hacia tan sólo un siglo atrás.

*Sobre la revolución* (2004), la libertad era participar en el gobierno o no era nada más. O en palabras de Pericles, los atenienses son los únicos que tienen más por inútil (*idiotas*) que por tranquila a la persona que no *participa* en las tareas de la comunidad. En cambio, la participación reducida al mero acto de sufragar y la libertad entendida como la cualidad privada<sup>8</sup> de la ausencia de interferencias externas, nubla la condición de la igualdad de derechos políticos consagrados en la ley.

[V]uelve superflua la participación ciudadana y la reduce a su papel como electorado: los ciudadanos son concebidos esencialmente para la selección y autorización del equipo experto que ha de gobernarle, y posteriormente, para aclamar o bien para impugnar sus decisiones dado un marco institucional adecuado. (Castillo 2011, 54)

Del mismo modo, al concebir la competencia únicamente como la posibilidad de elegir entre una élite A, B o C, tampoco traduce la cualidad del *agón* que sostenía la *isonomía* en Atenas. La democracia traduce en sí misma la institución política de un litigio. Democracia señala necesariamente un desacuerdo originario (Rancière 1996; 2006a; 2006b). Un disenso que es la expresión de la escena conflictiva del reclamo de la igualdad. Es el ingreso del *demos* suplementario reclamando un daño ante los poderosos de siempre. La democracia siempre expresa ese conflicto, una oposición originaria entre quienes tenían derecho a gobernar y quienes no tenían más derecho que a ser gobernados. El ingreso revolucionario de la *isonomía* institucionaliza ese conflicto, le da cabida de manera real, de manera política. Además, tal como mencioné arriba,

[I]a vida política en la polis toma forma de agón, es decir, una disputa... un combate codificado y sujeto a reglas cuyo teatro es el ágora, un nuevo espacio social que se configura junto con las transformaciones políticas y

---

<sup>8</sup> Arendt en *La Condición Humana* (2005) nos recuerda que significa la palabra “privado”, característica central de la libertad en el día de hoy. La libertad moderna se remite a lo privado, puesto que existe una privación, algo a lo que no se le permite acceder. Es precisamente la *polis*, lo público, lo común a donde ya no tiene posibilidad de ingreso el hombre común. Es decir, está *privado* de la posibilidad de ingresar a ese mundo.

sociales... en el cual se confrontan dos argumentos distintos, subrayando la inestabilidad de la condición humana; esa oscilación permanente del hombre entre dos posturas opuestas. (Ferrás 2010, 28-29)

El espíritu *agonal* instituía una oposición que los atenienses veneraban. Esa oposición signaba la posibilidad de ser resuelta mediante la deliberación pública y la puesta en escena del discurso conflictivo. No obstante, la oposición reducida únicamente a la posibilidad de escoger entre élites distintas limita al ciudadano como un mero consumidor de políticas públicas a cambio de un voto por un partido (Downs 1992). La democracia se limitaría sólo a escoger entre el oferente A o el oferente B. Entre dos paquetes de políticas distintas (Macpherson 2009). Cuestión, esta última, que no es del todo cierta, pues las élites políticas compiten por el juego centrípeto del votante mediano (Downs 1992). Las distinciones entre las élites se vuelven nulas. La política se produce en el juego de la mimesis y la búsqueda de los grandes consensos, excluyendo la conflictividad *inerradicable* que la política contiene y reproduce (Mouffe 2003; 2007). Más aún, excluye del juego político a la ciudadanía. Todos quienes no entran dentro del juego del poder quedan fuera de toda discusión y de toda decisión vinculante.

En síntesis, la «democracia representativa» no cumple a cabalidad con el principio de la *isonomía*. La democracia moderna deja fuera al *demos*. Lo reduce al papel de electorado, sin posibilidad de tomar decisiones que sean vinculantes (Held 2001; Macpherson 2009). Más aún, reduce la igualdad ante la ley en un plano puramente individual para sustentar la privatización de la vida y el exilio del ciudadano de la libertad pública. Ese mismo ensimismamiento impide el diálogo y la deliberación pública, dejando todo en manos de la organización institucional y de los representantes expertos. Reduciendo, en último término, la igualdad política al mero acto agregativo de sufragar.

### III. *Isegoría*

Aristóteles en el Libro I de la *Política* sostenía que la cualidad que define al humano como un *zoon politikón* es la disposición de palabra racional o

*logos*. El *logos* brinda la posibilidad de dialogar mediante la palabra, la cual permite identificar lo bueno y lo malo, lo justo y lo injusto, lo útil y lo perjudicial. Además, el humano comparte con el resto de los animales la voz, el ruido (*phôné*). Dicha cualidad sólo sirve para expresar placer o dolor. La *phôné* establece una comunicación no-política, pues no tiene la capacidad de señalar fines éticos. Los hombres libres son aquéllos que disponen de *logos* y que mediante el *diálogo* pueden constituir un mundo común. En definitiva, podemos evidenciar que la posesión del *logos* no es una cualidad de la naturaleza humana, sino que más bien de su condición. La condición del reconocimiento del *logos* es la libertad, y solamente puede ser practicado con otros que son iguales, por lo tanto, es una condición política (Arendt 2005).

La democracia es revolucionaria puesto que universaliza dicho reconocimiento. Impone esa condición. La democracia instituye el principio de la *isegoría* que no es otra cosa que la posibilidad de que cualquiera, sin importar su condición social, pueda tomar la palabra en la asamblea (*ho boulomenos*). Pero no sólo eso, sino que es un «igual derecho a su uso». La palabra del último vale tanto como la del primero en la lista. Y los argumentos de los que antes eran nadie deben ser sopesados y tomados en cuenta en la discusión pública. Quizás deben tomarse más en cuenta que los otros, ya que los que no tenían parte, léase el *demos*, siempre son los más.

Es decir, la condición de la igualdad y la posibilidad de que sean muchos los que gocen esa condición es lo que le da el carácter democrático al uso de la palabra. Waldron (2004) reedita ese escándalo. Sostiene que la deliberación no es en sí misma democrática. La deliberación solamente es democrática si quienes la practican gozan de igual poder decisorio. Esto es, que la deliberación se dé en condición de igualdad. Más aún, sostiene que no habiendo acuerdo tras la discusión, lo que se debe imponer es la regla de la mayoría mediante una votación. Más escandaloso aún, puesto que en una democracia el *demos* siempre es la mayoría. Y es exactamente esto lo que ocurría en la *ekklesia* ateniense, como nos expone Held en la siguiente cita:

A pesar de que siempre se buscaba la unanimidad (homonoia) en la creencia de que los problemas podían resolverse de manera adecuada para el interés común, se reconocía la posibilidad de la existencia de grandes diferencias de opinión y de enfrentamientos de intereses individuales. La

asamblea permitía que los asuntos espinosos se aprobasen por la regla de la mayoría, tras una votación formal. (2001, 36)

Lo último nos da el pie para salir a la defensa de una crítica recurrente a la democracia ateniense. Urbinati (2000) argumenta que es falsa la condición de igualdad de palabra en la democracia ateniense. Las diferencias educativas, la capacidad retórica de los más educados siempre terminaba imponiéndose. Quienes conocen el arte del hablar pueden movilizar las conciencias de las masas. Además, muchos asistentes eran pasivos y no hacían uso de la *isegoría*. Arguye, por tanto, que la política era manejada por los oradores que además eran asistentes activos. Urbinati echa mano a ese argumento para sostener que las «democracias representativas» son superiores a las democracias directas, puesto que quienes deliberan en el parlamento lo hacen en una condición de igualdad que no se manifiesta en la democracia directa. Y además, nos invita a considerar a los parlamentarios en analogía con los asistentes activos de la democracia antigua. No obstante, yo sostengo que la posibilidad de estar ahí, de presentarse, de ocupar ese espacio, de tener la igual posibilidad de usar la palabra, y la obligación de ser convencido, moldea el cauce de la discusión de una manera mucho más profunda que si no se estuviera ahí. El orador, el retórico, se ve obligado a oír el argumento del pueblo y, al mismo tiempo, obligado a convencerlos. Lo que implica, en alguna medida, que tiene que satisfacer sus deseos<sup>9</sup>. La democracia representativa, en cambio, simplemente los excluye, los deja fuera, no los escucha. A mi juicio, el resultado

---

<sup>9</sup> Es por lo mismo que Platón acudía a la figura de la “bestia grande y robusta” (*República* VI, 493a-d) que necesita ser adulada por los demagogos. Argumenta que el gran problema de la democracia es que el pueblo sólo le gusta ser guiado por sus pasiones (*pathoi*) y le gusta escuchar sólo lo que sus integrantes desean. Es el problema de la democracia, que se deja llevar por aquellos aduladores que replican mediante la palabra las pasiones del *demos*. Aristóteles recusa una crítica similar en la *Política* (IV, 4). Aristóteles sostiene que el problema de la democracia es que las decisiones siempre las toma la mayoría, y que la mayoría en toda comunidad son los pobres, léase, el *demos*. El *demos* en general —según Aristóteles— toma decisiones de clase, pasando a llevar a los más acaudalados.

final de la discusión cambia radicalmente si los oyentes/hablantes son los pocos o son los muchos<sup>10</sup>.

Por ende, en la democracia el igual derecho al uso de la palabra se transforma en el elemento esencial del poder político. Para Vernant, el sistema de la *polis* implicaba, ante todo, “una extraordinaria preeminencia de la palabra sobre otros instrumentos de poder. [La palabra] llega a ser la herramienta política por excelencia, la llave de toda autoridad en el Estado, el medio de mando y de dominación sobre los demás” (2004, 61). En contraste al argumento de Urbinati, la igualdad democrática sustentada en el poder del *logos* representa el carácter radical de reconocer a todos como animales políticos.

Es el hablar y el persuadir a los otros y también el dominio sobre los otros... La palabra aparece como ‘fuerza de persuasión’ (Peitho) o como ‘arma política’ (y que) obedecía a los quehaceres de la democracia en la cual ‘cualquiera que quiera’ disponía de ello no solo para seducir a otros ciudadanos, sino para crear leyes... encarnada en el hombre corriente. (Ferrás 2010, 25-26)

Sin embargo, la «democracia representativa» impide el igual uso de la palabra por parte de todos. Genera una división, un reparto, que define quiénes pueden hablar y quiénes no. Es el doble espacio entre quienes están autorizados a poseer *logos* y quienes sólo les queda disponible la *phôné*. Los

---

<sup>10</sup> Un contrapunto actualizado puede ser hallado en el último libro de Luciano Canfora, *El Mundo de Atenas* (2014). En el primer capítulo, el filólogo italiano sostiene que la democracia ateniense tenía profundos sesgos oligárquicos, ya que, a pesar de que en teoría cualquiera podía hacer uso de la palabra en la *ekklesia*, no obstante la mayoría de las veces sólo hablaban los *rhétores*, que tenían habilidad para articular sus argumentos. Del mismo modo, más que deliberaciones razonadas y argumentativas, lo que ocurría en la asamblea era una lucha de fuerzas, en donde se imponían los gritos y las ofensas. Para llegar a estas conclusiones, Canfora utiliza fundamentalmente la comedia de la época, particularmente *Los acarnienses* de Aristófanes. Personalmente, creo que de haber sido así, no podrían explicarse las reclamaciones de Platón sobre el modo de actuar de los demagogos y el *demos* en la asamblea (*República*, VI y VIII), y del poder de las mayorías en democracia, expuesto por Aristóteles (*Política*, VI). Una defensa contra el argumento de la *oligarquización* de la democracia clásica puede ser encontrado también en Ober (1993).



representantes, en los palacios donde la libertad política se lleva a cabo en la Modernidad, pueden y tienen derecho a hablar en condición de igualdad y constituir un mundo común. El resto de los ciudadanos no tiene parte en ese reparto. Sus clamores no son más que ruido, cuestión inaudible, inarticulable, fuera del mundo. Las masas protestando en la calle no pueden expresar más que ruido. No puede haber diálogo ahí, en donde unos hablan y los otros vociferan. La política representativa, como bien lo observó Rousseau, extirpa la libertad a los votantes. Al momento de desligarse del juego de la libertad mediante la representación, la mayoría queda sujeta al juicio de quienes sí pueden ser libres por medio del uso del *logos*. La herramienta política más fuerte sigue siendo la *isegoría*, no obstante se ha reducido a un pequeño grupo selecto<sup>11</sup>, que habla por todos, sin la necesidad (o más bien, sin la posibilidad) de escuchar a los más<sup>12</sup>.

En definitiva, la «democracia representativa» destruye uno de los principios basales en los cuales la democracia fue constituida en Atenas. Aleja del centro de la *polis* al pueblo, extirpándole su posibilidad de hablar, de argumentar sobre el mundo de manera vinculante. Al igual que Aristóteles con su proyecto de *democracia-rural*, despolitiza, extirpa la palabra de aquellos que en democracia son vitales, es decir, el *demos*. Los reduce al espacio privado, despolitizando hasta el punto de generar la más antigua artimaña política: la de limitar al pueblo a un estado de mínimo-pensar (*microphronein*).

---

<sup>11</sup> En similitud con el privilegio del uso de la palabra en las oligarquías. Tal como expone Manin (1998), en las oligarquías, no hablan todos los que desean, sino sólo los que tienen autoridad (*en men tais oligarchais Duch ho boulomenos, all'ho dynasteuon demegorei*). La autorización en el gobierno representativo lo da el triunfo electoral. Institución (el voto) utilizada para escoger cargos en los gobiernos aristocráticos u oligárquicos de la Antigüedad.

<sup>12</sup> Es precisamente la distinción política/policía. Como sostiene Rancière, la policía concierne al principio de la división de lo sensible alrededor del cual se distribuyen las estrategias y las técnicas de exclusión. La policía instaura la estructuración del espacio social, la repartición de las competencias, de roles, de títulos y de aptitudes en busca de lo completo. Finalmente, separa los cuerpos entre quienes tienen derecho a lo común (los parecidos, los provistos de palabra) y aquellos que no tienen parte (los diferenciados, desprovistos de palabra).

#### IV. *Isotimia*

Quizás el principio más radical de la democracia ateniense y el menos replicado por las «democracias representativas» sea el de la *isotimia*. Por *isotimia* entendemos la facultad igualitaria de que cualquiera pudiese optar a los cargos públicos mediante el sorteo. El sorteo entraña una facultad particularmente igualitaria, el azar no genera distinción. Cualquiera que quisiera optar a una magistratura podía ser electo si la suerte así lo estimase. El sorteo no puede diferenciar entre quienes son más aptos, entre quienes están más preparados, entre clases sociales. Escoge sin miramientos.

En Atenas, si bien el poder legislativo era asumido directamente por todos los ciudadanos al interior de la *ekklesia*, las funciones ejecutivas y algunas legislativas eran desempeñadas la mayoría del tiempo por una serie de magistrados, en los cuales se encontraban instituciones ejecutivas como la *Boulé* (el Consejo), el *arcontado* (los magistrados), y la magistratura judicial llamada *Diakisterion* (el Tribunal del Pueblo), entre otras de menor importancia. Estas funciones no podían ser desempeñadas por todos, por lo que había que seleccionar gente para que ocupase esos cargos<sup>13</sup>.

Todos estos cargos eran electos por sorteo, pero sólo pudieron ser ocupados por cualquiera tras las reformas radicales de Clístenes. Me refiero particularmente a dos. La primera es permitirles a todos los ciudadanos postular a las magistraturas. La segunda, y más importante aún, es el pago del *misthoi*, es decir, la institución de la *misthophoria*, que posibilita a los pobres renunciar a sus asuntos laborales, desprenderse del mero vivir, del ejercicio de la satisfacción de las necesidades para ingresar de lleno al ejercicio de la vida pública, a la preocupación por el mundo. En efecto, la *misthophoria* funcionaba inclusive para que los ciudadanos más vulnerables pudieran asistir a la *ekklesia* en ocasiones de suma importancia.

---

<sup>13</sup> Las funciones de dichas magistraturas oscilaban principalmente entre preparar la agenda de la asamblea, investigar si quienes postulaban a los cargos cumplían con los requisitos necesarios (*diokimasía*), redactar las resoluciones que emergieran de la asamblea (*Boulé*), realizar festividades, rituales religiosos, regular los ingresos de los más ricos, llevar a cabo las resoluciones de la *ekklesia* (*Archontes*), arbitraje en asuntos legales si es que las partes apelaban la decisión de la asamblea, y juicios políticos por ilegalidad (*graphè paranomôn*) (*Diakisterion*).

Es necesario recalcar que las magistraturas anteriormente señaladas no tenían responsabilidades propiamente políticas, sino que más bien administrativas (Manin 1998). Sin embargo, la posibilidad de que cualquiera pudiese disponer de esos cargos expresaba una ruptura con todo lo anterior, en donde quienes tenían derecho a ocupar las magistraturas solamente eran aquéllos que tenían título o tradición para hacerlo. Además, el pago de un sueldo por ejercer dichos cargos servía como una herramienta económica importante para la gente del *demos* (Canfora 1995). Dicho esto, podemos argumentar que las funciones de las magistraturas no eran en lo absoluto representativas. A diferencia de lo que sostiene Manin, yo afirmo que las instituciones administrativas no tienen como función volver a presentar la voluntad ciudadana ni hablar en nombre de nadie. El pueblo cumple por sí mismo su función política. Se presenta directamente en la asamblea y define cuáles son sus sueños, sus deseos, el “hacia dónde vamos” de la comunidad. A las magistraturas sólo les corresponde ejecutar la voluntad de la *ekklesia*. En Atenas, “[t]odos tienen los mismos derechos. Pueden entrar en la asamblea para votar y hablar, si así lo desean, pues el sistema representativo no existe porque hubiera parecido una restricción oligárquica a la *isegoría*” (Glotz 1957, 109). Más aún, el concepto de representación no era un concepto político en el mundo clásico y vino a serlo recién a comienzos de la Modernidad (Skinner 2005).

Otro aspecto de suma importancia para comprender el carácter profundamente igualitario de la *isotimia* es que la mayoría de los cargos duraban máximo un año sin posibilidad de reelección y con la posibilidad de ser electo solamente dos veces en la vida (Held 2001; Godoy 2012). Esto implica dos cuestiones fundamentales. En primer lugar, la altísima rotación daba la posibilidad de que la mayoría de los ciudadanos ejerciera un cargo público alguna vez en su vida. Y en segundo lugar, y más importante aún, impedía la posibilidad de que los cargos políticos se profesionalizaran (Manin 1998). Las funciones públicas debían ser ejercidas por todos los ciudadanos. No se necesita de ningún conocimiento experto ni de una labor profesionalizada dedicada completamente a la función del magisterio. Las funciones públicas deben ser realizadas por *amateurs* (Hansen 1993 parafraseado en Godoy 2012). “La democracia consistía en dejar los poderes decisivos en manos de los aficionados, el pueblo que los atenienses consideraban los *hoi idiotai*” (Manin 1998, 47-48), es decir las personas

corrientes. “Este cualquiera era el personaje clave en la democracia ateniense” (Ferrás 2010, 22). Pero esos “cualquieras” no están liberados a su arbitrio. Los magistrados escogidos por sorteo deben mantener la confianza pública y de traicionarla pueden ser removidos y llevados a juicio público. Quienes ostentan cargos públicos deben rendir cuentas ante la *ekklesia* durante sus funciones y al acabar las mismas. La labor, por tanto, requería de una extrema fidelidad con los designios de las mayorías.

En síntesis, la democracia consiste fundar la igualdad política en el arbitrio de la suerte. Sólo la suerte no selecciona mediante la diferencia. Así y con los mecanismos de prohibir la reelección y los mandatos brevísimos se evita la profesionalización de la política. La combinación de rotación y sorteo se correspondía con “una profunda desconfianza hacia el profesionalismo”, fundada en la presunción de que si intervenían profesionales en el gobierno, inevitablemente lo llegarían a dominar (Manin 1998).

Si se hubiese optado por la tecnificación de los cargos públicos, los atenienses hubiesen optado por el mecanismo de la elección. De hecho, en la democracia ateniense, el cargo de general militar (*stratego*) era escogido de esa manera. Además era susceptible de ser reelecto indefinidamente. Precisamente porque el cargo de dirigir a la milicia requiere de una *techné* que no puede ser adquirida ni practicada por cualquiera. Es una labor no-política. Si bien ante esta posición se levantan una serie de argumentos contrarios (Canfora 2014; Urbinati 2000), como la preeminencia política que tuvieron generales de guerra en las decisiones asamblearias (por ejemplo Cleón, o sobre todo Pericles, reelecto un gran número de ocasiones). Me arriesgo a sostener que la preeminencia pública de ciertos líderes no implicaría una oligarquización de la política democrática ateniense. En primer lugar, porque los líderes retóricos o demagogos se veían obligados a satisfacer a los deseos de las mayorías y no podían avanzar en posiciones argumentales que se dirigiesen en contra de los intereses del *demos* (Platón, *República* VI, 493a-d; Ober, 1993). Y en segundo lugar, porque las decisiones soberanas siguen siendo de exclusividad de la decisión de la *ekklesia* en su conjunto. Por lo tanto, y volviendo a lo expuesto más arriba, las élites eran confinadas a labores técnicas, no-políticas, como las que requerían de conocimientos y destrezas militares.

En relación a lo anterior, Platón, enemigo de la democracia y favorable a los gobiernos fundados en la *techné* o la *areté*, sostiene de manera clara

en las *Leyes* la diferencia entre el mecanismo electivo y el del sorteo. Argumenta que la elección permite la selección de los mejores, de los más capacitados, para hacerse cargo de las instituciones. Es decir, empuja la selección de los magistrados hacia lo justo, “dando a cada uno lo adecuado a su naturaleza; y también en cuanto a distinciones, concediéndoselas siempre mayores a los más excelentes en punto a virtud y al contrario a los que son de manera distinta por lo que toca a virtud y educación, distribuyendo proporcionalmente lo conveniente para cada cual”, en otras palabras, es “la igualdad asignada en cada momento a desiguales según su naturaleza” (*Leyes*, 757c-d). Es lo que se define como la igualdad geométrica u oligárquica. Es la idea de la justicia que distribuye las posiciones y las jerarquías de acuerdo a las virtudes de cada cual. En cambio, el sorteo –agrega Platón– pretende otro tipo de igualdad, la aritmética o democrática. Es una igualdad perjudicial pues trata de equiparar lo inigualable. Trata de darles lo mismo a personas que no son iguales, dado que difieren en cuanto a sus capacidades. Platón opta por la primera, y por ende, por el mecanismo electivo. Rompiendo así con el escandaloso principio de la *isotimia*.

Esto nos da el pie, por contraste, para analizar el mecanismo por excelencia para escoger los cargos públicos en las «democracias representativas»: la elección. Hoy el voto se entiende como la característica *sine qua non* de la democracia. Dahl (1989) afirma que es una de las cualidades necesarias para considerar si estamos o no en presencia de una democracia. No obstante, como ya hemos revisado, esto no es del todo correcto y no debe tomarse a la ligera.

Aun así, a pesar que Aristóteles, Montesquieu y Rousseau hayan identificado las elecciones con los gobiernos oligárquicos o aristocráticos. O que Madison diferenciara la república de la democracia, precisamente, porque la primera escogía a sus gobernantes mediante el sufragio, mientras que la segunda lo hacía por sorteo. Las democracias modernas han abrazado el principio electivo sin tomar en consideración alguna el mecanismo del sorteo (Ihl 2004). “La representación sólo se ha asociado con el sistema de elección, a veces combinado con la herencia (como en las democracias constitucionales), pero nunca con el sorteo” (Manin 1998, 8). Pero el uso de la elección y el olvido del azar no pueden atribuirse al crecimiento de los estados modernos y a la imposibilidad de reunir a todo el pueblo en la asamblea. Puesto que, sería perfectamente factible seleccionar el pequeño

número de parlamentarios y otros cargos ejecutivos mediante el sorteo. Benjamin Constant ([1819] 1995) fue uno de los primeros en sostener que dadas las dimensiones de las nuevas sociedades es imposible el ejercicio directo de la democracia, y que por tanto no queda otra opción que escoger a representantes mediante el ejercicio de la votación. Sin embargo, es erróneo reducir sorteo a democracia directa y voto a representación. El mecanismo del sorteo puede acomodarse perfectamente a ambas modalidades. Pettit (2010) da cuenta de esta posibilidad. El filósofo inglés nos presenta un modelo interesante que combina representación y sorteo en una sociedad moderna. Lo que Pettit sugiere es que si pensáramos una *representación indicativa*, podríamos escoger nuestros representantes mediante el arbitrio del azar. Esto significa que dividiendo por cohortes (ya sean étnicos, políticos, socioeconómicos, religiosos, etarios, etcétera) podríamos seleccionar mediante lotería quiénes serían los indicados para representar esas subjetividades, partiendo del principio antifederalista<sup>14</sup> de la *proximidad*. En otras palabras, el argumento sostiene que sujetos parecidos, próximos a las realidades de un grupo, con vivencias regularmente compartidas, pueden representar de mejor modo que aquéllos que sólo se aproximan a los electores de manera programática. Y que, dada esa condición de proximidad, no es necesario seleccionar a alguien en particular, sino que esa representación puede ejercerla cualquiera.

Expresado lo anterior, podemos sostener que lo que hay tras la instauración de la elección no es una respuesta inocente al crecimiento demográfico. Lo que está detrás del voto son otras intenciones. De esas intenciones ya he hablado en otro lugar, sin embargo es necesario volver sobre ellas y profundizar el estudio sobre dichas intenciones y sobre sus efectos.

Como ya se expuso en este trabajo, tanto Madison en Estados Unidos como Sieyès en Francia sostenían que el principio de la elección permitía la posibilidad de filtrar la entrada de cualquier ciudadano al gobierno, favoreciendo el ingreso de las personas virtuosas. Es el mismo diagnóstico de Platón, sin embargo ninguno de los dos se extiende mucho más sobre el porqué de dicha afirmación. Para ahondar en esta tendencia aristocrática u

---

<sup>14</sup> Sobre el pensamiento antifederalista y su teoría de la representación, se recomienda Storing (1981).

oligárquica de la elección me apoyaré en dos trabajos. Los trabajos de Manin (1998) y Fearon (1999).

Yo sostengo que las elecciones, a diferencia de lo que se afirma en la Ciencia Política y lo que se cree en el común de la ciudadanía, no son democráticas. A pesar de la ampliación casi total del sufragio, eso no implica que el funcionamiento de las elecciones generen resultados similares al principio de *isotimia* que fundaba la igualdad de optar a cargos públicos en la democracia ateniense. Al contrario, van en una lógica muy distinta. Manin (1998) nos expresa una teoría pura sobre los efectos aristocráticos de las elecciones. Señala que las elecciones generan cuatro efectos que dañan la igualdad política: 1) el tratamiento desigual de los candidatos; 2) la distinción de candidatos requerida por una situación selectiva; 3) ventajas que confiere la preeminencia a la hora de llamar la atención; y 4) el coste de diseminar la información.

Brevemente, lo que Manin argumenta con estos cuatro puntos es que la elección obliga a los electores a distinguir entre las opciones, diferenciando alguna cualidad que lo haga superior a sus rivales rompiendo con el principio de la igualdad política. Los candidatos deben explotar alguna característica que sea bien valorada por los electores. Debe demostrarse competente, simpático, osado o bien moderado. Sea como sea, debe expresar una cualidad que lo *distinga*, que le otorgue una *superioridad* sobre el resto. Por ende, el candidato que sobresalga tendrá mayores posibilidades de ser electo. Por sí mismas, las elecciones favorecen a individuos que destacan sobre los demás. Es decir, “benefician a individuos considerados superiores al resto” (*ibíd.*, 177). Pero quizás la característica más desigual de todas es el alto costo que tiene realizar campañas políticas. Si bien la mayoría de las Constituciones “democráticas” establecen que cualquiera puede optar a un cargo público, para poder ganar una elección es necesario diseminar información, hacerse conocido. No obstante, el precio de hacer esto es altísimo. Las campañas electorales son multimillonarias y no aseguran el triunfo. Sin duda, en sociedades desiguales económicamente, quienes desean optar a cargos públicos requieren de un alto poder adquisitivo, o bien deben obtener el dinero asociándose con poderes económicos o con amplias maquinarias políticas. Esto último deja supeditada la voluntad del candidato al arbitrio de quienes financiaron su

eventual llegada al cargo público (*ibíd.*; Downs 1992; Piñeiro 1998; Peña 2002; Córdova et al. 2006; Brown 2010).

En consecuencia, la elección interfiere con el principio de la *isotimia* de diferentes maneras. Imposibilita la oportunidad de que cualquiera opte a un cargo público, ya sea porque se rompe con el principio de la igualdad, ya que los candidatos deben mostrarse superiores al resto, ya sea porque para poder hacer campaña política se necesitan altísimas sumas de dinero. No obstante, muchos politólogos (Dahl 1989; Manin et al. 1999; Sartori 2008) argumentan que existe un carácter democrático en las elecciones, puesto que los electores pueden sancionar a sus gobernantes al finalizar cada mandato. Es lo que en politología se conoce como *accountability* vertical. No obstante, Fearon (1999) falsea dicho axioma. Él sostiene en un estudio empírico que en realidad los votantes al momento de realizar el acto del sufragio lo hacen más prospectivamente que retrospectivamente. El votante, antes que castigar, pone en la balanza quién, dadas las opciones en disputa, puede hacerlo mejor en un eventual gobierno futuro. Primariamente, el control o castigo no opera. La ciudadanía, por lo general, no ejerce su función de control ni una rendición de cuentas al momento de votar. Lo que hace más bien –según Fearon– es seleccionar “buenos tipos”<sup>15</sup>. Es decir, escoger a quién sería el *mejor* para asumir el gobierno futuro. Superioridad pues, y no igualdad. Aristocracia pues, y no democracia.

## V. Conclusión

En definitiva, en este artículo he expuesto cómo los principios fundacionales de la democracia ateniense son lesionados por los principios que fundan las «democracias representativas» modernas. Expuse cómo la

---

<sup>15</sup> Una especie de *accountability* es más fácil de ser identificado en la democracia ateniense. Las magistraturas debían contar con la venia de la asamblea popular. El control estaba sobre ellos siempre, los cuales podían ser removidos antes de terminar su función si es que perdían la confianza del pueblo. Del mismo modo, al terminar el período de su cargo, ellos podían ser llamados a dar cuentas de la labor que habían realizado, a pesar de que no podían ser reelectos. Y si acaso, la asamblea consideraba que la función del magistrado había traicionado los principios democráticos, podía ser juzgado públicamente (Glantz 1957; Ober 1993; Manin 1998; Godoy 2012).



*isonomía* no se condice con el principio de la igualdad ante la ley del gobierno representativo y con su institucionalización extrema garantizada en la idea de Estado de Derecho. La igualdad de derechos políticos no se cumple, separando entre quienes pueden cumplir la función de la libertad política y los que no. La «democracia representativa» no se toma en serio la cuestión de la igualdad política y la reduce al acto individualista del sufragio universal y de la institución de ciertos derechos políticos que en la práctica difícilmente pueden ser llevados a cabo por todos.

Del mismo modo, se traicionan los dos principios que subyacen del concepto de *isonomía*: *isegoría* e *isotimia*. En primer lugar, se puede identificar fácilmente cómo se lesiona la *isegoría*. La policía con su distribución le otorga la posibilidad de hablar, de ocupar el *logos* de manera vinculante, sólo a quienes detentan el poder y están autorizados para hacerlo por la vía electoral, dejando afuera por períodos fijos a la mayoría, a la que se la considera inaudible, puesto que sólo puede expresar ruido. Su condición de desigualdad no le permite establecer un diálogo horizontal que les permita entablar un diálogo común en la esfera del poder. Por lo tanto, el pueblo (*demos*) delega su poder (*krateîn*) la mayoría del tiempo.

Finalmente, observé cómo el mecanismo del voto rompe con la posibilidad de que cualquiera pueda optar a los cargos públicos. La *isotimia*, a mi juicio, es el principio más dañado de todos. La elección impide la igualdad política de diversas maneras, ya que obliga a distinguir entre candidatos, obliga a disponer de recursos cuantiosos para poder mostrarse y así ser electo, pero más aún, porque es esencialmente aristocrática, ya que predispone a los votantes a escoger a candidatos que sean superiores al resto, dañando la igualdad de que cualquiera pueda hacerse cargo de los asuntos públicos y comunes.

Por lo tanto, los fundamentos de las denominadas «democracias representativas» dañan a la democracia originaria. En esa medida, creo que la democracia moderna no se toma tan en serio la cuestión de la igualdad política y más bien sostiene su base institucional en la autorización de las élites mediante el sufragio popular. El pueblo reducido al electorado lo deja fuera de la posibilidad de actuar y de tomar parte en la estructuración de su mundo. Se manifiesta así como una forma de gobierno en la cual las personas corrientes no tienen papel en la igualdad política, la cual ha sido limitada al ejercicio de las élites profesionalizadas. Por ende, avanza en una

dirección muy distinta a la soberanía popular de todos, que fundó la democracia en Atenas, puesto que, la democracia ateniense como forma de asociación recelosa de la profesionalización política, que confía el derecho a gobernar a la suerte (Manin 1998; Held 2001) y que sostiene el régimen intermitente que da cabida a lo *propio* y a lo *común* (Rancière 1994) se dirige en lógicas contrarias a lo que las democracias modernas sugieren como fin o fundamento.

Para cerrar, sostengo que observar nuevamente los principios democráticos de la Antigüedad nos puede dar luces de cómo afrontar el tema de la igualdad política. Entender la democracia ateniense como modelo, puede ser útil para repensar el concepto de autogobierno y al mismo tiempo contrastar en dónde se manifiestan las causas de la actual crisis de representación.

## Referencias

- Accarino, Bruno. 2003. *Representación*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Arendt, Hannah. 1996. “¿Qué es la libertad?” y “La crisis de la educación”. En *Entre el pasado y el futuro*. Barcelona: Península.
- . 1997. *¿Qué es la Política?* Barcelona: Paidós.
- . 2004. *Sobre la revolución*. Madrid: Alianza.
- . 2005. *La Condición Humana*. Barcelona: Paidós.
- Aristóteles. 2000. *Política*. Madrid: Gredos.
- . 2000. “La constitución de Atenas”. En *Las constituciones griegas*, editado por Aurelia Ruiz Sola. Madrid: Akal.
- Bauman, Zygmunt. 2009. “Del ágora al mercado”. En *Daños Colaterales*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Bensaïd, Daniel. 2010. “El escándalo permanente”. En *Democracia ¿en qué estado?*, editado por Giorgio Agamben. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Brown, Wendy. 2010. “Hoy en día, somos todos demócratas”. En *Democracia ¿en qué estado?*, editado por Giorgio Agamben. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Canfora, Luciano. 1995. “El ciudadano”. En *El hombre griego* editado por Jean-Pierre Vernant. Madrid: Alianza.

- . 2014. “¿Quién pide la palabra?”. En *El mundo de Atenas*. Barcelona: Anagrama.
- Castells, Manuel. 2010a. *Comunicación y Poder en la Sociedad Red*. Conferencia UDP.
- . 2010b. *Comunicación y poder*. Madrid: Alianza.
- Castillo, Vasco. 2010. “Política, democracia, igualdad”. *Revista Mapocho* 70, DIBAM.
- Constant, Benjamin. 1995. “De la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos”. Selección de textos políticos de Benjamin Constant compilado por Óscar Godoy Arcaya en *Estudios Públicos* 59, extraído del *Centro de Estudios Públicos*: <http://www.cepchile.cl>
- Córdova, Lorenzo y Ciro Muruyama. 2006. *Elecciones, dinero y corrupción: Pemexgate y Amigos de Fox*. Aguilar, León y Cal Editores.
- Dahl, Robert. 1989. *La Poliarquía: participación y oposición*. México D.F.: Tecnos.
- . 1992. “La Poliarquía”. En *Diez textos básicos de ciencia política*, editado por Albert Batlle. Barcelona: Ariel.
- . 2005. *La democracia: una guía para los ciudadanos*. México D.F.: Taurus.
- Downs, Anthony. 1992. “Una teoría económica para la democracia”. En *Diez textos básicos de ciencia política*, editado por Albert Batlle. Barcelona: Ariel.
- Easton, David. 1992. “Categorías para el análisis sistémico de la política”. En *Diez textos básicos de ciencia política*, editado por Albert Batlle. Barcelona: Ariel.
- Fearon, James. 1999. “Selecting Good Types Versus Sanctioning Good Performance”. En *Democracy, Accountability and Representation*, de B. Manin, A. Przeworski y S. Stokes. New York: Cambridge University Press.
- Ferrás, Graciela. 2010. “El advenimiento de lo común: pensamiento y política en la Grecia clásica”. En *Ecós del pensamiento político clásico*, compilado por Miguel Ángel Rossi. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Finley, Moses. 2000. *La Grecia Antigua: Economía y sociedad*. Barcelona: Crítica.
- Gargarella, Roberto. 1995. “Crisis de representación y constituciones contramayoritarias”. *Isonomía: Revista de Teoría y Filosofía del*

- Derecho* 2: 89-108. Edición digital de la Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes por cortesía del editor.
- Godoy, Óscar. 2012. *La democracia en Aristóteles: los orígenes del régimen republicano*. Santiago de Chile: Ediciones UC.
- Glantz, Gustave. 1957. "La ciudad democrática". En *La ciudad griega*. México D.F.: Editorial Hispano Americana.
- Hamilton, Alexander, James Madison y John Jay. 1994. *El Federalista*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Held, David. 2001. *Modelos de Democracia*. Madrid: Alianza.
- Heródoto. 2008. *Historias*. Madrid: Gredos.
- Ihl, Olivier. 1999. *El voto*. Santiago de Chile: LOM.
- Lefort, Claude. 1994. "Democracia y el advenimiento de un lugar vacío". En *La invención democrática*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- . 2004. "La cuestión de la democracia". En *La incertidumbre democrática*. Barcelona: Anthropos.
- Macpherson, C.B. 1968. *La realidad democrática*. Barcelona: Fontanella.
- . 2009. *La democracia liberal y su época*. Madrid: Alianza.
- Manin, Bernard. 1998. *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza.
- Manin, Bernard, Adam Przeworski y Susan C. Stokes. 1999. "Elections and representations". En *Democracy, accountability, and representations*, editado por Manin, Bernard et al. New York: Cambridge University Press.
- Maquiavelo, Nicolás. 2008. *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*. Madrid: Alianza.
- Marx, Karl, Friederich Engels y Vladimir Lenin. 2011. *La comuna de París*. Madrid: Akal.
- Montesquieu, Charles. 1972. *Del espíritu de las leyes*. Madrid: Tecnos.
- Mouffe, Chantal. 2003. *La paradoja democrática*. Barcelona: Gedisa.
- . 2007. *En torno a lo político*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Peña, Carlos. 2002. "El sonido del dinero: el gasto electoral y la libertad de expresión". *Estudios Públicos* 87: 131-174.
- Pettit, Philip. 2010. "Representation, Responsive and Indicative". *Constellations: An International Journal of Critical and Democratic Theory* 17 (2): 426-434.

- Piñeiro, Rafael. 2008. "Sistemas electorales y corrupción: entre el estímulo y la disuasión". *Revista de ciencia política* 28 (2): 187-194. Disponible en [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sco\\_arttext&pid=S0718-090X2008000200008&lng=es&tlng=es.10.406/S0718-090X2008000200008](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sco_arttext&pid=S0718-090X2008000200008&lng=es&tlng=es.10.406/S0718-090X2008000200008)
- Pitkin, Hannah Fenichel. 1972. "Acting for: Descriptive Representation", "Standing for: Symbolic Representation". En *The Concept of Representation*. Los Angeles: University of California Press.
- Platón. 1998. *Gorgias en Diálogos* (vol. II). Madrid: Gredos.
- . 1999. *Leyes en Diálogos* (vol. VIII) (tomo I). Madrid: Gredos.
- . 2000. *República en Diálogos* (vol. IV). Madrid: Gredos
- Polibio. 2000. *Historias*. Madrid: Gredos.
- Ober, Josiah. 1993. "Public Speech and the Power of the People in Democratic Athens". *PS: Political Science and Politics*, September: 481-85.
- Rancière, Jacques. 1994. *En los bordes de lo político*. Santiago de Chile: Universitaria.
- . 1996. *El desacuerdo: filosofía y política*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- . 2006a. *El odio a la democracia*. Buenos Aires: Amorrortu.
- . 2006b. *Política, policía, democracia*. Santiago de Chile. LOM.
- . 2010. "La democracia contra la democracia (entrevista)". En *Democracia, ¿en qué estado?*, compilado por Giorgio Agamben. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- . 2011. *Momentos Políticos*. Madrid: Clave Intelectual.
- Rawls, John. 1979. *Teoría de la justicia*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Rosanvallon, Pierre. 1995. "The History of the Word 'Democracy' in France". *Journal of Democracy* 6 (4): 140-154.
- . 1999. *La consagración del ciudadano. Historia del sufragio universal en Francia*. Guadalajara: Instituto Mora.
- . 2007. *La Contrademocracia: La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial.
- . 2009. *La legitimidad democrática: imparcialidad, reflexividad, proximidad*. Buenos Aires: Manantial.
- . 2012. *Redes de indignación y de esperanza*. Madrid: Alianza.

- Rousseau, Jean-Jacques. 1993. *El Contrato Social*. Barcelona: Altaya.
- Ruby, Christian. 2010. *Rancière y lo político*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Rummens, Stefan. 2012. "Staging deliberation: The role of representative institutions in the deliberative democratic process". *Journal of political philosophy* 20 (1): 23-44.
- Sartori, Giovanni. 2009. *La democracia en 30 lecciones*. Montevideo: Taurus.
- Schumpeter, Joseph. 1996. *Capitalismo, socialismo, democracia*. Barcelona: Folio.
- Skinner, Quentin. 2005. "Hobbes on representation". En *European Journal of Philosophy* 13 (2): 155-184.
- Storing, Herbert. 1981. *What the Antifederalists were for? The political thought of the opponents of Constitution*. Chicago: University of Chicago Press.
- Tocqueville, Alexis de. 1978. *La democracia en América*. México: FCE.
- . 1985. "Selección de escritos de Alexis de Tocqueville" compilado por Joaquín Barceló en *Estudios Públicos* 20, extraído del Centro de Estudios Públicos: <http://www.cepchile.cl>
- Tucídides. 1992. *Historia de la Guerra del Peloponeso* (Libros I-II). Madrid: Gredos.
- Urbinati, Nadia. 2000. "Representation as Advocacy: a Study of Democratic Deliberation". *Political Theory* 28.
- . 2005. "Continuity and Rupture: the Power of Judgment in Democratic Representation". *Constellations* 12 (2): 194-222.
- Vernant, Jean-Pierre. 1995. "El hombre griego". En *El hombre griego*, editado por Jean-Pierre Vernant. Madrid: Alianza.
- . 2004. *Los orígenes del pensamiento griego*. Buenos Aires: Paidós.
- Waldron, Jeremy. 2004. "Deliberación, desacuerdo y votación". En *Democracia deliberativa y derechos humanos*, compilado por Harold Hongju Koh y Ronald C. Slye. Barcelona: Gedisa.
- Walzer, Michael. 1993. *Las esferas de la justicia*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Wolin, Sheldon. 1993. "Democracy: Electoral and Athenian". *PS: Political Science and Politics* 26 (3).

Williams, Raymond. 2000. *Palabras clave: un vocabulario de la cultura y la sociedad*. Buenos Aires: Nueva Visión.





# EL PARLAMENTO URUGUAYO EN LA POLÍTICA EXTERIOR DEL SEGUNDO GOBIERNO DEL FRENTE AMPLIO

---

**Wilson Fernández Luzuriaga\* y Nicolás Pose\*\***

Universidad de la República

✉ wilsonfl.fcs@gmail.com

✉ npose07@gmail.com

Recibido: junio de 2015

Aprobado: agosto de 2015

**Resumen:** El rol de los parlamentos en la política exterior de los Estados nacionales, en cualquier democracia representativa, supone una dimensión ineludible a la hora de explicar las decisiones adoptadas en la materia. Sin embargo, escasos estudios en la academia uruguaya refieren a la dimensión parlamentaria de las relaciones exteriores. Con la intención de llenar este vacío, este trabajo estudia la actuación del parlamento uruguayo durante la XLVII Legislatura (2010-2015) correspondiente al segundo gobierno del Frente Amplio, encabezado por José Mujica. Para ello, en una primera instancia se estructura un marco institucional, con consideraciones generales sobre la intervención parlamentaria en política

---

\* Candidato a doctor en Ciencia Política, Universidad de la República; magíster en Ciencia de la Legislación y Governance Política, Universidad de Pisa; egresado del Diploma de Posgrado en Estudios Internacionales, Universidad de la República y del Diploma de Posgrado en Estudios de la Integración Europea, El Colegio de México; y licenciado en Relaciones Internacionales, Universidad de la República. Perteneció al Programa de Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

\*\* Estudiante del Diploma de Posgrado en Estudios Internacionales, Universidad de la República; licenciado en Ciencia Política, Universidad de la República. Perteneció al Programa de Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Los autores agradecen la invaluable colaboración de Verónica Fazio, sobre todo en lo referente a la recolección de datos de la actividad del Poder Legislativo. Inclusive, un primer análisis sobre el tema puede encontrarse en Fernández Luzuriaga, Wilson y Verónica Fazio (2015).

exterior, junto con las características particulares en la institucionalidad uruguaya. Y, en una segunda instancia, se analiza al parlamento uruguayo, durante la Legislatura indicada, en sus roles de codecisión -con la aprobación de tratados, la designación de jefes de Misión y la movilización de tropas- y de fiscalización, a través de su facultad de convocatoria al canciller.

**Palabras clave:** Política exterior, parlamento, Frente Amplio, Uruguay.

**Abstract:** The role of parliaments in foreign policy, in any representative democracy, supposes a crucial dimension to explain the international insertion policy-making process. However, few studies in the Uruguayan academy are concerned with the parliamentary dimension of external relations. In order to fill in this gap, this article studies the Uruguayan parliament performance during the XLVII Legislature (2010-2015), which corresponds to Broad Front's second government, leaded by José Mujica. For this purpose, as a first step an institutional framework is structured, in which both general considerations regarding parliamentary intervention in foreign policy and particular characteristics of Uruguayan institutions are included. And as a second step, the role of Uruguayan parliament is analyzed during the mentioned Legislature, in the areas of co-decision –regarding treaty approbation, head of Mission designation and troops mobilization- and control, through its capacity of summoning the chancellor.

**Keywords:** Foreign policy, parliament, Broad Front, Uruguay.

## I. Introducción

El rol de los parlamentos supone una dimensión ineludible a la hora de explicar los cursos de acción adoptados en materia de política exterior por los respectivos Estados nacionales. En efecto, su intervención preceptiva en decisiones medulares y su rol de control o fiscalización de los funcionarios de gobierno encargados de las relaciones exteriores, implica la necesidad de

un seguimiento sistemático en cualquier democracia representativa. Sin embargo, escasos estudios en la academia uruguaya refieren a la dimensión parlamentaria de la política exterior.

A luz de esta carencia, este trabajo estudia la intervención del parlamento uruguayo en la política exterior nacional. Con tal objetivo, en primer término, se analizan los aspectos institucionales que develan la naturaleza de la intervención parlamentaria en la política exterior en sus roles de codecisión y control sobre posicionamientos del Poder Ejecutivo. El triángulo conformado por el presidente, su canciller y el parlamento, desde su centralidad institucional, concede una clave analítica desde la cual acercarse a las principales decisiones en relaciones exteriores (Fernández Luzuriaga, 2014).

En segundo término, respetando esa división de roles, se estudia su desempeño durante la XLVII Legislatura, que abarcó el período que va del 15 de febrero de 2010 al 14 de febrero de 2015. Así, en materia de codecisión, se analiza la actuación del parlamento uruguayo en la aprobación de tratados para la ratificación del Poder Ejecutivo, según actores y temáticas. Adicionalmente, se reseñan los nombramientos de jefes de Misión y la autorización para la salida de tropas al extranjero. Mientras que, en materia de control, se analiza la activación de dos mecanismos de convocatoria del Ministro de Relaciones Exteriores utilizados por el parlamento: el llamado a Sala y el llamado en régimen de Comisión General.

## **II. Marco Teórico-Institucional**

### *Consideraciones generales*

A principios de la década de los noventa, el internacionalista chileno Alberto van Klaveren (1992: 180-181), en uno de los trabajos más citados en todo el continente sobre aspectos teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior en países latinoamericanos, "Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar", daba cuenta de las nuevas peculiaridades de los procesos decisorios, ante la modernización y democratización de las respectivas sociedades nacionales. Aseguraba que el alto nivel de centralización y concentración de poder, tradicionalmente

imputado a los presidencialismos latinoamericanos, no impidió la emergencia de batallas burocráticas entre entidades con sus propios valores y percepciones. En muchas de esas pujas, los presidentes retienen la palabra final. Pero no todos los asuntos se deciden en ese alto nivel y esos presidentes pueden ver limitada su intervención a un mero papel de árbitros.

Confirmando los conceptos del último párrafo, y desde los desafíos de un sistema internacional post guerra fría, Carlos Eduardo Mena K (1989: 200-201) advertía que el sistema de toma de decisiones de las política exteriores nacionales quedaría afectado por tres fenómenos. El primer fenómeno hace a las generalizadas tendencias a la democratización de las sociedades nacionales, lo que supone mayor participación e involucramiento de la sociedad civil en temas y problemas de política externa. El segundo radica en la conciencia generalizada en muchos países en cuanto a que sus estrategias de desarrollo se encuentran estrechamente vinculadas a la inserción internacional. El tercero deriva de la necesaria incorporación de dimensiones que tornan más compleja la agenda internacional y requieren procesos más modernos de toma de decisiones como las nuevas tecnologías, las consideraciones económicas globales y las nuevas formas de violencia y conflictos.

En este contexto, un marco institucional específico para la ponderación del peso del poder legislativo en la política exterior de un país, debe explorarse desde la aseveración que un parlamento no tiene asignadas potestades activas para adoptar decisiones sustanciales a dicha política. El poder legislativo es, ante todo, un ámbito de debate y codecisión con potestad reactiva sobre el universo de temas y problemas internacionales que atañen, directa o indirectamente, a un país determinado.

Desde la misma génesis de la política exterior, en tanto política pública, su actuación es prevista en instancias puntuales y esporádicas. Esta realidad es consagrada en los textos constitucionales que suelen incluir unas pocas atribuciones tradicionales al parlamento, así como en el manejo casi privativo del poder ejecutivo en temas no tradicionales de la agenda internacional contemporánea. En efecto, ese acotamiento constitucional, a favor del poder ejecutivo, se ve extendido por la generalización y/o redimensión de temas no tradicionales de política exterior como comercio, ciencia y tecnología, comunicaciones, derechos humanos y medio ambiente, en desmedro de los temas tradicionales. Mientras los marcos normativos

suelen exigir alguna forma de aprobación o intervención parlamentaria para los tradicionales, los no tradicionales están menos reglamentados, quedando abierta la posibilidad de un manejo cuasi discrecional por parte del poder ejecutivo (van Klaveren 1992, 203-204). El desafío de cada partido o sector político representado en el poder legislativo consistirá en maximizar su influencia en el proceso decisorio de la política exterior, tanto en ocasiones previstas como en ocasiones no previstas por la normativa vigente.

No obstante, las atribuciones parlamentarias tradicionales e ineludibles como aprobación para la ratificación de tratados firmados por los órganos de expresión de las relaciones diplomáticas, la aprobación de los nombres propuestos por el poder ejecutivo para cargos de jefe de Misión, la autorización para la movilización de fuerzas armadas al extranjero, entre las principales, colocan al parlamento en una estructura decisoria protagónica. Dicha estructura decisoria, como se verá, se conforma por un jefe de Estado y/o gobierno, su ministro de Relaciones Exteriores, con una mayor o menor incidencia delegada por el primero, y por el propio poder legislativo.

Putnam (1996 [1988]) desde su famoso modelo de toma de decisiones, denominado el juego de los dos niveles, alertaba sobre la necesidad de diferenciar las situaciones de fracaso a las que puede quedar expuesto un negociador principal, en tanto miembro del poder ejecutivo, presente en una mesa de negociación nacional y en una mesa de negociación internacional. Para ello, distinguía la defección voluntaria de la defección involuntaria. La primera remite a un actor que incumple el acuerdo internacional, allanado por la ausencia de un contrato que obligue a las partes. En cambio, la defección involuntaria, hace al comportamiento de un actor incapacitado de cumplir una promesa negociada en la mesa internacional, a causa del fracaso de la ratificación doméstica, fracaso logrado por la acción protagónica de un conjunto de opositores en la mesa nacional. Esta explicación es funcional a la aproximación del parlamento como actor interno con poder reactivo.

El rol del parlamento en política exterior se dimensiona, también, a partir de las funciones de supervisión, control o fiscalización de posicionamientos concebidos, implementados y ejecutados por el poder ejecutivo. La relación poder ejecutivo – poder legislativo mostrará diferentes niveles de conflicto, según contextos temporales y temáticas en debate. Pero también estará influenciada por el régimen de gobierno adoptado por la democracia representativa en cuestión.

Tanto en materia de codecisión como de control parlamentario, es posible ingresar en hipótesis en las que el poder legislativo logre modificar la voluntad inicial del poder ejecutivo, corrigiendo decisiones inspiradas en lineamientos previstos desde la presidencia, desde la cancillería o desde la conjunción de voluntades del eje que constituyen ambas. Sobre este extremo, se ha considerado que el riesgo de conflicto entre poderes podría proyectar una imagen bicéfala y hasta contradictoria de los posicionamientos sistémicos de un país, por lo que el parlamento debería dejar en manos del poder ejecutivo, la formulación y dirección de la política exterior. Sin embargo, desde el análisis de varios autores, Valenzuela (2013, 18) explica que “[...] esta falacia no reconoce al congreso ni al poder ejecutivo como organismos heterogéneos.” Si bien dicha heterogeneidad hace a los intereses diversos de uno y otro, habilita, concomitantemente, la posibilidad de generar coaliciones eventuales que materialicen una política exterior con mayor base de consenso o, directamente, sin exclusiones.

Siguiendo con este análisis de corte institucional, pero ya no desde un apego estricto a disposiciones constitucionales, se pueden señalar otras razones que explicarían la baja participación de los parlamentos en política exterior. La primera radica en el nivel de especialización y asiduidad con que el ministro de Relaciones Exteriores, los funcionarios de la estructura político-administrativa radicada en la capital del Estado y el cuerpo diplomático y consular acreditado en el extranjero, ejecutan la política exterior, frente a un cuerpo de legisladores sin conocimientos específicos o sin estructuras o recursos para obtener asesoramiento. La segunda arriesga una idea generalizada sobre el poco provecho electoral y la escasa repercusión cortoplacista que los temas internacionales animan en la opinión pública.

Otra vez, desde el estudio de diferentes autores, Valenzuela (2013, 17-18) contrapone a la primera razón un argumento: la atribución de ineficacia imputada al poder legislativo en política exterior, no tiene en cuenta que un parlamento “es un organismo político y no burocrático, por lo que el papel que desempeña en el proceso es diferente pues nos enfrentamos a instituciones cuya naturaleza es distinta y que no resulta necesariamente excluyente”. Y sobre la segunda razón, explica que en la repercusión en la opinión pública también influye la presencia de grupos de interés, pendientes de las relaciones exteriores de ese país, que ostentan la capacidad

de movilizar a ciertos sectores de la sociedad civil y legitimar o deslegitimar las maniobras legislativas.

Siguiendo esta línea, varios estudios inspirados en el rol de los congresos y el análisis del éxito legislativo de los presidentes (Cox y McCubbins 1991) han analizado el papel de los partidos y parlamentos en política exterior, reconociéndolos, a diferencia de los estudios tradicionales, como actores con influencia política (Milner 1997; Martin 2000; Milner y Judkins 2004). En América Latina, estudios de caso y comparados, principalmente sobre Argentina, Brasil y Chile, han llegado a conclusiones similares, agregando la importancia de la variable ideológica a la hora de explicar los patrones de votaciones de los legisladores y partidos sobre *issues* de política externa (Lima y Santos 2001; Feliú, Olivera y Galindo 2009; Onuki, Olivera y Feliú 2009).<sup>1</sup> Estos trabajos, cuestionan la premisa que retira al congreso del esquema decisorio producto de la asiduidad del poder ejecutivo en la cuestión.

En cuanto al ámbito institucional donde se procesa el debate y la decisión del poder legislativo, se puede afirmar que está conformado por dos niveles bien diferenciados: las sesiones plenarias de las cámaras y las comisiones parlamentarias de Relaciones Internacionales. Las primeras constituyen la expresión pública y definitiva de los debates y aprobaciones de proyectos remitidos por el poder ejecutivo. Mientras que las segundas son el espacio de confluencia de trabajos sobre cada uno de los tópicos; sus informes finales, remitidos a los plenarios, suponen la expresión más elaborada de las posiciones de partidos o sectores políticos con representación parlamentaria (Luján 1994, 12). Las comisiones, en su dinámica, pueden llegar a un informe final a partir de un consenso entre sus miembros. En hipótesis de disenso, generalmente está consagrada la facultad que la comisión respectiva emita informes en mayoría y en minoría. Pero, en ambas situaciones, solo se está ante un indicador para el resto de los legisladores de la cámara respectiva. En ese ámbito institucional, se volverán a confrontar las posiciones para determinar la síntesis definitiva como voluntad del poder legislativo.

---

<sup>1</sup> Agradecemos a un revisor anónimo la sugerencia de incorporar esta literatura. Por una ampliación de estos trabajos consultar Rodríguez Díaz (2014: 4-13) y López (2015: 139-143).

Calvo y Sagarzazu (2011, 27) imputan su rol y sus tareas como la letra chica del contrato democrático, por constituir mecanismos institucionales que afectan y condicionan la decisión legislativa. Desde una mirada académica, concluyen que el estudio de las comisiones permanentes es relevante en una doble función que explica su importancia en la producción legislativa, “como instituciones especializadas que controlan información parlamentaria y como herramienta privilegiada de los partidos mayoritarios, quienes pueden ejercer su poder de agenda”.

El rol de las comisiones permanentes en el proceso que culmina con la decisión final de su plenario respectivo, ayuda a entender el proceso legislativo desde un punto de vista institucional, pero también se constituye en un indicador del peso de los diferentes sectores políticos en la política exterior nacional y del grado de consenso o disenso que se va acumulando. Pero otra vez en este párrafo, se debe reafirmar que la capacidad de modificación de la voluntad del poder ejecutivo por el parlamento es limitada y esto afecta la gravitación de las respectivas comisiones para enmendar decisiones, sobre todo si son el resultado de una negociación internacional. No así para modificar propuestas que forman parte de decisiones domésticas sobre política exterior o sobre la conducción de la Cancillería, del presidente y/o del canciller, como por ejemplo la designación de un jefe de Misión.

Otra hipótesis que complejiza la toma de decisiones en política exterior radica en que la composición de las comisiones, aún respetuosa de la proporción entre partidos y sectores políticos, no asegura posiciones preceptadas por los legisladores en el plenario, ni siquiera por los legisladores de un partido mayoritario en la comisión y en la cámara respectiva. La explicación está en que la composición de las comisiones, generalmente, resulta de un proceso de selección, basado en áreas de interés o *expertise* de los legisladores, que está correlacionado con las agendas y programas de los partidos políticos (Calvo y Sagarzazu 2011, 38-39). Por otra parte no es sencillo conformar una comisión de Asuntos Internacionales, asegurando una representación fidedigna de todas las posiciones y sensibilidades en política internacional, cuando los partidos políticos presentan un alto grado de sectorización.

Como conclusión, se puede advertir que un estudio sobre toma de decisiones en política exterior, centrado en la figura del poder legislativo,



supone ponderar su capacidad y amenaza latente del veto, como instrumento que exige la apertura del eje decisorio presidente - canciller a un tercer actor. Ese veto hace a su capacidad codecisoria en toda intervención preceptiva para legitimar la decisión nacional y a su capacidad de control o fiscalización del presidente y canciller. La génesis de una decisión en política exterior reside en el poder ejecutivo, pero no se puede ignorar que en el parlamento se encuentra radicada la facultad de legitimarla o cuestionarla, expresa o tácitamente. Por ello, resulta relevante analizar el proceso político en donde partidos y legisladores asienten o rechazan las líneas de acción elaboradas desde el poder ejecutivo.

### *El contexto nacional*

Este trabajo parte de la premisa que el sistema de toma de decisiones en la política exterior del Uruguay, básicamente, responde a la centralidad de un triángulo conformado por el Presidente de la República, su Ministro de Relaciones Exteriores y el parlamento. Así, se verifica una legítima concentración de competencias en el eje presidente – canciller, siendo excepcional la sustitución de éste por el Consejo de Ministros. Sin embargo, las relaciones internacionales devenidas en fenómeno global y la necesidad concomitante de conocimientos específicos, habilitan el ingreso al núcleo decisional de otros actores del Poder Ejecutivo -ministros, directorios de Entes Autónomos o Servicios Descentralizados- e, incluso, gobiernos departamentales. Por ejemplo, Luján (2007) destaca el papel jugado por el Ministerio de Economía y Finanzas en la renegociación de la deuda externa con el Fondo Monetario Internacional en el primer gobierno del Frente Amplio (2005-2010).

Las descripciones sobre el peso histórico asignado por los teóricos de las Relaciones Internacionales y los doctrinos del Derecho Internacional Público a las figuras del jefe de Estado y/o gobierno, al canciller y a la codecisión y control parlamentarios, encuentran suficiente confluencia en la Constitución uruguaya (Fernández Luzuriaga 2014).

En el derecho positivo uruguayo, la composición del Poder Ejecutivo es calificada como múltiple “no solo en cuanto al número de personas (pluripersonal) sino también en cuanto al número de órganos que lo

componen, porque está integrado por la Presidencia, órgano medular, principal, los ministros y el Consejo de Ministros” (Real 1967, 416). La calificación de medular, entre otras razones, se justifica por la facultad del Presidente de la República de nombrar y destituir a los ministros, sin aprobación del Poder Legislativo, según el artículo 174 de la Constitución de 1967. Si bien el artículo refiere a una designación “con apoyo parlamentario”, el constitucionalista uruguayo José Aníbal Cagnoni (1986, 44) explicaba que el voto de investidura que otorga la confianza inicial a los ministros, no es exigible: “el apoyo parlamentario en nuestra Constitución está configurado como tácito. [...] En tanto en cuanto no se exprese lo contrario, no se censura, se presume la existencia de apoyo parlamentario”.<sup>2</sup>

La Constitución de 1967 continuó con la estructura bicameral del Poder Legislativo con una Cámara de Senadores y una Cámara de Representantes, siendo la Asamblea General la conjunción -no la yuxtaposición- de ambas. La Cámara de Senadores está compuesta por 30 miembros más el Vicepresidente de la República, con voz y voto, como su presidente y presidente de la Asamblea General (artículo 94). A su vez, la Cámara de Representantes queda compuesta de 99 miembros (artículo 88) con una presidencia rotativa anual. Asimismo, se consagra la conformación de una Comisión Permanente para los períodos de receso legislativo anual, conformada por cuatro senadores y siete representantes, elegidos proporcionalmente entre los partidos políticos por sus respectivas cámaras (artículo 127).

En el terreno de la política exterior, el artículo 159 determina que: “El Presidente de la República tendrá la representación del Estado en el interior y en el exterior”. Derivado del carácter representativo, al máximo gobernante le compete: designar y destituir personal diplomático y consular; recibir la acreditación de agentes diplomáticos y autorizar el ejercicio de funciones a cónsules extranjeros; decretar la ruptura de relaciones y declarar la guerra; negociar, concluir, suscribir y ratificar tratados (artículo 168,

---

<sup>2</sup> Incluso, en la reforma constitucional de 1997, el párrafo cuarto del mismo artículo 174, agrega la acción facultativa del presidente para requerir de la Asamblea General un voto de confianza expreso para el Consejo de Ministros, pero sin consecuencias jurídicas ante una no aprobación. De hecho, y hasta la fecha, este mecanismo no ha sido utilizado.

numerales 12, 10, 15, 16 y 20). La conjunción de la potestad de representación con la atribución de estas funciones esenciales permiten concluir que, en Uruguay, el estudio de la política exterior desde la figura del presidente tiene una justificación esencial: su simultánea condición de jefe de Estado y jefe de gobierno.

Pero la propia ingeniería constitucional acota esas facultades, exigiendo la concurrencia de otros actores para que se perfeccione la decisión. En primer lugar, la voluntad del Poder Ejecutivo se completa con el “Presidente de la República, actuando con el Ministro o Ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros”, según el acápite del propio artículo 168, en un elemento de corte parlamentarista consagrado desde la Constitución de 1934. En segundo lugar, con la concurrencia o aprobación del Poder Legislativo en algunos actos: la obligación de solicitar acuerdo con la Cámara de Senadores o en su receso con la Comisión Permanente para el nombramiento de jefes de Misión (artículo 168,12); la necesidad de acuerdo con la Cámara de Senadores o, en receso, con la Comisión Permanente para la destitución de funcionarios diplomáticos y consulares (artículo 168,10); el requerimiento de la previa resolución de la Asamblea General para declarar la guerra (artículo 168,16 y artículo 85,7); la previa aprobación del Poder Legislativo para ratificar tratados (artículo 168,20 y artículo 85,7). El numeral 16, comienza otorgándole al Poder Ejecutivo la potestad de decretar la ruptura de relaciones, pero sin previa resolución de la Asamblea General como en la hipótesis de una declaración de guerra. De igual manera, la potestad de recibir agentes diplomáticos y autorizar el ejercicio de funciones a cónsules extranjeros, del numeral 15, tampoco requiere concurrencia legislativa.

Sin llegar al extremo de la guerra, el artículo 85,11 determina que compete a la Asamblea General permitir o prohibir que entren tropas extranjeras al país, exceptuando las fuerzas que lo hacen solo a rendir honores, cuyo ingreso será autorizado por el Poder Ejecutivo. En igual sentido, el 85,12, le asigna competencia a la Asamblea General en negar o conceder la salida de fuerzas nacionales, señalando, para el segundo caso, el tiempo de regreso. Inclusive, podría considerarse el artículo 168,17 que establece la potestad del Poder Ejecutivo de: “Tomar medidas prontas de seguridad en los casos graves e imprevistos de ataque exterior o conmoción interior [...]”, dando cuenta dentro de las 24 horas a la Asamblea General

o, en receso, a la Comisión Permanente. De todas formas, en las tres situaciones, el eje central dentro del Poder Ejecutivo lo configuran, naturalmente, el presidente con el Ministro de Defensa Nacional, eventualmente incorporando al Ministro de Relaciones Exteriores.

Asimismo, se debe considerar la intervención obligatoria de la Asamblea General, prevista en el artículo 85,6 sobre: “Autorizar, a iniciativa del Poder Ejecutivo, la Deuda Pública Nacional, consolidarla, designar sus garantías y reglamentar el crédito público, requiriéndose, en los tres primeros casos, la mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara”. Siguiendo la lógica de las disposiciones analizadas en el párrafo anterior, aquí tampoco sería el canciller protagonista en la conjunción de voluntades a nivel del Poder Ejecutivo; la responsabilidad central residiría en el eje presidente - Ministro de Economía y Finanzas.

Finalmente, cabe recalcar que los numerales del artículo 168 reseñados, deben ser aplicables a las funciones del canciller, en virtud de la preceptiva concurrencia de voluntades presidente – ministros, explicada anteriormente. Asimismo, las decisiones adoptadas, pueden derivar en imputaciones, desde el Poder Legislativo, sobre la responsabilidad del canciller, tanto por acciones sobre relacionamiento con el exterior como por la conducción política y administrativa del ministerio, como se analizará a continuación.

La Constitución de 1967, en materia de relaciones entre poderes, reincorporó –de los textos constitucionales de 1934 y 1942- elementos referentes a la necesidad de apoyo parlamentario para los ministros, la censura y la observación presidencial a la censura, en los artículos 147 y 148.<sup>3</sup> Cagnoni (1986, 44-45) califica este mecanismo de censura como

---

<sup>3</sup> Concretamente, queda establecida la obligatoriedad de la renuncia del o los ministros respectivos, o de todo el Consejo de Ministros por desaprobación de la Asamblea General motivada en actos de administración o de gobierno. Si los votos de desaprobación no alcanzan a dos tercios del total de componentes del cuerpo, el presidente puede mantener a los ministros en sus cargos. En caso que la Asamblea mantenga su voto por un número inferior a los tres quintos de sus integrantes, el presidente queda habilitado, manteniendo al ministro censurado, a disolver las cámaras y convocar a elecciones legislativas. La nueva Asamblea General, emergente de esas elecciones, puede mantener o no el voto de desaprobación. Si lo hace por mayoría absoluta del total de sus integrantes, el ministro debe ser sustituido. Cabe recalcar que el Presidente de la República no expone su cargo en ninguna circunstancia.

racionalizado, a partir de dos elementos: el requerimiento de mayorías parlamentarias amplias y la posible observación presidencial.

Pero el control parlamentario tiene otras manifestaciones, que refieren a instancias más atenuadas de conflicto, como: el pedido de informes, la facultad de hacer comparecer a Sala a los ministros y el nombramiento de comisiones investigadoras. Pero en estas instancias, la figura del presidente está ausente y el control parlamentario se reduce al Ministro de Relaciones Exteriores.<sup>4</sup> Así, el artículo 118 faculta a todos los legisladores a pedir a los ministros los datos e informes que estime necesarios para su cometido. El 119 faculta a ambas cámaras por resolución de un tercio de votos del total de sus componentes a llamar a Sala a los ministros, para pedirles y recibir informes, ya sea con fines legislativos, de inspección o de fiscalización. A su vez, el artículo 120 establece que las cámaras podrán nombrar comisiones parlamentarias de investigación o para suministrar datos con fines legislativos. Finalmente, el 121, fija la potestad de cualquiera de las cámaras de formular declaraciones en los casos previstos en los tres artículos anteriores.

En una forma desusada para la historia constitucional uruguaya, cuyos textos demuestran la intención de incluir todos los mecanismos de relaciones entre poderes en forma exhaustiva, los reglamentos de las dos cámaras establecen una variante del llamado a Sala con el mecanismo de Comisión General. En efecto, el Reglamento de la Cámara de Representantes en su artículo 33 establece que: “La Cámara podrá constituirse en Comisión General para deliberar sobre algún asunto arduo y complicado que exija explicaciones preliminares”. Paso seguido, el mismo artículo, faculta a dicha comisión a escuchar los informes que, acompañados del ministro del ramo, deban dar los directores de Servicios Centrales, Autónomos o Descentralizados, sobre el funcionamiento de sus respectivos organismos, para lo que se necesita la mayoría absoluta de votos en la cámara, según el artículo 90,f. La gran diferencia con el mecanismo del llamado a Sala es que el propio artículo 33 establece de antemano que en el ámbito de la Comisión General “no se tomará decisión alguna, salvo las relativas a su propio funcionamiento”. En igual dirección, pero con menos

---

<sup>4</sup> En Uruguay, este mecanismo del llamado a Sala a los ministros es habitualmente denominado “interpelación”, sobre todo por los medios de comunicación.

detalles, en el Reglamento de la Cámara de Senadores se establece la facultad de dicha rama parlamentaria de sesionar en régimen de Comisión General, “cuando lo estime conveniente” (artículo 41). Y otra vez se determina que la peculiaridad de esta forma de sesionar es que en la Comisión General “no se adoptará decisión de clase alguna”, salvo las que refieran a su propio funcionamiento” (artículo 43).

En cuanto a las comisiones parlamentarias, los reglamentos respectivos de la Cámara de Representantes y Cámara de Senadores, le asignan un valor central a su respectiva Comisión de Asuntos Internacionales. Ambos documentos determinan que las comisiones permanentes tienen un cometido general asignado por el propio Reglamento, mientras las comisiones encasilladas en las demás categorías se designan para un cometido fijo y en una oportunidad determinada. Las funciones establecidas para las comisiones de Asuntos Internacionales -en los artículos 130 y 115 de los reglamentos de la Cámara de Senadores y la Cámara de Representantes- coinciden con las funciones instituidas al Poder Legislativo en la Constitución: nombramientos y destituciones en el Servicio Exterior y aprobación de tratados para la ratificación del Poder Ejecutivo; pero no se incluye la potestad de la Asamblea General de habilitar al Poder Ejecutivo a decretar la guerra. Asimismo, los dos reglamentos consagran una función genérica referida a la “política internacional” (Cámara de Senadores) o a “asuntos generales de orden internacional” (Cámara de Representantes), en una clara apertura hacia posicionamientos en los que pueda no estar directamente afectada la política exterior nacional.

El artículo 141 del Reglamento de la Cámara de Senadores fija la composición de las comisiones, estableciendo entre cinco y nueve miembros para las permanentes -número que decidirá el Senado a propuesta de su Presidencia-<sup>5</sup>, mientras que para las especiales e investigadoras, el número que se establezca al disponerse su designación. Asimismo, el artículo 114 del Reglamento de la Cámara de Representantes, categoriza a las comisiones en permanentes y especiales, mientras los artículos 117 a 122 detallan procedimientos para instaurar comisiones parlamentarias de investigación o para suministrar datos con fines legislativos. El artículo 15

---

<sup>5</sup> En esta Legislatura, y como es tradición, la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Senadores se conformó con nueve miembros, el máximo permitido.

establece el procedimiento para la composición de las comisiones permanentes, dando una pauta sobre los integrantes de cada comisión de entre tres y 15 miembros.<sup>6</sup> En ambos reglamentos queda establecida la posibilidad que todo sector político que no esté representado en una comisión tenga derecho a hacerse oír en ella por intermedio de un delegado (artículos 144 y 132 para los reglamentos de la Cámara de Senadores y la Cámara de Representantes, respectivamente).

Empíricamente, estudios como el de Chasquetti (2007) han notado que las comisiones pueden constituirse como verdaderos puntos de veto –en el sentido de Tsebelis (1995)- en aquellos temas de política exterior en donde las preferencias de los partidos uruguayos muestran una mayor divergencia. En su estudio, el autor resalta específicamente las políticas hacia Venezuela y el MERCOSUR. Por ello, Fernández Luzuriaga (2012) destaca que la conformación de arreglos coaliciones o de partido en busca de asegurar condiciones de gobernabilidad impacta en los resultados de política exterior. En una línea similar, aunque analizando el caso uruguayo en una perspectiva comparada con otros casos regionales, Rodríguez Díaz (2014) encuentra una capacidad efectiva de los parlamentos nacionales de bloquear decisiones de política exterior adoptadas por los ejecutivos, de acuerdo a la composición del parlamento y al apoyo legislativo del presidente. Finalmente, López (2015) analiza los posicionamientos ideológicos de partidos y fracciones uruguayas en política exterior, encontrando que la diversidad de preferencias en la arena parlamentaria de estos actores otorga una clave analítica relevante para entender decisiones como el no ingreso de Uruguay a la Alianza del Pacífico en condición de miembro pleno.

Tomando en cuenta estos antecedentes, y retomando la tesis sobre la centralidad de los partidos políticos en el sistema político uruguayo (Caetano, Rilla y Pérez 1988), en este trabajo se sostiene la hipótesis de la relevancia del parlamento como uno de los tres elementos componentes del triángulo decisorio en las decisiones de política exterior uruguaya. Hipótesis que se enfrenta a la concepción de la política exterior como producto exclusivo de las decisiones del Poder Ejecutivo, producto tanto de sus

---

<sup>6</sup> En esta Legislatura, la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Representantes se conformó con seis miembros.

competencias constitucionales como de su asiduidad en la materia. Ya sea actuando como un actor unitario o como fruto del accionar de distintas agencias gubernamentales.

### **III. Análisis empírico**

#### *Integración del parlamento*

El domingo 29 de noviembre de 2009, mediante segunda elección (balotaje), José Mujica fue electo Presidente de la República con el 52,39% (1.197.638) de los votos contra el 43,51% (994.510) de los obtenidos por el nacionalista Luis Alberto Lacalle. Los resultados de la primera elección, del 25 de octubre, revelan que el Frente Amplio alcanzó el 47,96% de las adhesiones, el Partido Nacional 29,07%, el Partido Colorado 17,02% y el Partido Independiente 2,49%. La cantidad de bancas obtenidas por el Frente Amplio fue de 16 en 30 senadores -más el Vicepresidente de la República- y 50 en 99 representantes nacionales. Al Partido Nacional le correspondieron nueve senadores y 30 representantes nacionales, al Partido Colorado cinco y 17, y al Partido Independiente solamente dos representantes nacionales.<sup>7</sup>

Como consecuencia, para la Asamblea General, el Frente Amplio contó con 67 legisladores y la oposición política sumada con 63. En junio de 2011, un senador electo por el lema Frente Amplio, abandona a esa fuerza política, incorporándose al Partido Nacional, lo que deja al oficialismo con 15 senadores más el vicepresidente en la Cámara de Senadores y con 66 legisladores en la Asamblea General.

#### *Codecisión: aprobación de tratados*

---

<sup>7</sup> Fuente: Corte Electoral.



En estas sección, se realiza una descripción sobre los 148 tratados aprobados en la Legislatura, utilizando para ello tres dimensiones básicas: el sujeto de Derecho Internacional actor del convenio, su contraparte y las temáticas objeto que impulsaron la suscripción. La primera dimensión adquiere relevancia en tanto Uruguay como Estado, y por tanto sujeto de Derecho Internacional originario, forma parte de Organismos Internacionales, sujetos de Derecho Internacional derivados, muchas veces actores de los tratados que igual se deben ratificar en el derecho positivo nacional. Entre los Organismos Internacionales, se desglosa al MERCOSUR por tratarse de un proceso de integración profundo, en el que el país se involucró afectando diferentes políticas públicas. Empíricamente, se destaca que Uruguay fue el protagonista en el 82% de los tratados, Uruguay inserto en el sujeto de Derecho Internacional MERCOSUR en el 9% y Uruguay inserto en otros Organismos Internacionales en el 9%.

Pasando a la contraparte uruguaya, se destaca Brasil con 4%, Argentina 3% y otros países latinoamericanos con 15%. Fuera de la región, aparecen China 2%, Estados Unidos de América y Canadá 2%, países europeos 22% y otros países del resto del mundo 34%. Cuando el actor principal es el MERCOSUR, 5% de los tratados tienen como contraparte al propio bloque, 1% fueron firmados con miembros asociados y 3% con otros países. Cuando coincide el actor principal con la contraparte, necesariamente, el tratado refiere a estructura orgánica, competencias u otras disposiciones de funcionamiento del MERCOSUR. Finalmente, 9% de los tratados tienen como actor principal y contraparte a un Organismo Internacional del cuál Uruguay es parte, y cabe reiterar la afirmación anterior: el objeto de su firma refiere a estructura orgánica, competencias u otras disposiciones de funcionamiento.

Respecto a las temáticas objeto de los tratados, cuando el actor principal es Uruguay el 22% de los convenios versan sobre cooperación, 16% sobre intercambio de información y mecanismo para evitar la doble imposición, 7% sobre comercio internacional y/o inversión. Las otras temáticas destacadas son defensa nacional 5%, derechos humanos 5%, seguridad social 4%, medio ambiente 3%. Un 16% de los tratados refiere a otras temáticas diversas como navegación, transporte, judicial, energía, migración, educación, etc. Cuando el actor principal es MERCOSUR, 3% de los tratados tienen como objeto el comercio internacional y/o inversión y algo

menos del 6%, cuestiones referidas a estructura orgánica, competencias u otras disposiciones para el funcionamiento del bloque. En la misma lógica, cuando el actor es un Organismo Internacional del cual Uruguay es parte, la totalidad de los mensajes, 9%, refirieron a estructura orgánica, competencias u otras disposiciones para el funcionamiento del sujeto internacional respectivo.

Más allá de estos porcentajes, cabe aportar algunos detalles sobre las materias objeto de los tratados. En cooperación, Uruguay, individualmente, ha aprobado 30 acuerdos que abarcan distintas áreas: comercial; económica y técnica; científica y tecnológica; investigación y desarrollo industrial; cultural y educativa; turismo; seguridad pública; salvamento marítimos y aeronáuticos; agrícola, entre otras. Dentro de las contrapartes en los acuerdos de cooperación, se destacan Kuwait, China, Qatar, Vietnam, Estados Unidos de América, Israel, Turquía, México, Emiratos Árabes Unidos, Venezuela y Sudáfrica.

La inclusión de Uruguay en la lista gris, según el reporte publicado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos en abril de 2009, llevó al país a adoptar una serie de medidas en el marco de convenios internacionales. Estas se orientaron a que la administración tributaria obtuviera las herramientas necesarias tanto para recabar información, como para facilitar a las demás administraciones los datos que éstas requieran. En esta dirección, el gobierno ha orientado la política fiscal internacional hacia la negociación y suscripción de convenios para evitar la doble imposición internacional. Con el mismo objetivo y en una estrategia para lograr una efectiva cooperación tributaria, Uruguay ha suscripto diversos acuerdos de intercambio de información (Fazio 2014).

Como resultado, en el período 2010-2015, se ratificaron y se encuentran vigentes 11 Convenios para evitar la Doble Imposición Internacional con los siguientes países: Alemania, España, Suiza, Portugal, India, Ecuador, Liechtenstein, República de Corea, Finlandia, Malta, Rumania. Los Convenios de Intercambio de Información Tributaria también suman 11 con: Francia, Groenlandia, Islandia, Suecia, Dinamarca, Islas Feroes, Noruega, Canadá, Australia, Finlandia, Brasil. A su vez con Argentina se firmó un acuerdo de intercambio de información con una cláusula para evitar la doble imposición, en un formato *sui generis*.

Los acuerdos económico-comerciales y/ o de inversión para el período 2010-2015 suscriptos por Uruguay suman 11. Entre ellos se destacan los acuerdos de inversiones con Chile, Estados Unidos de América, Vietnam, República de Corea, India y Rumania. Estos acuerdos están basados fundamentalmente en la voluntad de los Estados que deciden de mutuo consentimiento y partiendo del ejercicio de su carácter soberano, establecer condiciones generales que sirvan de estímulo y garantía para los intereses económicos y jurídicos de los inversionistas de cada uno de ellos, cuando invierten en el territorio de la contraparte.

En cuanto a otras temáticas, cuando el actor es Uruguay, las contrapartes con quienes se suscribieron tratados sobre seguridad social son Austria, Países Iberoamericanos, Francia, Suiza, Luxemburgo, Alemania. Los países contrapartes en materia de defensa nacional fueron Argentina, Brasil, Paraguay, Italia, Portugal, Ecuador, Perú. Finalmente, en materia de derechos humanos y medio ambiente la contraparte es la comunidad internacional, ya que Uruguay adhirió a convenios multilaterales.

Los tratados suscriptos por el MERCOSUR, en la categoría comercio internacional y/o inversión fueron cinco: el Acuerdo Marco entre el MERCOSUR y el Reino Hachemita de Jordania; el Acuerdo Marco para el establecimiento de un Área de Libre Comercio entre el MERCOSUR y la República de Turquía; el Acuerdo Preferencial de Comercio entre el MERCOSUR y la Unión Aduanera de África del Sur; el Quincuagésimo Tercer Protocolo Adicional al Acuerdo de Complementación Económica N° 35 entre el MERCOSUR y la República de Chile; el Acuerdo Marco de Comercio y Cooperación Económica entre el MERCOSUR y la Organización para la Liberación de Palestina. La categoría estructura orgánica, competencias u otras disposiciones para el funcionamiento registra ocho aprobaciones, entre las que se destacan la Decisión N° 18/11 Funcionamiento del Parlamento del MERCOSUR y el Protocolo modificadorio del Protocolo de Olivos para la solución de controversias en el MERCOSUR.

Finalmente, Uruguay participa en 13 tratados en tanto miembro de un Organismo Internacional. Los Organismos Internacionales presentes son: Agencia Internacional de las Energías Renovables; Fondo Monetario Internacional –en dos acuerdos-; Banco Interamericano de Desarrollo; Banco del Sur; Organización para la Prohibición de las Armas Químicas;

Organización Mundial de Aduanas; Consejo Sudamericano de Deporte; Red de Acuicultura de las Américas; Organización Internacional para las Migraciones; Unión Postal Universal; Corte Penal Internacional; Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe.

*Codecisión: acuerdo para el nombramiento de jefes de Misión*

Pasando al nombramiento de los jefes de Misión, cabe retomar la polémica sobre los llamados “cupos políticos”, que tiene su origen en el primer gobierno del Frente Amplio (2005-2010), cuando el 2 de mayo de 2005 se materializa un decreto del Poder Ejecutivo que duplica, llevando a 20, los cargos de confianza en las jefaturas de Misión del Servicio Exterior.<sup>8</sup> Los decretos se basan en el artículo 168,12 de la Constitución que expresa: “Los cargos de Embajadores y Ministros del Servicio Exterior serán considerados de particular confianza del Poder Ejecutivo, salvo que la ley dictada con el voto conforme de la mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara disponga lo contrario”. Ahondando esta situación, el Poder Ejecutivo, en la Ley de Presupuesto Nacional de 2005, habilitó a las autoridades del Ministerio de Relaciones Exteriores a designar hasta diez consejeros (cuartos en nivel jerárquico por encima de secretarios de primera, de segunda y de tercera) en las jefaturas de misiones diplomáticas. Hasta el momento solo podían ser jefes de Misión embajadores, ministros y ministros consejeros.

En este período de gobierno se designaron 56 jefes de Misión. El porcentaje de designaciones políticas fue de un 34% (equivalente a 19

---

<sup>8</sup> Así se derogó un decreto del 17 de diciembre de 2002 firmado por el presidente Jorge Batlle y el canciller Didier Operti. Allí se establecía que el Poder Ejecutivo estaba facultado para designar hasta cinco embajadores y cinco ministros consejeros (que podían quedar como encargados de embajadas) ajenos a los cuadros de los funcionarios diplomáticos de carrera. Todos estos decretos están amparados en la Ley N° 14206 de 1974, que facultó al Poder Ejecutivo a ampliar o reducir el número de cargos de confianza.

designaciones). El 66% restante recayó en funcionarios diplomáticos.<sup>9</sup> Los destinos elegidos por el gobierno para acreditar jefes de Misión de confianza fueron Bolivia, Bélgica, Organización Mundial de Comercio, China, Chile, Venezuela, Organización de Estados Americanos, Italia, Estados Unidos de América, Portugal, Argentina, Panamá, Consulado General en Buenos Aires, República de Corea, Consulado General en México, Vaticano, Nicaragua, México y Cuba.

### *Codecisión: aprobación para la salida de tropas*

Por último, en cuanto a la movilización de tropas, se parte del hecho que Uruguay tiene, de acuerdo a lo informado por la Organización de Naciones Unidas en el mes de diciembre de 2014, cinco misiones en curso: MONUSCO, Misión de Observación de Naciones Unidas en la República Democrática del Congo con 1192 personas acreditadas entre efectivos militares (1177) y expertos (15); MINUSTAH, Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización en Haití con 595 personas acreditadas entre efectivos militares (594) y policías (1); ONUCI, Operación de las Naciones Unidas en Costa de Marfil con dos expertos acreditados; UNMIL, Misión de las Naciones Unidas en Liberia con dos policías acreditados; UNMOGIP Grupo de Observadores Militares en la India y el Pakistán con dos expertos acreditados.

La misión en Haití ha sido un problema particularmente relevante, pues ha generado controversias al interior del propio Frente Amplio sobre su pertinencia. Específicamente, mientras algunos sectores enfatizan el rol del país en las Organizaciones para el Mantenimiento de la Paz y su apuesta tradicional al multilateralismo, otros cuestionan la iniciativa por considerar que no ha generado mejores condiciones de vida en ese país y que incluso puede configurarse un avasallamiento a la soberanía, en tanto no se trata de un país en guerra.

---

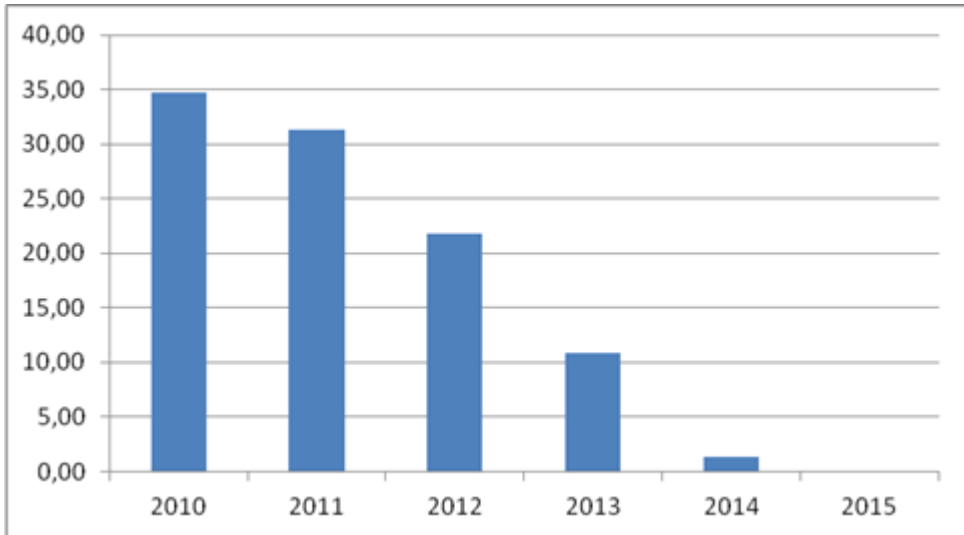
<sup>9</sup> No obstante el gobierno agotó el cupo político de 20 designaciones al nombrar un director general en el Ministerio de Relaciones Exteriores que no provenía del cuerpo diplomático y consular.

Esta Legislatura aprobó seis leyes correspondientes a la prórroga del plazo de permanencia de efectivos de las Fuerzas Armadas en la MINUSTAH. Las leyes autorizaron la permanencia del contingente por un año hasta: el 31 de diciembre de 2010, el 31 de diciembre de 2011, el 31 de diciembre de 2012, el 31 de diciembre de 2013, el 30 de abril de 2014 y el 28 de febrero de 2015. La última reducción y prórroga de las tropas uruguayas en Haití aprobada por esta Legislatura fue el 29 de diciembre de 2014 en la Cámara de Representantes. A partir del 28 de febrero de 2015 comenzó a reducirse la cantidad de militares con el objetivo de llegar a 250, quienes se mantendrán hasta diciembre. De los 74 legisladores presentes, 71 votaron a favor, con dos votos en contra de legisladores del Partido Independiente y un voto en contra de un legislador del Frente Amplio.

### *El ciclo político de la tramitación parlamentaria*

Del total de legislación aprobada durante el período, aproximadamente un 25% corresponde a la aprobación de tratados internacionales (Chasquetti et al. 2014). ¿Es posible detectar ciertos patrones, o un ciclo político relacionado con la aprobación de los acuerdos? Y, lo que es más, ¿reflejan los patrones de aprobación una influencia del legislativo en la toma de decisiones? Como se observa en el gráfico 1, el gobierno ha concentrado el envío de los acuerdos internacionales al parlamento en sus primeros tres años de gestión, que juntos abarcan más del 85% del total. Asimismo, el gráfico muestra que el máximo de proyectos enviados se registra durante el primer año, decreciendo sistemáticamente en cada año subsiguiente. Dos factores explican esta tendencia. En primer lugar, cada nueva administración reenvía proyectos de su predecesora que, por distintas circunstancias, no fueron aprobados en la legislatura precedente. Y en segundo lugar, durante el primer año, el gobierno usualmente disfruta de una “luna de miel” otorgada por el conjunto del sistema político, lo que incrementa las probabilidades de que sus proyectos terminen con el visto bueno parlamentario.

### Gráfico 1. Año de entrada de los acuerdos internacionales enviados por el Poder Ejecutivo para la aprobación parlamentaria

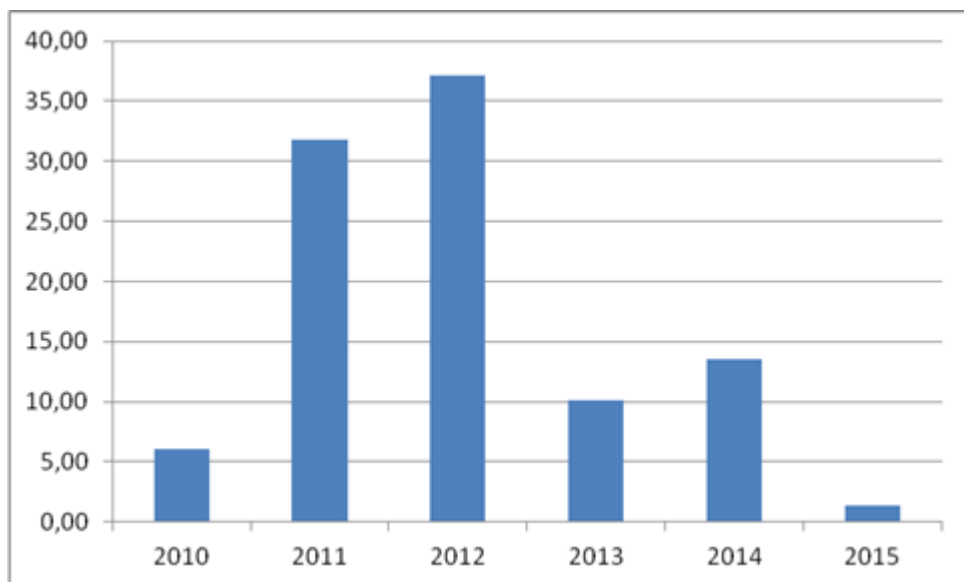


Fuente: elaboración propia

Pasando al momento de la aprobación, el gráfico 2 refleja que el segundo y tercer año explican más del 70% de las decisiones, aunque en 2014 se aprueban una cantidad significativa de proyectos, e incluso en los dos meses del año 2015 son aprobadas cinco propuestas. Varias afirmaciones pueden ser extraídas de estos datos. En primer lugar, como es de esperar, el grueso de los proyectos se aprueba en la mitad del mandato, respondiendo a las iniciativas iniciales del Poder Ejecutivo, quién es el actor proactivo del juego y, a la vez, evitando las tensiones propias de la recta final del período. Esto se debe a que como han mostrado algunos estudios (Buquet et al. 1998), cuanto más cerca de la campaña electoral se esté, menor es la probabilidad de que surja nueva legislación, pues en tiempos electorales candidatos y partidos buscan diferenciarse ante el electorado, lo que determina una polarización de sus posiciones. En segundo lugar, no obstante, cabe afirmar que tras un descenso en 2013, se observa un repunte de los proyectos aprobados en 2014 que, aunque largamente menor en cantidad respecto al 2011 y 2012, permanece como significativo.

Dos factores deben introducirse al análisis para comprender este hecho. El primero de ellos es que el Frente Amplio, con la excepción de la defección individual de un senador, se mantuvo como un bloque cohesionado de apoyo al gobierno durante todo el período, lo que le aseguró al Poder Ejecutivo las mayorías parlamentarias necesarias para tramitar sus proyectos durante los cinco años de gestión. Y el segundo, es que durante 2014 la continuidad del Frente Amplio como partido en el gobierno con mayorías propias, parecía improbable de acuerdo a lo que marcaban los principales sondeos de opinión (Selios 2014), lo que probablemente llevó a la bancada oficialista a apurar el trámite de varios proyectos aún pendientes.

### **Gráfico 2. Año de aprobación parlamentaria de los acuerdos internacionales enviados por el Poder Ejecutivo**



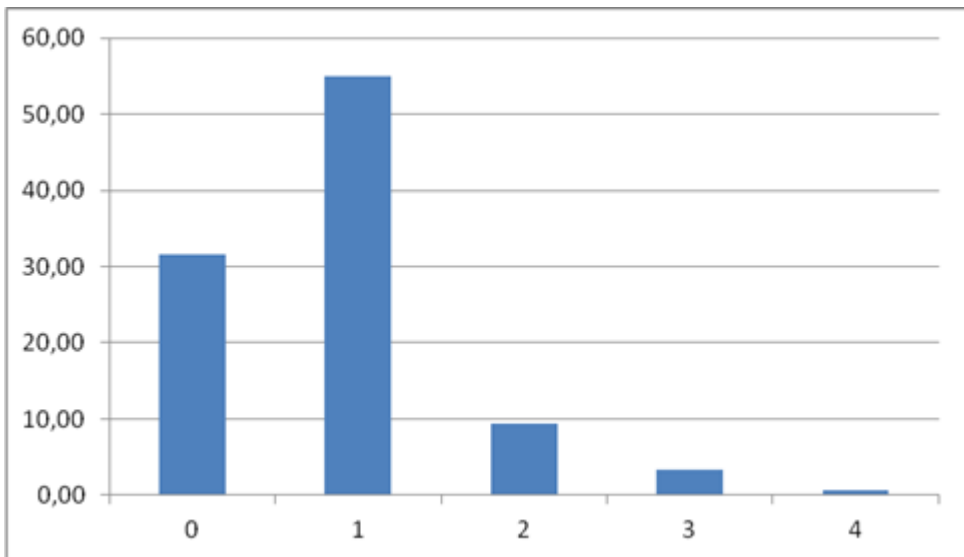
Fuente: elaboración propia

Por último, resta considerar el tiempo empleado por el parlamento para la aprobación de los proyectos. El gráfico 3 muestra que la tramitación de aquellas iniciativas que culminaron aprobadas ha sido por lo general veloz,



ya que casi el 90% obtuvo el visto bueno o al año de entrada al parlamento, o al año posterior. La contracara de este dato es que los proyectos que pasado el año de ingresados no consiguen aprobación tienen una probabilidad muy baja de conseguirla posteriormente, al menos durante la misma legislatura. Otra forma de ver lo mismo es considerando los datos presentados en la tabla 1, que muestran que el promedio del tiempo destinado a la aprobación es de un año, con un bajo desvío estándar, que señala que los datos se agrupan mayormente en torno a la media. En definitiva, las mayorías legislativas del gobierno en ambas cámaras han posibilitado una rápida tramitación de los acuerdos, tal como es preciso esperar ante este tipo de situación política.

### **Gráfico 3. Tiempo de aprobación de los acuerdos internacionales enviados por el Poder Ejecutivo, en años**



Fuente: elaboración propia

**Tabla 1. Estadísticos descriptivos del tiempo de aprobación de los acuerdos enviados por el Poder Ejecutivo**

Estadístico	Valor
Promedio	1
Desvío estándar	0,77
Máximo	4
Mínimo	0

Fuente: elaboración propia

Los patrones de aprobación en general muestran un Poder Ejecutivo que marca el ritmo de la agenda legislativa en política exterior, lo que es posible dado su control partidario del parlamento. Así y todo, la existencia empírica de un ciclo político marcado por las distintas etapas del período de gobierno muestra que la amenaza de veto legislativo permanece latente, lo que va en línea con la hipótesis del parlamento como componente de un triángulo decisorio en política exterior. E igualmente, el hecho que buena parte de los proyectos que superan el año de espera para su aprobación tiendan a bloquearse, muestra una efectiva capacidad de veto, y sugiere la necesidad de estudios que analicen en mayor profundidad las razones de este no éxito legislativo.

### *Control parlamentario*<sup>10</sup>

Como ya se ha señalado, existen en Uruguay diversos mecanismos de control parlamentario, que pueden ser ordenados de acuerdo a su intensidad. En primera instancia se ubica el pedido de informes, que puede ser efectuado por cualquier legislador a título personal, y que salvo excepciones no tiene alta notoriedad pública. En segundo lugar, se encuentra la convocatoria del ministro al parlamento, bajo la modalidad de llamado a Sala o de régimen de Comisión General. En este nivel la gestión del ministro

---

<sup>10</sup> Se agradece al profesor del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República (Uruguay), Daniel Chasqueti, por la cesión de los datos para este análisis.

en cuestión y, consecuentemente, la arena de política pública en la que se mueve, pasa a tener mayor relevancia, pues este mecanismo es usualmente seguido con atención por los medios de comunicación y el público en general. Finalmente, tras un llamado a Sala, puede desatarse la censura del secretario de Estado, alcanzándose el máximo nivel de contralor parlamentario. Por lo tanto, los llamados en régimen de Comisión General y, sobre todo, los llamados a Sala, constituyen indicadores privilegiados desde los cuales analizar el grado de conflicto que la política exterior ha generado durante el período.<sup>11</sup>

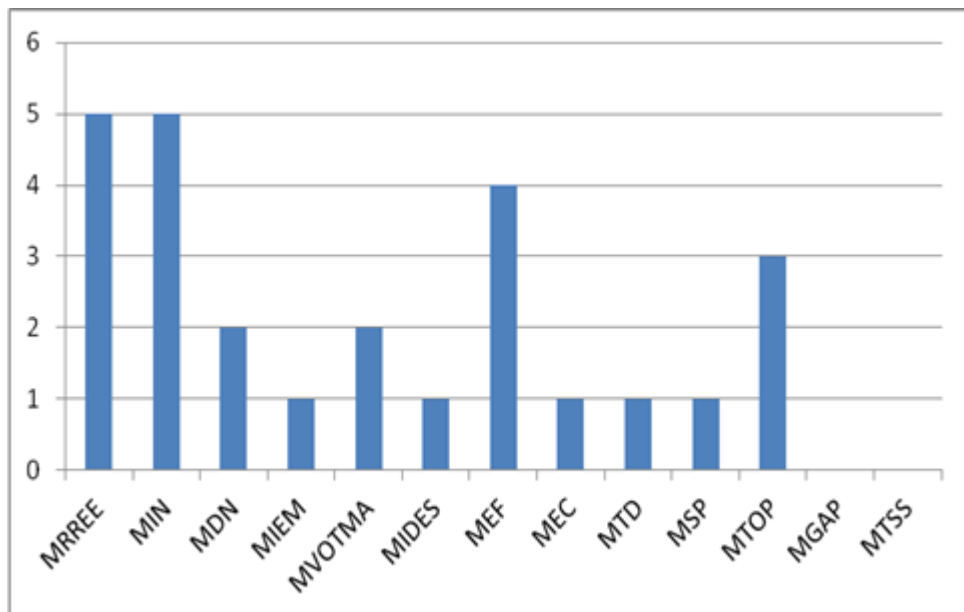
Desde una mirada sobre el control parlamentario de los tres primeros años de la administración Mujica, López (2013) ya advertía que la política exterior estaba experimentando un fuerte proceso de partidización, que la convertía en un tema político muy presente en la agenda de debate. Al finalizar el período, los datos parecen confirmar esta tendencia. En materia de llamados a Sala, el gráfico 4 muestra que el canciller es el ministro que ha sido convocado en mayor cantidad de ocasiones durante la 47° Legislatura, compartiendo el primer lugar en el ranking con el Ministro del Interior. En efecto, la política exterior del gobierno concentra el 20% de las convocatorias realizadas por el parlamento. Cuatro comparecencias se efectuaron en la Cámara de Senadores y una en la Comisión Permanente. En cambio, la Cámara de Representantes no activó este mecanismo. En cuatro ocasiones los miembros interpelantes fueron del Partido Nacional y en una del Partido Colorado.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> En este continuo, no entra el mecanismo de control referente a la creación de comisiones parlamentarias de investigación o para suministrar datos con fines legislativos, mecanismo poco común en política exterior y no materializado en esta Legislatura.

<sup>12</sup> Estos legisladores contaban por lo general con experiencia previa en la conducción de las relaciones exteriores, como en el caso de Sergio Abreu –Ministro de Relaciones Exteriores por el Partido Nacional entre enero de 1993 y marzo de 1995- y Ope Pasquet -Subsecretario del Ministerio de Relaciones Exteriores por el Partido Colorado entre abril de 1988 y marzo de 1990-.

#### Gráfico 4. Ministros convocados al parlamento en llamado a Sala durante la 47<sup>o</sup> Legislatura<sup>13</sup>



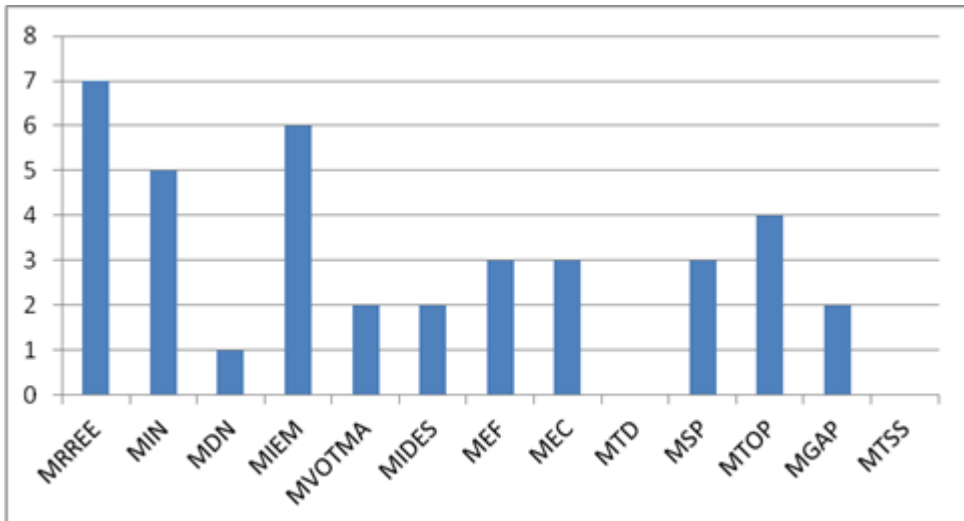
Fuente: elaboración propia en base a datos de Daniel Chasquetti

Los temas objetados por los partidos opositores fueron los siguientes: el reconocimiento del Estado palestino; la actuación del gobierno frente a la incorporación del país en la lista gris de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos en el marco de la Cumbre del G-20 en Cannes; las resoluciones tomadas por el MERCOSUR frente a la suspensión de Paraguay y el ingreso de Venezuela; el funcionamiento de la Comisión Administradora del Río de la Plata y cese de su delegado Juan Gabito Zóboli –propuesto en el cargo por el Partido Nacional–; las actividades desarrolladas por el presidente durante su estadía en Venezuela. Como se observa rápidamente, el MERCOSUR y Venezuela continúan dividiendo aguas en el sistema político uruguayo, confirmando lo encontrado por Chasquetti (2007).

<sup>13</sup> Nombres completos de los respectivos ministerios en el apartado de referencias.

Pasando a los llamados en régimen de Comisión General, el gráfico 5 muestra nuevamente al canciller como el ministro más convocado. Como en el caso anterior concentra casi el 20% del total de llamados, con el plus que en esta ocasión no comparte el primer lugar en el ranking. Cuatro comparecencias se realizaron en la Comisión Permanente y tres en la Cámara de Senadores. Tampoco en esta modalidad de control aparece la Cámara de Representantes. En cuanto a los sujetos promotores de la convocatoria, se destaca que tres fueron protagonizadas por legisladores de los dos principales partidos de oposición, el Nacional y el Colorado, mientras que en una se incorporó un legislador del Partido Independiente. Las otras tres iniciativas fueron lideradas por un legislador o grupo de legisladores de un solo partido, frenteamplistas en el primer caso, colorado en el segundo y nacionalistas en el tercero.

### Gráfico 5. Ministros convocados al parlamento en régimen de Comisión General durante la 47<sup>o</sup> Legislatura<sup>14</sup>



Fuente: elaboración propia en base a datos de Daniel Chasquetti

<sup>14</sup> Nombres completos de los respectivos ministerios en el apartado de referencias.

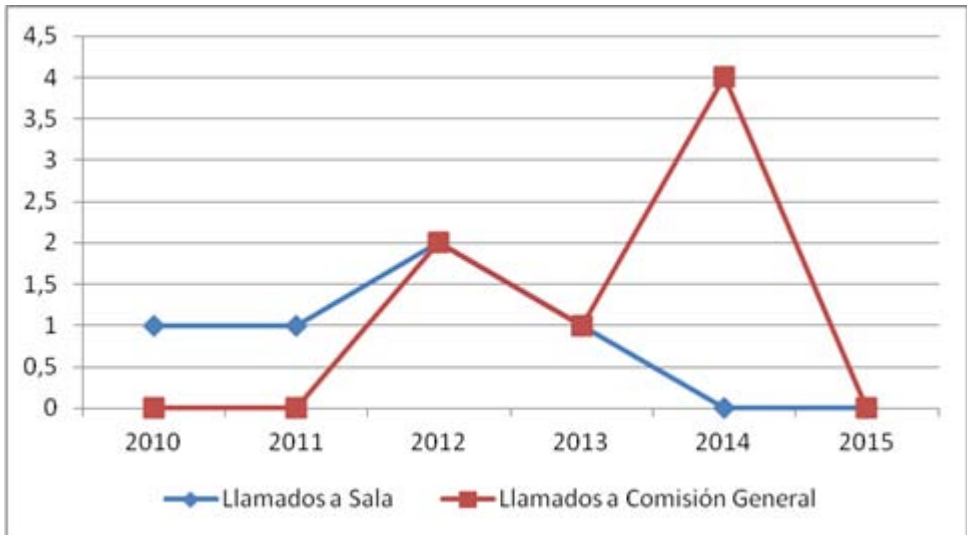
En dos ocasiones, el canciller estuvo acompañado de otro ministro del gobierno durante su comparecencia. En el primer caso fue el Ministro de Industria, Energía y Minería, por el tema del comercio de productos nacionales y trabas impuestas desde el exterior. Y en el segundo, el Ministro de Transporte y Obras Públicas, respecto a las resoluciones tomadas por el gobierno argentino que afectaron la actividad de los puertos nacionales. En las cinco ocasiones de asistencia individual, los temas fueron: los procesos licitatorios para el dragado del Canal Martín García con Argentina; el estado de las relaciones con Argentina; las acciones tomadas por el gobierno y las entidades internacionales de las que Uruguay es parte –Organización de Estados Americanos, Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, Unión Suramericana de Naciones y MERCOSUR-, con relación a los hechos de violencia política acaecidos en Venezuela; el acuerdo anunciado con Estados Unidos de América para recibir en el país a ciudadanos extranjeros que se encontraban privados de su libertad en la base militar de Guantánamo; la conducción general de la política exterior del país. De nuevo, la situación de Venezuela aparece como un tema de debate, a lo que cabe agregar la política de Uruguay en su relación con Argentina, objetada sistemáticamente desde tiendas opositoras al gobierno.

Para finalizar, cabe preguntarse por la posible existencia de un ciclo político relacionado con la frecuencia del control parlamentario. Teóricamente, es posible esperar dos tendencias contrapuestas. Por un lado, al acercarse la coyuntura electoral, la oposición tiende a ejercer un uso más frecuente de estos mecanismos, pues contribuyen a la visibilidad de sus críticas hacia el gobierno. Por el otro, la propia dinámica electoral dificulta la cooperación entre los partidos de oposición –necesaria para convocar ministros, ante la ausencia de votos propios suficientes para desatar una convocatoria-, generando un descenso en los llamados (Chasqueti y Guedes 2013).

Empíricamente, los datos presentados en el gráfico 6 muestran dos tendencias diferentes, dependiendo de si se considera a los llamados a Sala o a los llamados en régimen de Comisión General. En el primer caso alcanzan su pico máximo en 2012, para luego desaparecer definitivamente en 2014. En cambio, en el segundo caso llegan a su punto mayor en 2014, en la antesala de las elecciones nacionales. La explicación a estas tendencias divergentes radica en que, en la segunda modalidad, no existe la figura del

miembro interpelante, que atrae la atención hacia un solo partido opositor, facilitando como consecuencia la coordinación interpartidaria entre las formaciones opuestas al gobierno.

### Gráfico 6. Frecuencia anual de convocatorias del parlamento al canciller



Fuente: elaboración propia en base a datos de Daniel Chasquetti

En definitiva, los datos muestran que la política exterior ha sido una de las políticas gubernamentales más contestadas por la oposición desde el parlamento, superando incluso a arenas tradicionalmente conflictivas, como la política económica, y a la par de las políticas de seguridad pública, principal motivo de preocupación de los uruguayos en los sondeos de opinión (Selios et al. 2013). Sin embargo, es de destacar que ninguno de los llamados a Sala tuvo consecuencias que trascendiera ese mecanismo constitucional del artículo 119. En otras palabras, en ningún caso se desataron los mecanismos de los artículos 147 y 148 sobre censura, que marcan un conflicto entre poderes del Estado. Inclusive, las declaraciones que califican de insatisfactorias las explicaciones dadas por el canciller,

fueron solo votadas por los partidos opositores que, aún sumando sus votos, no cuentan con mayoría en ninguna de las cámaras.

#### **IV. Conclusiones**

El marco institucional descrito, ajustado al propio Derecho Internacional y al Derecho Constitucional uruguayo, sistematiza una relación de poderes propia de una democracia representativa, con elementos de corte presidencialista y la adición de alguno de corte parlamentarista. Y en definitiva, demuestra que en Uruguay, la estructura decisoria básica para la política exterior uruguaya se compone de un triángulo presidente – canciller - parlamento, aunque, desde una dimensión estrictamente jurídica, ese triángulo se pueda constituir con el presidente, su Consejo de Ministros y el parlamento. Inclusive, según la temática involucrada, otros actores a nivel del Poder Ejecutivo pueden irrumpir en esa estructura decisoria en forma eventual. Asimismo, este marco institucional confirma que el Poder Legislativo carece de poderes proactivos, aunque no obstante se reserva una capacidad reactiva que se evidencia en caso de disidencia con las decisiones adoptadas por el presidente, el canciller u otros actores gubernamentales. En definitiva, este cuadro de conjunción de voluntades ostenta la capacidad jurídica de comprometer los recursos del Estado y es muy limitada la capacidad de revertir ese compromiso por parte de otros actores gubernamentales o no gubernamentales.

La centralidad decisoria de la política exterior uruguaya, si bien parte de la doble condición de jefe de Estado y jefe de gobierno del Presidente de la República, y de su potestad de nombrar y destituir a su Ministro de Relaciones Exteriores sin necesidad de una venia parlamentaria, se completa con la obligación de concurrencia de voluntades. Esta concurrencia se verifica tanto al interior del Poder Ejecutivo como con la intervención preceptiva del parlamento con roles de codecisión y fiscalización. Cabe agregar que, desde una importante valorización que en Uruguay se le asigna a las comisiones de Asuntos Internacionales de ambas cámaras, sus reglamentos incluyen potestades para facilitar la tarea legislativa, junto con las potestades asignadas al propio Poder Legislativo en la Constitución nacional.



De todas formas, las siguientes apreciaciones sobre la intervención parlamentaria en la XLVII Legislatura, deben entenderse bajo la premisa de sus potestades reactivas en política exterior. Así, el estudio de la actuación del parlamento, revela un elevado número de tratados aprobados. Con relación a los actores, el amplísimo porcentaje de tratados que muestra a Uruguay como sujeto, resulta predecible, si tenemos en cuenta las estrategias de su política exterior: un regionalismo abierto que supone una apuesta al MERCOSUR, combinada con un bilateralismo múltiple que implica diversificación de mercados. El MERCOSUR, a pesar de atravesar una etapa en formato de unión aduanera, solo aparece como actor en un 9% de los tratados. En cambio, el porcentaje de Uruguay inserto en otros Organismos Internacionales muestra una fuerte presencia del país en la diplomacia multilateral, tanto por el 9% de los tratados en los que el actor es Uruguay inserto en un Organismo Internacional como por los acuerdos en los que, si bien el actor es Uruguay, el país adopta documentos elaborados por la estructura orgánica del respectivo organismo.

En cuanto a las contrapartes de Uruguay en los tratados, la presencia de Argentina y Brasil, es escasa. En cambio, la presencia de otros países latinoamericanos marca un porcentaje más considerable. Los tratados bilaterales con China también son escasos -en valores similares a los que tienen como contraparte a Argentina y Brasil-, teniendo en cuenta que se trata de nuestro segundo socio comercial. Los porcentajes concretos asimilables a los países europeos o a la categoría residual resto del mundo, apuntalan la estrategia de bilateralismo múltiple. Cuando el actor principal es MERCOSUR, el porcentaje de tratados celebrados con otros países o bloques es sumamente bajo y demuestra las dificultades del bloque para posicionarse como actor unificado en el sistema internacional. Pero además, la escasa concreción de tratados que tienen como contraparte al propio MERCOSUR, también da cuenta de un estancamiento del bloque en materia de su funcionamiento.

Pasando a las temáticas de los tratados, Uruguay ha firmado una gran cantidad de convenios de cooperación. A nivel del sistema internacional estos convenios, en general, muestran bajos niveles de compromiso entre las partes, quienes suelen suscribirlos como método de acercamiento. A su vez, en esta Legislatura, resalta el porcentaje de tratados firmados por Uruguay en materia de intercambio de información y mecanismo para evitar

la doble imposición, debido a presiones internacionales. Los tratados en materia de comercio internacional y/o inversión deberían mostrar guarismos más importantes para apuntalar la política de regionalismo abierto con su estrategia asociada de bilateralismo múltiple. Finalmente, como se precisó en el párrafo anterior, el MERCOSUR aparece como actor en muy pocos tratados y esto repercute en su bajo protagonismo en materia de comercio internacional y/o inversión, pero también en el escaso número de acuerdos referidos a su propia estructura orgánica.

Con relación a la designación de los jefes de Misión, solo se puede concluir que el gobierno utilizó la totalidad del cupo asignado para el nombramiento de ciudadanos no pertenecientes a los funcionarios de carrera del Servicio Exterior. Los destinos radican en países centrales para la política exterior uruguaya, desde distintas dimensiones o en países en los que el Frente Amplio, o al menos sectores del partido, tienen depositada alguna expectativa desde la afinidad política con sus gobiernos. En la primera categoría se incluyen Argentina y el Consulado General en Buenos Aires; Estados Unidos de América; China; República de Corea; Venezuela; México; Chile; Organización Mundial del Comercio; Organización de Estados Americanos. En la segunda, se encuadrarían Nicaragua y Cuba.

En materia de movilización de tropas, la misión en Haití requirió de seis leyes para prorrogar la permanencia de efectivos. En un hecho ya comprobado en el seno del parlamento, desde la Legislatura 2005-2010, los disensos atraviesan al propio partido de gobierno. Los debates hacen a la afectación de soberanía de ese país y a los escasos resultados obtenidos por esta Operación para el Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas. Así, en 2015 se asistirá a un retiro paulatino, pero definitivo, de Uruguay en la MINUSTAH.

Respecto al contralor parlamentario, la ausencia de llamados en la Cámara de Representantes es un dato llamativo, pero no así la fuerte presencia de la Cámara de Senadores, cuya Comisión de Asuntos Internacionales suele estar integrada por figuras con experiencia y líderes sectoriales. En términos comparados, esta centralidad del Senado se verifica en muchos países del mundo. Si consideramos a los llamados a Sala por un lado, y a los llamados en régimen de Comisión General por el otro, no es posible identificar una diferencia cualitativa en el tenor de los temas que motivaron las convocatorias. Prueba de ello es que, mientras que el serio

conflicto político ocasionado por la suspensión a Paraguay del MERCOSUR y el consecuente ingreso de Venezuela al bloque se trató en un llamado a Sala, la conducción de las relaciones bilaterales con Argentina, principal blanco de críticas de la oposición hacia el gobierno, se discutió en distintas ocasiones en Comisión General.

En síntesis, desde el rol de codecisión, la descripción de la tramitación parlamentaria muestra la existencia de un ciclo político que se ajusta a los parámetros esperables de la actuación de todo gobierno, en general, y de un gobierno que ostenta mayorías parlamentarias propias, en particular. La mayor parte de los proyectos fueron enviados en los primeros años de gestión, aprovechando el período de “luna de miel” del que usualmente gozan los gobiernos. El grueso de las aprobaciones parlamentarias se concentró entre el segundo y tercer año, dando respuesta a la agenda del Poder Ejecutivo y evitando polarizaciones propias de fin de período. El repunte de las aprobaciones en 2014, es señal de un gobierno que mantiene su mayoría cohesionada hasta el final del mandato y que, a su vez, ve amenazada su permanencia en el poder. Mientras que el bajo tiempo promedio de aprobación de los proyectos, da cuenta de una mayoría gubernamental cohesionada en el parlamento, lo que reduce los costos de transacción relacionados con la obtención de mayorías, al no ser necesario conquistar votos de la oposición para asegurar el éxito de las propuestas.

Y desde el rol de contralor, los datos muestran que la política exterior ha sido una de las políticas gubernamentales más contestadas por la oposición desde el parlamento, a pesar que ninguno de los llamados a Sala tuvo consecuencias que trascendiera el mecanismo constitucional del artículo 119. Esto se explica por la mayoría parlamentaria propia que ostentó el partido de gobierno.

El análisis de la Legislatura realizado, reafirma la importancia del Poder Legislativo como componente del triángulo decisorio en política exterior, no solo desde una perspectiva institucional sino también desde la mirada al proceso político. En otras palabras, la consideración de las preferencias de los actores ejecutivos es una condición necesaria pero no suficiente para comprender los productos de política exterior diseñados por el sistema político nacional.

## Referencias

- Buquet, Daniel; Daniel Chasquetti y Juan Andrés Moraes. 1998. *Fragmentación política y gobierno en Uruguay: ¿un enfermo imaginario?* Montevideo: Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República.
- Caetano, Gerardo; José Rilla y Romeo Pérez. 1988. “La partidocracia uruguaya. Historia y teoría de la centralidad de los partidos políticos”. *Cuadernos del CLAEH* 44: 36-61.
- Cagnoni, José Aníbal. 1986. “El tipo de gobierno en la Constitución Nacional”. *Cuadernos de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Defensa de la Constitución Nacional. Homenaje a Justino Jiménez de Aréchaga, Aníbal Luis Barbagelata, Alberto Ramón Real*, vol.2, segunda serie: 37-54.
- Calvo, Ernesto e Iñiqui Sagarzazu. 2011. “El rol de las comisiones permanentes en las legislaturas de América Latina: un test del modelo informativo de éxito legislativo”. *Revista Latinoamericana de Política Comparada* 4: 25-48.
- Chasquetti, Daniel. 2007. “El proceso legislativo de la política exterior (2005-2007)”. *Seminario Inserción internacional del Uruguay*, coordinado por Ferro Clérico, Lilia; Serrana Castro; Diego Hernández Nilson y Analaura Soto. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de la República e Instituto Artigas del Servicio Exterior - Ministerio de Relaciones Exteriores: 95-108. [En línea], disponible en: <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2010/04634.pdf> [Accesado el 20 de junio de 2015]
- Chasquetti, Daniel y Alejandro Guedes. 2013. “La actividad legislativa en los albores de la carrera electoral”. *Informe de coyuntura N° 12. Política en tiempos de Mujica III. A un año de las elecciones nacionales*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República y Estuario: 115-136.
- Chasquetti, Daniel; Alejandro Guedes y Camila Zeballos. 2014. “Pese a todo, la 47ª legislatura quedará en la historia”. *Informe de coyuntura N° 13. Final Abierto. Hacia las elecciones nacionales 2014*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República y Estuario: 98-115.

- Cox, Gary y Mathew McCubbins. 1991. "On the decline of party voting in Congress". *Legislative studies quarterly* 16 (4): 547-570.
- Fazio, Verónica. 2014. "Sistema internacional y equilibrio regional en la suscripción del Convenio entre Uruguay y Argentina relativo al intercambio de información tributaria". *5º Congreso Uruguayo de Ciencia Política. ¿Qué Ciencia Política para qué democracia?* Montevideo: Asociación Uruguaya de Ciencia Política. [En línea], disponible en:  
[http://aucip.org.uy/docs/v\\_congreso/ArticulospresentadosenVcongresoAucip/AT17-PoliticaInternacional/VeronicaFazio\\_Sistemainternacional.pdf](http://aucip.org.uy/docs/v_congreso/ArticulospresentadosenVcongresoAucip/AT17-PoliticaInternacional/VeronicaFazio_Sistemainternacional.pdf)  
[Accesado el 20 de junio de 2015]
- Feliú, Pedro; Amâncio de Oliveira y Manuel Galindo. 2009. "Política externa chilena e espectro ideológico político-partidario: um estudo sobre a Câmara dos Deputados (2002-2006)". *Dados* 52 (4): 835-870.
- Fernández Luzuriaga, Wilson. 2012. "El sistema político nacional como variable ineludible para la comprensión de las políticas exteriores nacionales". *Asuntos de América Latina*, editado por Bernal-Meza, Raúl y Silvia Álvarez. Bahía Blanca: Universidad de Santiago de Chile: 87-113.
- . 2014. "Teoría de toma de decisiones en Relaciones Internacionales. De los autores paradigmáticos al triángulo decisorio en Uruguay". *5º Congreso Uruguayo de Ciencia Política. ¿Qué Ciencia Política para qué democracia?* Montevideo: Asociación Uruguaya de Ciencia Política. [En línea], disponible en:  
[http://aucip.org.uy/docs/v\\_congreso/ArticulospresentadosenVcongresoAucip/AT17-PoliticaInternacional/FernandezLuzuriaga\\_Teoriadetomadecision.pdf](http://aucip.org.uy/docs/v_congreso/ArticulospresentadosenVcongresoAucip/AT17-PoliticaInternacional/FernandezLuzuriaga_Teoriadetomadecision.pdf)  
[Accesado el 20 de junio de 2015]
- Fernández Luzuriaga, Wilson y Verónica Fazio. 2015. "La política exterior uruguaya desde el parlamento. Legislatura 2010-2015". *VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*. Lima: Asociación Latinoamericana de Ciencia Política y Pontificia Universidad Católica del Perú. En edición.
- Lima, María Regina Soares de y Fabiano Santos. 2001. "O Congresso e a política exterior". *Lua Nova* 52: 121-150.

- López, Camilo. 2013. “La política exterior en el gobierno de Mujica (2010-2013)”. *Informe de coyuntura N° 12. Política en tiempos de Mujica III. A un año de las elecciones nacionales*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República y Estuario: 69-82.
- . 2015. “Partidos políticos, ideología y política exterior en Uruguay”. *Colombia Internacional* 83: 135-169.
- Luján, Carlos. 1994. *La agenda internacional en Uruguay: política partidaria y debate interno*. Serie Documentos de Trabajo N° 10. Montevideo: Unidad Multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de la República.
- . 2007. “La negociación de la deuda externa con el FMI durante el 2005”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 15: 181-200.
- Martin, Lisa L. 2000. *Democratic commitments. Legislature and International cooperation*. Princeton: Princeton University Press.
- Mena K., Carlos Eduardo. 1989. *Toma de decisiones y políticas. Algunas aplicaciones a la política exterior*. Colección Estudios Internacionales. Buenos Aires: RIAL – GEL.
- Milner, Helen V. 1997. *Interests, institutions and information*. Princeton: Princeton University Press.
- Milner, Helen y Benjamin Judkins. 2004. “Partisanship, trade policy and globalization: is there a left-right divide on trade policy?” *International Studies Quarterly* 48: 95-119.
- Onuki, Janina; Amâncio de Oliveira y Pedro Feliú. 2009. “Political parties, foreign policy and ideology: Argentina and Chile in comparative perspective”. *Brazilian Political Science Review* 3 (2): 127-154.
- Putnam, Robert David. 1996. “Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel”. *Zona Abierta* 74: 69-120.
- Real, Antonio Ramón. 1967. *Derecho Constitucional*. Tomo II, novena edición. Montevideo: Centro de Estudiantes de Notariado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales - Universidad de la República.
- Rodríguez Díaz, Damián. 2014. “El rol del poder legislativo en política exterior: un estudio sobre la ratificación del ingreso de Venezuela al MERCOSUR”. *5º Congreso Uruguayo de Ciencia Política. ¿Qué Ciencia Política para qué democracia?* Montevideo: Asociación Uruguaya de Ciencia Política. [En línea], disponible en:

[http://aucip.org.uy/docs/v\\_congreso/ArticulospresentadosenVcongresoAucip/AT17-PoliticaInternacional/DamianRodriguez\\_Elrol.pdf](http://aucip.org.uy/docs/v_congreso/ArticulospresentadosenVcongresoAucip/AT17-PoliticaInternacional/DamianRodriguez_Elrol.pdf)

[Accesado el 3 de septiembre de 2015]

- Selios, Lucia. 2014. “La opinión pública de cara a Octubre 2014”. *Informe de coyuntura N° 13. Final Abierto. Hacia las elecciones nacionales 2014*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República y Estuario: 115-125.
- Selios, Lucia; Nicolás Pose y Jimena Torres. 2013. “La opinión pública en el cuarto año de gobierno de Mujica. Descontento, expectativas y consecuencias”. *Informe de coyuntura N° 12. Política en tiempos de Mujica III. A un año de las elecciones nacionales*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República y Estuario: 137-151.
- Tsebelis, George. 1995. “Decision making in political system: veto players in presidentialism, parlamenatarism, multicameralism and multipartyism”. *British Journal of Political Science* 25 (3): 289-325.
- Valenzuela, Pablo A. 2013. “Elementos para el análisis de la formulación de política exterior”. *Academia.edu*. [En línea], disponible en: [https://www.academia.edu/2368043/Elementos\\_para\\_el\\_análisis\\_de\\_la\\_formulacion\\_de\\_politica\\_exterior\\_Aproximaciones\\_teoricas](https://www.academia.edu/2368043/Elementos_para_el_análisis_de_la_formulacion_de_politica_exterior_Aproximaciones_teoricas) [Accesado el 20 de junio de 2015]
- Van Klaveren, Alberto. 1992. “Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar”. *Revista de Estudios Internacionales* 98: 169-215.

### *Otras fuentes*

Constitución Nacional. 1967.<sup>15</sup>

Corte Electoral. República Oriental del Uruguay. *Estadísticas*. [En línea], disponible en:

[http://www.corteelectoral.gub.uy/gxportal/gxpfiles/elecciones/Elecciones\\_Nacionales\\_2009.pdf](http://www.corteelectoral.gub.uy/gxportal/gxpfiles/elecciones/Elecciones_Nacionales_2009.pdf) [Accesado el 20 de junio de 2015]

---

<sup>15</sup> Con las modificaciones plebiscitadas el 26 de noviembre de 1989, el 26 de noviembre de 1994, el 8 de diciembre de 1996 y el 31 de octubre de 2004.

Organización de las Naciones Unidas. Naciones Unidas. *Mantenimiento de la Paz*. [En línea], disponible en:

[http://www.un.org/es/peacekeeping/resources/statistics/contributors\\_archive.shtml](http://www.un.org/es/peacekeeping/resources/statistics/contributors_archive.shtml) [Accesado el 20 de junio de 2015]

Poder Legislativo. *Sistema de Información Parlamentaria*. [En línea], disponible en:

<http://www.parlamento.gub.uy/indexdb/leyes/ConsultaLeyesSIPXXI.asp> [Accesado el 20 de junio de 2015]

Reglamento de la Cámara de Representantes. [En línea], disponible en:

<http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/reglamentos/RegCSS-2014.pdf> [Accesado el 20 de junio de 2015]

Reglamento de la Cámara de Senadores. [En línea], disponible en:

<http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/reglamentos/regcrr.asp> [Accesado el 20 de junio de 2015]

### **Siglas de los gráficos 4 y 5**

MRREE: Ministerio de Relaciones Exteriores.

MIN: Ministerio del Interior.

MDN: Ministerio de Defensa Nacional.

MIEM: Ministerio de Industria, Energía y Minería.

MVOTMA: Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

MIDES: Ministerio de Desarrollo Social.

MEF: Ministerio de Economía y Finanzas.

MEC: Ministerio de Educación y Cultura.

MTD: Ministerio de Turismo y Deportes.

MSP: Ministerio de Salud Pública.

MTOP: Ministerio de Transporte y Obras Públicas.

MGAP: Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.

MTSS: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.



# LA COMPRENSIÓN SIMPLIFICADA DE LA HISTORIA Y DEL MUNDO. LA POPULARIDAD DE CARL SCHMITT EN AMÉRICA LATINA

---

**Hugo C. F. Mansilla\***

Vicepresidente de la Academia  
Nacional de Ciencias de Bolivia  
✉ [hcf\\_mansilla@yahoo.com](mailto:hcf_mansilla@yahoo.com)

Recibido: junio de 2015  
Aprobado: agosto de 2015

**Resumen:** Importantes enfoques sobre la evolución latinoamericana (como las teorías favorables al populismo y al nacionalismo de izquierda y los estudios postcoloniales) se basan en simplificaciones acerca de la modernidad occidental, lo que tiene una raíz romántica. Estas teorías trabajan con oposiciones binarias excluyentes, que han sido anticipadas por Carl Schmitt. Su efecto práctico consiste en la consolidación del autoritarismo tradicional y en la justificación del paternalismo ancestral. Por otra parte, estas oposiciones binarias simplifican la realidad del presente e impiden una comprensión adecuada del complejo mundo moderno.\*

**Palabras clave:** América Latina, amigo / enemigo, Carl Schmitt, complejidad, decisionismo, oposiciones binarias excluyentes

---

\* Magíster en Ciencias Políticas y Doctor en Filosofía por la Universidad Libre de Berlín. Concesión de la *venia legendi* por la misma universidad. Miembro de número de la Academia Boliviana de la Lengua y de la Academia de Ciencias de Bolivia. Fue profesor visitante en la Universidad de Zurich (Suiza), en la de Queensland (Brisbane / Australia), en la Complutense de Madrid y en UNISINOS (Brasil). Autor de varios libros sobre teorías del desarrollo, ecología política y tradiciones político-culturales latinoamericanas.

**Abstract:** Important approaches on the Latin American evolution (like the theories propitious to populism and leftist nationalism and the postcolonial studies) are based on simplifications concerning occidental modernity. Those theories have a romantic root and they work through excluding binary oppositions. They were forecast by Carl Schmitt. Their practical result lies in the consolidation of traditional authoritarianism and in the justification of ancestral paternalism. Otherwise, these binary oppositions simplify present reality and avoid an adequate understanding of the complex modern order.

**Key words:** Carl Schmitt, complexity, decisionism, excluding binary oppositions, friend / enemy, Latin America

## I. El trasfondo del decisionismo y de teoremas afines

Un análisis del decisionismo, por un lado, y de la aceptación del populismo, por otro, nos puede mostrar un punto de partida común y una finalidad similar: la nostalgia por el orden premoderno y el rechazo del racionalismo en la esfera público-política. Esta hipótesis puede parecer improbable o, por lo menos, paradójica, pero un estudio de este problema, por más somero que fuera, nos conduce a una pista importante: el mundo contemporáneo, signado por la complejidad y la insolidaridad, promueve, entre otras metas, una especie de retorno a formas simplificadas de comprender el orden social actual. Al mismo tiempo, se trata de una temática que no está circunscrita a América Latina.

Después de la Primera Guerra Mundial surgió en las naciones que perdieron la contienda un sentimiento generalizado que impugnaba las instituciones de la moderna democracia representativa, a la que se acusaba de haber estropeado las tradiciones históricas que conformaban la sólida identidad nacional de las sociedades centro-europeas. Este quebranto de la unidad de la cultura espiritual habría favorecido la derrota frente a los aliados occidentales. Se trata de un fenómeno muy expandido, que hoy en día se puede constatar en muchos países de Asia, África y América Latina, y que en líneas generales puede ser definido como la contraposición entre la *civilización*

occidental – brillante pero superficial – y la *cultura* autóctona, tediosa pero profunda<sup>1</sup>. Se piensa que la civilización occidental ha ganado la primera batalla contra la cultura auténtica y primordial de los pueblos del Tercer Mundo, pero el resultado final de esta confrontación está aún abierto, porque la modernidad occidental no ha logrado triunfar del todo. La civilización inhumana, egoísta, despersonalizada, materialista y mecánica de Occidente, regida por el vil dinero, la fría racionalidad y el individualismo alienante, puede ser todavía mitigada, piensan los optimistas, por las culturas autóctonas de Asia, África y América Latina, precisamente porque estas habrían preservado el ámbito de las emociones y los lazos primarios, el sentimiento trágico de la vida, las experiencias del heroísmo cotidiano y las jerarquías “naturales” de toda comunidad humana. En lugar de la “fría racionalidad” de Occidente habría que echar mano a una metodología distinta – las intuiciones y las corazonadas como una vía totalmente legítima de acceso al conocimiento filosófico y sociológico, metodología que con los años se ha transformado en un instrumento muy popular en el seno de los estudios postmodernistas y relativistas<sup>2</sup>. En contraposición, la civilización occidental sería un invento artificial y artificioso proveniente de la dimensión urbana, de antigüedad y respetabilidad muy discutibles, creada por comerciantes y administradores, que habrían trasladado el sistema competitivo cortoplacista propio del mercado al terreno político, es decir al campo de los sentimientos nobles, las intenciones prístinas y los asuntos de largo aliento.

Este es el punto central para nuestras reflexiones. Los críticos de la modernidad y el racionalismo occidentales combaten simultáneamente dos aspectos básicos como si fuesen uno solo: (1) los complejos fenómenos de alienación y explotación, pertenecientes al campo del capitalismo contemporáneo y (2) los procedimientos para la solución de conflictos y generación de voluntades políticas asociados a la democracia occidental. Es verdad que la democracia liberal propicia un sistema competitivo en el cual los diferentes intereses y partidos luchan entre sí en un foro abierto por el favor del público elector y que los resultados de las inevitables negociaciones entre

---

<sup>1</sup> Sobre este “anti-occidentalismo” en Europa y en el mundo islámico cf. Buruma y Margalit (2004, 10-16, 60, 79-80).

<sup>2</sup> En el área andina se ha dado un florecimiento de estos enfoques bajo el concepto general de “corazonar” (Guerrero 2010; Zapata 2007; Prieto y Guaján 2013).

los partidos se cristalizan en compromisos que no satisfacen plenamente a todos, pero sólo desde una posición premoderna y prerracional – que sigue siendo muy expandida en el Tercer Mundo y especialmente en América Latina – se puede afirmar que todo esto es antiheroico, insustancial, trivial e inmoral y que no tiene valor porque habría sido creado por espíritus prosaicos, como mercaderes y funcionarios. Únicamente desde una perspectiva axiológica absolutista se puede esperar un método perfecto para regir los asuntos humanos, que brinde además una completa identificación entre gobernantes y gobernados. De acuerdo a la amplia experiencia histórica, tenemos que contentarnos con el mal menor y con soluciones provisionales, que no por esto merecen ser vistas como la banalización de los asuntos públicos. En este contexto es donde ocurre la negación de la autenticidad de la modernidad: esta habría sido no sólo casual y contingente, sino también trivial y vana (Knöbl 2007, 73). Y de acuerdo a esto último también se puede y se debe relativizar la significación del Renacimiento, la Reforma protestante y los otros logros europeos con la consciencia tranquila (Chakrabarty 2000)<sup>3</sup> y, al mismo tiempo, se proclama la necesidad de revigorizar elementos del orden premoderno como el decisionismo político, la vigencia de caudillos tradicionales, el retorno de las jerarquías sociales convencionales y los modelos rutinarios de autoritarismo y populismo (Dussel 2006, 8-9, 19, 103; 2008, 15-23; Bernal 1993).

Como se mencionó, después de la Primera Guerra Mundial emergió un amplio rechazo contra las formas modernas de hacer política, rechazo que estaba inmerso en un dilatado *romanticismo* político como antítesis palpable de la Ilustración y el racionalismo (Honneth 1999a, 84-85; 1999b, 11-15). Puesto que se acusaba a la fría razón occidental de todos los males de la época, se rehabilitaron el renombre y el atractivo del destino irracional, de la fuerza dionisiaca instintiva y creadora y de procesos decisorios basados en sentimientos profundos. Pensadores como Martin Heidegger, Walter Benjamin y Carl Schmitt y literatos como Gottfried Benn, Ernst Jünger y Charles Maurras han pertenecido a esta misma tradición cultural y han tenido experiencias vitales similares. Según *Jürgen Habermas*, Carl Schmitt y los intelectuales de ideas afines propagaron una respuesta pseudorrevolucionaria favorable a la vieja nostalgia por el antiguo orden –lo aparentemente Otro con respecto al

---

<sup>3</sup> Esta concepción fue anticipada por Frantz Fanon (1963) y Walter Rodney (1976).

racionalismo político–, y la respuesta habría sido reaccionaria (Habermas 1987, 103-109).

## II. El rechazo del racionalismo en la política: la crítica a la democracia moderna

El romanticismo político conllevó inmediatamente una severa impugnación de la moderna democracia liberal representativa, con sus complicados mecanismos de controles y contrapesos, y trajo consigo de manera inevitable una revalorización positiva de formas elementales y hasta arcaicas de *hacer política*: la democracia directa, el referéndum y el plebiscito, la movilización de masas en pos de cuestiones fácilmente comprensibles, el entusiasmo de las emociones “puras” (es decir: sencillas, nobles, profundamente sentidas) y su corolario inevitable, la vigencia de los caudillos. Esta es, *in nuce*, la posición que compartieron innumerables intelectuales después de 1918 y que configura los teoremas centrales de *Carl Schmitt* (1888-1985) (Mehring 2006, 41-42, 47). Esa atmósfera, que se manifestó en la postguerra a partir de 1918, pero que se derivaba de antiguos legados culturales autoritarios, se da actualmente, con todas las variantes y reservas que establece el tiempo transcurrido, en dilatadas regiones del Tercer Mundo y particularmente en América Latina, sobre todo después de la enorme desilusión que ha significado el periodo neoliberal (alrededor de 1980 a 2000).

Este amplio desencanto se combina con la creencia popular de que los complicados mecanismos y procedimientos de la democracia representativa son la base del contubernio oscuro y la componenda inmoral: la política de pactos y compromisos, por ejemplo, es vista como la suplantación de la genuina voluntad popular. La siempre enrevesada esfera institucional de la democracia representativa desincentiva el interés colectivo por desentrañar los detalles confusos de la esfera política. Como remedio surge entonces *el anhelo de simplificar el proceso decisorio y electoral*, aunque esto signifique, en el fondo, el rechazo de la modernidad política, la impugnación del actual mundo complejo, el retorno a lo conocido, cercano y comprensible. En sociedades con una tradición autoritaria el regreso al caudillismo convencional es percibido como una vuelta a una constelación donde rigen los valores y las directivas simples de la infancia y la familia.

### III. Lo político como impulso primordial

Pensadores afines a corrientes populistas y, sobre todo, al *organicismo antiliberal* se han sentido atraídos por la revalorización que realizó Carl Schmitt del poder político como una fuerza extraordinaria, primordial y casi sagrada, idea contrapuesta a la comprensión del poder como una forma altamente estructurada de dominación con sus rutinas de legalización y estabilización y con propensión a generar normas burocráticas relativamente complicadas. La doctrina de Schmitt como simplificación del fenómeno del poder ha sido un teorema siempre bienvenido en periodos históricos cansados de sutilezas. Para las corrientes asentadas en la tradición autoritaria, el decisionismo resulta ser la respuesta adecuada al detestable contractualismo liberal, porque el fundamento *primero* y *último* del orden político sería la decisión irracional y no las normas debatidas de modo discursivo y democrático. Schmitt estuvo en contra de pensar lo político como una actividad falible e incierta, porque en el fondo tenía añoranza por un orden social simple y basado en certidumbres inequívocas. Además: la argumentación permanente y la tolerancia pluralista no constituirían, según Schmitt, elementos genuinos de la democracia contemporánea de masas. Esta última estaría determinada por factores irracionales, “voluntaristas” y plebiscitarios: el pueblo tomaría sus decisiones según los criterios de simpatía y antipatía, de amistad y enemistad. Esto incluiría a menudo la identidad de gobernantes y gobernados (Schmitt 1996, 20-36). En el fondo la doctrina de Schmitt propugnaba una concepción de lo político como un retorno definitivo a lo arcaico y primordial, una vuelta a lo elemental, a lo “sano” y a veces irracional, que, de acuerdo a Schmitt, se diferenciaba radical y ventajosamente del ámbito moderno, corrompido por la incertidumbre liminar, la racionalidad instrumental y el juego de intereses (Blanke 2009, 254, 259).

Ambos impulsos, el retorno al orden premoderno (lo que reduce la inseguridad) y el rechazo del complejo sistema institucional de cuño liberal-democrático (que evita el juego político en cuanto componenda inmoral de comerciantes y administradores), tienen una larga serie de ilustres antecedentes y propagandistas en varias tradiciones culturales. No sólo la propensión de Jean-Jacques Rousseau – uno de los autores favoritos de Carl

Schmitt – hacia la democracia directa, sino también el actual renacimiento de formas autóctonas de hacer política en el área andina y en el ámbito islámico, coinciden en calificar el libre juego de intereses, las negociaciones políticas y el pluralismo ideológico como algo contrario a la genuina voluntad popular. Estas herencias culturales comparten con Schmitt la aversión a la heterogeneidad de todo tipo como si fuese una carencia o una equivocación del desarrollo histórico (Polack 2011, 55-57)<sup>4</sup>. De aquí se llega rápidamente a impugnar la racionalidad de sistemas electorales “neoliberales” basados en el voto individual y secreto y a propagar la “necesidad” de regresar a la aclamación abierta y al voto colectivo público (Polack 2011, 59)<sup>5</sup>.

De acuerdo a estos enfoques la voz del pueblo – el impulso primordial por excelencia – se manifestaría clara y abiertamente por medio de plebiscitos y referéndums, es decir a través de métodos relativamente simples, en los cuales la población se expresa de acuerdo al binomio sí o no. Esto tendría la ventaja de una gran *cercanía* al pensamiento popular y a la voluntad auténtica del pueblo. Estas opciones decisorias son evidentemente fáciles de comprender y corresponden a la dicotomía básica “amigo / enemigo”, que, como se sabe, ha sido y es parte integral de ideologías autoritarias. En este contexto Carl Schmitt afirmó que el enemigo político no necesita ser “moralmente abyecto”, ni “estéticamente feo”. Tampoco es obligatoriamente un concurrente económico; se puede hacer negocios con él. Pero basta que sea *el otro*, el extraño en un sentido intenso y existencial, para que se convierta en el adversario (Schmitt 2009, 21-28). La dicotomía amigo / enemigo ayuda entonces a expresar fácilmente la identificación del pueblo con el gobierno que propone esta disyuntiva plebiscitaria, y esta identificación contribuye, a su vez, a consolidar una democracia homogénea que expulsa sin grandes miramientos a los elementos heterogéneos (Schmitt 1996, 12-26, 33-41; 2009, 20-24). En la praxis latinoamericana los sistemas populistas y sus defensores suponen que este tipo de democracia directa es lo adecuado para eximirse de los molestos procedimientos liberales y pluralistas. Al devaluar todo rasgo discursivo-argumentativo, se prepara el terreno para percibir a los líderes carismáticos

---

<sup>4</sup> Similar ha sido la repulsión de la Teoría de la Dependencia con respecto a la denostada “heterogeneidad estructural”.

<sup>5</sup> Tema favorecido por algunos sectores importantes de los regímenes populistas de la región andina.

como fenómenos que no pueden ser comprendidos racionalmente, sino sólo experimentados existencialmente, lo que además sirve para exculpar de toda responsabilidad histórica a las tendencias autoritarias y populistas. Esta exculpación fue postulada y defendida explícitamente por Carl Schmitt (2009, 50-64; Mehring 2003).

#### **IV. La oposición binaria excluyente: amigo / enemigo**

La dicotomía política fundamental (amigo / enemigo) tiene una larga historia en la política latinoamericana en cuanto oposición binaria excluyente. Las famosas contraposiciones ideadas o propaladas por el peronismo argentino, *patria / antipatria*, *nación / antinación*, han tenido hasta hoy una considerable eficacia en la praxis política (Waldmann 1974, 77-104, 113-118, 131-152, 269, 280; Plotkin 1993). ¿Quién va a estar dispuesto a buscar o encontrar aspectos positivos en un fenómeno llamado antipatria o antinación? Algo similar sucede con la contraposición de sentimientos y fe, por un lado, y leyes e instituciones, por otro; los sentimientos son percibidos como algo noble y luminoso, mientras que las instituciones son vistas a menudo como la fuente de la injusticia y las trampas. Esto favorece la *identificación fácil* con aquellos fenómenos ideológicos y políticos definidos *a priori* como positivos, es decir: sacralizados por una autoridad política o religiosa. Es probable, sin embargo, que toda identificación fácil sea a la larga un obstáculo con respecto a un proceso intelectual que intenta comprender una temática compleja. Estas antinomias binarias gozan ahora de una notable simpatía en América Latina, sobre todo entre los partidarios de ideas tradicionalistas revestidas de modas ideológicas contemporáneas, todas ellas cercanas al organicismo antiliberal. El teorema de amigo / enemigo no sólo explica una realidad, sino que legitima un orden político y también justifica y da lustre argumentativo a una constelación preconstituida como tal.

Esta concepción no estaba y no está restringida a círculos conservadores y derechistas. Por ejemplo: el desinterés por la esfera político-institucional y la férrea voluntad de no enterarse de algunos detalles sucios de la realidad llevó a que los miembros del primer periodo de la Escuela de Frankfurt – es decir: en la mejor época intelectual de Carl Schmitt – exhibieran un desconocimiento proverbial de los mecanismos político-institucionales. Al mismo tiempo este



*déficit de lo político*<sup>6</sup> potenció una notable construcción teórica, una amalgama de *logos*, violencia y poder, lo que dio por resultado la famosa crítica totalizadora de la razón de Theodor W. Adorno y Max Horkheimer, que contiene manifiestas exageraciones e inexactitudes, que se pueden retrotraer sólo parcialmente a las premisas marxistas originales (Dubiel 1988, 92-94). Distinguidos intelectuales de indudable prosapia progresista e izquierdista, como Walter Benjamin, Ernst Bloch y Herbert Marcuse (Münster 2004; Serra 1998; Marcuse 1965, 17-55), alimentaron la concepción de que las ideas liberales eran sólo instrumentos de la “burguesía” para seducir a las masas explotadas o, en el mejor caso, ficciones para obnubilar a los ingenuos. Pese a la terminología marxista, la cercanía a Carl Schmitt es manifiesta.

Paradójicamente en la sencillez de la concepción de Schmitt y en su rechazo implícito de lo incierto reside su aceptación por intelectuales desorientados que buscan afanosamente el núcleo presuntamente irreductible, el cimiento último de la vida política. Ellos suponen que el radicalismo de esta concepción contribuye a descubrir la imaginada esencia de lo genuinamente político, radicalismo que ayudaría a desvelar la hipocresía que encubre la engorrosa democracia parlamentaria y pluralista. El poder es identificado con algo que no se puede definir claramente, pero que posee una enorme fuerza de atracción: el poder entorpece la serenidad del intelectual, pero produce una *soif de l'infini* difícilmente explicable y al mismo tiempo embriagadora – un fin en sí mismo –, que hace a un lado la preocupación, vista en tal caso como subalterna, de tener que definir *para qué* se quiere conquistar el poder. Es un decisionismo resuelto y firme, pero sin metas claras y, por supuesto, sin propósitos negociables. Como afirmó Volker Gerhardt en un texto muy meditado, este concepto nietzscheano de poder, sin contenido, exento de metas discernibles y sin tener la obligación de justificarse, es vacío y no tiene ninguna utilidad racional (Gerhardt 1988, 78). Las concepciones decisionistas de Carl Schmitt y autores afines, que poseen un claro tinte esencialista, tienden a enaltecer excesivamente la voluntad política del Estado, que sería *per se* cambiante e imprevisible, y que no debería limitarse a una razón mutilada por el discurso argumentativo (Höffe 1999, 153, 302; Löwith 2007, 30-36, 42,

---

<sup>6</sup> Esta constelación, que caracterizó a la Escuela de Frankfurt en su primera época, fue expuesta y criticada en un interesante ensayo por Ellen Kennedy (1986, 388-391), así como también en su obra más exhaustiva (Kennedy 2004).

158; Mehring 2005, 41-67).

## V. La popularidad de las simplificaciones en la actualidad latinoamericana

Pese a las abiertas simpatías fascistas de Schmitt, su influencia no deja de crecer en círculos “progresistas” y populistas de América Latina: una popularidad tan dilatada como sorprendente (Dotti 2000; Dotti y Pinto 2002; Leiras 2011; Villacañas 2008). Se supone que Schmitt logró fundamentar teóricamente una imprescindible revalorización de la voluntad popular y del decisionismo que ahora estarían a la orden del día (Lilla 2001, 49-76; Meier 2008; Kondylis 1992). Y a todo esto hay que añadir en América Latina la atracción positiva que irradia la violencia política – admitida por Karl Marx y Carl Schmitt como uno de los más importantes impulsos históricos – en cuanto la gran fuerza *regeneradora* de sociedades adormiladas por las corrientes “foráneas” del liberalismo y el pluralismo.

Una pensadora muy influyente en el Nuevo Mundo, Chantal Mouffe, criticó con toda razón a los teóricos optimistas y hasta apologéticos de la globalización, que postulan un pluralismo aséptico, una confrontación dulcificada de intereses sociales y la desaparición de toda antinomia genuinamente política en un mundo signado aparentemente por la tolerancia liberal y la probabilidad de un consenso razonado (Mouffe 2007, 7-11, 170). Frente a esta visión “antipolítica”, Mouffe, basada parcialmente en argumentos de Carl Schmitt, propugnó nuevamente una crítica radical del liberalismo, especialmente en lo que se refiere a sus fundamentos racionalistas e individualistas, los que, de acuerdo a Mouffe, imposibilitan el reconocimiento de identidades colectivas y el adecuado tratamiento de regímenes populistas y de sistemas sociales colectivistas (Mouffe 2007, 17, 113-114, 165). Esta autora supone que los antagonismos (en la modalidad que ella llama “agonismos”) no desaparecen jamás y que es indispensable un instrumento teórico fundamentado en el teorema de amigos / enemigos (como ella también los llama: “nosotros / ellos”) para aprehender correctamente el campo de lo político.

Lo criticable en la teoría de Mouffe es la insistencia en explicar la dimensión actual de la política mediante oposiciones binarias excluyentes –

como las que postuló Carl Schmitt – y la inclinación a diluir la vigencia de los derechos humanos y los procedimientos del Estado de derecho por medio del argumento, cómodo y peligroso, de que estos fenómenos representan características específicas de la cultura occidental, que por ello no son universalizables y no pueden y no deben ser impuestas a otros modelos civilizatorios en el planeta (Mouffe 1998; Mouffe 2003; Mouffe 2007, 164-165; Laclau y Mouffe 1987; Laclau 2005; Gutiérrez Vera 2011). El efecto final de este enfoque es, en claro paralelismo con Carl Schmitt, la simplificación de una problemática compleja y la “comprensión” benevolente de todo tipo de régimen autoritario y populista<sup>7</sup>.

## VI. La reducción de complejidad

Hay una fuerte tendencia a postular un “marxismo latinoamericano heterodoxo” (Cortés 2011), basado en Walter Benjamin y Carl Schmitt y actualizado por los enfoques postmodernistas y los estudios postcoloniales. Al igual que Schmitt, Benjamin (1965, 30-31) rechazó toda fundamentación iusnaturalista del derecho y se decantó por un positivismo jurídico muy convencional, que considera que todo derecho es, en el fondo, casual y basado en la violencia irracional, particularista y egoísta; las leyes representarían la creación de dispositivos instrumental-rationales con respecto a ese derecho siempre arbitrario (Benjamin 1965, 32-33; Brodersen 2005, 31, 76, 78, 94). La conclusión es conocida: el gobierno del instante, y no la verdad o la razón, sería el único fundamento legítimo del derecho (*Auctoritas non veritas facit legem*) (Witte 1985, 59; Villacañas y García 1996). Los teóricos del populismo y el socialismo autoritarios creen, por supuesto, que este axioma debe tener plena vigencia para la vida cotidiana de sus respectivos regímenes. El resultado final es la identificación del derecho con las disposiciones momentáneas del gobierno por ser este la representación legítima del Estado y de la voluntad general. Se trata de una clara simplificación (una desdiferenciación) de los asuntos públicos, lo que conduce a la desaparición de la política y la moral genuinas, pues para un florecimiento razonable de ambas se requiere de la articulación argumentada de preferencias y la posibilidad de elección

---

<sup>7</sup> Para una crítica a esta posición cf. Honneth (2007, 97).

reflexionada entre opciones distintas (Popper 1975, 84-6, 147).

Para los partidarios del decisionismo, los grandes problemas de la humanidad – que son los políticos – se derivan de la percepción cognitiva de innumerables experiencias plurales e incomparables entre sí, que por su propia naturaleza se hallarían alejadas de metacriterios racionales aceptados por todos (Weihe 1985). La abstención de juicios valorativos sirve de base a este teorema, que en este caso concreto favorece una amplia condescendencia en lo que se refiere a doctrinas irracionalistas y a regímenes autoritarios, como era lo habitual antes de la Segunda Guerra Mundial. Los decisionistas comparten un principio teórico esencial con la Teoría de Sistemas, desarrollada por *Niklas Luhmann*: conocer significa la reducción de la complejidad circundante, lo que inevitablemente conlleva momentos de arbitrariedad y casualidad. No hay duda de que este enfoque tiene el gran mérito de haber detectado las enormes dificultades de la transmisión de conocimientos y preferencias en un ámbito altamente complejo como el actual, en cuya esfera política la confianza emerge paradójicamente como un mecanismo de simplificación de la complejidad social (Luhmann 2001). A lo máximo a lo que se podría aspirar es a una solución parcialmente racional dentro de un contexto general-irracional, que se podría traducir por una legitimidad respaldada por procedimientos considerados como racionales. La consecuencia es la escisión definitiva de la razón en una racionalidad instrumental de corto alcance y una dimensión de la irracionalidad global, cuyo peligro principal es la pérdida de la dimensión emancipatoria (Demirovic 2001).

Todos realizamos reducciones de complejidad para comprender el mundo y a nosotros mismos, pero existen notables diferencias de calidad – y de consecuencias prácticas – debidas a los distintos métodos empleados. En el plano socio-político, por ejemplo, se puede aminorar la complejidad mediante acciones e instructivos ideológicos decretados desde arriba y obedecidos sin mucha resistencia por las instancias y las clases subalternas. Todo esto se puede llevar a cabo siguiendo escrupulosamente lineamientos administrativos aceptados en su momento, de modo que aquí se puede hablar con propiedad de una legitimidad sostenida y justificada mediante procedimientos legales. Esto también se da en la doctrina y la praxis tecnocráticas. Ante los conocidos fenómenos totalitarios del siglo XX no es necesario mencionar cuáles derivaciones práctico-políticas puede englobar este modelo.

Pero también se puede limitar la complejidad por medio de una discusión abierta entre los participantes e interesados, en la cual las etapas y modalidades de la reducción son determinadas de acuerdo a argumentos explicitados por el debate y controlados por la acción discursiva. Estos mecanismos pueden ayudarnos a evitar las arbitrariedades y los errores que posee todo proceso de simplificación de complejidades, y pueden ser mejores que los métodos autoritarios y convencionales que vienen dictados desde arriba, puesto que este sistema no prescribe una elección imperativa entre sólo *dos valores*, ambos desprovistos de elementos racionales, sino un ejercicio democrático de debate entre *varias opciones*, que a lo largo de la discusión se van decantando como posibilidades de prácticas más o menos razonables, dentro de un contexto signado por la falibilidad, pero también por la probabilidad de correcciones parciales. Si el debate es suficientemente abierto, tolerante y flexible, las cualidades de lo racional y lo democrático tienden a coincidir, dentro de un juego concebido desde un comienzo como perfectible, pese a toda la precariedad de los asuntos públicos, y sin los dramatismos que están asociados históricamente al decisionismo en la realidad política. Pero precisamente este procedimiento, derivado de la tradición racionalista-democrática, choca con el poderoso designio de simplificar la comprensión de la historia y del mundo, que ha resultado ser tan popular en América Latina y tan favorable para la preservación de regímenes autoritarios de variado tipo.

## Referencias

- Benjamin, Walter. 1965. “*Zur Kritik der Gewalt*”, en *Zur Kritik der Gewalt und andere Aufsätze*, 29-65. Frankfurt: Suhrkamp.
- Bernal, Martin. 1993. *Atenea negra. Las raíces afro-asiáticas de la civilización clásica*, vol. I. Barcelona: Crítica.
- Blanke, Thomas. 2009. “*Carl Schmitt – ein intellektueller Antiintellektueller*”. En *Fliegende Fische. Eine Soziologie des Intellektuellen in 20 Porträts*, compilado por Thomas Jung y Stefan Müller-Doohm, 250-268. Frankfurt: Fischer.
- Brodersen, Momme. 2005. *Walter Benjamin*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Buruma, Ian y Avishai Margalit. 2004. *Okzidentalismus. Der Westen in den Augen seiner Feinde*. Munich: Hanser.

- Chakrabarty, Dipesh. 2000. *Provincializing Europe. Postcolonial Thought and Historical Difference*. Princeton: Princeton University Press.
- Cortés, Martín. 2011. “Entre Benjamin y Schmitt: el rompecabezas de José Aricó para pensar América Latina”. *Nómadas*, número especial dedicado a América Latina 2011. Disponible en línea en: [www.ucm.es/info/nomadas/MT\\_americalatina/martincortes.pdf](http://www.ucm.es/info/nomadas/MT_americalatina/martincortes.pdf) [11.6.2015].
- Demirovic, Alex (comp.). 2001. *Komplexität und Emanzipation. Kritische Gesellschaftstheorie und die Herausforderung der Systemtheorie Niklas Luhmanns*. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Dotti, Jorge E. 2000. *Carl Schmitt en Argentina*. Rosario: Homo sapiens.
- Dotti, Jorge E. y Julio Pinto. 2002. *Carl Schmitt: su época y su pensamiento*. Buenos Aires: Eudeba.
- Dubiel, Helmut. 1988. *Kritische Theorie der Gesellschaft. Eine einführende Rekonstruktion von den Anfängen im Horkheimer-Kreis bis Habermas*. Weinheim: Juventa.
- Dussel, Enrique. 2006. *Veinte proposiciones de política de la liberación*. La Paz: Tercera Piel.
- . 2008. *1492. El encubrimiento del Otro. Hacia el origen del “Mito de la modernidad”*. La Paz: Biblioteca Indígena.
- Fanon, Frantz. 1963. *Los condenados de la tierra*. México: FCE.
- Gerhardt, Volker. 1988. “*Macht und Metaphysik. Nietzsches Machtbegriff im Wandel der Interpretation*”, en *Pathos und Distanz. Studien zur Philosophie Friedrich Nietzsches*, 72-97. Stuttgart: Reclam.
- Guerrero, Patricio. 2010. *Corazonar: una antropología comprometida con la vida. Mirada desde Abya-Yala para la descolonización del poder, saber y del ser*. Quito: Abya-Yala.
- Gutiérrez Vera, Daniel. 2011. “Ernesto Laclau: el populismo y sus avatares”. *Íconos* 15 (40): 151-168.
- Habermas, Jürgen. 1987. *Eine Art Schadensabwicklung. Kleine politische Schriften VI*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Höffe, Otfried. 1999. *Demokratie im Zeitalter der Globalisierung*. Munich: Beck.
- Honneth, Axel. 1999a. “*Foucault und Adorno. Zwei Formen einer Kritik der Moderne*”, en *Die zerrissene Welt des Sozialen. Sozialphilosophische Aufsätze*, 73-92. Frankfurt: Suhrkamp.
- . 1999b. “*Eine Welt der Zerrissenheit. Zur untergründigen*

- Aktualität von Lukács' Frühwerk*”, en *Die zerrissene Welt des Sozialen. Sozialphilosophische Aufsätze*, 9-24. Frankfurt: Suhrkamp.
- . 2007. “*Gerechtigkeit im Vollzug*”, en *Pathologien der Vernunft. Geschichte und Gegenwart der Kritischen Theorie*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Kennedy, Ellen. 1986. “*Carl Schmitt und die ‘Frankfurter Schule’*. *Deutsche Liberalismuskritik im 20. Jahrhundert*”. *Geschichte Und Gesellschaft* 12 (3): 380-419.
- . 2004. *Constitutional Failure: Carl Schmitt in Weimar*. Durham: Duke University Press.
- Knöbl, Wolfgang. 2007. *Die Kontingenz der Moderne. Wege in Europa, Asien und Amerika*. Frankfurt: Campus.
- Kondylis, Panajotis (comp.). 1992. *Der Philosoph und die Macht*. Hamburgo: Junius.
- Laclau, Ernesto. 2005. *La razón populista*. Buenos Aires: FCE.
- Laclau, Ernesto y Chantal Mouffe. 1987. *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Madrid: Siglo XXI.
- Leiras, Santiago C. 2011. “Los conceptos de política y decisionismo político en Carl Schmitt. Su repercusión en el debate latinoamericano”. *Ecuador debate* 82: 159-174.
- Lilla, Mark. 2001. *The Reckless Mind. Intellectuals in Politics*. New York: The New York Review of Books.
- Löwith, Karl. 2007. *Mein Leben in Deutschland vor und nach 1933*. Stuttgart / Weimar: Metzler.
- Luhmann, Niklas. 2001. *Legitimation durch Verfahren*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Marcuse, Herbert. 1965. *Der Kampf gegen den Liberalismus in der totalitären Staatsauffassung*, en *Kultur und Gesellschaft*, vol. I, 17-55. Frankfurt: Suhrkamp.
- Mehring, Reinhard (comp.). 2003. *Carl Schmitt: Der Begriff des Politischen; ein kooperativer Kommentar*. Berlin: Akademie-Verlag.
- . 2005. *Politische Philosophie*. Leipzig: Reclam.
- . 2006. *Carl Schmitt zur Einführung*. Hamburgo: Junius.
- Meier, Heinrich. 2008. *Carl Schmitt, Leo Strauss y el “concepto de lo político”*. Buenos Aires: Katz.
- Mouffe, Chantal (comp.). 1998. *Deconstrucción y pragmatismo*. Buenos

- Aires: Paidós.
- . 2003. *La paradoja democrática*. Barcelona: Gedisa.
- . 2007. *Über das Politische. Wider die kosmopolitische Illusion*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Münster, Arno. 2004. *Ernst Bloch. Eine Biographie*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Plotkin, Mariano. 1993. *Mañana es San Perón. Propaganda, rituales políticos y educación en el régimen peronista (1946-1955)*. Buenos Aires: Ariel.
- Polack, Ana. 2011. “Democracia, representación y ciudadanía en el pensamiento de Carl Schmitt”. *Reflexión política* 13 (26): 54-64.
- Popper, Karl R. 1975. *Die offene Gesellschaft und ihre Feinde*, vol. II. Munich: Francke.
- Prieto, Mercedes y Verónica Guaján. 2013. “Intelectuales indígenas en Ecuador: hablan y escriben mujeres kichwas”. *Nueva sociedad* 245: 136-148.
- Rodney, Walter. 1977. *Afrika. Die Geschichte einer Unterentwicklung*. Berlin: Wagenbach.
- Schmitt, Carl. 1996. *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*. Berlin: Duncker & Humblot.
- . 2009. *Der Begriff des Politischen*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Serra, Francisco. 1998. *Historia, política y derecho en Ernst Bloch*. Madrid: Trotta.
- Villacañas, José Luis. 2008. *Poder y conflicto: ensayos sobre Carl Schmitt*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Villacañas, José Luis y Román García. 1996. “Walter Benjamin y Carl Schmitt. Soberanía y estado de excepción”. *Daimon. Revista de filosofía* 13: 14-60.
- Waldmann, Peter. 1974. *Der Peronismus 1943-1955*. Hamburgo: Hoffmann & Campe.
- Weihe, Ulrich. “Dezisionismus”. En: *Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe*, compilado por Dieter Nohlen y Rainer-Olaf Schultze. Munich / Zurich: Piper.
- Witte, Bernd. 1985. *Walter Benjamin*. Reinbek: Rowohlt.
- Zapata, Claudia (comp.). 2007. *Intelectuales indígenas piensan América Latina*. Quito: UASB / Abya-Yala.



# ¿CAMBIO DE RÉGIMEN DENTRO DE LA DEMOCRACIA? DISCUSIONES INTELECTUALES ALREDEDOR DEL FIN DE LA IV REPÚBLICA FRANCESA

---

**Leonardo Daniel Eiff\***

Universidad Nacional de General  
Sarmiento – Universidad de Buenos Aires  
✉ [leoieff@yahoo.com.ar](mailto:leoieff@yahoo.com.ar)

Recibido: junio de 2015  
Aprobado: octubre de 2015

**Resumen:** El presente trabajo intentará elucidar un momento político: el pasaje de la IV a la V República francesa, que se volvió ejemplar para los estudios politológicos que giran alrededor de las “crisis de los regímenes democráticos”. Sin embargo, el trabajo buscará dilucidar ciertas fallas de la explicación ofrecida por la ciencia política a partir de una reconstrucción de la historia política efectiva y de las discusiones político / intelectuales que suscitó el acontecimiento. En otras palabras, el trabajo se propone contrastar la comprensión politológica clásica reponiendo la historicidad y la politicidad del suceso desde el prisma cadente que ofrecen las discusiones entre los intelectuales.

**Palabras clave:** régimen, crisis, historia, intelectuales.

**Abstract:** This paper will attempt to elucidate a political moment: the passage from the IV to the V French République, which became exemplary for studies of political science that revolve around the "crisis of democratic regimes". However, the work will seek to clarify

---

\* Licenciado en Ciencias Políticas y Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Becario posdoctoral de CONICET con sede en la Universidad Nacional de General Sarmiento. Se desempeña como docente de Teoría Política Clásica (UNGS) y de América Latina como Problema (UBA).

certain flaws of the explanation offered by the political science from a reconstruction of the actual political history and political / intellectual discussions that raised the event. In other words, the paper intends to contrast the classic political science understanding replenishing the historicity and the political nature of the event from the prism offering discussions among intellectuals.

**Key words:** regime, crisis, History, intellectuals.

## **I. Introducción: consagración politológica y discusión intelectual**

Comencemos con una polémica. A principios del siglo XXI, dos viejos compañeros intelectuales en la lucha contra la dominación totalitaria y en la búsqueda de una revitalización de *lo político* se enfrentan a partir de dos concepciones antagónicas de la democracia. Los nombres: Marcel Gauchet y Miguel Abensour. La esgrima surge a raíz de la acusación de “révoltiste” que le lanza Gauchet a Abensour (2008). El primero defiende los fundamentos liberales de la democracia y propone una “política normal”, que deje atrás el culto por la ruptura, la pasión revolucionaria y la imaginiería utópica. Existe una disimetría insuperable entre democracia e insurgencia revolucionaria, ya que la primera hereda al secular liberalismo y la segunda es hija de una visión religiosa de *lo político* que abre las puertas al monstruo totalitario. Así, Gauchet reconsidera la herencia tocquevilleana de la “revolución democrática” y pretender enraizar el abismo democrático y la incertidumbre de la ley en un espacio institucional, cuya constitución supone la crítica de los efluvios igualitaristas de la izquierda intelectual francesa. Abensour polemiza con la noción de “política normal”, en la que engloba al institucionalismo político *tout court*. La democracia no sería un conjunto de normas, reglas y procesos, sino un obrar político que asume la indeterminación última de lo social, la inerradicabilidad del conflicto y la heterogeneidad entre política y dominación. No muy distinta, podemos decir, a la noción de democracia alentada por Gauchet (2002) – en efecto,

la obra de Lefort oficia de tronco común y también es una de las razones de la disputa-, pero la divergencia nace en el correlato de la democracia; para Abensour: la dimensión insurgente. En fin, con esta conceptualización, Abensour recrea el lazo entre la tradición utópica y revolucionaria y la vida democrática.

Dos itinerarios, se dirá, muy reconocibles dentro de la capilla político / intelectual francesa. Gauchet elogia el momento “thermidoniano” de la Revolución francesa y Abensour retoma ese elogio para evidenciar “el giro a la derecha” de su antiguo compañero, vencido por el “efecto Furet”; efecto que ha transformado a una buena parte de la intelectualidad francesa en un conjunto de defensores del orden, de la normalidad.<sup>1</sup> A partir de Thermidor, Abensour traza el camino de la “antidemocracia” francesa, que se remonta a mayo de 1958, cuando De Gaulle arriba al poder. En rigor, le espeta a Gauchet: “*Faut-il alors vous rappeler, à vous qui êtes spécialiste de l’histoire constitutionnelle que la Constitution de 1958 née dans la crise d’une guerre coloniale impitoyable, d’un coup d’État, est tout sauf démocratique*” (Abensour 2008, 16). Pues, para Abensour el pasaje de la IV a la V República se inscribe en una lógica antidemocrática y contra-revolucionaria: “*En termes stricts, cette Constitution est explicitement contre-révolutionnaire: n’est-il pas en effet de tradition républicaine et démocratique (1789-1791, les lois de 1875)*” (*idem*). Dos itinerarios, decíamos, y dos tradiciones: la de la revolución democrática –en sentido “tocquevilliano-aroniano”– y la de la insurgencia democrática. Ahora bien, a partir de esta discusión y de las consideraciones de Abensour sobre la V República surge nuestro trabajo.

En el primer caso, porque el breve repaso que hicimos sobre la polémica contemporánea entre Gauchet y Abensour exhibe que la discusión histórico-política sobre el nacimiento de la V República no está saldada; y aunque la llamada “izquierda oficial” acepte, luego de 1981, las “instituciones gaullistas”, una parte significativa del mundo intelectual y político continúa cuestionando los efectos antidemocráticos, desiguales, del “poder

---

<sup>1</sup> Marcel Gauchet fue redactor en jefe de la revista, fundada en 1980 por Pierre Nora, *Le débat*, en cuyas páginas, según François Dosse (1995, 323), se escenificó: “la reconciliación de los intelectuales con los valores de la sociedad occidental, una reevaluación de la democracia, de las Luces y una conversión progresiva al aronismo”.

personal”. De esta manera, podemos entrever que la definición de Abensour entrecruza una perspectiva histórica y una perspectiva política. Histórica: la guerra de Argelia y el golpe de estado. Es decir, la centralidad de un contexto de crisis y de un uso ilegítimo de la fuerza que derribó la república parlamentaria. Y política: antidemocrática. La situación de crisis, el golpe, refuerza las pulsiones antidemocráticas de la política francesa. En suma, el tríptico: guerra colonial, golpe de estado, república antidemocrática, encierra toda una problemática histórico-política que nosotros trataremos de ver.

Comenzamos por el presente; sin embargo, nuestro propósito es repasar un conjunto de textos de algunos de los intelectuales más relevantes del período de cara al acontecimiento de mayo de 1958: levantamiento militar en Argelia, caída de la IV República, arribo de De Gaulle y fundación de la V República. ¿Cómo se interpretaban los sucesos en el momento preciso de su decurso? ¿Hasta qué punto se superponían las diversas posiciones dentro del campo intelectual con las del campo político? En suma, y para hacerlo con un ejemplo, cómo la caracterización definitiva de Abensour: guerra colonial, golpe de estado, república antidemocrática, aparece diluida y problematizada por los actores intelectuales durante ese acontecimiento. No obstante, comenzar por una discusión de nuestro presente político esconde otro fin: situar la polémica frente a una especie de consagración politológica que hace de la transición de la IV a la V República un caso testigo de salvación democrática.

La ciencia política que se enseña en nuestras universidades, parece tener siempre a mano este ejemplo para contrastarlo con el derrumbe de la República de Weimar o con el golpe de estado contra Salvador Allende. Más apegada a los modelos explicativos que a los sinuosos acontecimientos históricos, cierta ciencia política establece una tipología de “estabilidades” “quiebres” y “reequilibramientos” de la democracia, limando, de alguna manera, las asperezas de *lo político*. Así, lo ocurrido en mayo de 1958 queda dentro del cuadrilátero democrático, no por lo que verdaderamente sucedió allí sino por los resultados futuros del proceso: De Gaulle no devino dictador soberano. En rigor, analizaremos la explicación del “caso francés” dada por Juan Linz en su clásico *La quiebra de las democracias* (1987) con el objetivo de desentumecer la lógica de la consagración. Lo haremos a través de una diagonal de actores y acciones: la crisis de régimen, el levantamiento

militar del 13 de mayo y el lugar del General De Gaulle. Dicha diagonal tendrá un marcado espesor histórico-político. Por otra parte, veremos cómo el modelo explicativo de Linz se acerca, a veces casi caricaturalmente, al discurso de los actores. En este sentido, el papel de Charles De Gaulle es fundamental. En efecto, de acuerdo a cómo se piense el vínculo del General con los sucesos –los *niveles de exterioridad*, digamos– dependerá gran parte de la economía argumentativa.

Concretamente, nuestro objetivo es doble y parte de una desconfianza frente al discurso científico de la política que cruza variables y alcanza una explicación debilitando la dimensión histórico-política del fenómeno en cuestión. Objetivo doble, decíamos, ya que por un lado, y en primer lugar, haremos dialogar al enfoque politológico con la narración histórico-política de los sucesos, por otro lado y en segundo lugar, situaremos la narración histórico-política en el seno de los debates intelectuales; para concluir, intentaremos auscultar esos debates en referencia a la tradición francesa o, como diría Rosanvallon, de cara al “modelo político francés”.

Dicho esto, nos gustaría sugerir que no buscaremos reponer la remanida cuestión de la divergencia entre la reflexión teórico-política y la ciencia política, aunque no somos ajenos a esta distinción; solamente nos detendremos en un clásico de la disciplina politológica para destacar ciertas singularidades, y desde allí iluminar los aspectos que juzgamos relevantes. En fin, nos llamó la atención el consenso de la disciplina respecto a lo acontecido en la Francia de 1958 en relación a la serie todavía abierta –como vimos con el caso de Abensour y Gauchet– de debates, polémicas intensas, acerca de la *praxis* democrática de los actores en juego. Por eso, escrutando las razones de constitución del paradigma pretendemos abordar el momento anterior, cuando cunde la incertidumbre que trae consigo la novedad; para iluminar, en ese contexto de intemperie política, teórica e histórica, las diversas enunciaciones intelectuales. En rigor: nuestro trabajo no se erige contra el consenso politológico acerca de la democracia “gaullista”, porque se piensa más allá del consenso, es decir, parte de la frágil e insegura pluralidad de voces y no de las certezas del paradigma.

## II. La crisis del régimen, el levantamiento del 13 mayo y el lugar de De Gaulle

Como anunciamos, en primer término indagaremos el lugar que ocupa la crisis francesa del 58 dentro del andamiaje conceptual de *La quiebra de las democracias*.

Juan Linz, a partir de una perspectiva metodológica weberiana y de una crítica de las explicaciones causales planteadas desde la economía y desde una visión de lo social entendida como un conjunto de relaciones de fuerza, pretende comprender la quiebra de la democracia desde factores estrictamente políticos. La politicidad de la comprensión se define a través de la conjunción tres variables: crisis de legitimidad, crisis de eficacia y crisis de efectividad; subsumiendo en las variables los errores de los partidos democráticos y la poca “pasta” de los liderazgos. La legitimidad, la eficacia y la efectividad son distinguibles analíticamente; cuando una crisis aguda las conjuga, hay elementos de quiebre; cuando la legitimidad democrática sobrevive, no importa cuan maltrecha, existe la posibilidad de reequilibrar la democracia.<sup>2</sup> Obviamente, se parte de una definición minimalista de la democracia y el interés se concentra en la quiebra de esa democracia, científicamente recortada. Pues bien, en ese marco, el pasaje de la IV a la V República francesa es el contraejemplo a lo largo de todo el libro.

No nos ocuparemos de los casos de quiebre, pero sí de lo que Linz llama proceso de reequilibramiento de la democracia, porque allí la transición de la IV a la V República adquiere el rango de paradigma.

¿Qué es el reequilibramiento y cómo se reequilibra la democracia?: “el reequilibramiento es compatible con cambios de régimen dentro del tipo de regímenes democráticos” (...) “una quiebra o una transformación profunda de un régimen, pero no de la legitimidad democrática y de las instituciones

---

<sup>2</sup> Legitimidad: “la legitimidad de la democracia se basa en la creencia de que para un país concreto y en un momento histórico dado ningún otro tipo de régimen podría asegurar un mayor éxito de los objetivos colectivos”. Eficacia: “se refiere a la capacidad de un régimen para encontrar soluciones a problemas básicos con los que se enfrenta todo sistema político (la eficacia es juzgado por período largo, más de un gobierno)”. Efectividad: “Por efectividad entendemos la capacidad para poner realmente en práctica las medidas políticas formuladas, con el resultado deseado. Las mejores leyes no valen si no pueden hacerse cumplir”. (Linz 1987, 41-49).

básicas” (*Ibíd.*, 152). Nuestro autor enumera cinco condiciones, claramente extraídas de la situación francesa: 1) disponibilidad de un liderazgo no comprometido con la crisis; 2) el líder debe ser reconocido y aceptado por todo el arco político, desde los llamados leales hasta los desleales; 3) los dirigentes del régimen en crisis deben aceptar y acompañar la transición hacia otro régimen; 4) éstos mismos deben situar a la defensa de la democracia por encima de las luchas partidarias; 5) la indiferencia y la pasividad en el seno de la población durante el *kairos* de la crisis. Sin duda la cuestión del liderazgo es fundamental. Linz dirá sobre el particular, tipológicamente, lo siguiente:

El liderazgo es, para nuestros fines (establecer una tipología explicativa de los quiebres, aclaración mía), una variable residual que en último término no puede ser ignorada; pero no debe ser introducida antes de agotar la capacidad de explicación de otras variables. En algunos casos, sin embargo, su contribución es tan obvia que hay que reconocerla. Por ejemplo, al tratar del reequilibramiento de la democracia francesa en la transición de la IV a la V República. El resultado en aquel momento sin De Gaulle hubiera sido probablemente muy distinto. (*Ibíd.*, 16)

Así, Linz, sin caer en la tentación de la explicación por los grandes hombres –o en la historia aristocrática, defendida por Tocqueville–, pero tampoco en una excesiva mirada sociológica, pretende dar cuenta de este factor. Ahora bien: ¿cómo aunar la variable residual con la hipótesis de que sin De Gaulle el resultado hubiese sido otro? Linz no encara el problema; tampoco plantea la cuestión de la *exterioridad* de De Gaulle: ¿dónde ubicar a De Gaulle en la crisis de la IV república? De esta ubicación, creemos, depende una parte significativa de la elucidación del suceso. En el modelo de Linz, el General es un *Deus ex machina*, con intemporales convicciones democráticas, o, más gráficamente, es la reencarnación del romano Lucio Cincinato. Ya volveremos sobre la cuestión.

La IV República francesa reunía todos los elementos para el quiebre: partidos antisistema, magra eficacia y efectividad (continuas crisis ministeriales, incapacidad para encausar el problema colonial) e insinuación de una crisis legitimidad, incluido un levantamiento militar, que no prendió por el arraigo democrático de la sociedad francesa (fuerte margen de

legitimidad) y, sobre todo, por la figura del General De Gaulle; que es un líder carismático pero, ¡gracias a Dios!, democrático En los días de mayo de 1958: ¿quién es la oposición desleal? ¿Los *parachutistes*, los gaullistas o los comunistas? Para el discurso de la ciencia política, del que se nutre nuestro autor, el partido comunista expresa clásicamente la oposición desleal. No obstante, en el derrotero de la crisis de mayo el PC defiende las instituciones democráticas de la república; sin embargo, su historial vuelve poco creíble esa defensa, que acaba en la ineficaz declamación verbal. Pero ¿sería más leal De Gaulle que no condenaba el levantamiento de Argel hecho en su nombre? Aunque en el esquema de Linz, si el comunismo es un caso de deslealtad, que, a pesar de su profesión de fe democrática durante la crisis, no puede devenir leal, creíble para los demás actores políticos, el gaullismo sería un caso de semilealtad. Características de la semilealtad:

La primera de ellas la disposición de los líderes políticos para entrar en negociaciones secretas para buscar la base de cooperación en el gobierno con partidos que ellos perciben como desleales. Un indicador de conducta semileal, y una fuente de imágenes cuya percepción lleva a cuestionar la lealtad de un partido hacia el sistema es la disposición a animar, tolerar, disculpar, cubrir, excusar o justificar acciones de otros participantes que van más allá de los límites de las pacíficas y legítimas pautas de conducta política en una democracia. (*Ibíd.*, 65)

Es decir: la relación explícita de los gaullistas e implícita del General con el ejército de Argel. Veremos la nutrida red de relaciones entre los impulsores del “*putsch*” de Argel y los gaullistas de la Metrópoli. Ahora bien, ¿qué ocurre en el campo de los leales? Frente a la amenaza al orden democrático, según el autor, existen tres soluciones: 1) fortalecer al poder ejecutivo otorgándole poderes excepcionales; 2) incorporar a parte de la oposición desleal al gobierno; 3) ignorar a los desleales tratando de resistir la amenaza, con el riesgo de desatar una guerra civil. Durante la crisis de mayo del 58, por ejemplo, los políticos socialistas franceses rechazaron la segunda y la tercera alternativa debido a dos recuerdos traumáticos, que oprimían su cerebro político: la situación española del 36 y la de Checoslovaquia en el 48. En el primer caso, la resistencia del gobierno republicano acabó en la guerra civil, en el abrazo de oso de Moscú y en la



dictadura de Franco; en el segundo, la participación gubernamental de los comunistas concluyó con el golpe de Praga y el subsiguiente establecimiento de una dictadura de tipo soviético. En suma, los leales (los socialistas) al rechazar aliarse con los históricamente desleales (comunistas), aunque en la coyuntura aparezcan como leales, abren la puerta para la alianza con los semileales (gaullistas); juntos neutralizan la deslealtad presente –la de los militares de Argelia– y la histórica de los comunistas, y sellan la transición entre ambas repúblicas: Guy Mollet, líder socialista y figura clave de la IV República, será ministro en el primer gabinete del General De Gaulle. En suma, Linz parece hipostasiar la elección coyuntural de los socialistas franceses al nivel de la teoría para concluir que

Esta solución, incluso con el coste de cambios de política, cambios institucionales, el recortamiento de algunas libertades civiles y tener que atraer a algunos líderes semileales, ofrece más esperanzas para el futuro de la democracia que la resistencia y la guerra civil. Estas consideraciones y la presencia de De Gaulle, quien consiguió una considerable legitimidad más allá de sus propios partidarios, permitió a los líderes de la Cuarta República hacer la transición a la Quinta (un raro caso de reequilibramiento). (*Ibid.*, 149)

En síntesis, para el autor la defensa exitosa de la democracia supone un eficaz engranaje del sistema político, la pasividad de la población y el factor aleatorio del liderazgo carismático con convicciones democráticas. Si estos aspectos confluyen la democracia puede ser salvada, como, según Linz, ocurrió durante mayo del 58 en Francia.

Ahora bien, es momento de situar dicha explicación de cara a la narración histórica. Nos concentraremos en dos textos que definen un amplio arco temporal y de sentido y van desde el presente como historia hasta el análisis histórico de un acontecimiento singular. Nos referimos a *La IV<sup>o</sup> République*, escrito en 1959 por Jacques Fauvet, y a *L'agonie de la IV<sup>o</sup> République*, publicado en 2006 por Michel Winock. Como ya adelantamos, haremos foco en tres nudos problemáticos: la guerra colonial, el levantamiento militar y el lugar del General De Gaulle. No obstante, en los títulos de los

libros evocados figura el nombre de la IV República; se impone, entonces, decir dos palabras sobre la república “*mal aimée*”.

Con Linz vimos algunas características sistémicas que desembocaron en la crisis del régimen: la existencia de un potente partido antisistema, la figura carismática encarnada por De Gaulle, quien no acepta las instituciones de la IV República y busca modificarlas de una manera semileal, los endémicos cambios de gobiernos, cuya consecuencia es la recurrente imposibilidad de forjar coaliciones de gobierno ideológica y programáticamente coherentes.

Desde un punto de vista histórico general anotemos lo siguiente: en los años de la inmediata posguerra, el énfasis estará puesto en la reconstrucción y modernización de la sociedad francesa. Modernizar significa llevar a su conclusión, acelerar, de manera conciente, el proceso de industrialización, urbanización, que se venía insinuando desde las primeras décadas del siglo XX (Trotignon 1976, 213). El catalizador principal de este proceso será el Estado. El crecimiento del poder estatal, la regulación de la vida económica y social a través de una concreta política de planificación –incluida las nacionalizaciones y la promoción del crecimiento demográfico– desembocará en lo que conocemos como el Estado de Bienestar. Así, el denominado saldo positivo de la IV República será, según la mayoría de los expertos, incluidos los convocados por nosotros, el de haber sentado las bases de un largo ciclo de prosperidad económica y progreso social que continuo bajo el gaullismo. Sin embargo, desde el punto de vista político la IV República es, como sugiere Winock, “una república crepuscular” (Winock 2006, 11). Luego del gobierno provisional dirigido por De Gaulle (1944-46) el poder político pasó de la autoridad carismática del General a los partidos políticos, que dominaron la nueva asamblea elegida en 1946. No obstante, los dos principales movimientos políticos, emergentes de la guerra y la ocupación, el comunismo y el gaullismo, se mantendrán fuera del juego institucional y no dejaron de torpedearlo. El partido comunista se consolida como un partido de masas con un fuerte arraigo electoral, que, por la propia dinámica de la guerra fría, no logra traducirse en un mayor peso político-institucional. Por otra parte, el gaullismo, tras un breve intento de modificar el sistema desde dentro (entre 1947 y 1951 se conformó un movimiento político parlamentario de raigambre gaullista), se inclinará por una oposición férrea al “régimen de partidos”. En este marco, los partidos

de gobierno –principalmente, el socialista, los católicos populares y el radicalismo– no podrán garantizar la legitimidad de las instituciones parlamentarias. En rigor, la vida francesa parece transcurrir en dos planos: por un lado, la consolidación del Estado de bienestar y de una exitosa industrialización, y, por el otro, una serie de agudos conflictos que le dan un cariz agónico a las discusiones entre los grupos políticos<sup>3</sup>. Y, si hablamos de conflictos agónicos, debemos referirnos al principal: la guerra de Argelia.

Por supuesto, toda la política francesa desde la posguerra está atravesada por el problema colonial, pero la cuestión argelina, a diferencia de los casos de Indochina, Túnez, Marruecos, se destacó de un modo particularmente explosivo. El lema “Argelia francesa” inunda a todas las corrientes políticas y espiraliza el conflicto hasta amenazar con la guerra civil. El lema encierra un dilema irresoluble: “asimilación imposible / independencia impensable” (Winock 2006, 75). Dilema que se torna humeante con la aparición, en el contexto mundial de la descolonización, de un movimiento nacionalista potente que logra erigir un “ejército de liberación”. La asimilación devino imposible por la propia historia de la colonización, que supone un tabicamiento social entre la población nativa y la europea y una estructura socio-económica anclada en la explotación. La política liberal de asimilación, es decir, de igualdad política y civil entre los argelinos y los franceses fue siempre detenida por los colonos; y cuando se vuelve el último y único recurso lanzado por la Francia política –de Mendès France a De Gaulle (Lacouture 1981) – para evitar la independencia argelina, es demasiado tarde. La consolidación del nacionalismo argelino volvió obsoleta la política asimilacionista. Al mismo tiempo, la existencia de una población francesa amplia y estable en Argelia, que siente como propia esa tierra, torna impensable la independencia. La red de relaciones entre la Metrópoli y los colonos –los llamados *pieds noire*– es demasiado estrecha y no da ningún margen de maniobra al sistema político francés. Los acontecimientos argelinos están siempre delante de cualquier estrategia política; el resultado es la intensificación de la guerra que acota a un más el margen de los grupos políticos. La intrincada situación destruye las

---

<sup>3</sup> Por ejemplo, la discusión sobre la comunidad europea de defensa (CED), que dividió transversalmente el escenario político, incluso al interior de los partidos políticos, quienes no consiguieron unificar posiciones de cara al proyecto. Véase Button (2004).

consabidas divisiones ideológicas y tiende a pulverizar el de por sí débil sistema de gobierno de la IV República:

*En vérité, la question algérienne empoisonne toute la politique française. Elle domine et commande en effet toutes les autres difficultés, elle aggrave les divisions entre les partis. Elle y ajoute surtout les discordes qui opposent les membres d'un même parti. Elle rend plus impossible encore la constitution de toute majorité.* (Fauvet 1959, 442)

En rigor, la profundización del conflicto argelino vuelve inviable la IV República, ya que a la crónica inestabilidad ministerial se agrega la desarticulación de la autoridad estatal, su vertiginoso desmembramiento. En ese contexto, ocurre el *putsch* militar del 13 de mayo de 1958 que acaba con la IV. ¿El *putsch* fue un golpe de estado?

Primero, brevemente, los hechos. El ascenso de Pierre Pflimlin a la presidencia del consejo, luego de meses de intentos fallidos para formar gobierno, desata una ola de indignación entre los franceses de Argelia. La fama de liberal de Pflimlin presagia una política de “abandono”; los colonos se lanzan a la calle, ocupan los edificios públicos y claman: “*l’armée au pouvoir*”. En respuesta, los jefes militares toman el poder en Argelia y exigen un cambio de gobierno en la metrópoli que se sintetiza en un llamado a De Gaulle. Desde hacía tiempo, los militares habían confraternizados con los colonos, por eso los unía la misma demanda y el mismo objetivo político: la derrota militar del FLN y la continuación del colonialismo francés. Los militares desobedecen a las autoridades públicas constituidas y amenazan con un desembarco en la metrópoli. No obstante, juegan dos cartas que desestabilizan el corazón de muchos franceses: la Argelia francesa y De Gaulle.

Sugiere Winock que las guerras coloniales de Indochina y Argelia politizan al ejército (Winock 2006, 234), lo transforman en una fuerza política que abandona el tradicional acatamiento de las autoridades civiles y su silencio profesional. Herido por la derrota humillante de 1940 y por la pérdida militar y diplomática de Indochina, una creciente parte del ejército inscribe el combate en Argelia dentro del marco de la defensa de occidente, es decir, como un episodio de la guerra mundial contra el comunismo. En este sentido, construye una ideología que legitima su acción y, al mismo

tiempo, potencia la desconfianza hacia los partidos políticos que pueden, desde el poder estatal, anular ese combate a través de tratativas diplomáticas. Como se ve, la lógica de esa politización converge con el cuadro ideológico-político defendido por los colonos, que también elevan la voz para denunciar como traición y abandono de los políticos de París los intentos de reforma del sistema colonial. Así, el *idus* del 13 de mayo se explica por esta convergencia, por la desafección de los militares respecto a las instituciones republicanas que acaba en la desobediencia y en la imposición de un cambio de régimen legitimado por De Gaulle. Ahora bien, la cuestión del golpe de estado es inescindible de la posición del general De Gaulle; por eso, para poder responder por la relación entre el evidente *putsch* y el supuesto *Coup d'État*, es imprescindible preguntarse por el lugar de De Gaulle dentro de los acontecimientos.

De entrada: ambigüedad. Por un lado, los gaullistas participan activamente en el levantamiento, viajan a Argelia en apoyo de los sublevados, urden junto a los militares la operación “resurrección” que impondrían a De Gaulle si la Asamblea Nacional se negaba a ceder (*Ibíd.*, 222; Soustelle 1969). Sin embargo, por el otro lado, el General De Gaulle maneja los silencios hasta volverse el dominador del escenario; la estrategia: no desaprobó a nadie. En sus *Memoires d'espoir*, el General, reconstruye un cuadro bucólico: retirado en su finca de Colombey, permanece ajeno a los acontecimientos. Su narración pretende negar cualquier participación o aprobación del levantamiento militar, su único rol es el de salvador de la nación (De Gaulle 1970, 19-43). El antigauillismo da la explicación opuesta: el General, desde las sombras, dirige el golpe de estado; “entre De Gaulle y los republicanos está ante todo –y lo estará siempre–, el golpe de estado” (Mitterand 1968, 85). De esta explicación se deduce una interpretación del régimen gaullista como una especie de autoritarismo *sui generis*, heredero del bonapartismo, pivoteando alrededor del “*pouvoir personnel*”.

Como vimos, la argumentación de Linz desecha esta explicación y focaliza su atención en la exitosa transición dentro de la democracia que evita la guerra civil y la dictadura militar. Pero, en su esfuerzo por sostener dicha argumentación, Linz se pliega a la narración gaullista: el De Gaulle de Linz es casi idéntico al De Gaulle de De Gaulle. En este sentido, consideramos, que la cercanía, acaso inconsciente, con el discurso de los actores debilita la interpretación de Linz, ya que deja a un lado los elementos

—para nada democráticos— de coacción y chantaje que posibilitaron el arribo del General al poder. En suma, Linz urde una explicación ingenua de la mudanza entre las repúblicas; amarrado a una concepción sacra de las instituciones, narra hagiográficamente la acción del General De Gaulle. Bucólicamente se reequilibra una democracia bucólica. Así, lo que para el politólogo español es una condición de salvación democrática: la pasividad de la población; para De Gaulle y los gaullistas es una condición que potencia la presión del ejército y aísla aún más a la Asamblea Nacional que se le resiste (Winock 2006, 348).

En rigor, la discusión se nutre de los desacuerdos alrededor de los *niveles de exterioridad* del General respecto a los conjurados de Argel. Si De Gaulle hubiese actuado —o no actuado— como dice que actuó, el cambio de régimen no se hubiese producido. Por otra parte, la acción gaullista no es la de un golpismo convencional, y, evidentemente, los resultados de la misma distan enormemente de los de un golpe de estado. Las convicciones políticas del General De Gaulle incluyen la voz del pueblo. Ese diálogo entre el pueblo y su líder, traducido institucionalmente en la figura del *referéndum*, sin las mediaciones perniciosas de los cuerpos intermedios, es la democracia para De Gaulle. La reforma institucional que da nacimiento a la V República está alimentada por dicha concepción de la democracia, que supone el encuentro entre el liderazgo, entendido como encarnación de la Nación, y el pueblo, comprendido como la voz de la *Nation dans ses profondeurs*. Los partidos, la oposición, el parlamento, los sindicatos, son feudalidades que obstruyen la democracia porque pretenden interferir en el diálogo cuasi sacro entre el pueblo y su líder (Touchard 1976). Pero nuestro tema no es la democracia gaullista. Volvamos a los hechos del 13 de mayo.

Winock, más sutil que Linz, dice sobre los sucesos lo siguiente: “*Si ce n’est pas un coup d’État, cela ressemble bien à un quasi-coup d’État. On serait tenté de dire: un coup d’État de velours.*” (Winock 2006, 349) Es verdad que lo aterciopelado del golpe se entiende a partir de la singular legitimidad del General De Gaulle, que no es considerada desde el vector democrático pero sí desde una cosmovisión nacionalista que incluye al pueblo. De esta manera, si por un lado es factible afirmar que sin el *putsch* militar el fin de la IV República y el arribo de De Gaulle no se hubiesen producido, por otro lado, el propio De Gaulle intentó conducir la corriente golpista hacia un lugar no abiertamente contradictorio con la democracia.

Suprimiendo cualquier teleología podemos sugerir que De Gaulle, sobre todo a través de sus laderos, participa del movimiento golpista sin liderarlo, y, al mismo tiempo, aprovechando su legitimidad personal, pretende conducir la oleada antidemocrática hacia sus particulares concepciones de *lo político* y del juego político. Es más, la subsiguiente disputa entre el líder y los complotados no emergerá de las diferencias entre la democracia y el autoritarismo sino de las posiciones encontradas acerca del futuro de Argelia. En otras palabras, sólo el despliegue contingente de los acontecimientos acabó desembocando en la V República, porque nadie puede asegurar que hubiese pasado con las “convicciones” democráticas del General si la Asamblea y el gobierno de Pflimlin hubieran resistido hasta el final el embate de los conjurados. Por tanto, los prerequisites que enumera Linz para que una democracia alcance su reequilibramiento, centrados en la convicción democrática del líder, son apenas elementos contingentes de una coyuntura precisa, difícilmente extrapolables a un modelo explicativo. Dicho esto, es momento de ver los eventos al calor de las discusiones intelectuales.

### **III. Debates intelectuales: grandes conceptos y tradición política**

Para comenzar, una breve semblanza del campo intelectual que se estructura en la segunda posguerra y, alrededor de 15 años después, acaba sufriendo una grave desestructuración, entre otras razones, gracias a los acontecimientos que parieron a la república gaullista.

Durante 1944-45 el lema del diario *Combat*, surgido de la resistencia y dirigido por Albert Camus y Pascal Pía, era “de la resistencia a la revolución”, frase guía que permite visualizar el clima de ruptura radical que se respiraba en aquellos años. Ese clima redundaba, para toda una generación intelectual, en la suprema legitimidad de la posición intelectual de izquierda, y suponía dos exigencias: establecer una relación con el Partido Comunista y abordar los problemas de actualidad.

Anna Boschetti (1990), en su ensayo sobre la trayectoria de Sartre, ha bosquejado esta evolución del campo intelectual que eleva la situación política a primer plano. No se trata de una pérdida de la autonomía del campo, sino de una redefinición de los valores de legitimidad intelectual que

ya no se establecen meramente por la potencia de las ideas. Ahora la postura política cuenta. Sin embargo, a pesar de la centralidad de la coyuntura política como presión externa sobre el campo intelectual, el proceso de consagración se sigue instituyendo desde las reglas y los méritos propios del campo. Así, el Partido Comunista no podrá transformar su potencia electoral y política adquirida en 1945 en una hegemonía intelectual. Los intelectuales de izquierda no afiliados al PC van a ser los que ejerzan la conducción simbólica dentro del campo. En este sentido, una de las principales tensiones en el interior del orbe intelectual emergerá de la doble legitimidad que se establece en el círculo de las relaciones entre lo simbólico y lo político: por un lado, los mandarines del PC con legitimidad política pero sin legitimidad intelectual, y, por el otro, los hombres de letras con legitimidad intelectual pero sin legitimidad política. Este hiato estructura todas las relaciones del campo intelectual de posguerra en Francia (Boschetti 1990, 107). Ahora bien, dicha estructuración va a resquebrajarse con la consolidación de la hegemonía gaullista y la irrupción de la ola estructuralista que pone en cuestión el estilo propuesto por el intelectual humanista. No obstante, nosotros, como anunciamos, buscaremos intelegir los sentidos del debate intelectual alrededor del tríptico inescindible: guerra de Argelia, levantamiento del 13 de mayo y lugar de De Gaulle. El peso de la estructura que forjó al campo intelectual desde la posguerra explica una parte no menor de las posturas de cara al 13 de mayo, pero la novedad del suceso obliga a ensayar otras enunciaciones. La combinación entre posturas adquiridas que se repiten y la exigencia de elaborar una reflexión nueva debido al carácter sin precedentes del hecho es lo que trataremos de dilucidar, siguiendo los escritos de cuatro renombrados actores del campo, cuyas posiciones abarcan casi la totalidad del arco político-ideológico e intelectual<sup>4</sup>: François Mauriac, Jean Paul Sartre, Raymond Aron y Maurice Merleau-Ponty.

Comencemos por las posiciones polares expresadas por Mauriac y Sartre. Gaullismo y antigaulismo. Sin embargo, dichos compromisos no se

---

<sup>4</sup> La ausencia de Albert Camus se debe a la complejidad de su posición, sobre todo, en relación a la guerra de Argelia; complejidad que, por otra parte, se superpone con algunos rasgos de las posturas de varios de los intelectuales que vamos a considerar y cuya singularidad, de encontrarse, ameritaría casi un apartado, situación que escapa a los propósitos de este trabajo. Para indagar sus compromisos públicos ver Camus (1965).



deducen de un bloque compacto, por ejemplo: Mauriac figura intelectual de la tradición monárquica y católica francesa quien se desemboca en el gaullismo, y Sartre representante del jacobinismo republicano. No. Mauriac no pertenece a la constelación política maurrasiana. Y De Gaulle, al que a veces se lo consideró un “oficial maurrasiano”, recibirá los denuestos de esa tradicional configuración de la derecha francesa (Touchard 1978, 315). Por el contrario, Mauriac viene del catolicismo social, humanista y de tendencia progresista. Inicia su compromiso político a partir del rompimiento con el catolicismo oficial debido a la guerra civil española; toma partido por la República. Será gaullista durante la ocupación nazi y, con la posguerra, buscará erigir un humanismo político crítico del comunismo y del liberalismo. Trayectoria similar a la de Albert Camus, pero desde el costado católico. Si André Malraux expresa desde lo intelectual un puerto de llegada al gaullismo navegando desde la rivera izquierda, Mauriac representa el otro polo del progresismo que acaba en el movimiento gaullista. Lógicamente la crítica especular del comunismo y el liberalismo lanza la flecha hacia el gaullismo. Pero Mauriac será también un crítico tenaz del colonialismo francés y denunciará la represión del ejército francés en Argelia. Así, de la línea inaugurada por André Gide en su *Viaje al Congo* se desprenden varias vertientes: la de izquierda que expresa como nadie Sartre y también la del catolicismo progresista encarnada por Mauriac. Éste seguirá con fruición el derrotero trágico de la conflagración argelina hasta arribar a la conclusión de que sólo De Gaulle podrá recuperar la dignidad de Francia. Desde febrero del 58 toma partido abiertamente por De Gaulle, abandona *L'express* – semanario político que nucleaba a la izquierda intelectual y donde Sartre escribirá contra la naciente V república– para llevar sus crónicas, llamadas *Bloc-Notes*, a *Le Figaro*, medio favorable a la solución gaullista. Para Mauriac, De Gaulle es el garante de la unidad de Francia, una especie de hombre del destino. Así, el humanismo católico de nuestro escritor Nóbel se confunde con la propuesta política liderada por el General De Gaulle (Mauriac 2004).

Acaso como un remedo de su visión católica del mundo, Mauriac interpreta el proceso que involucra a la guerra de Argelia, el levantamiento del 13 de mayo y el advenimiento del General De Gaulle como un camino de expiación y salvación. La guerra de Argelia es denunciada moralmente como síntoma de la decadencia francesa; las torturas y la rebelión militar de

Argel se sintonizan en la cadena de destrucción de la ética pública que es el sustento de las instituciones. La ferocidad de la guerra argelina acaba con las instituciones, la política queda reducida a una cuestión de hombres. En ese contexto de política *ad hominen*, la figura de De Gaulle se acrecienta; su legitimidad personal es la garantía de la continuidad nacional. Por eso, no importa el grado de compromiso del General con el pronunciamiento de Argel, ya que lo destacable es la capacidad única del líder para unir (*rassembler*) de nuevo al pueblo con su estado. La opción: De Gaulle o la destrucción nacional, es defendida y agitada por Mauriac. Precisamente contra esa opción se rebela Sartre.

En este sentido, las actitudes son antagónicas. Lo son menos si observamos las posturas respecto a la guerra de Argelia. Como se sabe, el autor de *La náusea* escribirá, y mucho, contra la dominación colonial francesa; acompañando, es verdad, el desarrollo de los acontecimientos. La campaña contra la tortura en Argelia y el contacto con la red Jeanson, que apoyaba desde París al FLN, impulsarán a Sartre hacia una radical crítica del colonialismo, de la guerra, y a un apoyo explícito de la independencia argelina (Cohen-Solel 1990, 477-512). La apuesta por la liberación de Argelia y la legitimación de la violencia del FLN pretenden politizar la denuncia de las atrocidades cometidas por el ejército francés. El abnegado compromiso sartreano con la causa argelina es, si se quiere, una especie de sustituto para la orfandad política en la que ha caído tras el intento fallido de colaboración amistosa con el Partido Comunista Francés. La invasión soviética a Hungría hace estallar esa colaboración, pero no detiene la medular búsqueda política sartreana: la configuración de un Frente Popular. En efecto, toda la discusión de los intelectuales progresistas desde la posguerra gira alrededor de la forma de producir la unión de las izquierdas. Cerca o lejos del PC, el problema es el mismo. Pero es un problema insoluble en el contexto francés de los años 50. Así, el levantamiento del 13 de mayo agarra a Sartre en el camino de vuelta de su período de simpatía estrecha con el comunismo, es decir, sin cobijo político.

Los tres textos representativos del momento –“El pretendiente”, “La constitución del desprecio” y “Las ranas que piden un rey” (Sartre 1964) – siguen la misma línea. La primera, común a toda la izquierda política e intelectual, es la interpretación del suceso: el 13 de mayo se produjo un golpe de estado y De Gaulle se apalanca en él para acceder al poder: “el

juego de las instituciones democrática se ha violado radicalmente” (Sartre 1964, 96). La segunda, surge del antagonismo entre la república y la figura del General De Gaulle: “Un gran hombre honorario es peligroso para una nación: incluso aun cuando se haya recluso en un pueblo solitario.” (*Ibíd.*, 89). La mera presencia del “pretendiente” aplasta a la república, puesto que obtura la posibilidad de la libre elección y de la ciudadanía democrática. El análisis del *referéndum* sobre la constitución va en ese sentido: un chantaje que obliga elegir entre un hombre y la nada, sin poder exigir la discusión y la opción entre una política u otra. De Gaulle es el monarca, “el hombre-unanimidad”, él oculta los conflictos, es un soporífero para el pueblo. Es cierto, la IV República está bien muerta, pero De Gaulle encarna el *réquiem* de cualquier posibilidad republicana, es un Bonaparte redivivo. Sartre comparte cabalmente el sentido común progresista que inscribe al gaullismo en el bonapartismo y no ahorra paralelismo entre el 13 de mayo y el 18 brumario. En efecto, el filósofo replica en algún sentido la interpretación marxiana del golpe de Luis Bonaparte. No obstante, la crítica encuentra su punto ciego en la ausencia de una alternativa republicana. Como vimos, para Sartre ésta se confunde con el Frente Popular, pero: “Entre nosotros, desde el tercer día, comprendí que los socialistas odiaban en el mundo una cosa más que la esclavitud, la muerte y la humillación del país; era el Frente Popular” (*Ibíd.*, 91). Tres días después del 13 de mayo, Sartre finge saber que el Frente Popular es imposible. Y, a pesar de la distancia con el PC, en este punto nuestro autor permaneció siempre más cercano a las tesis de los comunistas: el Frente es imposible por la deriva burguesa del socialismo francés. Ahora, constatada la imposibilidad, la suerte está echada. Los artículos expanden ese aroma pesimista; y, en realidad, bajo la pluma sartreana acaso se confunda la muerte de la izquierda con la muerte de la república. Porque la república debe ser social para ser auténticamente republicana, o sea, los trabajadores son los únicos herederos legítimos de la Revolución francesa. Pero ocurre, que la mayoría de los trabajadores encuentran su representación política en el PC, partido excluido del juego político y confinado a la soledad. Esa exclusión falsea a la república, le resta carnadura y la deja a merced de la gran burguesía. Por eso, para Sartre, la renovación de la vida pública, la consolidación de una república social, sólo puede surgir de una articulación fructífera con el PC. No obstante, y no hay que dejar de remarcarlo, el problema del carácter autoritario del partido, su

filiación staliniana, es apenas abordado por Sartre; solo hay alusiones a la desestalinización del PC ¿y después? A veces el Frente Popular declamado y reclamado por el sartrismo se parece más a una fantasmagoría ideológica que a un programa de acción política. Es la crítica de Merleau-Ponty.

Como sea, para el amplio conglomerado de las izquierdas, a un lado la cerrada militancia comunista, existe la opción de resistencia ofrecida por Sartre, quien persiste en la prosa revolucionaria, y también existe el camino gaullista, en la senda que va de Malraux a Mauriac. ¿Hay una tercera opción? Desde el juego político Mendès France asomará como alternativa y Merleau-Ponty hará una traducción intelectual de fenómeno en ciernes.

Los trabajos de Merleau-Ponty sobre la aguda crisis que estalla el 13 de mayo se articulan a partir de una triple oposición: fascistas de Argel / De Gaulle, De Gaulle / Mendès France, / Mendès France / comunismo. El movimiento militar de Argelia despliega toda una concepción de la historia basada en una psicología de la subversión: por el mundo se expande como una mancha la sedición comunista que amenaza a la civilización occidental. Los ideólogos del pronunciamiento la ven por doquier, es necesario frenarla por todos los medios. Merleau-Ponty crítica el tipo de politización del ejército, que nosotros subrayamos a partir del texto de Winock, y su deriva nihilista, que, como no puede ser de otra manera, acaba coagulando en una visión fascista del mundo. Esta psicologización de los problemas políticos y sociales es antagónica respecto a la concepción gaullista; es la diferencia entre el *homo psychologicus* y el *homo historicus*, dice Merleau-Ponty. No hay lazos entre los objetivos del *putsch* y la política gaullista; los primeros expresan el fascismo y el segundo una metafísica del líder y del pueblo, que, sin embargo, no alcanza para renovar la república. De Gaulle no es la dictadura, como cree Sartre y la izquierda progresista y comunista, pero su visión de la política es añeja y adolece de una falta de radicalidad republicana. Así, Merleau-Ponty, sin quitar explícitamente a De Gaulle del campo republicano, le antepone a Pierre Mendès France. La política que verbaliza De Gaulle para Argelia es apenas una continuación de la llevada adelante por Mendès France para el caso de Túnez en el año 54 y la alternativa al “régimen de los partidos” no es la metafísica del hombre solo que dialoga con la Nación y el pueblo sino una revitalización de la vida pública, una potenciación del nervio democrático de la sociedad. Por eso

dirá que De Gaulle “es demasiado joven para ser nuestro padre”, y sobre la política mendesista señalará lo siguiente:

Concebía el gobierno como una iniciativa que une, la acción como un movimiento que no puede ser atosigado instante por instante, pero que se arregla citas con la Nación; organiza su propia pedagogía, y la va demostrando a medida que se desarrolla. Eso es un poder vivo y no la fulguración en el Sinaí. (Merleau-Ponty 1960, 434)

Se observa la diferencia. De Gaulle no es meramente un canal para que se instale en Francia la lógica de poder de los militares –como surgiere Sartre–, pero tampoco expresa una alternativa de renovación de la vida democrática francesa. Merleau-Ponty esboza una crítica republicana al poder personal y le opone el estilo político de Mendès France, o sea, un estilo que no condensa las decisiones en el soliloquio del gran hombre con la Historia, sino que, por el contrario, las abre a la participación y al debate público. Se trata, en realidad, de dos concepciones del pueblo. En la gaullista, el pueblo comprende las razones del líder y lo acompaña; en la mendesista, el pueblo agranda su potencia a través de un poder vivo que organiza una práctica de la libertad. Pero el estilo mendesista fue como un pistoletazo para la política francesa. Es crucial, entonces, para Merleau-Ponty, enraizarlo en las instituciones de la Nación. En este sentido, y descartada la opción gaullista, la invención de un pueblo y de las instituciones que lo expresen debe necesariamente enfrentarse a la cuestión del comunismo, o mejor, al firme lazo, representativo y hasta afectivo, establecido entre el pueblo trabajador y el PC. Es el mismo problema que vimos en Sartre. Sin embargo, Merleau-Ponty juzga ilusorio la constitución de un Frente Popular si el Partido Comunista no se reforma. Reforma interna: abandono de la lógica política staliniana; y reforma externa: terminar con la fraseología revolucionaria que desemboca en una mera política de obstrucción y asumir la responsabilidad de una transformación efectiva. El combo que redundaba en el autoritarismo del PC, en el apoyo de los trabajadores y en la marginación del Partido del juego político vuelve imposible la democracia. La vida pública no podrá renovarse si el PC no ingresa de lleno en el escenario político. Para ello, Merleau-Ponty demanda

cambios, cuya consecuencia parece apuntar al entendimiento entre el comunismo y la política balbuceada por Mendès France.

Esta es la alquimia merleau-pontyana: una apuesta política que pretende surfear la oposición gaullismo / comunismo y encuentra en la figura de Mendès France el índice de otra política, y no sólo para la Francia metropolitana; ya que respecto al conflicto argelino, Merleau-Ponty enarbolará una propuesta política liberal, ajustándose a la línea mendesista –que luego asumirá De Gaulle–: “Yo no deseo que Argelia, el África negra y Madagascar se conviertan sin más tardar en países independientes (...) deseo inmediatamente regímenes de autonomía interna o de federalismo, como transición hacia la independencia, con plazos y etapas previstas” (Merleau-Ponty 1960, 416). Para nuestro autor, la independencia total de esos países es una quimera. La mayoría de ellos optará por el soviétismo, que, vistos los resultados en el este europeo, no ofrece demasiadas alternativas para las dificultades del subdesarrollo. La crítica merleau-pontyana al comunismo y a la promesa revolucionaria se cuele aquí (Merleau-Ponty 1955). Una vez asumida esa crítica, no se puede deducir que la independencia y la construcción del socialismo sean una opción viable para, por ejemplo, Argelia, como pretendía Sartre. No obstante, Merleau-Ponty, como vimos, denuncia el clima fascista de agitación colonialista que se desprende del lema aglutinador “Argelia francesa”. Entonces, si el colonialismo está acabado y la independencia es inviable, la opción es ese régimen transicional que combinará la soberanía política y la colaboración económica, con el objetivo de dotar a las antiguas colonias de los medios materiales para soportar luego su vida independiente. En suma, el filósofo imagina una mutación de la explotación colonial a una especie de plan Marshall para los territorios franceses de ultramar. Una completa inversión histórica.

En suma, la interpretación merleau-pontyana de los sucesos se desprende de su desconfianza frente a la ascensión del poder personal gaullista y de su aguda crítica del imaginario revolucionario. Ambas lo arrojan hacia un compromiso republicano y democrático y a un constante ejercicio de secularización de las metafísicas de la Nación y la Revolución. Tarea intelectual y política que se realiza dentro del horizonte proyectado por Pierre Mendès France.

Raymond Aron está al mismo tiempo cerca y lejos de la interpretación y de la propuesta merleau-pontyana. Cerca, por la posición frente a la guerra de Argelia y al *putsch* del 13 de mayo, pero lejos, por la salida entrevista para el intrínquilis argelino y por la noción de república, que predispone a Aron de una manera distinta de cara a De Gaulle. Como Merleau-Ponty, Aron se preocupa menos en condenar el colonialismo francés que en atisbar una alternativa para el dilema francés sobre Argelia: integración imposible / independencia impensable. En su breve ensayo *La tragedia argelina* (publicado originalmente en 1957), Aron parte de la constatación histórico-política del primer lado del dilema; en efecto: la integración es imposible. Con datos demográficos, económicos e históricos, el autor muestra que la evolución de los pueblos es divergente y ningún empeño político podrá lograr hacerlos converger. En consecuencia, el objetivo del ensayo es tornar audible para la opinión pública francesa la independencia de Argelia. Primero, evidenciando que Argelia no es Francia; segundo, llamando la atención sobre el carácter ruinoso de la guerra para la economía francesa, su imposible sostenimiento; tercero, que el reconocimiento de una personalidad argelina es una manera de confesar la futura existencia de un Estado argelino; y cuarto, que dadas las condiciones de la guerra –que produjo una división irreconciliable entre franceses y musulmanes– es inviable cualquier política liberal. De todo ello, Aron deduce que la consumación de la independencia es inevitable y, de lo que se trata, es de animarse a reconocerlo, de asumir un “heroísmo del abandono” (Aron 2005, 588). Para Aron, la política liberal de autonomía interna y ayuda económica propiciada por Merleau-Ponty es ilusoria, o abstracta, debido a los efectos que tiene la guerra sobre el cuerpo social. Francia no tiene los medios económicos para comprometerse en la elevación del nivel de vida de los argelinos y las secuelas de la guerra no dejan lugar para un intento de compartir soberanía: la existencia misma del FLN y de los “ultras” de la “Argelia francesa” expresan concretamente esa imposibilidad. La negociación con los nacionalistas a partir de una hoja de ruta que conduzca a la constitución de una nación soberana argelina es la opción correcta para Aron. Lejos de Merleau-Ponty, entonces, y cerca de Sartre, aunque con argumentos casi opuestos. Como sea, las razones prosaicas de Aron se encuentran en la misma vereda del sartrismo, quien, a través de la narración

revolucionaria, había llegado a la misma conclusión. No es el caso, por supuesto, respecto a De Gaulle.

Como más adelante lo reconocerá el propio Aron, esa apelación al “heroísmo del abandono” era un llamado inconsciente a De Gaulle (Aron 1983, 169). Así, aunque incomodo con el “modelo de llegada”, Aron tenderá a matizarlo a fin de vislumbrar a De Gaulle como el hombre capaz de concluir la guerra de Argelia. La participación gaullista en la conjura es relativizada, y se pone en primer plano la idea de un “salvador legal”. El liberalismo aroniano es ajeno, a diferencia de Mauriac, al imaginario gaullista de la mística nacional salvífica; sin embargo, apela a la idea de salvación legal en el sentido romano del dictador. No hay contradicción entre De Gaulle y la república, aunque si una mutación dentro de las tradiciones políticas francesa: del republicanismo de asamblea al bonapartismo democrático. El pueblo como problema, enigma, y sostén de una república democrática no tiene lugar en el esquema interpretativo aroniano. Por eso, su lectura se acerca a la de Linz, en donde el pueblo es un actor pasivo, su ausencia es la paradójica garantía de la continuidad democrática, y De Gaulle una variación del Cincinato romano, aunque con no pocos flecos cesáreos. El curso sobre *Democracia y totalitarismo* muestra tal cercanía y el prólogo posterior de 1965, cuando el curso se transforma en un libro, lo confirma: la transición de la IV a la V República representa un modelo similar al derrumbe de Weimar y la irrupción del III Reich, pero en sentido opuesto (Aron 2005, 1219-26).

Las cuatros posturas intelectuales que repasamos convergen en el rechazo al magma de la “Argelia francesa”; para todos ellos ese lema es incapaz de enarbolar una política coherente y solo puede desembocar en la guerra total. Crítica de la opción militar entonces, o lo es que lo mismo, de la llamada, eufemísticamente, “política de pacificación”. Lógicamente de esta mirada puede deducirse la indisposición frente a un suceso como el del 13 de mayo; expresión fulgurante y amenazante de la “Argelia francesa”, los cuatros autores rechazan el *putsch*. Ahora, el problema, evidentemente, es De Gaulle. Allí, los caminos se bifurcan porque suben a escena las diversas concepciones de *lo político*. Para Mauriac, *lo político* se entrelaza con la *Nación*, para Aron con la legitimidad de un *sistema de gobierno*, para Sartre con la *revolución* y para Merleau-Ponty con la *república popular*.



Portador de una incuestionable legitimidad nacional, De Gaulle debía ser aceptado por Mauriac, quien concibe *lo político* a partir del genio nacional. Una Nación como conjunto histórico, con toques románticos, pero no esencialista ni racista. Visión de lo nacional que coincide casi punto por punto con el nacionalismo gaullista. Atento a la legitimidad y la eficacia de un régimen político, entendido como un sistema rotativo –electivo o no– de elites; Aron deja hacer a De Gaulle. Convencido de la inviabilidad de la IV y temeroso del curso de la guerra, que amenaza la unidad nacional, apuesta por el General como guardián de las instituciones legales, y, sobre todo, como un dique frente al ascenso de los extremos. Aron, nunca demasiado a gusto con el carisma gaullista, con su mística nacional, concibe la estructuración de la V República como la recreación de una elite política. Abocado a la reconfiguración de la izquierda, siempre en clave revolucionaria, Sartre, aunque no se prive de lanzar reparos legales, comprende el arribo gaullista como un ahogo para el aliento revolucionario. Ese es su horizonte de miras: un Frente popular francés y el FLN juntos, derribando el poder burgués. Así, el problema para Sartre no es la legitimidad o legalidad de la transición de la IV a la V, sino el de atisbar por qué el pueblo trabajador no sale a la escena pública y, casi pasivo, asiste a las trapisondas de los militares y De Gaulle. Esa ausencia notoria falsea cualquier apelación republicana. Finalmente, ¿cómo urdir la aparición del pueblo ya no como torrente revolucionario sino como garante efectivo de una acción democrática que recree las instituciones republicanas? Interrogación que ronda los escritos de Merleau-Ponty. Las contradicciones insuperables del marxismo, cuando éste deviene régimen político, impiden confundir el arribo del pueblo con la dictadura del proletariado; pero tampoco el pueblo se configura meramente en el dialogo con el líder. Ambas nociones están reñidas con una concepción conflictual de lo político que hace de lo público un espacio abierto; en otras palabras, un espacio que no puede resistir una dictadura proletaria o un árbitro nacional. Para Merleau-Ponty, De Gaulle traba la posibilidad de una constelación conflictiva entre pueblo y república. En suma, si la IV es una república sin pueblo, el gaullismo imagina un pueblo a costa de la vida republicana.

#### IV. Conclusión

Pierre Rosanvallon realizó una eficaz reconstrucción histórica del “modelo político francés” (2007). Más allá de la caricatura tocquevilliana – que supone un poder estatal arrasador y una sociedad atomizada –, el ensayo pretende dinamizar la doble historia de Francia: la de las instituciones y la de la sociedad civil; para alcanzar el verdadero semblante del modelo político francés. Se trata, dirá Rosanvallon, de la consolidación de un *jacobinismo enmendado*. Luego del momento de la generalidad utópica, en el apogeo de la Revolución francesa, durante el transcurso del siglo XIX comienza a matizarse la impronta jacobina –entendida como el proceso de centralización estatal. Son las enmiendas liberales al universalismo jacobino: asociaciones, corporaciones modernas, sindicatos. Enmiendas que dotan de un grado de mayor autonomía a la sociedad civil respecto al Estado. Pues: “1945 señala una fecha importante: la de la estabilización del modelo político francés en la forma de ese jacobinismo enmendado (...) A todas luces no quedará inmovilizado, pero sus rasgos esenciales ya no variarán” (Rosanvallon 2007, 333).

Como se observa, para una mirada atenta a las matrices histórico-políticas el acontecimiento del 13 de mayo, el fin de la IV República y el arribo del gaullismo, no merecen destacarse. Y, desde el punto de vista de Rosanvallon, podrá decirse que las discusiones que nosotros repasamos se inscriben dentro del “modelo”. El esquema del libro derriba la clásica distinción entre la tradición republicana y la monárquica. Los críticos y opositores a De Gaulle hablan de monarquía y bonapartismo y se reservan para sí el legado republicano. Pero, si nos situamos en el corazón del modelo político francés, como hace Rosanvallon, vemos que, en el caso del gaullismo y en el de sus opositores de izquierda, habita la misma pulsión estatista. De Gaulle defiende la universalidad de lo público-estatal y denuncia a los partidos, sindicatos, asociaciones, como cuerpos intermedios hostiles al Estado, a los que despectivamente llama “feudalidades” (De Gaulle 1970, 156). La izquierda antigauillista hace hincapié en el “poder personal” que lastima la universalidad de la ley. La crítica de la figura del árbitro nacional se realiza desde la tradición universalista heredera del jacobinismo, que denuncia como ilegítima cualquier particularidad

(Mitterand 1968, 129).<sup>5</sup> Existe una convergencia, más allá de los estiletaos, que deviene de la concepción del pueblo. El pueblo uno, unánime, coincide con el universalismo estatal. En el caso del gaullismo es muy claro. La izquierda le antepone la clase, pero ésta no es más que otra forma del *uno*.

En este sentido, y para concluir, nos gustaría situar a “nuestros intelectuales” en el seno del debate sobre el modelo político francés, para ver cómo desde escritos coyunturales puede atisbarse toda una concepción de *lo político* divergente, por otra parte, de la mirada politológica esbozada por Linz. En otras palabras, al reponer algunas de las discusiones intelectuales logramos restañar la historicidad de los sucesos, que se pierde en la analítica modélica de Linz, a fin de atisbar una historia conceptual de *lo político* (Rosanvallon 2003)

Parejas de opuestos: Mauriac y Sartre expresan cabalmente ese universalismo, y son claramente herederos de los relatos que inaugura la Revolución Francesa: el de la Nación y de la Revolución. Por eso, sus anclajes particulares deben traducirse en una constelación universal. El hombre De Gaulle encarna la universalidad nacional, en el caso de Mauriac. Y para Sartre, sus “compromisos” –la lucha por la independencia argelina, la militancia junto a los grupos políticos de izquierda– se validan en cuanto estas figuras particulares portan la posibilidad de lo universal: la Revolución. Ambos pensamientos entroncan con el jacobinismo francés, o si se quiere, representan desde lo intelectual ese imaginario político.

Aron y Merleau-Ponty desconfían del modelo político que hermana el doble universalismo de la legitimidad estatal y del pueblo uno. Ambos critican la generalidad utópica que pretende limar la rugosidad de lo social, e intentan reponer, diremos hoy, la conflictualidad de *lo político* que se sustrae al consenso del *Uno*. No obstante, mientras Aron lo hace diluyendo la figura del pueblo en un conjunto de intereses contradictorios – inscribiéndose en el protoliberalismo del republicanismo madisoniano o subrayando la opción por “la libertad de los modernos”– Merleau-Ponty pretende reponer una idea de pueblo capaz de soportar el conflicto. La república aroniana es una república sin pueblo; ese es su liberalismo. Y desde allí se diferencia del “jacobinismo enmendado”, poco liberal. Existen

---

<sup>5</sup> Para conocer las raíces históricas de la desconfianza hacia el poder ejecutivo, ver Rosanvallon (2007, 85-8).

las clases como grupos sociales diferenciados e interesados, pero jamás un pueblo político como garante de la libertad pública. Aron parte de la imagen jacobina de la división entre el Estado y la sociedad (lo universal y los intereses particulares) para reclamar moderación, cuando emerge una pugnan entre o al interior de cada uno de los polos, y para exigir una profundización en el camino de las enmiendas. Por el contrario, Merleau-Ponty, sin dejar de asumir el espesor de intereses contradictorios, busca ir más allá, esto es, hacia una remoción republicana de la idea republicana tal como se configuró en Francia (Nicolet 1994). Porque es inviable una concepción de la república como universalidad sin conflicto, como un “*universel de surplomb*” dirá, filosóficamente, nuestro autor. Esa república muere con la IV; tampoco una república como colectivo revolucionario –el grupo en fusión– al estilo sartreano. Se trata de un republicanismo de raíz maquiaveliana. Es decir, a partir de una noción de *lo político* como efecto de la contingencia y el conflicto, de una crítica del universalismo jacobino y marxista y de una puesta en consideración de la acción de gobierno de Mendès France, Merleau-Ponty urde –no de manera sistemática, desde ya– una política reformista capaz de reconciliar a la república con la libertad popular; o, tomando como eje el estilo mendesista, de plantearse una transformación en la dimensión institucional de la política: “la cuestión es encontrar instituciones que implanten en las costumbres está práctica de la libertad” (Merleau-Ponty 1960, 435). Frase bien republicana: instituciones, costumbres y libertad. Pero insisto, no el republicanismo estatista, hijo de la centralización jacobina, ni la república proletaria, las en ese entonces llamadas “democracias populares”, ni la república sin pueblo, que sólo contempla las libertades negativas, sino un republicanismo popular que tajea la unanimidad del pueblo y reduce la eficacia de la universalidad soberana; una república configurada, en la senda de Maquiavelo, en cuanto producción institucional de *lo político* cuya savia es el insuperable conflicto.

## Referencias

- Abensour, Miguel. 2008. *Lettre d'un "révoltiste" à Marcel Gauchet converti à la "politique normale"*. París: Sens & Tonka.
- . 2009. *Pour une philosophie politique critique*. París: Sens & Tonka.

- Aron, Raymond. 1983. *El observador comprometido*. Buenos Aires: Emecé.
- . 2005. *Penser la liberté, penser la démocratie*. París: Gallimard.
- Boschetti, Anna. 1990. *Sartre y “Les temps modernes”*. Buenos Aires: Nueva visión
- Button, Philippe. 2004. “La CED, l’affaire Dreyfus de la quatrième république?”. *Vingtième siècle, Revue d’histoire* 84.
- Camus, Albert. 1965. *Essais*. París: Gallimard-La Pléiade.
- Cohen-Solel, Annie. 1990. *Sartre. Una biografía*. Buenos Aires: Emecé.
- De Gaulle, Charles. 1970. *Memoires d’espoir*. París: Plon.
- Dosse, François. 1995. *Histoire du structuralisme. T II*. París: La Découverte.
- Fauvet, Jacques. 1959. *La IV° République*. París: Fayard.
- Gauchet, Marcel. 2002. *La démocratie contre elle-même*. París: Gallimard
- Lacouture, Jean. 1981. *Pierre Mendès France*. París: Seuil.
- Lefort, Claude. 2007. *Le temps présent. Ecrits 1945-2005*. París: Seuil.
- Linz, Juan. 1987. *La quiebra de la democracia*. Madrid: Alianza.
- Mauriac, François. 2004. *D’un Bloc-Notes à l’autre*. París: Bartillat.
- Mendès France, Pierre. 1963. *La República moderna*. Madrid: Aguilar.
- Merleau-Ponty, Maurice. 1955. *Les aventures de la dialectique*. París: Gallimard.
- . 1960. *Signes*. París: Gallimard.
- Mitterrand, François. 1968. *El golpe de estado permanente*. Madrid: Cuadernos para el diálogo.
- Nicolet, Claude. 1994. *L’idée républicaine en France (1789-1924)*. París: Gallimard.
- Rosanvallon, Pierre. 2007. *El modelo político francés. La sociedad civil contra el jacobinismo, de 1789 hasta nuestros días*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- . 2003. *Por una historia conceptual de lo político*. México: FDE.
- Sartre, Jean Paul. 1964. *Situations IV*. París: Gallimard.
- . 1964. *Situations V*. París: Gallimard.
- Soustelle, Jacques. 1969. *Veintiocho años de gaullismo*. Buenos Aires: Nuestro siglo.
- Touchard, Jean. 1978. *Le gaullisme. 1940-1969*. París: Seuil.
- Trotignon, Yves. 1976. *La France au XX° siècle. Tome I-jusqu’en 1968*. París : Bordas.

Winock, Michel. 2006. *L'agonie de la IV<sup>e</sup> République. Le 13 mai 1958*.  
París: Gallimard.

# IGLESIA CATÓLICA Y MIGRACIÓN. LA COORDINACIÓN ARGENTINO- CHILENA EN LA ASISTENCIA AL MIGRANTE BAJO REGÍMENES DICTATORIALES EN PATAGONIA

---

**María Cecilia Azconegui\***

Cehepyc/Universidad Nacional del Comahue –  
CLACSO – Universidad de San Andrés

Recibido: junio de 2015

Aprobado: septiembre de 2015

✉ [cazconegui@gmail.com](mailto:cazconegui@gmail.com)

**Resumen:** La migración chilena hacia la Patagonia argentina adquirió características particulares a partir del derrocamiento del gobierno constitucional de Salvador Allende por el golpe de estado encabezado por el general Augusto Pinochet el 11 de septiembre de 1973. La extensión y permeabilidad de la frontera trasandina convirtieron a la Argentina en una de las mejores opciones para los sectores más vulnerables, sobre todo para quienes carecían

---

\* Profesora en Historia por la Universidad de Buenos Aires, Magister en Política Internacional por la Universidad de Melbourne (Australia) y Doctoranda en Historia por la Universidad de San Andrés. Docente en el área Argentina e investigadora en la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional del Comahue / Cehepyc / CLACSO. Registra entre sus antecedentes ponencias y publicaciones sobre problemáticas vinculadas a la historia de la última dictadura militar argentina, el exilio, las organizaciones de derechos humanos y la Iglesia Católica.

Una versión preliminar de este artículo fue presentada en 2014 las VI Jornadas de Historia de la Patagonia, Cipolletti, 12-14 de noviembre de 2014. Agradezco los comentarios de la Dra. María Andrea Nicoletti así como también las recomendaciones que surgieron del referato. Las consideraciones aquí volcadas son de mi exclusiva responsabilidad.

de protección y de contactos partidarios para organizar su partida. Este acontecimiento histórico dio comienzo al exilio de miles de chilenos. La vulnerabilidad de los migrantes chilenos que llegaban a diario a las diócesis de la Patagonia argentina motivó la organización de encuentros eclesiales binacionales y una acción pastoral orientada específicamente a ellos. Este artículo examina los documentos y publicaciones emitidos luego de los encuentros patagónicos binacionales de obispos y de agentes pastoral de migración en la década del setenta y se propone esclarecer la perspectiva adoptada por la Iglesia Católica frente al nuevo fenómeno regional, analizar el carácter de sus intervenciones y determinar las características que adquirió la relación Iglesia, Estado y sociedad en el marco de esta problemática específica.

**Palabras clave:** Iglesia Católica, dictadura, sociedad, migrantes, Patagonia

**Abstract:** Chilean migration to Patagonia in Argentina had special features since the overthrow of the constitutional government of Salvador Allende in the coup led by General Augusto Pinochet on September 11, 1973. This historic event began the exile of thousands of Chileans. The extent and permeability of the border turned Argentina into one of the best options for the most vulnerable sectors, especially those without protection and political contacts to organize their departure. The vulnerability of Chilean migrants arriving daily to the dioceses of Argentina in Patagonia motivated the organization of binational ecclesial meetings and pastoral activities specifically geared to them. This article examines the documents and publications issued after these binational meetings of bishops and pastoral agents of migration in the seventies, and intends to clarify the approach taken by the Catholic Church towards the new regional phenomenon, analyze the nature of their interventions and determine the features that took the relationship among the Church, the state and the society in the context of this specific problem.

**Keywords:** Catholic Church, dictatorship, society, migrants, Patagonia



## I. Introducción

El papel protagonizado por la Iglesia Católica durante las dictaduras argentina y chilena reviste un interés particular derivado del rol que le asignaron las Fuerzas Armadas. Al ser su fuente legitimadora, ellas fueron uno de los pocos actores con capacidad de re-acción en un contexto caracterizado por la fuerte represión y el cierre de los canales de representación y participación. Sin embargo, esta vinculación no puede ser caracterizada como simple o lineal. Como Figa y Johnston (1988) han señalado, la relación entre la Iglesia Católica y los regímenes autoritarios suele estar atravesada por dos paradojas fundamentales. Por un lado, cuanto mayor es la necesidad que el régimen tiene de la Iglesia Católica (cuanto más profunda es su crisis de legitimidad), más ventaja puede sacar ella de su libertad única para oponerse al régimen. Si bien la ilegitimidad del régimen no es una condición suficiente para actuar como oposición, esta situación sí incrementa la presión popular y doctrinal para que la misma ejercite sus privilegios únicos en pos de un cambio social y político. Por consiguiente, el potencial de oposición de la Iglesia Católica resulta inversamente proporcional a la legitimidad del régimen. No obstante, cuanto más activa es la oposición, más amenazadas se ven sus miembros y sus libertades poniendo en peligro incluso su misión espiritual. De ahí que la Iglesia Católica deba mantener un delicado equilibrio entre estas dos situaciones extremas. Esta difícil tarea encontró soluciones diferentes en los casos argentino y chileno. Como Ruderer (2010) ha señalado, en Argentina, la combinación entre el argumento moral-religioso sostenido por el Ejército y la crítica cautelosa de los obispos apenas teológicamente fundada, condujo a una confirmación de la legitimación militar de la violencia. En contraste, en Chile, la clara fundación teológica de la oposición de los obispos frente a la violencia condujo a que el Ejército tuviera que buscar fuentes alternativas de legitimación y, en última instancia, hacia una transformación en la política represiva. Esta disímil relación entre Iglesia Católica y régimen militar así como también las diferencias entre las Iglesias Católicas de ambos países enmarcan la experiencia de cooperación y coordinación que aquí analizamos.

Po otra parte, es necesario tener en cuenta que la Iglesia Católica es una organización compleja con objetivos, intereses y reglas específicas, pero

también una comunidad de creyentes (obispo, sacerdotes y laicos) con Fe en Jesús muerto y resucitado que existe en situaciones históricas concretas. Los cambios que se implementaron a partir del Concilio Vaticano II afectaron tanto a la institución como a las distintas comunidades católicas

<sup>1</sup>. Las diferencias en términos de modalidad, ritmos y alcances en que fueron implementadas estas transformaciones generaron tensiones entre las perspectivas y los posicionamientos adoptados por las jerarquías episcopales y los miembros de las comunidades que subyacen a esta acción pastoral coordinada entre Argentina y Chile para asistir a los chilenos que migraban a la Patagonia argentina.

Aunque el proceso migratorio chileno argentino formaba parte de la realidad patagónica, el mismo adquirió características particularmente críticas a partir de la instalación de regímenes dictatoriales en Chile y Argentina interpelando a algunos miembros de la Iglesia Católica. La vulnerabilidad de los migrantes chilenos motivó la organización de diversos encuentros entre miembros de las diócesis patagónicas y una acción pastoral orientada específicamente a ellos. Este artículo analiza los documentos y publicaciones emitidos luego de los encuentros patagónicos binacionales de obispos y de agentes pastoral de migración en la década del setenta y se propone esclarecer la perspectiva adoptada por la Iglesia Católica frente al nuevo fenómeno regional, analizar el carácter de sus intervenciones y determinar las características que adquirió, en el marco de esta problemática específica, la relación Iglesia, Estado y sociedad.

El trabajo está dividido en cuatro secciones: en la primera se reconstruye el origen de la coordinadora binacional e interdiocesana y la dinámica de trabajo adoptada por esta experiencia a lo largo del período; en la segunda se analizan las acciones realizadas por las Pastorales de Migraciones del sur de Argentina y Chile para asistir a los migrantes y la relación entre la iglesia y el migrante que se desprende de las mismas; en la tercera se examinan las críticas e interpelaciones dirigidas a los gobiernos en su carácter de intermediario entre Estado y sociedad; finalmente, se presentan las conclusiones del trabajo.

---

<sup>1</sup> La renovación conciliar incluyó reformas que planteaban cambios en la interpretación de los textos sagrados y del magisterio católico, en la liturgia y la pastoral así como también en el rol del laicado y la relación con el mundo.

## II. La asistencia a la migración chilena en Patagonia, un desafío estructural para la Iglesia Católica

La coordinación interdiocesana y binacional dedicada al trabajo pastoral con los migrantes chilenos en la Patagonia surgió a partir de la confluencia de una variedad de factores: la existencia de dictaduras de seguridad nacional en Chile y Argentina, los cambios en la iglesia latinoamericana, y la iniciativa y perseverancia de algunos obispos a ambos lados de la cordillera.

La existencia de población chilena en la Patagonia argentina no era una problemática nueva; de acuerdo al censo poblacional de 1970 de los 142.150 chilenos que vivían en el país más del 71 % lo hacía en las provincias del sur (Mármora 1983). Si bien el flujo migratorio chileno-argentino había sido una constante en la historia de estos países, el mismo adquirió nuevas características a raíz de los golpes de estado producidos primero en Chile y posteriormente en Argentina<sup>2</sup>.

El régimen militar encabezado por el General Augusto Pinochet influyó directamente en el volumen y las causas del proceso migratorio. Las políticas represivas impulsaron a miles de personas hacia el exilio en distintos países, siendo la Argentina una de las mejores opciones para los sectores más vulnerables que carecían de protección y de contactos partidarios para organizar la partida<sup>3</sup>. De manera similar, el cambio en las políticas económicas y sociales, y la adopción del modelo neoliberal a partir

---

<sup>2</sup> Como ha señalado Nicoletti (2002), el flujo migratorio del período 1973-1989 fue cambiando de acuerdo a las políticas implementadas a ambos lados de la cordillera; así, el conflicto del Beagle del año 1978 y el inicio de la transición democrática en Chile a partir de 1987 no sólo frenaron temporalmente la entrada de chilenos a la Argentina sino que produjeron el retorno de muchos de ellos.

<sup>3</sup> No existen cifras oficiales sobre la cantidad de chilenos que fueron obligados a exilarse o lo hicieron voluntariamente. Las distintas aproximaciones fluctúan entre 30.000 y 500.000 personas. En estas cantidades señaladas están los chilenos registrados por la dictadura y los organismos de Derechos Humanos como exilados, y aquellos que voluntariamente, y por sus propios medios se fueron del país por razones políticas. Para 1980 residían en Argentina 207.176 exiliados que representaban el 50,78 % del exilio total (Orellana Vargas 1992).

de 1980 determinaron la salida de nuevos migrantes que vieron en la Argentina una alternativa a la ausencia de trabajo, salud, y educación en su tierra natal. Este impacto en el flujo migratorio para los períodos 1971-1980 y 1981-1990 se refleja claramente en los siguientes cuadros.

**Cuadro 1. Población de 15 años o más nacida en Chile residente en Argentina por año de salida de Chile según provincia argentina**

Lugar de Residencia	Total	Antes 1950	1950-1960	1961-1970	1971-1980	1981-1990	1991-2004	Ignorado
Chubut	19971	955	3810	3042	5760	4877	1064	461
Neuquén	28526	593	2416	2756	9608	10549	2062	545
Río Negro	39454	1188	5835	4214	13213	12179	1669	1156
Santa Cruz	20442	889	2944	3459	5440	5450	1586	673
Tierra del Fuego	8931	365	896	1085	2431	2834	1108	212
<b>Total Patagonia</b>	<b>117324</b>	<b>3990</b>	<b>15901</b>	<b>14556</b>	<b>36452</b>	<b>35889</b>	<b>7489</b>	<b>3047</b>

Fuente: Registro INE-DICOEX 2003-2004

**Cuadro 2. Población de 15 años o más nacida en Chile residente en la Patagonia argentina por motivación, por año de salida de Chile**

Motivaciones	Total	Antes 1950	1951-1960	1961-1970	1971-1980	1981-1990	1991-2004	Ignorado
Políticas	8455	36	67	234	6374	1593	86	65
Económicas	60879	2019	8574	8136	17350	20307	3679	812
Familiares	34493	1450	5408	4420	9542	10554	2597	520
Estudio	489	2	34	48	125	196	79	6
Otras	7557	301	1202	1168	1936	2088	753	108
<b>Total Patagonia</b>	<b>111873</b>	<b>3808</b>	<b>15285</b>	<b>14005</b>	<b>35327</b>	<b>34738</b>	<b>7194</b>	<b>1510</b>

Fuente: Registro INE-DICOEX 2003-2004

**Cuadro 3. Porcentaje de población de 15 años o más nacida en Chile residente en la Patagonia argentina por motivación, por año de salida de Chile**

Motivaciones	Antes 1950	1951-1960	1961-1970	1971-1980	1981-1990	1991-2004	Ignorado
Políticas	0.9%	0.4%	1.7%	18.0%	4.6%	1.2%	4.3%
Económicas	53.0%	56.1%	58.1%	49.1%	58.5%	51.1%	53.8%
Familiares	38.1%	35.4%	31.6%	27.0%	30.4%	36.1%	34.4%
Estudio	0.0%	0.2%	0.3%	0.4%	0.6%	1.1%	0.4%
Otras	7.9%	7.9%	8.3%	5.5%	6.0%	10.5%	7.1%
<b>Total Patagonia</b>	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Registro INE-DICOEX 2003-2004

Más allá de la contundencia de las cifras presentadas en el Cuadro 1, que muestran un aumento considerable en la presencia de chilenos a todas las provincias de la Patagonia argentina a partir de la década de 1970 y un marcado descenso luego de 1990, es necesario tener en cuenta que las mismas sólo reflejan parcialmente el flujo migratorio analizado. Por un lado, la fuente incorpora años que corresponden al gobierno democrático de Salvador Allende cuyo análisis excede los alcances de este trabajo<sup>4</sup>. Por el otro, dado que estos datos se basan en el trabajo de campo realizado en Argentina entre los años 2003 y 2004<sup>5</sup>, los mismos no consideran al menos

<sup>4</sup> El gobierno socialista de la Unidad popular (1970-1973) tuvo como efecto hacer salir del país a un cierto número de personas que, desde el día mismo de la elección de Allende prefirieron partir, como manifestación de rechazo al nuevo régimen. Estas personas se fueron hacia distintos países, tanto a Argentina como a Estados Unidos e incluso a Europa y Australia. Pero no se trató en ningún caso de un fenómeno masivo. De hecho, se trató de un exilio transitorio, ya que muchos volvieron poco después del golpe militar (Del Pozo, 2004).

<sup>5</sup> Este documento fue elaborado por el Instituto Nacional de Estadísticas y la Dirección para la Comunidad de Chilenos en el Exterior del Ministerio de Relaciones a partir de los resultados del Registro de Chilenos en el Exterior, complementado con los datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de Argentina del año 2001 y de la Encuesta Complementaria de Migraciones Internacionales, llevada a cabo por el

dos grupos de personas que residieron en la Argentina en el período analizado: aquellas que decidieron regresar a Chile una vez finalizado el régimen militar; y las que tomaron a la Argentina como un país de tránsito en donde permanecieron por cierto tiempo hasta llegar a su destino final (modalidad común entre los refugiados políticos que no podían radicarse en el país y que sin embargo residieron en él más tiempo del esperado)<sup>6</sup>. Estas observaciones con respecto a la dimensión cuantitativa de la migración chilena del período 1973-1989 también aplican al análisis de las motivaciones en donde el porcentaje de los chilenos residentes en Argentina que emigraron por razones políticas crecería si se contemplaran los dos grupos de personas señalados.

No obstante la persistencia de dificultades para obtener datos más precisos, los valores del informe ilustran la incidencia de las políticas del régimen pinochetista en el perfil de la migración chilena hacia la Argentina. Como se desprende de los cuadros 2 y 3, la presencia de migrantes por razones políticas es prácticamente inexistente antes y después del período analizado. Si bien la década del 1970 registra el mayor ingreso por este motivo con un 18 %, son 7967 los chilenos que residen actualmente en la Argentina y que ingresaron en este período por razones políticas. En contraste, la migración por motivos económicos y familiares durante el período se comporta en línea con la tendencia de largo plazo<sup>7</sup>. Si bien en la década de 1970 estas categorías registran porcentajes un tanto menores a la media, 49.1 % para los económicos y 27 % para los familiares, los valores absolutos registrados en el cuadro 2 evidencia que la entrada de chilenos por estos motivos se duplicó con respecto a la década anterior. Por otra parte,

---

Instituto Nacional de Estadística y Censos de Argentina. (Instituto Nacional de Estadísticas y Ministerio de Relaciones Exteriores, 2004)

<sup>6</sup> En algunos casos la espera por el reasentamiento en el nuevo país de destino duró hasta cuatro años. Sobre las condiciones de vida de los refugiados chilenos en la Argentina consultar Azconegui (2014).

<sup>7</sup> Es importante señalar que la motivación familiar suele estar subordinada a otra primera que puede ser económica, política, u otra. En el caso de los refugiados políticos por ejemplo, las agencias que trabajaban en Argentina con el ACNUR tuvieron durante los años del régimen pinochetista un programa especial llamado Reunificación Familiar destinado a aquellos refugiados que habían migrado solos y querían reunirse con sus familiares directos en el país de acogida.

los valores de la década de 1980 de ambos cuadros reflejan la importancia en términos tanto absolutos como relativos de la migración económica (20307 personas, 58.5%) y familiar (10554 personas, 30.4%) para esos años.

Aunque los perseguidos políticos cobraron importancia a nivel nacional durante los primeros años - el ACNUR reconoció como refugiados a 9.547 chilenos entre 1973-1975 (Letcher 1981)- la amplia mayoría de los migrantes chilenos que se asentaron entre 1973-1989 en la Patagonia argentina no obtuvieron este status internacional. Ya fuera que estuvieran amparados por las Naciones Unidas o no, lo cierto es que no todos los chilenos pudieron concretar sus planes de hallar en el país trasandino el refugio que buscaban.

El marco jurídico que regulaba la recepción de los extranjeros que llegaban a la Argentina sufrió importantes cambios entre los años 1973-1976 determinando el status legal de los migrantes y sus condiciones de vida. Aquellos que llegaron antes del 1 de julio de 1974 pudieron ser parte de los 24.449 chilenos que se radicaron gracias a la implementación del decreto de amnistía 87/74 del gobierno peronista y accedieron en virtud de ello a los mismos derechos que los argentinos – con excepción de los derechos políticos (Mármora 1983). En contraste, los que entraron a partir de esa fecha no sólo debieron sufrir la persecución de las fuerzas de seguridad, principalmente aquellos que obtuvieron el status de refugiados, sino que encontraron cada vez mayores trabas para legalizar su situación e incluso algunos fueron deportados<sup>8</sup>. Así, si bien había existido una tendencia en la

---

<sup>8</sup> Desde el año 1976 sólo tuvieron posibilidad de radicarse los residentes extranjeros con hijos argentinos, o matrimonios con hijos argentinos, o un conyugue argentino, o un conyugue con radicación. Este espectro en principio amplio, no garantizaba la radicación. Como a partir de octubre de 1976 la radicación en argentina sólo se gestionaba en la embajada en el país de origen, quienes cumplían los requisitos antes mencionados debían volver a su país para realizar los trámites. Así, la mayoría de chilenos que tenían radicación temporaria habían ingresado al país antes de 1976. Por otra parte, aquellos que no cumplían con los requisitos tenían la opción de permanecer legales mediante un contrato de trabajo enmarcado en el Convenio firmado entre Argentina y Chile y habiendo realizado todos los tramites en el país de origen. No obstante, en el marco del conflicto limítrofe se cancela la posibilidad de radicación permanente para aquellos limítrofes que reunían el requisito de más de tres años de permanencia con contrato de trabajo o radicación temporaria.

migración limítrofe a permanecer indocumentada en la Argentina<sup>9</sup>, durante la dictadura las restricciones impuestas desde el gobierno en materia de radicaciones fue un factor central para mantener alto el índice de indocumentados y a la población migrante en un mayor estado de vulnerabilidad. Una circunstancia que sumada a las políticas del régimen dictatorial pinochetista explica la radicación masiva de 75.566 chilenos en la amnistía de 1984<sup>10</sup>.

Por otra parte, las enseñanzas del Concilio Vaticano II (1962-1965) y de la Conferencia de Medellín (1968), que redefinieron a la Iglesia como pueblo peregrino de Dios y plantearon la necesidad de salir al mundo y actuar a partir de los emergentes de la realidad, influenciaron la organización, las discusiones y las acciones de los encuentros binacionales. Los cambios en la manera de ver el mundo y de relacionarse con él operados en la Iglesia Católica hicieron posible que algunos miembros de las iglesias argentina y chilena reconocieran, a partir de la realidad de sus diócesis, la situación de los migrantes chilenos como una problemática que ellos debían abordar ya que ni los gobiernos ni los organismos eclesiales existentes lo hacían. Si bien los organismos de las conferencias episcopales dedicados a las migraciones, INCAMI en el caso chileno y CCAI en el argentino, estaban trabajando con el ACNUR en la atención a los refugiados chilenos, los mismos carecían no sólo de programas para asistir a los migrantes sino

---

<sup>9</sup> Según Lelio Mármora (1983) la indocumentación de los migrantes limítrofes estaba asociada a la conjunción del interés de ciertos sectores empresariales de abaratar costos de mano de obra, a elementos ideológicos institucionales que han mirado a la migración latinoamericana como no deseable por razones culturales, educacionales e incluso étnicas, y a la confusión de los propios migrantes, principalmente los chilenos, quienes consideran que la radicación implicaba la pérdida de la ciudadanía de origen.

<sup>10</sup> El decreto 780/84 abarcó a todas las nacionalidades. De un total de 258.930 personas, Chile fue el país con más radicados seguido por otros países limítrofes como Paraguay con 20.430, Uruguay con 19.302, y Bolivia con 18.739. (OIM 2012). Si bien la cifras corresponden a los radicados en todo el territorio argentino y no solamente en la Patagonia, la cantidad de radicados chilenos es ilustrativa de la magnitud y las características del proceso migratorio al que se hace referencia sobre todo si se considera que algunos de los exiliados por las políticas de Pinochet ya se habían radicado en virtud de la amnistía de 1974.



también de organismos diocesanos en la Patagonia<sup>11</sup>. De ahí que la iniciativa surgiera en Chile en las diócesis con altos niveles de emigración y que, luego de ser motorizada por el obispo de Osorno Francisco Valdés, fuera secundada por el flamante obispo de Viedma Miguel Hesayne en cuya diócesis había ciudades con alta concentración de población chilena indocumentada<sup>12</sup>.

En línea con este espíritu de renovación, la realidad sobre la que se pretendía influir, el proceso migratorio chileno-argentino, fue puesta en un primer plano y se adaptó la organización del trabajo en función de sus características. Desde el primer encuentro realizado en Bariloche en 1976 surgió la idea de tomar los ejes migratorios como la variable ordenadora de la coordinación interdiocesana y binacional (I Encuentro Argentino-Chileno de obispos de la Región Sur 1976). Por consiguiente, se establecieron cuatro ejes que vincularon a las diócesis argentinas y chilenas: a) Chiloé – Aysén – Comodoro Rivadavia; b) Chiloé – Punta Arenas – Río Gallegos; c) Osorno – Bariloche; d) Araucanía – Temuco – Neuquén – Alto Valle.

Si bien la migración había puesto en relación a las iglesias de partida con las iglesias de llegada, era necesario establecer un trabajo coordinado de diócesis comunes en el espíritu pastoral, pero singularizadas por diferencias de enfoques, circunstancias y recursos. Esta novedosa situación representó

---

<sup>11</sup> Luego de finalizada la Segunda Guerra Mundial, la realidad migratoria se volvió dramática, no sólo por las destrucciones causadas por el conflicto, sino también por la agudización del fenómeno migratorio y de los refugios masivos. Ante esta situación, con la Constitución Apostólica *Exsul familia*, publicada por Pío XII en agosto de 1952, la Santa Sede delineó, de modo global y sistemático la pastoral de los migrantes, proponiendo que se constituyera en cada país una Comisión encargada de la animación y coordinación de la Pastoral Migratoria. Así surgieron el Instituto Católico Chileno de Migración (INCAMI) y la Comisión Católica Argentina de Inmigración (CCAI). No obstante, la migración limítrofe no era ajena a las preocupaciones de la CCAI. Habiendo realizado un informe sobre la situación crítica de los migrantes limítrofes en la Argentina y reclamado una solución de parte del gobierno en 1969, la CCAI colaboró posteriormente con la dirección Nacional de Migraciones en la implementación del decreto de amnistía 87/74. Para un análisis del rol de la Iglesia Católica en la asistencia a los refugiados ver el trabajo de Azconegui (2014).

<sup>12</sup> Cuando Miguel Hesayne fue ordenado obispo de Viedma en junio de 1975, una de las zonas más vulnerables en materia de migración era el Alto Valle de Río Negro de predominante actividad temporal de recolección de frutas.

un gran desafío para la estructura eclesial acostumbrada al compartimentismo diocesano que fue encarado como una oportunidad para vivenciar el universalismo sin fronteras de la Iglesia y enfrentar de manera concreta las posibilidades y dificultades de superar las estrecheces del nacionalismo (Villegas 1978). Así, frente a una realidad común que reclamaba la existencia de un diálogo entre los responsables, surgió del acuerdo de algunos obispos argentinos y chilenos la Coordinadora Regional del Sur<sup>13</sup>. Constituida como una instancia de servicio y coordinación, y no como una entidad jurídica, la coordinadora organizó las actividades destinadas al mutuo conocimiento, al estudio de los problemas comunes derivados de la migración, a asumir en común responsabilidades similares y a planificar una acción en conjunto. De esta manera, comenzó a gestarse un entramado de relaciones y estructuras con distintos niveles de vinculación. A la Coordinadora Regional del Sur con sede en Osorno, que articulaba la labor argentino-chilena en su conjunto, debían sumarse las coordinadoras interdiocesanas de cada país y las que vinculaban a cada uno de los ejes migratorios, así como también la organización de misiones y visitas periódicas, y de instancias de formación e intercambio de experiencias.

En un principio sólo se organizaron encuentros de obispos en los que se gestaron los acuerdos básicos para planificar las líneas generales de la pastoral de migraciones y precisar los objetivos y estrategias en los que debían aunarse los esfuerzos de las acciones diocesanas. Posteriormente, la inclusión de los responsables diocesanos y de los equipos pastorales dedicados al trabajo de campo, algunos de ellos conformados por migrantes, permitieron una corriente más concreta de intercambios que condujo a la formulación de conclusiones y acuerdo más operativos. Esta incorporación de laicos y migrantes no era casual. La misma era producto de la perspectiva que fundamentaba la acción pastoral que animaba los encuentros en la que

---

<sup>13</sup> Al primer encuentro acudieron por Argentina los obispos Miguel Hesayne (Viedma) y Miguel Alemán (Río Gallegos) y por Chile los obispos Francisco Valdés (Osorno), Bernardino Piñera (Temuco), Guillermo Hartl (Araucanía), Juan Ysern de Arce (Ancud), Bernardo Cazzaro Bertollo (Puerto Aysen), Tomás Gonzalez Morales (Punta Arenas) y el arzobispo Eladio Vicuña (Puerto Mont). Posteriormente se sumaron los obispos argentino Jaime de Nevares (Neuquén) y Argimiro Moure (Comodoro Rivadavia) y Emilio Ogñenovich (vicario general de la arquidiócesis de Bahía Blanca).

se consideraba "... al 'ministerio' de la animación migratoria como esencialmente laical", se abogaba por "...superar la mentalidad 'clericalista' que piensa que sin sacerdote no se puede hacer nada" y se defendía la conformación de equipos pastorales, en oposición al trabajo individualista, para reflejar la esencia misma de comunión de la iglesia (III Encuentro Argentino-Chileno Obispos Región Sur Pastoral de Migraciones 1978; González 1985). Esta definición a favor de la participación activa de los laicos estaba relacionada tanto con la realidad migrante – los laicos constituían la amplia mayoría dentro de los migrantes y como tales eran los que mejor podían conocer el desarrollo cultural de su pueblo – como con una opción pastoral – se consideraba que las comunidades eclesiales de base eran la mejor respuesta experiencial a la movilidad y los laicos eran sus animadores. No obstante, estos lineamientos no fueron aplicados en todas las diócesis y aún en los casos en que sí fueron implementados fue muy difícil romper con la actitud paternalista de los miembros de las comunidades católicas. Por ejemplo, la mayoría de las diócesis organizaron la pastoral de migraciones con formatos más verticales como las comisiones, en detrimento de la conformación de equipos con una dinámica más horizontal, estuvieron lideradas por sacerdotes, y, aunque incorporaron a laicos, en raras ocasiones incluyeron a migrantes. Con todo, en la medida en que se sucedieron los encuentros la experiencia se fue enriqueciendo con los avances en el conocimiento del fenómeno migratorio regional, con el intercambio de experiencias y con la novedosa incorporación de laicos y migrantes a la acción pastoral que desafiaba la cultura paternalista común a todos los miembros de la iglesia; obispos, sacerdotes y laicos.

El funcionamiento de la coordinación argentino-chilena requería de la participación activa de las pastorales migratorias de las distintas diócesis. Sin embargo, dado que más allá de los acuerdos generales cada una de ellas tenía la autonomía para determinar los recursos y las acciones que considerara necesarios, el crecimiento de la pastoral de migraciones fue trazando un camino dispar<sup>14</sup>. En líneas generales las diócesis chilenas

---

<sup>14</sup> A tres años de iniciada las actividades de la coordinadora se realizó una evaluación que evidenció estas disparidades. Si bien las once diócesis presentes en el encuentro declararon en sus informes haber organizado oficinas diocesanas para atender a los migrantes y haber priorizado la atención a las demandas de información, asistencia y -

fueron las primeras en sumarse a los encuentros binacionales, y en llevar adelante las propuestas que surgían de los mismos como la creación de una coordinadora subregional chilena, la organización periódica de encuentros, la publicación de un boletín informativo, llamado “4° Mundo” que se convirtió en el vínculo de todos los que participaban en la pastoral de migraciones en la zona patagónica, la creación de equipos pastorales y la realización de cursos de formación y de materiales para capacitar a sus agentes<sup>15</sup>. No obstante, mientras que los avances en relación a la formación y organización de la pastoral migratoria fueron rápidos, la acción pastoral cotidiana requirió de mayor dedicación y esfuerzo como lo demuestran los reclamos por una mejor orientación a los migrantes con respecto al marco legal y a las perspectivas de trabajo en Argentina, y por la ausencia de un esfuerzo sistemático para brindarles a las iglesias de acogida los elementos que faciliten la integración eclesial de los migrantes (IV Encuentro regional responsables de migración de Argentina y Chile 1979). Con todo, la muerte a principios de 1982 del obispo Francisco Valdés, quien estaba a cargo tanto de la coordinadora subregional chilena como de la regional binacional, parece haber sido crucial para el dinamismo de esta experiencia ya que su muerte coincidió con la interrupción de los encuentros argentino-chilenos y con un retroceso en el trabajo de la pastoral de migraciones en la región sur de Chile<sup>16</sup>. En contraste, la trayectoria de las diócesis argentinas fue más lenta. Ellas completaron su representación para el tercer encuentro en 1978 y luego de conformar lentamente sus equipos pastorales, organizaron la coordinadora subregional argentina recién hacia 1982. No obstante, fueron ellas las que tomaron la iniciativa de recuperar el diálogo directo, después

---

fundamentalmente - tramites de documentación de migrantes y deportados, la mitad reconoció no haber organizado actividades de formación de agentes pastorales, de difusión de la Doctrina del Magisterio sobre la migración ni haber procurado el trabajo coordinado con otras diócesis. (IV Encuentro regional responsables de migración de Argentina y Chile 1979).

<sup>15</sup> La formación de varios agentes pastorales argentinos se concretó en los cursos y con los materiales elaborados en las diócesis chilenas.

<sup>16</sup> En el encuentro de 1985 se menciona el cierre de algunas oficinas de pastoral de migraciones y la necesidad de recrear la una instancia coordinadora de la pastoral de migraciones en el sur de Chile.

de cinco años, con la organización de un encuentro binacional en Bariloche en 1985.

Los diferentes recorridos organizativos a ambos lados de los Andes, y los avances y retrocesos en la coordinación interdiocesana y binacional muestran las dificultades que tuvo esta experiencia para sobrellevar su máximo desafío. Esto es, el trabajo conjunto de las distintas diócesis. No obstante, esta debilidad no impidió que la coordinadora delineara una pastoral de migraciones con criterios comunes y principalmente llevara a la práctica una acción que no se circunscribía al terreno religioso sino que se interesaba en los problemas del hombre y de las comunidades. Como se analizará a continuación este trabajo apuntaba a colaborar a que el proceso de migración se realizara de una forma racional y responsable, sin daño para la integración y desarrollo de las personas y de los grupos familiares; a concientizar a sus respectivas comunidades para que comprendieran y asumieran las implicaciones y problemas de la migración y su incidencia en la región; y a llamar la atención a los respectivos gobiernos para que desarrollaran las políticas necesarias para mejorar las condiciones de vida de los migrantes y evitar futuras migraciones masivas, forzadas y desamparadas.

### **III. Los migrantes como los pobres entre los pobres**

Del mismo modo que la estructura organizativa de la coordinadora interdiocesana y binacional surgió a partir de los ejes migratorios, los lineamientos de la pastoral de migraciones también emergieron del análisis de la realidad migrante. Desde el primer encuentro se planearon jornadas de estudio del fenómeno migratorio en sí y de las particularidades que adquiriría en la región para poder elaborar diagnósticos y organizar una pastoral acorde a las necesidades específicas. Los trabajos realizados permitieron reconocer la multidimensionalidad y la complejidad de la migración y definir las características de un 'migrante ideal' que sirviera como guía en la acción pastoral. Así, se estableció en forma general que la migración chilena en la Patagonia argentina era heterogénea, no organizada, masiva, marginada, motivada principalmente por razones económicas de extrema gravedad e intencionalmente temporal aunque de hecho se tornaba

definitiva. A partir de esta caracterización, que consideraba que los migrantes chilenos atravesaban una situación de vulnerabilidad tanto en Chile (de ahí la necesidad de migrar de manera masiva, forzada y desorganizada) como en Argentina (en donde vivían en una realidad muy distinta a la de su origen y permanecían relegados con problemas de vivienda, salud y empleo agravados en la mayoría de los casos por la situación de ilegalidad), los obispos y agentes pastorales identificaron al migrante como “el pobre entre los pobres” y planificaron una pastoral que se proponía acompañarlos desde antes de su partida hasta la integración en la sociedad de acogida para asistirlos en sus necesidades espirituales, legales, socio-económicas y culturales.

En materia espiritual la acción pastoral partió del reconocimiento de la existencia de ciertos problemas específicos de la fe en situación migrante. De acuerdo a su diagnóstico el desarraigo y la anomia legal, social y moral del migrante producto de la falta de documentos y de trabajo, de la separación de la familia y de la soledad moral impactaban en la vida religiosa provocando situaciones tales como el desarraigo cultural de la fe, el debilitamiento de la pertenencia eclesial, la relativización de los valores éticos y/o la desintegración de la familia que debían ser contrarrestados en las iglesias de acogida a través de la organización de misiones y visitas pastoral de religiosos chilenos, y celebraciones festivas de vigoroso contenido evangelizador basadas en expresiones de religiosidad popular más significativas en el lugar de origen (II Encuentro Argentino-Chileno de Obispos de la Región Sur sobre pastoral de Migración 1977; IV Encuentro regional responsables de migración de Argentina y Chile 1979). Si bien subyacía a estas acciones de evangelización la imagen de un católico meramente pasivo, el carácter transitorio y progresivo de la pastoral de migraciones tenía como objetivo que el migrante desarrollara capacidades de autoayuda, de colaboración con otras personas de iguales condiciones, y de responsabilidad y participación en la sociedad de acogida. Así, se pretendía que los migrantes no sólo fueran objeto sino sujetos de esta pastoral incorporándose activamente a la iglesia de acogida.

Asimismo, la migración fue interpretada como una oportunidad de crecimiento en la fe para el migrante y para los miembros de las comunidades católicas y como un llamado de atención para la Iglesia (en tanto institución). Con respecto al migrante, se consideró que éste tenía la

posibilidad de vivir, a través de la experiencia de inseguridad que genera toda migración, la esencia de esa conversión que es la fe, la desabsolutización del mundo, el reconocimiento de que él no es el fundamento real de la seguridad del hombre. Sin embargo, la posibilidad de que pudiera aprovechar esta experiencia para llegar a una comprensión más profunda del Evangelio no recaía sólo en él, sino que requería de una ‘buena acogida’ que le demostrara la trascendencia de las personas y las relaciones interpersonales sobre su mundo, y que le abriera a comprender la Buena Nueva de la posibilidad de comunión personal con Dios y con todos los hombres, y a descubrir que la ‘comunión eclesial’ era lo esencial en el cristianismo y no la gran institución Iglesia y sus grandes obras y ceremonias (Villegas 1978). Estas definiciones de los obispos y agentes pastorales plantearon un desafío a las comunidades católicas de acogida y a la Iglesia. Si las comunidades querían enriquecerse y vivir personalmente lo que significaba dar y recibir de cristianos con experiencias distintas por su ambiente socio-cultural, y lograr la unidad en la pluralidad, ellas debían desarrollar una serie de actitudes que incluían la hospitalidad, la comprensión, el olvido de los prejuicios y la valoración del otro. La Iglesia, por su parte, se encontraba frente a un signo, la migración, que le recordaba su condición de peregrina, que pasaba por este mundo sin ser de este mundo, y que le resaltaba que las realizaciones y los logros eclesiales eran tan inestables, limitados y finitos como las realizaciones histórico-políticas del hombre (Valdés 1977; Villegas 1978). Con estas definiciones la coordinadora interdiocesana y binacional interpelaba a la jerarquía de la Iglesia Católica, sobre todo a la argentina, que soslayaba la problemática migratoria y ponía en evidencia la distancia que existía entre la Iglesia y las necesidades de su pueblo, entre las acciones de la Iglesia y el verdadero espíritu del cristianismo.

Sin embargo, los esfuerzos en generar las condiciones de una acogida fraterna para que los migrantes pudieran descubrir en ella la catolicidad de su iglesia y así superar la crisis de pertenencia inherente a la migración, y experimentar que la iglesia se ocupaba de todos sus hijos por igual, en cualquier parte y por encima de las diferencias nacionales, no fueron suficientes. Así como tampoco lo fueron los reiterados reclamos para que la Iglesia recordara que “la Iglesia no es la Jerusalén celestial, sólo vamos caminando hacia ella; y, por consiguiente, esto debe lanzar a la Iglesia

siempre a partir”. Como se ve reflejado en los informes de los encuentros, preocupaba a los obispos y agentes pastorales el continuo y creciente auge de las iglesias protestantes entre la población chilena residente en la Argentina. La evaluación de esta situación reconocía los aciertos de estas iglesias cuya acción se había caracterizado por una acogida directa y formas de evangelización proselitista, realizadas por los mismos chilenos, a un nivel simple y adaptado a la cultura y realidad de los migrantes, al tiempo que señalaba la propia deficiencia pastoral tanto de la iglesia de origen como de la de acogida por cuanto la gran mayoría de estos migrantes habían sido católicos en un principio (Encuentro de iglesias hermanas de zona de frontera Chileno-Argentina 1985). Si bien la autocrítica señalaba como un impedimento para la integración del migrante que añoraba la interrelación de las pequeñas comunidades cristianas la existencia de una estructura eclesial que no permitía un recibimiento personalizado, se denunciaba que el obstáculo mayor radicaba en que la incapacidad de la Iglesia de vivir su realidad de peregrina le impedía ser testimonio para los migrantes quienes, en consecuencia, no podían reconocer en ella las enseñanzas para aplicar a su vida concreta de peregrinos. De acuerdo al informe, una causa importante de esta situación era que la Iglesia como cuerpo no había logrado asumir el fenómeno de la migración ya que la misma consideraba que la evangelización y su trabajo pastoral se conseguían mejor en armonía y alianza con las fuerzas o factores de poder más que en el testimonio y fidelidad a la verdad y al servicio del hombre. Así, sin desconocer las propias falencias, los agentes pastorales volvían a denunciar actitudes de la Iglesia (y principalmente de las jerarquías episcopales), como la indiferencia frente a la marginación de los más pobres y la complicidad con los factores de poder, que resultaban determinantes para la acción de la pastoral de migraciones pero sobre todo para la definición de la relación entre Iglesia y sociedad.

Por otra parte, el asesoramiento legal de los potenciales migrantes y la obtención de los documentos y su legalización era una de las dimensiones más relevantes ya que la ilegalidad era un factor que aumentaba la vulnerabilidad de los migrantes. Para hacer frente a las restricciones que el cambiante marco regulatorio argentino imponía a la migración chileno-argentina se actuaba en dos planos. Por un lado, en las diócesis de salida se informaba a los potenciales migrantes de las distintas opciones migratorias



vigentes y del ‘modus operandi’ de las oficinas de migración y gendarmería, con el objetivo de que la decisión de migrar fuera tomada de forma responsable y evitar que, ante la necesidad y la desesperación, esas personas se dejaran llevar por las promesas de ‘contratistas inescrupulosos’ y/o fueran deportadas una vez llegadas a la Argentina (II Encuentro Argentino-Chileno de Obispos de la Región Sur sobre pastoral de Migración 1977; V Encuentro Regional Responsables de Pastoral de Migración de Argentina y Chile 1980). A través de este trabajo de concientización que apuntaba a favorecer un espíritu crítico frente a la migración, basado en un conocimiento de los derechos y deberes que el gobierno argentino debía garantizarles, los agentes pastorales pretendían fortalecer la autovaloración de los migrantes para que ellos hicieran valer su dignidad a sus propios ojos y a los de los demás y no accedieran a trabajar por bajos salarios y en las malas condiciones que se les ofrecían. Así, si bien la acción pastoral se realizaba con los migrantes de manera indirecta incidía también en el mercado laboral de la región acostumbrado a disponer de abundante mano de obra barata. Paralelamente a este trabajo preventivo también se asistía a quienes requerían de los documentos necesarios para regularizar su situación. La factibilidad de esta tarea permite observar los frutos de la coordinación interdiocesana y binacional ya que sólo gracias a la estructura montada por las iglesias fue posible obtener la documentación chilena necesaria para realizar los trámites de radicación en la Argentina<sup>17</sup>. Si bien esta asistencia fue encarada por las iglesias como la realización de una auténtica comunidad de bienes en la que se ponían al servicio del migrante los recursos humanos, materiales e institucionales, la misma tenía un carácter subsidiario ya que se pretendía evitar una relación de dependencia equívoca por parte de la persona asistida.

El mismo espíritu animó la tarea dirigida a satisfacer las necesidades socio-económicas. A pesar de que existían ayudas de emergencia o paliativa

---

<sup>17</sup> Los de nacimiento, matrimonio, defunción y otros debían ser solicitados a Chile donde eran legalizados tanto en el Ministerio de Justicia como en el Ministerio de Relaciones Exteriores y en el Consulado Argentino. Posteriormente eran enviados a la oficina diocesana que había requerido el trámite para terminar de legalizarse en el Ministerio de Relaciones Exteriores de la Argentina en Buenos Aires. Asimismo, los certificados de antecedentes y nacionalidad eran solicitados por consulado chileno y posteriormente enviados a Buenos Aires.

compuesta de alimentos, vestuario, pasajes, hospedaje en tránsito, éstas sólo estaban destinadas a los casos en que la migración se daba en condiciones muy precarias o había un proceso de repatriación. De modo similar, si bien los equipos de trabajo interdisciplinarios se dedicaban a la atención social de casos como la reunificación familiar, el abandono de menores, las madres solteras y la obtención de pensiones, que emergían de las condiciones de marginalidad en las que vivían muchos migrantes, la relación con el migrante que planteaba la pastoral de migraciones no se basaba en el asistencialismo sino en la promoción humana. En su responsabilidad de acompañar de manera integral al migrante en su proceso de integración y desenvolvimiento en la sociedad de acogida, los agentes pastorales asesoraban y orientaban a los migrantes acerca de las ofertas laborales y educacionales existentes en la comunidad pero eran ellos quienes debían aprovechar esas oportunidades. Como se partía de la idea de que el hombre era el centro de la historia como imagen viva del señor, la acción pastoral se dirigía a evitar que los migrantes sufrieran la despersonalización- no llegaran a ser personas en su plenitud - y vivieran 'aculturados'-fuera de las posibilidades de descubrir sus grandes valores subrayando más bien sus vacíos y defectos- el proceso de integración. Imbuidos de los documentos de Puebla los agentes pastorales proponían la realización de actividades que ayudaran a despertar la conciencia del hombre en todas sus dimensiones y a valerse por sí mismo para ser protagonista de su propio desarrollo humano y cristiano, educarlo para la convivencia y dar impulso a la organización. En este sentido se pretendía que los migrantes no se conformaran, que no vivieran para trabajar y satisfacer sus necesidades básicas y la de sus familias, que no se sometieran a situaciones de explotación, que no renegaran de su pasado y de su historia sino que se integraran a partir del reconocimiento de su propia identidad y de la defensa de sus derechos. Así, frente a problemas generalizados como el de la vivienda o el de las malas condiciones de trabajo, se promovía que los migrantes fueran activos y se integraran a las comisiones vecinales o a los sindicatos para hacer valer sus derechos.

Como se desprende de las acciones analizadas, la acción pastoral abarcaba una gran variedad de actividades que incluían tanto la atención a la moralidad personal y la salvación particular como la organización de movimientos y grupos sociales de naturaleza comunitaria. En ella no había

una rígida distinción entre la acción pastoral y la acción política, entre sociedad y religión. Dado que la vida humana era concebida como una unidad natural de elementos espirituales y temporales, la Iglesia tenía que encargarse de ella como un todo. Esta perspectiva estaba íntimamente vinculada a la redefinición de la relación entre Iglesia y sociedad que se difundió en algunos sectores católicos luego del Concilio Vaticano II ya que la imagen de Iglesia que ellos poseían proporcionaba un modelo para sus relaciones con sociedad circundante (Levine 1981). Si la autoridad se basa en el testimonio, los titulares de la autoridad eran impulsados a la acción (o al menos, para trazar alternativas para la intervención de otros) como expresión de su función religiosa. Así, aunque los miembros de la pastoral de migraciones vieran sus acciones no como políticas sino como pastorales, la nueva concepción que las guiaba los involucraba en situaciones con importantes repercusiones políticas. De esta manera, su trabajo de concientización con los migrantes y la promoción de instancias de solidaridad y organización en un contexto caracterizado por la prohibición de estas prácticas contribuyeron, de manera indirecta, a minar el modelo de sociedad disciplinada y despolitizada sobre el que se sustentaban ambas dictaduras.

En resumen, la labor de la pastoral de migraciones fue una experiencia en la que se trabajaba en base a equipos interdisciplinarios para responder a las múltiples dimensiones del fenómeno migratorio y a las demandas de los migrantes con el objetivo último de que el problema no recayera sólo en los profesionales o en una pastoral específica sino que las comunidades católicas y la Iglesia reconocieran la problemática y la asumieran como propia. Como la pastoral de migraciones era un proceso que tendía a preservar los valores culturales y religiosos que traía el migrante, y a facilitar su inserción en la iglesia y en la sociedad de su país de adopción, la misma tenía un carácter transitorio y progresivo. Dado que actuaba frente a la ausencia de los gobiernos con el propósito de generar las condiciones para erradicar la situación de vulnerabilidad, paralelamente a la acción directa con los migrantes trabajaba para generar cambios en las políticas de los gobiernos.

#### **IV. La Iglesia Católica como intermediaria entre los migrantes y los gobiernos**

Como se mencionó anteriormente las políticas implementadas por los gobiernos dictatoriales de Chile y Argentina repercutieron directamente en la dinámica del proceso migratorio chileno-argentino y en las condiciones de vida de los migrantes que residían en Argentina aumentando la vulnerabilidad de las personas involucradas. La responsabilidad gubernamental no era desconocida por los miembros de la coordinadora interdiocesana y binacional quienes entendían que la migración era causada por la injusticia en la repartición de los bienes terrenales o la opresión y como tal era un signo que mostraba el pecado en el mundo (Villegas 1978). Es por eso que apelaron al carácter católico de las naciones argentina y chilena, a la confesión católica de sus presidentes *de facto* y a la legitimación católica que ambos regímenes ostentaban, para interpelar a las autoridades para que reconocieran esta problemática y se ocuparan de ella<sup>18</sup>.

El objetivo de máxima era prevenir la migración descontrolada haciendo que los pueblos y sus autoridades tomaran conciencia y procuraran situaciones y estructuras que impidieran que la migración se realizara en condiciones masivas, forzadas y desamparadas. Para concretar esta meta demandaban que la autoridad pública, en este caso el régimen Pinochetista, respondiera convenientemente a la obligación que tenía de promover el desarrollo de su país, creando fuentes de trabajo y demás condiciones que evitaran la migración obligada. Más aún, retomando los documentos de Puebla exigían que se atacara la raíz del problema ocupacional, con políticas específicas de tenencia de la tierra, de producción y comercialización, que cubriera las necesidades urgentes de la población y que fijaran al trabajador en su medio.

Sin abandonar este ideal, las denuncias también apuntaban a que se respetara la legislación y la reglamentación vigente. Específicamente se

---

<sup>18</sup> Las Fuerzas Armadas argentinas y chilenas se vieron como salvadoras del cristianismo occidental y recurrieron al discurso religioso para fundamentar la violencia de sus acciones. Sin embargo, mientras que en el caso chileno el uso de la legitimación religiosa fue más instrumental, en el caso argentino el ideario católico parece haber estado más profundamente enraizado y moralmente sobrecargado. (Ruderer 2010).

cuestionaba que las cambiantes regulaciones y la deliberada desinformación aumentaban el grado de inseguridad e incertidumbre de los migrantes y se responsabilizaba al gobierno argentino por estar ausente o incluso obstaculizar el proceso de integración de los chilenos en su nueva comunidad al no velar por sus derechos (II Encuentro Argentino-Chileno de Obispos de la Región Sur sobre pastoral de Migración 1977; III Encuentro Argentino-Chileno Obispos Región Sur Pastoral de Migraciones 1978). Asimismo, el profundo conocimiento que tenían de la experiencia migrante los llevó a denunciar la distancia que existía entre la formalidad legal y la realidad concreta, entre la letra de la ley y su implementación en manos de los funcionarios del Departamento Nacional de Migraciones o de los agentes de gendarmería. Si bien en algunos casos las dificultades que afrontaban los migrantes estaban relacionadas con las conductas propias de un personal burocrático adoctrinado en una ideología restrictiva y de seguridad que generaba y aplicaba trabas para legalizar a los migrantes, en otros se debían directamente a la responsabilidad gubernamental. Así, si bien existía desde 1972 un convenio laboral bilateral, las autoridades argentinas y chilenas no habían dictado las normas legales necesarias para poner en vigencia las modificaciones realizadas afectando especialmente el ingreso a territorio argentino de los trabajadores chilenos de temporada. De manera similar, para mediados de 1983 seguía pendiente de aprobación la *Ley general de migraciones y fomento de la inmigración* sancionada en marzo de 1981. Con respecto a esta última situación, la coordinadora subregional argentina no sólo denunció sino que también propuso sugerencias específicas de orden práctico para que la futura Reglamentación expresara una actitud fraternal y acogedora hacia el inmigrante trabajador y no diera margen a actitudes y medidas de carácter hostil o represivo. Más aún, conscientes del momento político que se vivía, caracterizado por la fuerte y creciente deslegitimación de las Fuerzas Armadas y la inminencia de las elecciones presidenciales, la coordinadora organizó un equipo jurídico para estudiar las modificaciones urgentes que esta ley requería al estar basada en la doctrina de la seguridad nacional y contener una política restrictiva con respecto a los migrantes limítrofes, y formuló un anteproyecto de Ley de Amnistía general que permitiera obtener la

radicación definitiva a los inmigrantes limítrofes indocumentados o en situación irregular<sup>19</sup>.

Si bien la Iglesia Católica era un actor social y político relevante en ambos países y con capacidad para influir en las políticas públicas – en materia de migración el rol de la CCAI había sido muy importante en los diagnósticos que llevaron a la formulación de la amnistía de 1974 y también en su implementación – estos reclamos no fueron escuchados. El hecho de que la Iglesia no haya podido sensibilizar a los gobiernos sobre el fenómeno de la migración estuvo relacionado con la soledad en la que operó la coordinadora binacional e interdiocesana. Aunque recibió el apoyo y la colaboración de los organismos episcopales especializados de ambos países - la CCAI e INCAMI participaron como asesores en los encuentros, colaboraron en los tramites de legalización y, sobre todo en Chile, otorgaron ayudas específicas a los deportados-, estas instituciones no sólo no contaban con los recursos humanos y materiales necesarios sino que al ocupar un lugar marginal dentro de la estructura de las iglesias nacionales su participación no se tradujo en el reconocimiento de la problemática de parte de los Episcopados quienes, de haber querido, sí podrían haber ejercido presión sobre los respectivos gobiernos.

La soledad de los miembros de la coordinadora y la indiferencia del resto de la Iglesia se ve reflejada en los pedidos recurrentes de concientizar a las comunidades de los lugares de partida y acogida así como también a las conferencias episcopales de Argentina y Chile y a los miembros del CELAM. A pesar de que los miembros de la coordinadora identificaron como un obstáculo que debía ser sobrellevado con una actitud de fidelidad permanente la falta de sensibilización y comprensión del problema o incluso el desconocimiento y rechazo de aquellos que lo consideraban irrelevante, la magnitud del impacto trascendió afectando incluso la legitimación de la tarea. Esta situación se ve reflejada en las palabras pronunciadas por el obispo de Osorno, Francisco Valdés - uno de los máximos promotores de

---

<sup>19</sup> En enero de 1984 miembros de la coordinadora subregional y del equipo jurídico se entrevistaron con el Dr. Evaristo Iglesias, Director Nacional de Migraciones del gobierno de Alfonsín y le entregaron los estudios realizados sobre la situación de los migrantes en la Patagonia y las sugerencias para una posible amnistía.

estos encuentros- en el cierre del III Encuentro realizado en la ciudad de Roca en 1978.

“...no dejó de ser sorpresivo el constatar que la dirección en la cual se había enmarcado el equipo entero, desde sus inicios, en busca del servicio por prestar a los migrantes, tenía la misma inspiración descubierta ostensiblemente por la Sede Apostólica, que venía en confirmación de esta inquietud con un documento de tanta envergadura (...) la gran riqueza del encuentro consistió en haber recibido el respaldo fortificante del documento pontificio.” (III Encuentro Argentino-Chileno Obispos Región Sur Pastoral de Migraciones 1978)

Como se desprende de las frases del obispo, el contenido y el hecho mismo de la reciente publicación del documento “Iglesia y movilidad humana” fueron interpretadas como un aval tanto a la tarea que se estaba desarrollando como a los lineamientos bajo los cuales estaban trabajando los agentes pastorales de la coordinadora interdiocesana y binacional. Si bien ya existían documentos del magisterio pontificio que se referían al rol de la Iglesia frente a las migraciones, este era el primer documento publicado por los Pontificia Comisión para la Pastoral de las Migraciones y del Turismo<sup>20</sup>. A partir de ese momento la coordinadora contó con un marco teológico-pastoral más rico que le permitió fundamentar sus acciones y reclamos no sólo en las reflexiones pastorales de sus propios integrantes sino también en las definiciones de este documento pontificio y posteriormente también en los documentos de Puebla. No obstante, la problemática migratoria siguió siendo una preocupación de pocos.

Esta constante del período sólo cambió con motivo del conflicto limítrofe entre Argentina y Chile por el canal de Beagle. La situación conflictiva y las perspectivas de una guerra inminente aumentaron la vulnerabilidad de los chilenos residentes en la Argentina quienes al ser identificados como el enemigo fueron víctimas de maltrato, hostigamiento y persecución e incluso

---

<sup>20</sup> Esta comisión había sido instituida en 1969 cuando las directrices del Concilio Vaticano II se concretizaron mediante el Motu proprio *Pastoralis migratorum cura* de Pablo VI y la Instrucción *De Pastoralis Migratorum cura* de la Congregación de los Obispos.

muchos fueron deportados<sup>21</sup>. Ante esta situación y la reacción ambigua de los miembros de las comunidades católicas en donde las actitudes de solidaridad convivían con una fuerte discriminación alimentada por el exacerbado nacionalismo difundido por los medios de comunicación social, la coordinadora actuó en dos niveles (IV Encuentro regional responsables de migración de Argentina y Chile 1979; V Encuentro Regional Responsables de Pastoral de Migración de Argentina y Chile 1980). Por un lado, sus miembros recordaron a sus fieles la pertenencia a una misma Iglesia, que era comunión de las iglesias particulares, en donde no había fronteras ni extranjeros pues ella se debía en cualquier parte a todos de igual modo, sin diferencias debidas a diversidad de origen o nacionalidad, que fundamentaba y animaba la labor de la coordinadora desde sus inicios. Este mensaje, que recordaba el carácter único y universal de la Iglesia católica y de su pueblo, y señalaba la fraternidad de hermanos divididos sólo por fronteras terrenales, se sumó a los públicos pedidos de paz emitidos de manera conjunta por ambas conferencias episcopales para contrarrestar el discurso belicista de los gobiernos dictatoriales, evitar la inminente guerra y hacer posible la mediación papal. Por el otro, se abrieron oficinas diocesanas y parroquiales para resolver los problemas de los migrantes que se acercaban urgidos por obtener la documentación necesaria o encontrar un refugio frente a la creciente persecución. Con todo, si bien este acontecimiento facilitó la apertura y sensibilización de la comunidad frente al problema de la migración y las deportaciones, su impacto fue coyuntural ya que en el siguiente encuentro volvió a estar presente el reclamo por la falta de conciencia y apertura de los sacerdotes argentinos y se denunció que el clima político dificultaba el trabajo abierto y comprensivo, y ponía en riesgo a los laicos que se comprometían en la pastoral.

Por último es necesario señalar las escasas menciones al contexto político que atravesaban Argentina y Chile dentro de las críticas e interpelaciones que la coordinadora hizo a ambos gobiernos. Es decir, a la existencia de dictaduras militares que en el marco de la doctrina de seguridad nacional implementaron prácticas terroristas sobre los miembros de la población identificados como enemigos ya sea que fueran nacionales

---

<sup>21</sup> El embajador de Chile ante la OEA dio a conocer la expulsión de más de 4000 chilenos residentes en la Argentina (Vio Valdivieso 1984: 111).



o extranjeros y, en consecuencia, cometieron masivas violaciones a los derechos humanos. Si bien las circunstancias políticas fueron incluidas como una de las causas de la migración, a la hora de caracterizar la situación particular que atravesaba el migrante la descripción era despolitizada. Se especificaba el impacto que traía aparejado para el individuo y la familia el desarraigo y la anomia legal, social y cultural del migrante pero no se mencionaba afecciones características de los exiliados o perseguidos políticos como las relacionadas con el impacto psicológico tras la derrota del proyecto político del que fueron parte, o la necesidad de quedarse a luchar con los otros compañeros. De acuerdo a las entrevistas realizadas, el tema habría estado presente en las discusiones que se realizaban en los encuentros, pero su omisión en las declaraciones finales sería producto de una estrategia de autocensura tendiente a evitar que los gobiernos pusieran trabas a la labor de la pastoral (Villagrán Muñoz 2012; Hessayne 2013). Así, los miembros de la coordinadora habrían optado por preservar esta instancia de asistencia a los migrantes chilenos dejando la denuncia de las violaciones a los derechos humanos para otros espacios. Un ejemplo claro en este sentido es el compromiso con la denuncia pública de estas violaciones de obispos como Miguel Hessayne (Viedma) y Jaime de Nevares (Neuquén) en el caso de la Argentina y Tomás González Morales (Punta Arenas) en el caso de Chile. Mientras que los primeros participaron activamente de organizaciones de derechos humanos como el Movimiento Ecuaménico de Derechos Humanos y la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos, el segundo tuvo un rol importante en las denuncias a nivel internacional. Sin embargo, no todos los obispos que integraban la coordinadora compartían este punto de vista y llevaron adelante esta denuncia. A ella también pertenecían prelados más moderados que mantenían buenas relaciones con el poder militar e incluso algunos que habían apoyado abiertamente el golpe de Estado encabezado por Pinochet como es el caso del obispo Francisco Valdés (Osorno) y el arzobispo Eladio Vicuña Aránguiz (Puerto Mont) (Smith 1982). Esta heterogeneidad entre los miembros de la coordinadora es otro elemento que pudo haber influido en la redacción final de los informes ya que en ellos sólo habrían quedado plasmadas las declaraciones que tenían el consenso de todos los miembros.

## V. Palabras finales

La coordinadora binacional e interdiocesana surgió como respuesta a los cambios operados en las condiciones de vida de los chilenos residentes en la Patagonia argentina a raíz de la instauración de dictaduras de seguridad nacional primero en Chile y posteriormente en Argentina. Esta experiencia de acción pastoral fue influenciada por las reformas introducidas en la Iglesia Latinoamericana luego del Concilio Vaticano II y la Conferencia de Medellín, y posteriormente reafirmadas en la Conferencia de Puebla. Esto se evidencia tanto en su actitud intraeclesial como en la relación que mantuvo con la realidad en la que estaba inmersa. Por un lado, tomando como prioridad y punto de partida al hombre y los emergentes de su realidad la coordinadora llevó adelante, con aciertos y desaciertos, el desafío de articular la labor de diócesis pertenecientes a dos países distintos y singularizadas por diferencias de enfoques, circunstancias y recursos, e incluyó a los laicos como una pieza fundamental dentro de la Pastoral de Migraciones. Por el otro, llevó a la práctica una acción pastoral que no se circunscribía al terreno religioso sino que se interesaba en los problemas del hombre y de las comunidades. A pesar de las dificultades para realizar un seguimiento personalizado del migrante y para sensibilizar e incorporar a la Iglesia en su conjunto en la defensa y cuidado del mismo, la coordinadora desarrolló una pastoral que por su carácter transitorio y progresivo tendía a empoderar al migrante y a promoverlo para que defendiera sus derechos y se insertara activamente en organizaciones de la comunidad de acogida. De hecho, al concientizar al migrante e incentivarlo a participar en instancias de solidaridad y organización en un contexto caracterizado por la prohibición de estas prácticas contribuyó, de manera indirecta, a minar el modelo de sociedad disciplinada y despolitizada sobre el que se sustentaban ambas dictaduras.

Paralelamente al trabajo con el migrante, en donde la coordinadora funcionaba por momentos como subrogante de los gobiernos al prestar servicios que éstos no proveían, llevó a cabo acciones tendientes a modificar las políticas emanadas de sendas dictaduras, identificadas como los responsables directos de la situación de vulnerabilidad de los migrantes. Aunque sus reclamos no fueron considerados, la coordinadora cuestionó, en su rol de intermediaria entre los migrantes y los gobiernos, las

consecuencias sociales de la política económica del régimen pinochetista, el incumplimiento de las reglamentaciones en materia migratoria y el carácter restrictivo de la ley migratoria de la dictadura argentina.

## Referencias

- Azconegui, M. Cecilia. 2014. “Chilenos en Argentina, entre la protección del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la política de expulsión de la dictadura militar”. En *Exilio, represión y militancia. Nuevas fuentes y nuevas formas de abordaje de los destierros de la Argentina de los setenta* compilado por Silvina Jensen y Soledad Lastra. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.
- Del Pozo, José. 2004. “Los chilenos en el exterior: ¿De la emigración y el exilio a la diáspora? El caso de Montreal”, *Revue européenne des migrations internationales* 20 (1): 75-95.
- Figa, Jozef y Hank Johnston. 1988. “The Church and Political Opposition: comparative perspectives on mobilization against authoritarian regimes”. *Journal for the Scientific Study of religion* 27 (1): 32-47.
- Letcher, Jorge. 1981. “Refugiados Latinoamericanos en Argentina”. *Migraciones* 22, CCAI.
- Levine, Daniel. 1981. *Religion and politics in Latin America. The Catholic Church in Venezuela and Colombia*. Princeton: Princeton University Press.
- Mármora, Lelio. 1983. “La amnistía migratoria de 1974 en Argentina”. *OIT, Documento de Trabajo*, Buenos Aires.
- Nicoletti, María Andrea. 2002. “El obispo De Nevaes y la Pastoral de Migraciones: la defensa de los derechos humanos en los migrantes chilenos (1973-1990)”. *Revista de Estudios Trasandinos* 7, Santiago de Chile: Universidad de Valparaíso, Universidad de Santiago de Chile e Instituto de Estudios Avanzados: 181 – 204.
- OIM. 2012. “Integración y migraciones. El tratamiento de la variable migratoria en el MERCOSUR y su incidencia en la política argentina”. *Cuadernos migratorios* 3.

- Orellana Vargas, Patricio. 2012 [1992]. *La represión en Chile, 1973-1989*. Disponible en Internet en <http://www.probidadenchile.cl/>, 4 de mayo de 2012.
- Ruderer, Stephan. 2010. "Religión y violencia en Argentina y Chile. Una cuestión de legitimación.". *PROHAL MONOGRÁFICO, Revista del Programa de Historia de América Latina*, Vol. 2. Primera Sección: Vitral Monográfico N° 2. Buenos Aires: Instituto Ravignani, FFyL-UBA.: 83- 120.
- Smith, Brian. 1982, *The church and politics in Chile. Challenges to modern Catholicism*. Princetown: Princeton University Press.
- Vio Valdivieso, Fabio. 1984. *La mediación de su S.S. el papa Juan Pablo II*. Buenos Aires: Editorial Aconcagua.

#### *Documentos escritos*

- Encuentro de agentes y responsables de pastoral de migraciones. 1983, Neuquén. Julio 1983.
- Encuentro de iglesias hermanas de zona de frontera Chileno-Argentino. 1985. Bariloche, Argentina 22-26 de abril de 1985.
- González, Tomás. 1985. "Migraciones y la opción preferencial por los pobres", Encuentro de iglesias hermanas de zona de frontera Chileno-Argentino. Bariloche, Argentina 22-26 de abril de 1985.
- I Curso Regional sobre legislación de migración. 1976. Osorno, 7-8 de mayo de 1976.
- I Encuentro Argentino-Chileno de obispos de la Región Sur. 1976. San Carlos de Bariloche, Argentina, 9-10 de Marzo de 1976.
- II Encuentro Argentino-Chileno de Obispos de la Región Sur sobre pastoral de Migración. 1977. Puyehue, Osorno, Chile, 27-28 de abril de 1977.
- III Curso y Encuentro regional de responsables pastoral de migraciones. 1977. Temuco, Chile, 14-18 noviembre de 1977.
- III Encuentro Argentino-Chileno Obispos Región Sur Pastoral de Migraciones. 1978, General Roca, Argentina, 10-12 de junio de 1978.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Ministerio de Relaciones Exteriores, "Los chilenos en Argentina. Análisis y conclusiones del registro de chilenos en Argentina y su comparación con la migración chilena en el resto del mundo", Republica de Chile. 2004. Disponible en internet en

<http://www.chilesomostodos.gov.cl/wp/wp-content/uploads/2015/07/CHILENOS-EN-ARGENTINA.pdf>, 10 de septiembre de 2015.

IV Encuentro regional responsables de migración de Argentina y Chile. 1979. Puerto Montt, Chile, 26-31 de Marzo de 1979.

V Encuentro Regional Responsables de Pastoral de Migración de Argentina y Chile. 1980. Puerto Montt, Chile, 12-17 de Septiembre de 1980.

Valdés, Francisco. 1977. “Nuevo enfoque para una pastoral de Migrantes”. Osorno, Chile.

Villegas, Beltrán. 1978. “Evangelización y Migración”, *Documento N° 5*. Santiago de Chile: Ediciones 4° Mundo.

### *Testimonios orales*

Hessayne, Miguel Esteban. 2013. Entrevista con el obispo emérito de Viedma Miguel Esteban Hessayne, 29 de enero de 2013.

Villagrán Muñoz, Jorge. 2012. Entrevista con Jorge Villagrán Muñoz, Delegado diocesano de la Pastoral de Migraciones de Neuquén a partir de 1979, Neuquén, 12 de diciembre de 2012.



# RESEÑAS





# EL OCASO DE LA REPÚBLICA OLIGÁRQUICA. PODER, POLÍTICA Y REFORMA ELECTORAL 1898-1912

---

Martín O. Castro, Edhasa, Buenos Aires, 2012, 392 págs.

*Por Diego A. Ferreyra*

La historiografía política de las últimas décadas se ha caracterizado por revisar los enfoques tradicionales. Con respecto a las décadas finales del siglo XIX y los años previos al Centenario, y tomando como ineludible punto de partida el libro de Natalio Botana (1977, [2012]) sobre el “orden conservador”, se han propuesto nuevos abordajes sobre los mecanismos de representación política, los procesos de construcción de la ciudadanía política y la participación de un amplio espectro de sectores sociales en la esfera pública, sobre todo a través de la prensa y de la movilización en las calles. Es en esa línea en la que se inscribe este libro de Martín Castro.

El período sobre el que trata, entre 1898 (año en que tuvo inicio la segunda presidencia de Julio Argentino Roca) y 1912 (año de sanción de la Ley Sáenz Peña), se ha caracterizado en la Argentina por el impacto de la inmigración masiva, la importancia de la cuestión social y las consecuencias no deseadas del proceso de urbanización acelerada. A la par de estos cambios sociales, en la esfera política se evidencia un creciente faccionalismo de la clase dirigente y, fundamentalmente, el proceso de apertura electoral por parte de la elite conservadora que tuvo su punto de culminación con la denominada Ley Sáenz Peña.

Con relación a este último elemento, el libro de Martín Castro se interroga por las causas de esta apertura, para lo cual retoma y profundiza aquella línea historiográfica que la atribuye a la dinámica interna del régimen político y las estrategias utilizadas por los grupos reformistas que buscaban la transformación de las reglas del juego y la modernización de

las fuerzas políticas conservadoras con el objetivo de mantener el control del poder (Devoto, 1996; Halperin Donghi, 1999).

Como puede advertirse, las causas coyunturales señaladas corresponden a factores internos, lo que no supone necesariamente una negación por parte del autor de coyunturas similares en otros países en fechas relativamente próximas, cuyo tratamiento en este libro seguramente hubiera obligado a Castro a extender significativamente la investigación.

Apoyado en un exhaustivo análisis de los estudios historiográficos anteriores y de fuentes (principalmente correspondencia epistolar y diarios), Castro desarrolla en este trabajo dos líneas argumentativas que confluyen en la apertura del sistema electoral representado por la denominada Ley Sáenz Peña: por un lado describe y explica la profundización del faccionalismo dentro del Partido Autonomista Nacional (PAN), que partir de su fragmentación, iba debilitando su situación hegemónica. Por otro lado, detalla y analiza los diversos ensayos de modificaciones en la legislación electoral, promovidos por ciertos sectores de la elite política. Concluye finalmente que esos alineamientos facciosos generaron las condiciones propicias para la sanción de la Ley Sáenz Peña. Para beneficio del lector, Castro en este análisis evita la inclinación tradicional en la historiografía argentina de centralizar el estudio casi exclusivamente en Buenos Aires y el litoral, y abarca a todo el país.

Esta obra se ensambla perfectamente con el estudio que Paula Alonso (2003, 2010) hace de la dinámica del PAN durante las dos campañas presidenciales que tuvieron lugar entre 1880 y 1892, con especial énfasis en la política nacional y el sistema de “ligas” de gobernadores que tenían como objetivo la competencia por la sucesión presidencial de la república.

De acuerdo a lo que sostiene Castro, la importancia del PAN radicaba en que funcionaba como un paraguas protector de la competencia intraelite, a través del cual se canalizaban las tensiones provinciales y regionales. Definido por Alonso como una coalición de partidos provinciales débilmente estructurada, el PAN hizo posible –como plantea el autor- la conformación de una elite política con bases de apoyo principalmente en el interior del país, con Roca como factor estructurante.

En palabras del autor, el presidente desempeñaba un rol clave en la sucesión presidencial y en las alineaciones en cada facción, diluyendo los límites existentes entre el estado y el PAN. Consecuentemente, durante la

primera década del siglo XX la influencia de las ligas sobre la política nacional provocó disrupciones y encontró obstáculos en un contexto de decadencia del PAN y de ascenso de coaliciones de poder atravesadas por el clivaje roquismo/antiroquismo, más interesadas en dismantelar de la maquinaria política roquista que en introducir reformas electorales, lo que explica –según el autor- su heterogeneidad.

Castro se ocupa posteriormente de analizar cómo la coyuntura de esta creciente fragmentación se combinó en la época con la introducción de la retórica reformista a la que los líderes políticos opositores recurrieron a fin de confrontar la máquina política roquista.

Al respecto, el autor señala que las dos importantes reformas electorales (la roquista de 1902 y la saenzpeñista de 1912) fueron precedidas por una situación política que generó las condiciones propicias para que esas reformas prosperaran.

El primer caso se da en el contexto de la crisis política de 1901, originada por la discusión sobre el proyecto de unificación de la deuda pública (cuyo acuerdo contenía, a juicio de los manifestantes, cláusulas atentatorias de la soberanía nacional), hecho que provocó protestas de estudiantes universitarios y sectores medios urbanos. Según señala el autor, la reforma de 1902 surgió como reacción frente a las amenazas de inestabilidad política por parte de facciones y grupos porteños, fundada en la falta de representación formal de los sectores emergentes. Sin embargo, Castro sostiene que, a pesar de la relevancia que tuvo la movilización en las calles (sobre todo en Buenos Aires), ello no pudo ser capitalizado electoralmente por sectores políticos urbanos porteños, ya que el impacto de estas prácticas se vio limitado por la propia dinámica facciosa, y quedó absorbida por la ya comentada fragmentación del PAN y la ruptura de Pellegrini con Roca producida en 1903.

La Ley Sáenz Peña, en cambio, constituye para el autor la etapa final de un proceso que se inicia con la acción de dismantelamiento del aparato roquista que llevó adelante el Presidente Figueroa Alcorta. Castro plantea que, más que prevenir revueltas sociales que pusieran en riesgo las bases del estado, la preocupación del Presidente Roque Sáenz Peña residía en dar respuesta a la cuestión nacional, ofrecer mecanismos transparentes de circulación de las elites y terminar con el fraude electoral.

Sin embargo, observa el autor, estos intentos reformistas debieron enfrentar en el Congreso prácticas concretas obstruccionistas que buscaron retrasarlo o impedirlo, encabezadas por aquellos que veían su capital político amenazado, e interpretaban la introducción de estas modificaciones como un proceso de “institucionalización de la incertidumbre”. Castro considera que, de no haber sido por la fragmentación y desorganización de los miembros opositores de la elite política y, sobre todo, por la influencia presidencial que garantizó el compromiso de los gobernadores y los votos necesarios en el Congreso, estas reformas hubieran sucumbido.

Probablemente el aporte más significativo del libro reside en el análisis que realiza del programa político de Roque Sáenz Peña, y de la relación entablada entre su gobierno, la facción saenzpeñista y el grupo de intelectuales nacionalistas preocupados por el impacto negativo de la inmigración masiva sobre los principios que vinculaban a la comunidad nacional y sobre el proceso de construcción del estado nacional.

El programa político de Roque Sáenz Peña perseguía, en palabras de Castro, una renovación y circulación de las elites políticas y ofrecía a notables católicos, ex juaristas, estudiantes universitarios y empresarios nacionales, la posibilidad de su reingreso a la política tras haber sido excluidos durante el roquismo.

La preocupación de Sáenz Peña estaba puesta, como acertadamente sostiene Castro, no solo en debilitar el predominio de las maquinarias políticas y desterrar las prácticas electorales fraudulentas, sino especialmente en regenerar al estado, y “argentinar” a una sociedad cosmopolita y fragmentada por causa de la modernización, que había recibido una importante cantidad de inmigrantes, valiéndose para ello de instrumentos tales como la reforma electoral, la educación pública y el servicio militar.

El autor también transita un aspecto poco estudiado de ese período: la participación de los notables católicos en la coalición denominada Unión Nacional, compartiendo espacio político con el liberalismo secularista y anticlerical, hasta hace no tanto tiempo su enemigo acérrimo. Castro atribuye esta “armónica convivencia” a la importancia asignada por ambos a la “cuestión nacional”, su antirroquismo y la necesidad de saneamiento de la política.

El autor dedica la última parte de su libro al análisis de las consecuencias de la reforma electoral en relación con la misma existencia del PAN, la dispersión de las fuerzas conservadoras y sus posibilidades de adaptación al nuevo escenario.

De acuerdo a lo que sostiene Castro, desde el punto de vista de los elementos conservadores, el experimento saenzpeñista fracasó, ya que estas fuerzas no pudieron superar el faccionalismo y formar un partido político unificado y cohesionado que enfrentara al Partido Radical. En una coyuntura de debilidad y desorganización de las facciones conservadoras - argumenta el autor- la carencia de una conducción presidencial que diera alguna cohesión a la variedad del universo faccioso nacional (a raíz de la decisión de Sáenz Peña de colocarse por encima de la política partidaria y sus luchas), y la importancia que revestían los partidos políticos organizados para la obtención de un éxito electoral, impidió que la estrategia saenzpeñista se convirtiera en una alternativa a lo destruido, generando en cambio una profundización del faccionalismo.

¿Qué rol les cupo a las provincias en esta reforma electoral? El trabajo no lo señala especialmente, si bien queda suficientemente claro que las provincias ya no tenían para esta época la importancia de otrora, cuando formaban parte de la maquinaria roquista. Probablemente consideraran que el cambio no era relevante para ellas, cuando advirtieron que no modificaba en absoluto el *statu quo* local. Como sostiene Castro, las facciones provinciales se alinearon al Presidente a fin de evitar la intervención presidencial en la política provincial, hecho que no interrumpió las prácticas clientelísticas ni debilitó la importancia de los caudillos provinciales en su rol de intermediarios en la política local. En definitiva, sin un partido oficial que mediara en la competencia entre las facciones, la influencia de los partidos provinciales sobre las decisiones en sus propios distritos se restringió sensiblemente, lo que provocó un incremento de la fragmentación y la inestabilidad.

El libro de Castro sorteja con éxito el riesgo de quedar atrapado en una visión sesgada e ideologizada de un período ya de por sí polémico. Representa un aporte muy relevante para la historiografía del período por el equilibrado análisis que realiza de la dinámica facciosa en el ocaso del régimen conservador y los entrecruzamientos que propone entre la

coyuntura de la época y los ensayos de apertura del sistema político a través de la reforma de la legislación electoral.

### Referencias

Alonso, Paula (2003) “La política y sus laberintos: el Partido Autonomista Nacional entre 1880 y 1886”, en Hilda Sabato y Alberto Lettieri (eds.), *La vida política en la Argentina del siglo XIX. Armas, votos, voces*. Buenos Aires, FCE.

\_\_\_\_\_ (2010) *Jardines Secretos, legitimaciones públicas. El Partido Autonomista Nacional y la política argentina de fines del siglo XIX*. Buenos Aires, Edhasa.

Botana, Natalio (2012), *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*. Buenos Aires, Sudamericana.

Devoto, Fernando J. (1996) “De nuevo el acontecimiento: Roque Sáenz Peña, la reforma electoral y el momento político de 1912.”, *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana "Dr. Emilio Ravignani"*. 3ra serie, 14 (1996).

Halperín Donghi, Tulio (1999) *Vida y muerte de la República verdadera (1910-1930)* Buenos Aires, Ariel.

# CONSTITUIR EL GOBIERNO, AFIANZAR LA JUSTICIA. EL PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (1853-1881)

---

**María Angélica Corva, Colección Historia Argentina, coedición de Prohistoria Ediciones - Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho (INHIDE), Rosario, 2014, 364 págs.**

*Por Horacio García Bossio*

La mirada sobre la justicia como valor y como poder del Estado – esencial en un sistema republicano– es presentada en forma fascinante por María Angélica Corva en su libro *Constituir el gobierno, afianzar la justicia. El Poder Judicial de la provincia de Buenos Aires (1853-1881)*, Colección Historia Argentina, coedición de Prohistoria Ediciones - Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho (INHIDE), Rosario, 2014, 364 páginas. La historiadora (Doctora en Historia de la Universidad Nacional de La Plata, investigadora de la UNLP y miembro del INHIDE) pone en consideración en este estudio uno de los temas más demandados por la sociedad civil a la clase política en los últimos años: la imperiosa necesidad de acceder a una justicia más creíble e independiente, que garantice al ciudadano común sus derechos y garantías constitucionales. Frente a la indefensión y a la impotencia ciudadana por la sensación de inseguridad, surgen a borbotones los pedidos de imparcialidad, legitimidad y autonomía del poder judicial y de sus jueces.

Las más variadas opiniones en torno a las reformas en la administración de justicia son esgrimidas por distintos sectores del cuerpo social, quienes creen tener las mejores soluciones para asegurar una justicia para todos. Muchos de los reclamos actuales ya fueron pensados y debatidos por los juristas que se abocaron en el siglo XIX al proceso de construcción del

Estado provincial. Un breve recuento de los desafíos que animaron esos hombres públicos – y que quedaron expuestos en el texto de la Constitución provincial – siguen sorprendiendo por su persistencia: a) la elección popular de los jueces; b) el juicio por jurados; c) la autarquía del poder judicial, para manejar su propio presupuesto y así ser verdaderamente independiente; d) la formación de los magistrados; e) el poder de contralor (superintendencia) de la Corte sobre las distintas instancias de la organización judicial; e) quien debe elegir y remover a los miembros del poder... Todos estos temas son abordados con maestría en la obra, escrita con un estilo fluido que convida al lector a penetrar en el ámbito judicial como parte de los saberes del Estado.

Es en este punto donde se sostienen los dos pilares fundamentales de la obra de María Angélica Corva, concibiendo al libro (fruto de su tesis doctoral): 1) como un sólido estudio académico, ya la autora sostiene que uno de los objetivos de su proyecto fue

...la necesidad de crear una especie de “guía” para la selección y catalogación de documentos judiciales y para el acceso de los investigadores de las ciencias sociales a la fuente judicial, ya sea para su estudio en sí o para la búsqueda de información. (pág. 363)

2) a su vez se presenta la obra como un aporte epistemológico original desde donde todo cientista social debería ubicarse si pretende estudiar el origen, la estructura y el funcionamiento del poder judicial en el marco de la construcción del Estado, siguiendo el principio de la división de poderes. Para ello María Angélica Corva asume

...la formulación de una propuesta de abordaje de la historia del poder judicial como un todo, posible de seguir desarrollando en el tiempo y en otras provincias, que sirva sobre todo para quienes tienen la responsabilidad de preservar un poder judicial independiente que administre una justicia al alcance de todos. (pág. 363)

También la autora desafía provocadoramente a quienes quieren parcializar los estudios históricos, segmentándolos en categorías tales como historia de la justicia, historia del derecho, historia de las ideas o historia



política, ya que María Angélica Corva asume una mirada del proceso de construcción estatal en clave de complejidad. El núcleo del libro es delineado claramente por la autora:

El propósito central de esta obra es estudiar el proceso de constitución y consolidación del poder judicial como parte constitutiva del Estado de la provincia de Buenos Aires entre 1853 y 1881. La investigación está centrada en la justicia definida como formal, encarnada en la ley y puesta a consideración de hombres que formaban una institución, un poder del Estado, el poder judicial. Los modelos europeos que inspiraron los primeros intentos de organización institucional marcaban un claro predominio del poder ejecutivo o del poder legislativo, por ello se dio una estrecha relación entre política y judicatura hasta la organización nacional y podríamos decir, difícil de superar hoy (pág. 3).

La obra define desde su Introducción qué se entiende por justicia, desde los clásicos hasta las aproximaciones más críticas (pasando por Aristóteles, Hobbes, Elster, Foucault, Rawls, Prodi) como también pone a consideración las diversas aproximaciones conceptuales sobre el Estado.

El libro está dividido en once capítulos, los tres primeros están dedicados a los antecedentes inmediatos del período en estudio y a las ideas de quienes proyectaron la administración de justicia. Los capítulos IV al VI analizan las distintas instancias del poder judicial previo a la constitución provincial de 1873 y los capítulos VII al IX al posterior. Los capítulos X y XI analizan dos casos para observar en funcionamiento al sistema judicial y a sus protagonistas a lo largo de estos treinta años.

En el capítulo I se presentan y analizan las principales disposiciones que afectaron a la administración de la justicia desde 1810, buscando rastrear las ideas que acompañaron el proceso que llevó a la ley de 1821 –punto de llegada y de partida– y los cambios (novedosos o no) de la organización judicial que proponía.

Partiendo del contenido de la ley que en 1821 modificó la organización judicial, en el capítulo II se propone indagar en los proyectos de organización judicial, la bibliografía académica, los mensajes de los gobernadores, leyes y decretos relacionados buscando determinar las ideas y conceptos liberales innovadores en el discurso político y jurídico sobre los

que se pretendía estructurar y hacer funcionar el sistema judicial. En el capítulo III se realiza una cuidadosa lectura del pensamiento de dos políticos y juristas, Vicente Fidel López y Antonio E. Malaver, que expresaron sus ideas sobre la formación y el funcionamiento de los organismos judiciales de la provincia.

El objetivo del capítulo IV es conocer y analizar la justicia de paz como organismo administrativo y judicial y su relación con el Gobierno y los otros órganos judiciales. Para ello se dividió el capítulo en tres partes. En la primera se determina la concentración de funciones de gobierno, policiales y judiciales en el juez de paz, que se prolongó más allá de la sanción de la Constitución provincial, y la ampliación de competencia de los jueces de paz en los distintos aspectos de la organización local. En la segunda se introduce en un juzgado a través de sus notas, como estudio de caso para determinar su movimiento y sus relaciones de gobierno y judiciales. Finalmente, se describe la preocupación por la descentralización que manifestaban los hombres de Estado y que apuntaba, fundamentalmente, a lograr que el juez de paz se convirtiera en la base del sistema judicial provincial, terminando con su poder omnímodo.

Este capítulo V está dedicado a estudiar en primer lugar cómo se conformó la primera instancia en todos sus fueros y para toda la provincia. Luego describe las características de la magistratura, para finalmente determinar quiénes la ocuparon en esa primera instancia. El capítulo VI será de especial interés definir las atribuciones del Superior Tribunal, centrándose en lo referido a la corrección disciplinaria y de enjuiciamiento, y a la competencia en los conflictos entre el poder ejecutivo y los particulares. Basados en los debates de los legisladores provinciales, establece qué papel jugaba el poder judicial como parte fundamental del proyecto liberal, asentado sobre la autoridad de la ley y la división de poderes del Estado provincial.

Las nuevas preguntas en el capítulo VII, específicamente están relacionadas con el concepto de garantía; garantías para el magistrado como administrador de justicia y para el pueblo como receptor de esa justicia. Las respuestas a esas preguntas se buscan en los debates constitucionales que se desarrollaron entre 1870 y 1873, teniendo presente la relación entre lo político y lo jurídico, permanentemente puesto de manifiesto en los discursos de las sesiones de la Convención. Luego de acceder a la

conformación del poder judicial en sus distintos niveles, la autora analiza los debates de la Constitución provincial, concluida en 1873, como un “momento bisagra”, en que se articularon un punto de llegada y otro de partida.

En el caso concreto de la estructura judicial de la provincia de Buenos Aires, en el capítulo VIII se determina cómo se organizó el poder judicial en general, después de la Constitución provincial de 1873, y se intenta establecer la participación de los tres poderes en la organización del nuevo poder. Conociendo la estructura que el sistema judicial, el objetivo del capítulo IX es determinar entre 1875 y 1881 quiénes lo conformaron, reflejando todos los movimientos de personal (nombramientos, renunciaciones, fallecimientos, reemplazos, etc.).

El brutal asesinato en 1856 de un pintor de la sociedad porteña y la condena a muerte de su esposa –que lo planeó– y de sus ejecutores, constituye el núcleo del capítulo X, ya que este caso instaló en la agenda política de la provincia el debate sobre el indulto de la pena capital y sobre la división de poderes del Estado que se estaba organizando. A lo largo de los doce años que se extendió la causa puede observarse en acción a todos los agentes judiciales de la justicia criminal (incluidos algunos de la justicia civil relacionados con los bienes y los hijos del difunto), desde el alcalde hasta los magistrados del Superior Tribunal. El expediente se convierte así en un observatorio de la organización y el funcionamiento de la justicia criminal vistos desde distintas perspectivas. El capítulo se desarrolla siguiendo la evolución de la causa por dos razones; en primer lugar porque permite conocer el funcionamiento del “universo judicial” en el que magistrados, funcionarios, agentes judiciales, víctimas y victimarios se mueven. En segundo lugar por ser necesario para comprender la trayectoria de los enunciados normativos de garantías que se sancionaron en estos años.

Finalmente, el capítulo XI María Angélica Corva se propone conocer la relación entre administración de justicia y propiedad. Siguiendo el litigio entre Luis Goya, dueño de tierras del Fortín Esperanza, y los chacareros, a quienes fueron prometidas, la autora sigue todo el derrotero del proceso legal para la resolución de los conflictos planteados.

Por último, cabe mencionar resaltar que el título del libro se basa en el texto del preámbulo de la Constitución de la provincia de Buenos Aires de 1873: “declaran haberse reunido con el objeto de constituir el mejor

gobierno de todos y para todos, y afianzar la justicia”. De allí que María Angélica Corva haya sabido descubrir no sólo el espíritu de época de los juristas que conformaron uno de los poderes claves del Estado, sino que propone un itinerario de reflexión para los futuros magistrados y legisladores en su búsqueda de nuevos horizontes institucionales.

# ¿QUÉ NOS HACE MÁS NACIÓN? DESAFÍOS DEL DESARROLLISMO FRONDICISTA-FRIGERISTA

---

**Horacio García Bossio, Edunla, Lanús, 2015, 2ª ed. (1ª ed. 2014)**

*Por María Angélica Corva*

El libro de Horacio García Bossio constituye un aporte original al estudio del desarrollismo frondicista- frigerista, inscripto en el campo de la historia de las ideas. En la Argentina, la política implementada por el gobierno de la Unión Cívica Radical Intransigente de Arturo Frondizi (1958-1962), acompañado por su alter ego Rogelio Frigerio ha sido abordada por cierta bibliografía publicada en los últimos años inscripta en una serie de ensayos, muchos de ellos auténticos panegíricos (como el de Emilia Menotti sobre Frondizi y el de Mario Morando sobre Frigerio) e investigaciones académicas (empezando por el trabajo “fundacional” de Alain Rouquiè). La visión sobre el presidente ucrista oscila desde identificarlo como un estadista (Hugo Gambini y Albino Gómez), como el primer mandatario operando en una coyuntura crítica (Nelly Casas), como “visionario” que supo “entender” un nuevo modelo de inserción internacional (María Llairó-Raimundo Siepe) o como el protagonista casi “maquiavélico” de alianzas y acuerdos políticos secretos y contradicciones extremas entre el discurso y la praxis (Szusterman).

Sin embargo, la bibliografía citada da cuenta de que Frondizi sólo sería “plenamente desarrollista” después de su encuentro con Frigerio. La pregunta sería entonces ¿cuándo y por qué adoptó Frondizi las ideas frigeristas y cuáles eran los interrogantes claves? En la introducción, al referirse a los objetivos de la obra, García Bossio las desgana al señalar que:

Las preguntas se hundían en la opinión pública como una daga filosa: ¿somos un país rico o pobre?, ¿petrolero o con petróleo?, ¿una nación minera o con minerales?, ¿con una estructura industrial o agroimportadora? Y calando todavía más hondamente, ¿de qué servía ser “potencialmente” desarrollado sin se seguían reproduciendo las conductas de sumisión y dependencia?, ¿para qué seguir defendiendo un discurso idealista nacionalizante si los recursos básicos que llevaban a la verdadera liberación estaban enterrados en el subsuelo sin poder ser extraídos?, ¿para qué nacionalizar burocráticamente las decisiones mientras se debían importar esos mismos recursos que alentaban y permitían la verdadera emancipación? En otras palabras, dentro del desafío frondicista- frigerista la cuestión se debatía en esta pregunta esencial... ¿qué nos hace más nación? En este libro nos proponemos responder a estos interrogantes, desplegando analíticamente – en clave de complejidad – las variables que consolidaron el programa desarrollista argentino, aunque ello implique cuestionar algunas miradas historiográficas consolidadas y ciertos clichés ideológicos... (pág. 6)

García Bossio estructura su libro en cuatro partes. En la primera, titulada *Clima de ideas* se describe la aparición del concepto del desarrollo, con su carácter multiforme y pretendidamente humanista frente a los análisis ahistóricos, modélicos y matemáticos de la corriente ortodoxa del pensamiento económico dominante (*mainstream*). El punto de partida es analizar el origen creativo y complejo del concepto de desarrollo (*development*) como categoría conceptual clara y distinta de sus antecedentes dentro del marco de la economía política: la riqueza (*wealth*) y el crecimiento económico (*growth*).

Los primeros capítulos desagregan conceptualmente las ideas sobre el desarrollo, a partir de identificarlas en dos grupos. El primer grupo recoge aquellas teorías nacidas en las universidades y centros de reflexión (*think tank*) por fuera de la influencia de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) precediendo algunas y continuando otras las tesis propuestas por el denominado estructuralismo latinoamericano (primera parte del capítulo 1). Tanto las ideas de Raúl Prebisch- Celso Furtado así como los Informes y Misiones cepalinas (en una suerte de contrapunto entre

la teoría y la praxis del desarrollo) se las describen en la segunda parte del capítulo inicial.

En el segundo grupo se analiza la vía socialcristiana, que vio la luz en los círculos cristianos europeos – con evidente impacto en las esferas vaticanas- y su recepción en ciertos grupos católicos argentinos preocupados por la “cuestión social” (capítulo 2).

Las propuestas originales autóctonas sobre el desarrollo, de matriz frigerista, constituyen el núcleo básico de la segunda parte, titulada Orígenes del desarrollo argentino. En ella se intentará describir las raíces del movimiento proto-desarrollista nacional, utilizando como fuentes originales los escritos del staff frigerista, que reflexionaban tempranamente en 1946 sobre los desafíos del desarrollo, cuando esta categoría no estaba suficientemente explicitada en los ámbitos académicos o políticos (capítulo 3).

Luego se presentan las ideas de Frigerio en relación a la alianza estratégica y programática con Perón en el exilio. Las opciones oscilaban en torno a la búsqueda de aquella fórmula que le permitiera, o bien resolver los mecanismos que sostenían el clivaje peronismo-antiperonismo o, en su defecto, aquella que le redituara una solución de integración por interpósita persona (fijando el eje en la figura de Frondizi). Frigerio estaba convencido de que más allá de la conveniencia para ambas partes de un acuerdo preelectoral (su visión estratégica) existía una base conceptual común, el “nacional desarrollismo” (capítulo 4).

A la tercera parte del libro, denominada Babel – como arquetipo de la confusión de lenguajes y antesala de la ruptura de las alianzas ideológicas y políticas – García Bossio la caracteriza por la fragmentación del discurso nacionalista y “mercadointernista”- industrialista- antiimperialista. Esta fue la resultante de la yuxtaposición de significados en torno a qué se entendía por desarrollo, provocando la disolución de acuerdos pretendidamente estratégicos (ciertas coincidencias programáticas de Perón con Frigerio) que llevaron a la radicalización polarizante de las posiciones políticas, a partir de 1958-1959. Es decir que, luego de un primer movimiento genético, sigue el núcleo central de la tesis de García Bossio: las voces del campo político y académico, con sus distintas vertientes ideológicas, se encontraron en medio de un torbellino de incomunicación y de imposibilidades para decodificar el concepto del desarrollo; creían estar discutiendo sobre un

concepto que les era ambiguo y esquivo (aunque sea este fenómeno algo singular y propio de la polisemia del lenguaje). Como en una Babel enloquecedora cuyos escalones se sostenían en la trampa de la homonimia, los protagonistas y sus ideas se hallaban desorientados e incapacitados para reconocer una misma matriz eidética. Como en un laberinto borgeano o, mejor aún, como en una torsión conceptual propia de una cinta de Möbius, se acude a la transformación- pasaje- mutación- cambiando-sin dejar de ser de la prédica “nacional desarrollista” al “desarrollismo a secas”.

En él se analiza el instante de confusión y/o yuxtaposición conceptual sobre la categoría de desarrollo, especialmente sobre el rol clave del capital financiero y de las inversiones extranjeras directas (IED) como esenciales para impulsar “hacia adelante” a las economías insuficientemente desarrolladas. Es el momento donde distintos grupos hablan del desarrollo pero quieren significar cosas distintas. Es el escenario controvertido del paso de un “nacional desarrollismo” a un “desarrollismo propiamente dicho” (capítulo 5).

Luego se demostrará la torsión conceptual operada en los discursos de Frondizi- Frigerio, a través del análisis de cuatro obras fundamentales:

1º) la Declaración de Avellaneda (4 de abril de 1945) y el Programa de Chascomús (1961) como los dos documentos claves en la construcción de la Intransigencia radical y como el espejo de la mutación ideológica del desarrollo nacional entendido de dos maneras distintas. 2º) Petróleo y Política, el escrito fundacional del opositor Arturo Frondizi (en 1954) como una reflexión ex ante – no sólo del tema petrolero– sino como una matriz hermenéutica particular en torno al desarrollo nacional. 3º) Petróleo y Desarrollo, escrito veintiocho días antes del Golpe de 1962 y que recogía las posturas de Frigerio sobre el papel esencial del petróleo en el modelo desarrollista. 4º) Petróleo y Nación, escrito ex post (de 1963), donde el derrocado políticamente y derrotado económicamente ex presidente Frondizi pretendía explicar su viraje discursivo al desarrollismo a secas, más allá de las posibles contradicciones entre propuestas preelectorales y la praxis gubernamental (capítulo 6).

En la cuarta parte del libro, denominada la Dispersión, se describe un horizonte que osciló entre el estupor inicial y una rápida y brutal diáspora de los antiguos aliados del proyecto desarrollista frigerista- frondicista. Las reacciones fueron evidentemente desconcertantes (no podían serlo de otro



modo) ante lo que se consideraba una inconsistencia programática, y las primeras miradas engendraron calificativos previsibles hacia el binomio del Presidente Frondizi y de su asesor Frigerio: desconcierto, traición, entrega. Frigerio aparecía como “traidor y culpable”, tanto para la propia Unión Cívica Radical Intransigente por el triunfo de un “nuevo Frondizi desarrollista” (que se sostenía en la Declaración de Chascomús) y no “por el verdadero Frondizi ucrista” – atado a la denominada Declaración de Avellaneda– como para la Unión Cívica Radical del Pueblo (“continuista” de la Libertadora) por el pacto con Perón.

De allí que García Bossio recoge la figura de Rogelio Frigerio, quien se presentaba a sí mismo como aquel que no sólo proponía una nueva dialéctica superadora de las antiguas dicotomías ideológicas que dividieron el escenario político nacional (con su modelo de integración y desarrollo) sino como quien –relegando a las vacías e inoperantes “izquierdas nacionales”– encarnaba un discurso de base “marxista” (según se jactaba en proclamar) pero que era capaz de atraer a la masa peronista a ese nueva síntesis superadora, incluyendo en ese nuevo escenario de seducción al mismísimo Perón (capítulo 7).

Finalmente, en el último capítulo se describe la fuga como columnistas notables de la segunda etapa de la revista *Qué* de los forjistas Arturo Jauretche y Raúl Scalabrini Ortiz, quienes estaban convencidos de la posibilidad de una programa nacional de desarrollo y vieron como Frigerio engañó o confundió, de alguna manera a Frondizi, y lo hizo virar en falso hacia un programa distinto. Finalmente, se analiza el pensamiento de un Frigerio exiliado en su propio gobierno, quien en su ostracismo escribió *Las condiciones de la victoria* (1959).

Por último, en las consideraciones finales, García Bossio propone: a) un modelo heurístico original que intenta sintetizar la complejidad del discurso y de las decisiones políticas del frigerismo-frondicismo y b) un análisis en torno a la figura de Frigerio y del desarrollismo como una experiencia *ex post* como relato de lo ya ocurrido, que dejó un espacio para la reflexión académica reflejado en la enorme proliferación de teorías explicativas, con publicaciones aparecidas después de 1958, es decir cuando el desafío desarrollista ya había sido puesto en práctica o ya había dado muestras de sus dificultades.



## **Indicaciones para el envío de colaboraciones**

La Revista Colección recibirá los trabajos con pedido de publicación que sean enviados por correo electrónico a [coleccion@uca.edu.ar](mailto:coleccion@uca.edu.ar). La Revista sólo tendrá en consideración las colaboraciones que sean presentadas según las siguientes exigencias de forma:

### **Sobre la presentación**

1) Los trabajos deben ser presentados en formato “.doc” ó “.docx”, en letra “Times New Roman” tamaño 12, con interlineado de 1,5. Sólo serán considerados trabajos inéditos en idioma español, inglés o portugués.

2) Debe remitirse un resumen del contenido del artículo en el idioma del texto y otro en inglés, de no más de 1.200 caracteres con espacios cada uno. Además deben enviarse no más de 6 palabras clave en los dos idiomas que reflejen el contenido del artículo.

3) Debe remitirse en hoja aparte los datos del autor; para su evaluación anónima, el archivo que contiene el trabajo no debe presentar ningún dato identificatorio del autor. La bio-data del autor (de hasta 500 caracteres, incluyendo espacios), debe indicar: formación de grado y postgrado, pertenencia institucional y dirección de correo electrónico.

### **Sobre la extensión**

4) La extensión de los trabajos no podrá sobrepasar los 65 mil caracteres cuando correspondan a las secciones “Artículos” o “Lecciones y Ensayos”. Los caracteres serán contabilizados incluyendo espacios, y descontado el listado de bibliografía. Los apéndices serán tenidos en cuenta al momento de calcular la extensión total del trabajo presentado.

5) Por otra parte, el máximo de extensión será de 10 mil caracteres para las “Reseñas”. Las colaboraciones para esta sección no incluirán cuadros, gráficos o figuras de ningún tipo.

## Sobre las aclaraciones, notas, referencias bibliográficas y cuadros

6) Toda aclaración con respecto al trabajo (presentación previa, colaboradores, agradecimientos, etcétera) se indicará con un asterisco en el título remitiendo al pie de página.

7) Las notas al pie se reservarán exclusivamente para adicionar contenido al cuerpo del documento, mientras que la referencia de bibliografía se realizará según el sistema americano o autor-fecha (Chicago Manual of Style 16a Ed.).

8) En cuanto a las notas, se procederá de la siguiente manera: a) deberán ser numeradas correlativamente; y b) colocarse al pie de la página correspondiente. En caso que corresponda referenciar bibliografía en la propia cita al pie, tal referencia también se realizará según el sistema autor-fecha.

9) En cuanto a las referencias bibliográficas en el cuerpo del texto, ellas podrán consignarse siguiendo el procedimiento del sistema autor-fecha, indicando entre paréntesis apellido del autor y año de edición. Adicionalmente, puede indicarse, separado por una coma, número(s) de página(s). En caso de referenciarse más de una obra de autores diferentes, se separarán por un punto y coma.

Por ejemplo:

(Sartori 1992, 128-134).

(O'Donnell 1982; Mainwaring 1997, 372)

10) En el listado de referencias bibliográficas, en el caso de libros, deberán incluirse los siguientes datos: a) apellido y nombre del autor; b) año de publicación (separado por puntos); c) título de la obra, en cursiva; d) lugar de publicación y editor (separado por dos puntos); f) volumen, tomo, etcétera, si lo hubiera.

Por ejemplo:

Sartori, Giovanni. 1992. Partidos y sistemas de partidos. Madrid: Alianza Editorial.

Metcalfé, Les y Sue Richards. 1989. La modernización de la gestión pública. Madrid: Instituto Nacional de la Administración Pública.

11) Si se trata de un artículo de revista, de uno incluido en un libro colectivo o equivalente, el título de tal artículo irá en letras rectas y entre comillas, destacándose en cursiva la obra o revista en que fue publicado.

Por ejemplo:

Ducatenzeiler, Graciela y Phillip Oxhorn. 1994. “Democracia, autoritarismo y el problema de la gobernabilidad en América Latina”. *Desarrollo Económico*, vol. 34, no. 133 (abril-junio): 126-159.

Iazzeta, Osvaldo. 2000. “Los técnicos en la política argentina”. En *Estado y Sociedad: las nuevas reglas del juego*, coordinado por Oscar Oszlak, vol. II. Buenos Aires: EUDEBA.

12) En el caso que se trate de un artículo de diario o revista no firmado, se indicará el medio correspondiente en el lugar del autor.

Por ejemplo:

La Nación. 1999. “Otra severa advertencia de Rusia”. *La Nación*, sección «Exterior», viernes 26 de marzo de 1999, p. 3.

13) La cita textual de extractos de libros, artículos, etcétera se hará entre comillas y se reservará la letra cursiva para resaltar alguna parte del extracto, indicando que se trata de tramos resaltados por el autor.

Por ejemplo:

(Sartori 1992, 128; el destacado es mío).

14) Los cuadros, gráficos, diagramas, mapas, etc. se incluirán en hojas separadas del texto, con indicación de su ubicación final. Para una adecuada edición del artículo, en el texto deberá indicarse dónde estos deben ser intercalados, por ejemplo: [Insertar aquí Cuadro N° 1]. Estos deberán ser enviados en archivo original aparte (Microsoft Excel, o equivalente).

## **Protocolo de Revisión y Evaluación de Originales**

La Secretaría de Redacción de Colección, con el fin de mejorar la transparencia del proceso de evaluación de los artículos y ensayos, cree necesario que los autores y evaluadores conozcan los pasos que, desde la llegada del original hasta una eventual aceptación final, recorren los trabajos presentados.

### ***Acuse de recibo***

Colección se compromete a hacer acuse de recibo del original al autor, en un plazo inferior a siete días, excepción hecha de los recesos académicos.

### ***Evaluación Inicial***

Los documentos recibidos pasaran por una “doble revisión” inicial, una de contenido y otra de forma o estilo.

Primero, los originales serán revisados por los editores u otros especialistas del Consejo de Redacción. Esta revisión consiste en discernir su originalidad, relevancia e interés científico, para decidir su paso o no a revisión externa. Con el fin de no sobrecargar a nuestros evaluadores externos, Colección se reserva la posibilidad de rechazar trabajos en forma anticipada, brindando los motivos del caso.

En caso que la Revista prescinda de la evaluación externa, el autor será notificado en un plazo inferior a treinta días a partir del acuse de recibo del manuscrito.

Segundo, con el fin de subsanar errores antes de llegar a la instancia de evaluación externa, la Secretaría de Redacción hace una corrección preliminar de estilos. Por ese motivo, los autores pueden recibir una versión revisada del texto o ser consultados para solucionar dudas. En todos los

casos, sólo se enviará a evaluación externa versiones que cuenten con el visto bueno del autor.

Colección sólo iniciará el proceso de revisión de trabajos que se ajusten a las “Indicaciones para el envío de colaboraciones”. La adaptación de los originales a las normas de la Revista es responsabilidad de los autores.

### ***Evaluación Externa***

Si la revisión inicial es positiva, Colección someterá el manuscrito a un proceso de evaluación externo, en el que será mantenido el anonimato del réferi y del autor, y cuyos resultados serán dados a conocer en forma exclusiva al interesado.

Colección se compromete a guardar en la mayor confidencialidad no sólo la identidad del autor, sino también los contenidos del texto en proceso de revisión.

La evaluación de trabajos no implica compromiso alguno de aceptación. Sólo después de haber recibido el dictamen de la evaluación externa, Colección tomará una decisión sobre su eventual publicación; la Revista no publica trabajos que no hayan obtenido el aval del proceso examinador.

La evaluación externa dictaminará sobre los trabajos presentados de acuerdo a las siguientes categorías:

Publicable en su versión actual sin modificaciones.

Publicable, con recomendación al autor de que incorpore, a criterio del propio autor, las observaciones del dictamen.

Publicable, condicionado a que el autor incorpore las correcciones indicadas por el dictaminador.

No publicable.

Colección urge a sus evaluadores a revisar los manuscritos en un período de entre cuatro y seis semanas; esto permitirá contar con una decisión final

en menos de tres meses desde la comunicación a los autores del envío a revisión completa del manuscrito.

Los trabajos destinados a la sección “Lecciones y Ensayos” de la Revista pueden ser evaluados por árbitros vinculados a la Universidad o al Instituto, ajustándose a todas las demás exigencias del proceso de revisión regular (doble anonimato, publicación condicionada al resultado de la revisión, etc.).

Una vez concluido el proceso de evaluación, los autores recibirán la respuesta final de la Revista, acompañada por los comentarios de forma anónima elaborados por los réferis.

### ***Aceptación y Aceptación con recomendaciones***

Si las revisiones de los especialistas anónimos son favorables, el manuscrito será usualmente aceptado, condicionado a que el autor considere los comentarios y dudas propuestos en las revisiones.

Sólo muy ocasionalmente un manuscrito es aceptado sin requerir al menos ciertas revisiones mínimas.

### ***Aceptación condicional***

Si las revisiones de los especialistas anónimos son favorables, pero condicionan la publicación del trabajo a que el autor incorpore las correcciones indicadas, el manuscrito será rechazado con la sugerencia de que el autor considere los comentarios y reenvíe el manuscrito revisado.

Si el autor realiza los cambios y reenvía el manuscrito a Colección, este será enviado a uno de los especialistas anónimos originales y a un nuevo evaluador. En esta revisión, los especialistas evaluarán los comentarios y cambios realizados por el autor después de haber introducido las críticas originales. Este segundo proceso de revisión también es realizado de forma anónima.



Si las revisiones del manuscrito reenviado son favorables, se considerará “Publicable”.

### ***Intercambio entre evaluador-autor***

En caso que autores y evaluadores deseen ponerse en contacto, Colección proveerá de los medios para hacerlo, con el debido resguardo del anonimato. Este intercambio sólo ocurrirá con la aprobación de ambas partes.

### ***Corrección de pruebas de artículos aceptados para publicación***

Los autores podrán ser requeridos para la corrección de pruebas de imprenta, que habrán de ser devueltas en un plazo inferior a las 72 horas. No se permitirá la introducción de cambios sustanciales en las pruebas, quedando éstos limitados a la corrección de errores con respecto a la versión aceptada.

### ***Reserva***

Las opiniones expresadas en los artículos y trabajos publicados en Colección son de exclusiva responsabilidad de sus respectivos autores y no comprometen las opiniones del Instituto de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales.

La revista Colección se reserva los derechos de autor y el derecho de reproducir los artículos enteros en otros medios impresos y/o electrónicos. El envío de material, sea en forma impresa o electrónica, implica la aceptación de la totalidad de las reglas incluidas en el presente Protocolo de Revisión y Evaluación.