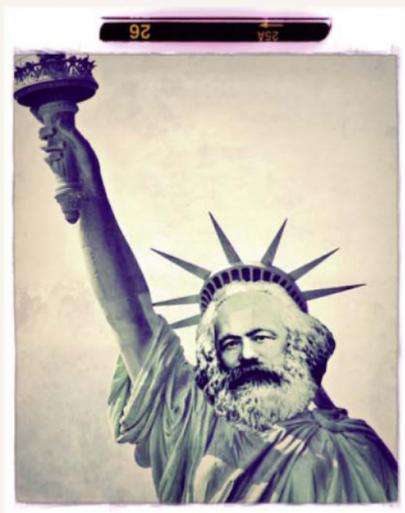


ALTERNATIVAS I DIMENSIÓN SOCIAL, POLÍTICA Y ECONÓMICA



Erik O. Wright, Herman Daly, Daniele Archibugi, David Held, Íñigo Errejón, Tomás R. Villasante, Luis Míguez, Alba Nogueira, M.ª Antonia Arias, José Manuel Naredo



Director - Santiago Álvarez Cantalapiedra

Jefa de redacción - Olga Abasolo Pozas

Consejo de redacción

Tanja Bastia (Universidad de Manchester)
Óscar Carpintero (Universidad de Valladolid)
Francisco Fernández Buey (Universidad Pompeu Fabra)
Javier Gutiérrez Hurtado (Universidad de Valladolid)
Yayo Herrero (Centro Complutense de Estudios e
Información Medioambiental)
Carlos Montes (Universidad Autónoma de Madrid)
José Manuel Naredo (Cuerpo Superior de Estadísticos
del Estado)
Gaby Oré (Centro por los Derechos Económicos y
Sociales)
Helena Villarejo (Universidad de Valladolid)
Nieves Zúñiga (Universidad de Essex)

Comité asesor

Daniele Archibugi (Universidad de Londres)
Pedro Ibarra (Universidad del País Vasco)
Isabell Kempf (Oficina del Alto Comisionado
para los Derechos Humanos)
Bichara Khader (Universidad de Lovaina)
Michael T. Klare (Hampshire College)
Saul Landau (California State University)
Maxine Molyneux (Universidad de Londres)

Papeles de relaciones ecosociales y cambio global es una revista trimestral publicada desde 1985 por el Centro de Investigación para la Paz (CIP-Ecosocial), perteneciente a la Fundación Hogar del Empleado (FUHEM). Con una mirada multidisciplinar, la revista aborda temas relacionados con la sostenibilidad, la cohesión social y la democracia, con la paz como eje transversal de análisis.

La revista está recogida sistemáticamente por las bases de datos: LATINDEX, DIALNET, DICE, ISOC-Ciencias Sociales y Humanidades, RESH, ARCE

© FUHEM. Todos los derechos reservados

CIP- Ecosocial

Duque de Sesto 40, 28009 Madrid

Teléf.: (+34) 91 576 32 99 – Fax: (+34) 91 577 47 26

cip@fuhem.es

www.revistapapeles.fuhem.es

I.S.S.N. - 1888-0576

Depósito legal - M-30281-1993

© de las ilustraciones: Javier Muñoz

Imagen de portada: Javier Muñoz

Para solicitar autorización para la reproducción de los artículos escribir a CIP-Ecosocial.
Las opiniones de los artículos publicados no reflejan necesariamente
las de CIP-Ecosocial y son responsabilidad de los autores.

Impreso en papel ecológico como parte de la política de buenas
prácticas en materia de sostenibilidad de FUHEM.

INTRODUCCIÓN 5

ENSAYO

Republicanismo hispano: asamblearismo vecinal y soberanía nacional. Siglos XVI-XXI 15
Grupo de Investigación AWC

ESPECIAL

ALTERNATIVAS I. DIMENSIÓN SOCIAL, POLÍTICA Y ECONÓMICA

El modelo “triádico” de sociedad en *Genealogies of Citizenship* de Somers 27

Erik Olin Wright

Una economía de estado estacionario. Estancamiento económico y economía de estado estacionario no significan lo mismo; nos enfrentamos a dos alternativas muy distintas 43

Herman E. Daly

La democracia cosmopolita: caminos y agentes 57

Daniele Archibugi y David Held

De las rupturas populistas a los Gobiernos de cambio en América Latina: apuntes para una mínima evaluación 87

Íñigo Errejón

Kerala: referencia internacional de planificación participativa 99

Tomás R. Villasante

Constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria y cláusula del Estado social 111

Luis Miguez Macho

SUMARIO

Servicios públicos y establecimiento de suelos de gasto para la garantía del Estado social en el contexto de crisis 121

Alba Nogueira y María Antonia Arias

El actual despotismo democrático y sus alternativas 131

José Manuel Naredo

PANORAMA

La primavera árabe: el día después 143

Bichara Khader

PERISCOPIO

España ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU 165

ENTREVISTA

Entrevista a Rafael Poch-de-Feliu. La crisis, la República Popular de China y la construcción europea 173

Salvador López Arnal

LIBROS

Memorias de la Tierra, de Miguel Brieua 187

Fernando Cembranos

¿Quiénes son los mercados y cómo nos gobiernan?, de Bibiana Medialdea (coord.), Antonio Sanabria, Luis Buendía, Nacho Álvarez, Ricardo Molero 189

Lucía Vicent Valverde

La democracia en marcha. Kerala: los retos de la planificación y las democracias participativas, de Rosa Pinto Berbel y Tomás Rodríguez Villasante 191

José Luis Fernández Casadavante

El desafío de la voluntad, de Roberto Lavagna 193

Leandro Martínez López

Introducción: crisis y capitalismo, ¿existe alternativa?

La situación social de España es lamentable. La crisis económica ha disparado el paro en la sociedad, y todo parece indicar que se van a alcanzar cotas de desempleo que no tienen precedentes.¹ La pérdida del puesto de trabajo puede iniciar una larga secuencia de penurias, entre las cuales, verse privado del hogar adquiere tintes dramáticos: desde el año 2008 –según las estadísticas del Consejo General del Poder Judicial– más de 166.000 familias han sido desahuciadas por el impago del alquiler o por no poder afrontar el importe de la hipoteca. Aunque, por comparación, le pueda ir mejor las cosas a la población ocupada, quien aún conserva su puesto de trabajo tampoco ha salido indemne de la recesión, particularmente ese 34% de la clase trabajadora que se encuentra sumida en la más sangrante precariedad laboral. El desempleo y el deterioro continuado del poder adquisitivo de los asalariados, han hecho que las rentas del trabajo pierdan peso en el reparto del valor del producto social en una medida que nos retrotrae a épocas muy lejanas.²

¹ Los datos de la Encuesta de Población Activa del Instituto Nacional de Estadística (INE) muestran que el año 2011 se cerró con 5.273.600 parados (el 22,8% de la población activa). Desde el comienzo de la crisis se han destruidos 2,7 millones de empleos. En el transcurso del 2011, el número de desempleados se incrementó en 577.000 y el Gobierno admite como probable –según las previsiones sobre las que ha presentado la Ley de Presupuestos Generales del Estado– un incremento de 602.800 nuevos parados para el presente año. Por su parte, Eurostat, señaló el 2 de abril que la tasa de desempleo de la zona euro es la peor cifra registrada desde que comenzó a elaborarla en 1998, siendo la situación laboral de España la causa principal de este deterioro al aportar cinco de cada diez nuevos desempleados. La oficina estadística de la Unión Europea sitúa a España a la cabeza del paro en Europa, con un 23,6% de la población activa desempleada y con un paro juvenil que, desde el mes de febrero, ya supera el 50%.

² La información que proporciona la contabilidad nacional del cuarto trimestre de 2001, refleja que la participación de las rentas empresariales en el PIB de la economía española superó el pasado año a la remuneración conjunta de todos los asalariados, culminando un largo proceso de retroceso que se inició hace más de tres décadas

INTRODUCCIÓN

Introducción

Por ello no es extraño que la crisis haya disparado también las cifras de pobreza. Los datos provisionales que ofrece la Encuesta de Condiciones de Vida del INE señalan que el 21,8% de la población española ya vive por debajo del umbral de la pobreza (el porcentaje más alto desde que el INE empezó a realizar esta encuesta). Para determinar este porcentaje se utiliza la noción de pobreza relativa: es pobre quien tiene una renta menor al 60% de la renta del hogar mediano (el hogar para el que la mitad de los hogares son más ricos y la otra mitad de los hogares son más pobres). Según esta definición, para una familia compuesta por dos adultos ser pobre significa en el año 2011 disponer de ingresos anuales inferiores a los 11.300 euros. Un nivel de ingresos que deja a una pareja en la que sólo uno de sus miembros trabaja como “milleurista” en una situación de privilegio frente a ese 21,8% de la población afectada de pobreza.³ Situación que es reveladora de que transitamos de lo malo a lo peor a velocidad de crucero. Si hasta hace poco el “milleurismo” era el símbolo de la degradación de las relaciones salariales, hoy, en el contexto de la crisis, es una aspiración nada despreciable para quien se encuentra precarizado o ha perdido su puesto de trabajo.

Esta degradación social apenas la puede amortiguar el sistema público de protección social por las limitaciones e insuficiencias que desde su origen lastran su evolución y que, en la actualidad, se muestran más evidentes tras los ajustes presupuestarios y la reforma constitucional relativa a la limitación del déficit. Recortes y reforma que, unidas a las del sistema de pensiones y a la del marco de relaciones laborales, han provocado un menoscabo sin precedentes de los derechos sociales de la ciudadanía. Ninguna estadística es capaz de reflejar el sufrimiento asociado al deterioro de las condiciones de vida de tanta gente. La desolación que provoca esta situación sólo es comparable al estupor que genera la ausencia de horizontes.

La necesidad de alternativas

Pero no basta con denunciar lo que está sucediendo. La crítica al modelo de organización social se encuentra limitada cuando se muestra infértil para ofrecer alternativas viables al (des)orden actual. Un pensamiento crítico incapaz de proponer horizontes nuevos y articu-

³ Datos que son coherentes con los que han ido apareciendo en distintos informes: la Red de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (EAPN, por sus siglas en inglés), ofrece un indicador agregado –indicador AROPE (*At Risk Of Poverty and/or Exclusion*)– que agrupa tres factores para evaluar la situación o riesgo de pobreza y exclusión social (la población con renta por debajo del umbral de pobreza; las personas que sufren privación material severa, variable que trata de ir más allá del nivel de ingresos profundizando en sus consecuencias; y las personas que viven en hogares con una intensidad de empleo muy baja o nula). Según este informe, más de diez millones y medio de personas en España –un 23.4% de la población– están en situación o riesgo de pobreza y exclusión social. Por su parte, la fundación Foessa, en el informe *Exclusión y desarrollo social. Análisis y perspectivas 2012*, recuerda que 580.000 hogares no reciben rentas del trabajo ni ninguna prestación por desempleo o transferencia de la Seguridad Social (el 3,3% del total de los hogares españoles, un porcentaje que se ha visto incrementado en un 34% desde que comenzó la crisis).

lar luchas por un orden distinto no pasa de ser una lamentación más o menos razonada. El pensamiento crítico debe servir para construir alternativas, pues se basa –como defiende De Sousa Santos–⁴ en la afirmación de que la realidad no se reduce a lo que existe, comprendiendo también el vasto campo de posibilidades que no han sido aún suficientemente exploradas.

Posibilidades que se han ido planteando a lo largo de la historia del capitalismo al ser ésta también la historia de las luchas de resistencia y de construcción de alternativas al propio capitalismo. La evolución de este sistema económico siempre se ha visto confrontada con comunidades, cofradías, mutualidades, fraternidades, gremios, sindicatos y fuerzas políticas, que plantaron cara a las distintas maneras con que la expansión del mercado capitalista debilitó y destruyó las condiciones sociales y medioambientales de esos grupos sociales. A esta larga tradición se suman, en la fase actual, resistencias y propuestas procedentes del ecologismo, el feminismo, las comunidades indígenas y campesinas y, en general, de aquellos movimientos que perciben la contradicción entre las relaciones capitalistas y las condiciones que garantizan la reproducción de la vida humana.

Alternativas hoy ¿a qué?

Es necesario plantear hoy alternativas a las pautas de organización de la vida económica que han metido a la sociedad en un hoyo, y que conminan a cavar más hondo una vez se está dentro del agujero. Sabemos lo que nos espera si no cambian las políticas y los principios de organización social. El discurso del poder se ha despojado de toda retórica: ha transmutado los medios en fines⁵ y ha declarado que se debe perseguir, como único objetivo, la «consecución de un clima de confianza para los negocios con el que atraer inversiones en un entorno altamente competitivo». Quien por estos lares no alcance todavía a discernir lo que se desprende de este postulado, que trate de imaginarse qué modelo de sociedad hay detrás de la pugna por conseguir el esperpéntico proyecto de Eurovegas del magnate estadounidense Sheldon Adelson.

Hay que impulsar alternativas a las respuestas miopes que contemplan la crisis actual simplemente como un desajuste del plano financiero. La crisis en la que estamos no sólo es financiera. Es una crisis más profunda de carácter ecosocial que se agravará a medida que se violenten los límites de la naturaleza y se agrande la brecha de la desigualdad. Cualquier salida que se plantee tendrá un corto vuelo si no interioriza las implicaciones del deterioro ecológico y social. Sin afrontar el alcance de la convergencia de estos tres planos no se

⁴ Boaventura de Sousa Santos (coord.), *Producir para vivir. Los caminos de la producción no capitalista*, FCE, México, 2011.

⁵ El control del déficit como un fin en sí mismo revela que los intereses de las personas han de quedar subordinados a los intereses financieros y que, en caso de conflicto, los primeros deben ser sacrificados en beneficio de los segundos.

encontrarán más que falsas salidas, porque ¿cómo soslayar los límites naturales que nos muestran que es una quimera el crecimiento indefinido en un mundo marcado por el colapso de los sumideros de gases de efecto invernadero o por el agotamiento de los recursos estratégicos que mueven la economía mundial? ¿Cómo sortear las barreras de la demanda efectiva con tan altos niveles de desigualdad? ¿Qué espacios ofrece la economía mundial para absorber los excedentes de capital y población sobrante que conviven uno al lado del otro en medio del sufrimiento humano y de las necesidades insatisfechas?

Ante las dificultades de encontrar salidas rentables para el capital excedente, ¿se redoblará la apuesta de explotar las últimas fronteras del capitalismo y/o se volverá a activar un nuevo ciclo especulativo mediante el impulso de un nuevo proceso de creación de riqueza ficticia? Todo parece indicar que así será. La plena integración de China y la India en el espacio de la economía mundial no evitó en las últimas décadas la creación de mercados de capital ficticio, y el probable incremento en un futuro inmediato de la participación en los circuitos capitalistas de África y América Latina —únicos territorios continentales que todavía disfrutaban de un «superávit ecológico»⁶ indica que se intensificará aún más el modelo extractivista en combinación con juegos especulativos sobre los alimentos y los recursos naturales.⁷

¿Qué alternativas hay?

Puede resultar sorprendente la cantidad de propuestas que circulan de la mano de organizaciones ecologistas, feministas, sindicales y movimientos alternativos. En ellas se defiende el reparto del trabajo mercantil y del trabajo reproductivo; también el reparto de los costes y riesgos sociales y medioambientales que van asociados a muchas de las tareas socialmente necesarias; una distribución más justa del producto social; la democratización de la empresa y del ámbito familiar; la necesidad de redefinir roles y relaciones sociales, de enriquecer nociones como el bien común, el bienestar y la calidad de vida. Incluso se perfilan con cierto grado de detalle procesos de transición hacia un nuevo modelo energético, nuevas prácticas alimentarias, formas distintas de asentamiento y uso del territorio, nuevos modelos de movilidad, de acceso a la vivienda, de procesos de urbanización, de comportamientos en el consumo, etc. Tampoco faltan propuestas de nuevos arreglos institucionales

⁶ Nos referimos con ello a la diferencia entre la biocapacidad de un territorio (en este caso, un continente) y la huella ecológica de las sociedades que se encuentran asentadas en ese territorio. Si esa diferencia es positiva nos encontramos ante un superávit ecológico, en caso contrario ante un déficit.

⁷ Es ilustrativo el fenómeno del «acaparamiento de tierras» en algunos países de África y América Latina, que a lo largo de la última década ha implicado una superficie equivalente a media Unión Europea; resulta significativo de cómo se combinan en un mismo fenómeno los viejos mecanismos coloniales con las nuevas formas de operar de la financiarización. Fuhem Ecosocial dedicó el boletín Ecos n° 16 a este tema (<http://www.fuhem.es/ecosocial/boletin-ecos>) y abordará el «extractivismo» en uno próximo que saldrá en el mes de junio.

y llamamientos a acuerdos equiparables a lo que pudo representar en su día el *New Deal*.⁸ Y, con todo, no se puede evitar la sensación de estar huérfanos de una alternativa global. ¿Por qué?

Probablemente esta circunstancia surja de la sospecha de que las distintas propuestas no ofrecen de antemano la garantía de ser coherentes entre sí y de que no dejan suficientemente claro lo que exigen cada una de ellas por separado en términos de cambios e, incluso, superación del marco de relaciones capitalistas.

Pongamos el caso de las innumerables experiencias de la llamada «economía solidaria» que se van abriendo paso por todas partes y que, en muchas ocasiones, representan verdaderas formas de organización alternativa de la producción, el intercambio y el consumo al margen de los rasgos típicamente capitalistas. Sin embargo, y sin cuestionar en ningún caso la mejora que provocan en las condiciones de vida de los que las protagonizan y su contribución al aprendizaje de una sociabilidad alternativa, no sabemos aún en qué medida pueden disputar la hegemonía al sector capitalista con el que conviven y se desarrollan, ni mucho menos qué capacidad tiene el conjunto de la economía solidaria para implantarse como alternativa sistémica al capitalismo. Hay muchas experiencias y prácticas valiosas en los ámbitos de la producción, la financiación, el intercambio y el consumo, pero para que todas estas experiencias pudieran propiciar una economía que sustituyera a la capitalista sería preciso lograr que se articularan adecuadamente y que surgieran, en paralelo, mecanismos de coordinación macroeconómica y un marco jurídico e institucional que las favoreciera.

Falta, en consecuencia, una visión alternativa bien asentada en una comprensión compleja de cómo se produce el cambio social. Pero los tiempos no parecen propicios para el pensamiento radical. Hay que reconocer la derrota en la lucha por una hegemonía en el plano político-cultural. El rotundo fracaso de los socialismos centralizados y autoritarios ofreció un terreno abonado para que la contrarrevolución neoliberal naturalizara el orden vigente negando cualquier posibilidad de alternativas (desde la exclamación thatcheriana de «*There is no alternative*» hasta la sentencia acerca del fin de la historia por la «universalización de la democracia liberal como forma final de gobierno humano»). A lo que se unió el talante cultural de la postmodernidad celebrando lo particular y fragmentario, y negando el sentido de los grandes relatos con voluntad emancipadora. Cerradas las puertas a poder concebir un cambio estructural, sólo se reconoce valor al testimonio y a la experiencia a escala humana, en el ámbito de lo abarcable. Y, sin embargo, mientras se celebra la ocu-

⁸ Es el caso del primer informe del Green New Deal Group auspiciado por la New Economics Foundation, *A Green New Deal. Joined-up policies to solve the triple crunch of the credit crisis, climate change and high oil prices*, julio del 2008. Se puede descargar en www.neweconomics.org

rrencia de que «muchas gente pequeña, haciendo muchas cosas pequeñas, en muchos lugares pequeños, puede cambiar el mundo», asistimos a una auténtica (contra)revolución de las élites que están reestructurando desde arriba el mundo que hemos conocido.

Un marco alternativo con el que comprender de manera compleja la realidad que se quiere transformar no puede centrar su atención únicamente en aspectos parciales, por muy importantes que estos sean. Debe ayudar, por el contrario, a mostrar que la realidad está compuesta de órdenes interrelacionados. Ciertamente un enfoque general que no facilite desarrollos específicos de alternativas concretas corre el riesgo de convertirse en una perspectiva estéril, pero donde reside el mayor riesgo es en «la costumbre de tomar sólo uno de los momentos y vislumbrarlo como la “bala de plata” que causa todo el cambio. Tenemos los deterministas tecnológicos (Tom Friedman), deterministas ambientales (Jared Diamond), deterministas de la vida cotidiana (Paul Hawkins), deterministas de los procesos de trabajo (autonomistas), los institucionalistas, y así sucesivamente. Todos están equivocados. Es el movimiento dialéctico a través de todos estos momentos lo que realmente cuenta, aun cuando haya un despliegue desigual en ese movimiento».⁹

En este número de *Papeles*, y en el siguiente, se ofrecen algunas claves para la construcción de una alternativa al marasmo económico, ecológico y político en el que nos movemos. A lo largo del Especial, las distintas contribuciones abordan, desde diferentes ópticas, las posibilidades que se van perfilando en ese espacio que comprende el reformismo complejo y el desarrollo alternativo no capitalista.¹⁰ En esta ocasión, se exponen las implicaciones que supondría el funcionamiento de la economía en estado estacionario (Herman Daly); las consecuencias que tiene para el ejercicio de la ciudadanía los ensamblajes entre las esferas del capitalismo, el Estado y la sociedad civil (Erik O. Wright); el alcance de lo que puede significar la existencia de momentos de “ruptura populista” como los acontecidos en algunos lugares de América Latina (Iñigo Errejón); las enseñanzas que se pueden extraer de procesos de planificación descentralizada y participación democrática como los del estado indio de Kerala (Tomás Villasanté); las interpretaciones alternativas que cabe realizar al principio de estabilidad presupuestaria recientemente consagrado en la Constitución (Luis Miguez); la propuesta de establecimiento de suelos de gasto público y de mejora regulato-

⁹ David Harvey, «Organizarse para la transición anticapitalista», *Crítica y Emancipación*, Año II nº 4, segundo semestre de 2010, p. 181.

¹⁰ Utilizo los términos propuestos por Ángel Martínez González-Tablas en su obra *Economía Política Mundial II. Pugna e incertidumbre en la economía mundial*, Ariel, 2007. El reformismo complejo tiene por objeto racionalizar y regular las relaciones capitalistas con el objetivo de responder a los desafíos globales, manejar sus contradicciones y redistribuir la riqueza para combatir la desigualdad. Se apoya, sobre todo, en la presunción de que es posible alcanzar consensos y acuerdos institucionales que permitirían embridar el capitalismo. El desarrollo alternativo, por su parte, no pone el énfasis en la redistribución sino en el control social de la producción y distribución de los excedentes, cuestionando componentes y relaciones básicas del capitalismo y apelando a una sociabilidad alternativa de carácter no capitalista. La reflexión de este autor acerca de los fundamentos para un desarrollo alternativo, puede consultarse en el capítulo 4 de la obra citada.

ria en la configuración de mínimos de calidad en las prestaciones sociales como garantía de mantenimiento del Estado social (Alba Nogueira y María Antonia Arias); el papel que puede desempeñar el discurso acerca de la democracia cosmopolita en la definición de alternativas (Archibugi y Held) o la necesidad de propiciar alternativas al despotismo mediante la participación democrática (José Manuel Naredo). En el próximo número completaremos la reflexión introduciendo la visión ecofeminista, los debates sobre el reparto del trabajo (mercantil y reproductivo) y la democracia económica. Se abordará también aspectos más parciales como la reforma financiera o el significado que está adquiriendo el cooperativismo y los mercados sociales en la actualidad. Esperemos que estas propuestas ayuden a mirar más allá de lo existente, poniendo en tela de juicio la separación entre realidad y utopía, para poder decir como Bernard Shaw: «Ves cosas y dices, ¿por qué? Pero yo sueño cosas que nunca fueron y digo ¿por qué no?».

Santiago Álvarez Cantalapiedra

PAPELES: Revista de relaciones ecosociales y cambio global
www.revistapapeles.fuhem.es

CIP-Ecosocial: análisis y debates para
una sociedad justa en un mundo habitable
www.cip-ecosocial.fuhem.es

**Republicanism hispano: asamblearismo vecinal
y soberanía nacional. Siglos XVI-XXI**

Grupo de Investigación AWC

15

Ensayo



Republicanismismo hispano: asamblearismo vecinal y soberanía nacional. Siglos XVI-XXI

«De Fuenteovejuna vengo,
donde, con pecho inclemente,
los vecinos de la villa
a su señor dieron muerte»

Fuente Ovejuna, Lope de Vega

El concejo abierto era una asamblea de los vecinos de un municipio para decidir asuntos que competían a todos. La ventaja de gobernarse por concejos o cabildos abiertos, se argumentaba, consistía en que permitían resolver las disputas faccionales y atender mejor al bien común. Aunque en las grandes ciudades castellanas los concejos abiertos desaparecieron a lo largo del siglo XIV, permanecieron en pequeñas localidades hasta hoy. En algunos casos los notables locales lograron reducirlos en el siglo XVIII afirmando que en ellos dominaba la opinión mayoritaria de los menos instruidos, perjudicando el bien común. Este republicanismismo hispano muestra las voces y los rostros individuales del pueblo, trabajando en común para cubrir sus necesidades deliberando sobre cuestiones para las que nadie es tan experto y eficaz como las propias vecinas o la ciudadanía.

Las décadas de 1530 y de 1820 son dos momentos importantes para la historia del republicanismismo hispano moderno. La narración patria al uso, de cuño liberal, hubiera remitido a una década anterior, a las comunidades castellanas y a la Independencia hispana, y se hubiera limitado al espacio geográfico peninsular. Pero el radio de nuestra historia es más amplio, pues nos interesa empezar abriendo horizontes para comprender mejor, no sólo el pasado, sino nuestra realidad presente. El concejo o cabildo abierto se ha mantenido

Grupo de
Investigación
AWC está
integrado por
profesores de
historia

como institución fundamental de participación ciudadana y legitimación republicana desde la Edad Media hasta hoy. Sin él no se comprenden ni las independencias ni el 15M, por lo que en las siguientes páginas explicaremos su función, legitimación, trascendencia y trayectoria de larga duración.

En la década de 1530 Francisco Pizarro fundó Lima y para ello convocó un “concejo” o “cabildo abierto”. Lo propio sucedió con la independencia del Perú, que fue declarada el 28 de julio de 1821, tras haber decidido la independencia en “cabildo abierto” de la ciudad de Lima. Aquel no sería ni el último cabildo abierto que convocó Pizarro, ni el último que se convocaría en el proceso de independencia de Perú.¹ El caso peruano no es una excepción; igualmente ocurrió en muchas latitudes americanas desde el siglo XVI hasta el XIX, a imitación del modelo castellano. La institución del “concejo abierto” o “cabildo abierto” existía en la península ibérica desde tiempos medievales, y vivió momentos dorados durante la Independencia, y ha pervivido hasta hoy en la Constitución española de 1978, así como pervive, más democráticamente, en la Constitución colombiana de 1991. El cabildo abierto era (y es) la asamblea vecinal de decisión de los asuntos que competían a todos los vecinos de un municipio. Un sistema de gobierno local en el que gobernantes y gobernados coincidían; una institución que se puede asemejar a la democracia directa, asamblearia o deliberativa (por contraste con la representativa o liberal).

Desde la República romana el lenguaje político del republicanismo cívico enfatizó la relevancia de la participación ciudadana en el gobierno. El ciudadano se definía por su capacidad para gobernar y ser gobernado (*civitas*), lo cual no sólo constituía un derecho (*libertas*), sino un deber. Por eso la *res publica* mediante su constitución u ordenamiento general (en términos “maquiavelianos”) debía garantizar dicha participación: todos los ciudadanos debían intervenir en la posesión de la personalidad pública. La igualdad de derechos políticos significaba que se aseguraba al conjunto del *populus* participación política en el gobierno (sin la cual el republicanismo romano no concebía que existiera ni *res publica*, ni *libertas*), aunque no la igualdad de participación. Sin embargo, tampoco significaba la mera delegación gubernativa mediante representantes, veladores de los intereses ciudadanos, porque distribuir la autoridad pública como un asunto de derecho privado era para ellos la definición de corrupción. Para ese republicanismo, la ciudadanía activa definía a la virtud, que no se podía ni delegar, ni distribuir: quien delegaba para poder centrarse en sus asuntos privados corrumpía a la república, se definía como *idiota*. Al cuidar los ciudadanos por el bien común se ejercitaba dicha virtud y se preservaba la república.²

¹ S. Cogollos Amaya, J. Ramírez León, «Perspectiva histórica del Cabildo Abierto. Una forma de participación ciudadana», *Historia Política e Institucional, Memoria y Sociedad. Revista del Departamento de Historia y Geografía Pontificia Universidad Javeriana*, vol. 8 núm. 16, enero-junio de 2004, Bogotá D C, Colombia; F. X. Tapia, *Cabildo Abierto Colonial*, Ediciones Cultura Hispánica, Madrid, 1965.

² H. Arendt, *¿Qué es la política?*, Paidós, Barcelona, 1997 [1993], p. 79; J. G. A. Pocock, «The Ideal of Citizenship Since Classical Times», *Queen's Quarterly*, vol. 99, Spring 1992, (33-55), p. 55; *Id.*, «Virtue, rights, and manners. A model for his-

Otra clave del lenguaje político republicano es la preocupación por el equilibrio de poderes y facciones en el gobierno de una *res publica*. Evitar que una de las partes se impusiera al resto coadyuvaba a preservar la república de la corrupción, manteniendo el fin del bien común. En una monarquía no existiría ni libertad, ni ciudadanía, porque una de las partes se hallaba por encima del resto. Pero la monarquía inglesa adaptó parte del lenguaje republicano, argumentando que su gobierno era mixto al equilibrar poderes.³ Dichos argumentos no significan que el gobierno de la monarquía británica fuera democrático, ni que el súbdito-ciudadano inglés fuera activo políticamente; tampoco indican que en donde no se empleaba dicho argumento legitimador existiera absolutismo, como puede ser el caso de los territorios de la Monarquía de España (sin un ordenamiento jurídico aglutinador), o de la propia monarquía castellana (sin unas cortes al uso).⁴ Este tipo de disquisiciones historiográficas parten de presupuestos erróneos y generan confusión. Habitualmente la historia del republicanismo la protagonizan comunidades políticas muy diversas: la de la ciudad-estado griega, la imperial republicana romana, la de las ciudades-estado italianas, o la del Imperio inglés. Dichas *res-publicas* se consideran autónomas del resto, sin embargo, tal autonomía ni existía en todos los casos, ni era precisa para emplear el lenguaje republicano.

El cabildo abierto era (y es) la asamblea vecinal de decisión de los asuntos que competían a todo el vecindario de un municipio que se puede asemejar a la democracia directa, asamblearia o deliberativa

Desde el siglo XIII existía un republicanismo que defendía el gobierno interno de una comunidad política en términos cívicos, mientras que hacia el exterior de dicha comunidad aceptaba la protección de un señor, del que dependía. Ciertos humanistas proclamaron las bondades de la *vita activa*, y el *vivere civile*, legitimando el gobierno republicano en sus ciudades y su atención por el bien común, remitiéndose al modelo de la Roma republicana; mientras que, al tiempo, apoyaban el gobierno o el patronazgo de la Iglesia o del Imperio sobre las mismas, pues eso permitía proteger precisamente a sus repúblicas, sus estados y sus estatus allende sus fronteras. Ptolomeo de Lucca defendió a Lucca y al papado; Dante

torians of political thought», *Virtue, Commerce, and History. Essays on Political Thought and History, Chiefly in the Eighteenth Century*, Cambridge U. P., 1985, pp. 37-50.

³ Ch. Wirszubski, *Libertas as a political idea at Rome during the Late Republic and Early Principate*, Cambridge U.P., 1968 (1950), p. 8; J. G. A. Pocock, *The Machiavellian Moment. Florentine Political Thought and the Atlantic Republican Tradition*, Princeton U.P. 1975, caps. VII y X.

⁴ B. Clavero, «Anatomía de España. Derechos hispanos y Derecho Español. Entre Fueros y Códigos», *QFSPGM*, 34/35, Giuffrè, Milán, I, 1990, pp. 47-86; B. Clavero, *Mayorazgo. Propiedad feudal en Castilla. 1369-1836*, Siglo XXI, Madrid, 1989, pp. 143-144; P. Fernández Albaladejo y J. A. Pardos, «Castilla, territorio sin cortes», *Revista de las Cortes Generales*, 15 1988, pp. 113-208; B. Ordinas, *Monarquía de España: discurso teológico. 1590-1680*, UAM, Madrid, 2006, pp. 110-113; X. Gil, «Republican Politics in Early Modern Spain: The Castilian and Catalano-Aragonese Traditions», M. Van Gelderen y Q. Skinner, *Republicanism and Constitutionalism in Early Modern Europe*, Cambridge, 2005.

al Imperio y a Florencia. No tener en cuenta la complejidad del republicanismo, partiendo de asunciones más historiográficas que históricas y buscar el republicanismo hispano exclusivamente en las ciudades, ha impedido atender debidamente a las prácticas y discursos republicanos hispanos en la Edad Moderna.⁵

Vecindad y ciudadanía activa

«No rebuznaron en balde
el uno y el otro alcalde»

El Quijote, II parte, capítulo XXVII

Si prestamos atención a los lenguajes y vocabularios políticos (y a sus prácticas) nos daremos cuenta de que los términos *cittadino*, *citizen* o *bourgeois*, se pueden traducir en castellano como «vecino». En Castilla, la vecindad permitía «la participación en la vida política, social, económica y religiosa» al vecino, pues «la condición de vecino de una ciudad o villa constituida en concejo... era un privilegio que suponía la protección de una legislación (fuero, ordenanzas) y una justicia propia en lo civil, el disfrute de los bienes comunales y la participación al menos en ciertos niveles del gobierno local». El vecino era «un varón adulto, jefe de familia y propietario».⁶

El concejo abierto era una asamblea de los vecinos de un municipio para decidir asuntos que competían a todos. Era costumbre reunirse en la plaza del pueblo a toque de campana los domingos, y levantar actas, que se pueden hallar en perfecto estado en los archivos españoles. La ventaja de gobernarse por concejos o cabildos abiertos, se argumentaba, consistía en que permitían resolver las disputas faccionales y atender mejor al bien común: «Celebrandose dichos congresos generales se resolvería en ellos con mayor acierto y a placer de todos o la mayor parte de los vecinos, y se evitarían algunas demandas y disensiones». Aunque en las grandes ciudades castellanas los concejos abiertos desaparecieron a lo largo del siglo XIV, permanecieron en pequeñas localidades hasta hoy. En algunos casos los notables locales lograron reducirlos en el siglo XVIII afirmando que en ellos dominaba la opinión mayoritaria de los menos instruidos, perjudicando el bien común.

⁵ Ch. T. Davis, «Ptolemy of Lucca and the Roman Republic», *Proceedings of the American Philosophical Society*, 118, 1, feb. 28, 1974, pp. 30-50; Bee Yun, «Ptolemy of Lucca —A Pioneer of Civic Republicanism? A Reassessment», *History of Political Thought*, 29, 3, otoño, 2008, pp. 417-439. Con todo, para el republicanismo urbano castellano, R. MacKay, *Lazy, Improvident People. Myth and Reality in the Writing of Spanish History*, Cornell University Press, 2006; D. Centenero del Arce, *De repúblicas urbanas a ciudades nobles. La vida y el pensamiento de Ginés Rocamora*, Murcia, Biblioteca Nueva, 2011, en prensa.

⁶ M. I. Carzolio, «En los orígenes de la ciudadanía en Castilla. La identidad política del vecino durante los siglos XVI y XVII», *Hispania*, LXII/2, num. 211, 2002; T. Herzog, *Vecinos y Extranjeros. Hacerse Español en la Edad Moderna*, Alianza, Madrid, 2006 [2003].

El argumento doble del mayor conocimiento de una parte, más capaz de salvaguardar los intereses comunes, y el de la mejor gobernabilidad se ha mantenido a lo largo del tiempo, como veremos, independientemente de la oligarquía demandante.⁷ A pesar de ello, los cabildos abiertos mantuvieron su importancia hasta entrado el siglo XVIII, particularmente en América.

Era costumbre reunirse en la plaza del pueblo a toque de campana los domingos, y levantar actas, que se pueden hallar en perfecto estado en los archivos españoles

En América al cabildo abierto concurrían todos los vecinos de la ciudad, villa o lugar para discutir sobre asuntos de pertinencia general: «La junta que se hace en alguna villa o lugar a son de campana tañida, para que entren todos los que quisieren del pueblo, por haberse de tratar alguna cosa de importancia [o] que pueda resultar algún gravamen que comprenda a todos; lo cual se ejecuta a fin de que ninguno pueda reclamar después». En frecuentes ocasiones los cargos de la administración colonial se proponían en cabildo abierto, para después ser ratificados por las autoridades de la corona. La condición de vecindad requería «propiedades, renta, repartimientos de indios en la mayoría de los casos» y residencia y protección del municipio. Los no propietarios y menores (por ejemplo, mujeres y nativos americanos) no tenían estatus de vecindad en las «repúblicas de españoles».⁸

A pesar de que los nativos americanos eran menores en las «repúblicas de españoles», podían adquirir la condición de vecinos en sus «repúblicas de indios», tal era la complejidad de la Monarquía de España. La organización preincaica no fue bien vista por la Corona castellana, pues se entendía que consistía en la elección de señor por parte de la comunidad: dicha autonomía hacia el exterior haría peligrar su vasallaje a la Corona (y las rentas derivadas del mismo) y su pertenencia a la Monarquía de España. Por eso los cronistas caste-

⁷ J. Cerdá Ruiz-Funes, «Hombres buenos, jurados y regidores en los municipios castellanos de la Baja Edad Media», en *Actas del I symposium de Historia de la Administración*, Madrid, 1970, pp. 161-206; J. C. Martín Cea, y J. A. Bonachía, «Oligarquías y poderes concejiles en la Castilla bajomedieval: balance y perspectivas», *Revista d'Historia Medieval*, 9, pp. 17-40; I. A. A. Thompson, «El concejo abierto de Alfaro en 1602. La lucha por la democracia municipal en la Castilla seiscientista». *Berceo*, 100, (1981) pp. 307-331; F. Martínez Rueda, «La crisis de los concejos abiertos de las villas vizcaínas a fines del Antiguo Régimen», *Cuadernos de Sección. Historia-Geografía* 23, 1995, pp. 91-104; p. 100: «perjuicios que sienten de que sus asuntos y negocios se ventilen y resuelvan en Concejos, como lo han tenido de costumbre; porque... no se vota con libertad, se falta al respeto debido a los del Ayuntamiento, y el número mayor, que suele ser de gente popular, vence y deja sin efecto los dictámenes de los más instruidos y que con cabal conocimiento atienden a la conveniencia y utilidad común»; «Si los Ayuntamientos en este pueblo fuesen cerrados ... no habría tanto trastorno pleitos ni pendencia como en el día se observan pues hay veces que no concurren los hombres mas ilustrados y científicos del Pueblo por no berse vejados de vecinos atrevidos de poco valer»; p. 101: «En ambas villas... hay copioso numero de vecinos, siendo muchisimos de ellos pobres sin facultades ni medios para responder a los daños que orijinasen a la villa con su parecer».

⁸ A. S. Cogollos y J. Ramírez León, «Perspectiva histórica del Cabildo Abierto», *op. cit.*

llanos, como José de Acosta, la denominaron con el equivalente castellano en vías de extinción (la behetría): «Hay conjeturas muy claras, que por gran tiempo no tuvieron estos hombres Reyes, ni República concertada, sino que vivían por behetrias». Sin embargo, la denegación de la autonomía frente al exterior no implicaba que no se reconociera un gobierno republicano hacia el interior, relativo a la gestión por todos de lo que a todos incumbía (como en el caso castellano, el de la Florencia de Dante o la Lucca de Ptolomeo de Lucca). De hecho, el lenguaje republicano se empleaba para describir el autogobierno de las «repúblicas de indios». Estas se gobernaban ya mediante asamblearismo (como en algunos cabildos abiertos peruanos), ya por vía de representación (como en ciertos pueblos mexicanos). En México sólo «eran vecinos de los pueblos los indios padres de familia, cuyos ancestros habían sido fundadores del lugar en que residían», pero el lenguaje era conscientemente republicano puesto que el criterio de exclusión se expresaba en dichos términos: «como no [era] vecino, no tenía la calidad legal para obtener empleos que se dirig[ían]... a premiar el honrado proceder de los patricios». En Perú, «en las asambleas los magistrados y los indios padres de familia tomaban decisiones en torno a la administración de justicia, hacienda y policía... podían participar los indios padres de familia de la parroquia, bandas, pueblos, cabeceras, anexos o *ayllus*, dependiendo del interés que tuvieran en los asuntos tratados». El lenguaje, de nuevo, era netamente republicano: «En 1797, el ayudante de uno de los procuradores generales de naturales... sostenía que había “recib[ido] del procurador... seis pesos del viaje que hi[zo] al pueblo de Surco a la asistencia del cabildo que hicieron los alcaldes y el común de dicho pueblo sobre tratar varios puntos pertenecientes al dicho común».⁹

Como advertíamos al comienzo, el momento de gloria de los cabildos abiertos tuvo lugar durante los procesos de las independencias. Muchas de las proclamaciones de independencia y emancipación, las constituciones de juntas y las constituciones políticas, se realizaron mediante cabildos abiertos. Las independencias se legitimaron argumentando que la Monarquía de España, mediante los Estatutos de Bayona (1808), quedaba a expensas de Francia y desaparecía como actor político internacional. Dada la incapacidad del titular de la soberanía, el rey, para mantenerla, se explicaba que la soberanía de la Corona de España (estado reconocido por el derecho internacional como soberano) se depositaba en unas juntas. Las juntas eran una suerte de «cuerpo político de la comunidad local» a imitación de los municipios, cuyos ayuntamientos dotaban «de corporeidad política al pueblo» que no era otra cosa que la comunidad de vecinos. Así pues, las juntas no pretendían representar al pueblo soberano (figura que no existía), sino a los pueblos, para tutelar la soberanía regían en virtud de su legitimidad institucional y tradicional. A fin de cuentas si un cabildo gobernaba o impartía justicia lo hacía en nombre de la Corona. Esa labor se refleja al final de

⁹ C. Guarisco, «¿Reyes o Indios? Cabildos, Repúblicas y Autonomía en el Perú y México Coloniales, 1770-1812», *Revista Andina* 39, segundo semestre del 2004, Cuzco, Perú, pp. 1-34; p. 14.

Fuenteovejuna de Lope de Vega, cuando el propio rey sanciona el ajusticiamiento del comendador por parte del pueblo (una comunidad perfecta que ni puede errar, ni ser penalizada), y retoma la vara de la justicia. Los cabildos, parte de la Corona, mediante sus vecinos en la plaza pública, podrían custodiar la soberanía (manteniendo a la Monarquía de España como estado independiente en el orden internacional), pues en ese caso y a ese nivel encarnaban la justicia regia.

El vecino-ciudadano de la Constitución de Cádiz (1812) acabó resultando casi el mismo que existía en el orden anterior: «un varón mayor de veinticinco años, sin rasgos que denotaran ascendencia africana, católico por supuesto, reputado por vecino de algún pueblo, que no sirviera en casa ajena y que tuviera un oficio, un empleo o viviera de sus rentas de manera “conocida” por la vecindad». Mucho tuvo que llover para que muchos excluidos de la ciudadanía acabasen accediendo a ella (como las mujeres o los sirvientes). La inclusión hoy no es completa, existiendo en la Unión Europea restricciones a la ciudadanía por residencia y en función de la capacidad económica. Desde las independencias hasta la actualidad, la naturaleza original del cabildo abierto se ha desvirtuado como mecanismo ciudadano de participación política. Los cabildos abiertos, la democracia asamblearia y los vecinos entraron en el sueño de los justos: las Cortes, los políticos y la representación pasaron a ser los protagonistas de la vida política y de su sierva, la historia.¹⁰

Cabildos abiertos vs. corporaciones privadas

«Los tiempos oscuros son aquellos en que la gente deja de pedirle a la política otra cosa que [...] demostrar la debida consideración por sus intereses vitales y libertad personal».

Hannah Arendt¹¹

Emulando al poblado de Astérix, en remotos lugares los cabildos abiertos resistieron las injerencias del tiempo, gobernándose los vecinos por asambleas hasta hoy. La Constitución Española de 1978 es testigo de su existencia, advirtiendo ambiguamente que «La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto». La ley, de 1985, explicita que «1. Funcionan en Concejo Abierto: (a.) Los municipios que tradicional y volun-

¹⁰ J. M. Portillo Valdés, «Cuerpo de nación, pueblo soberano. La representación política en la crisis de la monarquía hispana», *Ayer* 61/2006 (1), pp. 47-76; pp. 57-60; p. 68; S. Cogollos Amaya y J. Ramírez León, «Perspectiva histórica del Cabildo Abierto», *op. cit.*; normas actuales de residencia en España: extranjeros.mtin.es www.mtin.es www.mir.es www.map.es; sobre republicanism contemporáneo y democracia parlamentaria, F. Ovejero Lucas, *Incluso un pueblo de demonios: democracia, liberalismo, republicanism*, Katz, 2008.

¹¹ «Sobre la humanidad en tiempos de oscuridad: reflexiones sobre Lessing», *Hombres en tiempos de oscuridad*, Gedisa, 2001 [1965], p. 22.

tariamente cuenten con ese singular régimen de gobierno y administración. (b) Aquellos otros en los que por su localización geográfica, la mejor gestión de los intereses municipales u otras circunstancias lo hagan aconsejable.» El 29 de enero de 2011 dicha ley sufrió una alteración. Los concejos abiertos existentes pasan a ser gobernados por concejo cerrado, vía representativa y mediante los candidatos de los partidos políticos, salvo si los tres miembros electos y la mayoría de los vecinos acuerdan por unanimidad continuar funcionando en régimen de concejo abierto.

La reforma de la Constitución española de 2 de septiembre de 2011 para introducir un máximo legal al déficit público estatal dependiendo de Europa supone una alienación de la soberanía nacional similar a la que se produjo en 1808

El argumento empleado es antiguo y es doble: primero, se penaliza la democracia directa so capa de mejor “gobernabilidad”, es decir, se elimina la política (y el espacio público) en aras de la economía (el gobierno de la casa, de los asuntos domésticos y privados); segundo, se penaliza la participación de la población por no estar cualificada. La intención (que es crematística) es tan antigua como el argumento: la modificación del concejo abierto se inscribe en una ley de reforma electoral que beneficia, más si cabe, el bipartidismo en España, incrementando tanto la ya clamorosa desproporcionalidad del voto, como los réditos económicos correspondientes para los partidos más ricos (corporaciones de facto, que aunque no cuentan con la mayoría de los votos, por arte del sistema electoral se la contabilizan).¹²

La legitimación republicana del concejo abierto como herramienta de autogobierno asambleario se ha encontrado a lo largo del tiempo con ese argumento recurrente por parte de sus opositores. Los partidos lo emplean, reclamándose corporaciones imprescindibles para la democracia parlamentaria, y sus miembros líderes capaces de gobernar y decidir por la ciudadanía, obligada a delegar. Redefinen la democracia como «el ejercicio periódico del derecho de voto para elegir a quienes actúan en representación de los ciudadanos, seleccionados previamente por los actores políticos esenciales, los partidos políticos».¹³ Equiparan *democracia, liberalismo y parlamentarismo* de modo que, en vez de deliberar, los ciudadanos eligen el producto electoral más atractivo en un mercado de líderes. Los partidos justifican el papel

¹² Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local; BOE, núm. 25, sábado 29 de enero de 2011, sec. I. pág., 9.504; en cuanto a la asimilación entre partidos políticos y corporaciones, en http://www.mir.es/DGPI/Partidos_Politicos_y_Financiacion/Tipos_Formaciones_Politicas/infogral01.htm.

¹³ L. López Nieto, «Los nuevos apellidos de la democracia: retos de la participación dirigida o mediatizada en España», http://www.fundacionfaes.org/record_file/filename/462/00068-06_-_los_nuevos_apellidos_de_la_democracia.pdf, 24/08/11, p. 113; un ejemplo práctico, en el PP: Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales: http://www.fundacionfaes.org/es/que_es_faes 24/08/11.

de dichos líderes como mejores veladores del “bien común” en virtud de su supuesto carisma y profesionalización, y dada la complejidad de la «gestión política en las sociedades avanzadas». ¹⁴ Incluso reconociendo que en los municipios «nació el primer orden libre de convivencia», los partidos argumentan que perciben «la participación ciudadana no como una alternativa a la representación sino como la condición para que nuestros representantes gobiernen con excelencia», y consideran que su papel es el de «liderar redes y coaliciones». ¹⁵

El rechazo de los partidos políticos hacia los cabildos abiertos no se debe sólo al perjuicio que estos causan a su economía corporativa, se añaden otras circunstancias relacionadas que nos devuelven al otro lado del Atlántico, y al principio del artículo. En Latinoamérica existen mecanismos de democracia participativa que implican autogobierno en mayor grado a nivel local que nacional, e incluyen el cabildo abierto (actualmente con funciones más restringidas que el cabildo medieval y moderno). Pero la suma de las herramientas de participación que pasamos a enumerar se corresponden con muchas de las funciones que el congreso abierto tenía en sus orígenes y suponen un auténtico gobierno republicano y una verdadera democracia deliberativa: revocatoria de autoridades; remoción de autoridades; demanda de rendición de cuentas a las autoridades elegidas o designadas; presupuestos participativos; juntas vecinales comunales; vigilancia ciudadana; audiencia pública de las autoridades; consulta ciudadana/vecinal y juicios ciudadanos. Aunque constitucionalmente sólo Colombia garantiza el cabildo abierto, en otros países se reglamenta la participación ciudadana mediante normas legales, nacionales o municipales, y también tiene cabida, como en Perú. En los últimos años las juntas, asambleas y cabildos abiertos han permitido a algunas comunidades locales hacer frente a poderosas multinacionales, recurriendo a la vecindad (núcleo de la soberanía popular en ámbito hispano), a mecanismos republicanos resistentes a los estratos del tiempo, guarecidos en la sombra, discretos. ¹⁶

La reforma de la Constitución española de 2 de septiembre de 2011 para introducir un máximo legal al déficit público estatal dependiendo de Europa supone una alienación de la

¹⁴ *II Edición del Máster en Liderazgo para la Gestión Política*, octubre de 2011, Universidad Autónoma de Barcelona, coorganizado con las fundaciones vinculadas al PSOE: <http://www.fundacionideas.institutojaimevera.es/pagina.php?id=15724/08/11>: «necesitamos responsables políticos cultos, capaces de captar las necesidades de las personas, de comprender la ciudadanía, de diseñar programas políticos realistas y que se anticipen al futuro, de saber comunicar, administrar sensatamente y de conseguir desarrollo [sic] sostenible y justicia social». Sobre el “bien común”: http://www.cadenaser.com/espana/audios/zapatero-busqueda-bien-comun-europeo-compatible-defensa-intereses-nacionales/sernotnac/20040615csrsmnac_2/Aes/ y <http://www.elconfidencial.com/espana/2011/rajoy-reclama-autonomias-tengan-papel-motor-20110305-75697.html>.

¹⁵ En el *Professional Challenge Seminar 2008*, la diputada del Partido Popular, Cayetana Álvarez de Toledo, define al líder como aquel que «no espera a ver en qué dirección se mueve la gente para luego colarse al frente de la manifestación, el líder es el que toma la iniciativa, es el que convoca la manifestación, es el que levanta la bandera y consigue que otros le sigan»: <http://www.youtube.com/watch?v=AvlVZmOjVNc> 24/08/11; *Propuesta de programa electoral municipal del PSOE para las elecciones del 25 de mayo del 2003*, pp. 3, 15, 17.

¹⁶ «Derecho a la participación y a la consulta previa en Latinoamérica. Análisis de experiencias de participación, consulta y consentimiento de las poblaciones afectadas por proyectos de industrias extractivas», RED MUQUI - Red de propuesta y acción - Perú / Fundación Ecuménica para el Desarrollo y la Paz - FEDEPAZ – Perú, Lima, 2010, pp. 34-37.

soberanía nacional similar a la que se produjo en 1808. A diferencia de entonces, hoy la soberanía nacional es popular, pero no se ha recurrido al referéndum «porque trasladaría una imagen de incertidumbre a los mercados». ¹⁷ Entre tanto, los vecinos se reúnen en asambleas en sus plazas municipales, para tratar de los asuntos que competen a todos, tomando actas, exigiendo que se revoque dicha reforma. ¹⁸

En España se han mantenido a lo largo del tiempo las formas de autogobierno asamblearias. Pequeñas, minoritarias, como una fina lluvia persistente, permeando en la sociedad con su enorme capacidad legitimadora y constituyente, han protagonizado cambios trascendentes en la historia hispana, sólo hay que recordar el papel fundamental de las asociaciones de vecinos en la Transición. El 15M recoge la tradición del asociacionismo vecinal hispano: una parte fundamental de la historia institucional española. Este republicanismo hispano (a la par antiguo y moderno, como sólo puede serlo la costumbre), enraizado en congregaciones de vecinos silentes para los medios de comunicación, ha funcionado y funciona al margen de partidos políticos, grupos de poder, privilegios monárquicos o divergencias territoriales. Es un republicanismo que muestra las voces y los rostros individuales del pueblo, trabajando en común para cubrir sus necesidades deliberando sobre cuestiones para las que nadie es tan experto y eficaz como las propias vecinas o la ciudadanía. ¹⁹

¹⁷ Afirma el secretario de organización del PSOE: http://politica.elpais.com/politica/2011/08/29/actualidad/1314599988_420663.html; 29/08/11. Las negociaciones las han llevado a cabo «líderes» del PP y PSOE: <http://www.elmundo.es/elmundo/2011/08/25/espana/1314277426.html> 25/08/11; <http://www.publico.es/espana/393007/rajoy-y-zapatero-negocian-directamente-la-reforma> 25/08/11; y fue presentada a los ciudadanos a través de la prensa: http://politica.elpais.com/politica/2011/08/26/actualidad/1314314619_582841.html.

¹⁸ <http://tomalosbarrios.net/>.

¹⁹ E. Botella Ordinas, «La démocratie directe de la Puerta del Sol», *La Vie des idées*, 24 de mayo de 2011, <http://www.laviedesidees.fr/La-democratie-directe-de-la-Puerta.html>; M. Gret, Y. Sintomer, *Portoalegre. Desafíos de la democracia participativa*, Abya-Yala, Ciudad Centro de Investigaciones, 2002, en: <http://repository.unm.edu/bitstream/handle/1928/12264/Porto%20Alegre.pdf?sequence=1>; C. Gómez Bahillo, «Organizaciones vecinales y participación ciudadana. El caso de la ciudad de Zaragoza», *Revista Internacional de Organizaciones*, n. 0., pp. 45-64, en: [http://aragonparticipa.aragon.es/attachments/248_Organizaciones%20vecinales%20y%20participacion%20ciudadana.%20EI%20caso%20de%20Zaragoza%20\(Carlos%20Gomez%20Burillo\).pdf](http://aragonparticipa.aragon.es/attachments/248_Organizaciones%20vecinales%20y%20participacion%20ciudadana.%20EI%20caso%20de%20Zaragoza%20(Carlos%20Gomez%20Burillo).pdf); en el 15M se es consciente de la tradición: <http://madrilonia.org/?p=4477>.

ALTERNATIVAS I. DIMENSIÓN SOCIAL, POLÍTICA Y ECONÓMICA

El modelo “triádico” de sociedad en *Genealogies of Citizenship* de Somers 27
Erik Olin Wright

Una economía de estado estacionario. Estancamiento económico y economía de estado estacionario no significan lo mismo; nos enfrentamos a dos alternativas muy distintas 43
Herman E. Daly

La democracia cosmopolita: Caminos y agentes 57
Daniele Archibugi y David Held

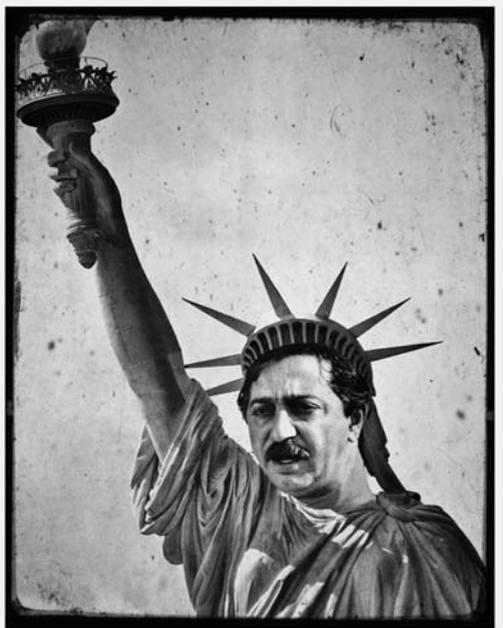
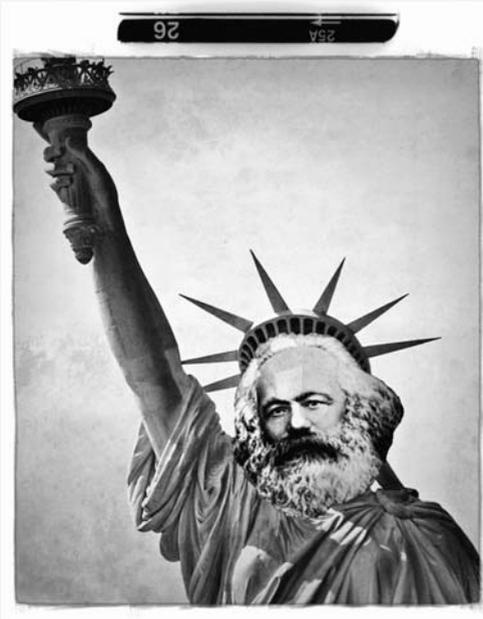
De las rupturas populistas a los Gobiernos de cambio en América Latina: apuntes para una mínima evaluación 87
Íñigo Errejón

Kerala: referencia internacional de planificación participativa 99
Tomás R. Villasante

Constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria y cláusula del Estado social 111
Luis Miguez Macho

Servicios públicos y establecimiento de suelos de gasto para la garantía del Estado social en el contexto de crisis 121
Alba Nogueira y María Antonia Arias

El actual despotismo democrático y sus alternativas 131
José Manuel Naredo



ERIK OLIN WRIGHT

El modelo “triádico” de sociedad en *Genealogies of Citizenship* de Somers

Traducción de Fabián Chueca

En el presente texto, a partir de una crítica al modelo triádico de Estado/mercado/sociedad civil propuesto por Somers para comprender los efectos del fundamentalismo de mercado, el autor reflexiona sobre las posibilidades de que la ciudadanía ejerza un poder político real, para lo cual, tanto el Estado como la economía capitalista deben subordinarse al poder que dimana de la sociedad civil. Gobierno del pueblo significa gobierno de la organización colectiva del pueblo. El término que mejor identifica la subordinación del poder económico al poder social es “socialismo”. Que significa en realidad extender la democracia a la economía.

La crítica habitual que se hace desde la izquierda al neoliberalismo, cuyo núcleo ideológico es lo que Somers llama atinadamente «fundamentalismo de mercado», sostiene que es perjudicial para los intereses económicos de la mayoría de la gente y es malo para el funcionamiento general de la economía. Por una parte, el fundamentalismo de mercado conduce al rechazo del Estado afirmativo, y por tanto a una disminución masiva de la prestación de una amplia variedad de bienes públicos; por otra, una regulación endeble de los mercados genera acusados aumentos de la desigualdad, de la destrucción medioambiental, de los comportamientos especulativos arriesgados y de la inestabilidad económica. Al final, dice este razonamiento, el fundamentalismo de mercado es malo para el bienestar de la mayoría de la gente y es malo para la propia economía capitalista.

Erik Olin Wright, es profesor de Sociología, Universidad de Wisconsin y presidente de la American Sociological Association

Hasta aquí es la crítica habitual. Margaret Somers añade otro argumento: el fundamentalismo de mercado tiene efectos profundamente corrosivos para las bases de la ciudadanía. El argumento es sutil y poderoso. La ciudadanía,

afirma la autora, no es una mera cuestión de derechos formales plasmados en el ordenamiento jurídico del Estado. La ciudadanía efectiva depende también de un proceso de inclusión social como miembro de una comunidad social y política, ya que sin esta inclusión no pueden existir mecanismos sólidos que permitan trasladar los derechos formales sobre el papel a derechos sustantivos en la práctica. Así pues, el núcleo de su razonamiento gira en torno a una investigación sobre las condiciones para preservar esa pertenencia social inclusiva, y la clave para comprender este problema, afirma, es comprender las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad civil. El colofón del análisis es que el fundamentalismo de mercado debilita la sociedad civil al menoscabar las reciprocidades y solidaridades, contractualizar las relaciones humanas y hacer depender la inclusión social del éxito en la participación en las transacciones del mercado. El resultado es la transformación de la propia ciudadanía, que pasa de ser un estatuto incondicional de pertenencia a ser un logro contingente. Cada vez más, una proporción considerable de personas que son formalmente ciudadanos en EE UU se convierten de hecho en personas sin Estado, equivalentes según el análisis de Somers a los refugiados apátridas después de la segunda guerra mundial.

Se trata de argumentos de peso que me parecen interesantes y en general convincentes. Pero, a mi juicio, algunas cuestiones de orden teórico están poco desarrolladas en el marco conceptual que se emplea o, en algunos casos, son insatisfactorias. En concreto, me propongo analizar lo que Somers denomina *modelo triádico* de Estado/mercado/sociedad civil para comprender los efectos del fundamentalismo de mercado. En mi obra sobre lo que llamo «utopías reales»,¹ he adoptado un modelo triádico muy parecido de los macroescenarios de la práctica social, pero existen algunas diferencias entre la manera en que he formulado estas categorías y sus interconexiones y el modo en que Somers las aborda. En algunos casos podría tratarse más de diferencias retóricas que de fondo, pero aun así creo que al abordar los argumentos de Somers sería útil aclarar estas diferencias y analizar sus posibles repercusiones. Al término de estos comentarios, me ocuparé también de modo más pormenorizado del análisis concreto que Somers propone acerca de los efectos del fundamentalismo de mercado en la desigualdad racial.

El modelo triádico

Somers propone que analicemos los complejos procesos a través de los cuales se construye la ciudadanía con un modelo que distingue tres esferas de prácticas sociales: el Estado, el mercado y la sociedad civil.² Estos ámbitos no son autónomos y herméticamente cerra-

¹ Véase E. O. Wright, *Envisioning Real Utopias*, Verso, Nueva York y Londres, 2010.

² Breve nota terminológica: se pueden usar muchas palabras distintas para catalogar los conceptos que distinguen términos como Estado, mercado, sociedad civil. En unas ocasiones se les llama esferas, en otras ámbitos o sectores o lugares. La materia constitutiva de estas esferas recibe en ocasiones el nombre de interacciones sociales, relaciones sociales o prácti-

dos, sino que interactúan de forma sistemática. En concreto, le preocupa cómo puede el mercado menoscabar las relaciones de reciprocidad en la sociedad civil y cómo el Estado, si acomete una serie de protecciones sociales y regulaciones del mercado, puede contribuir a mantener una sociedad civil dinámica. Somers escribe:

«[Una] sociedad civil sana no es autónoma de los mercados y los Estados. De hecho sucede todo lo contrario; incluso la capacidad de la sociedad civil para resistir con firmeza a las incursiones externas del mercado requiere el apoyo del Estado en forma de regulaciones del mercado, políticas en materia de seguros sociales, servicios públicos, programas fiscales redistributivos y mecanismos legales para institucionalizar y hacer efectivo el derecho a un medio de vida.» (p. 31)

El fundamentalismo de mercado debilita la sociedad civil al contractualizar las relaciones humanas y hacer depender la inclusión social del éxito en la participación en las transacciones del mercado

Voy a comentar cuatro aspectos de sus explicaciones sobre este modelo:

- (1) La naturaleza de la metáfora espacial que se utiliza para reflexionar sobre las tres esferas.
- (2) La elección de la palabra "mercado" para designar una de las esferas, en lugar de –por ejemplo– capitalismo.
- (3) La manera de conceptualizar las relaciones de poder que vinculan estas esferas necesarias para que exista una sociedad civil dinámica.
- (4) La relación entre la democracia y el modelo triádico de Estado, mercado y sociedad civil.

Metáforas espaciales

Las metáforas espaciales son habituales en sociología y siempre son complicadas. Somers afirma con frecuencia que la sociedad civil está "entre" el Estado y el mercado. Escribe, por ejemplo, que «la sociedad civil [...] debe prosperar como el lugar social entre el mercado y el Estado, si bien es cierto que plenamente independiente de ambos» (p. 31). Es posible que yo lo entienda de modo demasiado literal aquí –es esta una de las complicaciones que pueden entrañar las metáforas–, pero da la impresión de que a todos los efectos en un mode-

cas sociales. Somers designa a veces los lugares como «ensamblajes de instituciones». No creo que estas convenciones terminológicas tengan una especial trascendencia, y no me preocuparé de esto en mis comentarios. Me referiré a ellas como *esferas de prácticas sociales*, pero también podrían llamarse perfectamente ámbitos institucionales o de relaciones sociales.

lo triádico, cada esfera está en cierto modo entre las otras dos y, lo cual es aún más significativo, cada una determina las interacciones de las otras dos. En la figura 1 se ofrecen tres representaciones visuales enfrentadas de la relación entre el Estado, la sociedad civil y el mercado.

Figura 1. Representaciones espaciales de las interacciones entre el Estado, el mercado y la sociedad civil

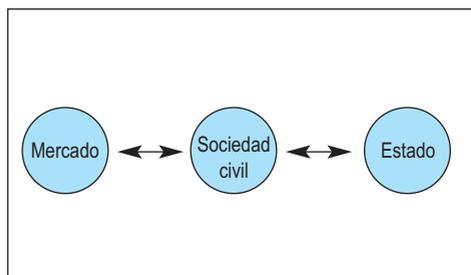


Imagen espacial 1: La sociedad civil “entre” el Estado y el mercado

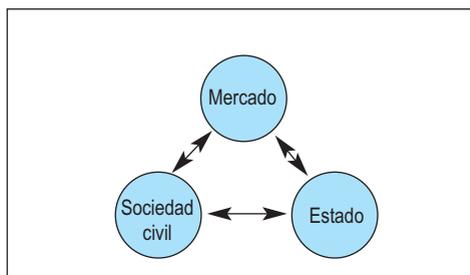


Imagen espacial 2: Cada esfera está entre las otras dos

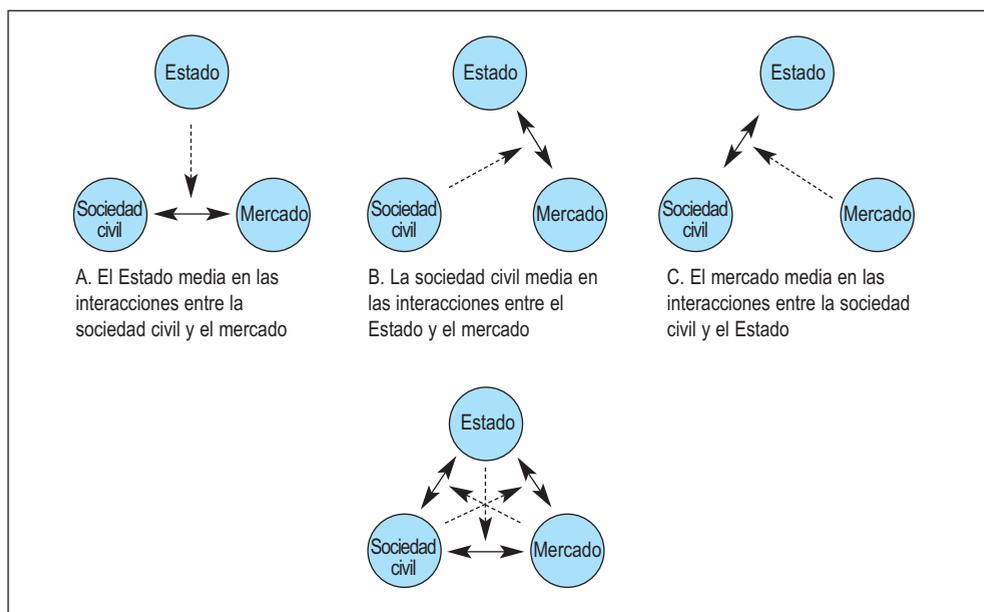


Imagen espacial 3: Cada esfera media en la relación entre las otras dos

Creo que la tercera de estas representaciones espaciales es la que mejor capta las diversas dinámicas en juego. La primera representación no es plenamente triádica; es diádica con un ámbito intermedio. En la segunda representación, el Estado está entre la socie-

dad civil y el mercado en la misma medida que la sociedad civil está entre el mercado y el Estado, pero la representación no capta realmente todo el sentido en el que estas esferas interactúan. La tercera representación trata de captar la naturaleza de estas interacciones. He aquí cómo leer la imagen: en el diagrama A, el Estado afecta a la forma de interacción entre la sociedad civil y el mercado, o dicho de otro modo, el Estado media en la relación entre la sociedad civil y el mercado. Este es el nexo causal en el que se ha concentrado el análisis de Somers. En un régimen de fundamentalismo de mercado, la retirada sustancial del Estado afirmativo significa que su función en lo referente a determinar la relación entre el mercado y la sociedad civil se debilita sobremanera, y por consiguiente la interacción entre la sociedad civil y el mercado se convierte en gran medida en una relación no mediada, directa. Hay, sin embargo, otros dos procesos de mediación en el modelo triádico completo: en el diagrama B, la sociedad civil media en la relación entre el Estado y el mercado. La existencia de una sociedad civil fuerte y dinámica, con movimientos sociales comprometidos y sindicatos sólidos, determina la manera en que el Estado puede regular los procesos de mercado y en qué aspectos los procesos del mercado podrían afectar al Estado. Y por último, en el diagrama C, el mercado media en las interacciones entre el Estado y la sociedad civil. Ésta es una de las maneras de entender las consecuencias de las economías estatistas centralizadas de la época soviética: en las democracias capitalistas, el mercado actúa a modo de amortiguador entre el Estado y la sociedad civil, debilitando la capacidad del Estado para penetrar en la sociedad civil; la ausencia de mercados es una de las condiciones que conducen a la omnipresente subordinación de la sociedad civil al Estado.

El uso genérico del término "mercados" tiende a desviar la atención del carácter específicamente capitalista de las relaciones y prácticas sociales dentro de estos sistemas de mercado

La sola idea de que la sociedad civil está "entre" el Estado y el mercado no hace pensar en modo alguno en este conjunto más complejo de interacciones. Naturalmente, a veces resulta útil contar con una representación parcial y simplificada en exceso de un modelo más complejo con fines heurísticos concretos. Pero en este caso, la primera representación espacial es engañosa para el grupo específico de cuestiones que se analizan en el libro de Somers: cómo amenaza el triunfo del fundamentalismo de mercado los cimientos de la ciudadanía en el seno de la sociedad civil. Si la idea clave se refiere a la inacción del Estado en lo relativo a actuar como amortiguador del impacto del mercado en la sociedad civil, sería mejor decir que el Estado está "entre" la sociedad civil y el mercado –como en el diagrama A de la tercera representación– en vez de decir que la sociedad civil está entre el Estado y el mercado.

¿Mercado o capitalismo?

La segunda cuestión que me propongo plantear se refiere a la identificación del componente económico de la tríada como “el mercado” en vez de como “el capitalismo”. Tal vez se trate en gran medida de una cuestión de terminología, ya que cuando Somers habla de los mercados se refiere al caso histórico de los mercados capitalistas, no a los mercados en términos más generales. No obstante, el uso genérico del término “mercados” tiende a desviar la atención del carácter específicamente capitalista de las relaciones y prácticas sociales dentro de estos sistemas de mercado, y a veces esto induce a apuntar que la amenaza para la sociedad civil procede de todas las prácticas relacionadas con los mercados como tales.

Un ejemplo de este uso del término “mercado” se encuentra en el análisis que Somers hace del problema de la regulación estatal de los procesos económicos:

«[M]ediante la gobernanza impulsada por los mercados y la conquista de las agencias reguladoras, las empresas pueden revocar las prácticas reguladoras existentes implantadas por el Estado social y readaptarlas para apoyar los principios del mercado, por ejemplo, recurrir a incentivos para reducir voluntariamente el dióxido de carbono en vez de regularlo directamente.» (p. 38)

En esta formulación, el uso de incentivos como herramienta de la regulación del Estado se identifica –y censura– como «principio de mercado». El ejemplo concreto que se menciona es «recurrir a incentivos para reducir voluntariamente el dióxido de carbono en vez de regularlo directamente». Naturalmente, hay razones para ser escéptico acerca de las propuestas sobre el comercio de emisiones de carbono, y la defensa de estas propuestas se formula a menudo en función de cómo simulan los principios del mercado. No obstante, un “mercado” de emisiones de carbono no es en modo alguno lo mismo que un mercado capitalista y, en caso de implementarse con rigor, podría causar efectos profundamente no capitalistas y ser tan absolutamente eficaz para reducir los gases invernadero como la regulación directa. El “mercado” de emisiones existe sólo porque el Estado crea un umbral de emisiones para calibrar qué empresas disponen de créditos en cuanto a emisiones y qué empresas tienen déficits. Si el umbral es lo bastante bajo, generaría una gran presión sobre las empresas para reducir las emisiones. Un sistema eficaz de comercio de emisiones de carbono requiere la misma cantidad de control de la industria por parte del Estado que la regulación directa, ya que sin un control eficaz es imposible detectar los engaños. El engaño conduciría a multas tanto en un régimen de comercio de carbono como en un régimen de control directo de las emisiones. Una posible ventaja del sistema de comercio es que también crea incentivos para que los comerciantes que tengan éxito denuncien los engaños. El sistema de comercio de carbono ofrece también la posible ventaja de hacer posibles transiciones menos problemáticas de una tecnología a otra. Todas estas propiedades dependen del carácter esencialmente estatista del mercado en cuestión: es creado por el Estado, con-

trolado por el Estado, endurecido o relajado por el Estado. Naturalmente, todo depende del grado de exigencia de los umbrales y del grado de seriedad del control. El comercio de emisiones de carbono podría ser totalmente falso, pasándose por alto las infracciones y con umbrales débiles. Pero lo mismo puede suceder también con la regulación directa. Se trata de cuestiones de orden práctico que dependen de los equilibrios políticos de fuerzas. Lo más probable es que en el contexto de EE UU, debido al poder de las grandes empresas, el comercio de carbono se organizase de tal suerte que generase una regulación débil. Pero en este caso la censura debe recaer sobre la debilidad de las normas incorporadas a las propuestas y sobre la ausencia de control y aplicación adecuados de las reglas del "mercado" del carbono, y no sobre el hecho de que el mecanismo de regulación implique incentivos. El uso del término genérico "mercados" para designar la esfera económica, en lugar de "capitalismo" o "mercados capitalistas", tiende a alentar este tipo de desviación.

El poder

Somers formula las relaciones de poder en todas estas esferas principalmente mediante la expresión «equilibrio de poder». He aquí dos ejemplos ilustrativos:

«Mi tesis principal es que el tipo ideal de regímenes de ciudadanía democráticos y socialmente inclusivos se basa en un delicado equilibrio de poder entre el Estado, el mercado y los ciudadanos de la sociedad civil. [...] El poder desproporcionado del Estado altera este equilibrio cuidadosamente construido. [...] (p. 1)

Al alterar lo que de otro modo sería sólo una diada de Estado y mercado, la sociedad civil es pues fundamental para el equilibrio de poder en la configuración triádica de Estado, sociedad civil y mercado». (p. 31)

La idea de equilibrio de poder se refuerza con una imagen de la sociedad civil en la que ésta constituye un baluarte defensivo para conjurar las amenazas externas. En la primera página del libro, donde enuncia de forma condensada la tesis central, Somers escribe:

«Si estos conflictos tienen como resultado regímenes de derechos ciudadanos socialmente inclusivos y relativamente democráticos o regímenes de exclusión social y apatridia depende en gran medida de la capacidad de la sociedad civil, la esfera pública y el Estado social para ejercer una *fuerza compensatoria* contra los efectos corrosivos de una gobernanza impulsada por el mercado». (p. 1, la cursiva es nuestra)

Y unas páginas más adelante:

«[L]os regímenes de ciudadanía democrática y socialmente inclusiva [...] sólo pueden prosperar en la medida en que los principios, las prácticas y las instituciones igualitarias y solidarias de la

sociedad civil y los intereses públicos sean capaces de actuar *con la misma fuerza* contra las amenazas excluyentes de la política impulsada por el mercado. Para lograrlo, deben *ponerse trabas* a las amenazas expansionistas del Estado y del mercado» (p. 8, la cursiva es nuestra).

Ahora bien, es perfectamente razonable entender el poder como, en parte, la defensa de instituciones concretas frente a amenazas. Pero no creo que sea ésta la mejor manera de comprender las formas de variación en las relaciones de poder entre el Estado, la sociedad civil y el mercado capitalista necesarias para el logro pleno de la ciudadanía en el sentido que propone T. H. Marshall, de ciudadanía política, económica y social. En vez de entender la cuestión desde el punto de vista de cómo alcanzar el equilibrio de poder entre la sociedad civil, el mercado capitalista y el Estado, creo que el problema fundamental es cómo subordinar el poder del Estado y el mercado capitalista al poder que dimana de la sociedad civil. La ciudadanía social plena, que comprende el derecho justiciable a un medio de vida digno, la inclusión plena en la vida social de una sociedad y una igualdad política significativa, requiere que tanto el mercado (capitalista) como el Estado estén subordinados a la sociedad civil, no sólo que las tres esferas interactúen con la misma fuerza.

En uno o dos pasajes parece que el texto de Somers avanza efectivamente hacia esta posición. En la página 42, por ejemplo, escribe:

«En contraste directo con el régimen de fundamentalismo de mercado, el régimen de ciudadanía democrática requiere recalibrar el equilibrio de poder, de modo que el Estado, el mercado y la sociedad civil coexistan en un universo pluralista, en el que cada cual sea capaz de mantener su propia lógica discursiva. El giro consiste en que los discursos y las prácticas de la sociedad civil deben ser un poco “más iguales” que los del mercado y el Estado. [...] La ética de la ciudadanía debe ejercer una influencia normativa sobre el contractualismo del mercado y la burocratización y militarización del Estado».

Pero no me parece que la expresión «un poco más iguales» sea lo bastante firme: un régimen de ciudadanía democrática requiere, a mi juicio, la subordinación sistemática del Estado y del mercado a la sociedad civil.

La democracia

Esto nos lleva al problema de la democracia. El contraste entre una visión de una sociedad civil dominante dentro de la tríada en lugar de una tríada de igual poder equilibrador está estrechamente relacionado con la posición del concepto de *democracia* en el análisis de la ciudadanía. En *Genealogies of Citizenship* apenas se examina explícitamente la democracia. De vez en cuando el término aparece en forma de adjetivo, como en la expresión «régimen

men de ciudadanía democrática» de la última cita. Y en algunos pasajes Somers hace referencia a las «presiones democráticas» sobre el Estado, por ejemplo:

«En virtud de la ciudadanía pluralista y socialmente inclusiva, el Estado tiene que poner trabas al potencial del mercado para ejercer una influencia excesiva en la gobernanza y sus incursiones ilegítimas en la sociedad civil. Para ello debe ejercer el poder como fuerza compensatoria del mercado. Para que este tipo de poder sea productivo, no sólo coercitivo, debe estar sometido a las presiones democráticas de la sociedad civil y de la esfera pública. [...] Las presiones democráticas sobre el Estado deben estar guiadas por [...] el "poder civil" de la solidaridad, la igualdad y los derechos. [...]». (p. 43)

La inclusión plena en la vida social de una sociedad y una igualdad política significativa, requiere que tanto el mercado (capitalista) como el Estado estén subordinados a la sociedad civil

En esta formulación, las «presiones» democráticas se contraponen al «potencial del mercado para ejercer una influencia excesiva en la gobernanza». Los términos «presión sobre el Estado» suelen emplearse para designar las acciones de los miembros de los grupos de presión y otros «intereses especiales» organizados. El supuesto que subyace parece ser que el Estado no puede ser realmente un Estado democrático en el sentido de un Estado que es controlado en líneas generales mediante procesos democráticos, por lo que lo más que podemos esperar es una presión externa sobre sus acciones. No se examina directamente la idea más sólida de la democracia como gobierno del pueblo en el que el poder político se ejerce a través de mecanismos de participación popular y los parámetros de las acciones del Estado son controlados por los ciudadanos. En cambio, en todo el libro el análisis del poder y de las instituciones se enmarca en el lenguaje del republicanismo, no en el lenguaje de la democracia y el empoderamiento popular.

Se trata, ciertamente, de cuestiones de muy difícil solución. No obstante, si estamos realmente comprometidos con el ideal integral, igualitario e inclusivo de ciudadanía que se defiende en *Genealogies of Citizenship*, creo que una democracia radical debe ocupar un lugar central en el modelo normativo. Y esto, agregaría, supone que tanto el Estado como el mercado capitalista (o la economía capitalista) deben subordinarse al poder que dimana de la sociedad civil.

He aquí cómo formulo esta cuestión en mi libro *Envisioning Real Utopias*.³ Sostengo que tres formas de poder intervienen siempre en la organización de las prácticas económicas,

³ Verso, Nueva York y Londres, 2010.

es decir, en la asignación de los recursos económicos para diferentes fines y el control sobre la producción y la distribución. Doy a estas tres formas los nombres de poder del Estado, poder económico y poder social, pero en el contexto de la terminología que utiliza Somers en su análisis podrían llamarse poder del Estado, poder del mercado y poder civil. El poder del Estado se basa en el control sobre la elaboración de normas y el cumplimiento de las mismas en un territorio. El poder económico se basa en la propiedad de valores económicos de diversos tipos. El poder social (o poder civil) se basa en la capacidad para la acción colectiva en cooperación. Por emplear la terminología del análisis del poder del agente, las personas harán cosas si se les obliga, se les soborna o se les persuade.

El poder social se basa en la sociedad civil. Adquiere coherencia mediante la formación de asociaciones. Entre éstas se cuentan los sindicatos, los movimientos sociales y los partidos políticos. El término que empleamos convencionalmente para designar la subordinación del poder del Estado al poder social (o su equivalente, la subordinación del Estado a la sociedad civil) es *democracia*. Gobierno del pueblo no significa gobierno de todas las personas tomadas en serie de una en una, sino gobierno de la organización colectiva del pueblo a través de asociaciones. El término que mejor identifica la subordinación del poder económico al poder social es *socialismo*. Eso es lo que significa, a mi modo de ver, tomar en serio lo *social* del *socialismo*. Pero lo que significa en realidad es extender la democracia a la economía. Algo que, una vez más, equivale a subordinar la economía (el capitalismo) a la sociedad civil. Huelga decir que en este proceso no existen garantías de que el resultado real sea inclusivo e igualitario. Tal como se señala habitualmente, la sociedad civil tiene una cara oculta de exclusiones basadas en toda suerte de identidades particularistas. No obstante, afirmar que la configuración óptima del poder en la tríada institucional de Estado, mercado y sociedad civil para luchar por principios normativos democráticos igualitarios es aquella en la que el poder del Estado y el poder del mercado queden subordinados democráticamente mediante el ejercicio del poder social.

Nota sobre raza y clase

Uno de los temas empíricos centrales de *Genealogies of Citizenship* se refiere al impacto del fundamentalismo de mercado en la desigualdad racial en EE UU. En esencia, la tesis de Somers lo que viene a decir es que el fundamentalismo de mercado no sólo ha erosionado en general los cimientos de la ciudadanía inclusiva, sino que ha tenido un impacto especialmente destructivo sobre las desigualdades raciales, y ha intensificado en diversos aspectos las “aflicciones del racismo”. He aquí algunas citas ilustrativas:

«Pero desde la década de 1970 [el fundamentalismo de mercado] ha servido para exacerbar radicalmente las exclusiones de raza y clase, primero deslegitimando la acción afirmativa y después

implantando sobre unas diferencias preexistentes definidas como "primigenias", mecanismos impersonales de crueldad propios de un mercado "ciego al color". (p. 5)

[C]on el aumento del número de víctimas del fundamentalismo de mercado [...] la sociedad civil se vuelve más excluyente basándose en argumentos tradicionales de adscripción. (p. 41)

[La fundamentalización del mercado y la contractualización de la ciudadanía] han empeorado profundamente las condiciones de los afroamericanos. (p. 73)

Los negros poseen ahora menos de la décima parte de la riqueza que la población blanca y están representados desproporcionadamente entre los pobres y los trabajadores pobres. (p. 100)

El fundamentalismo de mercado impregnó de este modo su discurso universalista en la esencia de una sociedad que seguía estando profundamente segregada y desgarrada por las desigualdades impuestas históricamente. De hecho, su triunfalismo discursivo tiene el efecto de perpetuar las desigualdades por razón de identidad y las exclusiones históricas, para después empeorarlas mediante el ahondamiento de las desigualdades basadas en el mercado. (pp. 104-105)

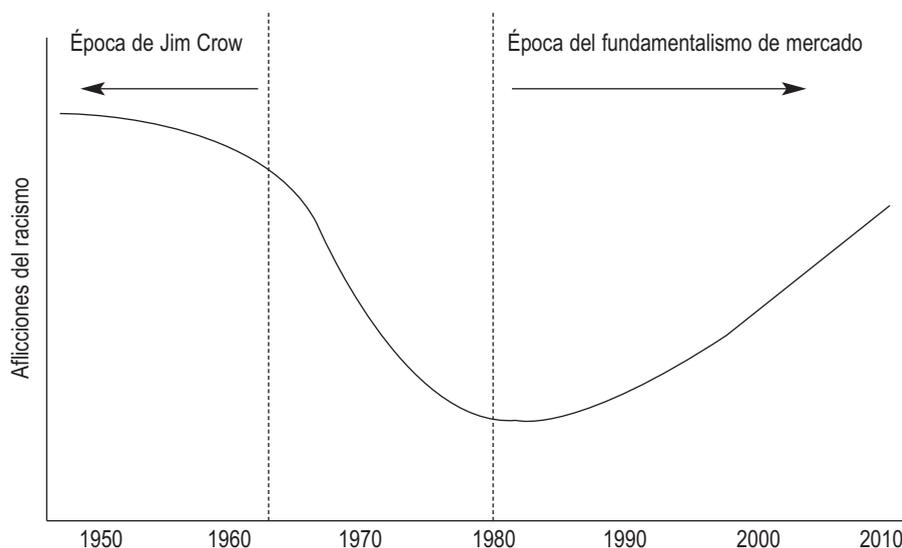
En realidad, sin embargo, se han implantado a la vez dos sistemas distintos de desigualdades y exclusión –uno basado en atributos en función de la raza, inmutables, particularistas y arbitrarios; otro basado en las desigualdades de clase impulsadas por el mercado– hasta alcanzar un nivel sin precedentes de exclusión casi total de la sociedad civil, una exclusión que es mucho mayor que la suma de sus partes ya que equivale nada menos que a ausencia de reconocimiento. (pp. 105-106)

Pero el fundamentalismo de mercado y la contractualización de la ciudadanía han empeorado y transformado radicalmente las aflicciones del racismo». (p. 114)

Voy a examinar detenidamente estas afirmaciones desde el punto de vista de su contenido empírico concreto. Puede que sea injusto. La hipérbole es un recurso retórico en determinados contextos intelectuales, y en esencia es injusto juzgar tales polémicas con arreglo a los mismos criterios que se utilizarían en un marco menos polémico. Esto es lo que a veces se llama un "golpe bajo": tomar una figura retórica al pie de la letra y criticarla por su inexactitud empírica. No obstante, creo que un examen detenido de estas afirmaciones empíricas puede ser de cierta utilidad porque podría ayudar a mejorar nuestra comprensión de cómo el fundamentalismo de mercado determina precisamente las interacciones entre raza y clase.

Comencemos por la última cita: «Pero el fundamentalismo de mercado y la contractualización de la ciudadanía han empeorado y transformado radicalmente los aflicciones del racismo». Literalmente, esto supone la trayectoria de «aflicciones del racismo» que se ilustra en la figura 2.

Figura 2. Trayectoria supuesta de las "aflicciones del racismo", 1950-2010



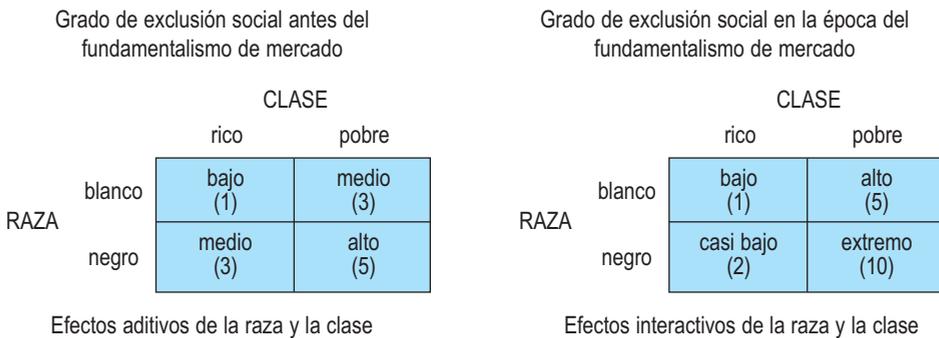
La escala vertical de este diagrama, como es obvio, carece de valores numéricos naturales y pretende representar una idea aproximada de la intensidad acumulativa de las diferentes formas concretas que las "aflicciones" del racismo podrían adoptar. Se trata únicamente de indicar las direcciones hipotéticas del cambio en el periodo histórico objeto de estudio. Afirmar que las aflicciones han empeorado radicalmente en la época del fundamentalismo de mercado significa que en algún momento de los primeros años de la década de 1980 estas aflicciones comenzaron a aumentar. Esto no quiere decir que sean hoy tan malas como lo fueron en la época de Jim Crow, por lo que he trazado la curva ascendente por debajo de la curva que representa el periodo anterior a la década de 1960.

Ahora bien, la cuestión empírica es si existen indicadores de las condiciones de la vida real de los afroamericanos que sustenten esta trayectoria. Hay un indicador que sin duda se eleva bruscamente a partir más o menos de 1980: los índices de encarcelamiento se han elevado tanto para los blancos como para los negros desde la década de 1970, pero de modo más acusado para los negros. Esto se debe en gran medida a las diferencias en cuanto a índices de detención y al encarcelamiento por delitos relacionados con las drogas, lo cual forma parte desde luego del lado represivo de la noción contractualizada de ciudadanía de la que se ocupa Somers.

Sin embargo, el resto de los indicadores de desigualdad social han apuntado en su mayoría ligeras mejoras en la posición relativa de los afroamericanos o ningún cambio en

este periodo.⁴ Examinemos la distribución por profesiones. En 1960, el 11,9% de los hombres blancos ocupaban puestos directivos, en comparación con el 1,7% de los hombres negros. En 1980, en vísperas del ascenso del fundamentalismo de mercado, la cifra para los hombres blancos había aumentado al 12,2%, y para los hombres negros al 5,0%. Esto representa una reducción de las desproporciones, pues se pasa de una ratio de 7:1 a una ratio de 2,4:1. Veinte años después, en 2000, las cifras eran 12,9% y 6,6%, equivalentes a una ratio de 2,0:1. Las ratios paralelas para ocupaciones profesionales y técnicas descendieron desde 3,2:1 en 1960 hasta 1,9:1 en 1980 y 1,6:1 en 2000. Por cierto, las reducciones más acusadas en este indicador de "aflicciones del racismo" tuvieron lugar antes de 1980; no obstante, la mejora en las perspectivas ocupacionales relativas ha continuado durante la época del fundamentalismo de mercado. Asimismo, los diferenciales negro/blanco en la educación han seguido descendiendo, al igual que las ratios negro/blanco en los índices de pobreza: desde aproximadamente 3,5:1 en 1979 hasta aproximadamente 2,3:1 en 2005. Las diferencias raciales en cuanto a ingresos medios y en diversos indicadores de riqueza apenas han cambiado. Ninguno de estos indicadores concuerda con la afirmación de que las aflicciones del racismo han empeorado radicalmente.

Figura 3. Efectos hipotéticos de la interacción entre raza y clase



Nota: Las cifras entre paréntesis indican la magnitud de la exclusión social

Pero es evidente que hay algo de cierto cuando Somers observa que el cruel abandono de los afroamericanos pobres en el periodo posterior al Katrina señala una nueva y cruda realidad y un deterioro de la idea de pleno derecho a la inclusión social en la comunidad política. Creo que probablemente también está en lo cierto con respecto a que lo que ha cambiado es, en aspectos importantes, una consecuencia de los cambios culturales e ideológicos estrechamente vinculados al fundamentalismo de mercado. Pero en vez de definir este

⁴ Todas las cifras que siguen se han tomado de E. O. Wright, y J. Rogers, *American Society: How It Really Works*, W. W. Norton, Nueva York, 2010.

cambio como una intensificación del racismo como tal, creo que es mejor considerarlo como una intensificación de los efectos de la interacción entre raza y clase. He ilustrado este punto de manera muy simplificada –quizás incluso simplista– en la figura 3.

Los cuadros de la figura 3 indican el «grado de exclusión social» para los diferentes grupos de raza y clase en el periodo anterior al fundamentalismo de mercado y durante este periodo. También aquí, las cifras entre paréntesis son totalmente arbitrarias. Para simplificar, las categorías de clase son ricos y pobres, pero en realidad a los efectos que nos ocupan no importa cómo se las designe. En la tabla de la izquierda los efectos de la raza y la clase son aditivos: cada uno por separado aumenta el grado de exclusión social en dos puntos, y conjuntamente en cuatro puntos. En la tabla de la derecha los efectos son interactivos: las diferencias raciales entre los ricos han disminuido, mientras que las diferencias de clase en la exclusión han aumentado tanto para los afroamericanos como para los blancos, pero especialmente para los afroamericanos. El resultado es la exclusión social extrema de los afroamericanos pobres. Así pues, lo que se ha intensificado no es la aflicción del racismo *per se*, sino las aflicciones de la pobreza racializada.

Este enfoque alternativo para reflexionar sobre la intersección entre raza y clase antes y durante la época del fundamentalismo de mercado está más en consonancia con la tesis de la contratación que con el modelo aditivo. La lógica del fundamentalismo de mercado como tal no contiene intrínsecamente nada que deba otorgar peso alguno a los atributos adscriptivos de las personas excepto en tanto en cuanto sirven para la discriminación estadística con miras a la contratación de: reducir los costes de transacción mediante el uso de un indicador grupal que ofrece información sobre un posible contrato. Habida cuenta de la guerra contra las drogas, el encarcelamiento masivo de negros –especialmente hombres negros jóvenes– y la marginación económica de los negros urbanos, cabría prever que la discriminación estadística por motivos raciales se intensificaría entre los pobres, pero no entre las personas acomodadas. Esto avalaría la intensificación de las aflicciones del racismo para los negros pobres, pero no para otros, en la época del fundamentalismo de mercado.

Hay un último comentario empírico que deseo formular, o más bien un interrogante empírico, sobre el análisis de la raza y la clase. En su análisis del racismo y del desastre del Katrina, Somers reconoce que una parte considerable del racismo observado en la reacción de las autoridades públicas halla explicación en los legados históricos y culturales:

«[E]l fundamentalismo de mercado y la contratación no pueden explicar por sí mismos los problemas que condujeron al Katrina, que son profundos y de largo alcance. Ninguna proposición tiene sentido si no toma en consideración el legado de la esclavitud tradicional, más de seis decenios de exclusión legal, un hipotético “nuevo acuerdo” (*New Deal*) que empeoró el “viejo acuerdo” de la exclusión basada en el racismo, y el estigmatizador sistema del bienestar. [...] No obs-

tante [...] gran parte de la culpa radica en que se hayan ido sustituyendo a la fuerza a lo largo de los últimos cuatro decenios vínculos de carácter no contractual de la ciudadanía por una condicionalidad contractual en el mercado». (p. 92)

Supongamos que un escéptico afirma que los legados históricos del racismo constituyen una fuerza que se basta y se sobra para explicar plenamente las formas de exclusión observadas durante el desastre del Katrina. ¿Cómo se aportarían pruebas de que el fundamentalismo de mercado añade algo a la explicación? Una estrategia consistiría en comparar sistemáticamente el desastre del Katrina con una catástrofe anterior que tuvo lugar antes de la época del fundamentalismo de mercado y comprobar si hubo diferencias dignas de mención en el trato dispensado a los afroamericanos. De especial importancia sería una comparación pormenorizada del trato que se dio a los blancos pobres y a los negros pobres en las condiciones anteriores.

Somers alude brevemente a un episodio anterior (p. 66), haciendo referencia al examen que realiza Ignatieff de la actuación de «Herbert Hoover y el Cuerpo de Ingenieros del Ejército [...] en su rápida y eficaz respuesta a la Inundación del Mississippi de 1927». La expresión «rápida y eficaz respuesta» indica un contraste importante con el desastre del Katrina: el nivel de competencia exhibido por las iniciativas de ayuda del Estado. ¿Pero qué podemos decir de la dinámica específica de la exclusión social?

No conozco la historia a la que se alude, pero recurriendo a la Wikipedia obtenemos lo siguiente:⁵

«En población afectada, en territorio anegado, en pérdida de propiedades y destrucción de cosechas, las cifras de la inundación fueron "asombrosas". [...] Se reunió en un lugar conocido a más de 13.000 evacuados cerca de Greenville, Mississippi, procedentes de granjas de la zona, y se los evacuó a la cresta del dique intacto de Greenville, donde permanecieron abandonados a su suerte durante días sin alimentos ni agua limpia, mientras llegaban barcos para evacuar a las mujeres y niños blancos. El dique de Greenville medía 2,4 metros de ancho y aproximadamente 8 kilómetros de largo».

Varios informes sobre la terrible situación en los campamentos de refugiados, incluido uno de la Comisión Asesora sobre Personas de Color elaborado por Robert Russa Moton, se ocultaron a los medios a petición de Herbert Hoover, con la promesa de nuevas reformas para los negros después de las elecciones presidenciales. Al no cumplir la promesa, Moton y otros afroamericanos influyentes contribuyeron a trasladar la lealtad de los norteamericanos negros del Partido Republicano a Franklin Delano Roosevelt y los demócratas.

⁵ Wikipedia, página dedicada a "The Great Mississippi Flood of 1927", http://en.wikipedia.org/wiki/Great_Mississippi_Flood_of_1927, consultado en julio de 2010.

Como consecuencia de un desplazamiento que duró hasta seis meses, decenas de miles de afroamericanos de la zona se trasladaron a las grandes ciudades del norte, especialmente a Chicago».

Situación que no parece muy distinta a la del episodio del Katrina casi 80 años después. Pero, naturalmente, 1927 podría calificarse también como una época de fundamentalismo de mercado, por lo que es posible que tanto entonces como ahora estuvieran en juego idénticos mecanismos. Otra posibilidad es que, en las dos épocas, como consecuencia directa del racismo, los afroamericanos, y en particular los afroamericanos pobres, carecieran de ciudadanía plena de inclusión social.

Una economía de estado estacionario

Estancamiento económico y economía de estado estacionario no significan lo mismo; nos enfrentamos a dos alternativas muy distintas¹

Traducción de Olga Abasolo

El autor propone una transición del modelo económico hacia una economía de estado estacionario (EEE). Al margen de que resulte difícil o sencillo ponerla en práctica, el objetivo de alcanzarla se torna necesario dado que es ya imposible seguir creciendo, de hecho, el llamado crecimiento "económico" es ya antieconómico. Es decir, la expansión cuantitativa del subsistema económico provoca un incremento de los costes medioambientales y sociales a un ritmo mayor que el de la rentabilidad económica. El autor propone una serie de cambios que podrían encaminarnos hacia un estado estacionario.

Cabría considerar la Tierra en su conjunto como algo en «estado estacionario». Ni su superficie ni su masa crecen o merman; la cantidad de energía radiante que entra en la Tierra es equivalente a la que sale de ella; y la importación de materiales del espacio es prácticamente equivalente a la exportación (ambas insignificantes). Esto no quiere decir que la Tierra tenga un carácter estático; un estado estacionario puede implicar gran cantidad de cambios de orden cualitativo, como los que, en efecto, se han producido en ella. El cambio más relevante producido en los últimos tiempos ha sido el enorme crecimiento de uno de sus subsistemas, en concreto el de la economía, en relación a la totalidad del sistema, la ecosfera. Este cambio de enormes dimensiones que implica pasar de un mundo "vacío" a otro "lleno" es, ciertamente, algo "nuevo bajo el Sol", como versa el título del libro del historiador J. R. McNeil. Cuanto más se aproxime la economía a la escala de la Tierra en su conjunto, más tendrá que adaptarse al comportamiento físico de esta. Dicho comportamiento es de "estado estacionario" —es decir, se trata de

Herman E. Daly es profesor en la School of Public Policy, University of Maryland

¹ «A Steady State Economy. A failed growth economy and a steady-state economy are not the same thing; they are the very different alternatives we face», Sustainable Development Commission, RU, 24 de abril, 2008.

un sistema que permite que se produzca un *desarrollo* cualitativo, pero no un *crecimiento* cuantitativo agregado. El crecimiento implica introducir una mayor cantidad del mismo tipo de cosas; el desarrollo supone introducir una cantidad igual de algo mejor (o, como mínimo, distinto). Lo que queda del medio natural ya no basta para aportar el flujo metabólico desde las fuentes de recursos a los sumideros necesario para mantener una economía como la actual, más desmesurada que en fase de crecimiento. Los economistas han tendido a centrarse excesivamente en el sistema vascular de la economía y han ignorado su tracto digestivo. El incremento del flujo metabólico significa cebar con la misma comida cada vez más un tracto digestivo en constante expansión; sin embargo, el desarrollo implica una ingesta de alimentos mejores y una mejor digestión. Es evidente que la economía debe adaptarse a las reglas del estado estacionario: alcanzar un desarrollo cualitativo, y frenar el crecimiento cuantitativo agregado. El incremento del PIB combina estos aspectos tan diferentes.

**La noción clásica del estado estacionario considera
como dadas las dimensiones biofísicas y adapta
la tecnología y los gustos a estas condiciones objetivas**

Llevamos viviendo 200 años de acuerdo a un modelo económico de crecimiento concreto lo cual dificulta imaginarse cómo sería una economía de estado estacionario (EEE). A pesar de que durante la mayor parte de su historia la humanidad ha vivido en un sistema económico que producía un crecimiento anual insignificante, algunas personas consideran que una EEE equivaldría a perecer en la fría oscuridad de la tiranía comunista. Otras, creen tan fáciles las inmensas mejoras inducidas por el cambio tecnológico (eficiencia energética, reciclaje) que el proceso de adaptación será tan rentable como entretenido.

Al margen de que resulte difícil o sencillo ponerla en práctica, el objetivo de alcanzar una EEE es necesario dado que ya es imposible seguir creciendo; de hecho, el llamado crecimiento “económico” ya es *antieconómico*. El crecimiento económico está fracasando. Es decir, la expansión cuantitativa del subsistema económico provoca un incremento de los costes medioambientales y sociales a un ritmo mayor que el de la rentabilidad económica, algo que nos convierte en más pobres y no en más ricos, al menos en los países de alto consumo. Esta tendencia no debería sorprendernos si tenemos en cuenta las leyes de la utilidad marginal decreciente y del incremento de los costes marginales. Incluso la tecnología a veces no contribuye más que a empeorar las cosas. Por ejemplo, el empleo de plomo en las gasolinas resultaba eficaz para mejorar la eficiencia de la combustión, pero conllevaba el coste de emitir a la biosfera un metal pesado tóxico; los clorofluocarbonos constituían un propulsor y un refrigerante notóxico, pero con el coste de crear un agujero en la capa de ozono y un consiguiente aumento de la radiación ultravioleta. No resulta fácil calcular con

seguridad a qué ritmo el crecimiento potencia un mayor incremento de los costes que de los beneficios, ya que en nuestras cuentas nacionales no nos preocupamos por separar los costes de los beneficios. En lugar de ello, los agrupamos bajo el epígrafe de “actividad” en los cálculos del PIB.

Los especialistas en economía ecológica manejan datos empíricos que demuestran que a estas alturas el crecimiento ha dejado de ser rentable en los países de alto consumo (véase ISEW, GPI, Ecological footprint, Happy Planet Index). Mientras, los economistas neoclásicos son incapaces de demostrar si el crecimiento –ya sea a través del flujo metabólico o del PIB– nos está resultando favorable o no, por lo que su persistente prédica del crecimiento agregado como solución a nuestros problemas es pura arrogancia ciega. En efecto, sería más fácil resolver nuestros problemas (pobreza, desempleo, degradación ambiental) si fuéramos más ricos, pero esa no es la cuestión. La cuestión es ¿nos sigue haciendo más ricos el crecimiento del PIB? ¿O más pobres?

En el caso de los países pobres, el crecimiento del PIB sigue permitiendo que aumente el bienestar, al menos si se distribuye razonablemente. La cuestión es, ¿qué pueden hacer los países ricos para ayudar a los pobres? La respuesta del Banco Mundial ha sido que los ricos deberían seguir creciendo lo más rápido posible para proveer de mercados y generar acumulación del capital para invertir en los países pobres. La respuesta que ofrece a esta dinámica la EEE es que los países ricos deberían reducir el crecimiento del flujo metabólico para liberar recursos y espacio ecológico para uso de los pobres, a la vez que centrarse en los esfuerzos en el ámbito local para mejorar su desarrollo tecnológico y social, a compartir libremente con los países pobres.

La noción clásica del estado estacionario considera como dadas las dimensiones biofísicas –población y stock de capital (bienes de producción y de consumo duraderos)– y adapta la tecnología y los gustos a estas condiciones objetivas. La noción neoclásica del “estado estacionario” (crecimiento proporcional del capital disponible y de la población) considera como dadas la tecnología y los gustos y se adapta a ellas mediante el crecimiento de las dimensiones biofísicas, dado que considera que las necesidades son ilimitadas, y la tecnología un medio tan poderoso como para lograr que el mundo sea infinito. La noción clásica considera al ser humano como una criatura que deberá adaptarse a los límites (finitud, entropía, interdependencia ecológica) de la Creación de la que forma parte. La perspectiva neoclásica considera que el ser humano, el creador, sobrepasará todos los límites y podrá rehacer la Creación en función de sus preferencias subjetivas e individualistas, consideradas como la raíz del valor. En último término, la economía es la religión.

Si aceptamos la idea, como lo hiciera John Stuart Mill y otros economistas clásicos, de que una EEE es necesaria, detengámonos a pensar qué características tendría. Pero antes,

una advertencia: una economía de estado estacionario no es una economía estancada. Un avión está diseñado para poder moverse hacia adelante. Si intentara quedarse suspendido en el aire se estrellaría contra el suelo. No sería conveniente concebir un helicóptero como un avión incapaz de moverse hacia adelante. Se trata de un objeto distinto que ha sido diseñado para mantenerse quieto en el aire. De igual modo, una EEE no está diseñada para crecer.

Siguiendo a Mill, podríamos definir una EEE como una economía con tasas de población y capital disponible constantes, sostenida por una tasa baja de flujo metabólico que se mantiene dentro de los límites de las capacidades regenerativas y asimilativas del ecosistema. Esto implica una tasa baja de natalidad igual a la tasa baja de mortalidad, y unas tasas bajas de producción y de depreciación equivalentes. Un flujo metabólico bajo implica una esperanza de vida alta para las personas y una alta durabilidad de los bienes. En otras palabras, más operativas, podemos definir la EEE en términos de flujo metabólico constante a un nivel sostenible (bajo), con una población y un capital disponible libres de adaptarse al tamaño que pueda derivarse del flujo constante que empieza por el agotamiento de los recursos de baja entropía y termina con la contaminación generada por residuos con alta entropía.

¿Pero, cómo puede llegar a limitarse el flujo metabólico en una EEE para que puedan limitarse indirectamente el capital disponible y la población? Si el agotamiento de los recursos está más acotado en términos espaciales que la contaminación, los controles deberían efectuarse principalmente en el polo del agotamiento de recursos o de los *inputs*. La subida de los precios en ese polo limitaría indirectamente la contaminación, y forzaría una mayor eficiencia en todas las fases del proceso de producción. En el mismo sentido, podría resultar bastante positivo un sistema *cap-auction-trade* para el agotamiento de los recursos básicos, sobre todo de los combustibles fósiles; lo mismo que una reforma de los impuestos ecológicos, a la que aludiré más adelante.

Por lo tanto, ¿si es preciso detener el crecimiento agregado por su carácter antieconómico, cómo resolveremos el problema de la pobreza desde la EEE? La respuesta es sencilla: mediante la redistribución, previo establecimiento de límites al margen de pobreza admisible a través de una *renta* mínima y una renta máxima. Pero, ¿qué margen de desigualdad es el apropiado? ¿Nos estamos refiriendo a compensar las diferencias y contribuciones reales en lugar de a multiplicar los privilegios? Platón establecía un factor cuatro. Las universidades, Administraciones Públicas y el ejército parecen apañarse con un factor de diez a veinte. En EE UU el sector corporativo supera el 500. Como primera medida, ¿no podríamos reducir el margen general a un factor de, pongamos, 100? ¡No olvidemos que ya no se trataría de aportar enormes incentivos para estimular el crecimiento (antieconómico)! Además, dado que no pretendemos estimular el crecimiento agregado, ya no es preciso que nos gastemos miles de millones en publicidad. Por lo tanto, en lugar de considerar la publicidad como un coste de producción a desgravar, deberíamos aumentar su carga impositiva

por constituir un incordio público. Si los economistas creyeran verdaderamente en la soberanía de las personas consumidoras, entonces habría que obedecerlas más que manipularlas, engatusarlas, darles la lata y mentirlas.

El libre comercio no sería factible en una EEE dado que los productores causarían necesariamente numerosos costes al medioambiente y a futuro; costes que se permite ignorar a las empresas en las economías basadas en el crecimiento. La competitividad de las empresas extranjeras no aumentaría en función de su grado de eficiencia, sino sencillamente por no tener que pagar el coste de la sostenibilidad. El comercio internacional se podría someter a regulación de acuerdo a determinadas normas que compensasen las diferencias (aranceles compensatorios), al igual que podría establecerse un “libre comercio” entre naciones comprometidas con la sostenibilidad en sus cuentas nacionales. Cabría esperar que el FMI, el BM y la OMC encaminaran sus acciones hacia tales iniciativas de regulación. En lugar de ello, ejercen fuertes presiones para favorecer el libre comercio y la libre circulación del capital. No es en absoluto lo mismo proteger una política nacional eficiente de internacionalización de costes que proteger una empresa ineficiente.

La garantía del mutuo beneficio de las partes en el comercio internacional y de ahí la razón para que sean “libres”, se basa en el argumento ricardiano de la ventaja comparativa. Se supone que un país podrá producir determinados bienes a un menor coste que otros, en relación a otros países. La especialización en función de esa ventaja comparativa permitiría que ambas partes salieran ganando en el intercambio comercial, a pesar de los costes absolutos (podría darse el caso de un país que pudiera producir todos los bienes a un menor coste, pero seguiría resultándole más beneficioso especializarse en aquello que pudiera producir a coste relativamente más barato y acceder a otros bienes a través del comercio). Pudiera parecer un argumento lógico, pero al igual que en otros casos similares, el de la ventaja comparativa se basa en determinadas premisas. Aquí, la premisa clave es que mientras que el capital (y otros factores) circule libremente entre las industrias de una nación, no circulará entre naciones. De poder circular en el extranjero, no tendría razón alguna para conformarse con la mera ventaja comparativa nacional, sino que procuraría obtener ventajas en términos absolutos –el coste de producción más absolutamente bajo en cualquier parte del mundo. ¿Por qué no? El libre comercio permitiría la venta de cualquier producto en cualquier parte del mundo, incluida la nación de la que el capital acabara de salir. Pero, bajo las condiciones de venta absoluta es imposible garantizar los beneficios mutuos, aunque en efecto se produzcan beneficios en términos globales. Algunos países podrían salir perdiendo.

Y he aquí el problema. El FMI predica un libre comercio basado en la ventaja comparativa, y así viene siendo desde hace un tiempo. Más recientemente, ha empezado a entonar

el gospel de la globalización, que unida al libre comercio, se traduce en la libre circulación de capital a escala internacional –¡que es precisamente lo que prohíbe la ventaja comparativa! Cada vez que el FMI se enfrenta a esta contradicción, alza las manos en señal de protesta, alude a la posibilidad de que tal postura esconda una actitud xenófoba y cambia de tema.

El FMI, el BM y la OMC se contradicen al ponerse al servicio de los intereses de las corporaciones transnacionales. La circulación internacional de capital, unida al libre comercio, permite a las corporaciones zafarse de unas regulaciones nacionales a favor del interés público y enfrentan unas naciones con otras. Ante la ausencia de un gobierno global, en efecto, su acción no está sujeta a ningún control. Esa relación a tres bandas es lo más cercano que tenemos a un gobierno global, al que al parecer no le interesa en absoluto establecer regulaciones transnacionales del capital en pro del bien común. Su objetivo, más bien, es contribuir al crecimiento de dichas corporaciones, ya que se supone que el crecimiento es bueno para todo, y punto. De haberlo querido, el FMI hubiera podido mantener el mundo a salvo limitando la circulación internacional de capital y permitiendo así que pudiera darse la ventaja comparativa. Entre algunas de las medidas que podría haber emprendido estaría fijar un tiempo límite de permanencia del capital extranjero para así limitar la fuga de capitales y la especulación; también podría haber promovido la aplicación de un pequeño impuesto sobre todas las transacciones comerciales internacionales (tasa Tobin). Y, sobre todo, podría haber reavivado aquella propuesta de Keynes a favor de una unión internacional de carácter multilateral² que penalizara directamente los persistentes desequilibrios en las cuentas corrientes (tanto del déficit como del superávit) para, a partir de ahí, promover indirectamente el equilibrio en la cuenta de compensaciones de capital, con el fin de reducir los movimientos internacionales de capital.

La tendencia de la transición demográfica hacia un estancamiento del crecimiento de la población, que incrementará necesariamente la edad media de la población –mayor número de jubilaciones que de población trabajadora– es ya uno de los problemas a los que se enfrenta la EEE. El ajuste vendrá de la mano de una subida de impuestos, aumentar la edad de jubilación o reducir las pensiones de jubilación. El sistema apenas está “en crisis”, pero sin duda estos ajustes son necesarios para alcanzar su sostenibilidad. La inmigración se ha convertido en muchos países en un medio fundamental para incrementar la población. Es posible que esta tendencia logre resolver temporalmente el problema estructural del envejecimiento de la población; una población de estado estacionario requiere que se equiparen el número de nacimientos y de inmigrantes con el número de muertes y emi-

² International Clearing Union era la institución propuesta por el economista británico John Maynard Keynes como alternativa mundial al sistema de Bretton Woods propuesto por EE UU para la estabilización y control de riesgo de los sistemas de tipo de cambio a nivel mundial. Estos papeles eventualmente fueron cubiertos por el Fondo Monetario Internacional [Wikipedia].

grantes. No es fácil establecer cuál de las dos medidas es más políticamente incorrecta: limitar los nacimientos o la inmigración. Muchos prefieren negar la aritmética antes que enfrentarse a ella.

La idea central de las reformas encaminadas a una EEE es someter a la disciplina del mercado el escaso capital natural y los servicios naturales verdaderamente rivales

La EEE requerirá además una “transición demográfica” de las poblaciones de productos hacia bienes más longevos, más duraderos, mantenidos por tasas más bajas de flujo metabólico. Una población de 1.000 coches, con una duración de 10 años, requiere la producción de 100 coches al año. En cambio, si lográramos que los coches duraran un máximo de 20 años, necesitaríamos producir solo 50 coches al año. Es preciso cambiar de perspectiva para entender las mejoras que introduce esta reflexión: pasar de considerar que la producción se traduce en beneficios a considerarla como un coste de mantenimiento. Si tenemos capacidad para mantener 1.000 coches y los servicios de transporte derivados mediante la sustitución de solo 50 coches al año en lugar de 100, las cosas nos irán seguramente bastante mejor: la misma cantidad de stock de capital ofrece el mismo servicio y reduce a la mitad el flujo metabólico. No obstante, la idea de que la producción sea un coste de mantenimiento a minimizar extraña a la mayor parte de los economistas. Este esfuerzo minimizador podría producirse gravando el flujo metabólico en lugar del valor añadido. Un posible mecanismo de adaptación en esta dirección sería la contratación de servicios de cesión de equipamientos (desde las alfombras hasta las máquinas multcopistas), de cuyo mantenimiento, reclamaciones y reciclaje al final de su vida útil se encargara el propietario o arrendador.

Si bien la idea central de las reformas encaminadas a la EEE es someter a la disciplina del mercado el escaso capital natural y los servicios naturales verdaderamente rivales, no deberíamos pasar por alto el problema que plantea lo contrario, sobre todo, la liberación de bienes verdaderamente no rivales de su cercamiento artificial por el mercado. Algunos bienes no son rivales por naturaleza, y deberían dejar de estar cercados por el sistema de precios. Me refiero especialmente al conocimiento. El conocimiento, al contrario que el flujo metabólico, no se divide en el reparto, sino que se multiplica. Toda vez que hay conocimiento, el coste de oportunidad que supone compartirlo es cero, por lo que el precio de distribución debería ser también cero. La ayuda internacional al desarrollo debería adoptar cada vez más la forma de conocimiento libre compartido activamente, acompañado de pequeños subsidios, y abandonar progresivamente el actual recurso a préstamos con enormes intereses. Compartir el conocimiento conlleva muy poquitos costes, no genera deudas imposibles de pagar, y permite incrementar la productividad de los factores de producción verdaderamen-

te escasos y rivales. El conocimiento existente es el *input* más importante para la producción de nuevo conocimiento, y es perverso pretender mantenerlo como un bien artificialmente escaso y caro. Los monopolios de patentes (es decir, «derechos de propiedad intelectual») se deberían adjudicar a un menor número de “inventos” y por un número inferior de años.

¿Y con respecto a los tipos de interés? ¿Cómo se aplicarían en una EEE? ¿Acaso no se reducirían a cero al no haber crecimiento? No parece probable, el capital seguiría siendo escaso, la tasa de preferencia temporal seguirá siendo positiva, y es posible que aumente el valor de la producción total sin que aumente el flujo metabólico físico –como resultado del desarrollo cualitativo. La inversión en mejoras de orden cualitativo podría conllevar un incremento del valor a partir del cual podrían pagarse los intereses. No obstante, sin duda la productividad del capital disminuiría al no producirse un crecimiento del flujo metabólico; de modo que cabría esperar como resultado de todo ello que en una EEE los tipos de interés serían bajos, pero no se reducirían a cero.

¿Cabría la posibilidad de que se produjera una constante mejora cualitativa (por ejemplo, mediante un aumento de la eficiencia), que resultara en un permanente aumento del PIB? En tal caso, el crecimiento del PIB sería menos intensivo en material, situación que agradaría a los ambientalistas puesto que no supondría un incremento del flujo metabólico; y también a los economistas, puesto que se mantendría el crecimiento del PIB. En mi opinión, se debería insistir en esta opción en la medida de lo posible, ahora bien, ¿hasta qué punto? Es preciso tener en cuenta que si analizamos más detenidamente algunos sectores de la economía que a menudo se consideran de orden más cualitativo, como es el caso de la tecnología de la información, observaremos que tienen en realidad una considerable base física, entre la que se incluye una serie de metales tóxicos.

Por otra parte, si consideramos que la expansión debería producirse fundamentalmente por el bien de los pobres, sería preciso incluir aquellos bienes que los pobres necesiten, como ropa, cobijo o alimentos en el plato, y no diez mil recetas circulando en internet. Además, a medida que una proporción cada vez mayor del PIB sea menos intensiva en material, los términos del comercio entre los bienes que son más o menos intensivos en material oscilarán contra los últimos, por lo que disminuirá el incentivo para producirlos. Incluso los proveedores de servicios de información gastan la mayor parte de sus ingresos en coches, viviendas y viajes, más que en el producto inmaterial de otros manipuladores de símbolos.

¿Puede una EEE mantener el pleno empleo? Sin duda se trata de una pregunta difícil de responder, pero para ser justos deberíamos preguntarnos también si tal meta es factible en un sistema económico guiado por el crecimiento a través del libre comercio, de las prác-

ticas *off-shore*, la inmigración de mano de obra barata y una automatización generalizada. En la EEE cobran mayor importancia las tareas de mantenimiento y reparación. Es posible que estos servicios, dado que son menos intensivos en trabajo que la producción de nuevos productos y de estar relativamente más protegidos del *off-shoring*, puedan generar más empleo. No obstante, es preciso radicalizar la reflexión sobre el modo en que las personas se ganan la vida. Si la automatización y el *off-shoring* del trabajo contribuyen a aumentar los beneficios pero no los salarios, el principio de distribución de la riqueza a través del empleo es menos defendible. Una posible solución práctica (además de que disminuya el ritmo de automatización y de *off-shoring*) podría ser fomentar la participación en la propiedad de las empresas, de tal modo que los individuos obtengan también ingresos derivados de su participación en el negocio, en lugar de a través del empleo a tiempo completo. Asimismo, las ventajas derivadas del progreso tecnológico podrían reflejarse en un aumento del tiempo de ocio, en lugar del tiempo dedicado a la producción, una alternativa largo tiempo esperada, pero rara vez puesta en práctica.

¿Qué sistema impositivo encajaría mejor en una EEE? Ya hemos mencionado una reforma orientada hacia el establecimiento de ecotasas, que implica desplazar la base impositiva del valor añadido (la renta derivada del trabajo y del capital), hacia «aquello a lo que se añade valor», fundamentalmente el flujo metabólico, para aplicarla de modo preferente en el lado del agotamiento de recursos (en la entrada a la mina o en la boca del pozo, en el punto de extracción). Muchos Estados aplican impuestos de extracción. Gravar sobre el punto de origen, y el más estrecho del flujo metabólico, induce a un uso más eficiente de los recursos necesarios para la producción y para el consumo, y facilita el control y la recaudación. Parece razonable gravar más aquellas cosas que queremos reducir (el agotamiento y la contaminación) y dejar de gravar aquellas otras de las que queremos más (ingresos, valor añadido) —como leían aquellas pegatinas: «*Tax bads, not goods*». El resultado podría traducirse en unos ingresos neutrales y graduales. Por ejemplo, se podría empezar por renunciar a unas rentas de X dólares derivadas del peor de los impuestos sobre la renta que tengamos. A la vez, recaudar X dólares del mejor impuesto sobre la extracción que pudiéramos aplicar. En el ejercicio siguiente, habría que deshacerse del siguiente peor impuesto sobre la renta, y sustituirlo por el mejor impuesto sobre recursos, etc. Una política de estas características incrementaría el precio de los recursos y aumentaría la eficiencia de su uso. El carácter regresivo de tales impuestos sobre el consumo se compensaría mediante un gasto más progresivo de las recaudaciones, mediante la limitación de la brecha de la desigualdad ya mencionada, y por el hecho de que la mafia y otros defraudadores de impuestos pagarían. Los sistemas *cap-auction-trade* también incrementarían los ingresos del Gobierno, y los ingresos obtenidos de las subastas podrían distribuirse progresivamente.

¿Soportaría la EEE la enorme superestructura de las finanzas construidas en torno a futuras expectativas de crecimiento? Probablemente no, ya que los tipos de interés y la tasa

de crecimiento serían bajas. La inversión se dedicaría fundamentalmente al reemplazo y a las mejoras cualitativas. Previsiblemente, se produciría una merma favorable de la enorme pirámide de la deuda, que mantiene un precario equilibrio en la cúspide de la economía real, que está en permanente riesgo de perderlo y estrellarse. Además, la EEE podría beneficiarse de un abandono del sistema bancario de reserva fraccional en pro de reservas obligatorias del 100%.

Las reservas del 100% devolverían el control del dinero circulante a manos de los Gobiernos, en detrimento del sector bancario privado. El dinero sería una utilidad verdaderamente pública, y no un subproducto de los préstamos comerciales en busca de incremento del beneficio. Bajo las condiciones del actual sistema de reserva fraccional el dinero en circulación se expande durante un *boom*, y se contrae durante un periodo de depresión, lo cual refuerza la tendencia cíclica de la economía. El beneficio derivado de la creación de nuevo dinero a un coste insignificante y de ser el primero en gastarlo y obtener todo su valor de cambio (*señoreaje*), le correspondería al sector público, y no al privado. La reserva obligatoria, algo que manipula en cualquier caso el Banco Central, podría incrementarse gradualmente desde sus actuales niveles, muy bajos, hasta un 100%. La renta de los bancos comerciales se derivaría de su intermediación financiera (mediante el préstamo del dinero de los ahorradores) así como de los cargos a los servicios en las cuentas corrientes, y no mediante préstamos de dinero con intereses creados a partir de la nada. La realización de préstamos a partir únicamente del dinero previamente ahorrado por alguien reestablecería el clásico equilibrio entre la abstinencia y la inversión. Probablemente una mayor disciplina a la hora de realizar préstamos evitaría debacles como la actual crisis de las hipotecas *sub-prime*. Las reservas del 100% estabilizarían la economía y aminorarían el apalancamiento de los créditos tipo Ponzi.

Una EEE no debería contar con un sistema nacional de cuenta de resultados –el PIB– de la cual jamás se resta nada. Lo ideal sería tener dos cuentas, una que mida a escala los beneficios derivados del crecimiento físico, y otra que mida los costes de dicho crecimiento. Las políticas deberían basarse en frenar el crecimiento cuando los costes marginales sean iguales a los beneficios marginales. O, si lo que queremos es mantener un único concepto de cuenta de resultados, deberíamos adoptar el concepto de renta del economista premio nobel, J. R. Hicks, a saber, la cantidad máxima anual que puede consumir una comunidad, sin dejar de ser capaz de producir y consumir la misma cantidad el siguiente año. Es decir, la renta es la cantidad máxima que puede llegar a consumirse sin perder capacidad productiva (capital). Todo consumo de capital, ya sea artificial o natural, deberá restarse a la hora de calcular la renta. Debemos de abandonar la práctica asimétrica de sumar al PIB la producción de *anti nocivos* sin haber restado primero la generación de dichos *nocivos* que precisamente requirieron *anti nocivos*. Conviene destacar que el concepto de renta de Hicks es, por definición, sostenible. En una economía sostenible, las cuentas nacionales deberían

tender hacia esa definición y abandonar el PIB. La corrección del PIB para medir la renta es una medida menos ambiciosa que la de convertirlo en una medida del bienestar, como hemos visto anteriormente.

**Estas políticas puedan parecer radicales pero además
de ser susceptibles de aplicarse de forma gradual, están basadas
en las instituciones conservadoras de la propiedad privada y
de distribución descentralizada del mercado**

El reciente hallazgo por parte de economistas y psicólogos de que la correlación entre la renta absoluta y la felicidad solo alcanza cierto umbral de “suficiencia”, y una vez superado ese punto solo la renta *relativa* influye en la autoevaluación de la felicidad, refuerza la lógica planteada por la EEE. Este resultado coincide también con el análisis comparativo de datos (entre los resultados de países ricos y pobres en una fecha determinada), y de los intervalos temporales (que comparan la situación de un país antes y después de que se haya producido un crecimiento de la renta significativo). El crecimiento no puede incrementar la renta relativa de todas las personas. El aumento del bienestar de personas cuya renta relativa aumenta como resultado de un mayor crecimiento, se compensará con la pérdida de bienestar de otros cuya renta relativa caiga. Si la renta de todas las personas aumenta proporcionalmente, no aumentaría la renta relativa de nadie, por lo que nadie sería más feliz que los demás. El crecimiento sería como una carrera de armamento en la cual ambos bandos anularan las ventajas del contrario. De esto se deriva un corolario positivo: para aquellas sociedades que hayan alcanzado un nivel de suficiencia, el tránsito a una EEE supondría un coste pequeño en términos de felicidad previsible. La “imposibilidad política” de poner en práctica una EEE quizá sea menor de lo que aparentaba ser antes.

No obstante, una cosa es imaginar la posibilidad de una EEE, y otra trazar una transición a ella a partir de un modelo económico basado en el crecimiento que ha resultado fallido. ¿Es posible transformar un avión en un helicóptero sin antes aterrizar, o incluso sin tener un accidente? Para poder tan siquiera considerar la posibilidad de tamaña tarea es preciso ser conscientes de que la economía de crecimiento se encamina hacia su colapso. Es difícil saber con certeza si las medidas sugeridas aquí son suficientes para convertir el avión del crecimiento en un helicóptero de estado estacionario, pero sí que creo que al menos serán necesarias, y como mínimo, serían unas directrices útiles para el proceso de reconstrucción posterior al colapso. A su vez, quizá puedan aplicarse gradualmente a mitad de vuelo. Por ejemplo, podría aplicarse un sistema comercial *cap-auction* partiendo de un tope máximo generoso acompañado de un programa gradual y previamente anunciado de ajuste. Para empezar, la reforma de las ecotasas podría sustituir en un principio solo a los impuestos

sobre el valor añadido más nocivos, mediante impuestos sobre el flujo metabólico, como ya comenté. Los aranceles compensatorios para proteger las políticas nacionales de internacionalización de los costes podrían imponerse y elevarse gradualmente. Los requisitos de reserva para los bancos podrían elevarse paulatinamente hasta alcanzar el 100%. Los monopolios de patentes podrían reducirse también paulatinamente y restablecer el conocimiento a su estatus de bien no rival. Se podría convertir la relación entre FMI-BM-OMC actualmente al servicio de la integración global de los intereses del crecimiento capitalista transnacional, a una alternativa más próxima a la idea de Keynes de una unión internacional de compensación de carácter multilateral para pagos internacionales con sede nacional, opción que sería algo más difícil de acometerse gradualmente. Si bien, las naciones podrían empezar a retirarse a título individual de estas instituciones dado que es cada vez más evidente que han abandonada su naturaleza internacionalista federada, derivada de la carta de Bretton Woods, en favor de una visión globalizante de integración económica para un crecimiento dominado por el capital; y dado que, por el momento, se muestran incapaces de concebir la posibilidad –y menos aún de reconocerla como real–, de un crecimiento antieconómico.

A pesar de que estas políticas puedan parecer radicales ante los ojos de muchos, merece la pena recordar que, además de ser susceptibles de aplicarse de forma gradual, están basadas en las instituciones conservadoras de la propiedad privada y de distribución descentralizada del mercado. Se limitan sencillamente a poner de manifiesto la deslegitimación de la propiedad privada cuando su distribución es en exceso desigual, y que los mercados también la pierden si los precios nos ocultan los verdaderos costes. Además, la macroeconomía se convierte en un absurdo desde el momento en que alcanza una escala que requiere un crecimiento estructural superior a los límites biofísicos de la Tierra. Y bastante antes de que alcancemos ese límite físico extremo, estamos alcanzando el límite económico que supone que los costes adicionales derivados del crecimiento, superan a los beneficios adicionales.

Diez puntos para una política EEE

1. Sistemas *cap-auction-trade* para recursos básicos. El tope máximo limita la escala biofísica de acuerdo a las restricciones de las fuentes de recursos o de los sumideros, dependiendo de cuáles sean más graves. Mediante la subasta se capta el valor de escasez o renta para redistribuirse equitativamente. El comercio permite la distribución eficiente de acuerdo a los más altos usos.
2. La reforma de la ecotasa. Cambiar la base impositiva del valor añadido (trabajo y capital) a “aquello a lo que se añade valor”, sobre todo el flujo metabólico entrópico de los recursos extraídos de la naturaleza (agotamiento), a través de la economía, y de vuelta a la

- naturaleza (contaminación). Internaliza los costes externos e incrementa los ingresos de un modo más equitativo. Pone precio a las aportaciones de la naturaleza, escasas, pero anteriormente carentes de precio.
3. Limitar la desigualdad en la distribución de la renta mediante una renta mínima y una renta máxima. Si no hay crecimiento agregado, la reducción de la pobreza requiere redistribución. La igualdad total es injusta; como también lo es la desigualdad ilimitada. Es preciso buscar los límites justos a la desigualdad.
 4. Reducir la duración de la jornada laboral diaria, semanal y anual para ampliar las posibilidades de ocio o de trabajo personal. El pleno empleo externo a tiempo completo es difícil de alcanzar sin crecimiento.
 5. Re-regular el comercio internacional. Abandonar paulatinamente el libre comercio, la libre circulación de capital y la globalización; aplicar aranceles compensatorios para proteger las políticas nacionales eficientes de internacionalización de los costes de la competencia de estándares a la baja por parte de otros países.
 6. Degradar al trío FMI-BM-OMC a algo parecido a la idea de Keynes de una unión multilateral de compensación de pagos, que aplique multas tanto sobre balances con superávit como a los deficitarios. El objetivo es equilibrar las cuentas corrientes y evitar grandes transferencias de capital y deuda externa.
 7. Promover las reservas obligatorias del 100% frente a un sistema bancario de reserva fraccional. Dar al Gobierno el control sobre el suministro de dinero y señoreaje y no a la banca privada.
 8. Poner el resto de comunes de capital natural rival bajo dominio público, ponerles precio y liberar del control privado los no rivales, como el conocimiento y la información. Dejar de considerar los bienes escasos como si no lo fueran, y viceversa.
 9. Estabilizar el crecimiento de la población. Tomar medidas encaminadas a equilibrar el número de nacimientos y el de inmigrantes con la mortalidad y la emigración.
 10. Reformar las cuentas nacionales –dividir el PIB en una cuenta de costes y otra de beneficios. Frenar el crecimiento cuando el coste marginal se equipare con el beneficio marginal. No sumar ambas cuentas.

las revistas culturales en las bibliotecas

...también.

Desde el mes de enero pasado, las bibliotecas públicas de nuestro país han visto interrumpidas las suscripciones a las revistas culturales, que hasta ese momento eran asumidas por las administraciones públicas.

La continuidad de las revistas culturales en las bibliotecas públicas es indispensable. Garantiza el acceso de los ciudadanos a los contenidos culturales de calidad. Y permite la difusión y preservación de un patrimonio plural y diverso en esos espacios privilegiados que son las bibliotecas públicas.



arce

ASOCIACIÓN
DE REVISTAS
CULTURALES
DE ESPAÑA

La democracia cosmopolita: caminos y agentes*

Traducción de Fabián Chueca

En opinión de los autores, la necesidad y la posibilidad de transformar la gobernanza global se ha convertido en una cuestión política esencial pero, ¿quiénes son los agentes que podrían promover una democracia cosmopolita? En este artículo profundizan en un aspecto que consideran que no habían estudiado de manera satisfactoria con anterioridad y se centran en los procesos sociales, económicos y políticos que podrían conducir a algunos agentes a apoyar las innovaciones políticas que este modelo sugiere.

Cuando, al término de la Guerra Fría y al comienzo de una nueva oleada de democratización, propusimos la idea de una democracia cosmopolita, éramos conscientes de que vertíamos vino viejo en odres nuevos.¹ El intento de dotar a la política mundial de un grado mayor de transparencia, rendición de cuentas, participación y respeto del Estado de derecho tenía pioneros que iban desde Immanuel Kant hasta Richard Falk. Con todo, la idea de que la «democracia» como concepto y como práctica podía y debía aplicarse más allá del Estado-nación era de algún modo innovadora.

Si leemos los manuales de relaciones internacionales anteriores a 1989, tal vez nos sorprenda observar que muchos de ellos ni siquiera contienen la palabra «democracia». Cuando este término aparece, lo suele hacer general-

Daniele Archibugi es director de investigación en el Italian National Research Council (CNR), David Held es catedrático de Ciencia Política en la cátedra Graham Wallas, London School of Economics

* Una versión preliminar de este ensayo se presentó en la Convención Anual de la International Studies Association, en Montreal, Canadá, en marzo de 2011, y en el Taller del Programa de Democracia y Gobernanza Global de la Universidad de St. Gallen, Suiza, en junio de 2011. Deseamos dar las gracias a los participantes por sus comentarios. También nos han resultado sumamente provechosos los comentarios de los tres evaluadores y los editores de la revista *Ethics & International Affairs*, vol. 25, nº 4, 2011, pp. 433-461. © 2011 Carnegie Council for Ethics in International Affairs.

¹ Daniele Archibugi y David Held (eds.), *Cosmopolitan Democracy: An Agenda for a New World Order*, Polity Press, Cambridge, 1995; y David Held, *La democracia y el orden global: del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Paidós, Barcelona, 1997.

mente a propósito del régimen político interno de los Estados, y por supuesto no se menciona en relación con la posibilidad de reorganizar la política mundial de acuerdo con reglas democráticas. Incluso las organizaciones internacionales se entendían sobre todo como organismos estrictamente intergubernamentales, y no se consideraba la posibilidad de hacerlas más democráticas. La Unión Europea, primera organización internacional integrada exclusivamente por regímenes democráticos y con algunos gérmenes de normas democráticas en su *modus operandi*, se estudiaba sobre todo en relación con los límites que imponía a la toma de decisiones soberana por parte de los países miembros y no en función de su capacidad para ocuparse públicamente de asuntos transnacionales. Las aportaciones más recientes en el campo de la teoría democrática no eran muy diferentes. La mayoría de los manuales dedicados a la democracia (incluida la primera edición de una obra de uno de los autores de este trabajo)² no incluían referencia alguna al problema de la democracia más allá de las fronteras. Muchos de estos manuales abordaban en detalle la manera en que la toma de decisiones en el seno de los ayuntamientos, los condados y los gobiernos centrales podía fomentar o dificultar la democracia, pero la teoría democrática terminaba en las fronteras de los Estados: no tenía nada que decir todavía más allá de este nivel de análisis. También incidían en esta postura unas condiciones históricas dominadas por la Guerra Fría, en las que resultaba inviable tratar de hacer más democrático el sistema internacional.

Desde la caída del Muro de Berlín, estudiosos y responsables políticos comenzaron a replantearse la democracia ante los cambios globales y, en consecuencia, el estado de la teoría democrática es hoy bien distinto: las relaciones internacionales y la teoría democrática dan por sentado que la «democracia más allá de las fronteras» es una cuestión que ha de ser estudiada. La mayoría de los manuales de relaciones internacionales recientes dedican al menos un capítulo a la cuestión de la democracia dentro de las organizaciones internacionales y del impacto de la globalización en las democracias nacionales. Lo mismo cabe decir de los manuales que estudian la democracia, que a menudo dedican el último capítulo al desafío que supone extender los valores democráticos al sistema internacional. Naturalmente, no todo el mundo está convencido de que la democracia cosmopolita sea necesaria o deseable. Definimos la democracia cosmopolita como un intento de generar gobernanza democrática en diversos niveles, incluido el global. Esto supone brindar a los ciudadanos la oportunidad de participar en la política mundial en paralelo a los gobiernos de sus respectivos Estados y con independencia de ellos. Nuestra interpretación de la democracia cosmopolita es que esa transformación de la política global podría generar también modificaciones progresivas en las políticas nacionales. En concreto, suponemos que si la política global se somete a un grado mayor de rendición de cuentas y se vuelve más representativa, esto puede tener también consecuencias importantes para la política nacional, al

² David Held, *Models of Democracy*, 1ª ed., Polity Press, Cambridge, 1987 [*Modelos de democracia*, Alianza, Madrid, 1991].

permitir que cada comunidad política consolide aún más sus propias instituciones políticas. Como veremos más adelante, esta es la razón por la que preferimos hablar de democracia *cosmopolita* y no de democracia *global*. Aunque la democratización de la gobernanza global es uno de los objetivos principales de la democracia cosmopolita, no es el único. Así pues, el término «democracia cosmopolita» aspira a incorporar cambios no solo en el ámbito global sino también en las esferas local, nacional y regional, en cada caso para potenciar la no violencia, la igualdad política y el control popular.

Los detractores de la democracia cosmopolita son probablemente más numerosos que los partidarios. Robert Dahl, Ralf Dahrendorf, David Miller, Philippe Schmitter y muchos otros han declarado, con más o menos buenas maneras, que la idea de aplicar el concepto de democracia más allá del Estado es prematura, ingenua o sencillamente errónea y peligrosa. Otros estudiosos, como Allen Buchanan, Robert Keohane y Andrew Moravcsik, han sostenido que es suficiente con que el sistema internacional alcance cotas más elevadas de pluralismo, legitimidad y rendición de cuentas, pero que ninguno de estos conceptos básicos exige que nos preocupemos del concepto de democracia. Por ejemplo, Buchanan y sus colegas no creen que la participación directa de los individuos en la política mundial a través de un parlamento mundial elegido directamente sea necesaria ni deseable. Su postura es que para controlar la política mundial es suficiente con lograr que las organizaciones internacionales aumenten su rendición de cuentas, exigir a los gobiernos que respeten el Estado de derecho y ampliar el número de países democráticos en el mundo. Y otros, como Jürgen Habermas, Richard Falk, Ulrich Beck, Mary Kaldor, Andrew Linklater, John Dryzek, Tony McGrew, Jan Aart Scholte y Saskia Sassen, han contribuido al desarrollo de la literatura sobre la democracia cosmopolita desde diversos campos disciplinares. Además, muchos estudiosos jóvenes se han sentido atraídos por la idea de la democracia cosmopolita y aportan un número creciente de ideas nuevas y herramientas analíticas complejas.

Los objetivos del proyecto de democracia cosmopolita no se han limitado nunca al discurso académico. Por el contrario, se aspiraba también a proporcionar los argumentos intelectuales necesarios para lograr cierto grado de transformación en el mundo real. Hay que reconocer que, aunque el discurso académico ha cosechado un éxito inesperado, los esfuerzos para lograr una transformación democrática de la política mundial han logrado unos resultados muy modestos hasta ahora. De hecho, la mayoría de las propuestas presentadas durante los dos últimos decenios no se han puesto en práctica, algo que no resulta del todo sorprendente, habida cuenta del tiempo que se requiere para cambiar y reestructurar las instituciones. Al menos puede percibirse un cambio en la retórica: desde el comienzo de la década de 1990, altos cargos de organizaciones internacionales han respaldado de manera explícita la idea de una mayor democratización de la política mundial,³ y es menos

³ Entre los ejemplos paradigmáticos figuran las declaraciones de dos secretarios generales de la ONU y del director general de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Véase Boutros Boutros-Ghali, *Un programa de democratización*, Naciones

probable que los estadistas justifiquen sus actos solo por motivos de interés nacional. En consecuencia, las organizaciones internacionales están ahora más dispuestas a rendir cuentas no solo ante los círculos diplomáticos sino también ante la opinión pública en general.

Es difícil prever si esta apertura a la opinión pública podrá conducir a una transformación sustancial o a un mero cambio superficial. Pero es posible identificar algunas tendencias a largo plazo que harán posible un cambio progresivo hacia una gobernanza global más democrática. También ha aumentado de modo considerable el número de actores que han de ser consultados en el proceso de toma de decisiones, lo que indica que el pluralismo en las relaciones internacionales ha crecido a un ritmo constante.⁴ Se ha registrado también un cambio considerable en las prácticas de rendición de cuentas, o lo que John Keane llama «democracia monitorizada», y ahora una proporción considerable de las evaluaciones de los regímenes democráticos se llevan a cabo desde fuera de la comunidad política. Organizaciones internacionales, como el Consejo de Derechos Humanos de la ONU y el Consejo de Europa; organizaciones no gubernamentales (ONG) independientes, como Amnistía Internacional y Freedom House; y asociaciones transnacionales, como los sindicatos y las organizaciones empresariales, examinan regularmente la transparencia, el nivel de corrupción y los regímenes de derechos humanos de los países. Gracias a estas novedades, la política mundial está sometida ahora a una mayor rendición de cuentas y es más transparente, más representativa y más respetuosa de los derechos humanos. En nuestra opinión, estas novedades de diversa índole indican que son posibles más transformaciones de gran alcance en la política del poder en la dirección de lo que hemos llamado «democracia cosmopolita».

En este ensayo nos ocupamos de una cuestión que no se había estudiado todavía de manera satisfactoria en nuestras obras anteriores: ¿quiénes son los agentes que podrían promover la democracia cosmopolita? Aunque en otros escritos hemos ilustrado las razones que justifican la necesidad de una democracia cosmopolita,⁵ y otros autores han estudiado su posibilidad,⁶ no hemos examinado con detenimiento todavía los procesos sociales, económicos y políticos que podrían conducir a algunos agentes a apoyar las innovaciones políticas que este modelo sugiere.

Unidas, Nueva York, 1996 (publicado también como documento oficial de la ONU, A/51/761); Kofi Annan, «Democracy as an International Issue», *Global Governance*, vol. 8, n° 2, 2002, pp. 135-142; y Pascal Lamy, *Towards World Democracy*, Policy Network, Londres, 2005.

⁴ La aparición del pluralismo en las relaciones internacionales ha sido estudiada por neoliberales como Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988, así como por defensores de la sociedad civil global, como Mary Kaldor, *La sociedad civil global: Una respuesta a la guerra*, Tusquets, Barcelona, 2005.

⁵ Daniele Archibugi, *The Global Commonwealth of Citizens: Toward Cosmopolitan Democracy*, Princeton University Press, Princeton, N.J., 2008; y David Held, *Cosmopolitanismo. Ideales y realidades*, Alianza, Madrid, 2012.

⁶ Mathias Koenig-Archibugi, «Is Global Democracy Possible?», *European Journal of International Relations*, vol. 16, n° 4, 2010, pp. 1-24.

La necesidad y la posibilidad de transformar la gobernanza global se ha convertido en una cuestión política esencial. Muchas ideas han sido debatidas por diplomáticos y activistas, autoridades gubernamentales y organizaciones no gubernamentales, empresarios y estudiosos, en las Naciones Unidas, en las cumbres del G-8 y el G-20, el Foro Económico Mundial y el Foro Social Mundial. Algunos proponen reformas en las organizaciones internacionales actuales y otros abogan por la creación de otras nuevas. Algunos hacen hincapié en el papel de los movimientos sociales, otros en la necesidad de conceder más espacio a grupos seleccionados de partes interesadas. Hay campañas que insisten en la vital importancia de las instituciones legales, mientras otros grupos proponen asignar al sector empresarial un papel más destacado en la gestión de las cuestiones globales.⁷ No todas estas propuestas apuntan en la dirección de una *gobernanza global* democrática, y menos aún en la dirección del modelo de democracia cosmopolita, pero muchas de ellas incluyen elementos que incorporen valores democráticos clave, como la rendición de cuentas, la representatividad, la transparencia y la participación. Consideramos estas propuestas junto con aquellas que guardan una relación más estrecha con el modelo de democracia cosmopolita, y evaluamos qué contribución pueden hacer a una nueva concepción democrática de la política global.

El número cada vez mayor de iniciativas y propuestas para extender la democracia indica que el deseo de transformar la política mundial para que sea más transparente, más sujeta a rendición de cuentas y más representativa es ampliamente compartido

Dado el gran número de adjetivos que se han utilizado para calificar la democracia (como monitorizada, posnacional, internacional, transnacional, global y otros), tal vez valga la pena aclarar el significado que atribuimos al término *democracia cosmopolita*.⁸ Cada uno de estos términos suele referirse a una esfera política específica, aunque no necesariamente excluyente de otros campos. En la Tabla 1, *infra*, se ofrece un intento de dar una definición de los diversos términos y su relación con la democracia cosmopolita.

El término *democracia cosmopolita* pretende ser aquí más inclusivo, para abarcar los intentos teóricos y las experimentaciones políticas dirigidas a extender la democracia más allá de su esfera tradicionalmente centrada en el Estado.

Si alguna vez logramos llegar a una forma de gobernanza global que integre algunos de los valores y las normas de la democracia, es muy improbable que esto suceda como consecuencia de un único gran plan. Por el contrario, es más probable que diversos cambios y

⁷ David Held, *Un pacto global: la alternativa socialdemócrata al consenso de Washington*, Taurus, Madrid, 2005.

⁸ Véase Archibugi, *The Global Commonwealth of Citizens*, *op. cit.*, Tabla 5.1.

reformas introducidos en los ámbitos local, nacional, regional y global contribuyan conjuntamente a una transformación progresiva de la política mundial, y que cada innovación individual aporte inspiración y aliento para nuevos cambios.⁹ La idea de una democracia cosmopolita nunca ha pretendido ofrecer una receta única, sino más bien servir de marco unificador para una infinidad de propuestas y campañas que, de diferentes maneras, aspiran a desarrollar la gobernanza global en una dirección democrática.

El cambio político, incluso en el ámbito global, puede ser impulsado por actores económicos, sociales y políticos. Desde luego, cabe la posibilidad de que cada uno de estos actores trate de hacer valer su propia agenda y esté interesado solo en algunos de los componentes del proyecto de democracia cosmopolita. Aunque cada agente puede actuar en términos limitados, también es posible que, por imitación, los cambios institucionales y las formas de participación innovadoras se difundan en los países y las áreas funcionales de gobernanza. El número cada vez mayor de iniciativas y propuestas para extender la democracia indica que el deseo de transformar la política mundial para que sea más transparente, más sujeta a rendición de cuentas y más representativa es ampliamente compartido. No consideramos que las diversas propuestas que están actualmente sobre el tapete compitan necesariamente entre sí. Tendemos a considerar la mayoría de ellas como intentos complementarios de avanzar hacia un orden mundial que abarque progresivamente al menos algunas formas de democracia en el ámbito global.

Todos somos conscientes de que las transformaciones políticas tienen lugar debido a una combinación de motivaciones idealistas y materialistas, y de que tanto las fuerzas que actúan de abajo arriba como las que lo hacen de arriba abajo contribuyen al desarrollo o la obstrucción del cambio. Hay diversos agentes —económicos, políticos y sociales, entre otros— que actúan en un mundo en proceso de globalización. Como sugiere Philip Cerny, la meta última de estos agentes es conseguir su propio espacio en ese mundo.¹⁰ Naturalmente, no todas las acciones de los distintos agentes tratarán de hacer realidad de forma sistemática el proyecto de democratización global (y tampoco fue así cuando la democracia se afirmó como el modelo legítimo de autoridad política dentro de los Estados). Pero sus intereses y también su ideología les conducirán a menudo a apoyar —y a actuar para conseguir— cambios complementarios de una política mundial más progresista, participativa, sujeta a rendición de cuentas y transparente. En el apartado siguiente señalamos algunas áreas en las que se han debatido los movimientos en pro la democracia cosmopolita, mientras que los apartados subsiguientes están dedicados a identificar a los agentes que podrían promover la democracia cosmopolita tanto desde abajo como desde arriba.

⁹ En la misma línea, véase John Dryzek, «Global Democratization: Soup, Society, or System?», *Ethics & International Affairs*, vol. 25, n.º 2, verano de 2011, pp. 211-234.

¹⁰ Philip G. Cerny, «Political Agency in a Globalizing World: Toward a Structural Approach», *European Journal of International Relations*, vol. 6, n.º 4, 2000, pp. 435-463.

Tabla 1. Tipos de democracia y sus relaciones con la democracia cosmopolita

| Tipos de democracia | Tesis principal | Autores fundamentales | Relación con la democracia cosmopolita |
|----------------------|--|--|--|
| Monitorizada | Hace referencia al aumento de los mecanismos de control y equilibrio de poderes introducidos en el proceso democrático, y su objetivo es describir un cambio fundamental en el funcionamiento de los regímenes democráticos después de la Segunda Guerra Mundial. | Keane ¹ | La democracia cosmopolita prevé que cada comunidad política democrática deberá aceptar también la vigilancia de fuentes internas y externas. Entre las fuentes externas hay ONGI, como el Consejo de Derechos Humanos de la ONU y el Consejo de Europa, y ONG, como Amnistía Internacional. |
| Posnacional | Partiendo del modo en que los acuerdos internacionales, especialmente en el ámbito de la UE, han convalidado el funcionamiento de los Estados democráticos, este término se usa para designar la inclusión de agentes de dentro y fuera del Estado en los procedimientos democráticos. | Habermas; Sbragia ² | La democracia cosmopolita comparte la idea de que las conexiones entre comunidades políticas deben basarse en normas y valores democráticos seleccionados. También considera a la UE como modelo potencialmente viable para otras organizaciones internacionales y regionales. |
| Internacional | La regulación de las relaciones entre Estados soberanos de acuerdo con algunos valores democráticos. Entre los casos figuran las decisiones adoptadas por mayoría en organismos como la UE, la Asamblea General de la ONU y la OMC. | Unión Interparlamentaria; Dahl; Youngs ³ | Como intento de aplicar algunas reglas de la democracia a las organizaciones intergubernamentales, la democracia internacional es uno de los componentes de la democracia cosmopolita. |
| Transnacional | La regulación democrática de las relaciones entre comunidades distintas, en particular cuando las áreas de competencia se superponen. Esto lleva también a la legitimación de las comunidades políticas no territoriales. | Thompson; Anderson; McGrew; Gould; Bohman ⁴ | Aunque la creación de comunidades políticas <i>ad hoc</i> no puede asociarse a la democracia global (ya que tales asociaciones pueden ser locales), contribuyen a la arquitectura general de la democracia cosmopolita al crear procesos de toma de decisiones apropiados que no se centren solo en el Estado. |

| | | | |
|--|--|--|---|
| <p>Global</p> | <p>La extensión de los principios democráticos a las organizaciones internacionales y los problemas de la humanidad (como el medio ambiente).</p> | <p>Boutros-Ghali; Strauss; Holden; Patomaki y Teivainen; Cohen y Sabel; Marchetti; Archibugi, Koenig-Archibugi y Marchetti⁵</p> | <p>Como intento de hacer que las organizaciones internacionales estén abiertas a los ciudadanos y no solo a sus gobiernos, el componente global tal como se entiende aquí es un componente básico de la democracia cosmopolita.</p> |
| <p>De partes interesadas globales</p> | <p>Intentos de abordar los problemas globales o incluso locales dando voz a las comunidades de partes interesadas.</p> | <p>Dryzek, Macdonald⁶</p> | <p>Este enfoque tiende a dar prioridad al papel de las partes interesadas sobre el de los ciudadanos en un sistema político representativo. El enfoque puede ser valioso en áreas de función seleccionadas, pero si se aplica de modo demasiado exhaustivo podría menoscabar el principio de igualdad política.</p> |
| <p>Cosmopolita</p> | <p>Un intento de generar gobernanza democrática en diversos niveles, incorporando diferentes esferas de la política. Esto podría hacerse creando la oportunidad de que los ciudadanos participen en la política mundial en paralelo al gobierno de su propio Estado y con independencia de este. Así pues, el término «democracia cosmopolita» pretende incorporar los cambios no solo en el ámbito global sino también en los ámbitos local, nacional y regional, todos los cuales tienen como objetivo potenciar la no violencia, la igualdad política y el control popular.</p> | <p>Archibugi y Held; Held; Falk; Kaldor; Franceschet; Hayden; Archibugi⁷</p> | <p>La democracia cosmopolita incorpora la mayoría de los elementos de las otras concepciones de la democracia, aunque en algunas ocasiones pueda haber una opinión diferente acerca de cómo equilibrarlos; por ejemplo, apoyar el enfoque que favorece a las partes interesadas frente a la representación política tradicional, y poner el énfasis en el papel que deben desempeñar mediante acuerdos transfronterizos locales y tratados internacionales.</p> |

1. John Keane, *The Life and Death of Democracy*, Simon and Schuster, Londres, 2009.
2. Jürgen Habermas, *La constelación posnacional*, Paidós, Barcelona, 2000; y Alberta Shragia, «La democracia post-nacional: una sfida per la scienza politica?», *Rivista Italiana di Scienza Politica*, vol. 34, nº 1, 2004, pp. 43-68.
3. Véase Unión Interparlamentaria, *Declaración Universal sobre la Democracia*, UIP, El Cairo, 1997; Robert Dahl, «Can International Organizations Be Democratic? A Skeptical View», en Ian Shapiro y Casian Hacker-Cordon (eds.), *Democracy's Edges*, Cambridge University Press, Nueva York, 1999; y Richard Youngs, *International Democracy and the West: The Role of Governments, Civil Society, and Multinational Business*, Oxford University Press, Oxford, 2004.

4. Dennis F. Thompson, «Democratic Theory and Global Society», *Journal of Political Philosophy*, vol. 7, nº 2, 1999, pp. 111-125; James Anderson (ed.), *Transnational Democracy: Political Spaces and Border Crossings*, Routledge, Londres, 2002; Anthony McGrew, «Transnational Democracy: Theories and Prospects», en April Carter y Geoffrey Stokes (eds.), *Democratic Theory Today*, Polity Press, Cambridge, 2002, pp. 267-294; Carol Gould, *Globalizing Democracy and Human Rights*, Cambridge University Press, Nueva York, 2004; y James Bohman, *Democracy across Borders*, MIT Press, Cambridge, Mass., 2007.
5. Boutros Boutros-Ghali, *Un programa de democratización*, Naciones Unidas, Nueva York, 1996; Andrew Strauss, *Taking Democracy Global: Assessing the Benefits and Challenges of a Global Parliamentary Assembly*, One World Trust, Londres, 2005; Barry Holden (ed.), *Global Democracy*, Routledge, Londres, 2000; Heikki Patomaki y Teivo Teivainen, *A Possible World: Democratic Transformation of Global Institutions*, Zed Books, Londres, 2004; Joshua Cohen y Charles Sabel, «Global Democracy?», *NYU Journal of International Law and Politics*, vol. 57, nº 4, 2005, pp. 763-797; Raffaele Marchetti, *Global Democracy*, Routledge, Londres, 2008; y Daniele Archibugi, Mathias Koenig-Archibugi y Raffaele Marchetti (eds.), *Global Democracy: Normative and Empirical Perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge, 2011.
6. John Dryzek, *Deliberative Global Politics*, Polity Press, Cambridge, 2006; y Terry Macdonald, *Global Stakeholder Democracy*, University Press, Oxford, 2008.
7. Daniele Archibugi y David Held (eds.), *Cosmopolitan Democracy*, Polity Press, Cambridge, 1995; David Held, *La democracia y el orden global: del estado moderno al gobierno cosmopolita*, Paidós, Barcelona, 1997; Richard Falk, *On Humane Governance*, Penn State University Press, University Park, Penn., 1995; Mary Kaldor, *Las nuevas guerras*, Tusquets, Barcelona, 2001; Antonio Franceschet, *Kant and Liberal Internationalism*, Palgrave Macmillan, Houndsmill, 2003; Patrick Hayden, *Cosmopolitan Global Politics*, Ashgate, Aldershot, 2005; y Daniele Archibugi, *The Global Commonwealth of Citizens: Toward Cosmopolitan Democracy*, Princeton University Press, Princeton, N.J., 2008.

Caminos hacia la democracia cosmopolita

La democracia cosmopolita puede desarrollarse a través de diversos cambios en las políticas y en las instituciones. Algunos de ellos afectan a escenarios internacionales que ya existen, como los Estados y las organizaciones internacionales. Otros supondrán nuevas formas de organización política y se basarán en las actividades de nuevos agentes políticos. En este apartado presentamos una lista de los cambios en curso y en potencia.

Somos conscientes de que estos caminos hacia la democracia cosmopolita no progresan de manera constante, y no damos por sentado que el camino hacia una política mundial más transparente, representativa, sujeta a rendición de cuentas y receptiva afectará a todos los componentes del sistema al mismo tiempo y a la misma velocidad. Por ejemplo, en los últimos veinte años hemos asistido, como veremos más adelante, al surgimiento de un nuevo régimen de justicia penal global compuesto por diversos tribunales especiales internacionales o híbridos, e incluso a la creación de una nueva institución permanente, la Corte Penal Internacional. Por una parte, estas novedades son un paso importante hacia la afirmación del principio de responsabilidad penal individual en la esfera internacional además de en la nacional, y puede interpretarse como un componente adicional de la llamada democracia monitorizada. Por otra parte, la justicia penal global ha sido sumamente selectiva hasta ahora, y sigue centrando su atención en los delincuentes que carecen de cobertura política de las grandes potencias. El incipiente régimen de justicia penal global corre el riesgo de reforzar la distribución actual del poder mundial en vez de servirle de contrapeso, pero suponemos que representa no obstante un paso en dirección a una democracia cosmopolita.

Los caminos que se identifican más abajo pueden interpretarse como pasos de transición hacia una democracia cosmopolita o como partes constitutivas de ella. Nosotros preferiríamos considerarlos pasos de transición por una razón muy sencilla: no estamos en condiciones de proponer deductivamente una meta última general. Es cierto que la historia de la democracia ofrece más de un indicio de las formas que la democracia cosmopolita podría adoptar en el futuro. Pero no damos por sentado que la democracia cosmopolita se limitará a reproducir los sistemas políticos ya conocidos. Es probable que esto exija una transformación radical de nuestros sistemas políticos, comparable a la que se experimentó con el cambio de la democracia directa de la ciudad-estado a la democracia representativa del Estado-nación moderno.

El papel de los Estados en una sociedad cosmopolita

La expresión «Estado cosmopolita» puede parecer de entrada un oxímoron, pero el cosmopolitismo es un conjunto de valores y prácticas que pueden ser aplicados por cualquier

institución política, incluido el Estado.¹¹ Los Estados pueden ser paladines del cosmopolitismo, y en este contexto esto implica ante todo igualdad de trato para ciudadanos y extranjeros y respeto de los derechos de las minorías dentro de sus fronteras. La mayoría de los Estados tienen que habérselas con una ciudadanía que presenta una diversidad de lenguas, religiones, etnias e ideologías. Cada Estado tiene la oportunidad de experimentar con diferentes formas de participación política y con los derechos de las minorías que han propugnado los multiculturalistas. Muchos Estados, sobre todo los occidentales, deben hacer frente también al desafío cada vez mayor que plantea la migración. Los extranjeros tienen menos derechos que los nativos en la mayoría de los Estados y, habida cuenta del aumento de los flujos transfronterizos de personas, la ocupación del espacio se está volviendo más problemática y está generando un aumento de las tensiones internas. Un Estado comprometido con el cosmopolitismo hará un esfuerzo, siempre que sea posible, para reducir las desigualdades entre ciudadanos y no ciudadanos y para ofrecer un camino para que los residentes de larga duración adquieran los derechos políticos que ya disfrutaban sus ciudadanos.

Las instituciones internacionales pueden ser también una fuerza positiva a la hora de inducir a los Estados a introducir normas más progresistas en estas materias. El Consejo de Derechos Humanos de la ONU, el Consejo de Europa y la Unión Europea disponen de programas de vigilancia que evalúan críticamente el respeto por los derechos de los inmigrantes y las minorías dentro de sus países miembros. Los Estados cosmopolitas podrían alentar también a sus instituciones, como gobiernos locales, asambleas legislativas y poder judicial, a intervenir de modo independiente en los asuntos globales. Existen ya varias instituciones capaces de vincular las iniciativas subestatales, como la Unión Interparlamentaria y la Unión Internacional de Autoridades Locales.¹² A menudo los gobiernos nacionales consideran que estas instituciones son meramente decorativas; un Estado cosmopolita, en cambio, les permitiría usar sus recursos con mayor independencia, por ejemplo como supervisores externos de la acción gubernamental. De este modo podría complementarse lo que los gobiernos hacen ya cuando participan en las instituciones intergubernamentales tradicionales.

Hacia una política exterior democrática

Una de las reivindicaciones esenciales de la democracia cosmopolita es conseguir un cambio sustancial en las prioridades de la política exterior nacional, especialmente las de los

¹¹ Richard Beardsworth, *Cosmopolitanism and International Relations*, Polity Press, Cambridge, 2011; y Garrett W. Brown, «Bringing the State Back into Cosmopolitanism: The Idea of Responsible Cosmopolitan States», *Political Studies Review*, vol. 9, nº 1, 2011, pp. 53-66.

¹² Estas instituciones se examinan, también en relación con el sistema de la ONU, en Chadwick Alger, «Expanding Governmental Diversity in Global Governance: Parliamentarians of States and Local Governments», *Global Governance*, vol. 16, nº 1, 2010, pp. 59-79.

Estados occidentales liberales poderosos. Para ser un buen miembro de la comunidad internacional, el Estado democrático debe acatar las normas internacionales, participar en las actividades de las organizaciones internacionales, contribuir a la provisión de bienes públicos globales y apoyar la democratización cuando corresponda. Por ejemplo, las democracias consolidadas deben apoyar a los partidos políticos y activistas extranjeros que deseen promover la democracia en países gobernados despóticamente en vez a aquellos que puedan ser más acordes con sus propios intereses nacionales. Desde hace demasiado tiempo, los países democráticos vienen aceptando pasivamente, o incluso apoyando activamente, a regímenes dictatoriales cuando esto redunde en su beneficio. Ahora es necesaria una nueva doctrina de la política exterior basada en la solidaridad entre las fuerzas democráticas. Esto no significa necesariamente que los países democráticos deban crear nuevas instituciones que excluyan a los gobiernos no democráticos, como sugiere la propuesta de una Liga de Democracias.¹³ Esta propuesta corre el riesgo de crear una línea divisoria más entre los países, y podría tener el efecto paradójico de generar cohesión internacional entre los países despóticos y el aislamiento de los movimientos democráticos dentro de esos países. Los intentos de exportar la democracia por medios coactivos han quedado desacreditados por la guerra de Irak, pero los intentos de promover la democratización a través de incentivos, conexiones transnacionales y cooperación están aún en pañales.¹⁴ No es fácil, desde luego, que los Estados transformen su política exterior de tal suerte que se vuelvan más altruistas, pero también es cierto que a los gobiernos democráticos les resulta cada vez más difícil conseguir el apoyo de sus respectivas poblaciones si se limitan a defender el interés nacional, como lo demuestra, por ejemplo, el enorme apoyo de la opinión pública a la mitigación del cambio climático.

La reforma de las organizaciones internacionales

Las organizaciones internacionales hacen suyos algunos elementos de la democracia: se basan en tratados y cartas, sus acciones no deben vulnerar el derecho internacional, su funcionamiento es transparente en cierta medida y sus actividades y políticas están sujetas hasta cierto punto a rendición de cuentas ante los respectivos Estados miembros. No obstante, existe la creencia generalizada de que para aumentar su legitimidad, las organizacio-

¹³ Véase Thomas Carothers, «Is a League of Democracies a Good Idea?», Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C., mayo de 2008. Sobre el mismo argumento, véase «Roundtable: Can Democracies Go It Alone?», con contribuciones de James M. Lindsay, Stephen Schlesinger, Kishore Mahbubani y Ruth Wedgwood, en *Ethics & International Affairs*, vol. 23, n.º 1, 2009. Véase también Daniele Archibugi, «A League of Democracies or a Democratic United Nations», *Harvard International Review*, octubre de 2008, en hir.harvard.edu/a-league-of-democracies-or-a-democratic-united-nations.

¹⁴ Véase Richard Youngs, *International Democracy and the West: The Role of Governments, Civil Society, and Multinational Business*, Oxford University Press, Oxford, 2004. Algo se puede aprender de las políticas de la Unión Europea: véase Richard Youngs, *The European Union and the Promotion of Democracy*, Oxford University Press, Oxford, 2001. Para la contribución de la ONU, véase Edward Newman y Roland Rich (eds.), *The UN Role in Promoting Democracy: Between Ideals and Reality*, United Nations University Press, Tokio, 2004.

nes internacionales no deben rendir cuentas solo ante los Estados miembros sino también ante la opinión pública mundial, y no solo ante el ejecutivo sino también ante los ciudadanos.¹⁵ Actualmente, muchas de las ideas básicas de la democracia, como el principio de igualdad entre los ciudadanos, no se aplican a las instituciones internacionales, como las Naciones Unidas y sus agencias.¹⁶ La mayoría de las organizaciones internacionales eran en su origen clubes para los gobiernos nacionales, pero poco a poco incorporaron, a menudo en funciones decorativas, a un gran número de partes interesadas.¹⁷ Como consecuencia de la participación del sector empresarial y de las ONG, las organizaciones internacionales han logrado ampliar su autoridad y legitimidad. Pero, aunque en debates sobre políticas y escritos académicos se han propuesto planes para reformar las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales en la dirección de una representación y una rendición de cuentas más amplias, no se han llevado a la práctica y, por consiguiente, el papel que desempeñan las ONG sigue siendo marginal. Algunas propuestas de reforma tienen también como objetivo potenciar el papel y las funciones de las organizaciones internacionales de tal manera que mejore sustancialmente su independencia. Las organizaciones internacionales pasarían a ser entonces las instituciones básicas de una democracia cosmopolita, en vez de ser meros instrumentos de los gobiernos nacionales. Los detractores de estas propuestas se encuentran no solo entre los Estados autocráticos sino también entre los democráticos, lo cual confirma que no todos los gobiernos, incluidos los democráticos, aceptan fácilmente una mengua de su soberanía nacional.

Autoridades judiciales globales

El Estado de derecho y su aplicación es un componente esencial de todo sistema democrático. La democracia cosmopolita apoya el desarrollo de un Estado de derecho global más eficiente, al tiempo que sigue siendo escéptica en lo relativo a la ampliación de los poderes supranacionales coactivos en general. Varias organizaciones internacionales, entre ellas la Unión Europea y la ONU, disponen ya de complejas normas jurídicas y de un poder judicial en estado embrionario, aunque su capacidad para hacer cumplir sus decisiones es muy limitada. Actualmente, los gobiernos sufren escasos castigos en caso de vulnerar las normas y jurisdicciones internacionales; pero si estas normas fueran legitimadas no solo por los organismos intergubernamentales sino también por los ciudadanos del mundo (tal como se exa-

¹⁵ Véase Allen Buchanan y Robert O. Keohane, «The Legitimacy of Global Governance Institutions», *Ethics & International Affairs*, vol. 20, nº 4, 2006, pp. 405-437.

¹⁶ Para una reseña, véase Heikki Patomaki y Teivo Teivainen, *A Possible World: Democratic Transformation of Global Institutions*, Zed Books, Londres, 2004; y Thomas D. Zweifel, *International Organizations and Democracy: Accountability, Politics, and Power*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colo., 2005.

¹⁷ Para un análisis bien informado de los procesos reales en la ONU, véase Courtney B. Smith, *Politics and Process at the United Nations: The Global Dance*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colo., 2005.

mina más adelante), a los gobiernos les saldría más caro vulnerarlas ya que correrían el riesgo de dañar su reputación tanto en el ámbito interno como en el internacional. Hay al menos tres aspectos de la autoridad judicial global que deben tenerse en cuenta: (1) el sistema de justicia penal incipiente, (2) la necesidad de fortalecer las soluciones legales para las controversias entre Estados, y (3) la necesidad de estipular reglas administrativas transnacionales adecuadas tanto para el sector público como para el empresarial.

1. Justicia penal. El establecimiento de varios tribunales internacionales especiales, y sobre todo de la Corte Penal Internacional (CPI), ha despertado expectativas de exigir responsabilidades por sus actos a brutales criminales, políticos incluidos, y podría decirse que las novedades en esta área han creado una nueva rama del derecho internacional.¹⁸ De hecho, la CPI es la innovación institucional más significativa que se ha introducido en el período posterior a la Guerra Fría. Aunque es un paso en la dirección adecuada, es mucho lo que queda por hacer todavía para que la Corte sea plenamente operativa y para inducir a todos los países a aceptar su jurisdicción. Pero ya es posible evaluar sus primeros años de actividad.¹⁹ Hasta la fecha, la CPI ha actuado sobre todo en relación con presuntos culpables africanos y con insurgentes que combaten contra, y han sido denunciados por, gobiernos en ejercicio (la causa incoada contra el presidente de Sudán, Omar al Bashir, es una excepción significativa). En el caso de Libia, cuando la Corte dictó acta de acusación formal contra Muamar el Gadafi y sus colaboradores más cercanos, la intervención militar de la OTAN contra el régimen estaba ya en marcha. Todas las investigaciones emprendidas están bien documentadas, pero el abanico de casos de los que se ha hecho cargo la CPI sigue siendo sumamente selectiva. De continuar el patrón actual, existe el peligro de que se perciba a la Corte como un instrumento de los gobiernos en ejercicio contra los rebeldes y como parte de un legado de dominación colonial occidental. Quienes esperaban que la CPI fuera también un instrumento que pudiera ser utilizado en defensa de los más débiles contra los más poderosos se han visto decepcionados hasta ahora; por ejemplo, la CPI no ha exigido responsabilidades a nadie por los crímenes de guerra cometidos por las fuerzas de ocupación en Afganistán y en Irak. En consecuencia, la Corte tiene que equilibrar su atención para incluir casos en los que los autores de los delitos sean occidentales. (El hecho de que la Conferencia de Revisión del Estatuto de Roma de la CPI celebrada en Kampala haya establecido que el crimen de agresión –algo que podría preocupar seriamente a los estadistas occidentales– quedará bajo su jurisdicción después de 2017, y sin embargo que el fiscal pueda intervenir únicamente con el consentimiento de la parte agredida y de la parte agresora, muestra que seguimos estando muy lejos de un sistema de justicia penal global imparcial.)²⁰ Por consiguiente, las operaciones de la CPI

¹⁸ Véase el manual de Antonio Cassese, *International Criminal Law*, Oxford University Press, Oxford, 2003.

¹⁹ Marlies Glasius, «What Is Global Justice and Who Decides? Civil Society and Victim Responses to the International Criminal Court's First Investigations», *Human Rights Quarterly*, vol. 31, n° 2, 2009, pp. 496-520.

²⁰ Sobre la Conferencia de Kampala, véase Coalición por la Corte Penal Internacional, «Cumpliendo con la promesa de una Corte efectiva, justa e independiente. Conferencia de Revisión del Estatuto de Roma», en <http://www.iccnw.org/?mod=review&lang=es>.

podrían complementarse y reforzarse mediante otras iniciativas desde abajo, como los tribunales de opinión, que, aunque posiblemente selectivos e impulsados por motivos políticos, están menos influidos por las negociaciones diplomáticas y podrían llamar la atención hacia casos que hayan pasado por alto tanto la opinión pública como los tribunales penales oficiales.²¹

2. Resoluciones legales de los conflictos. El interés en la Corte Penal Internacional ha eclipsado un tanto un problema de igual importancia, a saber, la necesidad de abordar las controversias entre Estados mediante instrumentos jurídicos. La Corte Internacional de Justicia (CIJ), que es el órgano dentro del sistema de la ONU encargado de resolver estas controversias, está sumamente infrautilizada. Esto se debe sobre todo a que solo puede ser activada cuando las dos partes en una controversia están dispuestas a aceptar su jurisdicción. Lamentablemente, esto sucede en muy contadas ocasiones, y con gran frecuencia se activa la CIJ para controversias relativamente insignificantes. Si alguien lee las sentencias y las opiniones dictadas por la CIJ para hacerse una idea de los principales conflictos entre Estados durante los últimos sesenta años, adquirirá una visión muy distorsionada de la historia del mundo reciente. La guerra de Vietnam, las invasiones de Hungría y Checoslovaquia, la guerra de Irak, los recurrentes crímenes de guerra cometidos por los Estados, la legitimidad de las armas nucleares y muchas otras controversias internacionales clave no han recibido atención alguna de la CIJ, por la muy sencilla razón de que los Estados no estuvieron dispuestos a someter casos fundamentales a su consideración. Una ampliación importante del Estado de derecho global exigiría dotar a la CIJ de jurisdicción obligatoria, para convertirla no solo en una suerte de «árbitro» entre dos Estados sino en un tribunal propiamente dicho.²² Se trata de un cambio que cada Estado debería aceptar y aplicará individualmente; y, de hecho, sesenta y seis Estados han aceptado ya de forma voluntaria la jurisdicción obligatoria de la Corte Internacional de Justicia.²³ Esto no supone necesariamente que la CIJ tenga poder para hacer cumplir sus propias sentencias. Pero incluso en ausencia de esta facultad, un fallo en el que una autoridad judicial de la ONU declara abiertamente qué Estados han vulnerado el derecho internacional tendría un impacto importante en las relaciones internacionales.

3. Tribunales administrativos internacionales. Una de las tendencias más reseñables en el derecho internacional es el desarrollo de autoridades judiciales o semijudiciales con

²¹ Para un intento de integrar la CPI con los jurados, véase Eugene P. Deess, John Gastil y Colin J. Lingle, «Deliberation and Global Criminal Justice: Juries in the International Criminal Court», *Ethics & International Affairs*, vol. 24, nº 1, primavera de 2010, pp. 69-90.

²² Richard Falk, *Law in an Emerging Global Village: A Post-Westphalian Perspective*, Transnational Publishers, Ardsley, N.Y., 1998.

²³ La lista de los Estados puede consultarse en «Declarations Recognizing the Jurisdiction of the Court as Compulsory», en www.icj-cij.org/jurisdiction/index.php?p1=5&p2=1&p3=3. En el mismo sitio web se informa también de las declaraciones aportadas por cada Estado.

finés administrativos y para el sector empresarial. En vez de recurrir a los tribunales nacionales, actores públicos y privados prefieren activar elementos de la *lex mercatoria* (el marco global del derecho mercantil) y recurrir a tribunales especiales establecidos con el fin de entender en tales casos. Esta nueva red de instituciones judiciales está de hecho duplicando, en el ámbito global, las funciones del Estado, a saber, actuar como mediador en casos de controversia.²⁴ Al mismo tiempo, estas novedades jurídicas muestran que existen vías para abordar los conflictos y lograr su resolución sin utilizar un poder coactivo de último recurso. Las sanciones no violentas (como las autorizadas por la Organización Mundial del Comercio para represalias comerciales) son una alternativa.

Participación ciudadana en la política global

La democracia cosmopolita aboga por conceder a los ciudadanos representación política en asambleas paralelas a las de sus instituciones políticas nacionales e independientes de estas. Abundan las propuestas encaminadas a crear este tipo de organismos representativos, pero el modo más sencillo de alcanzar la meta de la representación amplia sería crear una asamblea parlamentaria mundial semejante en cuanto a composición al Parlamento Europeo. Esa institución sería la manera natural y más eficaz de permitir que los ciudadanos globales deliberasen sobre problemas comunes.²⁵ Mientras algunas propuestas tienen como objetivo crear un órgano elegido directamente, otras sugieren empoderar a las organizaciones no gubernamentales que ya están reconocidas y participan en las actividades de la ONU.²⁶ Cualquiera que sea la forma que adopte, es improbable que este órgano tenga poderes efectivos (al menos a corto y medio plazo). No obstante, aun en el caso de que solo fuera un foro deliberativo que reflejase la opinión pública global, podría desempeñar un papel importante a la hora de identificar y abordar políticas de interés global. Esta asamblea no intervendría necesariamente en todos los aspectos de la vida política global, sino que se concentraría en las cuestiones más relevantes y apremiantes, por ejemplo las que causan un gran impacto en la vida global (como el medio ambiente) o las que tienen una enorme trascendencia política (como las violaciones graves de los derechos humanos). En algunas ocasiones, la asamblea parlamentaria mundial podría aportar sugerencias sobre los grupos de interés más adecuados para abordar los asuntos que trasciendan las fronteras. Esta

²⁴ Véase Sabino Cassese, «Administrative Law without the State? The Challenge of Global Regulations», *NYU Journal of International Law and Politics*, vol. 37, nº 4, 2005, pp. 663-694; y Nico Krisch y Benedict Kingsbury, «Global Governance and Global Administrative Law in the International Legal Order», *European Journal of International Law*, vol. 17, nº 1, 2006, pp. 1-13.

²⁵ Richard Falk y Andrew Strauss, «Toward Global Parliament», *Foreign Affairs*, vol. 80, nº 1 (enero/febrero de 2001), pp. 221-232. Strauss examina los diversos métodos jurídicos para introducir esta asamblea en Andrew Strauss, *Taking Democracy Global: Assessing the Benefits and Challenges of a Global Parliamentary Assembly*, One World Trust, Londres, 2005.

²⁶ Chadwick Alger, «The Emerging Roles of NGOs in the UN System: From Article 71 to a People's Millennium Assembly», *Global Governance*, vol. 8, nº 1, 2002, pp. 93-117, examina el potencial de las ONG reconocidas por la ONU.

nueva institución complementaría a la Asamblea General de la ONU y podría trabajar en estrecha relación con ella. Podría proporcionar representación política en asuntos globales a individuos y grupos que hasta ahora están privados de ella: minorías étnicas o políticas dentro de los Estados, grupos sin Estado, inmigrantes, refugiados y, lo que es más importante, pueblos que viven todavía bajo regímenes autoritarios.²⁷ Su utilidad no será solo para los marginados de la representación política; los individuos que viven en democracias consolidadas también tendrían la ventaja de participar en un nuevo nivel de gobernanza y representación.²⁸

Comunidades políticas sin fronteras

Las comunidades deliberativas no están radicadas necesariamente en un espacio territorialmente contiguo. Cada vez más, hay áreas en las que los problemas políticos no son de carácter territorial o afectan a partes interesadas en capacidades muy diferentes.²⁹ Asociaciones profesionales, comunidades étnicas o grupos de ciudadanos vinculados por enfermedades comunes o por fuertes interacciones económicas pueden estar dispuestos a abordar los problemas que les afectan directamente por medio de procedimientos democráticos. La capacidad de abordar estos desafíos está sumamente limitada por la representación actual de sus intereses en la política mundial, en virtud de la cual los gobiernos nacionales se ocupan de la mayoría de las cuestiones relativas a asuntos exteriores. Aunque muchos de estos grupos específicos no tienen ni interés ni capacidad para reivindicar la soberanía sobre un territorio dado, pueden considerar necesario no obstante disponer de un espacio político reconocido por los Estados y las organizaciones internacionales.³⁰ El número de actores transnacionales que están a cargo de esferas específicas va en aumento, al igual que el número de organismos administrativos que cuentan con miembros públicos y del sector empresarial. Los movimientos transnacionales en pro de la justicia social, como las iniciativas de comercio justo, han experimentado ya con muchas formas de vincular a los actores a través de las fronteras.³¹

²⁷ Los regímenes autoritarios tendrán que hacer frente al dilema permitiendo elecciones libres y limpias para designar a los miembros de la asamblea parlamentaria mundial o aumentar su aislamiento internacional al no estar representados en ella. En algunos casos, la Asamblea también podría acordar invitar en calidad de «observadores» a representantes de Estados cuyos gobiernos no estén dispuestos a permitir la participación en la asamblea.

²⁸ La Campaña para el Establecimiento de una Asamblea Parlamentaria de las Naciones Unidas ha examinado incluso los sistemas electorales y el número de diputados de ese parlamento mundial. Véase <http://es.unpacampaign.org/news/376.php>. Véase también Fernando Iglesias, *Globalizar la democracia: Por un Parlamento Mundial*, Manantial, Buenos Aires, 2006.

²⁹ Carol Gould, *Globalizing Democracy and Human Rights*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.

³⁰ John Dryzek, *Deliberative Global Politics*, Polity Press, Cambridge, 2006; y Terry Macdonald, *Global Stakeholder Democracy*, Oxford University Press, Oxford, 2008.

³¹ Para un estudio de caso, véase Kate Macdonald, «Globalising Justice within Coffee Supply Chains? Fair Trade, Starbucks, and the Transformation of Supply Chain Governance», *Third World Quarterly*, vol. 28, n° 4, 2007, pp. 793-812.

El reconocimiento de la importancia de las comunidades políticas no vinculadas territorialmente y compuestas de individuos con intereses comunes plantea una pregunta fundamental para la teoría política: ¿quiénes son las partes interesadas legítimas? Para bien o para mal, el sistema internacional actual ofrece una respuesta sencilla: es el Estado el que decide quiénes son los ciudadanos y cómo representar sus intereses en la escena internacional. En el caso de otras formas de representación política, será mucho más difícil decidir quién tiene autoridad para identificar a las partes interesadas. Por ejemplo, ¿quiénes son las partes interesadas del complejo industrial del petróleo? Podemos citar como partes interesadas a las compañías petroleras, los empleados de la industria, los consumidores de los productos industriales y los ciudadanos de países productores de petróleo, entre otros muchos. Se trata en todos los casos de partes interesadas legítimas, y aunque haya un intento de distinguir entre partes interesadas primarias y secundarias,³² continúa sin resolverse la cuestión de qué peso relativo debe tener cada uno en el proceso político. En algunos casos, las propias partes interesadas encontrarán un sistema de representación determinado acorde con sus intereses, pero es probable que en casos más controvertidos tengan que depender de una asignación externa de competencias y pesos electorales. Una asamblea parlamentaria mundial puede ser el instrumento que reduzca al mínimo la exclusión política, al proporcionar representación política a todos los ciudadanos. Como ya se ha dicho más arriba, en los casos de reivindicaciones contrapuestas, también puede sugerir las comunidades políticas adecuadas para deliberación y toma de decisiones sobre cuestiones funcionales específicas. (Por ejemplo, ¿es la caza de ballenas solo un problema nacional o debe ser abordado por un número mayor de partes interesadas? ¿Están los usuarios representados en grado suficiente en la gobernanza de Internet? Si los mecanismos de gobierno existentes son inadecuados, ¿a quién se debe llamar para deliberar y decidir?)

Agentes de la democracia cosmopolita

Hemos examinado sucintamente algunas áreas e instituciones que a nuestro juicio podría hacer más democrática la política mundial. Ahora es importante preguntar: ¿qué agentes políticos y sociales podrían tener interés en conseguir estos cambios? Y, relacionado con esto, ¿qué agentes políticos y sociales es probable que se movilicen para lograr estos cambios? El cambio político se produce cuando hay intereses en juego y agentes dispuestos a movilizarse. Naturalmente, no debe esperarse que se dé una coincidencia perfecta entre los intereses de los grupos en el cambio político y la disposición de esos mismos grupos a movilizarse para lograr el cambio. Al evaluar los agentes sociales y políticos de la democracia

³² Macdonald, *Global Stakeholder Democracy*, pp. 95-96. Véase una aplicación en Kate Macdonald y Terry Macdonald, «Democracy in a Pluralistic Global Order: Corporate Power and Stakeholder Representation», *Ethics & International Affairs*, vol. 24, n° 1, primavera de 2010, pp. 19-43.

cosmopolita, tendremos en cuenta sus recursos, los canales que tienen a su disposición para acceder a la política mundial y determinarla y la motivación que pueden tener para actuar en esferas seleccionadas.³³

Una asamblea parlamentaria mundial puede ser el instrumento que reduzca al mínimo la exclusión política, al proporcionar representación política a todos los ciudadanos

Los desposeídos

El primer grupo de agentes con interés en reducir al mínimo la exclusión en la política mundial y mejorar su acceso a la toma de decisiones es el de los desposeídos, esos a los que Frantz Fanon llamó los «condenados de la tierra».³⁴ Estas personas se concentran en los países subdesarrollados, tienen niveles de vida muy bajos y son más vulnerables a las crisis medioambientales, económicas y políticas. Una parte considerable de este grupo también ha experimentado grandes inestabilidades políticas asociadas a Estados fallidos. Este grupo ha recibido asimismo el nombre de «los mil millones de abajo», aunque es posible que su número sea aún mayor.³⁵ Los desposeídos dependen sobremedida del apoyo que reciben de agencias y donantes internacionales. La debilidad estructural de este grupo no le permite hacerse oír directamente en la política mundial, acceder a los mercados mundiales, o ni siquiera participar activamente en la política nacional. Si la voz de los desposeídos llega a oírse en los foros globales, es gracias a acciones desesperadas, catástrofes humanitarias, o porque otros actores, como las agencias de ayuda humanitaria internacionales, las ONG y los grupos de la sociedad civil, informan de sus necesidades y opiniones.³⁶ Los desposeídos incluso confían en personajes famosos occidentales para que actúen como sus portavoces.³⁷

En principio, este grupo de personas es el que más se beneficiaría de una democracia cosmopolita. Dentro de los Estados, los desposeídos obtuvieron ventajas sustanciales cuando lograron el derecho de voto, y dotarles de derechos políticos en las instituciones mun-

³³ La necesidad de reducir la exclusión en los asuntos internacionales ocupa un lugar central en Raffaele Marchetti, *Global Democracy: For and Against*, Routledge, Londres, 2008.

³⁴ Frantz Fanon, *Los condenados de la tierra*, Fondo de Cultura Económica, México, 1963.

³⁵ Paul Collier, *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries Are Failing and What Can Be Done About It*, Oxford University Press, Oxford, 2007.

³⁶ Véase Jan Aart Scholte, «Civil Society and Democracy in Global Governance», *Global Governance*, vol. 8, nº 3, 2002, pp. 281-304.

³⁷ Casos paradigmáticos son los de George Clooney como activista en favor de Darfur y Angelina Jolie como embajadora de buena voluntad del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

diales podría ser un paso importante para mejorar su poder de negociación con respecto a otros grupos sociales. Aun siendo débiles desde el punto de vista político, económico y social, los desposeídos constituyen el grupo social más numeroso que podría beneficiarse de la democracia cosmopolita, y finalmente podrían ser un grupo de presión decisivo en favor del cambio.

Migrantes

Los flujos migratorios motivados por las oportunidades económicas están generando grandes cambios en los países prósperos, y la mayoría de los migrantes se trasladan a países que no solo son más ricos sino que también tienen regímenes democráticos. A los inmigrantes autorizados rara vez se les garantizan los mismos derechos económicos, sociales y, sobre todo, políticos que a los ciudadanos de los países de acogida, en tanto que los inmigrantes no autorizados pueden no tener ningún derecho. En ocasiones, los inmigrantes han protagonizado formas de desobediencia civil, como el Gran Boicot Americano del 1 de mayo de 2006 en los Estados Unidos³⁸ o el movimiento de los Sans-Papiers en Francia y en otros países europeos.³⁹ Los inmigrantes no están aislados, y en muchos casos han recibido el apoyo de grupos de la sociedad civil, sindicatos europeos y otras organizaciones, lo que ha creado una coalición social y política en apoyo de sus derechos.⁴⁰ El destinatario inmediato de las acciones de estos manifestantes es el gobierno de los países de acogida, pero estas protestas van mucho más allá de las fronteras nacionales y están vinculadas a una reivindicación general relativa a la libertad de circulación.⁴¹

La mayoría de los estados democráticos son sometidos a examen también por organizaciones internacionales que evalúan sus regímenes de derechos humanos, incluido el trato que dispensan a los extranjeros. Algunos Estados miembros de la Unión Europea, por ejemplo, han recibido a menudo los reproches de la propia Unión Europea y del Consejo de Europa por el trato injusto que dispensan a los inmigrantes. Los inmigrantes tienen un interés evidente en que los Estados y las organizaciones internacionales actúen con arreglo a normas cosmopolitas, ya que de este modo se garantizaría que los extranjeros tienen derechos semejantes a los ciudadanos y libertad de circulación. También poseen cierto poder de negociación ya que los países avanzados dependen de su trabajo.

³⁸ El 1 de mayo de 2006, los inmigrantes boicotearon empresas, tiendas y centros escolares en los Estados Unidos para mostrar la importancia de su presencia para la economía y la sociedad estadounidenses.

³⁹ El movimiento de los Sans-Papiers («sin papeles») nació en Francia en abril de 2007, cuando un grupo de inmigrantes indocumentados ocuparon la iglesia de Saint Paul, en Massy, para reivindicar su derecho a ser regularizados.

⁴⁰ Véase Luis Cabrera, *The Practice of Global Citizenship*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010.

⁴¹ Seyla Benhabib, *The Rights of Others: Aliens, Residents, and Citizens*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.

Grupos cosmopolitas

Hay algunos grupos que ya son sociológicamente «cosmopolitas». Algunas estrellas del rock, jugadores de fútbol y actores no solo se han convertido en iconos globales sino que viven ya en condiciones que hacen que las fronteras nacionales sean irrelevantes para ellos. Aunque estos iconos son los «cosmopolitas» más visibles, lo cierto es que no están solos: el grupo cosmopolita incluye también a diversos intelectuales, empresarios, funcionarios públicos y activistas sociales. Como grupo y también a título individual, estas personas se han granjeado a menudo la hostilidad de los dirigentes nacionalistas y totalitarios.⁴² No es fácil identificar el tamaño de este grupo cosmopolita, y es aún más difícil calcular hasta qué punto está integrado simplemente por élites privilegiadas. Es posible, sin embargo, distinguir entre dos factores analíticos relevantes, a saber, entre tener un estilo de vida cosmopolita personal y sostienen valores cosmopolitas. El proyecto de democracia cosmopolita necesita más apoyo de lo segundo que de lo primero.

Los datos empíricos disponibles indican que al menos el 15 por ciento de los habitantes del mundo perciben su identidad principal como posnacional (ya sea regional o cosmopolita), en comparación con el 38 por ciento que prefieren su identidad nacional y el 47 por ciento su identidad local.⁴³ Además, la identificación con «lo global» aumenta entre las personas jóvenes y las que tienen un nivel educativo superior, lo cual sugiere que en un futuro próximo la identidad cosmopolita podría llegar a ser mucho más importante. Podría aducirse que son las élites privilegiadas las que sostienen estos valores cosmopolitas, pero este supuesto es refutado por otros datos empíricos que, al contrario, indican que la proporción de valores cosmopolitas está distribuida de modo uniforme entre las élites y la población en general.⁴⁴ Por supuesto, la existencia de valores cosmopolitas no se traduce necesariamente en movilización política, pero cuando esto suceda, podría tener repercusiones en una proporción considerable de la población mundial.

Se afirma a menudo que el cosmopolitismo es un proyecto occidental apoyado por élites privilegiadas. Es cierto que, hasta ahora, la agenda de la democratización de la gobernanza global se ha escrito en su mayor parte en Occidente y por valedores occidentales. Un intento importante de evaluar el concepto que la opinión pública internacional tiene de la democracia global y lo que le exige es el proyecto en curso de Construyendo la Democracia Global, dirigido por Jan Aart Scholte en la Universidad de Warwick.⁴⁵ Los resultados de este

⁴² Eleonore Kofman, «Figures of the Cosmopolitan: Privileged Nationals and National Outsiders», en Chris Rumford, *Cosmopolitanism and Europe*, Liverpool University Press, Liverpool, 2007.

⁴³ Pippa Norris, «Global Governance and Cosmopolitan Citizenship», en Joseph Nye y John D. Donahue (eds.), *Governance in a Globalizing World*, Brookings Institution Press, Washington, D.C., 2000.

⁴⁴ Véase Peter Furia, «Global Citizenship, Anyone? Cosmopolitanism, Privilege and Public Opinion», *Global Society*, vol. 19, n° 4, 2005, pp. 331-359.

⁴⁵ Para una descripción de las actividades en curso, véase el sitio web de Construyendo la Democracia Global, www.buildinglobaldemocracy.org/.

proyecto, junto con otras iniciativas de diversa índole en rápido desarrollo, permitirán a estudiosos y responsables políticos identificar las diferencias más significativas entre una visión occidental y una visión no occidental de la democracia cosmopolita y, si es necesario, re conceptualizar los objetivos del proyecto.

Partes interesadas globales y sociedad civil global

La movilización política en favor de una política mundial más progresista se basa en dos grupos importantes y a menudo parcialmente coincidentes: partes interesadas globales y sociedad civil global. Entre las partes interesadas globales figuran algunos sectores de la gobernanza, redes y movimientos sociales, así como otros grupos con intereses sectoriales específicos. Estas agrupaciones no coinciden necesariamente con las comunidades políticas establecidas ni reciben un mandato de los Estados, sino que son muy activas y tienen una considerable capacidad de movilización y de presión que pueden dirigir tanto a las autoridades nacionales como a las instituciones internacionales. En muchos casos, estas partes interesadas globales están mejor informadas, son técnicamente más competentes y, desde luego, están más motivadas para hacer valer su agenda que sus homólogas nacionales o internacionales.⁴⁶ Como cabría esperar, en muchas áreas las partes interesadas han logrado acceder a puestos clave en materia de toma de decisiones y pueden incluso actuar como proveedores de gobernanza global sin una delegación explícita: partes interesadas fundamentales pueden actuar en los servicios financieros en igual medida que en la atención de la salud, el control del tráfico aéreo y la enseñanza. Algunas de ellas pueden hacer valer una agenda destinada a facilitar transacciones mercantiles seguras y otras a proporcionar atención de la salud, enseñanza y otros bienes públicos globales.

Las partes interesadas que tienen como objetivo producir y distribuir bienes públicos globales están dispersas y menos organizadas que las partes interesadas motivadas por objetivos específicos y concentrados. Las segundas tienen a menudo más capacidad para ejercer presión y más disponibilidad de recursos que las primeras, y logran que su agenda se debata en foros intergubernamentales tradicionales más que las primeras. Con frecuencia, las partes interesadas cuyo objetivo es producir bienes públicos globales no tienen voz en los escenarios oficiales y tienen que depender de su capacidad de movilización política para hacer público su caso. Además, la participación de estas partes interesadas globales tiene que mantener un equilibrio entre diferentes factores: cuanto más inclusivas son, más difícil puede ser garantizar la transparencia y la rendición de

⁴⁶ Kate Macdonald, «Global Democracy for a Partially Joined-up World: Toward a Multi-level System of Public Power and Democratic Governance?», en Daniele Archibugi, Mathias Koenig-Archibugi y Raffaele Marchetti (eds.), *Global Democracy: Normative and Empirical Perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge, 2011.

cuentas, sin importar la participación directa, la deliberación efectiva y la representación.⁴⁷

Mary Kaldor y sus colaboradores han descrito y analizado otro actor importante que coincide parcialmente con las partes interesadas: la sociedad civil global, a la que definen como «la existencia de una esfera social por encima y más allá de las sociedades nacionales, regionales o locales».⁴⁸ La sociedad civil global es a menudo el partidario más explícito de cambios progresistas en la política mundial, incluidas la democratización de la gobernanza global y las reformas de las organizaciones internacionales.⁴⁹ Las organizaciones no gubernamentales y otros actores han adquirido una importancia creciente en el establecimiento de la agenda de la política global, y a menudo también en la entrega de bienes públicos en zonas de crisis. Según Kaldor y sus colegas, la sociedad civil global también está transformando los cánones de la política internacional, aportando con frecuencia soluciones más efectivas a los problemas locales que los gobiernos nacionales o incluso que las organizaciones internacionales, y actuando a modo de poderoso contrapeso de la política del poder tradicional. La «política desde abajo» que reclama la sociedad civil propugna a menudo una organización diferente de los intereses en los diversos niveles de la política, local, nacional y global.

Partidos políticos globales

Los partidos políticos siguen siendo en su mayoría de ámbito nacional, y no es de extrañar que hayan estado al margen de los estudios globales.⁵⁰ Pero a los partidos políticos les resulta cada vez más difícil limitarse a agendas nacionales y a públicos nacionales cuando los procesos políticos tienen una dimensión global. Hasta la fecha, la tensión entre la orientación nacional de los partidos políticos y el ámbito global de la política continúa en gran medida sin resolverse. Incluso cuando los partidos políticos tienen una afiliación transnacional, como es el caso de la Internacional Socialista, la Internacional Demócrata Centrista y la Internacional Liberal, la lealtad de los miembros es baja y las prioridades políticas vienen dictadas en gran medida por los intereses nacionales más que por la ideología de los partidos internacionales. El área en la que los partidos políticos internacionales parecen ser

⁴⁷ Para un análisis optimista pero no obstante desencantado de los actores transnacionales como promotores de una gobernanza global democrática, véase Magdalena Bexell, Jonas Tallberg y Anders Uhlén, «Democracy in Global Governance: The Promises and Pitfalls of Transnational Actors», *Global Governance*, vol. 16, n° 1, 2010, pp. 81-101.

⁴⁸ *Global Civil Society Yearbook*, vol. 1, Oxford University Press, Oxford, 2001, p. 4. Este anuario ha sido publicado desde 2001 por LSE Global Governance, que ha producido una amplia variedad de análisis sobre la significación y las actividades de la sociedad civil global. Véase también Kaldor, *La sociedad civil global: Una respuesta a la guerra*, *op.cit.*

⁴⁹ Scholte, «Civil Society and Democracy in Global Governance», *op. cit.*

⁵⁰ Para un intento notable de explorar el potencial y los límites de los partidos políticos en la era global, véase Katarina Sehm-Patomaki y Marko Ulvila (eds.), *Global Political Parties*, Zed Books, Londres, 2007.

más eficaces es lo referente a abordar las funciones de las organizaciones internacionales. La Internacional Socialista, por ejemplo, ha publicado ya un extenso documento sobre la reforma de la ONU, y ha instado a los miembros de los partidos afines que ocupan cargos en los gobiernos nacionales a apoyar activamente las propuestas.⁵¹

La política global está transformando los partidos políticos y, en muchos casos, está reestructurando sus agendas.⁵² Los partidos políticos tradicionales tienen que ocuparse cada vez más de cuestiones globales, mientras que los nuevos partidos políticos basados en un enfoque, como los Verdes, es más probable que elaboren programas transnacionales rigurosos, quizás porque se orientan de modo preferente hacia una única cuestión. Los movimientos sociales transnacionales, como los relacionados con el Foro Social Mundial, están comenzando en cierto modo a parecerse a incipientes partidos globales ya que tienen un programa político común, coordinan sus acciones políticas y están dotados de secretarías internacionales permanentes.⁵³ Y también hay cada vez más plataformas para los partidos políticos regionales. En la Unión Europea, los partidos han mejorado su coordinación internacional, y esto está relacionado con los poderes y funciones de la Unión Europea y con la existencia de la única asamblea internacional elegida por sufragio directo: el Parlamento Europeo. De hecho, en el Parlamento Europeo los partidos nacionales se organizan en el seno de grupos europeos. Esta disposición está lejos de reflejar una mayoría y una oposición auténticas al estilo de Westminster, pero aun así da la sensación de que, desde luego en el ámbito europeo, existen diferentes opciones políticas que no son solo la expresión de intereses nacionales sino que pueden corresponder a valores más amplios. El ejemplo europeo indica que las instituciones determinan las maneras en que se organizan los intereses.

Sindicatos y movimientos obreros

El movimiento obrero se enfrenta a un grave desafío debido a la globalización económica. Forjó su poder político en el ámbito nacional cuando, en alianza con los partidos políticos de izquierda, logró garantizar los derechos laborales, las normas laborales y la protección social para las clases bajas y medias. Sin embargo, desde el punto de vista ideológico el movimiento obrero siempre tuvo un punto de vista internacionalista, como lo demuestra su movilización contra muchas guerras y muchos casos de colonialismo. Uno de los desafíos

⁵¹ Internacional Socialista, «Reforming the United Nations for a New Global Agenda», Socialist International Position Paper 2005.1.24, Nueva York, 2005.

⁵² Véase Jan Aart Scholte, «Political Parties and Global Democracy», en Sehm-Patomaki y Ulvila (eds.), *Global Political Parties*.

⁵³ Véase Heikki Patomaki y Teivo Teivainen, «Researching Global Political Parties», en Sehm-Patomaki y Ulvila (eds.), *Global Political Parties*.

más importantes para el movimiento en el siglo XXI es ayudar a garantizar un nivel de vida adecuado y los derechos económicos y sociales a la clase trabajadora en una economía global dominada por las empresas multinacionales y por una gran movilidad del capital.⁵⁴ El mandato del movimiento obrero de defender los salarios y el empleo en el ámbito nacional está ahora en conflicto con las ideas de solidaridad transnacional de la clase trabajadora. Esta tensión se refleja en la actitud ambivalente de los diversos grupos obreros hacia la liberalización del comercio y la migración. Muchos sindicatos han intervenido activamente en la defensa de los derechos laborales de los inmigrantes, pero algunos de ellos se han mostrado hostiles a la liberalización incontrolada del comercio y a la entrada de mano de obra cuando esta amenaza con reducir los niveles de empleo y de los salarios.

**Los países occidentales tendrán que estar dispuestos
a garantizar que las cuestiones globales se atiendan
a algunas normas y valores democráticos**

¿Cómo podría el movimiento obrero hacer frente al sector empresarial transnacional, mucho mejor preparado? Las diferencias en costes de la mano de obra y derechos laborales en el mundo siguen siendo tan grandes que resulta difícil crear una alianza eficaz que vincule los intereses obreros en países tan diferentes como Suecia y China, los Estados Unidos y la India. Un intento ha consistido en normalizar y mejorar las normas laborales a través de la Organización Internacional del Trabajo y prevenir las prácticas comerciales desleales a través de la Organización Internacional del Comercio. La ampliación de los derechos laborales para incluir los derechos sociales y económicos y, en última instancia, los derechos políticos en los foros globales podría permitir que el movimiento se convierta en un agente poderoso en la democratización de la gobernanza global.

Empresas multinacionales

Las empresas multinacionales son unos actores e impulsores formidables de la economía global. Unos cientos de empresas multinacionales representan una proporción muy elevada del producto bruto, el empleo, el comercio y la tecnología mundiales. Para conseguir materiales, organizar su producción y llegar a los mercados, las empresas multinacionales tienen que superar barreras institucionales, entre ellas las barreras al comercio, los movimientos de capital y la migración. Las empresas multinacionales son también muy eficien-

⁵⁴ Para una visión general, véase Ronaldo Munck, *Globalization and Labour: The New «Great Transformation»*, Zed Books, Londres, 2002.

tes en lo relativo a ejercer presión para proteger sus intereses, y han demostrado su capacidad para determinar la gobernanza global de acuerdo con sus intereses, de modo muy parecido a como lo han hecho para determinar las políticas de los gobiernos nacionales.

Algunos estudiosos creen que las empresas multinacionales actuarán siempre en contra de la democratización de la gobernanza global ya que pueden hacer valer su agenda con la presión o estableciendo redes de conexiones funcionales, en vez de con una elaboración de políticas transparente y sujeta a rendición de cuentas.⁵⁵ Esto es desde luego parte de la historia. Pero no todos los intereses de las empresas multinacionales son convergentes, y a menudo sus agendas también necesitan una gobernanza global efectiva y sometida a rendición de cuentas, sobre todo en algunas áreas básicas, como las telecomunicaciones, el transporte, el establecimiento de normas, la prevención de la delincuencia y el cumplimiento de la ley. En el área del derecho mercantil y los derechos de propiedad, la ausencia de jurisdicción transnacional adecuada hace que a menudo las transacciones sean menos seguras y más arriesgadas. En tales casos, las empresas multinacionales presionan por legislación transnacional y cumplimiento de la ley. También hacen un mayor uso del arbitraje y de los poderes judiciales públicos o semipúblicos internacionales. Aunque no cabe esperar que las empresas multinacionales lleguen a sentir interés en promocionar la democracia cosmopolita, pueden promover una agenda limitada de fortalecimiento de la gobernanza global en áreas básicas de su interés, sobre todo en el área de la regulación y el derecho administrativo.⁵⁶

Combinación efectiva de políticas descendentes y ascendentes

En los dos apartados precedentes se han presentado dos listas, ninguna de las cuales pretende ser exhaustiva. En la primera se enumeran acciones que pueden llevarse a cabo para promover la democracia cosmopolita. La segunda es una lista de los agentes políticos y sociales que pueden tener interés o motivación ideológica para introducir un grado mayor de transparencia, rendición de cuentas y participación en la gobernanza global. Como es lógico, los diversos actores no tienen necesariamente una agenda definitiva y coherente para luchar por la democratización de la gobernanza global; su participación está dominada a menudo por motivaciones de diversa índole. En la Tabla 2, *infra*, se exponen los agentes y los caminos que podrían luchar por la democracia cosmopolita. Hemos intentado vincular cada agente con cambios y áreas de defensa específicos. No subestimamos la fuerza de la oposición a los cambios en la gobernanza global. Muchos actores no tienen interés en

⁵⁵ Véase Jackie Smith, *Social Movements for Global Democracy*, John Hopkins University Press, Baltimore, Md., 2008.

⁵⁶ Andrew Crane, Dirk Matten y Jeremy Moon, *Corporations and Citizenship*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008.

aumentar la rendición de cuentas, la transparencia y la participación, y a menudo las fuerzas de la inercia tienden a prevalecer. Pero la tabla sugiere que la visión de una democracia cosmopolita tiene raíces en procesos en curso de índole económica, social y política, y que el proyecto cosmopolita tiene cimientos sociales y políticos.

Este análisis de los posibles caminos y agentes ha brindado también la oportunidad de matizar la naturaleza del proyecto de democracia cosmopolita: su objetivo es analizar las transformaciones en curso, identificar las áreas en las que las innovaciones institucionales son necesarias y posibles, fomentar las conexiones entre asuntos y actores y comprender qué requieren los principales actores políticos. Pero no ha presentado (ni podía presentar) un conjunto de metas definitivo y fijo, ya que estamos convencidos de que la historia seguirá sorprendiendo incluso al más optimista de los pensadores. Y el mundo seguirá ajustándose automáticamente a la evolución de la política. Es quizás esta flexibilidad lo que constituye la esencia misma del pensamiento y la práctica democráticos.

Somos perfectamente conscientes de que los intereses relacionados con la expansión de la democracia en el ámbito global están sumamente fragmentados y en muchos casos son contradictorios. No obstante, los intereses *en contra* de las formas de gobernanza global más democráticas también están fragmentados y son contradictorios. A los sitios de poder tradicionales controlados por los gobiernos nacionales les resulta cada vez más difícil ofrecer respuestas satisfactorias a los problemas globales que surgen, y esto está generando una creciente insatisfacción con los acuerdos políticos tradicionales y provocando la búsqueda de innovaciones con respecto a ellos. Creemos también que no deben subestimarse las motivaciones ideológicas. En el siglo XXI, la democracia se ha convertido en la única forma legítima de ejercer el poder. Desarrollada en el mundo occidental, la democracia atrae cada vez más a los pueblos del Sur, como indican las movilizaciones populares en países tan diferentes como Egipto y Myanmar. Será difícil que los países occidentales sigan propugnando la democracia como único tipo legítimo de régimen político nacional si al mismo tiempo no están dispuestos a garantizar que las cuestiones globales se atienen a algunas normas y valores democráticos.

Tabla 2. Caminos y agentes de la democracia cosmopolita

| Agentes de la democracia cosmopolita | | | | | | | |
|--|---|--|---|--|--|---|---|
| Agenda de la democracia cosmopolita | Desposeídos | Inmigrantes | Grupos cosmopolitas | Partes interesadas globales y sociedad civil global | Partidos políticos internacionales | Sindicatos y movimiento obrero | Empresas multinacionales |
| Estados cosmopolitas | | Petición de derechos sociales, económicos y políticos para los inmigrantes. | Contribución a una esfera pública para obtener de los Estados un acuerdo de respetar las normas cosmopolitas. | Acciones sociales y políticas para garantizar normas cosmopolitas dentro de los Estados. | Instrumentos para conseguir la ciudadanía dentro y más allá de los Estados. | Petición de derechos sociales y económicos para los inmigrantes. | Búsqueda de mercados integrados. |
| Política exterior democrática | Pedir a los Estados donantes que contribuyan a ayuda y políticas para el desarrollo. | Acciones para eliminar las causas de la migración. | Pedir que se apliquen principios coherentes en el país y en el extranjero en apoyo de la democratización. | Asegurar que una política exterior transparente y sujeta a rendición de cuentas. | Presionar a los partidos nacionales para que respeten las normas democráticas y para que apoyen a las fuerzas democráticas en los países autoritarios. | | Conflicto entre intereses empresariales y ética empresarial. |
| Reforma de las organizaciones internacionales | Participación directa en actividades de ayuda humanitaria y otras sobre el terreno de organizaciones internacionales. | Garantía de los derechos humanos de los migrantes y de la libertad de circulación. | Presionar por la participación de los ciudadanos en las organizaciones internacionales. | Participación activa en las organizaciones internacionales para aumentar la transparencia y la rendición de cuentas. | Instar a los miembros de los partidos en el gobierno a apoyar la reforma de las organizaciones internacionales. | Ampliar las partes interesadas de las organizaciones internacionales cuando estén en juego intereses laborales. | Interés en conseguir gobernanza global efectiva a través de organizaciones internacionales. |

| | | | | |
|--|---|--|---|---|
| Justicia penal global | Protección contra graves violaciones de derechos humanos en zonas carentes de zonas. | Garantizar la imparcialidad de los tribunales de justicia penal internacionales oficiales, incluso mediante la promoción de tribunales de opinión. | Reforzar la justicia penal global mediante tribunales de opinión. | Presionar a los partidos en el gobierno para conseguir adhesión y participación en la CPI. |
| Resolución legal de conflictos entre Estados | Minimizar los conflictos internacionales y buscar la resolución pacífica de los conflictos. | Presión de la opinión pública por un Estado de derecho global. | Oposición a guerras y otras formas de coacción internacional. | Presionar a partidos en el gobierno para que acepten la jurisdicción obligatoria de la CIJ. |
| Tribunales administrativos internacionales | Potenciar el arbitraje oportuno y efectivo. | | | |
| Participación de los ciudadanos en la política global | Pasos hacia la representación política en el ámbito mundial. | Activar canales para la participación política transnacional. | Generar redes democráticas transnacionales en áreas específicas. | Ampliar la participación en la política mundial. |
| Comunidades políticas no territoriales | Solicitar la participación directa en programas de ayuda humanitaria y ayuda al desarrollo. | Posibilidad de conectar políticamente con sus países de origen. | Desarrollar y organizar comunidades democráticas específicas. | Promover vínculos transnacionales entre empleados, transfronterizas. |
| | | Promover fallos oportunos y efectivos sobre contratos. | | |

¿Hasta qué punto se puede decir que son «descendentes» o «ascendentes» las acciones y los actores en juego? La idea misma de democracia se basa en una lucha desde abajo para que el poder político rinda cuentas. Pero este proceso de abajo arriba no es fomentado necesariamente solo por presiones desde abajo. Sabemos que quienes participaron en las revoluciones inglesa, norteamericana, francesa y rusa lucharon con la esperanza de empoderar a diversos grupos sociales, muchos de los cuales tenían sus propios intereses y por supuesto no correspondían a un único modelo de emancipación de las masas. Pero, como pudimos comprobar con ocasión del final de la Guerra Fría, el cambio político se produce también por medios más espontáneos, y lazos más tenues entre individuos, asociaciones y movimientos políticos no oficiales pueden generar un efecto bola de nieve de imprevisibles consecuencias. El final de la Guerra Fría y la reunificación de Europa ofrecen un ejemplo concluyente de que lo imprevisible podría volver a ocurrir.⁵⁷

⁵⁷ Mary Kaldor (ed.), *Europe from Below: An East-West Dialogue*, Verso, Londres, 1991, da cuenta de cómo la política desde abajo desempeñó un papel decisivo en la terminación de la guerra fría.

De las rupturas populistas a los Gobiernos de cambio en América Latina: apuntes para una mínima evaluación

Este artículo se centra en aquellos momentos que parten de lo que llamaremos una "ruptura populista" con el orden constituido. Se analizan brevemente esos procesos y se discute su estado actual, con especial énfasis en los desafíos que hoy atraviesan los procesos de cambio político que se reclaman emancipadores. El estudio, el análisis y la discusión de los procesos de transformación política en América Latina ofrecen perspectivas para pensar los problemas de la hegemonía; la conversión de un grupo particular en dirigente y constructor de un sentido general de su tiempo y del poder; el paso de la protesta a la construcción de formas alternativas de poder político.

En Europa la crisis capitalista sobreviene en medio de una crisis política expresada fundamentalmente como crisis de sentido: estrechamiento extremo del ámbito de la política, de su prestigio y de su utilidad misma para la mejora de las condiciones colectivas de vida. Los sistemas políticos hacen tiempo que fueron convirtiéndose en dispositivos administrativos al interior de los cuales no subyacen diferencias ideológicas sustanciales. Con el estallido de la crisis la deriva pospolítica se acentuó, a medida que la salida regresiva y las medidas procíclicas neoliberales eran presentadas como una receta técnica, la única posible, colocando así sus presupuestos ideológicos y los intereses particulares que promueve a salvo de la discusión y la crítica.

En este contexto cultural e ideológico, la acumulación de insatisfacciones y frustraciones, incluso si produce un aumento de la desconfianza con respecto a las élites dirigentes, encuentra un bloqueo que limita seriamente su impacto sobre la correlación de fuerzas en favor de las posibilidades de cambio político.

Íñigo Errejón
es doctor en
Ciencia Política e
investigador, UCM

Los efectos sobre las clases subalternas de las políticas regresivas de ajuste y la percepción de sometimiento de las instituciones de la soberanía popular a los poderes privados de la economía pueden generar fenómenos de lo que los politólogos llaman «desafección democrática», o incluso de crisis de representación. Sin embargo, estas situaciones son relativamente compatibles con el mantenimiento del *statu quo* en la medida en que la resignación y el cinismo bloqueen las posibles alternativas, suturando así parcialmente la brecha entre representantes y representados e impidiendo su dicotomización y por tanto la erosión del consentimiento pasivo de los gobernados hacia los gobernantes. El bloqueo de horizontes alternativos puede contribuir así a recluir las protestas en su dimensión expresiva.

El proyecto de reforma del Estado estaba acompañado por un relato que multiplicaba las expectativas de ascenso social individual y dinamitaba las identidades colectivas y los lazos comunitarios

En América Latina se vivieron situaciones similares entre finales del siglo XX y comienzos del XXI, algunas de las cuales decantaron en fenómenos de transformación política. En una mayoría de los países de la región se produjeron, en las últimas dos décadas, procesos agudos de crisis del sistema político y de régimen que en muchos casos generaron la apertura de un nuevo ciclo político y de reforma o refundación del Estado: en Venezuela, en Bolivia o en Ecuador. En otros simplemente han habido cambios electorales que han dado paso a gobiernos de fuerzas progresistas: en Brasil, en Uruguay, o en Argentina, en Paraguay, o, con muchas dudas, en Perú.

Todos estos procesos constituyen, por encima de sus diferencias, evoluciones y contradicciones, «momentos políticos» en los términos de Jacques Rancière: impugnaciones del monopolio de la palabra legítima por los sectores subalternos, y puestas en evidencia de la contingencia —el carácter no necesario, sino construido en una relación de fuerzas cambiante— de toda la configuración de la comunidad política,¹ lo cual abre las puertas a su redefinición colectiva. En esa medida es pertinente su análisis y evaluación, precisamente desde unas circunstancias en las que la reflexión política crítica parece estrellarse siempre con el predominio de un relato que preconiza el fin de la política como actividad colectiva de transformación.

Así, este artículo se centra en aquellos *momentos* que parten de lo que llamaremos una «ruptura populista» con el orden constituido. Se analizan brevemente esos procesos y se discute su estado actual, con especial énfasis en los desafíos que enfrentan en la actualidad los Gobiernos que salieron de los mismos.

¹ J. Rancière, *Momentos políticos*, Clave intelectual, Madrid, 2011.

El tránsito latinoamericano: de la crisis a la destitución y a la hegemonía “posneoliberal”

Los programas de ajuste estructural neoliberal comenzaron a desarrollarse en América Latina en la década de los años ochenta del siglo pasado (con el Chile de Pinochet como pionero y alumno aventajado de las directrices de los *Chicago boys*). También allí llegaron al calor de la crisis y con la deuda externa como elemento disciplinador de los diferentes Gobiernos nacionales, y acorazados por un prestigio intelectual que desarmaba y aislaba las diferentes resistencias, presentando las reformas como la única vía razonable hacia el desarrollo o contra la crisis. Este proyecto de reforma del Estado estaba acompañado por un relato que exitosamente multiplicaba las expectativas de ascenso social individual y dinamitaba las identidades colectivas y los lazos comunitarios.

Con el nombre de “Consenso de Washington” comenzó a conocerse una agenda internacional de reformas estructurales que convertía las ideas neoliberales en un proyecto estatal.² El resultado en el corto y medio plazo de estas medidas ha sido abundantemente documentado, y todos los estudiosos coinciden en destacar su efecto de empobrecimiento sobre las clases subalternas, atacadas en sus empleos y en las prestaciones públicas y mecanismos ya débiles de protección social.³ El aumento consiguiente de las quejas y protestas, se encontró con unas estructuras públicas severamente debilitadas y reducidas, incapaces de solventar las demandas que recibían. Al mismo tiempo, el éxito transversal de la ideología neoliberal disminuyó significativamente las diferencias entre los principales partidos políticos, y la corrupción favorecida durante los procesos de privatización de activos públicos –verdadero lubricante del acuerdo entre élites– profundizó el desprestigio de la política y los políticos. Esto fue agrandando la brecha entre representantes –percibidos cada vez más como una misma casta egoísta sin importar sus diferentes siglas–, y representados.

Con formas, intensidad y recorridos distintos en cada caso, las protestas sociales, inicialmente aisladas o recluidas a la fuerza en un estadio «económico-corporativo», cobraron

² Los puntos fundamentales de esta agenda los identifica Richard Peet siguiendo al economista del Banco Mundial John Williamson, quien acuñó el término “Consenso de Washington”: disciplina fiscal y centralidad de la lucha contra el déficit público y el gasto social, reformas fiscales destinadas a aliviar parte de la carga impositiva a las empresas, liberalización de los sectores financiero –con tasas de cambio unificadas– y comercial; desregulación laboral e industrial y eliminación de las barreras y aranceles que obstaculizan la inversión extranjera, privatización de empresas y servicios públicos, y garantías robustas a la propiedad privada. R. Peet, «Ideology, Discourse and the Geography of Hegemony: From Socialist to Neoliberal Development in Postapartheid South Africa», *Antipode*, vol. 34, Issue 1, 2002, pp. 54-84.

³ D. Harvey, *Los espacios del capital. Hacia una geografía crítica*, Akal, Madrid, 2007 o B. de Sousa Santos, *El milenio huérfano. Ensayos para una nueva cultura política*, Trotta/ILSA, Madrid, 2005, describen el proyecto neoliberal como una ofensiva contra los límites que el pacto social keynesiano-fordista de posguerra impuso, en pos de una masiva redistribución de riqueza a escala global en beneficio de los sectores dirigentes y los países y empresas del Norte global, que recuperase la tasa de ganancia y reafirmasen su poder de clase. Wallerstein llama a este proceso «contrarrevolución preventiva», por su respuesta frente al ciclo de protesta abierto en 1968 (2004, «1968, una Revolución en el sistema-mundo: tesis e interrogantes» en I. Wallerstein, *Capitalismo histórico y movimientos antisistémicos. Un análisis de sistemas-mundo*, Akal, Madrid, pp. 345-360.

pronto un carácter directamente político o «ético-universal», en términos gramscianos. La acumulación de impugnaciones particulares, que aglutinaba a un conjunto social y político muy heterogéneo, comenzó a cristalizar en reivindicaciones concretas que jugaron el papel de ariete y frontera con respecto al orden instituido. Estos procesos destituyentes no fueron nunca lineales ni unidireccionales, pero polarizaron en general sus sociedades, constituyendo una «voluntad colectiva nacional-popular» nacida de una articulación laxa de temas y aspiraciones de lo más variado, que se agrupaban en su voluntad destituyente y, más tarde, en torno a nombres necesariamente “vacíos” (fuesen estos fechas, símbolos nuevos inventados en la protesta o nombres propios de líderes carismáticos) para poder representar una totalidad tendencialmente irrepresentable. Este fue el modo general de articulación de unos sectores sociales subalternos extremadamente fragmentados y dispersos por los efectos económicos y culturales de las reformas neoliberales, y cuya subjetivación se produjo en una identidad nacional– plebeya de límites y contornos vagamente definidos.

El «desborde populista»⁴ que los sistemas políticos neoliberales sufrieron produjo situaciones agudas de crisis de régimen, en las que los grupos dirigentes fueron perdiendo primero la capacidad de obtener consentimiento pasivo, y finalmente la capacidad de conseguirlo por la fuerza. Por esa fractura política abierta se introdujeron actores políticos no convencionales (militares nacionalistas opuestos a la élite, académicos antineoliberales, sindicalistas campesinos, etc.) que lograron ir introduciendo una dicotomización política que finalmente les llevó al gobierno, como la encarnación del cambio que el país real, empobrecido y marginado, reclamaba frente a unas élites incapaces y supeditadas a los intereses extranjeros.

Estas fuerzas llegaron así al Gobierno por un medio complejo: no se trataba de insurrecciones ni revoluciones, pero tampoco de una mera sustitución electoral de élites. Los nuevos gobiernos se debían a una esperanza radical de cambio expresada como ruptura con el sistema político, pero no con el Estado, lo cual sería definitivo en su desarrollo: los *outsiders* conquistaron sólo el poder político, y se encontraron frente al resto de poderes que, en Estados de tradición oligárquica, habían regido hasta entonces la marcha de las instituciones y la sociedad. Sus mandatos, en efecto, han estado marcados de manera fundamental por las tensiones con el grueso de los aparatos estatales y poderes políticos no sometidos a la soberanía popular, como los cárteles mediáticos privados –constituidos en el principal papel opositor ante el derrumbe de los partidos tradicionales– los grupos empresariales, o la judicatura.

⁴ El polémico término *populismo* se usa aquí no en su acepción denotativa vulgar, tan extendida como imprecisa, sino en tanto que lógica discursiva que dicotomiza el espacio político y tiende a constituir al *pueblo* fuera de las instituciones representativas, como conjunto heterogéneo y de límites imprecisos opuesto a las élites y que necesita para su cristalización de nombre o significantes tendencialmente “vacíos” (Í. Errejón, «La construcción discursiva de identidades populares. Política, conflicto y populismo (I)», *Viento Sur*, 115, marzo 2011, pp. 105-114). Se trata fundamentalmente de un momento de ruptura del orden establecido y de las lealtades políticas fijas, que tiende a producir situaciones de crisis de autoridad y, en el límite, crisis de régimen (E. Laclau, *La razón populista*, FCE, Buenos Aires, 2005).

Algunos rasgos comunes de los Gobiernos “antineoliberales” en América Latina

Pese a las importantes diferencias, se puede establecer una agenda común mínima de los Gobiernos de cambio en América Latina, de la que nos ocupamos a continuación. También una serie de problemas o retos compartidos, discutidos someramente en el siguiente epígrafe.

¿América Latina va camino del llamado «socialismo del siglo XXI»? En política, los nombres construyen imaginarios. El término tiene más vigor por señalar una agenda conjunta que como corpus ideológico

Las rupturas populistas, como conformación de identidades populares ambivalentes y transversales por fuera y contra el orden establecido, han tenido en las últimas tres décadas en América Latina un rasgo ideológico fundamental: el antineoliberalismo (con todas las precauciones que la suma de dos prefijos parece indicar). Se trata de una interpelación programática no cerrada, marcada por contenidos mínimos para la reversión de las reformas regresivas destinadas a redistribuir la riqueza social aún más a favor de la minoría más rica y los países del norte.

Más que “de izquierdas”, un significante con su significado puesto patas arriba por los procesos destituyentes anteriores (pero también por el compromiso con los programas de ajuste de muchos partidos e intelectuales “de izquierdas” en la región), estos Gobiernos pueden ser mejor descritos como “antineoliberales”. Y de ahí se deriva su agenda para la reforma del Estado:

- La inclusión ciudadana de las amplias capas de población que habían caído a los márgenes de la vida nacional y por supuesto de la cobertura social y el reconocimiento oficial, en particular los indígenas, con posiciones que van de las políticas de inclusión a la descolonización de los aparatos Estatales.
- La recuperación de los recursos naturales antes privatizados y de importancia crucial en el PIB nacional; regreso del Estado a la economía no solo como garante del orden y la propiedad, sino también como promotor y coordinador del desarrollo y la diversificación, así como para la redistribución de la riqueza y la garantía de las principales necesidades sociales.
- La afirmación de la soberanía nacional como principio fundamental en las relaciones exteriores, la ruptura con la tutela norteamericana y la afirmación de una integración regional “posliberal”,⁵ caracterizada por el énfasis en los lazos políticos y sociales antes que en los comerciales.

⁵ El concepto está tomado del trabajo de J. A. Sanahuja, «Post-liberal regionalism in South America: the case of UNASUR», *EUI Working Papers*, European University Institute - Robert Schuman Centre for Advanced Studies (EUI-RSCAS), Global Governance Program. Núm. 2012/05

Una interpelación nacional-popular que identifica a las mayorías empobrecidas con “la patria”, y vincula la defensa de ambas en una movilización política permanente, que es, junto con la alta frecuencia de contiendas electorales, la palanca desde la que el Gobierno trata de desmontar el Estado heredado frente a la resistencia de los núcleos de poder conservadores.

Los retos de los procesos de cambio

Esta agenda común ha marcado un ciclo de auge electoral, innovación intelectual y experimentación política en América Latina. Un ciclo protagonizado por la movilización de los sectores populares primero contra los regímenes neoliberales y el intento de reducir la política democrática a una competición electoral entre élites por la administración tecnocrática de un mismo modelo; y, en un segundo momento, por la movilización popular para sostener a Gobiernos que parecían haber entrado como “intrusos” en la estructura estatal dominada mayoritariamente por las élites tradicionales.

El contexto internacional ha sido excepcionalmente favorable para este ciclo de cambio político. El declive de la primacía estadounidense en la economía global y en el sistema interestatal ha limitado seriamente su capacidad de intervención en la política latinoamericana, lo cual es siempre una buena noticia para las opciones políticas de las clases subalternas. Además, los altos precios de las materias primas en el mercado internacional⁶ han permitido a los nuevos Gobiernos, sin mayores transformaciones económicas, altas tasas de crecimiento con importantes programas de gasto social y mejora de las condiciones de vida de los sectores más empobrecidos.

Y, entonces, ¿América Latina va camino del llamado «socialismo del siglo XXI»? La importancia de los nombres en política no radica sólo en su capacidad para describir hechos sociales, sino también, de manera crucial, en su capacidad de constituir imaginarios, de influir en lo que se imagine como posible o deseable. De esta manera, el término ha hecho fortuna y sin duda ha contribuido a expandir el horizonte político de la región, y eso es un dato en sí mismo, por más que pueda ser equívoco si remite a una comparación con las experiencias socialistas europeas y asiáticas del siglo XX. Sostendría que el término tiene más vigor por su capacidad de señalar una agenda conjunta que como corpus ideológico. Es indudable que hay una tendencia general en la región hacia el cambio político presidido por las demandas de los sectores históricamente subordinados y excluidos, que cristaliza en los ejes ya mínimamente presentados.

⁶ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2009*, Santiago de Chile, Cepal, 2010.

No obstante, el desarrollo de un proyecto de poder político que convierta esas demandas en transformación social, en una necesaria negociación con las inercias adquiridas y las resistencias de los poderes conservadores internos y externos, pero también de equilibrio entre las urgencias a corto plazo y las del largo plazo, exige pensar en términos de transición marcada por diferentes tensiones, más o menos creativas, que constituyen los retos fundamentales de los procesos políticos latinoamericanos.⁷

Merece la pena por ello apuntar algunos elementos críticos para la evaluación de estas experiencias políticas, de sus recorridos y de sus contradicciones. Los que siguen no son necesariamente todos los existentes, pero sí algunos de los más relevantes, que marcan de manera central su presente y sus posibles evoluciones futuras.

En el plano de la transformación económica, la permanencia del patrón primario-exportador dificulta los planes de diversificación y cambio de modelo productivo para una inserción menos subordinada en el sistema-mundo. No obstante, en este punto hay que ser cuidadosos para no situar la cuestión sobre un plano ético intachable pero perfectamente incapaz de impactar sobre la dinámica de transición en la que viven estos países. Los gobiernos elegidos han de responder a las esperanzas inmediatas de redistribución de la riqueza y mejora de las condiciones de vida de las mayorías subalternas, que no están dispuestas a esperar dos décadas de acumulación virtuosa, y para ello, en el corto plazo, deben emplear los recursos que tienen a su disposición. El equilibrio entre esta necesidad y la del medio/largo plazo del cambio de modelo productivo es tan sencillo sobre el papel como complejo en la realidad, también por las inercias que el modelo extractivista ha impreso en los últimos cinco siglos. En realidad este difícil equilibrio es básicamente el de la perspectiva transicional de Gobiernos de cambio que necesitan contemporizar con sus adversarios, modificar drásticamente una estructura históricamente consolidada, y renovar la confianza de los ciudadanos periódicamente. Está presente por ello en todos los elementos siguientes.

Relacionada con esta cuestión está la tensión entre el desarrollismo y el llamado “pos-desarrollo”, o desarrollo no devastador de la naturaleza.⁸ Contrariamente a lo que parecía

⁷ Á. García Linera se refiere a estos retos, para el caso boliviano, como «tensiones creativas» (*Las tensiones creativas de la Revolución. La quinta fase del Proceso de Cambio*. Vicepresidencia de Bolivia, La Paz, 2011), en una perspectiva que evidentemente mezcla su posición como intelectual y su responsabilidad como vicepresidente. Sin embargo, el de las tensiones en procesos de transición sí resulta un enfoque más útil para pensar los procesos de cambio que las diferentes versiones (aclaratorias de unos y condenatorias de otros, o viceversa) de la versión de las «dos izquierdas latinoamericanas», difundida por pensadores conservadores y pronto recogida desde algunos sectores de la izquierda.

⁸ Esta perspectiva de un modelo alternativo de desarrollo, o “posdesarrollo”, está particularmente desarrollada, en relación con los retos de la transición para los gobiernos de cambio en América Latina, por René Ramírez, quien fue Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo en el Gobierno Ecuatoriano, y destacó por sus esfuerzos de conjugar las necesidades de desarrollo y crecimiento económico con una perspectiva ecológica, descolonial y despatriarcal (R. Ramírez Gallegos, «Socialismo del *sumak kawsay* o biosocialismo republicano» en *Los nuevos retos de América Latina: Socialismo y *sumak kawsay**, SENPLADES, Quito, 2010, pp. 55-77).

predicar la antigua teleología socialista, los Gobiernos de cambio latinoamericanos se ven confrontados con decisiones que han de transar entre bienes públicos igualmente deseables: sin crecimiento no hay recursos para repartir, y los países pobres crecen, en el corto plazo, sobre los rubros que pueden. Al mismo tiempo, ese crecimiento hipotecará el futuro si se hace con pérdidas de biodiversidad. Estos conflictos han sacudido recientemente Bolivia por la carretera andino-amazónica o Ecuador y Perú por los proyectos de minería a cielo abierto.

La sedimentación institucional de la actual correlación de fuerzas es otro de los complejos retos pendientes para los procesos de transformación en América Latina. El nuevo *pueblo* emergente, debe dotarse, además de un nuevo pacto social y una nueva constitución, de canales que vehiculen la participación, que establezcan nuevos procedimientos conocidos, eficaces y transparentes para la gestión de los bienes comunes, que ordenen los lugares y normas en la comunidad política de acuerdo a las nuevas prioridades sociales y a los mandatos de una soberanía popular particularmente activa. Los avances en política social constituyen a este respecto un buen ejemplo, central en los procesos de cambio: la canalización hacia los sectores más empobrecidos de gran parte de los excedentes recuperados de la explotación de recursos naturales ha supuesto un significativo salto adelante en la lucha contra la pobreza,⁹ pero su consolidación y universalización requiere ahora el paso de la política de bonos y transferencias directas de renta, a una institucionalización de servicios que, en tanto que derechos de ciudadanía, desmercantilicen la satisfacción de un número creciente de necesidades sociales básicas.¹⁰

Este es el momento menos épico de los procesos de transformación, pero absolutamente imprescindible para que el empuje de los grupos históricamente subordinados se convierta en leyes y proyectos que impacten efectivamente en sus condiciones de vida y en la distribución de la riqueza socialmente producida.

En ausencia de esta sedimentación en nuevas instituciones, los procesos políticos se nutren de un estado de movilización constante que es extraordinariamente positivo para evitar las tentaciones de dar por concluido el momento constituyente democrático, pero que tensa permanentemente la vida política, transformando a menudo los Gobiernos en equipos de campaña más que en ejecutores de un programa de transformación social. Esta tensión remite a la inestable gestión en estos procesos de la “frontera” que marca los límites del

⁹ Véase al respecto el informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, 2010, Brasilia. Disponible en: http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/39710/100604_2010-114-SES.33-3-La_hora_de_la_igualdad_doc_completo.pdf

¹⁰ Un efecto paradójico de estas medidas es la aparición de una nueva “clase media” cuya fidelidad al proceso de cambio comienza a estar vinculada a la satisfacción de sus expectativas de ascenso social, acceso al consumo y estabilidad política. No se trata de un proceso lineal, absoluto ni necesario, pero sí de una tendencia que ha despuntado en alguno de los procesos de más duración.

pueblo, en construcción permanente: entre la reabsorción del adversario en la nueva hegemonía de la agenda y la narrativa “oficialista” –y el traslado consiguiente de las pugnas más importantes al interior de este campo–, y la permanente expulsión de una parte de la comunidad política como el «afuera constitutivo» frente al que se cohesiona la identidad política hegemónica.¹¹

En los momentos de extrema dureza de la vida cotidiana de las mayorías sociales, las lealtades y posiciones políticas anteriormente fijas quedan relativamente “seltas”

Uno de los desafíos quizás más conocidos es el que entraña la dependencia de estos procesos de cambio de los liderazgos carismáticos que articulan el bloque social hoy hegemónico o al menos en el Gobierno. Es necesario aquí traspasar los tabúes liberales, y reconocer que todo liderazgo supone siempre, en contextos democráticos, una relación de representación bidireccional, en la que el líder puede serlo mientras dé forma y encarna de forma satisfactoria las esperanzas de sus seguidores, que retienen así una considerable autonomía y capacidad de revocar la confianza cuando sus expectativas no se cumplan o hayan mutado. No obstante, los hiperliderazgos que descansan en una comunicación plebiscitaria con la ciudadanía, impiden el desarrollo de dispositivos organizativos y de liderazgos secundarios que permitan sustituir el papel catalizador del nombre propio a cuya suerte biológica parece a veces ligada el del propio proceso de transformación. En todos los procesos, en los que el nombre del líder constituye la verdadera frontera que divide el campo político, queda la incógnita de si esta frontera, y su alineación oficialista mayoritaria correspondiente, sobrevivirá al cuerpo del «compañero Presidente».¹²

Por último, queda la disputa más abierta, por la expansión democrática al tiempo que por la reducción de la influencia en el proceso político de los poderes privados –o estatales pero no emanados de la voluntad popular, las llamadas «instituciones contramayoritarias»– que funcionan como contrapoderes conservadores en defensa de las posiciones sociales de los grupos más ricos y poderosos, tradicionalmente dominantes. Si se puede hablar de socialismo en los procesos de cambio en América Latina es fundamentalmente en relación a una oleada democrática que aspira a construir la autodeterminación de las sociedades ponien-

¹¹ Sobre este complicado equilibrio, que determina los comportamientos a menudo pendulares de los Gobiernos nacidos de “rupturas populistas”, véase G. Aboy, «Las dos caras de Jano: acerca de la compleja relación entre populismo e instituciones políticas» en *Pensamiento Plural*, año 4., núm. 72010, pp. 21-40.

¹² Sobre el contradictorio papel de los liderazgos carismáticos en los procesos de cambio político en América Latina, véase, D. L. Raby, «El liderazgo carismático en los movimientos populares y revolucionarios», *Cuadernos del CENDES*, año 23, núm. 72, 2006, pp. 59-72.

do tendencialmente todos los aspectos de la vida colectiva –la economía y la propiedad, las relaciones interétnicas y los saberes compartidos, las cuestiones ecológicas, la comunicación y el acceso a la palabra, etc.– bajo la capacidad de regulación común, derribando aquellas barreras que confinaban la democracia en los parlamentos.

A modo de conclusión: ¿un *momento* latinoamericano en Europa?

Hasta aquí se ha realizado un rápido repaso de los principales rasgos comunes del ciclo de cambio político que en América Latina abrió una grieta en el dominio de las élites domésticas y los poderes financieros globales, por la que se colaron actores no convencionales, que empujados por identidades populares emergentes, accedieron al Gobierno con programas de recuperación de la soberanía económica y nacional, redistribución de la riqueza, inclusión ciudadana y democratización del Estado. Una vez en el gobierno, estas fuerzas tuvieron que enfrentarse con el conjunto del Estado y la sociedad civil oligárquicas, en resistencia para no ceder la dirección de la comunidad política.

Se han expuesto los principales ejes de la agenda mínima compartida en los procesos de cambio en la región, caracterizados ideológicamente como «antineoliberales» o, si se quiere, «posneoliberales». Esta denominación, aunque coyuntural, revierte hasta la fecha un carácter de horizonte insuperado para los proyectos emancipadores, no sólo en América Latina.

Por último, se han expuesto algunos de los principales retos o tensiones que hoy atraviesan los procesos de cambio político que se reclaman emancipadores. Ellos dan cuenta de un tiempo extremadamente fértil, y por tanto conflictivo, en el que la irrupción tumultuosa de los grupos sociales excluidos de la política tecnocrática abrió las compuertas para una redefinición colectiva de las normas, valores y aspiraciones que rigen la vida en común.

El estudio, el análisis y la discusión de los procesos de transformación política en América Latina ofrece perspectivas para pensar los problemas de la hegemonía; la conversión de un grupo particular en dirigente y constructor de un sentido general de su tiempo y del poder; el paso de la protesta a la construcción de formas alternativas de poder político. Con todas las salvedades y distancias necesarias, permite conjurar los riesgos de dar por cerrado el momento histórico, *deshistorizando* los regímenes presentes, y quedando atrapados en un *consenso* que naturaliza el orden actual a través del borrado de las líneas de dominación en que descansa, y de los otros futuros posibles que entraña.

Europa vive un momento caracterizado por los devastadores efectos de la crisis capitalista, la supeditación de la soberanía de los Estados –incluso los que antes eran considera-

dos del centro— a los poderes financieros, la crisis de la política realmente existente y las dificultades crecientes de los grupos dirigentes para seguir obteniendo confianza de los subalternos en que su primacía coincide con el progreso del conjunto social.

Momentos así, de extrema dureza en la vida cotidiana de las mayorías sociales, son al mismo tiempo aquellos en los que las lealtades y posiciones políticas anteriormente fijadas quedan relativamente “seltas”, disponibles por tanto para una intervención contrahegemónica que las articule en una interpretación y una propuesta alternativa del momento.

En Europa y España los sistemas políticos gozan, en general, de mucha mejor salud de la que gozaban los latinoamericanos antes de su “desborde”, y los Estados están protegidos por una densa y tupida sociedad civil impregnada de la narrativa cínica y resignada del «no hay alternativa», que es ya la principal coartada de unas élites manifiestamente incapaces. Este conjunto institucional y cultural ha dispersado, integrado o aislado hasta ahora la mayor parte de las quejas y frustraciones, pese a su significativo aumento. No obstante, estamos ante una dinámica que puede ir siendo más difícil de mantener a medida que se extiendan y profundicen los costes sociales de la crisis, y estos encuentren menos posibilidades de expresión y solución en un escenario político e institucional marcado por la *oligarquización* de las élites y la reducción extrema de su margen de maniobra dentro de la hoja de ruta neoliberal del ajuste estructural y la deuda. Algunas de las características de los *momentos* políticos latinoamericanos, aquí esbozadas, pueden comenzar a estar de actualidad, después de todo.

Colección

economía & ecologismo crítica & social

FUHEM
ecosocial



En coedición con Los Libros de la Catarata

Desde una vocación transdisciplinar, las obras de la colección **Economía Crítica & Ecologismo Social** abordan los principales problemas económicos, sociales y ecológicos de nuestro tiempo.

Para comprender la crisis actual

El porqué de las crisis financieras y cómo evitarlas

Autor: Frédéric Lordon
ISBN: 978-84-8319-443-0
Páginas: 191
Precio: 18,00 €



Capitalismo desatado. Finanzas, globalización y bienestar

Autor: Andrew Glyn
ISBN: 978-84-8319-493-5
Páginas: 302
Precio: 20,00 €

La gran recesión y el capitalismo del siglo XXI

Autores: José A. Tapia y Rolando Astarita
ISBN: 978-84-8319-611-3
Páginas: 280
Precio: 18,00€



Novedad



El trabajo de cuidados. Historia, teoría y políticas.

Cristina Carrasco, Cristina Borderías
y Teresa Torns (eds.)

Títulos a la venta en:

Librería on-line: www.libreria.fuhem.es

Compra segura y fácil con su tarjeta de crédito

Gastos de envío gratuitos para España

Para más información o hacer su pedido:

Teléfono: 91 431 03 46

Correo electrónico: publicaciones@fuhem.es

Kerala: referencia internacional de planificación participativa

La experiencia de Kerala –un estado del sur de la India con más de 31 millones de habitantes, en casi 39 mil kilómetros cuadrados, lo que viene a ser como media Andalucía pero con el triple de población– constituye el ejemplo más importante de planificación participativa que se conoce, con muy notables resultados en los temas de esperanza de vida, alfabetización, desarrollo rural, ecología, mujer, etc. A partir de 1996 se generalizó la campaña popular para la descentralización y la toma de decisiones desde los pueblos más pequeños hasta los barrios, siempre de abajo a arriba. Lo interesante del caso de Kerala ha sido las preguntas y retos que plantea la aplicación de la iniciativa. No tanto por las respuestas a una situación (muy dispar de origen con las que vivimos en otras latitudes), sino por las vías y metodologías del proceso. En este sentido el proceso de Kerala plantea las cuestiones centrales de la planificación descentralizada y de las democracias participativas hoy en el mundo.

En 1992 el Gobierno de la India aprobó las enmiendas constitucionales 73 y 74, por medio de las cuales se hizo efectiva la devolución de poderes a los autogobiernos locales. El Gobierno del Frente Democrático de Izquierdas de Kerala vio en esto una oportunidad para llevar a cabo una verdadera revolución social. Así, instauró un modelo de descentralización política basado en la planificación popular, donde los niveles más bajos de autogobierno se encargaron de diseñar y elegir su propia vía para la transformación social. Se logró así instaurar un camino diferente al desarrollo capitalista, para que el bienestar alcance al mayor número de población posible, y diferente también de los modelos de planificación central de los Estados del socialismo tradicional.

Kerala es el primer estado del mundo en tener un Gobierno comunista elegido: el Partido Comunista Indio subió al poder en las elecciones de 1957 por votación popular. Cuatro de las reformas sociales y actuaciones más importantes llevadas a cabo en Kerala fueron impulsadas por los Gobiernos de izquierdas –: la Reforma Agraria entre los años 1960 y 1970; la Reforma en la educación y la Campaña de Alfabetización total y la Campaña de

Tomás R. Villasante es profesor emérito de la UCM y miembro del CIMAS

Planificación Popular, impulsada para hacer partícipe a la población de base en el proceso de descentralización. El Gobierno tenía la firme convicción de que la única vía de garantizar el éxito en el proceso de descentralización era asegurando la máxima participación a la población de base en todas las fases del proceso; Kerala redujo la tasa de natalidad, que se sitúa en 14 ‰ mujeres, frente a las 25 ‰ mujeres del resto de la India. Esta tasa es incluso más baja que la de EE UU, que se sitúa en el 16 ‰. El índice de fertilidad es del 1,7 frente al 3,0 del resto del país, muy por debajo del nivel de reemplazo.

Las descentralizaciones no son todas iguales

Lo interesante del caso de Kerala es las preguntas y retos que plantea la aplicación de las medidas. No tanto por las respuestas a una situación (muy dispar de origen con las que vivimos en otras latitudes), sino por las vías y metodologías del proceso. En este sentido el proceso de Kerala plantea las cuestiones centrales de la planificación descentralizada y de las democracias participativas hoy en el mundo.

Se están produciendo desde el ámbito académico y político debates y reflexiones orientados a la búsqueda de democracias más inclusivas. La *democracia participativa y descentralizada* se propone desde muchos ámbitos como una alternativa para que la gente pueda sentirse más cercana a la toma de decisiones públicas. La descentralización comienza a ser vital en un mundo donde predomina la globalización y un libre mercado centralizado de los capitales financieros, en el que la democracia representativa tal y cómo se ha entendido plantea problemas de lejanía de la toma de decisiones de la vida de la gente común. Pero la descentralización está siendo utilizada con significados muy diversos y en múltiples contextos tanto geográficos como políticos.

Pero hasta la fecha no hemos visto cuajar ningún referente comparable al que aquí analizamos de Kerala, por su tamaño, tiempo y profundidad. Como CIMAS estuvimos y estamos involucrados en varios procesos en algunos países latinoamericanos y también en algunos de Europa, por eso consideramos que las enseñanzas de Kerala van más allá de tener en cuenta sus condiciones socioeconómicas o su cultura tan diferentes.

Desde los años cincuenta

La herencia de las ideas descolonizadoras de Gandhi son comunes a todos los estados de la India, pero en algunos, quizás cruzadas con análisis marxistas de los militantes de izquierdas, parecen haber sido más creativas que en otros. Por ejemplo que el «principio de subsidiariedad» se entienda de abajo a arriba: «todo lo que se pueda hacer al nivel más bajo

que no se haga en el superior». O el planteamiento de invitar también a la oposición política a compartir el Consejo de Alta Dirección de la Campaña Popular, son muestras de otra concepción de la política que nos hacen reflexionar sobre las razones estratégicas de estos procesos y de sus resultados. Nos recuerda a la «lógica reversiva» de los «desbordes creativos» que hemos estudiado en otros textos.¹ En concreto, la apuesta por «grupos motores» de voluntarios comprometidos que construyen procesos de tipo instituyente frente a lo instituido, en relaciones tensas pero muy creativas. El hecho de una apuesta muy fuerte de tipo económico (descentralizar entre el 35 y el 40% del Plan estatal hacia la decisión de órganos locales) son componentes que nos van a permitir reflexionar, desde un caso práctico, sobre los retos que plantea lo que se ha llamado habitualmente la construcción del «estado no burocrático».

La democracia participativa y descentralizada se propone desde muchos ámbitos como una alternativa para que la gente pueda sentirse más cercana a la toma de decisiones públicas

En 1996, cuando el Frente Democrático de Izquierdas gana las elecciones y lanza la Campaña Popular, es claramente un salto hacia una enorme movilización, de unos 3 millones de personas, a través de unos 100.000 voluntarios que se van formando sobre la marcha. Una *revolución cultural* a través de la planificación descentralizada, la construcción de una *cultura cívica* de compromiso de la gente de base con sus intereses locales y con los públicos que se planifican desde abajo. Como se ha comentado no se parte de cero pues, como poco, la lucha descolonizadora marcó un punto de inflexión en India y muy especialmente las ideas de Gandhi: independencia nacional y comunidades de autoconfianza y de auto organización, *grama swaraj*, que ya habían movilizado a la población de los padres y abuelos de la actual generación. Unas vías muy diferentes de las que suelen plantear muchas ONG y el Banco Mundial, por ejemplo. Partir del gobierno del día a día, de las democracias de base, para ir construyendo hacia arriba la estructura de la planificación estatal. Parten de una cultura de resistencia ante el Imperio Británico, aunque ahora se plantea como nueva resistencia a la globalización neoliberal.

Por esto la Campaña Popular no es algo que parta de un solo dirigente de Kerala, sino desde toda una cultura muy arraigada en la población y los movimientos. Es precisamente el hecho de poder aprovechar esta idea-fuerza lo que implica tanto a buena parte de la población como a toda la propia clase política. Idea-fuerza que al llevarla a la práctica con todas sus consecuencias desborda las prácticas del propio Estado y las corruptelas de las

¹ T. R. Villasante, *Los desbordes creativos. Estilos y estrategias para la transformación social*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2006.

administraciones, tanto centrales como locales. Es otra forma de hacer política no habitual en la mayoría de los partidos (ni siquiera en los de izquierda) partiendo del trabajo minucioso en la vida cotidiana, con ese estilo *swadeshi* de servir a lo local expurgándolo de sus defectos y tornándolo más eficiente.

Hay que tener en cuenta que a finales del siglo XX sobre el 40% de los trabajadores de las fábricas ya estaban sindicados, y que más de la mitad de la población pertenece a clubes deportivos, grupos de teatro y danza, asociaciones de bibliotecas y salas de lectura, tanto las asociaciones de agricultores, como de estudiantes o de mujeres. Por ejemplo, unas 40.000 personas pertenecen al Movimiento por la Ciencia Popular, para promover las ciencias dentro y fuera de las escuelas. El Frente Democrático de Izquierda LDF lanzó de 1987 a 1991, siempre a través de este movimiento, la Campaña de Alfabetización Total, el Programa de Mapas de Recursos Populares, y el Programa de Instalación de Cocinas sin Humo. Se organizaron en torno a “comités populares”, y daban apoyo a la gente que pudiese cantar o recitar poemas, para aprender el *malayalam*, el idioma de Kerala, vinculándolo también a campañas de salud y vacunación con las que se consiguió unos resultados espectaculares. Se realizaron mapas de recursos en unos 100 pueblos, y se instalaron medio millón de cocinas de alto rendimiento.

La campaña popular

En 1996, tras ganar las elecciones, el Frente Democrático de Izquierdas propuso que entre el 35 y el 40 % del dinero del Plan del Estado fuese gestionado por las organizaciones locales. Era una cantidad importante, si realmente se conseguía llevar a cabo el proceso del Plan y su ejecución en el tiempo récord que se habían planteado los dirigentes de la Campaña, y que mostraba la firme decisión política de quienes llegaban al gobierno, pues habitualmente se habla mucho en las campañas electorales de descentralización y de participación, pero a la hora de pasar a los hechos en la gestión se olvidan las frases ampulosas anteriormente dichas. La voluntad política se demuestra con el dinero destinado a los presupuestos, y esto cada vez se ve más claro en las respuestas a las convocatorias para que la gente participe. Como comparación de un caso similar, en Porto Alegre se sometía a Presupuesto Participativo entre un 15 y un 20 % del de inversión municipal. Y esto tiene un “efecto llamada” a la participación en todos los procesos participativos descentralizados, casi en proporción directa con la credibilidad de que se van a tener en cuenta realmente las iniciativas planteadas desde la base.

Se planteó integrar a personas independientes así como a la oposición electoral en la Campaña Popular desde el máximo organismo, el Consejo Guía de Alto Nivel, hasta todos los pueblos y asambleas descentralizadas por toda la geografía. Es decir, la consigna era «uni-

dad popular de base amplia», pues se trataba de superar la distribución clientelar tradicional de unos u otros partidos al ganar las elecciones. Lo que se traduce en actuar juntos para solucionar a escala local los problemas inmediatos que ve la gente, más allá de las rivalidades para ver quién figura como protagonista de tal o cual obra. Este tipo de cambios necesitan bastante tiempo para poder ser más habituales, pero la Campaña se los planteó desde un primer momento como forma de atajar los sectarismos y divisiones locales que tanto perjudican a la credibilidad de los procesos sociales. Claro que la presencia de personalidades de tipo independiente en el más alto organismo de la Campaña Popular, y de grupos de apoyo en las localidades, también contribuyó a desactivar las rencillas partidistas en cierto grado.

En 1996, tras ganar las elecciones, el Frente Democrático de Izquierdas propuso que entre el 35 y el 40% del dinero del Plan del Estado fuese gestionado por las organizaciones locales

Vincular la toma de decisiones a informes muy detallados es algo inhabitual en la mayoría de las Administraciones descentralizadas, y más aún si estos informes han sido elaborados con tanta gente de la localidad. La discrecionalidad de las decisiones de los representantes electos queda de esta manera un tanto restringida, pues la gente sabe qué se está decidiendo, y no se produce el ocultismo habitual de las decisiones administrativas. Sin duda, no se consiguió plenamente en la Campaña, pero se pusieron las primeras piedras. «La redacción de anteproyectos detallados tenía además la ventaja de crear mayor interacción entre los miembros de los equipos de trabajo, los expertos técnicos y los representantes electos, que tendrían que escoger en última instancia, qué proyectos formarían parte del plan global. Si alguno de ellos no se seleccionaba para la planificación del primer año, pasaba a integrar una cartera de proyectos para el futuro».² Estas tareas conjuntas de integración y debates entre equipos de trabajo, expertos y representantes, en cierto nivel de igualdad, aun sabiendo las diferencias de cada cual y sus responsabilidades, es una de los aspectos más interesantes de la Campaña Popular. No tanto porque resultaran exitosos en todos los casos sino porque apuntan hacia una forma de preparar la información, para los debates y la toma de decisiones compartida, desde los diferentes intereses en juego, y no de manera tan sesgada como suele ser habitual. De hecho había muy poco tiempo y eran demasiados aprendices al mismo tiempo para que saliera bien en todas partes.

A veces las elecciones en ámbitos muy descentralizados lo que producen son rivalidades y disputas entre clanes, que imposibilitan luego hacer planes más integrales e integra-

² T. R. Villasante, *op. cit.*, 2006.

dos entre sectores de la población que ya se enfrentaron para ver “quién manda aquí”. Se trata de ver cómo se trabaja en estos ámbitos para implicar a la mayoría de sectores en hacer los planes conjuntamente y que estos resulten eficientes. Es decir, cómo la democracia puede y debe ir más allá de la elección de los representantes, como es en este caso de la Campaña. La competición partidista sobre todo en ámbitos muy locales más que garantizar transparencia, lo que suele asegurar son clientelas de unos contra otros. Está bien que se manifiesten las diferencias de tipo ideológico, pero que no impidan el trabajo conjunto de la comunidad.

En Kerala, mucho más que en otros lugares, la integración en grupos de trabajo *ad hoc* de los representantes electos, con técnicos y funcionarios, y con voluntarios de muy distinto tipo, permite otro tipo de complementariedad mucho más creativa. Los representantes elegidos son los que adoptan las últimas decisiones por ley. Pero antes han de trabajar con las propuestas de manera participativa: un proceso de un año con distintos debates en las asambleas, seminarios de desarrollo, equipos de trabajo y comités de expertos. De esta manera la democracia participativa no sustituye al proceso electoral pero sí condiciona las decisiones a partir de grupos de trabajo, interculturales e interprofesionales, que preparan la información, y también con asambleas participativas que deciden desde abajo cuáles son las prioridades que se plantean desde la opinión argumentada de la gente. La deliberación entre los voluntarios, los expertos, los funcionarios y los propios electos de cada proyecto, en auténticas “clínicas de proyectos” se hace tanto o más importante que las propias votaciones finales. Implica juntar los valores participativos, deliberativos y representativos en un mismo proceso, lo cual le da más legitimidad. No se elimina la legitimidad del voto (en este caso cada 5 años) que sigue tomando las decisiones, pero en vez de hacer las propuestas desde su equipo de partido o de funcionarios, las propuestas llegan avaladas por todo un trabajo de grupos y asambleas populares.

Estructura del autogobierno local

La estructura administrativa del autogobierno local de Kerala es diferente en las zonas rurales y en las zonas urbanas. En las zonas rurales está compuesto por 14 Panchayats de Distrit (equivalente a provincias), 152 Panchayats Block (eco-zonas o comarcas) y 999 Grama Panchayats (pueblos), y en las zonas urbanas por 53 municipios y 5 corporaciones. Cuanto más cercanas a la población tienen más poder. Los tres niveles son independientes y autónomos, no hay interferencia entre unos y otros, ni existe un control vertical entre ellos. Los niveles más altos de descentralización no controlan ni los presupuestos ni las actuaciones de los niveles más bajos, los Grama Panchayat, simplemente ejecutan los proyectos aprobados por estos. El Grama Panchayat no está controlado por el Block Panchayat y

este no está controlado por el District Panchayat. Pero sí se da una coordinación real entre los tres niveles. Los miembros de los tres niveles son elegidos de manera directa, en cambio los presidentes se eligen de manera indirecta.

Además, también se han reforzado las redes horizontales. Uno de los principios de la Campaña de Planificación era la creación de redes horizontales entre asociaciones, y voluntarios, como veremos en los apartados siguientes. Los grupos vecinales y los Grama Sabhas (asambleas de pueblo) son las verdaderas bases que dinamizan todos los procesos, como se ve en el esquema anterior. Las propuestas surgen desde estas bases construidas horizontalmente y si funcionan bien condicionan todo el proceso de toma de decisiones, lo cual trae numerosos problemas pero es la base para que la democracia en Kerala sea considerada participativa. Un elemento en disputa es la relación entre los cargos electos locales, los representantes, los técnicos y la burocracia, y los grupos de voluntarios que se implican en la gestión pública. Es decir, aterrizar con cuestiones concretas lo que en cada caso se puede entender por “gobernanza”, “democracia participativa”, “poderío social”, y otras expresiones semejantes, a veces demasiado teóricas y voluntaristas.

Formación y metodologías participativas

En Kerala se planteó hacer campañas populares como punto de arranque, pero eso supone la formación de muchas decenas de miles de voluntarios, profesionales y cargos elegidos. Esta tarea implica no solo unas metodologías (de planificación y de gestión) participativas, sino también unas formas pedagógicas innovadoras, desde luego basadas en la creatividad de la gente y el poderío social. Es decir, aprender en la acción, en la construcción de proyectos concretos, en las aportaciones colectivas. No tanto que los que saben de economía o ingeniería den clases a un importante número de alumnos, hasta llegar a las bases de la sociedad menos ilustrada, sino que desde los sectores más de base se emprendan iniciativas económicas y obras concretas, y que se requiera a los expertos que ayuden y sirvan a estos procesos para hacerlos viables:

1. El Diagnóstico Rural Participativo (DRP), es una de las metodologías más utilizadas.
2. Mapas de Recursos Populares.
3. Grupos de Trabajo. Cualquier profesional o activista que muestre interés y quiera formar parte de algún grupo de trabajo debe ser aceptado. Los grupos preparan los informes de desarrollo y describen el estado de cada sector.
4. Evaluación de las necesidades de Formación (TNA).
5. Análisis Multi-dimensional de Pobreza. Kerala creó un indicador innovador para medir la pobreza e identificar a los beneficiarios de los programas de desarrollo.

Avances de las mujeres

Los avances en relación a la perspectiva de género no se pueden dissociar del conjunto de la sociedad patriarcal de la que se parte en cada caso. El contexto de la India es especialmente problemático en el tema de la mujer y las castas, por lo que esta perspectiva género es doblemente significativa en las conquistas que se van logrando. Se abordan las redes de mujeres, los grupos de vecindad y los de ayuda mutua, los *anganawadis* y también la *kundabashree*. Es decir, formas concretas y operativas para que en los últimos 15 años la mujer en Kerala sea un referente en los temas de desarrollo local. Los principales dispositivos en los que se han apoyado las mujeres para ir saliendo de su tradicional marginación son los Grupos de Ayuda Mutua (SHG) y los Grupos Vecinales (NHG).

Las cifras de mujeres representantes en los gobiernos locales superan a la del resto de la India. El número total de representantes electos en los cuerpos locales del Panchayat Raj ascendía en el año 2007 a 17.099 miembros, de los que 6.185 eran mujeres, y de ese 37% de los escaños ocupados por mujeres, 581 pertenecían a las castas y tribus más desfavorecidas. En el 2008, el número de representantes electas en Kerala fue del 43,6%. Recientemente, en el año 2009, Kerala ha aumentado al 50%, el tercio de mujeres que por ley debían estar presentes en los tres niveles del autogobierno local. Se ha dado así acceso a miles de mujeres en los órganos locales, incluso en los niveles más altos, como el de la presidencia que de otra manera, nunca habrían entrado en política. Kerala, ha adquirido reconocimiento nacional e internacional, cómo modelo de equidad de género a nivel político y ha tratado de aplicarse en otros estados de la India.

Dicha implicación política vino acompañada de conflictos y dificultades, no solo para las mujeres electas, sino también para la sociedad en su conjunto. No hay que olvidar que la sociedad de Kerala es una sociedad de carácter patriarcal, en la que estos cambios, no siempre fueron acogidos de manera positiva. Hubo sectores de la población contrarios a que las mujeres abandonaran las labores domésticas y el cuidado de los menores, y más aún a que compartieran el poder y la toma de decisiones con los hombres. Las mujeres encontraron muchos impedimentos, dentro y fuera del ámbito familiar.

En Kerala hay una gran presencia de mujeres en los gobiernos locales, especialmente a partir del décimo Plan Quinquenal (2002–2007), y han proliferado el número de Grupos de Ayuda Mutua y Grupos Vecinales. Es fácil cuantificar el número de mujeres que forman parte del autogobierno local, pero es más difícil evaluar la cualidad o la efectividad de su participación y si esta inclusión política ha repercutido en el ámbito social y de la vida privada de las mujeres. En este sentido, surge un debate en torno a la participación real y efectiva de las mujeres dentro del sistema de Panchayats Raj de Kerala, una de las preguntas

clave es si en Kerala hay que seguir trabajando en la mejora de la situación de las mujeres y si ya no queda nada por hacer.

Controversias sobre economía y sustentabilidad

No obstante esta experiencia de desarrollo se enfrenta también a serias limitaciones, retos, desafíos y contradicciones internas. Debemos acercarnos a él con una visión crítica ya que este espíritu crítico es el que mantienen también ciertos académicos, técnicos y funcionarios del gobierno de Kerala, y en definitiva la vía para que el modelo de desarrollo de Kerala mejore, se desarrolle y evolucione. Indudablemente en Kerala se ha conseguido una mejora en la calidad de vida de la población muy superior a la de otros estados de la India con una renta per cápita muy baja (una de las más bajas del país) y con un crecimiento económico muy lento. Ha sabido conseguir los niveles e indicadores sociales comparables a los que presentan países ricos y, en cualquier caso, muy superiores a los de muchos países que poseen una renta muy superior a la de Kerala.

Pero también hay que preguntarse ¿cómo con una medida de producción como el PIB tan bajo respecto a la India, se pueden mantener índices tan altos de educación, de salud, de participación, etc.? En manuales clásicos se decía que lo primero era el crecimiento económico y luego venía el desarrollo social, pero los datos de Kerala parecen demostrar la posibilidad de lo contrario. Este es un tema importante no solo para Kerala, sino para ilustrar las diferentes vías posibles ante las crisis en las que estamos inmersos en todo el mundo. Tal vez no sea tan significativo el índice del PIB para el desarrollo local, visto desde el ángulo de la calidad de vida de la gente, y sea solo significativo para los inversores internacionales. Este es un problema para el que no tenemos soluciones, pero que el ejemplo de Kerala con sus iniciativas de tipo cooperativo, su inversión pública muy descentralizada, etc., viene a plantear, tal como lo hacen otros enfoques y vías posibles.

En el contexto internacional las políticas neoliberales imperantes a nivel mundial han priorizado la reducción del papel del Estado y la apertura comercial, la liberalización de los mercados, las disminuciones del gasto público, la privatización y la desregularización. El comercio internacional se caracteriza por la libre circulación de bienes y servicios, el crecimiento vertiginoso de los mercados financieros a través de las nuevas tecnologías de la comunicación y la desregularización. Pero este modelo de acumulación capitalista se ha visto limitado por factores ecológicos, por el agotamiento de los recursos naturales y el incremento de los costes de producción. La escala de acciones no se ha situado al mismo nivel que la escala de consecuencias.

Por ejemplo, hay que citar que el Secretario de Industria, todavía este año de 2011, ha lamentado el trato dado a Coca-Cola y Pepsi-Cola, por el cierre de varias de sus plantas

embotelladoras. Opina que Pepsi-cola ayudaría a aumentar su producción de tomate y de arroz, con nuevas tecnologías y reduciendo el consumo de agua, dentro de la política de «agricultura por contrato». Pero el ministro de Agricultura respondió que el Gobierno está en contra de la «agricultura por contrato, que se utilice semillas híbridas o productos manipulados genéticamente». Es decir, que en el propio Gobierno hay debates entre distintos departamentos sobre la controversia mundial a cerca del crecimiento acelerado por las multinacionales, y la seguridad alimentaria que viene defendiendo Kerala (aun a costa de un menor ritmo de crecimiento).

Estas nuevas actuaciones van entender el crecimiento económico como un medio, y no como el fin último. Tratan de superar el reduccionismo económico considerando variables: sustentabilidad, efectos medioambientales, calidad de vida, horas de trabajo, consumo responsable y coherente, para así evaluar los costes humanos, sociales y ecológicos.

Tanto la descentralización política como el modelo de desarrollo social se han mantenido durante estos 15 años, a pesar de darse una alternancia de poderes, cada cinco años, de las dos principales coaliciones políticas, el LDF (Frente Democrático de Izquierdas) y la UDF. Actualmente, el gobierno de Kerala, sigue estando comprometido con un desarrollo rural diseñado por la población local donde las decisiones sobre el desarrollo las comunidades y la asignación de los presupuestos se va a llevar a cabo de manera participativa, desde los niveles más bajos de autogobierno.

Pero la estabilidad y la articulación de este camino no es tarea fácil. La sostenibilidad de este modelo está en juego debido por un lado a las medidas macro-económicas neoliberales adoptadas por la India y el contexto mundial. Y por otro lado debido a las dificultades y las contradicciones de las propias fuerzas de Kerala. La tasa de desempleo sigue siendo alta debido a la densidad de población tan densa, y a una economía sobre todo agraria y muy dependiente. Aunque han mejorado notablemente sigue habiendo desigualdades entre hombres y mujeres, o corrupción, aunque mucho menos que en la India.

Principales dificultades a superar

En lo que respecta al ámbito de la planificación participativa, se dan una serie de deficiencias, que ya aparecieron durante la campaña de planificación popular y que hoy en día siguen siendo habituales:³

³ R. W. Franke, y M. Harnecker, *Principales fallos y deficiencias en la Planificación Participativa en Kerala*, Centro Internacional Miranda, Caracas, 2009.

- Muchos de los fondos transferidos a los gobiernos locales para desarrollo rural, no son gastados en su totalidad y se acumulan para años posteriores.
- Surgen dificultades a la hora de diseñar líneas de actuación a largo plazo.
- No se hace suficiente hincapié en la calidad de la participación, en algunos Grama Sabhas la participación de la comunidad es escasa en número, en la calidad de las aportaciones y en el compromiso de la ciudadanía con sus comunidades.
- Hay una escasa participación de sectores de la clase media y las clases altas en las asambleas populares. En algunas ocasiones ha sido denominada como la “Campaña de los pobres”.
- Las mujeres continúan desempeñando un papel importante en los niveles inferiores de la estructura de la planificación descentralizada, pero no han escalado lo suficiente para desempeñar papeles visibles en los niveles superiores.
- El aumento de transparencia y la disminución de la corrupción es uno de los debates más actuales en Kerala. La corrupción sigue siendo una de los grandes batallas a las que se enfrenta el modelo, incluso en Kerala la corrupción sigue siendo muy elevada. La experiencia de Kerala muestra cómo para que la “rendición de cuentas” sea eficaz es necesaria una intensa y continuada educación popular y la creación de foros de participación pública.

Indudablemente en Kerala se ha conseguido una mejora en la calidad de vida de la población muy superior a la de otros estados de la India con una renta per cápita muy baja y con un crecimiento económico muy lento

Algunos éxitos reconocidos

Kerala destaca dentro de la India e incluso a nivel mundial por ser el único estado de la India con *ratio positivo de género*. Las mujeres representan el 51,42% de la población, frente al 48,58% de hombres. Como indican los datos anteriores, en Kerala no se dan prácticas como el infanticidio femenino o el aborto selectivo muy habituales en el resto de la India, las niñas tienen las mismas probabilidades de sobrevivir que los niños.

Además, presenta una muy *baja mortalidad infantil*, con un ratio del 11 ‰ en 2008, mientras que en el resto de la India se sitúa en torno al 32,31‰ para el mismo año. Este índice se encuentra más próximo al de los países desarrollados. La proporción entre niñas y niños de cero a cinco años en Kerala se sitúa en torno al 96,4%, lo que supone un alto porcentaje de niñas, muy superior a otros estados de la India como Delhi, Gujarat o Punjab que rondan entre el 87,8% y el 79,3%.

Destaca también por ser el estado más *alfabetizado* de la India, con una tasa de más del 90%, muy cerca de alcanzar la alfabetización universal. En el año 2001, la tasa de alfabetización en Kerala se situaba en el 91%, frente al 64,8% en el resto de la India.

Es, además, una de las pocas regiones de la India con una *esperanza de vida* muy alta. En 1990 la longevidad se situaba en torno a 69 años para los hombres y 75 para las mujeres. El *nivel de fertilidad* se sitúa por debajo del reemplazo generacional frente al 3,0 del resto de India. Respecto a la salud, el sistema de salud ha ganado reconocimiento internacional. Llama la atención la gran cantidad de centros médicos tanto de medicina occidental como de ayurveda y homeopatía, y hay infinidad de tiendas de medicinas, aceites y otros productos ayurvédicos y de farmacias de medicina inglesa.

El éxito de las políticas de *formación y la construcción de capacidades*, basadas tanto en el conocimiento técnico como en el intercambio de experiencias. La Campaña de Planificación Popular logró involucrar a la academia en el proceso de planificación popular. Este apoyo y compromiso por parte de teóricos y académicos se ha mantenido durante estos quince años.

Los *grupos de trabajo* voluntarios han significado un elemento esencial. El hecho de que surjan visiones confrontadas, desacuerdos o conflictos, no ha dificultado, sino que ha enriquecido el proceso de creación colectiva. Logrando así que la planificación del desarrollo de las comunidades sea un proceso multidimensional, multisectorial y en el que estén representados los diversos grupos sociales.

Debido a estos éxitos alcanzados por el gobierno de Kerala, es habitual que miembros electos de *pachanyats* de otros estados de la India acudan a Kerala para aprender sobre este modelo y cómo Kerala ha llevado a cabo la descentralización política basada en la planificación popular. Además en varios distritos de Kerala han recibido premios tanto en el ámbito del estado como de toda la India por el buen funcionamiento de sus *panchayats*.

Constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria y cláusula del Estado social

La reciente reforma del art. 135 de la Constitución ha otorgado rango constitucional al principio de estabilidad presupuestaria y a las limitaciones al déficit y al nivel de endeudamiento público que ya imponía el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Ello implica restricciones del gasto público, y no sólo en situaciones de profunda crisis económica como la actual, sino con carácter estructural, que pueden afectar a la efectividad de los derechos socioeconómicos de prestación que son expresión de la cláusula del Estado social. Sin embargo, el principio de estabilidad presupuestaria no es absoluto y debe interpretarse en armonía con el resto del texto constitucional, como lo demuestra el hecho de que encuentre límites, entre otros supuestos, en las situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la sostenibilidad social del mismo.

La cláusula del Estado social, consagrada por la Constitución española en su artículo 1.1.,¹ se manifiesta en una serie de derechos socioeconómicos de prestación cuya efectividad depende en buena medida de la actividad de garantía prestacional que desarrolla la Administración Pública. En el ámbito de los servicios públicos de carácter social o asistencial (educación, sanidad, asistencia social, servicios socioculturales, etc.), que se caracterizan por que su prestación se organiza al margen de las reglas lucrativas del mercado, esta efectividad exige inevitablemente la aportación de recursos financieros públicos que en la actualidad representan una parte muy relevante del gasto total de las Administraciones Públicas.

Si el principio de estabilidad presupuestaria adquiere rango constitucional, como ha ocurrido recientemente en nuestro país, las consiguientes limitaciones al déficit y al nivel de endeudamiento público que el mismo conlleva obligan inevitablemente a restringir y racionalizar el gasto público, y no sólo en

Luis Miguez Macho es profesor titular de Derecho Administrativo, Universidad de Santiago de Compostela

¹ «España se constituye en un Estado social y democrático de derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la igualdad, la justicia y el pluralismo».

momentos de crisis económica en que los ingresos fiscales y las cotizaciones sociales se ven mermados por la propia contracción de la actividad económica privada, sino con vocación de permanencia; no en vano en la nueva redacción del artículo 135 de la Constitución se hace referencia al déficit *estructural* y no al que es producto de una mera situación coyuntural. Así, es posible que acaben surgiendo contradicciones entre ese nuevo principio constitucional y los mandatos prestacionales igualmente constitucionalizados, lo que revestiría especial gravedad en el caso de que se llegase a poner en cuestión el núcleo indisponible de prestaciones esenciales que se entienden garantizadas constitucionalmente por hallarse fundadas en la dignidad de la persona.

Por consiguiente, es necesario reflexionar desde la perspectiva apuntada sobre la manera en que se ha llevado a cabo en nuestro país la constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria y que lo vincula firmemente a las obligaciones derivadas de la pertenencia de España a la Unión Europea. Particular interés reviste el análisis de las excepciones que se admiten a dicho principio y que, entre otras causas, aluden a las situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la *sostenibilidad social* de aquél, ya que las mismas podrían aportar una solución a los supuestos extremos de colisión entre el principio de estabilidad presupuestaria y la cláusula del Estado social.

Derechos socioeconómicos de prestación, actividad administrativa de garantía prestacional y gasto público

La cláusula del Estado social encuentra una primera concreción en el artículo 9.2. de la Constitución a través de un mandato general a los poderes públicos para que promuevan las condiciones para que la libertad e igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, remuevan los obstáculos que dificulten su plenitud y faciliten la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. Asimismo, la Constitución reconoce un amplio elenco de derechos socioeconómicos, si bien la mayoría de los que tienen por objeto prestaciones positivas de los poderes públicos están recogidos en el capítulo III del título I, titulado «De los principios rectores de la política social y económica», de manera que su exigibilidad inmediata ante los tribunales se ve limitada por el artículo 53.3.²

² Este trabajo recoge, con algunas modificaciones y adaptaciones, el contenido de la comunicación presentada por José Luis Carro Fernández-Valmayor, Luis Miguez Macho y Marcos Almeida Cerredá al VII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, celebrado en Tarragona los días 10 y 11 de febrero de 2012, con el título «Constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria, racionalización del gasto público y cláusula del Estado social», elaborada en el marco del Proyecto de Investigación Derechos socioeconómicos y sistema de prestaciones en un Estado multinivel (DER2009-07183), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación.

Los derechos socioeconómicos de prestación han sido caracterizados por una parte de la doctrina jurídica como «derechos sociales condicionados», en la medida en que su eficacia se ve condicionada a la previa existencia de estructuras organizativas destinadas a erogar o garantizar las prestaciones que configuran su contenido material, como son los servicios públicos de carácter social y asistencial; una vez que estas estructuras han sido previstas por el legislador y establecidas de manera efectiva por la Administración, aquéllos ya pueden dar lugar a derechos subjetivos inmediatamente exigibles que encuentran su fundamento último en la propia Constitución. Ahora bien, los derechos socioeconómicos de prestación están sujetos también a un segundo condicionamiento, distinto del organizativo ya aludido, de tipo económico, porque es posible que surjan dificultades materiales insuperables (básicamente de carácter financiero) que hagan imposible su plena satisfacción.³

Esto se debe a que las estructuras prestacionales públicas que garantizan los derechos socioeconómicos actúan sin sujeción a las reglas del mercado, por financiarse con cargo a los impuestos o a cotizaciones sociales, o, en todo caso, sólo parcialmente con cargo a las tarifas que abonan los usuarios. Dado que también existe un sector privado asistencial, tanto de carácter lucrativo como benéfico (este último con frecuencia beneficiario de subvenciones públicas), es claro que se produce una situación de concurrencia en condiciones desiguales, pero que es tolerada por el Ordenamiento jurídico, y, en particular, por las normas de defensa de la libre competencia, por evidentes consideraciones de carácter social.⁴ Estas consideraciones han puesto freno, por el momento, a una extensión a los servicios públicos de carácter social y asistencial de los procesos de liberalización de las actividades de servicios preconizados por la Unión Europea, pero es más dudoso que supongan una excepción a las limitaciones al déficit público y al nivel de endeudamiento público que aquélla impone.

Esta situación marca una considerable diferencia entre la actual crisis económica y otras anteriores. Las grandes crisis energéticas de los años setenta del siglo pasado produjeron

³ Sobre esta cuestión sigue siendo de importancia capital el conocido estudio de E. García de Enterría, *La Constitución como norma y el Tribunal constitucional*, tercera edición, Civitas, Madrid, 1983, pp. 68 y sigs. Un análisis completo de la eficacia jurídica de los principios rectores de la política social y económica de la Constitución española puede encontrarse, entre otros estudios, en E. Cordero Mendazona, «Reflexión general sobre la eficacia normativa de los principios constitucionales rectores de la política social y económica del Estado», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 19, 1987, pp. 27-59, J. R. Cossío Díaz, *Estado social y derechos de prestación*, CED, Madrid, 1989, pp. 251 y sigs., y S. Muñoz Machado, *Servicio público y mercado, I. Los fundamentos*, Civitas, Madrid, 1998, pp. 107 y sigs. Para una reconsideración actual del tema, puede acudirse a los trabajos de F. López Menudo, «Los derechos sociales en los Estatutos de Autonomía», y N. M. Garrido Cuenca, «La titularidad de los derechos sociales y de ciudadanía en los nuevos Estatutos de Autonomía, y en particular del extranjero», ambos publicados en *Derechos sociales y Estatutos de Autonomía. Denominaciones de origen. Nuevo estatuto del PDI universitario*, AEPDA, Valladolid, 2009.

⁴ Sobre la caracterización de los derechos socioeconómicos como «derechos condicionados», véase A. Baldassarre, «Diritti sociali», *Enciclopedia giuridica*, Treccani, Roma, 1990, p. 30. Su consideración como «derechos condicionados financieramente» se debe a F. Merusi (véase *Servizi pubblici instabili*, Il Mulino, Bolonia, 1990, pp. 30-31). En la doctrina española véase S. Muñoz Machado, «La crisis del Estado del Bienestar y la cuestión de la reversibilidad de los derechos sociales: el caso de los minusválidos», *La integración social de los minusválidos*, Escuela Libre Editorial, Madrid, 1993, pp. 28-29, y L. Miguez Macho, *Los servicios públicos y el régimen jurídico de los usuarios*, Cedecs, Barcelona, 1999, pp. 121 y sigs.

igualmente una fuerte merma de los ingresos fiscales públicos que puso en cuestión el mantenimiento del Estado del Bienestar y llevó incluso a un cambio de paradigma económico (del keynesiano al neoliberal imperante hoy día). Sin embargo, los mecanismos de la política monetaria se mantuvieron intactos, así como la posibilidad de devaluaciones y el recurso al déficit y al endeudamiento público. En cambio, los Estados de la Unión Europea que han asumido el euro como moneda única y el Banco Central Europeo como autoridad bancaria y monetaria central han perdido por completo su soberanía monetaria y se ven sometidos a una rígida disciplina presupuestaria derivada en buena medida de que el principal objetivo del Sistema Europeo de Bancos Centrales es el mantenimiento de la estabilidad de precios y, por lo tanto, del poder adquisitivo de la moneda única (artículos 127.1 y 282.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea).

Artículo 135 «el Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros»

Los ingresos fiscales y las cotizaciones sociales que financian los servicios públicos de carácter social y asistencial no se pueden ampliar indefinidamente sin ahogar el crecimiento económico del que, a su vez, dependen; si, aun superada la actual situación de crisis económica, no fuese posible recurrir al déficit y al endeudamiento público por haberse sobrepasado los límites impuestos a los mismos por la Unión Europea, habría que asumir una reducción estructural del gasto público que podría suponer un obstáculo al cumplimiento de los deberes públicos de garantía de prestaciones a los particulares.⁵ Ello sería particularmente grave en caso de que se llegase a poner en peligro el núcleo indisponible de prestaciones esenciales o mínimo vital indispensable que los derechos constitucionales socioeconómicos garantizan a los individuos por su directa vinculación a la dignidad de la persona.⁶

⁵ Sobre la configuración jurídica de los servicios públicos de carácter social y asistencial, véase L. Miguez Macho, *Los servicios públicos y el régimen jurídico de los usuarios*, cit., pp. 79-80 y 95-96, así como J. Tornos Mas y A. Galán Galán, *La configuración de los servicios sociales como servicio público. Derecho subjetivo de los ciudadanos a la prestación del servicio*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2007, pp. 19-20. Para una perspectiva ligeramente distinta de la cuestión, basada en la contraposición entre servicios atinentes a la persona y al territorio, véase M. Vaquer Caballería, «Los problemas de la contraposición entre económico y social en la doctrina europea de los servicios de interés general», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 8, 2005, www.iustel.com, pp. 3-5.

⁶ Como ponen de manifiesto J. M. Domínguez Martínez y J. M.^a López Jiménez, «el hecho de que un país, por decisión propia o bien en el marco de las exigencias derivadas de un proyecto de integración supranacional, introduzca dentro de sus esquemas legislativos limitaciones o restricciones sobre el gasto, el déficit o la deuda del sector público tiene importantes implicaciones. En particular, el papel de la política fiscal con fines de estabilización económica puede quedar severamente limitado. El sector público queda constreñido a actuar dentro de una restricción presupuestaria intertemporal, más o menos laxa en función de los requerimientos concretos y de la previsión o no de acomodación ante circunstancias especiales» («Estabilidad presupuestaria y reforma constitucional en España», *Diario La Ley*, núm. 7760, Sección Doctrina, 22 de diciembre de 2011, pág. 3). Desde una perspectiva muy crítica, M. Á. Martínez Lago señala que «como consecuencia de la sim-

La constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria

En el *Boletín Oficial del Estado* núm. 233 de 2011, de 27 de septiembre, se publicó la segunda reforma que la Constitución española de 1978 ha registrado desde su entrada en vigor, y que afecta al artículo 135 de la misma. Este precepto establecía en su versión original el principio de reserva de ley tanto para emitir deuda pública como para contraer crédito, y añadía que los créditos para satisfacer el pago de intereses y capital de la deuda pública del Estado se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de los presupuestos y no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión; ahora ha pasado a incorporar un contenido considerablemente más complejo, al otorgar rango constitucional al principio de estabilidad presupuestaria.

Así, el apartado primero de la nueva redacción del artículo establece de forma incondicionada que todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria. Sin embargo, esta previsión no es suficiente por sí misma, porque no concreta en qué consiste el referido principio. Para ello se debe acudir a los dos siguientes apartados del artículo, que se refieren a los límites al déficit estructural y al volumen de la deuda pública; en consecuencia, hay que concluir que la Constitución entiende por estabilidad presupuestaria que tanto el déficit estructural como el volumen de la deuda pública de las Administraciones se mantengan dentro de ciertos límites, si bien para las entidades locales la exigencia es todavía más rigurosa, pues el último inciso del párrafo segundo del apartado segundo les exige que presenten equilibrio presupuestario.⁷ En cualquier caso, indirectamente esto supone también una limitación al gasto público, pues si los ingresos no llegasen para cubrir un determinado nivel de gasto y los límites de déficit estructural y endeudamiento ya se hubiesen superado (o hubiese que mantener de manera obligatoria el equilibrio presupuestario), constitucionalmente la única salida posible sería la reducción del gasto.

Ahora bien, la manera en que se establecen los límites al déficit y al endeudamiento público es bastante singular. El apartado segundo de la nueva redacción del artículo 135 dice literalmente que «el Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea

plista rigidez con que se trata de establecer el cumplimiento de la estabilidad presupuestaria, puede resultar un agravamiento en las condiciones económicas y sociales y un desarme de gobiernos futuros frente a las situaciones que vengan mal dadas, impidiendo la capacidad de elección de alternativas en su tratamiento» («Crisis fiscal, estabilidad presupuestaria y reforma de la Constitución», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 24, 2011, p. 16).

⁷ Véase J. L. Carro Fernández-Valmayor, «Derechos fundamentales socio-económicos y prestaciones esenciales», *Derechos fundamentales y otros estudios en homenaje al prof. Dr. Lorenzo Martín-Retortillo*, vol. I, El Justicia de Aragón, Zaragoza, 2008, p. 377 y sigs., y «Mínimo existencial y jurisprudencia. Hacia la construcción jurisprudencial de un derecho fundamental», *Libro homenaje al prof. Dr. Tomás-Ramón Fernández*, Civitas, Madrid, en prensa.

para sus Estados Miembros». Por tanto, en realidad no se introduce de manera directa un límite al déficit estructural, sino que se hace una remisión al que pueda imponer «en su caso», es decir, si lo llega a imponer, la Unión Europea. Algo similar ocurre en el apartado tercero del artículo con respecto al endeudamiento público. El texto original del artículo se amplía para hacer referencia expresa a la Comunidades Autónomas y se introduce el significativo añadido, dirigido sin duda a dar seguridades a los mercados de deuda pública,⁸ de que el pago de los intereses y el capital de la deuda de las Administraciones Públicas gozará de prioridad absoluta, para agregarse finalmente que «el volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea».

**Aunque los límites al déficit y al nivel de endeudamiento público
los establezca la Unión Europea, es competencia
del legislador estatal, que ve reforzadas sus facultades para
limitar el gasto de todas las Administraciones Públicas**

Lo singular de estas previsiones radica en que, en rigor jurídico, son superfluas. El cumplimiento de los compromisos que derivan de nuestra pertenencia a la Unión Europea, sean éstos u otros cualesquiera, ya es constitucionalmente preceptivo en virtud de los artículos 93 y 96 de la norma suprema. Si la constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria no tuviese otro contenido que ese recordatorio de la obligación de respetar los límites al déficit y al nivel de endeudamiento público que impone la Unión Europea, su relevancia jurídica sería escasa (otra cosa, evidentemente, es su significado político como símbolo del compromiso de nuestro Estado con ese principio).⁹

Sin embargo, ello no es así, porque la nueva redacción del artículo 135 de la Constitución incorpora otros contenidos de gran trascendencia jurídico-constitucional. En particular, prevé en el párrafo segundo de su apartado segundo que una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su Producto Interior Bruto, y añade en su apartado quinto que una ley orgánica desarrollará los principios a que se refiere el artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones

⁸ Véase F. J. Enériz Olaechea, «La reciente reforma de la Constitución española: los principios de estabilidad presupuestaria y de limitación de la deuda pública», *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 8/2011, pág. 7.

⁹ Sobre lo dudoso que resulta que una previsión constitucional de este tipo pueda conseguir por sí sola el objetivo pretendido, véase Domínguez Martínez y López Jiménez, «Estabilidad presupuestaria y reforma constitucional en España», cit., p. 11.

Públicas en materia de política fiscal y financiera. No queda claro si las dos leyes orgánicas pueden ser la misma, pero lo que no admite dudas es que estos dos apartados, que contienen mandatos explícitos al legislador estatal, encierran una cláusula de atribución de competencias al Estado que matiza y amplía las del artículo 149.1.13ª (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica) y 14ª (hacienda general y deuda del Estado), de la Constitución.¹⁰

En efecto, aunque los límites al déficit y al nivel de endeudamiento público los establezca la Unión Europea, el desarrollo de los mismos en el ámbito interno es inequívocamente competencia del legislador estatal, que ve reforzadas así sus facultades para limitar el gasto de todas las Administraciones Públicas, por la relación que, como ya se ha apuntado en este trabajo, existe entre limitación del déficit y del endeudamiento y restricción del gasto público.¹¹ Señala a este respecto el apartado sexto de la nueva redacción del artículo 135 de la Constitución que las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere el propio artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias. En materia de servicios públicos de carácter social y asistencial esto tiene gran relevancia, porque en la actualidad son las Comunidades autónomas las que financian y organizan la prestación de la mayor parte de aquéllos.¹²

La sostenibilidad social del Estado como excepción a los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública

Otro de los contenidos jurídicamente relevantes que incorpora la constitucionalización de principio de estabilidad presupuestaria es la previsión de excepciones al mismo. El apartado cuarto de la nueva redacción del artículo 135 de la Constitución permite que los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública se puedan superar en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.

¹⁰ Véanse las reflexiones al respecto de R. Falcón y Tella en «La reforma del artículo 135 de la Constitución», *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 25, 2011, pp. 1-2, www.iustel.com.

¹¹ Por ello Martínez Lago defiende que estas previsiones deberían haberse incluido en el título VIII de la Constitución, no en el VII («Crisis fiscal, estabilidad presupuestaria y reforma de la Constitución», cit., p. 14).

¹² Al Estado ya se le venían reconociendo estas facultades por vía de interpretación de diversos preceptos constitucionales, como acaba de reafirmar la sentencia del Tribunal Constitucional 134/2011, de 20 de julio; sobre la misma, véase J. Martín Queralt, «La constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria: ¿una reforma realmente necesaria?», *Tribuna Fiscal*, núm. 252, 2011, pp. 5 y sigs. Sin embargo, tras la reforma constitucional, dichas facultades pasan a tener un reconocimiento todavía más explícito.

No son pocos los interrogantes que plantea la interpretación de estas excepciones. En primer lugar, si, como ya se ha visto, los límites al déficit y al nivel de endeudamiento público vienen impuestos por la Unión Europea, parece que los supuestos en que cabe sobrepasarlos deberían determinarse también por remisión a las normas de aquella.¹³ Al no hacerlo así, la nueva redacción del artículo 135 de la Constitución consagra una reserva de soberanía que legitima a nuestras autoridades nacionales para incumplir las obligaciones derivadas de la pertenencia de España a la Unión Europea en ciertos casos excepcionales.

Por otra parte, tampoco son muy claros los perfiles de la intervención parlamentaria que se prevé y que, en apariencia, se refiere sólo a la última de las excepciones, la relativa a las situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado.¹⁴ Entre los contenidos que necesariamente debe incluir la ley orgánica prevista por el apartado quinto de la nueva redacción del artículo 135 se halla la regulación de los supuestos excepcionales de superación de los límites al déficit estructural y al volumen de deuda pública. Esos supuestos no pueden ser otros que los establecidos por el apartado cuarto del artículo, pero, si van a ser desarrollados y concretados por el legislador, no se entiende bien por qué su aplicación necesita además de la intervención específica de una de las cámaras de las Cortes Generales; otra cosa sería si ese desarrollo legislativo no estuviese previsto y se aplicasen directamente *ex Constitutione*.

Entre las excepciones que contempla el apartado cuarto de la nueva redacción del artículo 135 de la Constitución, interesa especialmente a los efectos de este trabajo la que alude a las situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social de aquél. Dada la posición constitucional que ocupan los derechos socioeconómicos de prestación, cabe interpretar que una situación de emergencia extraordinaria que escape al con-

¹³ Sobre el régimen actual de distribución de competencias entre Estado y Comunidades autónomas en materia de servicios sociales, véase M. Almeida Cerredá, «Las competencias de los municipios en materia de servicios sociales», *Tratado de Derecho Municipal*, tomo III, 3ª edición, Iustel, Madrid, 2011, pp. 2.716 y sigs.

¹⁴ Ni el artículo 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que es el precepto del Derecho originario que prohíbe los déficits públicos excesivos, ni el Protocolo núm. 12 al Tratado sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo prevén excepciones. Si se recogen, en cambio, en el Reglamento (CE) 1467/97 del Consejo, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo, cuyo artículo 2.1 establece que «un déficit público superior al valor de referencia se considerará excepcional, a efectos de lo previsto en el artículo 126, apartado 2, letra a), segundo guión, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), cuando obedezca a una circunstancia inusual sobre la cual no tenga ningún control el Estado miembro de que se trate y que incida de manera significativa en la situación financiera de las administraciones públicas, o cuando obedezca a una grave recesión económica». Estas excepciones no coinciden exactamente con las contempladas en el artículo 135.4 de la Constitución; la literalidad de este último precepto parece más bien inspirada, como destaca Enériz Olaechea, en el artículo 122.2 del Tratado de Funcionamiento, que prevé los supuestos igualmente excepcionales en que el Consejo de la Unión puede acordar una ayuda financiera a favor de un Estado miembro («La reciente reforma de la Constitución Española: los principios de estabilidad presupuestaria y de limitación de la deuda pública», cit., pág. 8).

trol del Estado y que perjudica considerablemente su *sostenibilidad social* sería aquella en que las restricciones al gasto público derivadas de la aplicación del principio de estabilidad presupuestaria pusiesen en peligro el núcleo indisponible de prestaciones esenciales o mínimo vital indispensable que los mencionados derechos garantizan a los individuos por su directa vinculación a la dignidad de la persona.

Conclusiones

Con la interpretación propuesta se salvarían las contradicciones más extremas entre la cláusula constitucional del Estado social y el nuevo principio, igualmente constitucionalizado, de estabilidad presupuestaria, pero surgirían otras dificultades: las consecuencias que ello podría tener desde el punto de vista de la Unión Europea, si la excepción al principio de estabilidad presupuestaria consistente en una situación de emergencia extraordinaria que escapa al control del Estado y que perjudica considerablemente su *sostenibilidad social* no fuese admitida por aquélla,¹⁵ o el hecho de que sea el Congreso de los Diputados quien tiene que autorizar esa excepción, cuando son las Comunidades Autónomas las que probablemente sufrirían de una manera más directa la situación de emergencia social, al recaer sobre ellas la principal responsabilidad en materia de servicios públicos de carácter social y asistencial.

Todo ello lleva a la conclusión de que el nuevo contexto económico-financiero obliga a un esfuerzo de racionalización del gasto público especialmente exigente, con el fin de garantizar la viabilidad de la actividad de garantía prestacional que desarrollan las Administraciones Públicas en cumplimiento de la cláusula constitucional del Estado social sin tener que recurrir a expedientes de emergencia de perfiles jurídicos y políticos muy complejos y delicados.

¹⁵ Véase Enériz Olaechea, «La reciente reforma de la Constitución Española: los principios de estabilidad presupuestaria y de limitación de la deuda pública», cit., p. 8.



REVISTA CIDOB

D'AFERS INTERNACIONALS

97-98

abril
2012

**EL Brasil
de Dilma Rousseff:**
Balance del primer año de Gobierno

Anna Ayuso (coord.)

Tras diez años de Gobierno de Lula da Silva, Dilma Rousseff asumió en 2011 la Presidencia de Brasil como heredera del carismático líder del PT. La nueva jefa de Estado adquirió los retos de mantener los logros hacia un desarrollo más inclusivo, profundizar las transformaciones económicas y asumir las responsabilidades del creciente liderazgo brasileño en un contexto de crisis económica internacional. Este número monográfico hace un balance del primer año de Gobierno en cuatro dimensiones: en primer lugar, se abordan los desafíos económicos y sociales internos para la gobernabilidad de Brasil, especialmente las perspectivas de crecimiento y la lucha contra la pobreza; en segundo lugar, se analiza el liderazgo en la cooperación regional y las relaciones hemisféricas; seguidamente, en tercer lugar, se trata la ampliación de la proyección de Brasil en el ámbito global y, finalmente, en último lugar, cómo todo ello se proyecta en la relación con la Unión Europea y España.

EDITA

CIDOB
Elisabets, 12, 08001 Barcelona
www.cidob.org

DISTRIBUYE

Edicions Bellaterra, S.L.
Navas de Tolosa, 289 bis, 08026 Barcelona
www.ed-bellaterra.com

DESAFÍOS PARA LA GOBERNABILIDAD DE BRASIL

Renato G. Flôres Jr.
Sonia Fleury
Enestor Dos Santos
Lena Lavinas

EL CONTEXTO DE LA COOPERACIÓN REGIONAL Y LAS RELACIONES HEMISFÉRICAS

Miriam Gomes Saraiva
Paulo Sotero
Marcel Fortuna Biato
Juan Pablo Soriano

LA PROYECCIÓN GLOBAL DE BRASIL

Ricardo Sennes
Alcides Costa Vaz
Bruno Ayllón Pino
Elizabetê Sanches Rocha

LAS RELACIONES DE BRASIL CON LA UNIÓN EUROPEA Y CON ESPAÑA: HASTA DÓNDE LLEGA LA RELACIÓN ESTRATÉGICA

Andrés Malamud
Susanne Gratius
José Antonio Sanahuja
Alfredo Arahuetes

Servicios públicos y establecimiento de suelos de gasto para la garantía del Estado social en el contexto de crisis

La reducción del gasto público para el control del déficit pone en riesgo el Estado social. La ausencia de suelos de gasto social o de determinación normativa de prestaciones básicas garantizadas sitúa a los derechos sociales constitucionalmente protegidos en una posición jurídica que puede, en un contexto como el actual, hacerlos irreconocibles. Este trabajo plantea también las posibilidades de un blindaje prestacional que favorezca la garantía judicial de los derechos sociales que debería entroncar con la smart regulation, que figura como una de las principales líneas de acción de la UE para el año 2012 desde una óptica contraria al mantra neoliberal.

La difícil situación económica ha propiciado un amplio proceso de reducción del aparato administrativo y el cuestionamiento de la dimensión de la actividad administrativa. El triunfo de las tesis neoliberales ha consagrado constitucionalmente la prioridad absoluta de los créditos bancarios para satisfacer el capital e interés de la deuda pública y limitado la posibilidad de políticas anticíclicas introduciendo corsés muy estrictos al déficit admisible.

También se pone en cuestión la viabilidad del Estado del bienestar tanto con medidas de reducción del gasto público, como, indirectamente, con la reducidísima tasa de reposición de efectivos que impide no sólo la oferta de nuevos servicios propios de una sociedad avanzada en lo social (dependencia, atención ligada a la conciliación laboral y familiar, protección ambiental...) sino el mero mantenimiento de los existentes con el nivel de prestaciones actual.¹ En ambos casos, el Gobierno central impide todo atisbo de políticas

Alba Nogueira es profesora titular de Derecho Administrativo, Universidade de Santiago de Compostela

María Antonia Arias es profesora titular de Derecho Administrativo, Universidade de Vigo

¹ Sobre los efectos de la tasa de reposición de efectivos en relación con los servicios públicos véase <http://albanogueira.blogspot.com/2012/01/taxa-de-reposicion-de-efectivos-ou-taxa.html>

autónomas diferenciadas al imponer con leyes estatales la distribución del déficit público para todas las Administraciones y fijar los topes a la contratación de empleados públicos.

La reforma *express* de la Constitución española operada en 2011 fija en su artículo 135:

1. Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.

2. El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros.

Una Ley Orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario.

3. El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito.

Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión.

El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

4. Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.

5. Una Ley Orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera. En todo caso, regulará:

a. La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse.

b. La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural.

c. La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

6. Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias.

En este contexto es preciso reflexionar sobre si el cambio de modelo económico implícito en la modificación constitucional puede ser contrapesado por medidas que hagan efec-

tiva la cláusula de Estado social que, cada vez de forma más devaluada, sigue formando parte del texto constitucional.² Algunas fuerzas políticas y sindicales han reclamado tanto la fijación de “suelos de gasto social”, como el establecimiento de prestaciones y servicios garantizados impidiendo la desfiguración o vaciamiento extremo del Estado de bienestar. Este blindaje prestacional favorecería la garantía judicial de los derechos sociales –el control de la inactividad– y, a nuestro juicio, debería entroncar con el movimiento de *better regulation* y su deriva hacia la *smart regulation* que figura como uno de los cuatro ejes principales de trabajo de la Unión Europea para 2012, desde una óptica claramente opuesta que deriva de los *mantras* neoliberales de reducción de la presencia administrativa.³

Los suelos mínimos de prestación o gasto social

Los poderes públicos deben garantizar el bienestar de todos los ciudadanos en el marco del Estado social proclamado en el artículo primero de la Constitución española. Ello implica que el Estado ha de garantizar junto a los derechos individuales los llamados derechos sociales (educación, salud, vivienda, asistencia social, etc.). Ahora bien, la interpretación *mainstream* del texto constitucional ha sostenido que aunque estos preceptos son mandatos vinculantes de actuación a los poderes públicos, su finalidad no es reconocer directamente derechos subjetivos constitucionales de los ciudadanos.

Los artículos 39 a 52 contienen una especie “de normas incompletas”, cuya eficacia queda diferida a la formulación, en función de lo que establezcan en cada momento las coordenadas históricas y el pluralismo político de los correspondientes sistemas normativos y prestacionales. Así pues, en el ámbito de los derechos económicos y sociales la norma se convierte en un instrumento de uniformización de su régimen jurídico y, además, en relación a la creación y al alcance de derechos de índole social, la norma tiene carácter constitutivo lo que motiva la posibilidad de su aminoración o modificación posterior.⁴ Por lo tanto, quedará pues en manos del legislador decidir, en el momento de redacción de la norma en la que se reconozca una concreta prestación social, si el destinatario de la misma es titular de un verdadero derecho subjetivo o, si por el contrario, es un simple interesado.

² M. Vaquer Caballería, *La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda en España*, Iustel, 2011, p. 43, indicaba: «no podemos seguir leyendo la Constitución social con los anteojos del jurista liberal, sino que estamos obligados a todo lo contrario, es decir, a leer los derechos de cuna liberal a la luz de la cláusula del Estado social, que hoy tiene ya rango constitucional tanto en su misma formulación (art. 1.1 CE) como en su principal destilación, que es la misión promocional de los poderes públicos para remover y promover la efectividad de la igualdad y la libertad (art.9.2 CE)».

³ COM, 777 final, vol. 1/2, «Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions», Commission Work Programme 2012. Delivering European renewal, Bruselas, 15/11/2011.

⁴ J. Bermejo Vera, *Derecho Administrativo. Parte especial* [6ª ed.], Civitas, Madrid, 2005, p. 148.

En el momento actual la configuración de estos derechos sociales como auténticos derechos subjetivos, podría evitar que las fuertes restricciones presupuestarias derivadas de la grave crisis económica actual, hagan peligrar la efectividad de las prestaciones de carácter social y asistencial, justo cuando se produce un aumento importante de las necesidades sociales que deberían ser satisfechas por las Administraciones Públicas a través de los servicios sociales y asistenciales. El blindaje de ciertos suelos de gasto o catálogo de prestaciones mínimas contribuiría no sólo a hacer efectiva la cláusula de Estado social –la igualdad–, sino el principio democrático y la libertad de los ciudadanos al habilitar las condiciones precisas para que la ciudadanía pueda estar en condiciones de desarrollar con dignidad todos los derechos propios de una democracia avanzada. Los derechos sociales serían también derechos de libertad y no los hermanos menores, y tardíos, de los derechos fundamentales.⁵

En definitiva, sería necesario garantizar un núcleo indisponible de prestaciones sociales de forma que, incluso en las circunstancias actuales de grave crisis financiera, la necesidad de reducir el gasto público con el fin de controlar el déficit no conlleve el incumplimiento por parte de los poderes públicos de garantía de las prestaciones sociales. Por ello entendemos que, apartándose de la tradición de normas programáticas que amparan la ausencia de desarrollo, entra dentro de la garantía del Estado social avanzar hacia la mejora regulatoria con la inclusión por el legislador de unos estándares mínimos de prestaciones sociales configurados como derechos subjetivos perfectos.

El incipiente camino hacia la consolidación de los derechos sociales

Los estatutos de autonomía aprobados a partir de 2006 abrieron un camino de consolidación de los derechos sociales con la inclusión de amplias tablas de principios y derechos de carácter eminentemente socioeconómico.⁶ Se abría un camino de cambio con respecto a la nítida división del texto constitucional entre derechos civiles y derechos sociales. Así M. Aparicio y G. Pisarello detectaban ese punto de inflexión:

«la estructura interna de la Constitución española ha introducido cierta confusión en la materia al identificar los derechos subjetivos principalmente con los derechos civiles y políticos y los principios rectores con los derechos sociales. Las consecuencias de esta distinción serían importan-

⁵ Véase sobre la naturaleza de los derechos sociales la reflexión de G. Pisarello, *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*, Trotta, Madrid, 2007.

⁶ Una relación escrupulosamente detallada de los preceptos previstos en los distintos textos estatutarios que incorporan a los mismos derechos sociales y principios rectores puede verse en el trabajo de M. Almeida Cerredá, «Las competencias de los municipios en materia de servicios sociales», *Tratado de Derecho Municipal*, [3ª], Iustel, Madrid, 2011.

tes: sólo los derechos subjetivos serían directamente exigibles frente a los tribunales. Los principios rectores, en cambio, sólo serían alegables de acuerdo a las leyes que los desarrollen (art. 53.3 CE). Las declaraciones estatutarias ofrecen una percepción diferente. Por un lado, sugieren que todos los derechos, y no sólo los derechos civiles y políticos, pueden actuar como derechos subjetivos con garantías normativas y jurisdiccionales similares». ⁷

Sería necesario garantizar un núcleo indisponible de prestaciones sociales de forma que la necesidad de controlar el déficit no conlleve el incumplimiento por parte de los poderes públicos de la garantía de las prestaciones sociales

No obstante, el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el valor de los mismos afirmando que:

«aunque dichos mandatos vinculen efectivamente a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma, necesitarán para adquirir plena eficacia del ejercicio por el legislador autonómico de la competencia normativa que le es propia, de manera que el principio o derecho enunciado carecerá de justiciabilidad directa hasta que se concrete, efectivamente, su régimen jurídico, pues sólo entonces se configurarán los consiguientes derechos subjetivos de los ciudadanos, al integrarse por el legislador las prescripciones constitucionales que han de ser necesariamente salvaguardadas». ⁸

No obstante, las nuevas formulaciones estatutarias de los derechos sociales seguirían planteando problemas en cuanto a su exigibilidad que queda en muchas ocasiones en manos de las previsiones legales y reglamentarias. ⁹ Ahora bien, no cabe olvidar que los estatutos integran el bloque de la constitucionalidad y, por lo tanto, son un parámetro de control de las leyes aprobadas por el Parlamento autonómico y, en esos términos, los principios rectores que los integran no están carentes de consecuencias jurídicas de manera que sus mandatos no pueden ser desconocidos por el legislador. ¹⁰

⁷ M. Aparicio y G. Pisarello, «El reconocimiento de derechos, deberes y principios en los estatutos de autonomía: ¿hacia una comprensión multinivel o en red de la protección de los derechos?», *El Clip*, núm. 42, p.14.

⁸ STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 15º.

⁹ V. Aguado i Cudolà, «La ley catalana de servicios sociales: ¿Nuevos derechos de ciudadanía en el Estado autonómico?», *REAF*, núm. 7, 2008, p. 201.

¹⁰ En este sentido V. Aguado i Cudolà («La ley catalana de servicios sociales: ¿Nuevos derechos de ciudadanía en el Estado autonómico?», *op cit.*, p. 203) señala como ejemplo el mandato de gratuidad de los servicios sociales que las leyes determinen como básicos contenido en el artículo 42.5 del Estatuto de Autonomía Catalán. El autor apunta como este precepto comporta una vinculación para el legislador autonómico de forma tal que una vez que las leyes determinen como básico un servicio social, este debe prestarse gratuitamente a los ciudadanos que reúnan los requisitos establecidos legalmente.

En paralelo a la reforma de los Estatutos de Autonomía, los años previos al estallido de la crisis abrieron paso a algunas normas que comienzan a fijar estándares concretos de prestaciones garantizadas. En el ámbito de los derechos sociales tiene particular relevancia la Ley estatal 39/2006, de 14 de diciembre, de autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. Con la aprobación de esta ley se da un incipiente paso en el diseño de los derechos sociales como auténticos derechos subjetivos de las personas.¹¹ Asimismo, cabe señalar que en este marco de actuación administrativa, las leyes de servicios sociales aprobadas con posterioridad a la citada norma estatal, manifiestan su pretensión de configurar un nuevo modelo en su respectivo sistema, garantizando el derecho subjetivo a los servicios sociales.¹² Estas previsiones normativas indican el camino que debería seguirse, tanto por parte del legislador estatal como del autonómico, con el fin de lograr que las prestaciones de servicios sociales abandonen el carácter graciable que antes tenían para transformarse en exigibles.¹³ Igualmente, habría que situar en esa línea las normas educativas que fijan determinadas ratios de alumnos por aula; la garantía de prestaciones de transporte en función de la lejanía al centro escolar; la gratuidad del material escolar o; la existencia de servicios complementarios (comedor...). En el ámbito sanitario debería abarcar la estipulación de las prestaciones básicas sanitarias,¹⁴ que a nuestro juicio incluiría no sólo el catálogo de servicios sanitarios a que tienen derecho los usuarios sino también el tiempo de atención (por ejemplo, cupo de pacientes en atención primaria y tiempo de atención por paciente; listas de espera en atención especializada) o la propia cercanía de los centros sanitarios (en lo que se incluyen las oficinas de farmacia). También se ha abierto un camino de garantía del derecho a la vivienda digna,

¹¹ El artículo 1 de esta norma establece que: «La presente Ley tiene por objeto regular las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio del derecho subjetivo de ciudadanía a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, en los términos establecidos en las leyes, mediante la creación de un sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, con la colaboración y participación de todas las Administraciones Públicas y la garantía por la Administración General del Estado de un contenido mínimo común de derechos para todos los ciudadanos en cualquier parte del territorio del Estado español.

¹² Pueden verse en este sentido los pronunciamientos entre otras de la Ley 13/2008, de 13 de diciembre de Servicios Sociales de Galicia que en su artículo 1.2 determina que: «Mediante la presente Ley los poderes públicos gallegos garantizan como derecho reconocible y exigible el derecho de las personas a los servicios sociales que les correspondan en función de la valoración objetiva de sus necesidades, a fin de posibilitar que su libertad e igualdad sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impiden o dificultan su plenitud y facilitando la participación de todas y todos en la vida política, económica, cultural y social». Explicitamente se refiere al derecho subjetivo a los servicios sociales, entre otras, la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de servicios sociales de Castilla y León en cuyo art. 2.1 prevé «El acceso a las prestaciones esenciales del sistema de servicios sociales de responsabilidad pública, cuando se cumplan los requisitos generales de acceso al mismo y los específicos que se determinen en el catálogo de servicios sociales para cada una de aquellas prestaciones, se configura como un derecho subjetivo garantizado y exigible».

¹³ Véase en este sentido el trabajo de C. Alemán Bracho, y J. M. Alonso Seco, «Los sistemas de servicios sociales en las leyes autonómicas de servicios sociales», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 27, 2011.

¹⁴ Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre, por el que se establece la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud y el procedimiento para su actualización y Real Decreto 1039/2011, de 15 de julio, por el que se establecen los criterios marco para garantizar un tiempo máximo de acceso a las prestaciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud. Este segundo RD da tímidos pasos en la dirección de fijar estándares temporales de atención pero limitados a cinco patologías (cirugía cardíaca valvular, cirugía cardíaca coronaria, cataratas, prótesis de cadera, prótesis de rodilla).

por ejemplo, con la estipulación de porcentajes de vivienda social en el planeamiento urbanístico.¹⁵

Sin embargo, este incipiente camino de garantía legal de los derechos sociales es aún muy limitado y, frecuentemente, la mayoría de las normas legales derivan dicha concreción a desarrollos normativos de rango inferior o, incluso, a textos sin carácter normativo. Se prevé, así la elaboración y aprobación de Carteras o Catálogos por parte de los Gobiernos Autonómicos en decretos o reglamentos de desarrollo de la Ley en donde se concreten las prestaciones a las que tienen derecho los ciudadanos.¹⁶ En definitiva, recae sobre normas reglamentarias «la determinación del *quantum* prestacional»¹⁷ con lo que dilata la posibilidad de exigencia, administrativa y jurisdiccional de su prestación al momento de aprobación de estos reglamentos y, principalmente, el mantenimiento de la prestación estará a expensas de la voluntad política del Gobierno y de las prioridades presupuestarias.

La reversibilidad de este reconocimiento de derechos es un hecho preocupante indicativo de la necesidad de consolidar tanto la forma de construir los acuerdos que garanticen estos derechos como su exigibilidad judicial. Claro ejemplo de esto son algunas de las primeras medidas del nuevo Gobierno del Estado precisamente dirigidas a postergar ciertos derechos reconocidos en la normativa de dependencia o las llamadas a reformular el catálogo de prestaciones sanitarias básicas.

¹⁵ El artículo 47.11 de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia conforme a la redacción dada por la LEY 6/2008, de 19 de junio, de medidas urgentes en materia de vivienda y suelo: «art. 47.11. Con independencia de lo dispuesto en el apartado anterior, los planes generales habrán de contemplar también las reservas de suelo para vivienda sujeta a algún régimen de protección pública. En los municipios que en el momento de la aprobación inicial de su plan general contasen como mínimo con 20.000 habitantes inscritos en el padrón municipal, estas reservas no podrán ser inferiores al 40% de la edificabilidad residencial contemplada por el plan general para el conjunto del suelo urbano no consolidado y urbanizable delimitado, no pudiendo ser inferiores al 30% de dicha edificabilidad en el resto de los municipios.

El plan general distribuirá discrecionalmente las reservas entre el suelo urbano no consolidado y el urbanizable delimitado de conformidad con las siguientes reglas:

a) Como mínimo, el 20% de la edificabilidad residencial del suelo urbano no consolidado será para vivienda sujeta a algún régimen de protección pública.

En ese sentido Vaquer Caballería realiza una interesante reflexión sobre el derecho constitucional a la vivienda como un derecho de *uso*, que no de propiedad, que forma parte de la Constitución social, y como tal requiere de políticas de prestación o fomento en la acción social del Estado y en el que el mandato también constitucional de eficiencia en el gasto público no debe destinarse a promover la propiedad sino otras formas de disfrute, véase M. Vaquer Caballería, *La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda en España*, Iustel, 2011, pp. 24-34. J. Ponce Solé, G. Fernández Evangelista, «Derecho urbanístico, derecho a la vivienda y personas sin hogar. Nuevos desarrollos y perspectivas en España a la vista de las novedades europeas en la materia», *Revista de Derecho urbanístico y medio ambiente*, 255/2010, defienden el derecho a la vivienda como un auténtico derecho constitucional subjetivo de medios, exigible judicialmente, en el que juega un relevante papel el legislador en la configuración de obligaciones de resultados.

¹⁶ Un estudio detallado, comparativo y crítico de las diferentes leyes de servicios sociales autonómicas y de sus remisiones a las carteras o catálogos como instrumentos que determinarán qué prestaciones tienen la consideración de esenciales y garantizadas puede verse en V. Bayarri y Catalán y Y. Fillat Delgado, *Derechos y servicios sociales. Por un sistema de servicios sociales universal, garantista y de calidad: un derecho básico para la igualdad y el desarrollo humano*, Cinca, Madrid, 2011, pp. 51 y ss.

¹⁷ V. Aguado i Cudolá, «La ley catalana de servicios sociales: ¿Nuevos derechos de ciudadanía en el Estado autonómico?», *op cit*, p. 224.

La mejora regulatoria. Disminución de cargas, concreción de derechos y reducción de la discrecionalidad

La crisis económica, y la resolución de los problemas de déficit y deuda pública como elementos centrales de las medidas anticrisis, parecen colocar los derechos sociales como primeros paganos del momento actual. Las prestaciones y servicios a los que tiene derecho la ciudadanía menguan día a día sin aparente límite. La reversibilidad de las conquistas sociales es un hecho, que ya parece extenderse a los derechos fundamentales.

La crisis económica, y la resolución de los problemas de déficit y deuda pública como elementos centrales de las medidas anticrisis, parecen colocar los derechos sociales como primeros paganos del momento actual

Es indicativo en esta línea todo el proceso de transposición de la conocida Directiva de Servicios 123/2006/CE (DIRSE), conocida como Bolkestein, que realiza una apuesta decidida por superar las aspiraciones de equilibrio entre la construcción de un mercado único y el respeto al modelo social que caracterizaba a muchos Estados europeos.¹⁸ La existencia de dos planos, y de un conflicto no resuelto entre ellos, el del liberalismo económico,¹⁹ representado en el nivel comunitario, y el de los derechos y bienes sociales, reservado sustancialmente a los Estados miembros, se pone de manifiesto con la DIRSE.²⁰ En el plano comunitario esa pugna sigue en pie. Son solo algunas muestras las Sentencias Viking, Laval, Ruffert del TJUE con una interpretación reduccionista de derechos sociales frente a la libertad de establecimiento que ponen en cuestión el propio derecho fundamental a la huelga o las medidas de conflicto colectivo; las dudas que suscita la Directiva sobre derechos de los consumidores en términos de garantizar unos niveles altos de protección; o el análisis que se

¹⁸ Sobre esa cuestión se reflexiona más en extenso en A. Nogueira López (dir.), *La termita Bolkestein. Mercado único vs. derechos ciudadanos*, Civitas, Madrid, 2012.

¹⁹ G. Pisarello, «¿Constitucionalismo sin Constitución o Constitucionalismo? Elementos para una lectura de la construcción europea en clave post-estatal», *ReDCE*, 5/2006, hablaba en el proceso de aprobación de la Constitución europea de una «constitución económica dirigente y sin constitucionalismo social» y «una Carta de derechos inofensiva subordinada a la Constitución política y económica de la Unión». M. A. Salvador Armendariz, «La Directiva de Servicios y su transposición. ¿Una ocasión para repensar el derecho a la libertad de empresa?» en R. Rivero Ortega (dir.), *Mercado Europeo y reformas administrativas*, Civitas, Madrid, 2009, p. 144., plantea, por ejemplo, que «tras la incorporación del Derecho comunitario es evidente que existen intereses generales vinculados a la protección y defensa de la economía nacional o de ciertos sectores económicos nacionales que han dejado de ser objetivos legítimos en el marco del mercado único».

²⁰ H. Villarejo Galende, «Simplificación administrativa: silencio administrativo, licencias municipales y responsabilidad patrimonial», en S. A. Bello, *Comentario a la Ley de Economía Sostenible*, La Ley, 2011, p. 211, señala la doble naturaleza de esta Directiva liberal en lo ideológico y centralizadora al disminuir la autonomía de los Estados miembros para regular las actividades económicas.

hace de las tres Directivas comunitarias actualmente en discusión o ya aprobadas de permiso único, empleo estacional y de condiciones de entrada y residencia en el marco de un traslado en el seno de la misma empresa –significativamente denominada la primera de ellas como «la novia de Bolkestein»–, que redundan sobre el principio del país de origen y contienen amplias excepciones a los derechos sociales reconocidos a los trabajadores desplazados para realizar una prestación en un país comunitario.²¹ El juego de palabras implícito en denominar «la novia de Bolkestein» a la Directiva de permiso único pone de manifiesto la estela en la que se incardinan este conjunto de propuestas normativas. Tras sufrir un revés inicial en el Parlamento Europeo y haber introducido mejoras que disminuyen la inicial desigualdad a la que se sometía a los trabajadores inmigrantes, lo cierto es que la Directiva de permiso único –de la que, significativamente, se mantienen al margen Reino Unido, Irlanda y Dinamarca– dibuja una Europa cada vez más fragmentada en lo social y con aspiraciones de unidad en el dogma neoliberal en lo económico en la que los derechos sociales se someten a filtros en razón, en este caso, de la proveniencia de los trabajadores.

La defensa del carácter normativo de la Constitución y el valor constitucional de todos los derechos que esta enuncia debe conducir a la existencia de un núcleo garantizado en estos derechos, inatacable por mayorías parlamentarias exiguas. Sería necesario un pacto que blinde estos derechos en la alternancia política y también parecen interesantes las fórmulas que doten de un cierta rigidez a los textos que recojan estos derechos. Existen ejemplos, como el Pacto de Toledo en materia de pensiones, indicativos en cuanto a la viabilidad de encauzar acuerdos para proteger derechos sociales con una cierta estabilidad temporal aunque no vamos a cometer la ingenuidad de obviar la evidencia de que incluso esos acuerdos reforzados sufren reformas para reducir los niveles de prestación garantizados como acaba de suceder con la edad de jubilación y las pensiones en la reforma aprobada en 2011 del Pacto de Toledo.²² La fórmula del Estatut catalán que exige una mayoría reforzada para la aprobación de las normas que desarrollan los derechos estatutarios al estimar que son leyes de desarrollo básico del Estatut –como sucede con las instituciones claves de autogobierno– es también una vía de ofrecer un cierto blindaje a estos derechos.²³

²¹ Directiva 2011/98/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establece un procedimiento único de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro y por la que se establece un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro. Pese a que la Directiva aseguraría derechos equiparables para los trabajadores inmigrantes autoriza algunas excepciones en materia de Seguridad Social y pensiones pudiendo restringirlos en el caso de trabajadores con contratos de menos de seis meses. Además, los países podrán limitar el acceso a las prestaciones familiares en el caso de inmigrantes admitidos para cursar estudios. Los países de la UE podrán restringir el acceso a los servicios públicos, como la vivienda, a los inmigrantes que estén trabajando. También se puede condicionar el acceso a la formación profesional y la educación a que estén vinculadas a su actividad profesional pudiendo exigirse por los Estados miembros la demostración de un buen conocimiento del idioma. Durante las negociaciones, los eurodiputados se opusieron a la propuesta de los Estados miembros de excluir de estos servicios a los trabajadores extranjeros en el paro.

²² http://www.seg-social.es/Internet_1/LaSeguridadSocial/DocumentacionGeneral/PactoToledo/index.htm

²³ M. Aparicio, G. Pisarello, «El reconocimiento de derechos, deberes y principios en los estatutos de autonomía: ¿hacia una comprensión multinivel o en red de la protección de los derechos?», *El Clip*, núm. 42, p. 10, en relación con los derechos

En este sentido cabría una reflexión sobre si la, tan en boga, mejora regulatoria, centrada en la reducción de cargas administrativas a las empresas, no debería llevar también a unas normas en las que el catálogo de derechos que tienen los ciudadanos se regule de forma clara y precisa garantizándose, de esta forma, su exigibilidad administrativa y judicial. Es llamativo en este sentido el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo que debe acompañar los proyectos normativos. Como uno de los elementos del análisis de impacto normativo se exige el análisis del «Impacto económico y presupuestario, que comprenderá el impacto sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la norma, incluido el efecto sobre la competencia, así como la detección y medición de las cargas administrativas» (art. 2.1.d). El propio Consejo de Estado critica la limitación de este análisis y apunta que, posiblemente, el influjo del proceso de transposición de la Directiva de Servicios haya tenido influencia en esta limitación de la evaluación del impacto a la competitividad, sin valorar otros aspectos como los ambientales o sociales.²⁴

El control de la Administración, de su inactividad, requiere una determinación normativa precisa del alcance de las prestaciones a que tienen derecho los ciudadanos. La omisión del catálogo de prestaciones concretas, plazos para la satisfacción de las necesidades o grado de cobertura permite modular, es cierto, la oferta de servicios en función de los programas políticos o las disponibilidades presupuestarias. Esa ausencia de concreción normativa parece conducir a una apariencia, a nuestro juicio incorrecta, de que los derechos sociales carecen de un núcleo indisponible, de un contenido esencial que, más allá de las distintas opciones ideológicas, garantice la protección de los ciudadanos.

Mejorar la regulación es también permitir a los ciudadanos conocer el alcance preciso de sus derechos pudiendo exigirlos en vía administrativa y judicial. Fijar el contenido mínimo de los derechos sociales que, incluso en tiempo de crisis, deben constituir una prioridad presupuestaria y no pueden ser objeto de un tratamiento regresivo porque son derechos constitucionalmente protegidos con un núcleo inatacable exigible judicialmente.

sociales de los nuevos estatutos, por ejemplo, apuntan el ejemplo del Estatut catalán: «El Estatuto de Autonomía de Cataluña adopta una solución intermedia: estipula un listado extenso de derechos, deberes y principios en el ámbito civil, social, político y lingüístico, y prevé la aprobación por ley del Parlamento de una Carta que los complete o que establezca nuevos derechos (art. 37.2). Esta Carta, en todo caso, deberá aprobarse mediante una "ley de desarrollo básico del Estatuto" (art. 62.2), que exige el voto favorable de la mayoría absoluta del Pleno del Parlamento en una votación final sobre el conjunto del texto».

²⁴ Dictamen del Consejo de Estado 419/2009, de 16 de abril, sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se regula la memoria de análisis de impacto normativo: «XII. B) [...] No es objetable que, a la hora de valorar el impacto económico y presupuestario, se preste atención –especial atención dice el proyecto– a la identificación de los efectos sobre la competencia en el mercado de las normas que se pretende aprobar. Ahora bien, dicho eventual impacto, con ser relevante, no lo es más que el que se puede producir en otros ámbitos –medioambiental, de seguridad social, etc.– y no existen razones especiales que aconsejen incluir previsiones pomenorizadas en relación con él y distintas de las predicables de esos otros ámbitos». Sobre esta cuestión véase A. Nogueira López, «Crisis económica y cambios estructurales en el régimen de ejercicio de actividades. ¿Reactivación económica o pretexto desregulador?», en A. Blasco Esteve, *El Derecho Público de la crisis económica transparencia y sector público hacia un nuevo derecho administrativo*, INAP 2012, pp. 121-191.

El actual despotismo democrático y sus alternativas

La prolongada y profunda crisis económica que estamos viviendo ha tenido la virtud de iluminar la contradicción de fondo que se observa entre capitalismo y democracia. Las situaciones extremas motivadas por la crisis han evidenciado esta contradicción, que antes permanecía soterrada, al inclinarla normalmente con maneras bastante despóticas en favor del capitalismo y en contra de la democracia.

Hasta hace poco se suponía que el progreso económico mejoraría la situación de la mayoría de la población, evitando la precariedad y la pobreza y paliando las servidumbres del trabajo. Este progreso se veía espolado por reivindicaciones sociales tradicionalmente orientadas, entre otras cosas, a subir los salarios y a reducir la jornada laboral y la edad de jubilación. Sin embargo, en los últimos tiempos ese progreso ha mudado en regresión al atentar sistemáticamente los Gobiernos contra esas reivindicaciones mediante recortes de ingresos y derechos, no solo actuales, sino también futuros, de la mayoría de la población. Atendiendo a las presiones de la patronal, y con el pretexto de una crisis que oficialmente se presentaba como coyuntural, se han precipitado reformas de fondo en el mercado de trabajo y las pensiones que echan por tierra logros penosamente adquiridos por el movimiento obrero. Y estos cambios a peor se han forzado desde el poder, lo mismo en los países europeos con mayores derechos, salarios y pensiones, como Francia u otros países centroeuropeos, que en los más precarios, como España, Grecia o Rumania, entonando en tan diferentes casos la misma cantinela económica de la competitividad.

Estas agresiones a los derechos e ingresos actuales y futuros de la mayoría de la población, no sólo han acarreado la impopularidad y la pérdida de votos de los Gobiernos que las fuerzan, sino también el descrédito de la legitimidad democrática que teóricamente las avalaba. Porque, si efectivamente existiera un gobierno del pueblo, no tendría sentido que se empeñara en

José Manuel Naredo es economista y estadístico

recortar sus actuales y futuros ingresos y derechos. Pero el elitismo gubernamental corre parejo con la falta de participación ciudadana en la toma de decisiones importantes. Es más, los Gobiernos acostumbran a hurtar el debate para imponer con urgencia decisiones sobre el marco regulatorio de las pensiones y del trabajo que deterioran las condiciones de vida de la mayoría de la población y que atentan contra la solidaridad y la cohesión social. Y los gobernantes justifican su poder para tomar estas decisiones porque dicen que han sido elegidos, olvidando por qué y para qué fueron elegidos y que si violan sus promesas electorales están deslegitimando su mandato. Hemos asistido, así, a la eclosión de un despotismo democrático apoyado cada vez más en un poder sin autoridad y en una legitimidad desprovista de confianza. Este poder sin principios ha venido olvidando que la ética más elemental de la democracia exige cumplir las promesas electorales y contar con la ciudadanía en las decisiones de gobierno ajenas a esas promesas.

Atendiendo a las presiones de la patronal, y con el pretexto de una crisis que oficialmente se presentaba como coyuntural, se han precipitado reformas de fondo que echan por tierra logros penosamente adquiridos por el movimiento obrero

Y, a la vez que se han sucedido las agresiones a los derechos e ingresos de la mayoría de la población, un rosario de políticos imputados en casos de corrupción ha venido pasando por los tribunales y aflorando en los media. Lo cual induce a preguntarse por el caldo de cultivo *sui generis* que los hizo proliferar, traspasando los teóricos filtros democráticos.

Existen dos posibles interpretaciones del tema. Una más restringida, que identifica la corrupción con delitos tipificados en el Código Penal, consistentes en utilizar las Administraciones Públicas para obtener lucros privados. Este enfoque considera el comportamiento corrupto como patologías individuales condenables que cabe denunciar y perseguir con más o menos ahínco, pero hace abstracción del contexto que las genera y que aparece como algo normal, que no llama la atención ni suscita la crítica. Hay que adoptar, así, otro enfoque más amplio para investigar ese contexto propicio a la corrupción que ofrecen las actuales democracias.

El Foro sobre «Corrupción y democracia», promovido por el diario *Público* a finales de 2009 reflejó ambos enfoques. El enfoque más restringido, corrió a cargo de dos ponentes invitados militantes de los dos principales partidos que gobiernan el país: el PP y el PSOE que, tras reconocer la corrupción como patología que aflora en los tribunales, apuntaron la necesidad de reforzar controles e instrumentos que ayuden a paliarla. Sus razonables propuestas tuvieron la virtud de mostrar los límites hasta los que puede llegar

este enfoque, al reconocer que los procesos de corrupción que estos controles detectan son más bien la excepción que la regla. Sin embargo, el introductor del Foro, José Vidal Beneyto, adoptó un enfoque más amplio, apuntando que el problema no es el que enfrenta corrupción a democracia, sino el de la corrupción de la propia democracia y señalando como causa radical de este fenómeno la incompatibilidad de fondo que se observa entre capitalismo y democracia.¹ Precisemos por este camino la forma que adopta esa contradicción tan bien ejemplificada en nuestro país, junto a la dimensión que alcanzan en él las prácticas corruptas.

Desde este enfoque más amplio, los casos de corrupción que se detectan vienen a ser la punta del iceberg de males mucho más extendidos, en nuestro caso heredados de la simbiosis entre capitalismo y medio siglo de despotismo franquista... y de una transición política que excluyó a los críticos del sistema, para reacomodar, bajo nueva cobertura democrática, las élites del poder que siguen tomando las grandes decisiones y favoreciendo los grandes negocios de espaldas a la mayoría. Las mismas Administraciones Públicas siguen estando parasitadas por los intereses empresariales o partidistas que mandan en cada sector... o en cada municipio, haciendo que trabajen a favor de estos de forma normal y que la corrupción prospere las más de las veces con cobertura legal. En el urbanismo se entronizó al "agente urbanizador" para que, en connivencia con los políticos locales, utilice a sus anchas la trampa de las reclasificaciones y recalificaciones de suelo. Así, operaciones y megaproyectos urbanos que durante el franquismo eran calificados de escándalos, se multiplicaron después, durante la democracia, revestidos de impunidad legal y de buen hacer político y empresarial.² Iluminar este oscuro caldo de cultivo tan propicio a la corrupción es el primer paso para erradicarla. Lo cual exigiría avanzar hacia una democracia más participativa, que sustituya el actual consenso reservado y elitista, por otro más amplio en el que una ciudadanía activa e informada participe normalmente en las decisiones de gobierno. Para ello habría que establecer un marco institucional y una ética política que propicien esa participación informada a los distintos niveles de gobierno, desde lo local y sectorial hasta las escalas más agregadas. En este sentido apuntan las «buenas prácticas políticas» contenidas en la «Propuesta de axiomas de participación» que a continuación se presenta, elaborada al calor de las movilizaciones del 15M, en la primavera-verano de 2011, que aportaron una corriente de aire fresco al entonces claustrofóbico ambiente electoral exigiendo «democracia real ya». Contexto que indujo a reflexionar sobre esa democracia real o verdadera enarbolada en las protestas, frente a la falsa o degradada existente.

¹ Este enfoque se vio poco después plasmado en el libro póstumo de J. Vidal-Beneyto, *La corrupción de la democracia*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2010.

² Sobre la refundación oligárquica del poder operada en España a raíz de la llamada Transición democrática véase J. M. Naredo, *Por una oposición que se oponga*, Anagrama, Barcelona, 2001, así como F. Aguilera y J. M. Naredo (eds.), *Economía, poder y megaproyectos*, Fundación César Manrique, «Economía & Naturaleza», Lanzarote, 2009 y J. M. Naredo y J. A. Montiel, *El modelo inmobiliario español y su culminación en el caso valenciano*, Icaria, Barcelona, 2011.

La democracia, al albergar dos términos contradictorios, pueblo y poder, arrastra una indefinición tan amplia que le permite oscilar entre el despotismo y la acracia según el poder se divorcie o se fusione más o menos con el pueblo.³ Ahora que casi todos los regímenes políticos se dicen democráticos, es el grado de participación efectiva del pueblo en la toma de decisiones públicas el que marca el lugar que ocupan en el amplio abanico de posibilidades antes mencionado. Y esta participación no cae del cielo, sino que depende de la existencia de unas instituciones y de una ciudadanía activa e implicada que la propicien. Ambas han fallado en nuestro país, lastrado por una transición política que, como ya hemos indicado, supo reacomodar “sin traumas”, bajo la nueva cobertura democrática, las élites del poder que siguen haciendo los grandes negocios y tomando las grandes decisiones de espaldas a la mayoría. Como también supo afianzar con éxito la reinstauración monárquica impuesta por Franco, desplazando los conciliábulos del poder desde El Pardo a La Zarzuela. Las nuevas protestas que vienen denunciando este *statu quo* que daba por buena la política oficial, abren horizontes de reflexión y de cambio ignorados por el bipartidismo reinante.

El problema es la corrupción de la propia democracia. La causa de este fenómeno es la incompatibilidad de fondo que se observa entre capitalismo y democracia

Las protestas critican la deriva despótica de la actual democracia, gobernada por una “clase política” que es, a la vez, instrumento y parte de la oligarquía imperante. Denuncian ese núcleo económico duro de empresarios *buscadores* de concesiones, contratos, privatizaciones... o “pelotazos” diversos y de políticos *conseguidores*, que facilitan el continuo asalto de lo público. Ambos, ensimismados en sus peleas de poder, muestran encefalograma plano en ideas y propuestas solidarias e ilusionantes para la mayoría. «Mucho chorizo y poco pan», sintetizaba una de las pancartas del 15-M. Las mencionadas movilizaciones de protesta rompieron la mansa apatía que venía otorgando impunidad a nuestros insignes “chorizos” e invitan a pensar y posibilitar los cambios en el sistema que serían necesarios para erradicar tan lamentable y despótica situación.

La reacción de los Gobiernos frente a la nueva oleada de protestas ha sido también clarificadora. ¿Es propio de una democracia prohibir que la ciudadanía se reúna libremente en

³ Pues –como nos recordaba hace tiempo Agustín García Calvo– «en la sola palabra “democracia” (que une “pueblo”, *demo*, como genitivo sujeto de *kratos*, “el poder”, pretendiendo que signifique, no “fuerza ejercida sobre el pueblo”, sino “fuerza ejercida por el pueblo”, evidentemente sobre nadie) se contiene el germen de todas las falacias, aquellas en cuya virtud el pueblo elige a sus representantes y por lo tanto gobierna, sea dictatorial o democráticamente; lo cual, por definición, quiere decir que ya no hay pueblo (esto es, súbditos, contribuyentes, reclutas..., objeto en suma del poder) sino solo gobernantes». O que también, si de verdad el poder fuera del pueblo «estaríamos en la acracia, no en la democracia» (A. García Calvo, *Apotegmas sobre marxismo, con motivo de la conmemoración del nacimiento de C. Marx*, Ruedo Ibérico, Paris, 1970, p. 31.

el ágora? No parece. Este gesto despótico es más propio de la tiranía. Sin embargo, esto es lo que acabaron haciendo como un solo hombre en Madrid los Gobiernos central, autonómico y municipal, cuando impidieron el libre acceso de los ciudadanos a la plaza principal de la villa, la Puerta del Sol, acordonando los accesos, clausurando las correspondientes estaciones de metro y ferrocarril suburbano y apaleando con saña a quienes protestaban pacíficamente contra semejante atropello. Tan grave provocación represiva suscitó la protesta, la represión desproporcionada de ésta y las nuevas y más masivas movilizaciones de personas indignadas. Esta espiral se cortó porque no podía seguir permanentemente cerrada la Puerta del Sol, dando una imagen propia de un estado de sitio. Así, tras cuatro días de protestas, la masiva manifestación convocada por el 15M ocupó de nuevo la plaza y volvieron a celebrarse en ella las asambleas.

Estos eventos provocaron reacciones y declaraciones que evidencian la naturaleza autoritaria de una *nomenklatura* próxima al poder cuyos hijos, a diferencia de muchos indignados, no solo nacen con el pan, sino con el piso debajo del brazo. Que el propio presidente del Congreso, José Bono, defendiera tan lamentables actuaciones diciendo que «la democracia se resuelve en las urnas, no en tiendas de campaña», mostró una demagogia impropia de un presidente de esa instancia teóricamente representativa de la democracia. Pues la democracia debe resolverse potenciando todas las instancias de participación ciudadana, desde las asambleas en plazas y barrios, hasta el propio congreso, como sugiere la Axiomática (elaborada en junio de 2011, por José Manuel Naredo y Tomás R. Villasante, a raíz de las movilizaciones del 15-M) que a continuación se presenta. Y una verdadera democracia debería incentivarlas, no reprimirlas, y saludar positivamente la labor realizada por 15M en favor de una ciudadanía más activa y participativa.

¡No más atropellos! Propuesta de axiomas de participación a respetar por Gobiernos democráticos⁴

Cuando se le pregunta al 15-M que cuáles son sus propuestas, creemos que su principal y primera propuesta debería de ser exigir *buenas prácticas políticas* a todos los Gobiernos, para evitar que se sigan produciendo los habituales atropellos a la ciudadanía que se ejemplifican más abajo. La siguiente propuesta de axiomas de participación, en los que debería apoyarse la *democracia real* que defendemos, las enuncia.

Nuestra idea es circular y enviar esta propuesta para que, tras ser discutida, corregida y enriquecida en las asambleas, pueda ser asumida por el movimiento. Se podría así contar con la propuesta positiva, realista y contundente, de exigir unas *buenas prácticas políticas* que permitan sacar los colores a quienes las sigan ignorando. Estas prácticas tienen además la virtud

⁴ La versión inicial de este texto figura en: <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=130924>

de situarse por encima de partidos y siglas políticas y de suscitar la aceptación de cualquier persona que no se vea condicionada por intereses mezquinos e inconfesables. Contribuirían, además, a reforzar y unir el movimiento con acuerdos que se sitúen por encima de las posibles divergencias que puedan surgir en el tratamiento de las distintas áreas temáticas.

AXIOMA 1.º Un Gobierno democrático no puede tomar decisiones que afecten a la mayoría de la población sin consultar previamente a dicha población mediante referendo inequívocamente planteado y debidamente informado. El cumplimiento de este axioma exigiría facilitar la convocatoria de referendo, a escala nacional, autonómica, local, e incluso de barrio o distrito, cuando la importancia del tema lo requiera o la población lo solicite, como es habitual en otros países con más tradición democrática.

Ejemplos de actualidad:

- *A escala nacional*: No cabe decidir intervenciones militares sin consultar a la población mediante referendo. Como tampoco cabe aumentar la edad de jubilación, o los años de cotización, sin haber consultado previamente con la población las posibles opciones para financiar la Seguridad Social.
- *A escala autonómica*: No cabe privatizar el Canal de Isabel II sin discutir las razones, ni consultar mediante referendo una decisión de este porte.
- *A escala municipal*: No cabe hacer megaproyectos que alteren significativamente la estética de la ciudad y el bolsillo de sus habitantes, sin haber consultado previamente con ellos sus prioridades y sus preferencias.
- *A escala de barrio*: No cabe convertir un parque público en un golf privado o “remodelar” una plaza sin que los vecinos directamente afectados participen tomando y orientando la decisión.

AXIOMA 2.º Un Gobierno democrático no puede tomar decisiones que afecten a la mayoría de la población hurtando el preceptivo debate en los propios órganos deliberativos del Estado (parlamentos estatales, autonómicos, plenos municipales...) a base de negociar y pactar con los partidos políticos, a espaldas de cámaras o plenos, decisiones que luego se someten a simple aprobación por la mayoría previamente pactada. Estos pactos extraparlamentarios han pervertido el funcionamiento democrático de nuestras instituciones, al convertir muchos de los posibles debates en plenos y en parlamentos en meros simulacros sin valor práctico alguno, porque el resultado venía consensuado de antemano. Por eso, para desactivar estas prácticas de consenso oscuro y elitista, cabe pasar a los Axiomas 3.º y 4.º que resultan prioritarios.

Ejemplos de actualidad:

- *A escala nacional*: No cabe acordar en sigilo, como lamentablemente se hizo, entre el PSOE y el PP la ley que abrió la puerta a la privatización de las cajas de ahorros hurtando, tanto el preceptivo debate parlamentario, como la consulta previa mediante referendo que debería haber requerido una decisión tan importante.
- *A escala autonómica y local*: Un ejemplo paradigmático de despotismo local y regional fue la ingeniería del consenso elitista tan hábilmente manejada por Florentino Pérez, para sacar

adelante, ahogando la discusión en cámaras y plenos, con el acuerdo previo de todos los grupos políticos, incluida IU, el doble pelotazo de recalificación de terrenos y megaproyectos de la antigua y la nueva ciudad deportiva del Real Madrid.

AXIOMA 3.º Para hacer viables los axiomas 1 y 2, un Gobierno democrático no puede precipitar decisiones que afectan a la mayoría de la población sin haber estudiado previamente todas las posibles opciones, informado con transparencia y facilitado que la ciudadanía debidamente informada participe en las diversas instancias (mediante referendo, en parlamentos, en plenos municipales, etc.) en la decisión del plan de acción que estime más pertinente. Pues además de los partidos y de los jueces, la democracia debe incorporar comisiones o grupos orientados a promover trabajos de planificación participativa, que ayuden a elaborar y priorizar propuestas a los distintos ámbitos de participación, incluyendo las asambleas al nivel más descentralizado, en barrios o pueblos (la experiencia de los presupuestos participativos indica cómo se pueden regular y hacer viables estas prácticas).

Ejemplos de actualidad:

- *A escala nacional*: Un Gobierno no debe acordar ayudas a la banca en compra de activos (por el 5% del PIB) y en avales (por el 10%) del PIB, sin haber estudiado previamente los problemas que tiene la banca y sus posibles tratamientos, ni trazado planes a discutir y consensuar con transparencia en todas las instancias de participación (incluido el referendo, cuando la decisión afecte a la mayoría de la población o condicione el futuro del país, la región o el municipio, o el de sectores económicos o sociales importantes). Un Gobierno no debe endeudar al país (ampliando el déficit presupuestario y emitiendo deuda pública), ni gastar sus dineros alegremente (como ocurrió al principio de la segunda legislatura de Zapatero) sin debatir tan graves decisiones (en parlamentos o plenos municipales), ni someterlas a referendo.
- *A escala autonómica y municipal*: No cabe anteponer megaproyectos llave en mano de olimpiadas, o de “operaciones” inmobiliarias o de infraestructuras o de demolición-construcción de barrios enteros (recordemos El Cabanyal), sin haber planteado, ni discutido planes de futuro más amplios, con diversos escenarios, que permitan la participación ciudadana en la toma de decisiones a todos los niveles implicados.

AXIOMA 4.º Un Gobierno democrático tiene que incentivar y acoger con el máximo interés y apoyo institucional las leyes o propuestas surgidas por iniciativa popular. Hay que advertir que los referendos fruto de Iniciativas Legislativas Populares o de amplios movimientos sociales, de abajo a arriba, plantean las preguntas que se han debatido entre la gente. Mientras que los referendos que se plantean desde Gobiernos suelen albergar preguntas con truco para conseguir que salga lo que se quiere desde el poder (para eso recurren a estudios previos de opinión). De ahí que corresponde a los movimientos sociales de base denunciar esos trucos para corregirlos o desactivarlos. Con esta distinción este axioma debería ser prioritario, porque la axiomática de la participación propuesta debería partir de la voluntad e iniciativa de la gente como base de la democracia, pero conviene aclarar que el orden en el que se presentan los axiomas no presupone ninguna jerarquía de importancia ya que, en el fondo, están relacionados (podríamos presentar los tres últimos como teoremas cuyo enunciado se asocia al cumplimiento de los axiomas 1 y 2, pero preferimos seguirlos llamando axiomas).

Ejemplos de actualidad:

En estos meses se ha presentado una Iniciativa Legislativa Popular para frenar la oleada de desahucios que esta provocando la banca y el desempleo, haciendo la propuesta de que sea suficiente la “dación” de la vivienda y no tener que seguir pagando al banco toda la cantidad adeudada, cuando el banco ya se queda con la casa. Pero a pesar de mostrarse de acuerdo altos dignatarios del PP-PSOE, esta propuesta no se someterá a referendo sino que tras breve debate seguramente se le dará carpetazo por el bipartidismo obediente a los bancos.

Axioma 5.º Un Gobierno democrático no solo tiene que incentivar el buen funcionamiento de los instrumentos de participación y deliberación actualmente existentes (*Axioma 2.º*), sino que además tiene que apoyar con medios la extensión de estos instrumentos por todo el cuerpo social, a fin de cubrir el actual déficit de participación e implicación de la ciudadanía en la decisión, el control y la gestión de lo público.

Ejemplos de actualidad:

El movimiento del 15-M es una buena prueba de lo que puede ser la iniciativa desde la base, que ha escapado a la posibilidad de ser manejado o de servir a siglas o a dirigentes. Y, al proyectarse en las asambleas de barrios y pueblos, debería ser saludado como una auténtica profundización democrática, como por otra parte parece dicen las encuestas, aunque no lo sea por el bipartidismo reinante, temeroso de perder el monopolio del poder que acostumbra a ejercer en connivencia con las élites empresariales.

Aunque el orden de presentación de los Axiomas va desde el poder a la base, las iniciativas más creíbles e interesantes van desde la base hasta el poder. Lo hemos comentado en relación con la convocatoria de posibles referendos. Para el movimiento surgido en el 15M deberíamos proponer ya que se lance la reclamación de algún referendo concreto, como acaba de pasar en Italia o en Islandia. Por ejemplo, sobre el tema de los desahucios y la “dación en pago”, sobre lo que hay mucho consenso, sobre el pacto del euro... o, en el caso de la Comunidad de Madrid, sobre el empeño del Gobierno de privatizar el Canal de Isabel II.

Corolario

Si, como ha venido siendo habitual, el Gobierno decide y actúa sin tener en cuenta a la ciudadanía, evita el debate en los propios órganos deliberativos del Estado a través de oscuras componendas extraparlamentarias u otros ardidés y no incentiva, sino que castiga, las iniciativas ciudadanas de participación, control y legislación, ese Gobierno no debe llamarse democrático, sino despótico o autocrático, por mucho que fuera votado en su día por una minoría suficiente del censo electoral.

Ejemplo a pequeña escala:

En un pueblo de la sierra de Madrid el PP sacó 295 votos (obteniendo la mayoría absoluta); el PSOE 188; Zaide 83; IU 44 (la oposición suma 315), y los nulos 40, en blanco 21, y abstenciones 287 (suman 348). Es decir, que con menos de un tercio de los votos posibles la Ley Electoral le confiere a un partido el Gobierno, y este se puede permitir no consultar a la población (que mayoritariamente no le apoya) en los siguientes cuatro años.

A la luz de lo anterior, cabe concluir que los votos no facultan a los gobernantes a comportarse de modo despótico, a ignorar e incluso castigar a la ciudadanía, hurtándole derechos y dineros con medidas, megaproyectos y prácticas corruptas que no habían sido ni siquiera explicitados en las campañas, como lamentablemente ha venido ocurriendo, haciendo alarde de malas prácticas políticas que el presente texto trata de denunciar y corregir.

El Boletín ECOS es una publicación electrónica, trimestral y gratuita que aborda debates relacionados con las líneas de trabajo de FUHEM Ecosocial.

- Entrevistas y diálogos
- Artículos de análisis
- Recursos del Centro de Documentación Virtual
- Enfoque crítico y multidisciplinar

Números del Boletín ECOS publicados en 2012 y 2011:

- **África, última frontera** (nº 18)
- **Viviendo en entornos tóxicos** (nº 17)
- **Acaparamiento de tierras, el nuevo expolio** (nº 16)
- **La conflictividad que viene** (nº 15)
- **Feminismos** (nº 14)
- **Periodismo con otra mirada** (nº 13)



Suscríbete al Boletín ECOS y consulta los números publicados en la página web de FUHEM Ecosocial:

<http://www.fuhem.es/ecosocial>

La primavera árabe: el día después

Bichara Khader

143

Panorama



La primavera árabe: el día después

Traducción de Fabián Chueca

El detonante de la primavera árabe fue la inmolación de Mohammad Buazizi el 17 de diciembre de 2010. A partir de ese momento, todo un pueblo se puso en marcha sin temor, sin líderes, sin control de ningún partido político. Una vez derribado el muro del miedo, la dictadura se desplomó. El 14 de enero de 2011, Ben Ali huye. El 25 de febrero le toca el turno a Mubarak, apodado injustamente, «faraón de Egipto». Varios meses después, Gadafi es ejecutado. En Yemen, Ali Saleh resiste a la tempestad, pero se ve obligado a renunciar y viaja a EE UU (¿extraño?) para un exilio médico. Bachar el Asad reprime a discreción, pero está con el agua al cuello. En Bahreín, la monarquía suní minoritaria debe su salvación únicamente al apoyo de las otras petromonarquías y a la complacencia de EE UU, que disponen de una gran base naval en el país.

El brusco surgimiento del hecho revolucionario fue la respuesta de las sociedades civiles árabes a decenios de derivas autoritarias. Brusca conmoción, en efecto, pero no se trata de un meteorito que haya caído por casualidad en un banco de hielo. Aun siendo imprevista en cuanto a la forma que adoptó, no por ello la conmoción era menos previsible. Existían precedentes en contextos distintos: la intifada palestina en 1987, la primavera argelina de 1988, la primavera tunecina en torno a 1990, la primavera de Damasco a principios de 2000, la apertura parlamentaria kuwaití. Pero ningún precedente dio lugar a semejante “tsunami” político, a semejante convulsión. Atribuir todo esto a los “vientos de la globalización”, las redes sociales y las cadenas de televisión por satélite sería insuficiente, por más que todo ello haya influido en la amplificación del fenómeno. Más trascendental, a mi juicio, ha sido el desgaste de la lógica autoritaria, o mejor dicho su deriva predatora y dinástica.

Algunos países parecen ser por el momento la excepción. Las monarquías petroleras cuentan con los petrodólares para comprar el silencio de su población (¿pero por cuánto tiempo?). Las monarquías no petroleras (Jordania y Marruecos) cuentan con sus títulos de nobleza, pero se ven no obstante obli-

Bichara Khader es director del Centro de Estudios e Investigación sobre el Mundo Árabe Contemporáneo Universidad Católica de Lovaina

gadas a abrir el sistema político de forma controlada. Argelia se protege detrás del biombo del ejército, detrás de los fajos de petrodólares, pero también detrás de la acumulación de recuerdos trágicos de una guerra civil que se cobró más de 150.000 muertos en la década de 1990.

Un año después del comienzo de las revueltas democráticas árabes, es sin duda demasiado pronto para elaborar un primer balance, pues continuamos inmersos en plena fiebre revolucionaria y la situación está lejos de haberse estabilizado. Además, este texto se limita a esbozar un panorama de las evoluciones de la escena política árabe desde hace un año y a reseñar los primeros logros de lo que se ha dado en llamar la «primavera árabe».

El mundo árabe ha entrado en ebullición

Túnez señaló el camino a unos países árabes en los que nunca un jefe de Estado había sido derrocado por su pueblo. Ha habido golpes de Estado, sí, pero eran golpes de fuerza militares que se anunciaban en «comunicados lacónicos», sin la menor participación popular. Estaba también el precedente de Sadam Husein, pero su captura fue obra de las fuerzas de invasión y su juicio se asemejó a un simulacro y produjo en las sociedades árabes más bien desagrado y un efecto potenciador.

No es un efecto dominó cuya primera pieza en caer ha sido Túnez. Tampoco se trata de un efecto contagio, sino sin duda de un efecto de demostración, casi de ejemplaridad. Porque si bien los males son comunes a todos los países árabes, son diferentes la historia, la geografía, la geopolítica de cada país, así como los marcos nacionales y estatales, y sobre todo el papel del ejército en cada uno de ellos. Pero, al derribar el muro del miedo, Túnez ha demostrado la fragilidad intrínseca de los sistemas autoritarios. Si los tunecinos han podido hacerlo, los otros árabes también pueden, recuperando de este modo un eslogan electoral de Barak Obama: «Yes, we can», coreado en la plaza Al Tahrir.

Y así, en menos de un año, las escenas políticas árabes se han visto trastocadas. El estatus internacional de Oriente Medio y los modos de articulación árabe en el sistema internacional se han visto desbaratados. Las grandes potencias, que hasta hace tan poco tiempo eran las que imponían su criterio, son sacadas de los espacios de contestación, pierden sus intermediarios regionales y ven cómo su influencia sobre la región se atenúa. En contra de la teoría conspiracionista, los acontecimientos que agitan la región árabe son endógenos y no están teledirigidos desde el exterior.

Esto abre ventanas de oportunidad para las potencias regionales como Turquía, que recupera la iniciativa y trata de labrarse un papel en la región a la medida de sus ambicio-

nes. Irán se ve afectado naturalmente por la primavera árabe y se siente a la defensiva frente a un mundo árabe suní que se sacude su letargo y se afirma más.

En el interior del mundo árabe, se han vuelto a repartir las cartas: Siria e Irak, doble pilar del sistema regional del Mashrek, están fuera de juego. Irak, arruinado por la invasión estadounidense, minado por las divisiones comunitarias y dominado por un chiísmo revanchista, está lejos de haber recobrado la estabilidad. En cuanto al régimen sirio, hace frente a una revuelta popular sin precedentes y el régimen de Bachar el Asad parece estar en las últimas y sin medios. Egipto, otro de los centros de gravedad del sistema regional árabe, atraviesa una fase difícil de recomposición del sistema político y de reactivación económica y, por el momento, está más preocupado por la estabilización de su escena interior.

Curiosamente, la primavera árabe está reforzando el polo conservador en el mundo árabe: el polo saudí. Riad parece eclipsar hoy a las tres antiguas capitales califales árabes: Damasco, Bagdad y El Cairo. Pero Arabia Saudí está condicionada por su rigorismo religioso, lo que la enemista con las corrientes modernistas y laicas del mundo árabe, y está demasiado alineada con EE UU, lo que la enemista con los nacionalistas y con las corrientes de izquierda. En una palabra, es demasiado conservadora para convencer y demasiado apegada a EE UU para ser amada.

Arabia Saudí es rica, pero ¿es esto un factor de poder? Los petrodólares proporcionan influencia (*al nufudh*), pero no confieren liderazgo (*al qiyadah*), si por liderazgo se entiende la aptitud para ser una locomotora regional, capaz de allanar las discrepancias interestatales, de indicar la dirección a seguir, de sugerir líneas de conducta de ámbito regional y de imponer respeto a los actores regionales e internacionales. En última instancia, mucho más emprendedor es el pequeño emirato de Qatar, gracias a una gesticulación diplomática permanente, una presencia en todos los frentes (desde el patrocinio de equipos de fútbol hasta la participación –aunque sea simbólica– en la campaña militar de la OTAN en Libia) y la puesta a su disposición de esa fuerza de choque mediática que es Al Jazira.

La era constitucional

El final de algunas dictaduras inaugura una nueva era constitucional. Desde hace un año, las constituciones han sido revisadas o están a punto de serlo. Es una prioridad de todos los nuevos Gobiernos ya que, como recuerda Chibli Mallat, las constituciones son «contratos sociales que reúnen las expectativas del pueblo en un texto que impone el espíritu del nuevo régimen construido sobre las ruinas del antiguo».¹ En todas partes se intenta afirmar

¹ C. Mallat, «Revolución en Oriente Próximo, Toma 2: era constitucional», en *Afkar/Ideas*, nº 31, otoño de 2011, p. 22.

la separación de poderes, el respeto de los derechos humanos, la duración del mandato presidencial, la independencia de la justicia, etc.

El primero que reaccionó ante la primavera árabe fue el rey de Marruecos, que en su discurso del 9 de marzo de 2011 anunció una reforma constitucional. El momento elegido para el discurso no fue fortuito: se trataba de segar la hierba bajo los pies de quienes protestaban y de neutralizar la revuelta del 20 de febrero reconociendo la pluralidad cultural y lingüística del país, prometiendo ampliar los poderes y las competencias del primer ministro y del Parlamento y haciendo un llamamiento a profundizar en la reforma de la justicia. ¿Maniobra o auténtica voluntad de modernizar el país? En Marruecos siempre ha habido puntos de vista divergentes y un interesante debate sobre esta cuestión. Para los partidarios del rey, se trata de un avance significativo en el camino de la modernización del país. Para los detractores, es una constitución «otorgada», a semejanza de las otras constituciones (de 1962, 1970, 1972, 1992, 1996) y, además, no afronta las prerrogativas políticas ni los privilegios económicos del Majzén.

Si me detengo en el caso de Marruecos es porque resulta emblemático de las transacciones entre bastidores, las presiones ocultas y las maniobras del Majzén, que sigue siendo el verdadero poder del país. Pero también porque Marruecos es revelador de la nueva era abierta por la primavera árabe: la pasión por las reglas constitucionales que deben regir el espacio político. Hay que recordar que de los 13.449.495 electores y electoras marroquíes, el 73,49% participaron en el referéndum del 1 de julio de 2011, es decir, 8,4 puntos más que cuando se votó sobre la constitución de 1996.²

Túnez y Egipto han emprendido sendas revisiones constitucionales. Pero si bien en Marruecos los desafíos constitucionales se articulan en torno al papel del Majzén en la vida política y económica del país, en otros países, como en Egipto, esos desafíos se articulan en torno al papel de la religión y del Estado, el lugar del ejército en el nuevo sistema político, la elección del régimen presidencial o parlamentario y la consagración del carácter no confesional del Estado egipcio.

Consultas electorales: victorias de los partidos islamistas

En los últimos doce meses han tenido lugar una serie de consultas electorales. Las elecciones celebradas en Túnez, Egipto y Marruecos han pronunciado su veredicto. Los partidos islamistas se han erigido en vencedores de las primeras elecciones libres. Lo mismo sucederá, sin duda, en Libia, Yemen y Siria cuando tengan lugar las siguientes citas electorales.

² B. López: «Marruecos: una Constitución para la continuidad», *Afkar/Ideas*, n° 31, otoño de 2011, p. 34.

Para Occidente, que siempre ha preferido tratar con las dictaduras, que supuestamente constituían murallas contra la «marea» islamista, la sorpresa ha sido mayúscula, no tanto por el avance de las esferas de influencia de los Hermanos Musulmanes, sino sobre todo por la magnitud de su victoria, duplicada en el caso de Egipto, intermediario de Occidente en la región, por la notable entrada en escena del partido salafista egipcio, Al Nur (La Luz). Con el 47% de los votos para el Partido Justicia y Libertad (vinculado a los Hermanos Musulmanes) y el 21% para Al Nur (salafista), los dos partidos islamistas se llevan el gato al agua en la Asamblea egipcia con el 68% de los escaños.

Si en la primavera árabe se observa una vuelta de lo religioso, es simple y llanamente «en forma de cuestión identitaria»

Así pues, la primavera árabe vira al verde, color de los partidos islamistas. Tanto si esto nos alegra como si nos preocupa, no cambia en nada la partida. Una cosa es cierta: por primera vez desde hace 60 años, los árabes pueden, por fin, ejercer su derecho de voto con total libertad y sin conocer de antemano los resultados del escrutinio. Se ha pasado para siempre la página de las elecciones presidenciales en las que un Ben Ali o un Mubarak se proclamaban vencedores con el 99,99 % de los votos. Este es el principal motivo de satisfacción.

¿A qué viene entonces esta letanía de lamentaciones acerca del «invierno islamista» que sustituiría a la «primavera árabe», sobre todo en los medios de comunicación europeos? Además de su carácter desmesurado, esta preocupación remite a una lectura que se limita a mantener los miedos y a reactivar los viejos clichés relativos a la «amenaza del islam». Remite, asimismo, a lo que Patrick Haenni califica de «curiosa ceguera sociológica»³ que aqueja estructuralmente al pensamiento occidental, incapaz de interpretar las dinámicas sociales y políticas de las sociedades árabes. Hay que recordar que si bien el Corán es único, los países musulmanes son diversos entre sí y en el interior de cada uno de ellos. En efecto, no puede haber islam sin el Corán, pero, a la inversa, «no puede haber Corán sin musulmanes que lo lean, lo interpreten y traten de trasladarlo a instituciones y realidades sociales».⁴

En realidad, para quienes siguen de cerca las evoluciones de las sociedades árabes (las evoluciones históricas, demográficas, educativas, económicas y sociales), no cabía la menor duda de que los islamistas iban a arrasar. Su victoria estaba grabada en piedra.

³ P. Haenni: «Le rôle des islamistes dans les révolutions arabes», *Esprit*, diciembre de 2011, p. 128.

⁴ E. Said, *Cubriendo el islam*, Debate, Barcelona, 2005, p. 157.

Porque en las dictaduras, donde el sistema político está fiscalizado, donde el mercado político está dominado por el Partido único, donde las organizaciones de la sociedad civil están controladas, amordazadas y reprimidas, los partidos islamistas son la única alternativa creíble. Y ello por varias razones:

- a) Estos partidos han sido históricamente la punta de lanza de la oposición clandestina o semiclandestina, y sus militantes han conocido la pena de muerte o la cárcel, han sufrido la tortura y el exilio. Se les llama partidos de los torturados y los exiliados, aun cuando a veces se hayan beneficiado de cierta indulgencia por parte de los regímenes.
- b) Estos partidos han estado presentes en todo el territorio nacional y por ello se han ganado no solo una visibilidad real, sino también un reconocimiento sincero. Tanto en las ciudades como en el medio rural, están cerca de la población, más al tanto de sus problemas, más consagrados a su servicio, más dispuestos a acudir en su auxilio. En todas partes sus asociaciones de beneficencia y sus redes de ayuda mutua paliaban la ausencia y las carencias del Estado. Para la población representan lo «auténtico y endógeno». No reciben ayuda de los países occidentales, sino de los países musulmanes ricos o de musulmanes acomodados. Y ni que decir tiene que si Arabia Saudí se muestra generosa con ellos, no es desde luego por hacer proselitismo de la modernidad.
- c) Estos partidos tienen en su haber una imagen positiva de honestidad frente a regímenes corruptos hasta la médula y de solidaridad ante las derivas no igualitarias.
- d) Estos partidos están dotados de una organización, una disciplina y una capacidad de movilización sin parangón. Hay que reconocer, sin embargo, que disponen de miles de discretas antenas electorales, a través de la red de mezquitas, lo que aumenta aún más su presencia y su eficacia. Frente a ellos, lo que se llama «la esfera de influencia modernista y laica» ofrece un espectáculo desolador de fragmentación, división y a veces, en algunos de sus líderes, de «ego» sobredimensionado. Presente sobre todo en las ciudades y en los medios cultivados y más bien de clase media, se la percibe como una alternativa elitista, snob, autora de «bonitos discursos de salón», que nunca ha puesto los pies en los barrios en deterioro y habla un lenguaje casi hermético y, en todo caso, incomprendible para la mayoría de los egipcios, casi el 40% de los cuales son analfabetos.

La victoria de los partidos islamistas parece contradecir el pronóstico de los expertos, como Olivier Roy, que ya en 1992 predijo el «fracaso del islam político».⁵ Roy reseñaba el cambio del paradigma demográfico (una generación autónoma, liberada de los vínculos familiares), el abandono del modelo colectivo y de las solidaridades primigenias y de clan, el proceso de individualización, sobre todo gracias a las nuevas tecnologías, la erosión de las ideologías globalizantes (panarabismo, panislamismo, etc.), la reafirmación del Estado-nación y la autonomización del campo político en el que la sharía carece de sentido como ley del Estado.

⁵ O. Roy, *L'échec de l'Islam politique*, Seuil, Paris, 1992.

Si todas estas evoluciones son reales, ¿cómo se explica la victoria de los partidos islamistas? Respondiendo a esta pregunta en un artículo reciente, de 2011,⁶ Olivier Roy la atribuye al cambio incluso del paradigma religioso. Para apoyar su argumento, sostiene que los dirigentes islamistas –y pone el ejemplo de Rachid Ghannuchi, dirigente del partido tunecino Al Nahda– se han visto obligados a poner en tela de juicio su «modelo ideológico inoperante», a través de la práctica política (alianzas políticas, debates constitucionales, búsqueda de compromisos y consensos, obsesión por los resultados, etc.). Ahora bien, todo esto, piensa, obliga a una «reformulación de la doctrina de los partidos». La insistencia de los partidos islamistas en la libertad, la justicia, el desarrollo, la democracia y el Estado civil da fe de esta transformación. Lento pero seguro, un proceso de secularización está en marcha. Pero esta secularización «lejos de marginar lo religioso, permite que, al aislarlo, sea más visible».⁷

Pero no debemos caer en el simplismo: la esfera de influencia islamista resulta variada y heterogénea. En ausencia de un titular legítimo que pueda monopolizar el espacio religioso, «cada cual construye su sistema de normas y valores», de tal suerte que los Hermanos Musulmanes tienen que competir hoy con los salafistas (Al Nur egipcio) y hasta con los «sufíes». Convertidos en actores políticos y no ya en simple fuerza de oposición, los Hermanos Musulmanes se han visto obligados a reconocer la autonomía de la esfera política. Los salafistas, por su parte, se muestran reacios a seguir su ejemplo. Pero, ¿cómo esperan acometer la acción política si no dejan de poner la ley islámica por encima de la ley de los hombres?

Así pues, existe efectivamente un alejamiento del modelo religioso. Y si en la primavera árabe se observa una vuelta de lo religioso, es simple y llanamente «en forma de cuestión identitaria». Pero todo el mundo reconoce que la cuestión religiosa planteada en forma de identidad es perfectamente compatible con la democracia. Olivier Roy pone un ejemplo concreto de este reposicionamiento identitario: «En Quebec, territorio ateo, no se ha suprimido la oración de apertura de las sesiones parlamentarias porque se considera que es un símbolo de la identidad cultural»⁸. Del mismo modo, el debate sobre el crucifijo en las escuelas italianas no remite a cuestiones de fe, sino a la cuestión identitaria italiana.

Una vez llegados al poder, los partidos islamistas deberán dar muestras de su aptitud, ya que, como dice el proverbio árabe, «es en el hipódromo donde se conoce al verdadero jinete» (*fil Midan tchuf el fursan*). Así pues, estos partidos se verán obligados a pasar de la fase social a la fase política, de las consignas fáciles (el Corán es la solución) a la acción

⁶ O. Roy, «L'entrée dans une ère postislamiste», *Esprit*, diciembre de 2011, pp. 107-115.

⁷ *Ibidem*, p. 113.

⁸ *Ibidem*, p. 113.

gubernamental (gobernanza, probidad, eficacia, credibilidad, transparencia, etc.). En la vida diaria, la política no funciona con grandes discursos. Los islamistas saben que no se les juzgará por la calidad de sus prédicas religiosas sino por su respeto a las reglas democráticas, por su eficacia económica, por su pericia diplomática y por la transformación social de sus respectivos países. En otras palabras, tendrán que poner la economía en el buen camino, responder a la impaciencia de los jóvenes, asegurar la paz social y abrirse al entorno regional contribuyendo a la solución de los conflictos en suspenso. Todo esto pasa por la búsqueda de amplias alianzas gubernamentales, lo cual requiere una concertación y una negociación permanentes para llegar a compromisos laboriosos y a una política pragmática, flexible y fluida. Las preocupaciones futuras de los partidos islamistas serán sin duda «preocupaciones civiles».⁹ Va a ser necesario primero apaciguar la transición, estabilizar el país, impedir la ruptura con el ejército, y después evitar el efecto potenciador en la escena internacional.

Una vez dicho esto, el mundo árabe es mayoritariamente musulmán y está apegado a la religión. La esfera política seguirá estando, pues, estrechamente vinculada a la religión. Y no cabe la menor duda de que los partidos islamistas, sobre todo los salafistas, una vez llegados al poder, tratarán de centrar la atención en ciertos temas dotados de gran carga simbólica, como el velo, el consumo de alcohol y la enseñanza mixta. Pero también podemos encontrar una evolución semejante tanto en el mundo cristiano (cristianos conservadores en EE UU que se oponen al aborto, y algunos médicos que lo practicaban han sido asesinados), como en el mundo judío (donde los *haredim* de Israel —el 10% de la población total— quieren separar a hombres y mujeres en los transportes públicos).

Así pues, no debemos dejar que nos paralicen las victorias de los partidos islamistas, olvidando las dinámicas profundas que agitan las sociedades árabes. Pero estas dinámicas van en el sentido de «una superación del programa ideológico del discurso islamista».¹⁰ Al fin y al cabo, los jóvenes árabes no han salido a la calle para cambiar el color negro de las dictaduras por el color verde del islamismo: quieren cambiar un color por varios, lo cual constituye la definición misma del pluralismo. Y podemos contar con su vigilancia.

La victoria de los islamistas plantea otra pregunta: ¿cuál será la política exterior de los países árabes dominados por tales partidos? Es indudable que estos partidos intentarán primero defender los intereses nacionales de sus respectivos países. Esto significa que evitarán toda provocación inútil y toda escalada inoportuna. No tienen interés en atemorizar a los turistas ni en disuadir a los inversores. Proseguirán sus relaciones con la Unión Europea, pero exigirán menos paternalismo y más igualdad y reciprocidad. La cuestión de la movili-

⁹ P. Haenni: «Le rôle des islamistes dans les révolutions arabes», *Esprit*, diciembre de 2011, p. 123.

¹⁰ *Ibidem*, p. 125.

dad de las personas en torno al Mediterráneo volverá al orden del día. Tratarán de reactivar la Unión para el Mediterráneo, vehículo de integración regional, pero el formato de cada uno de los proyectos se decidirá en función de sus intereses. Propondrán una asociación euro-árabe para sacar las relaciones euro-árabes de la hipoteca israelí. Todos estos proyectos llamados euro-mediterráneos parecían tener un único objetivo: integrar a Israel aun sabiendo que la presencia de ese Estado, en una situación de no resolución del conflicto, no hacía sino contaminar todas las políticas euro-mediterráneas, como se ha podido comprobar en el caso del Proceso de Barcelona y la Unión para el Mediterráneo.¹¹

La cuestión de Palestina volverá al orden del día. Pero hay que desengañarse: aun en el caso de que la cuestión palestina no fuera una apuesta importante en las movilizaciones populares árabes, no es menos cierto que constituye una herida abierta en la conciencia colectiva árabe y un símbolo de su humillación. ¿Cómo se puede imaginar ni por un solo instante que un Egipto dominado por los Hermanos Musulmanes y una coalición de partidos democráticos pueda seguir siendo insensible a los sufrimientos cotidianos del pueblo palestino, asistiendo, como espectador, a la colonización rampante de los territorios palestinos y árabes y a la “judaización de Jerusalén”, tercera ciudad santa del islam? Por otra parte, ¿no fue una de las primeras decisiones de las nuevas autoridades egipcias, después de la dimisión de Mubarak, abrir la frontera entre la Franja de Gaza y Egipto y trabajar por la reconciliación interpalestina?

Debemos recordar de todos modos que desde la llegada al poder de Anwar el Sadat en Egipto, y sobre todo desde el comienzo del régimen de Mubarak en 1981, es decir, desde hace tres decenios, «la congelación de la cuestión palestina se había convertido en un sello distintivo rutinario del sistema internacional».¹² Pero esta política de *statu quo* donde nada se movía a excepción de la colonización israelí siempre activa solo era posible gracias a la colusión entre EE UU y sus aliados regionales, sobre todo Egipto y Jordania. Los nuevos dirigentes volverán a poner en tela de juicio esta ecuación. En cuanto a Jordania, sacudida por el viento de la revuelta, será objeto de fuertes presiones internas y no podrá seguir guardando silencio ante la política israelí en los territorios ocupados.

Estados Unidos intentará entablar contacto con los nuevos Gobiernos árabes para asegurarse su apoyo. Están en juego demasiados intereses norteamericanos: abastecimiento energético, libertad de navegación, sobre todo a través del canal de Suez, contención de Irán, preservación del tratado de paz entre Egipto e Israel. Ningún Estado árabe tiene interés en interrumpir los flujos de petróleo, cerrar el canal de Suez o poner en peligro la libertad de navegación. En cambio, en relación con Irán e Israel, podríamos asistir a divergen-

¹¹ B. Khader, *Europa por el Mediterráneo: de Barcelona a Barcelona*, l'Hamattan-Academia-Cermac, París, 2009.

¹² B. Badie, «Le printemps arabe a révélé l'existence d'un islam hétérogène et composite», *Le Monde*, 23 de enero de 2012.

cias de puntos de vista. Las nuevas políticas exteriores árabes serán más sensibles a un tratamiento más equilibrado de la cuestión nuclear: ¿por qué tiene que ser Israel el único país de la región autorizado a poseer este arma? La nueva diplomacia egipcia, con el apoyo de los otros países árabes, pondría de nuevo sobre la mesa el proyecto de una zona libre de todas las armas de destrucción masiva. En cuanto al tratado de paz con Israel, no se volverá a poner en tela de juicio, pero Egipto, en particular, será menos complaciente con Israel si este país continúa pisoteando el derecho internacional. Además, cabría esperar un aumento de las presiones de las nuevas diplomacias árabes sobre la Administración estadounidense para sacar el proceso de paz de su larga hibernación y acometer de manera resuelta la creación de un Estado palestino. De lo contrario, no sería descartable que se volviera a poner en cuestión el *statu quo* regional, incluida la anulación de los tratados de paz.

La primavera árabe altera el juego internacional. Las sociedades árabes, al rebelarse, hacen que se muevan las líneas. El antiguo orden, dominado por EE UU, se tambalea: se establecerá un orden nuevo cuyos contornos resulta difícil atisbar en esta fase. La fluidez será el sello distintivo del periodo que se inaugura: no habrá ya alianzas definitivas, sino intereses nacionales que defender. La política exterior de los países árabes no será ya obra de “lacayos” bajo influencia: deberá reflejar el sentimiento popular y servir al interés público.

Riesgos y logros de la transición y el fin del mito de la excepción árabe

El mundo árabe atraviesa un periodo que genera a la vez entusiasmo e inquietud. Es un momento histórico crucial y un momento de ruptura. De manera pacífica y con un admirable sentido de la dignidad, los pueblos árabes han logrado lo impensado y lo impensable. Pero solo están al borde de una nueva era, ya que se encuentran todavía en la fase de la pasión revolucionaria y no en la de la razón democrática; el camino que lleva de una a otra será escarpado y los riesgos, legión. Riesgo de confiscación de la revolución por el ejército, de su recuperación por los fieles al antiguo régimen, de perversión por movimientos “radicales”, de corrupción mediante la reactivación de los reflejos regionalistas o tribales. Pero también riesgo de impaciencia de los jóvenes que esperan una mejora de su situación: una economía reactivada, una estabilidad asegurada, una administración eficaz y honesta y apertura a la iniciativa privada.

Todos estos riesgos son reales y no debemos tomármolos a la ligera. Pero, a pesar de las incertidumbres y de las hipotecas del futuro, la primavera árabe sigue siendo una buena noticia. Así pues, debemos alegrarnos de lo que ha ocurrido en vez de preocuparnos de

antemano por lo que podría ocurrir. No es cuestión de ingenuidad y de “angelismo”, sino de lucidez. Porque, a pesar de los riesgos, las buenas noticias son numerosas.

Al contrario que las Casandras, que desgranar sus dudas y exhiben sus miedos ante unos acontecimientos todavía en curso, no es superfluo señalar algunos de los grandes logros de la primavera árabe:

- 1) *Cuatro países árabes se han librado ya de sus déspotas*: Túnez, Egipto, Libia y Yemen. Ben Ali está en el exilio. Mubarak continúa en Egipto, pero es llevado, en camilla, ante un tribunal de su país: algo inédito en la historia contemporánea del mundo árabe. Es cierto que existe el precedente de Sadam Husein, pero su juicio en un Irak bajo ocupación estadounidense se convirtió en un simulacro de justicia. En Yemen, Ali Saleh tuvo que ceder a un plan de transición elaborado por los países del golfo Pérsico y salió del país con destino a EE UU, pero el pueblo reclama su juicio. En cuanto a Gadafi, que calificaba a los rebeldes de “ratas”, fue encontrado en una canalización de alcantarillado y ejecutado sin miramientos.
- 2) *Un quinto país es sacudido por el viento de la revuelta*: Siria. El régimen de Bachar el Asad resiste, pero a costa de una represión incalificable. Al mismo tiempo, cuenta con la fidelidad de su ejército y de sus múltiples fuerzas especiales al mando de parientes o de fieles. Agita el fantasma de la guerra intercomunitaria o del caos a la iraquí. Se aprovecha de las divisiones de la oposición. Se jacta del apoyo de las minorías confesionales, erigiéndose en su protector. Y cuenta con el apoyo incondicional de Rusia y la complacencia interesada de China.

Para él, los manifestantes sirios son simple y llanamente individuos «fuera de la ley» (declaración del ministro del Interior, 28 de enero de 2012), «agentes» a sueldo de quienes quieren desestabilizar y debilitar Siria, «corazón palpitante del arabismo» y «ciudadela inexpugnable frente al sionismo». Forma parte del juego diplomático de Moscú, que bloquea toda resolución de condena del régimen sirio en el Consejo de Seguridad.

Lo que complica la jugada en Siria es que otros desafíos regionales e internacionales se suman a ella: tensiones entre Irán y los países árabes del Golfo, oposición entre suníes y chiíes, competencia entre EE UU y Rusia. La cuestión siria refleja también los bandos opuestos en el territorio libanés: el Hezbolá chií y el Movimiento 14 de Marzo (cristianos y suníes). El régimen sirio lo sabe y se aprovecha de modo admirable de los miedos y las oposiciones.

- 3) *No hay excepción argelina*. En el Magreb, Argelia es el país más expuesto al viento de la revuelta que ha soplado en el vecino Túnez. Pero es también el país que mejor se resiste a él. ¿Podría hablarse entonces de una excepción argelina?

Argelia es una sociedad viva y su historia está jalonada por múltiples formas de lucha: lucha por la independencia (1956-1962), huelgas obreras de 1977, movimiento amazigh (abril de 1980) bajo la etiqueta de movimiento cultural bereber, revueltas popu-

lares de octubre de 1988 (cerca de 500 muertos), llamamiento a la apertura democrática (1989), aparición en 2001 del movimiento popular de la Cabilia y motines insurreccionales de abril de 2001 (132 muertos), marcha de la Cabilia del 14 de junio de 2001, elecciones legislativas interrumpidas (1992), guerra que enfrentó al ejército con los movimientos islamistas –FIS y GIA– en 1992-1999.

Sin embargo, a pesar de la proliferación de luchas, los movimientos populares han seguido siendo incapaces¹³ de alterar el régimen e instaurar una democracia digna de ese nombre. Argelia sigue dando la impresión de ser un oasis relativamente apacible en medio de las revoluciones. Pero esta impresión es falsa y no refleja la realidad argelina.

En realidad, inmediatamente después de la independencia Argelia emprendió un ambicioso proyecto para asentar la independencia y modernizar el país. Fue la fase de la industrialización “industrializante”, de las reformas agrarias y del furor tercermundista. Un contrato social tácito unía al pueblo con sus dirigentes. Argelia aprovechaba la fibra nacionalista y estaba embargada por una suerte de fiebre tercermundista, y hasta llegó a convertirse en paladín de las causas de los pueblos oprimidos por el colonialismo y un orden económico injusto.

Pero la crisis económica de finales de la década de 1970 rompió el contrato social del Estado poscolonial: las primeras revueltas obreras estallaron en 1977. Los programas de ajuste estructural impuestos a los países del Magreb condujeron a los “motines del pan”. En Argelia, estos motines adoptaron la forma de una verdadera revuelta, aplastada de manera sangrienta con cientos de muertos (1988). El presidente Chadli Ben Yedid respondió a las protestas con una apertura del sistema político. La nueva constitución consagró el principio del pluralismo político. El paisaje político se diversificó con la aparición del Frente de Liberación Nacional, partidos democráticos (FFS y RCD) y partidos islamistas (sobre todo FIS). En las elecciones legislativas de diciembre 1991, el FIS resultó vencedor. «Para los dirigentes militares, la transición política se convierte en sinónimo de amenaza», escribe Luis Martínez.¹⁴ Se impidió la transición con el pretexto de que «los islamistas serían un peligro para la nación».¹⁵ Temiendo convertirse en el chivo expiatorio de un movimiento de contestación islamista que le reprochaba estar corrompido y haber traicionado los ideales sociales del país, el ejército provocó la dimisión de Chadli Ben Yedid e interrumpió el proceso electoral. El país se precipitó en la violencia.

Aprovechando su pasado en la resistencia argelina, Buteflika fue elegido presidente en 1999 con el objetivo declarado de poner punto final a la tragedia argelina que había ensangrentado el país desde 1992 hasta 1999. Y en este terreno, forzoso es reconocerlo, ha ganado su apuesta. En cuanto a la apertura del sistema político, no se atisba nin-

¹³ S. Larabi, «Algérie: impuissance des mouvements populaires», *États des résistances dans le Sud - 2010: Monde arabe*, col. Alternatives Sud, Éditions Syllepse/Centre Tricontinental, Paris, 2010, pp. 133-139.

¹⁴ L. Martínez, «Maghreb: vaincre la peur de la démocratie», *Cahier de Chaillot*, n° 115, abril de 2009, p. 19.

¹⁵ L. Abdi, «Le régime algérien après les révolutions arabes», *Mouvements des idées et des luttes*, La découverte, Paris, 2011, n° 66, p. 92.

gún signo en el horizonte. Y si bien Buteflika no aspirará a un cuarto mandato presidencial, será más porque está enfermo que porque haya aprendido las lecciones de sus vecinos tunecino y libio. En efecto, Argelia, aun habiendo sido sacudida por protestas democráticas periódicas, pasa por ser un «dinosaurio en la región».¹⁶ Pero ¿qué es lo que aísla a Argelia de las evoluciones de su región? ¿Por qué esta aparente desmovilización del pueblo argelino?

En primer lugar, el trauma de la guerra de liberación (1956-1962), del aplastamiento con derramamiento de sangre de la revuelta popular en 1988 y de la guerra que enfrentó al ejército argelino con los movimientos islamistas durante la década de 1990 y que causó al menos 150.000 muertos. Escaldados por las tragedias del pasado, los argelinos son reacios a embarcarse en una revuelta cuyo desenlace consideran incierto.

Otro factor es la división de los partidos opositores. La oposición suele estar controlada por partidos cuyos objetivos, orientaciones ideológicas y agendas no son compartidos. Las revueltas tienen dificultades para producir un “efecto de masa”.

A diferencia del ejército tunecino, que permaneció al margen del sistema de Ben Ali y que fraternizó con el pueblo tunecino y lo protegió, el ejército argelino es la base del régimen y su principal beneficiario. Es, por tanto, muy dudoso que pueda adoptar un perfil bajo o siquiera fraternizar con un pueblo en rebeldía. Esta es, sin duda, la maldición argelina.

Todas estas razones explicarían la inercia del régimen argelino. Pero de ahí a afirmar que el pueblo argelino es indiferente a lo que sucede en la región y que está totalmente desmovilizado y desanimado es negar que la sociedad argelina está en ebullición. El descontento es general. El desempleo alcanza tasas inquietantes. La válvula migratoria se cierra. Entre 1990 y 2000, «la moneda local perdió ocho veces su valor, mientras que los salarios no habían aumentado en la misma proporción».¹⁷ En una palabra, las perspectivas de desarrollo son limitadas. Todo esto produce una gran efervescencia social pero que tiene dificultades para encontrar una traducción política. No se acaba de entender, pues, cómo, en vísperas del 50 aniversario de su independencia, en 2012, Argelia puede permanecer al margen de este gran despertar árabe. Pero, por ahora, la reivindicación no tiene por objeto el cambio de régimen, sino que adopta el modo de las reivindicaciones culturales, sectoriales y corporativistas.

No es menos cierto que la primavera árabe se ha instalado ya en la mente de los argelinos. El régimen es consciente de ello. Y así, para evitar la inflamación y desactivar la ira, interviene en todos los frentes: anuncia una serie de reformas, gasta sin medida para comprar la paz social (subvenciones a los productos de primera necesidad, revalorización de las pensiones y de las jubilaciones, aumentos de los salarios, etc.), hace uso de todas las artimañas, en particular mediante una represión más subterránea y selectiva.

¹⁶ J. Garçon, «Un régime immobile au milieu des tempêtes», *Esprit*, diciembre de 2011, p. 101.

¹⁷ L. Abdi, artículo citado, p. 93.

Pero el régimen está atrapado en sus propias contradicciones: no puede permanecer inmóvil en una región que se mueve, pero no puede abrirse porque la apertura podría llevárselo por delante.

Es evidente que la primavera árabe afecta al régimen argelino. Y el hecho de que el régimen multiplique las medidas de precaución para prevenir o amortiguar el contagio demuestra a las claras que es «imposible disociar [el futuro de Argelia] del futuro de las revueltas árabes»,¹⁸ y como recuerda Lahouari Abdi, «el régimen crea un vacío político que le resultará fatal con los cambios en la región».¹⁹

- 4) *No hay excepción monárquica*. Se trata de otra idea preconcebida. Tanto si son petroleras como si no lo son, las monarquías no están protegidas ni por sus títulos de nobleza (descendencia de la familia del profeta, guía de los creyentes o custodia de los santos lugares), ni por la antigüedad de su dinastía, ni por el vínculo simbiótico entre las poblaciones y sus monarcas, ni por los petrodólares o las múltiples rentas de las que se benefician (en particular la renta de las alianzas exteriores).

Pero, a diferencia de las repúblicas, a las monarquías se las considera todavía legítimas. La alternancia biológica es la norma. Como recuerda Abdel Wahab Meddeb, «son monarquías que funcionan como monarquías».²⁰ Nadie, o casi nadie, reclama la salida de los reyes. La palabra *fuera* está ausente de las consignas que se corean en las calles de Rabat o Ammán. Lo que las sociedades árabes rechazan con fuerza son las repúblicas hereditarias que funcionan como monarquías.

Pero la patrimonialización del Estado es también un hecho monárquico. ¿Se conoce con exactitud cómo se gasta el presupuesto saudí y qué parte corresponde al monarca y a los miles de príncipes saudíes y de tribus aliadas? ¿Se ha calculado la fortuna del rey de Marruecos y se ha contado el número de empresas y de *holdings* que le pertenecen? ¿De dónde proviene el presupuesto de la monarquía jordana? Es cierto que el reino de Jordania no acumula unos recursos considerables, pero es un “mendigo rico”. La transparencia económica no es, pues, el punto fuerte de las monarquías, y los secretos están bien guardados.

No es este el único motivo de descontento: todos los regímenes monárquicos, en diversos grados, están expuestos a los mismos problemas sociales agudos: desempleo rampante, escasa apertura del sistema político, desigualdades sociales y regionales, desigualdad entre los sexos. Algunos países monárquicos, como Marruecos, registran una tasa de analfabetismo que raya en el escándalo (40%) y tienen dificultades para reducir las elevadas tasas de desempleo, incluido el de los parados titulados. Otros, como el régimen saudí, tienen un sistema político fiscalizado y deben hacer frente, a pesar del maná del petróleo, a un desempleo nacional que puede superar el 15%. La situación es más

¹⁸ J. Garçon, artículo citado, p. 116.

¹⁹ L. Abdi, artículo citado, p. 97.

²⁰ En *Jeune Afrique*, 17-20 de abril, 2011, p. 35.

compleja si cabe en Jordania, donde a los problemas sociales de corrupción y desempleo se suman los problemas vinculados a las relaciones jordano-palestinas en el interior del reino –donde los palestinos constituyen probablemente más del 60% de la población total–, a la relación del país ante Israel y a la dependencia casi estructural de EE UU.

Hasta hace solo un año, Occidente trataba con un *jefe*, y ahora tendrá que aprender a tratar con *pueblos*. Debemos prepararnos para un reciclaje difícil, pero saludable. La relación se asentará sobre unas bases mejores: intereses recíprocos y valores comunes

Las sociedades árabes han derribado el muro del silencio y del miedo

El espectáculo de unos jóvenes árabes que desafían a su régimen a costa de su martirio es absolutamente fascinante. Con un valor inaudito y un sentido de la dignidad sin igual, las revueltas democráticas de los jóvenes árabes se citan como ejemplo de movimientos populares espontáneos que aglutinan a todas las capas sociales y le han surgido ya imitadores. Esta primavera árabe marcará una época, como la revolución francesa de 1848 y la caída del Muro de Berlín en 1989. Su efecto de demostración se deja sentir ya en las capitales extranjeras, como atestiguan las movilizaciones de los indignados españoles o el movimiento Occupy Wall Street. Es cierto que no existe una relación de causa a efecto, pues las reivindicaciones son diferentes, pero sí hay un efecto de emulación. Se observa en las formas de la movilización social, en la utilización de tecnologías modernas como las redes sociales, en el modo pacífico de manifestación. Es cierto que las consignas son diferentes ya que las revoluciones árabes se dirigen contra los regímenes considerados autoritarios, represivos y corruptos, mientras que los movimientos de los indignados reclaman más igualdad social, más eficacia gubernamental y más oportunidades.

Si los indignados reclaman más justicia, los jóvenes árabes reclaman libertad y justicia. Por consiguiente, las revoluciones árabes se diferencian de las simples revueltas obreras que han salpicado la historia reciente de los países árabes: las revueltas obreras de Argelia en 1977, la protesta de Gafsa (Túnez) en 2008 y las revueltas en el sector textil y algodonero de la ciudad de Mahalla, en Egipto, durante la década de 2000. En cierto modo, las revoluciones democráticas árabes, por su carácter masivo y espontáneo y por su lógica amotinadora, integran las reivindicaciones obreras, superándolas para englobar reivindicaciones más generales: quiere decirse, por tanto, que son a la vez revoluciones democráticas y revoluciones sociales.

Además, por su carácter pacífico, con la excepción del caso especial de Libia, las revoluciones árabes han introducido un modo de lucha especial y eficaz: *al-muthahara al silmiyya* (la manifestación pacífica). Este modo de lucha responde a dos imperativos: no caer en la trampa tendida por el régimen autoritario atacándolo en términos de relación de fuerzas, y no militarizar un movimiento social, pues lo único que se conseguiría de ese modo sería debilitarlo y agotarlo. Ayari y Geisser cuentan a este respecto cómo en Yemen «algunos jefes de tribus llegaban incluso a despojarse de sus sables antes de ir a manifestarse», mientras en Túnez, añaden: «las pistolas automáticas que eran sustraídas a la policía eran devueltas sistemáticamente al ejército republicano».²¹

Los jóvenes árabes han entrado en la modernidad por la puerta grande

Las consignas coreadas son modernas: justicia, dignidad, democracia. Los medios de comunicación y de información han permitido la constitución de un espacio común de la información, de un espacio público compartido. Millones de jóvenes árabes están inscritos en Facebook y tienen acceso a internet. Gracias a los nuevos medios, sobre todo internet, los ciudadanos han comenzado a formar su propia conciencia, a individualizarse y a liberarse de las jerarquías verticales.

Pero los jóvenes no se han contentado con refugiarse en la virtualidad digital: han dejado sus pantallas para salir a la calle. Como dice Benjamin Stora, «limitarse a calificar esta revolución de “ciber-revolución” es reducirla a un aspecto y subestimar la dinámica política y social».²² Lo excepcional ha sido, sobre todo en las revoluciones tunecina y egipcia, «el paso de la soledad del internauta [...] a la euforia colectiva», pues el vínculo colectivo se crea en el mundo real y no en el virtual. No han sido, pues, las nuevas tecnologías en sí mismas las que han hecho las revoluciones, sino «su uso por redes sociales múltiples combinadas con formas muy físicas de compromiso, que ponían en peligro la vida de quienes se arriesgaban a usarlas».²³

Así pues, debemos distinguir tres cosas: el internauta solitario, la red social que crea el vínculo colectivo virtual y el compromiso –es decir, la toma de posesión del ágora– que crea el vínculo colectivo real y el sentimiento de ciudadanía. Para decirlo en términos sencillos: la pantalla de internet hace al individuo, pero el ágora hace al ciudadano. Porque es cuando se invade el espacio público cuando la muchedumbre se vuelve simbiótica, una suerte

²¹ M. Béchir Ayari y Vincent Geisser, *Renaissances arabes: 7 questions clés sur des révolutions en marche*, Les éditions de l'Atelier, París, 2011, p. 24.

²² B. Stora, *Le 89 arabe: réflexions sur les révolutions en cours*, Stock, París, 2011, p. 46.

²³ Ayari y Geisser, *op. cit.*, p. 14.

de «muchedumbre-comunión en la que todas las distancias desaparecen, la igualdad se impone, el individuo deja su lugar a un ser común»,²⁴ a un ser colectivo ciudadano. Por consiguiente, hablar de «determinismo tecnológico», sobrevalorando el papel de las nuevas tecnologías en las revoluciones árabes, sería un error burdo, ya que esto conduciría casi «a deslegitimar el carácter popular de estas revoluciones, reduciéndolas a obra de jóvenes blogueros pacíficos pertenecientes a cierta élite urbana».²⁵ Podría conducir incluso a negar el carácter endógeno y auténtico de estas revoluciones al sospechar que los blogueros árabes eran los instrumentos de un complot urdido en Washington para provocar la caída de regímenes, desde luego aliados, pero incubadores de violencia y de radicalización. Además, conduciría a confundir los gérmenes de la revolución con los simples instrumentos de su propagación. Por último, daría a entender que el *modus operandi* de la “revolución de Facebook” es el mismo en todos los países árabes. Pero la movilización popular en Libia o en Yemen debe poco a este *modus operandi*. Todo esto demuestra a las claras que las tecnologías por sí solas no hacen la revolución y que es la combinación de actor, vínculo y acción lo que conforma, sin lugar a dudas, el carácter inédito de la primavera árabe.

Más importante ha sido el papel de las cadenas de televisión por satélite árabes. Estas emisoras no solo han permitido romper el monopolio de la información que ejercían los regímenes autoritarios, sino que también han contribuido a informar de los acontecimientos en tiempo real y a difundir las imágenes en todo el mundo. A este respecto, el papel de la cadena qatarí Al Yazira ha sido el más notable.

No sé si los occidentales son lo bastante conscientes de la importancia de esta cadena en el espacio mediático árabe. Por una parte, por utilizar una lengua común, estar radicada en un país árabe y haberse beneficiado de un espacio de libertad, por reclutar sus efectivos en todos los países árabes y de todas las tendencias ideológicas, Al Yazira no ha tardado en sobrepasar e incluso eclipsar a los medios nacionales. De este modo, ha abolido las fronteras entre los pueblos árabes y ha contribuido de este modo a forjar un sólido sentimiento identitario común. Por otra parte, al ofrecer a las oposiciones árabes, en muchos casos clandestinas o exiliadas, la posibilidad de expresarse y de darse a conocer, al multiplicar los debates contradictorios, al dar muestras de una profesionalidad indiscutible, es indudable que Al Yazira ha «contribuido a preparar el terreno para las revoluciones en curso».²⁶

Acusada sucesivamente de dar la palabra a los responsables israelíes, de estar cerca de la esfera de influencia islamista, de levantar a los pueblos contra sus dirigentes, de alentar el antiamericanismo popular en la región, Al Yazira no ha cambiado nunca su línea edi-

²⁴ J. Bauchard: «Révoltes et révolutions arabes: contagion et transition», *Moyen-Orient*, julio de 2011, p. 53.

²⁵ Ayari y Geisser, *op. cit.*, p. 36.

²⁶ A. Belkaïd, «Etre arabe aujourd'hui», *Carnets Nord*, Paris, 2011, p. 100.

torial. Al mismo tiempo, se ha impuesto como herramienta imprescindible en el paisaje mediático transnacional, por lo que ha dejado de ser un fenómeno árabe para ser también un fenómeno planetario que rivaliza incluso con la cadena CNN, a la que arrebató el protagonismo a lo largo de 2011. ¿Es casual que la audiencia de la versión inglesa de Al Yazira aumentase en EE UU en un 2.500% entre el 28 y el 31 de enero de 2011, llegando a casi 1,6 millones de espectadores estadounidenses?²⁷

Y dicho esto, no ha sido Al Jazira la que ha hecho la revolución árabe, pero ha desempeñado un papel de amplificador. «Esos millones de árabes que desfilan por las calles, los hemos formado nosotros. [...] Cuesta imaginar esta revolución sin Al Jazira», explica Mohamed Krichen, uno de los fundadores de Al Jazira.²⁸ Puede parecer un alegato *pro domo*, pero esta declaración no está muy lejos de la verdad.

La primavera árabe ha modificado los imaginarios colectivos

Al ser preguntado por una cadena de televisión belga por lo que sentía después de la caída de Mubarak, el trabajador inmigrado de origen marroquí pronunció esta frase: «Por fin estoy orgulloso de ser árabe». La primavera árabe ha cambiado el concepto que tenían los árabes sobre sí mismos.

Pero también ha modificado la imagen al uso que tenía Occidente del mundo árabe. Durante todo 2011, los medios de comunicación occidentales han dejado de fijarse en el velo, el burka, la carnicería *halal*, Al Qaeda, o los piratas somalíes. Tanto en la prensa escrita como en los informativos de televisión, las manifestaciones árabes se han mostrado, analizado, debatido. La palabra «árabe» ha eclipsado la vieja cantinela sobre el mundo «árabemusulmán».

El concepto de la gente corriente también ha cambiado. Se ha producido una mayor empatía hacia unos pueblos que se levantan contra la dictadura y corean consignas modernas (libertad, dignidad, democracia). Más admiración por esos jóvenes árabes que se atreven a desafiar el peligro. Más asombro también ante unas sociedades árabes en marcha, cuando se las imaginaba inertes y adormecidas. En una palabra, la primavera árabe ha *humanizado* la mirada de los otros. «Al final, son simpáticos, son como nosotros; se manifiestan en paz, reclaman la justicia y el derecho...».²⁹ Estas reacciones, oídas aquí y allá,

²⁷ Según *The New York Times*, citado por Jules Crétois, «Al-Jazeera: révolution sur petit écran», *Tel Quel*, Marruecos, 10-12 de febrero de 2011.

²⁸ Citado por Benjamin Barthe, «Al-Jazira: téléévolution», *Le Monde*, 7 de marzo de 2011, p. 14.

²⁹ H. Abidi, *Manifeste des arabes*, Encre d'Orient, París, 2011, p. 94.

son reveladoras del cambio del concepto sobre los árabes. Por eso el Mediterráneo recupera su vocación de mar-madre (*mer-mère*; la expresión es de Edgar Morin) mientras islamófobos y xenófobos de toda laya quieren convertirlo en una barrera entre “nosotros” y “ellos”.

La primavera árabe obliga a EE UU, y sobre todo a Europa, a revisar su política de complacencia, y aun de colusión, con los dictadores árabes. Porque es probable que haya pasado el tiempo en que los regímenes árabes no eran más que peones, manipulables a merced, con la única función de esquilmar a sus pueblos y cumplir funciones internacionales: gendarmes del *statu quo*, centinelas antimigratorios que ejercían una labor policial a distancia, o escudos antiterroristas.

Con su valentía, las sociedades árabes han demostrado la vacuidad y la ineptitud de las tesis culturalistas sobre la supuesta “excepción árabe”. Han demostrado la fuerza de los pueblos cuando se levantan y derriban el muro del miedo

En el futuro asistiremos a una mayor autonomización de las políticas exteriores árabes y a una liberación gradual de las misiones que tradicionalmente se confiaban a los regímenes árabes. No habrá ruptura ni con EE UU, ni, *a fortiori*, con los países de la Unión Europea. Pero es indudable que habrá una exigencia de igualdad y respeto. Hasta hace solo un año, Occidente trataba con un *jefe*, y ahora tendrá que aprender a tratar con *pueblos*. Debemos prepararnos, pues, para un reciclaje quizá difícil, pero saludable, pues la relación se asentará sobre unas bases mejores: intereses recíprocos y valores comunes.

A modo de conclusión

¿Cabe afirmar que desde 2011 el mundo árabe ha entrado en una nueva era? La respuesta es afirmativa. Recuérdese la rapidez con que la chispa de la inmolación de Buazizi inflamó al conjunto de los países árabes. Jefes de Estado a los que se consideraba indestronables han sido descabalgados. Otros vacilan. Y otros tiemblan en su pedestal y para mantenerse en él tienen que multiplicar las promesas de reformas, distribuir subsidios, empleos públicos y favores.

En estas revoluciones a la vez sociales y democráticas, los jóvenes (que constituyen el 45% de la población total de los países árabes, 360 millones) han sido la punta de lanza. Cultivados y menos cultivados, conectados o no, dotados de un valor asombroso, han toma-

do posesión del espacio público con un vínculo simbiótico y un impulso ciudadano. Su movilización es espontánea, cívica, pacífica, suprapartidista, sin jefes, sin control. Por eso han logrado lo impensable: deshacerse de varios dictadores, algo que Bin Laden y compañía, con toda su violencia ciega, nunca lograron hacer realidad. En cierto modo, merced a su movilización colectiva y pacífica, los jóvenes árabes habían matado ya a Bin Laden, política y simbólicamente, antes de que EE UU lo eliminara físicamente. Es sin duda uno de los logros de la primavera árabe.

El otro logro es el «instinto de la libertad».³⁰ Y el instinto de la libertad es contagioso, porque está en el corazón de las aspiraciones populares más profundas. Estas aspiraciones tienen causas profundas: el cansancio general de regímenes gastados, envejecidos, represivos y predadores, el sentimiento de vergüenza y humillación de ser gobernados por déspotas sin categoría, y la impaciencia de los jóvenes ante una situación bloqueada.

Por eso la primavera árabe se vive como un orgullo recuperado, como una revolución de la dignidad. El concepto de los árabes sobre sí mismos ha cambiado. De pronto, incluso el de los otros se ha vuelto más atento, más emotivo, casi empático.

Con su valentía, las sociedades árabes han demostrado la vacuidad y la ineptitud de las tesis culturalistas sobre la supuesta “excepción árabe”. Han demostrado la fuerza de los pueblos cuando se levantan y derriban el muro del miedo. Han aportado la prueba de que si bien su lucha es nacional, su identidad colectiva es árabe. Así pues, lo que está en juego en el mundo árabe no es solo la democracia en los Estados, sino la independencia de toda la región.

Naturalmente, los países árabes están hoy en la fase de efervescencia, y en algunos casos en plena pasión revolucionaria, y no en la etapa democrática, y el tránsito de una fase a otra será tortuoso y, en ocasiones, arriesgado. Riesgo de confiscación, de recuperación, de secuestro, de perversión. Y riesgo de incertidumbre y de duda.

Pero sean cuales sean los riesgos, las incertidumbres y las hipótesis, el mundo árabe no será ya el mismo.

³⁰ A. Wahab Meddeb, en *Jeune Afrique*, 17-30 de abril de 2011, p. 34.

**España ante el Comité de Derechos Económicos,
Sociales y Culturales de la ONU**

165

Periscopio



España ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU¹

El presente artículo recoge la denuncia presentada por diversos organismos de la sociedad civil del asalto a los derechos sociales en el contexto de la actual crisis en España. El informe conjunto de la sociedad civil pone de relieve el creciente deterioro en las condiciones de vida de gran parte de la población y las importantes repercusiones que este tendrá en el disfrute de los derechos humanos a medio y largo plazo.

El próximo mes de mayo, España comparece ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (Comité DESC). Este Comité está compuesto por un grupo de expertos independientes que supervisan la aplicación y cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) por los Estados que son parte del mismo. España ratificó el PIDESC en 1977 y entre los mecanismos de supervisión de este Tratado Internacional se encuentra el examen periódico ante el Comité. Cada cinco años, los Estados miembros deben presentar un informe ante el Comité, donde recojan las medidas realizadas para hacer efectivos los derechos consagrados en el Pacto. El Comité examina el informe aportado por el Estado así como otros informes alternativos realizados por organizaciones de la sociedad civil, y emite un documento con «Observaciones Finales» que recoge sus preocupaciones y sus recomendaciones al Estado.

El próximo examen de España ante el Comité DESC tiene una especial relevancia, debido a la situación actual de profunda crisis económica en la que España se halla inmersa y que ha afectado negativamente al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales. Debido a ello, 19 organizaciones de la sociedad civil, coordinadas por el Centro por los Derechos

¹ Para mayor información, véase el Informe Conjunto al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, presentado por el Centro por los Derechos Económicos y Sociales, el Observatori DESC y otras 18 organizaciones de la sociedad civil española con motivo del examen periódico de España en mayo de 2012, accesible en: <http://www.cesr.org>.

Económicos y Sociales (CESR por sus siglas en inglés) y el Observatori dels Drets Econòmics, Socials i Culturals (Observatori DESC), presentaron un informe conjunto al Comité con motivo del examen de España en la 48.^a sesión del Comité, que tendrá lugar en mayo en Ginebra.

El informe alternativo presentado por las organizaciones de la sociedad civil ofrece información complementaria al informe presentado por el Estado español en junio de 2009 y destaca áreas de preocupación que revelan el incumplimiento del Estado español respecto a sus obligaciones en el marco del PIDESC. De especial preocupación para las organizaciones que remiten el informe son: la notable regresividad en la protección y el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales que podrían suponer las políticas adoptadas por el Estado en respuesta a la crisis económica y financiera; la desigual distribución de recursos en el país que da lugar a diferencias y a vulneraciones en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales dependiendo de la zona geográfica; y la ausencia de medidas de protección social para paliar el impacto de la crisis sobre los derechos de personas o poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad, como las mujeres, los trabajadores migrantes, las personas con discapacidad, la comunidad gitana y la infancia. El informe también pone en evidencia la deficiente rendición de cuentas por parte del Estado y la ausencia de mecanismos para la participación real y efectiva de la sociedad civil en la toma de decisiones en materia económica y social.

Tal como reconoce el informe, desde el último examen de España ante el Comité en 2004, se han producido ciertos avances positivos en algunos aspectos de los derechos económicos, sociales y culturales. España fue el primer país europeo en ratificar el Protocolo Facultativo al PIDESC, que establece un mecanismo de denuncias con respecto a violaciones de los derechos consagrados en el Pacto. El Informe Periódico presentado por el Estado recoge estos y otros avances que ha habido en materia de ratificación de instrumentos internacionales relativos a los DESC y su incorporación en el orden jurídico interno. Sin embargo, a diferencia de lo que señalan las directrices del Comité para la realización de los informes estatales, el informe no refleja la situación actual de los derechos económicos, sociales y culturales en el país ni explica los esfuerzos que hubiera realizado para garantizar su plena efectividad a través de las políticas públicas pertinentes. Para que el Comité pueda evaluar el grado de cumplimiento del Pacto, es necesario que los Estados no sólo proporcionen información del marco legal nacional, sino también de la traducción de estas normas en políticas, de los recursos dedicados a estas y del correspondiente impacto de la acción gubernamental en el pleno disfrute de estos derechos. Las organizaciones de la sociedad civil resaltan la escasa información brindada en el informe del Estado español en relación a las consecuencias para los DESC de las medidas impulsadas en los últimos cinco años en el contexto de la crisis económica, medidas que están provocando un retroceso acelerado en el disfrute de estos derechos.

El informe conjunto de la sociedad civil pone de relieve el creciente deterioro en las condiciones de vida de gran parte de la población y las importantes repercusiones que este tendrá en el disfrute de los derechos humanos a medio y largo plazo. Según los datos que recoge el informe, en la actualidad es posible constatar un menoscabo importante en las condiciones de vida de una gran parte de la población: la tasa de paro ha alcanzado el 23% de la población activa, porcentaje que casi se duplica en el caso de los jóvenes menores de 25 años; el número de hogares con todos sus miembros en paro sobrepasa el millón y medio; el desempleo ha golpeado duramente la capacidad económica de las familias, lo que ha producido un aumento de familias que se encuentran por debajo del umbral de pobreza. También son demoledoras las cifras sobre pobreza infantil, que señalan que una cuarta parte de los menores de 17 años en España viven en hogares por debajo del umbral de pobreza, lo que supone la segunda tasa más alta de pobreza infantil del conjunto de países de la OCDE. Además, el número de personas que está en riesgo de perder o que ha perdido sus hogares por impago de hipoteca también ha ido en aumento en los últimos años: desde 2007 se han iniciado más de 300.000 procedimientos de ejecución hipotecaria.

El informe alternativo presentado por las organizaciones de sociedad civil ofrece información complementaria que revela el incumplimiento del Estado español respecto a sus obligaciones en el marco del PIDESC

Algunos colectivos, debido a su situación de mayor vulnerabilidad social, están sufriendo especialmente los efectos de la crisis y se enfrentan con mayores dificultades para poder disfrutar de los derechos económicos y sociales, en particular las personas inmigrantes, la comunidad gitana, las personas con algún tipo de discapacidad, las mujeres y la infancia. Cada apartado del informe presenta datos y observaciones desde la perspectiva de una amplia gama de organizaciones de la sociedad civil que apuntan a los principales problemas con los que estas se enfrentan en relación a los DESC en España. Entre ellos se encuentran organizaciones que velan por los derechos de la infancia, de las mujeres, de las personas con discapacidad, las personas sin hogar y las personas LGBT (lesbianas, gays, bisexuales y trans) y de la comunidad gitana, así como organismos especializados en salud, vivienda, pobreza y cooperación al desarrollo.

La crisis económica ha sido el factor determinante que no sólo ha afectado de forma negativa el disfrute de los DESC en España, sino que también ha determinado las políticas impulsadas por las sucesivas administraciones a la hora de afrontarla. Durante los últimos dos años (2010-2011), la anterior Administración implementó una serie de medidas de austeridad que hasta la fecha no han logrado estimular la economía ni tampoco paliar las con-

secuencias negativas de la crisis sobre los derechos económicos, sociales y culturales, tal y como muestran diversos indicadores sociales. En agosto de 2011, el Congreso aprobó una reforma que modifica el artículo 135 de la Constitución y que entrará en vigor en 2020. Esta modificación establece que todas las Administraciones Públicas deben adecuar sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria, sin que puedan incurrir en un déficit estructural que supere los límites establecidos por la Unión Europea. Los recortes presupuestarios anunciados en abril de 2012 han supuesto una reducción drástica del gasto público social, y perjudican todavía más el ejercicio por parte de los sectores más desprotegidos de la sociedad de sus derechos a la salud, a la educación, a la vivienda, a la protección social y a un nivel de vida adecuado.

Más aún, la forma acelerada en la que estas medidas han sido adoptadas ha impedido una participación activa de la ciudadanía en el proceso de debate y toma de decisiones, así como una evaluación rigurosa del impacto que estas medidas pudieran tener en los derechos humanos a corto y largo plazo, sobre todo para los colectivos más vulnerables. Este es el contexto en el cual la creciente frustración social ha desembocado en una serie de movilizaciones masivas, especialmente en las personas jóvenes, con reivindicaciones relacionadas con los derechos sociales.

Entre las obligaciones asumidas por los Estados al ratificar el PIDESC figura la adopción de medidas «... especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos” (artículo 2.1). Diversos organismos y actores internacionales han señalado que los recortes presupuestarios que podrían suponer un retroceso en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales deben ser el último recurso a emplear, tras una cuidadosa evaluación sobre el conjunto de alternativas posibles y el estudio de formas alternativas de generar ingresos. En este sentido, cabe destacar la necesidad de una política efectiva de lucha contra el fraude y la evasión fiscal: según datos del Sindicato de Técnicos del Ministerio de Hacienda (GESTHA) recogidos en el informe, la pérdida de ingresos que supuso la economía sumergida en España ascendió a 88.000 millones de euros en 2010 y casi tres cuartas partes del fraude fiscal (72%) es cometido por las grandes empresas y fortunas.

Las organizaciones de la sociedad civil solicitan al Comité que inste al Estado español a no adoptar medidas regresivas y que tome en cuenta sus obligaciones bajo el PIDESC a la hora de diseñar, implementar y evaluar estrategias tendentes a la recuperación económica. Según argumentan, la crisis económica no puede ser una justificación para relegar a un segundo plano los derechos económicos, sociales y culturales, sino que su protección debe tener carácter prioritario en la agenda estatal. El Estado español debe realizar los mayores

esfuerzos para dedicar el máximo de sus recursos disponibles a la implementación de programas y medidas tendentes a la protección, sin discriminación, de los grupos en situación de vulnerabilidad social y económica. El Estado, además, debe aportar información y rendir cuentas por los impactos sobre los derechos humanos que acarrearán las medidas de austeridad, y por las opciones de política fiscal que adopta.

Los derechos económicos, sociales y culturales se encuentran consagrados en la Constitución española. Aunque no son considerados como derechos fundamentales con el mismo rango que los civiles y políticos, la Constitución afirma que estos derechos deben ser principios rectores de la política social y económica que han de informar la legislación positiva y la práctica judicial. Por lo tanto, las organizaciones de la sociedad civil instan a que se apliquen estos principios a la hora de diseñar políticas para hacer frente a la crisis, y que se precisen normas que concreten, desarrollen y doten de garantías a estos derechos para que puedan ser reclamados ante los tribunales. Actualmente, la justiciabilidad de los derechos sociales en España se enfrenta con diversos obstáculos normativos y administrativos que dificultan o impiden el acceso a la justicia por parte de aquellas personas y comunidades que ven vulnerados sus derechos.

Ante los obstáculos que plantea el ordenamiento jurídico español para la exigibilidad de los derechos sociales, el examen ante el Comité DESC de Naciones Unidas supone un mecanismo de rendición de cuentas todavía más valioso. Representa además una oportunidad única para que la sociedad civil fiscalice el cumplimiento del Estado con sus obligaciones en materia de derechos sociales, presentando informes alternativos que permiten señalar las lagunas y las incoherencias del Estado a la hora de cumplir con estas obligaciones. Mientras que el Gobierno centra sus esfuerzos en demostrar que cumple con las obligaciones políticas impuestas por Bruselas, la sociedad civil española recurre a otra instancia de vigilancia intergubernamental en Ginebra, para hacer que sean las obligaciones de derechos humanos las que prevalezcan como principios rectores de las políticas económicas, sociales y fiscales que adopte el Gobierno para salir de la crisis.

I. EUSKADI: PAZ Y LIBERTAD

Un nuevo tiempo de libertad

Patxi López

¿El fin de la violencia?

Víctor Urrutia Abaigar

¿Un nuevo tiempo para estructuras imprecederas?

Xabier Aierdi

Euskadi: paz y libertad

Irune Aguirrezábal Quijera

Adecuación para el final de ETA

Inés Ibáñez de Maeztu Izaguirre

¿Porqué mi madre tapaba las chaquetas?

Esther Martínez

El punto cero de un proceso vasco de paz

Paul Ríos

El papel de las víctimas en el final de ETA

Jesús Loza

Lortu dugu

Isabel Urkijo

Tiempo de reconciliación

Ángel María Unzueta

II. SOCIEDAD INTERNACIONAL EN MUTACIÓN

Colombia rural: entre el amor a la tierra y la disputa por el territorio

Equipo del Convenio Colombia –MPDL–

III. CONFLICTOS INTERNACIONALES

Palestina en UNESCO

Servando de la Torre



IV. OTRAS DIMENSIONES DE LA PAZ

Pacifismo y medio ambiente en la revista

Tiempo de Paz

Teresa Ribera

VII. DOCUMENTACIÓN

Discurso del Lehendakari Patxi López (decálogo)

Declaración de ETA



Revista Trimestral • Martos, 15 • Tel.: 00 34 91 429 76 44

Fax: 00 34 91 429 73 73 • E-mail: mpdl@mpdl.org • 28053 MADRID

SUSCRIPCION ANUAL (4 números) - España 40 € • Resto Europa 65 € • Resto mundo 90 \$US

Números sueltos: España 11 € • Resto Europa 21 € • Resto mundo 29 \$US

Socio Movimiento por la Paz –MPDL–: 30 €

Cuota joven Socio-Suscriptor para menores de 30 años: 70 € (oferta válida solo para España)

Nombre y Apellidos _____ NIF/CIF _____

Empresa/Institución _____ Dirección _____

Localidad _____ Provincia _____ C.P. _____

Teléfono _____ E-mail _____

Nº cuenta bancaria
(20 dígitos)

| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|
| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|

Muy Señores Míos: Les ruego que a partir del día de la fecha y con cargo a mi cuenta Nº _____ abonen el recibo de suscripción a la revista "TIEMPO DE PAZ", que a mi nombre presentará el MOVIMIENTO POR LA PAZ, EL DESARME Y LA LIBERTAD, por un valor de €.

Atentamente

_____ a _____ de _____ 201__

FIRMA:

Le informamos que los datos personales recogidos en este formulario serán incorporados a las bases de datos de MPDL, para la gestión de asociados y suscriptores y envíos informativos sobre actividades propias desarrolladas por MPDL.

Le solicitamos que cualquier modificación/actualización posterior de sus datos se resuelva mediante escrito a la dirección indicada más adelante.

De acuerdo con la Ley Orgánica 15/1999 Vd. Tiene derecho en cualquier momento a acceder, rectificar o cancelar los datos relevantes a su persona incluidos en nuestras bases de datos en la siguiente dirección: C/ Martos, 15. 28053 Madrid".

**Entrevista a Rafael Poch-de-Feliu.
La crisis, la República Popular de China y
la construcción europea**

Salvador López Arnal

173

Entrevista

Entrevista a Rafael Poch-de-Feliu

La crisis, la República Popular de China y la construcción europea

«La oposición a la guerra es más necesaria que nunca, porque la guerra es la respuesta clásica a la crisis. El antibelicismo y el antiimperialismo –es decir la oposición al abuso y dominio de los países más fuertes sobre los más débiles e independientes– son imperativos para un movimiento social europeo que quiera contestar lo que está pasando en las esferas social y económica».

Rafael Poch-de-Feliu estudió historia contemporánea en Barcelona e historia de Rusia en Berlín. Corresponsal de Die Tageszeitung en España, redactor de la agencia Dpa en Hamburgo y corresponsal itinerante en Europa del Este entre 1983 y 1987, ha sido también corresponsal del diario barcelonés La Vanguardia en Moscú, China y, en la actualidad, en Berlín. Entre sus numerosas publicaciones, cabe destacar los tres ensayos siguientes: Tres preguntas sobre Rusia: estado de mercado, Eurasia y fin del mundo bipolar (Icaria, 2000), La gran transición. Rusia, 1985-2002 (Crítica, 2003, con prólogo de Roi Medvedev) y La actualidad de China. Un mundo en crisis, una sociedad en gestación (Crítica, 2009).

Pregunta: Me gustaría preguntarle, en primer lugar, por las dimensiones y características de la crisis económica, política y social en la que seguimos inmersos. ¿De qué estamos hablando exactamente cuando hablamos de crisis?

Respuesta: Esta crisis tiene tres niveles. Uno es el financiero, el desmoronamiento del piramidal castillo de naipes especulativo/ladrón. El segundo es la consecuencia que ese desmoronamiento tiene en la «economía real», con empresas que cierran, sectores inflados que se desinflan, gente que pierde su trabajo y una generación de jóvenes sin futuro. El tercer nivel es el principal: se trata de la crisis asociada al «cambio global antropogénico» del que el calentamiento global es el escenario más conocido y popular. Este tercer nivel es superior, porque contiene los demás niveles y mucho más. A su lado la cri-

Salvador López Arnal es profesor de la UNED y del Instituto Puig Castellar de Santa Coloma de Gramenet

sis del neoliberalismo es algo anecdótico, una nota a pie de página. El reto de la «crisis neoliberal» cuando apareció en 2008, era aprovecharla para atajar toda la crisis en su conjunto, con una transición energética, un cambio de modelo, de contabilidad, de racionalidad económica, de relación con el medio y, naturalmente, de valores. Avanzar en esa dirección. Lo que se denominó *New Green Deal*. De momento ni siquiera se ha reconocido la crisis del neoliberalismo y la crisis financiera se afronta con recetas neoliberales y leyendas nacionales que nos llevan de regreso al siglo XIX. Respecto a la gran crisis, la cumbre de la ONU sobre cambio climático de Durban ha dejado bien claro el desfase entre la urgencia del cambio que se precisa y la ceguera de la respuesta. Todo sumado, resulta difícil imaginar una situación más necia y miserable.

Cuando las instituciones internacionales como la ONU, ya llevan años dedicando grandes eventos, esfuerzos y acuerdos al calentamiento global, las políticas económicas nacionales deberían poner el cambio de modelo en el centro de su estrategia a medio y largo plazo. Ni siquiera en Alemania, uno de los países pioneros del movimiento “verde”, se habla de eso en las instituciones como se debería. Y no es casualidad. Por un lado, las instituciones de nuestras democracias no están diseñadas para el largo plazo, sino para un “usar y tirar” de cuatro o cinco años. La transición energética exige estrategias a quince, veinte, treinta años vista, pero la mirada de nuestros gobernantes no alcanza mucho más allá de las próximas elecciones. Por otro lado, la estructura económica-empresarial regida por el beneficio determina mucho cualquier proyecto de cambio energético: los mismos monopolios e intereses que alimentan el calentamiento son los nuevos líderes eólicos y solares. Las nuevas energías en manos de las viejas estructuras sin duda no son lo mismo, pero tampoco son la solución. No se saldrá de esta crisis sin profundas reformas estructurales e institucionales. Tales reformas precisan de un fuerte movimiento social internacional.

Pregunta: La crisis golpea con especial fuerza en países considerados hasta hace relativamente muy poco tiempo «sociedades sólidas y fuertemente desarrolladas». Usted que ha sido corresponsal en Rusia y China, ¿cree que estos dos países, que forman parte de los BRICS, están también en crisis?

Respuesta: Evidentemente de esa crisis planetaria, de civilización podríamos decir, no escapa nadie, aunque no afecte a todos por igual. En un sentido más conciso, la “crisis” ha sido el medio ambiente “natural” en el que han vivido centenares de millones de seres humanos en el tercer mundo. Los pobres del mundo nunca tuvieron vida sin crisis. Tuvieron problemas de alimentación, de escolarización, de sanidad, de trabajo y también son los que más sufren el deterioro ambiental... Efectivamente, lo nuevo es que ahora algo de eso también se nota en los países centrales que son sociedades de clases.

Los BRICS contienen realidades tan diferentes como las de Rusia y China. Rusia tiene la enorme ventaja de su óptima relación entre población y recursos, de lo que se deriva un gran potencial de autosuficiencia y autonomía. China lo tiene todo en contra desde ese punto de vista: tiene la relación más crítica entre (mucho) población y (pocos) recursos. Una gran exposición a los vaivenes de la economía global, una gran vulnerabilidad. Su situación es crítica. Ningún país del mundo concentra como China los problemas de la crisis global. Dicho esto, China es un país mucho mejor gobernado que Rusia. Sus dirigentes son, seguramente, los más conscientes de la fragilidad que gobiernan. Tienen pensamiento estratégico, planifican a largo plazo y tienen mayor capacidad de gobierno, de llevar al país en un sentido o en otro, que los occidentales. En sus relaciones internacionales, incluido el ámbito militar, son prudentes. Desde luego todo eso no es una garantía de éxito. Simplemente matiza su crítica situación. Así, la paradoja para ambos países es que, hoy por hoy, estando China objetivamente mucho más expuesta a la crisis, es Rusia la que tiene más probabilidades de sufrir convulsiones sociales y políticas a corto y medio plazo.

Pregunta: Pero si me permite, en los ambientes de izquierda –hay excepciones desde luego, pienso en Losurdo, por ejemplo–, aun admitiendo lo que acaba de señalar sobre la política internacional de la República Popular de China, no se suele hablar muy bien del desarrollo económico y político del país asiático. Se considera que en China rige sin bridas un capitalismo salvaje que genera grandes desigualdades, nada que ver con ninguna noción consistente de socialismo por demediada que esta sea, y que el Partido Comunista que dirige el país se ha convertido –como ocurrió en otras experiencias históricas– en una casta, densamente poblada de empresarios sin entrañas, que tiene como finalidades centrales la acumulación de poder y beneficios particulares. La situación social, la vida de las clases trabajadoras chinas importa muy poco en su apuesta.

Respuesta: China contiene realidades que permiten pintarlo todo muy negro, pero también tiene algunas virtudes muy importantes. Mi libro sobre China intenta presentar la realidad compleja de un país que es paradigma de la crisis mundial, algo que me parece más realista y adecuado que recrearse en las leyendas de la «nueva amenaza china» y la «próxima superpotencia hegemónica», que nos vende el *mainstream* mediático. La expansión desarrollista china evidencia, en última instancia, la inviabilidad de la economía mundial inventada por Occidente. Los éxitos chinos de los últimos treinta años se han realizado sobre modelos en crisis, lo que contiene más certezas que sospechas de que hay muchos desastres incluidos en ellos. Lo que afirmo es que si los chinos logran salir de la crisis antropogénica, de la crisis de civilización mundial, pese a su manifiesta desventaja en población, recursos, etc., entonces quiere decir que todos los demás podemos salir de ella. Esa es la gran «Actualidad de China», que da título a mi libro.

Respecto al debate sobre el carácter malvado del capitalismo chino o de si queda algo de “socialista” en China, como periodista me aburre un poco y me parece estéril. El sistema chino, su economía, está inserto hasta el cuello en una economía global capitalista de la que, como fabricante de productos baratos con poco valor añadido, es muy dependiente. Al mismo tiempo, en China hay dos datos importantes muy poco “capitalistas”.

Pregunta: ¿Qué dos datos muy poco “capitalistas” son esos?

Respuesta: En primer lugar el Estado chino no pertenece a los ricos ni a los capitalistas, sino que estos son siervos del primero. No tiene nada que ver con “justicia”, con “mejor” o “peor”, pero es diferente. El Estado no está subordinado a los capitalistas chinos, sino al revés. Eso es un hecho.

En segundo lugar, la mayoría de la población, los campesinos, vive inserta en un sistema cuyo centro es el acceso igualitario a la tierra, lo que contradice uno de los principios esenciales del capitalismo: el de que los productores pierden por completo el control sobre los medios de producción. Pero si en ese sentido China no es “capitalista”, eso no quiere decir que sea “socialista”. Me parece que los “ismos” explican poco y mal el sistema chino. Para comprenderlo es más recomendable atender a dos cosas: la propia tradición china y la lógica de los países en desarrollo, su intento de salir del agujero.

El sistema chino tiene por objetivo afirmar una China próspera y estable en clave china. En ese objetivo caben diferentes “ismos”. Eso lo hemos visto en la historia reciente, desde el colectivismo maoísta hasta el neoliberalismo de Deng Xioping y Jiang Zemin, unos zigzags incomprensibles pero que están claramente unidos por ese propósito pragmático. Si nos metemos en él, veremos que China fue el único país que era consciente de su crítica posición en la globalización antes de la aparición de la crisis. En 2002, cuando llegué a Pekín, sus dirigentes ya pensaban en cambiar, o enmendar, el modelo neoliberal americano de Jiang Zemin: en pasar de un modelo puramente exportador, muy dependiente del mercado global y expuesto a sus vaivenes, a un tipo de desarrollo más endógeno y basado en el consumo interno. Para ello era necesario invertir más en la población pobre, para que ésta pudiera consumir y alimentar el nuevo esquema con su consumo y su gasto.

También había conciencia de que con la enorme desigualdad creada no habría estabilidad a medio y largo plazo. Y la estabilidad es un norte del régimen chino, que yo defino como un despotismo benevolente y como una dictadura que es a la vez un “sistema abierto”, pues en su misma identidad esa dictadura incluye el reconocimiento de su profunda imperfección, algo muy diferente no solo del sistema soviético anterior a Gorbachov, sino también de nuestras democracias. Bien, en cualquier caso, de aquella conciencia de ines-

tabilidad nacieron la recuperación del concepto confucioniano de «pequeño bienestar» (Xiakoang) y la retórica de la «sociedad armoniosa» que tienen una sonoridad socializante. China se propone ahora crear un sistema de seguridad social para su enorme población, una labor extraordinaria. Si en los noventa realizaba experimentos capitalistas en ciertas regiones, ahora hay experimentos “sociales” como el de Chongqing, que recuperan cierto discurso maoísta nivelador... Todo eso, unido a la supremacía de lo político, al control que el partido tiene de las finanzas (el jefe del Banco central es nombrado por el partido y los jefes de los principales bancos son miembros del comité central), permite al régimen un control de la situación y una capacidad de juego mayor que la que existe en Occidente...

Insisto, China es un país que ha protagonizado enormes cambios de línea en su historia reciente. Si fuera necesario, creo que podría volverse a poner el uniforme maoísta, no para hacer la política de los años sesenta, pero sí para cambiar radicalmente de línea... Dicho esto, regreso a lo que me parece más importante: que el país presenta las contradicciones planetarias en su máxima concentración. Si el crecimiento se detiene, el país puede inaugurar un nuevo «gran desorden» (*da luan*), un concepto chino parecido al ruso de *smuta* que describe las etapas de caos que jalonan su historia. Que sus dirigentes sean conscientes de la fragilidad que gobiernan, no significa que vayan a tener éxito. Y un último apunte...

Pregunta: Adelante con él.

Respuesta: Contra lo que se cree, la sociedad china es enormemente rebelde. Hasta ahora los movimientos sociales, obreros y campesinos, en China han sido algo esporádico y descentralizado, no conectados entre sí. Cuando aparecen, el sistema intenta usar más la mano derecha que la represión, aunque haya cuadros de represión muy crudos. En los últimos años ha habido, además de la crónica de explotación y opresión a la que son tan sensibles medios de comunicación tan “sociales” como el *Wall Street Journal* o el *Financial Times*, subidas de salarios, mayor margen de actividad sindical y mayor atención a los intereses campesinos. Pero China es un mundo en el que conviven situaciones y procesos muy contradictorios. Una de las preguntas del siglo es, sin duda, la de los movimientos sociales en China, especialmente el movimiento de los obreros, la mayor clase obrera del mundo, y de los campesinos.

Pregunta: Me gustaría centrarme ahora en la Unión Europea. ¿Qué nos ha llevado a una situación tan dura y compleja? ¿La precipitada apuesta por el euro? ¿La propia construcción europea diseñada con orientaciones neoliberales? ¿Los tratados que se han ido acordando frecuentemente de forma poco democrática?

Respuesta: La película empezó con una crisis inmobiliaria que arruinó a los bancos que apostaron por aquella estafa piramidal, luego dio lugar a nuevas apuestas especulativas con

las materias primas y en los mercados financieros. Ahora la especulación se ceba con la deuda de los países europeos periféricos. La existencia de una moneda común así como de instrumentos, instituciones, políticos y mentalidades que fueron diseñadas, y rodaron durante treinta años, al servicio del beneficio privado, complican la situación. De momento, la “solución” que ese conglomerado ha generado es la política de sobredosis de ajustes que conduce a un desastre manifiesto. En líneas generales esa política va contra los sectores sociales más débiles y favorece, por lo menos a corto plazo, a los países europeos más fuertes, lo que genera discursos nacional-populistas de ida y vuelta y ha abierto una espiral desintegradora en la Unión Europea. Supongo que esa política acabará cambiando. En cualquier caso, si en 2008 hubiera habido huelgas generales en dos o tres países más, además de en Grecia, no creo que se hubieran atrevido con la actual receta.

De momento los Gobiernos siguen a remolque de los grandes bancos inversionistas y compañías de seguros. En diciembre el Banco Central Europeo (BCE) otorgó a los bancos privados créditos a tres años por valor de 489.000 millones de euros con un interés del 1%. Ese dinero no se utiliza para inversiones y créditos en la economía real. Muchos bancos compraron con ese dinero deuda española e italiana, que renta intereses especulativos de hasta el 6%, pero la mayoría simplemente aparcó el dinero en el propio BCE. La financiación privada de los Estados es ruinoso: si el BCE comprara la deuda europea, el ahorro sería enorme y se acabaría con la especulación con los bonos, pero el Gobierno alemán se opone, por una mezcla de dogmatismo y estupidez. Mientras tanto, la propia Alemania, y otros países de la Europa del norte, se benefician de la situación porque refinancian su propia deuda sin intereses al actuar como refugio seguro. Todo eso genera resentimiento en el sur y es claramente disolvente para la cohesión europea. Así que la irracionalidad es doble: económica y política. Todo eso es resultado de una Europa construida a la medida de los negocios, empresa en la que la socialdemocracia europea ha tenido una responsabilidad central. Ese es el “defecto de construcción” y la ausencia de democracia es su consecuencia lógica.

Respecto a la Unión Europea, vista con perspectiva histórica es una solución a lo que había antes: naciones que guerreaban constantemente entre sí. Por eso hay que conservarla, reformándola. Para ello hay que poner los intereses generales de la ciudadanía por delante del negocio, lo político por delante de lo económico, y no pedir peras al olmo, no pretender hacer un superestado europeo. Hay que conformarse con una ambigua estructura común no imperialista que no le complique la vida al resto del mundo. Lograr eso ya sería una gran cosa.

Pregunta: La economía alemana sigue siendo, en opinión de muchos, la locomotora europea. ¿Es tan excelente como a veces se afirma la situación económica germana?

Respuesta: En primer lugar, Alemania no es locomotora de Europa. Su crecimiento en la crisis no contribuye a la recuperación del resto de la eurozona y en parte se beneficia del declive de los demás. Esto lo dice hasta el FMI. En segundo lugar, su excelencia tampoco repercute en la vida y el bienestar del 95% de los alemanes. Una vez hice una noticia bajo el titular, «Alemania va bien, los alemanes no tanto». Las empresas alemanas van bien. Exportan a todo trapo. Se han beneficiado de un euro barato y de veinte años de tacañería salarial, que incrementó su competitividad e incrementó el desequilibrio dentro de la eurozona, un motivo fundamental de la actual eurocrisis porque los superávits de unos son déficits de los otros. En los últimos dos años, lo que han dejado de exportar en Europa por la contracción de los países más débiles (Grecia, España, Portugal, Irlanda, etc.) lo han compensado con creces con incrementos en Estados Unidos, China, Rusia, algunos países del este de Europa, Brasil y otros. En 2012 eso ya no va a funcionar y, seguramente, Alemania entrará en recesión.

Esta estrategia exportadora cobró fuerza después de la reunificación de 1990. Con la anexión de la RDA, el antiguo espantajo comunista, desapareció el principal incentivo del *Modell Deutschland*, con su relativa nivelación social y sus relaciones laborales mucho más decentes que las españolas. En lo socio-laboral la Alemania actual no tiene mucho que ver con la que conocí a principios de los ochenta. El país es líder europeo en subempleo precario. Si en 1995 afectaba al 15% de la masa laboral, hoy lo hace casi al 25%: 7,3 millones de personas. El desmonte neoliberal, con gran responsabilidad del Gobierno de socialdemócratas y verdes, ha generalizado la precariedad laboral y ha encogido un Estado social que en su día fue generoso. Su moral del trabajo ya no es lo que era. La contabilidad del paro es tan fraudulenta como las cuentas del gobierno griego que heredó Papandreu: han barrido debajo de la alfombra uno o dos millones de parados de la forma más descarada. Pero Alemania tiene una economía industrial y está en el centro del mercado. Fabrica todo aquello que los europeos dejamos de fabricar en su día en aras de una “racionalización” y una “reconversión” cuyo plan se trazaba fuera de nuestras fronteras. Alemania es la “fábrica europea del mundo”, pero así como los chinos saben que en condiciones de enfriamiento global ese título significa que se camina sobre cáscaras de huevo, los responsables alemanes creen que es sinónimo de solidez y no se molestan por incentivar su mercado interno, como hacen los chinos en previsión de que sus exportaciones se desmoronen.

Pregunta: Siguiendo por este vértice que acaba de señalar. ¿Puede trazar un breve apunte de la situación de las clases trabajadoras europeas?

Respuesta: No conozco el tema en detalle, pero bienvenidos a la explotación. La quiebra de los regímenes del Este hizo algo más que acabar con los escrúpulos sociales del capitalismo europeo. También integró en la economía mundial a centenares de millones de

trabajadores que vivían en otro sistema. Sumados a las masas laborales chinas e indias, que aparecieron en la escena global sobre la misma época, ese proceso duplicó la fuerza de trabajo global, lo que alteró la correlación de fuerzas global entre capital y trabajo a favor del capital. La escasez de trabajo, la deslocalización, la “flexibilidad”, la apatía sindical han empeorado sobremedida la situación de los trabajadores, empezando por los que ni siquiera tienen trabajo, los que tienen que emigrar, o por esa generación de jóvenes sin futuro que tan bien representada está en España. Aunque aquí hablo de oídas, me parece que es en el Este de Europa donde ocurre lo más grave. Hoy la Europa del Este vuelve a ser el mundo desconocido y abandonado por los medios de comunicación occidentales que era antes de la quiebra comunista. La crónica concluyó con aquella “feliz liberación”.

Pregunta: Paul Krugman ha sostenido que algunas posibles salidas de la crisis chocan con el proyecto alemán que puede dibujarse, más o menos, en los términos siguientes: “disciplinar” a las clases trabajadoras europeas, demediar sustantivamente los denominados Estados de Bienestar realmente existentes y crear una gran plataforma de exportación. Alemania, el Gobierno alemán, las clases dominantes alemanas, rechazarían toda salida que no estuviera fuertemente relacionada con un “fuerte ajuste”. ¿Ese es el proyecto alemán?

Respuesta: No creo que exista un “proyecto alemán”. Puede que haya un proyecto del capital transnacional. Hay, eso sí intereses exportadores alemanes, pero me parece que son muy inerciales y cortoplacistas. Alemania no ve mucho más allá de sus narices. No creo que Merkel piense en un futuro que vaya mucho más allá de las elecciones generales de 2013. En eso los alemanes no son diferentes, ni mejores.

El cuadro general es que en Occidente no hay conciencia de la posibilidad de un hundimiento; lo que pasó en la URSS fue un hundimiento. Eso hace que políticos y empresarios continúen bailando sobre la cubierta del Titanic o que crean que por tener un camarote de primera están a salvo del naufragio. En Alemania la generación que conoció el desastre de 1945, los viejos, son los únicos que dicen cosas sensatas sobre Europa y la eurocrisis. En general domina un dogmatismo y una rigidez muy alemanes en la mentalidad. La simple realidad es que Alemania no tiene proyecto europeo: ni puñetera idea de adonde conduce su obtusa fijación por la austeridad y la disciplina para imponerla. En cuanto sientan la humedad del agua en los pies cambiarán de política, aceptarán los eurobonos y todo eso. La pregunta es cómo estará Europa para entonces.

Pero sería injusto no añadir algo sobre el resto: si la actitud alemana es obtusa, ¿cómo calificar el disciplinado seguidismo masoquista de los Gobiernos de Francia, España y los demás, que ni siquiera defienden vanos intereses nacionales y consienten una política que

incrementa su crisis? En España ni siquiera ha habido un *mea culpa* por el ladrillo. Ningún aeropuerto inútil o destrucción del litoral ha llevado a nadie a la cárcel. Al revés, el discurso político del PP reivindica aquella “etapa de crecimiento”. No sabemos si hay un “plan” para aprovechar la crisis, más allá del reflejo del beneficio que caracteriza a un sistema primitivo y ladrón, pero hemos de ponernos de acuerdo en una cosa: en la Europa de hoy la estupidez es internacional. Frente a la división de una Europa en países virtuosos y manirroto, que pretende disolver problemas sociales en cuestiones nacionales, hay que constatar la absoluta unidad de la estupidez europea como primer paso del internacionalismo ciudadano.

Pregunta: ¿Alemania sigue apostando por el euro? ¿Hay visiones enfrentadas sobre ello en el interior del país germano? ¿Qué intereses ocultos –o no tan ocultos– operan por detrás del escenario?

Respuesta: Sería una necedad que Alemania no apostara por el euro, porque ha sido, y es, quien más se ha beneficiado de la moneda única. Al principio de la crisis hubo una queja nostálgica empresarial por los «buenos tiempos del Deutsche Mark». Un ex jefe de la patronal no particularmente inteligente, Hans-Olaf Henkel, y otros políticos de segunda fila aun animan hoy una corriente euroescéptica con diversos escenarios. Esa comedia no se corresponde con los intereses exportadores e industriales del capital alemán, pero al principio hubo dudas. En parte porque muchos se creyeron la leyenda populista sobre la crisis como resultado del mal comportamiento gastador de los europeos meridionales, una leyenda que se lanzó para cubrir el hecho de que el contribuyente alemán tuvo que pagar miles de millones para rescatar a sus bancos especuladores, que estaban implicados hasta el cuello en las pirámides inmobiliarias de EE UU, España, Irlanda y en general en una larga lista de negocios dudosos que quebraron. La nostalgia por el Deutsche Mark sintonizó también con el sentir de la población, porque la gente asocia el marco a una época en la que el Estado social, los salarios, la estabilidad laboral, etc., eran mucho más sólidos. La mencionada leyenda, fuertemente agitada en los medios de comunicación más “populares” convertía en problemas entre naciones lo que es un problema del capital y canalizó hacia los manirroto del Sur una tensión que de otra forma se habría dirigido contra los bancos nacionales y el *establishment* político (desde Merkel y sus socios hasta los socialdemócratas y los verdes) que abrió de par en par las puertas del país al neoliberalismo. Uno de sus principales mitos es que Alemania es el pagador de Europa. Es verdad que paga más en términos absolutos, por la sencilla razón de que su economía (30%) y su población de ochenta millones son las mayores del conjunto. En una cuenta per cápita la aportación alemana a los fondos de rescate europeos es la sexta sobre 17 países y en cuanto a la proporción del PNB que se dedica a ello, la décima, así que el lloriqueo se basa en una falsedad. Sin esa leyenda y sin esos medios de comunicación (los alemanes tienen más fe que los italianos o los españoles en lo que dicen esos medios controlados por los mismos siete u ocho grupos

empresariales que cocinan la información en cada país), se corría el riesgo de que la gente hiciera preguntas incómodas sobre el sentido de los sacrificios y recortes sociales de los últimos diez años que sirvieron para generar los capitales que los bancos alemanes colocaron en diversos tipos de estafas.

Pregunta: *¿Es compatible este desmonte social con una concepción y unas prácticas democráticas que no sean simples lemas publicitarios? De forma algo más pretenciosa: ¿son conciliables actualmente la democracia, no el simple enfrentamiento partidista más o menos publicitario con finalidades electorales, y la era del capitalismo, por decirlo rápido y corto?*

Respuesta: Cierta austeridad popular a cambio de un desmonte del casino podría haber sido aceptable. El intento de hacer regresar a Europa al siglo XIX en lo social y laboral, sin tocar el casino, evidentemente, no es democrático. La imposición de las políticas de ajuste ha reventado la soberanía nacional, que por otra parte nunca gobernó ni decidió las cuestiones económicas principales. Aunque no todas las democracias son iguales (en Noruega hay mucha más democracia que en España, en España más que en Rusia y en Rusia más que en Haití), la democracia realmente existente tiene muy poco que ver con su sentido genuino de “poder popular”. La tendencia que hoy gobierna Europa disuelve incluso esa caricatura de democracia. Porque no hay duda de que lo social y lo político van unidos. ¿Qué quiere decir, por ejemplo, «reformar el derecho de huelga» en el actual contexto? ¿Cómo se lee que hombres de Goldman Sachs estén al frente del Gobierno griego, en Italia, o en el Banco Central Europeo? Todo eso lanza un desafío directo a los pueblos de Europa que esperamos se dirima en una primavera rebelde a la 1848 y no en un auge de la extrema derecha, el militarismo y la irracionalidad. De momento vemos síntomas de ambos escenarios.

Respecto a la contradicción entre democracia y capitalismo, es tan antigua y conocida como la contradicción entre socialismo y dictadura. La Europa posterior a 1945 ha conocido esas dos síntesis extrañas en el Este y en el Oeste. En Grecia, España y Portugal tuvimos incluso algo peor, capitalismo y dictadura. Los pueblos intentaron en varias ocasiones resolver esa contradicción y promover un «socialismo democrático», un «socialismo con rostro humano», una «república social», una «democracia popular», o como se llame, algo que explica el magnífico último libro del profesor Josep Fontana, *Por el bien del Imperio*, pero de momento se ha fracasado y hemos ido tirando a trompicones con sucedáneos de lo uno y lo otro. Así como el capital quiere usar la crisis para desvirtuar aun más esos sucedáneos y esas caricaturas, hay que suponer que, en buena lógica histórica, los pueblos seguirán intentando alcanzar un orden social más justo y decente. Pero no hay que engañarse: para que se abra paso un escenario ciudadano en Europa hace falta organización,

trabajo y compromiso. El espontaneísmo festivo-narcisista y el *happening on-line* no son suficientes.

Pregunta: El resultado de las elecciones federales alemanas de septiembre de 2013 que puede no confirmar la actual mayoría gubernamental, ¿pueden significar un giro sustantivo en la situación europea?

Respuesta: En Alemania hay una clara mayoría para desplazar a los conservadores del Gobierno en 2013. Se logra con la suma de los socialdemócratas (SPD), los verdes, y los socialdemócratas de izquierda de Die Linke. El problema es que la obvia viabilidad de este tripartito es tabú en Alemania. Die Linke es el único partido opuesto al orden neoliberal y sin responsabilidades en los recortes sociales de los últimos diez años. Se opone, además, a la participación del país en guerras imperiales. Esas dos virtudes, con las que sociológicamente están de acuerdo el 60% o el 70% de los alemanes, marcan una divisoria de respetabilidad institucional: pertenecer o no al *establishment*. SPD y Verdes prefieren perder las elecciones y que gobiernen los conservadores antes que aliarse con Die Linke, entre otras cosas porque tal alianza significaría autocriticarse por los años de Gobierno en los que iniciaron el gran recorte social y metieron, por primera vez desde Hitler, al país en guerras. Tal autocritica implicaría no sólo un cambio de programa sino de dirigentes, pues los líderes de ambos partidos fueron los que gobernaron y adoptaron aquellas decisiones. Así pues, descartado ese tripartito, al día de hoy la suma de Verdes y SPD no alcanza para gobernar. Eso quiere decir que Merkel puede volver a ganar (a menos que la incierta estabilidad exportadora se hunda, lo que es muy posible), o que vuelva a gobernar con el SPD. En ambos casos un cambio de Gobierno no alteraría nada fundamental. Para convencerse de ello basta mirar hacia atrás: no sólo en Alemania, también en España, en Francia y en el Reino Unido, el neoliberalismo se introdujo, o fue potenciado, de la mano de los socialdemócratas. Y en ninguno de esos países hay indicios de corrección en esos partidos. En ausencia de tal corrección, quien quiera un cambio razonable, ¿puede seguir apostando por ellos?

Pregunta: El enfrentamiento EE UU (y aliados europeos) e Irán –un científico iraní acaba de ser asesinado–, las nuevas sanciones económicas que se han anunciado, ¿no pueden complicar aún más la situación política y económica mundial y europea?

Respuesta: El espectro de la guerra acompaña a esta crisis, pero tiene muy poca contestación social. Eso es muy peligroso. A diferencia de los años sesenta y setenta con Vietnam, cuando ni siquiera el Reino Unido se implicó, ahora casi todos los Estados europeos están presentes militarmente en el dramático desastre afgano de treinta años, inducido por europeos, incluyendo a la URSS y a EE UU en la categoría. Eso es una vergüenza.

En Libia ha habido una gran participación europea, sino la iniciativa. Ahora aparece Irán, un país rodeado de bases militares de EE UU, con vecinos como Pakistán e India, que tienen armas nucleares, que es objeto de una campaña de atentados y asesinatos que viene de muy lejos... Es sumamente peligroso. La tensión con Irán tiene un considerable apoyo en Europa y es inseparable de la situación en Siria y del incremento de la apuesta militar de EE UU contra China, porque China y Asia oriental son los grandes clientes del gas y del petróleo iraní. Para EE UU se trata de controlar los recursos que consumen otros... Todo esto es sumamente peligroso y esperamos que China siga siendo prudente y no pierda los nervios...

La oposición a la guerra es más necesaria que nunca, porque la guerra es la respuesta clásica a la crisis. El antibelicismo y el antiimperialismo –es decir la oposición al abuso y dominio de los países más fuertes sobre los más débiles e independientes– son imperativos para un movimiento social europeo que quiera contestar lo que está pasando en las esferas social y económica. Hoy más que nunca vivimos en un mundo integrado.

Memorias de la Tierra, Miguel Brieva 187
Fernando Cembranos

¿Quiénes son los mercados y cómo nos gobiernan?, Bibiana Medialdea (coord.), Antonio Sanabria, Luis Buendía, Nacho Álvarez, Ricardo Molero 189
Lucía Vicent Valverde

La democracia en marcha. Kerala: los retos de la planificación y las democracias participativas, Rosa Pinto Berbel y Tomás Rodríguez Villasante 191
José Luis Fernández Casadavante

El desafío de la voluntad, Roberto Lavagna 193
Leandro Martínez López

MEMORIAS DE LA TIERRA

Miguel Brieva

Reservoir Books, 2012

192 págs.

A las puertas del declive energético que va a sacudir a una civilización basada en el combustible fósil, con una biodiversidad esquilada en más de un 30%, en sólo los últimos 50 años, contaminados o arrasados una buena parte de los recursos de la vida y con unos medios de comunicación que dan la espalda a lo que está pasando, aparece una obra esencial de Miguel Brieva. Un texto de humor gráfico que permite atisbar la posibilidad de la autoconciencia de la especie humana en un momento en el que se empieza a poner en peligro su permanencia en el planeta.

En un contexto en el que estamos entretenidos y confundidos por los distorsionados índices habituales financieros y económicos, Brieva pone encima de la mesa o en el centro de la mente, los temas que pueden ser relevantes para la humanidad, que no coinciden con los propuestos por los medios de comunicación ni con los programas de los partidos políticos convencionales. Y ello es imprescindible para ver dónde está la verdadera crisis y deducir por lo tanto hacia dónde caminar.

El autor realiza un buen repaso por los asuntos sobre los que tenemos que trabajar, reflexionar, dialogar y proponer, e incluso adelanta alguna de las ideas clave. El texto puede considerarse un auténtico programa para el tardocapitalismo: sospecha de la direccionalidad del progreso (el paso de "mi silex" a "misiles"), plantea el papel del dinero en la ceguera de la humanidad, denuncia la publicidad como mecanismo de producción de deseos sobre lo innecesario e incluso lo contraproducente, visualiza las andanzas y derivas del capitalismo monopolista, se pregunta por la democracia real e ironiza sobre la alternancia bipartidista, visibiliza el trabajo de las mujeres, denuncia la violencia sistémica y la

educación para la violencia, busca el lugar de la ética en un sistema estructuralmente antimoral, analiza el papel de los dioses (llega a proponer un repelente divino), presenta la inmovilidad de la hipermovilidad y la eleva a la categoría de significado existencial; no se olvida del cambio climático, así como de quienes lo niegan y los escenarios que se abren con el declive energético, explora la relación entre los seres humanos y las máquinas, señala el lugar central de la televisión en el aplanamiento de los cerebros, ironiza sobre la marginalidad de la filosofía en el pensamiento único y en el fútbol, se pregunta por el papel de la estupidez en el devenir de la historia, avisa de los previsible escenarios de destrucción de la biosfera, recrea los efectos de la especulación inmobiliaria, dibuja la adicción de nuestro sistema al consumo, caricaturiza las andanzas del patriarcado, sitúa el papel de las centrales nucleares en la catástrofe, analiza la sociedad del espectáculo, vuelve a poner sobre la mesa la cuestión de las necesidades humanas, alude a las horas bajas de la ciencia, se jacta de los absurdos económicos asumidos como dogmas, muestra la sobreestimación del ego en cualquier caso al servicio del mercado y no deja de plantearse cuáles han de ser las características del comportamiento colectivo.

Esta larga lista de asuntos puede resultar muy útil para reelaborar el currículum escolar, replantear los programas de partidos políticos, formular una adecuada agenda de los medios de comunicación e incluso para reorganizar la mente.

Para la denuncia utiliza todo tipo de recursos creativos como la inversión, el contraste, la paradoja, el cambio de contexto, la reducción al absurdo, la exageración, la simplificación, la focalización, el desvelamiento, utilizando en muchas ocasiones el lenguaje propio de la publicidad. Nos permite visualizar los tejemanejes del poder a través de combinaciones estrambóticas llenas de sentido. Con la imagen replantea las palabras, deconstruyendo y resemantizando los significados creados e impuestos (terrorismo, bienestar, progreso). Pone valores

delante del espejo e inventa conceptos como «el acoso divino».

En la mayor parte de los temas no se limita a denunciar sino que deja entrever o muestra explícitamente por dónde puede andar la alternativa, algo que siempre resulta difícil en la sátira política, ecológica y social. En sus viñetas («Saludos desde el futuro») llega a desarrollar un programa suficientemente detallado en temas tales como el decrecimiento, la reducción de la movilidad motorizada, el uso de la energía para necesidades relevantes, el empujamiento de las ciudades, la jornada reducida, internet libre, manteniendo –eso sí– la guitarra, la siesta y el sentido del humor.

El ecologismo social celebra la publicación de esta obra por muchas razones pero entre otras porque permite mejorar o complementar el discurso ecologista habitual en al menos tres aspectos:

- La capacidad de sintetizar, resumir, resaltar lo importante en un golpe de vista o dos frases. Propone, por ejemplo, «ecologizar la economía en lugar de economizar la ecología». (Esta idea nos suele llevar muchas horas de argumentación para producir un cambio de posición.)
- Hace resonar los registros emocionales a través del humor. Frente a la racionalidad del esforzado militante, Brieva debilita en un “pis pas” los mecanismos de defensa, se introduce en el corazón del ser y además se permite nombrar a las cosas por su nombre (capitalismo, explotación) sin sonar a discurso cerrado, predecible y fácilmente descartable. Aunque es un humor del apocalipsis, lejos de ser un humor anestesia, es un humor inquietante y clarificador.
- Se pregunta por el sentido de la existencia tanto individual como colectiva, reflexión que no suele abundar en los textos políticos y ecológicos a pesar de ser necesaria para saber hacia dónde caminar. En muchas ocasiones el ecologismo da por supuesto el sentido que le subyace.

Se dice que el humor sirve, entre otras cosas, para aportar flexibilidad a las estructuras cognitivas, muchas veces rígidas, simples y lineales. La dificultad con la que en ocasiones se encuentra la lógica básica para afrontar la complejidad del universo, puede ser superada con la ayuda del humor. Por ejemplo, la economía convencional piensa que si algo es bueno, pues más de lo mismo, como en el caso del crecimiento económico. Por eso formula sin titubear el «cuanto más mejor». El humor, a través de la exageración, enseguida muestra el absurdo de esta y otras creencias tan extendidas. El humor permite conocer y asumir contradicciones, así como problematizar conclusiones firmes.

Humor y sabiduría comparten el gusto por relacionarse con la complejidad, el lado oculto, el sinsentido o el falso sentido. Ambos comparten estructuras mentales y por eso se manejan bien con las paradojas, las preguntas sin respuesta, la incertidumbre o la esencia de las cosas de la vida.

No resulta fácil decidir en el caso de Miguel Brieva si es más sabio que humorista o más humorista que sabio. En cualquier caso su trabajo es visionario, coherente, lúcido y necesario. Su humor no se desvía nunca del objetivo, ¡con lo fácil que lo tendría para hacer gracia sin más!

Su objetivo es el desarrollo de la autoconciencia de la especie humana, confiando en la posibilidad de una reacción colectiva un poco antes de que la catástrofe sea irreversible.

Fernando Cembranos
Miembro de Ecologistas en Acción

¿QUIÉNES SON LOS MERCADOS Y CÓMO NOS GOBIERNAN?

Bibiana Medialdea (coord.),
Antonio Sanabria, Luis Buendía,
Nacho Álvarez, Ricardo Molero

Editorial Icaria, 2011

96 págs.

El debate académico y político está hoy situado en torno al endeudamiento público, que sin tratarse de una cuestión desinteresada, alude al hecho de dar respaldo a las decisiones que se suceden desde el poder en los distintos estados. Por este motivo, se hace fundamental acercarnos a otras visiones, yendo más allá de la mera descripción de los desequilibrios financieros públicos y del análisis parcelado de los acontecimientos económicos cuya interconexión es crucial para la explicación de la situación actual que vivimos. Visiones alternativas que manan muy ligadas al descontento social y que ponen de relieve la pugna de intereses que se da en el presente. Concretamente, la que ofrece este libro ocuparía un lugar central y oportuno por la imperiosa relevancia de los temas que trata y por la objetividad y la claridad con la que los expone.

Habitualmente se difunde un discurso convencional que presenta numerosas contradicciones. Por un lado, insiste en las recomendaciones acerca de la disminución de la presencia estatal a través de privatizaciones y disminuciones del gasto, la liberalización de los mercados y la apertura externa de las economías; mientras que, por otro, presenciamos la mayor intervención pública con los rescates a la banca privada.

Con anterioridad a la crisis, con más vigor si cabe tras ella, se emiten afirmaciones tanto en los medios de comunicación como por parte de muchos políticos en torno a la necesidad de austeridad para dar respuesta a las exigencias

provocadas por la coyuntura. Con argumentos tales como que “el mercado funciona”, que “lo público es ineficiente” o que “la globalización imposibilita el control del capital financiero” nos llevan a concluir que no existe alternativa y se nos hace responsables de la situación actual, mermando nuestra capacidad de decisión.

En la misma línea, la mencionada austeridad se ha concretado en nuevas medidas políticas que, con carácter de urgencia, se han ido imponiendo en muchos países en muy corto plazo: recortes en sanidad, en educación, la degradación de las condiciones laborales así como la erosión de los derechos de los trabajadores, presencia privada en los servicios públicos, disminución de prestaciones monetarias, etc. Podría resultar contradictorio si, haciendo memoria, recordamos medidas aplicadas en los últimos años tales como la disminución de los gravámenes directos –incluso, su eliminación en algunos casos– o la transferencia de recursos públicos para el “saneamiento” de la banca. Medidas que priman al capital –y a los intereses de la clase que lo alberga– frente a la mayoría social y que cada vez en mayor medida explicitan qué grupos van a asumir la factura.

A diferencia de la rapidez con la que se ha asumido la necesidad de las políticas anteriores, no ha ocurrido lo mismo con las explicaciones sobre las causas que nos han situado en este punto crítico. Constantemente se modificaba el foco de análisis y las causas que muy probablemente estaban detrás. La crisis de las *subprime* en un primer momento, crisis de la deuda pública en la actualidad, crisis del modelo de crecimiento han suscitado la incógnita de cómo se puede dar soluciones a problemas sobre los que no parecería tenerse siquiera consenso. ¿De qué tipo de crisis se trata? ¿Qué tienen en común todas ellas? Realmente son fenómenos fuertemente relacionados, siendo unos problemas asociados a un tipo de crisis, factores explicativos de otros y cuyo desconcierto atiende a unas “reglas del juego” que benefician intereses concretos.

Con la información que nos llega, damos cuenta de que aunque la situación de crisis es descrita como global, no todos los países se encuentran en los mismos niveles de gravedad. Ni siquiera el espacio integrador y coordinado que pretendía ser la conformación de la Unión Europea (UE) ha podido superar las crecientes divergencias entre sus miembros, previas a la crisis y que se agudizan con su estallido. Resulta enigmático que las convergencias no se materialicen al alza y que una institución tan potente, como supuestamente lo era la Unión Europea, no haya sido capaz de aliviar el impacto experimentado por algunos estados miembros. Una posible explicación a este enigma podría señalar que el objetivo de la convergencia no es primordial para la UE, aunque, a continuación, tendríamos que plantearnos cuál es entonces el objetivo que persigue la construcción europea y quién lo determina. Atendiendo a la similitud crítica de la situación, tampoco todos los países aplican las mismas medidas y gestionan de igual manera la coyuntura.

Pero en lo que sí han coincidido es en otorgarles un rango todopoderoso a los mercados como reguladores innatos de la economía y concretamente a los mercados financieros. ¿Quiénes son y cómo funcionan? Y es más ¿cómo han adquirido tal poder como para ser capaces de orientar las medidas que nos sacarán de esta recesión? Estas son las cuestiones de fondo que este libro pretende ayudar a clarificar.

Ubicando la comprensión en casos concretos, se suceden hechos en la dinámica española que también provocan controversia. Durante la última década nos encontrábamos en una situación de bonanza económica sustentada por el *boom* inmobiliario que a nadie parecía preocupar y cuyo mantenimiento residía en el creciente endeudamiento. Sin embargo, de un tiempo a esta parte han surgido innumerables expertos que han dejado claro que un crecimiento basado en una burbuja resultaba predeciblemente insostenible, que el

crecimiento económico sólo puede asentarse en un mayor desarrollo de la industria y de la competitividad en productos de alto valor añadido. Pero, ¿dónde estaban entonces esos expertos? ¿Por qué se dejó que se alimentara ese fenómeno especulativo? ¿Por qué se han transferido recursos de otras industrias de mayor contribución a un crecimiento estable hacia el sector de la construcción?

El sector inmobiliario, la competitividad exterior, los mercados financieros y la deuda pública y privada se nos describen como departamentos estancos difícilmente conectados. Y sin embargo, a través de los distintos instrumentos utilizados en el desempeño económico de los últimos años, mantienen una relación tan directa que les ha permitido una secuencia ligada a lo largo del tiempo. La respuesta de mayor calado para la reactivación económica y paliación de los efectos de la crisis ha consistido en destinar recursos a los bancos, tratando sin éxito de canalizar así la financiación a empresas y hogares. No se han movilizado los trasvases y se han utilizado para sanear las cuentas de los intermediarios, planteando más interrogantes sobre la mesa ¿No hubiera sido más seguro otorgar directamente financiación sin intermediación bancaria? ¿Por qué no se les exigen los recursos prestados?

Entre otras muchas, los autores de *¿Quiénes son los mercados y cómo nos gobiernan?* dan respuesta a las cuestiones anteriormente planteadas de una manera clara y precisa. A lo largo del libro se ahonda en los factores y dinámicas que han tenido como desenlace la actual crisis, los efectos que la gestión interesada ha provocado, para finalmente plantear alternativas coherentes en favor del conjunto de la población. Todo ello, a través de la concreción en once preguntas que sirven de hilo argumental y conectan con la evolución mantenida por las finanzas en las últimas décadas, dando cuenta clara de su mayor peso en detrimento de la economía real. El libro muestra una objetividad poco común en los medios convencionales para poder entender las

características de la situación económica actual. Ello deriva de la conexión que los autores mantienen entre los procesos económicos y su relación ineludible con otras dimensiones –como la política, social o ecológica– que deben estar presentes en cualquier propuesta alternativa que se plantee en el futuro y que han sido aisladas por la visión convencional. Una lectura que no sólo es recomendable, sino incluso requerida por la actualidad a la que remite y con la visión de análisis que lo realiza.

Cada una de las cuestiones a las que aluden los once capítulos en los que se estructura el libro, se conecta a las siguientes en una secuencia clarificadora e integradora. Además todos los autores tienen en común su formación en el departamento de Economía Aplicada I y la pertenencia a la Asociación de Economía Alternativa de la UCM, suscitando durante toda la lectura plena sintonía, independientemente del capítulo en el que nos encontremos y que cada uno de ellos desarrolla.

Se aproximan las cuestiones económicas de la manera más sencilla y comprensible posible, se abordan temas de exigido conocimiento para la ciudadanía que, como ha expresado la creciente movilización social en este último año, debe ser la que decida el camino a seguir.

Lucía Vicent Valverde
Máster en Economía Internacional y
Desarrollo. UCM

LA DEMOCRACIA EN MARCHA. KERALA: LOS RETOS DE LA PLANIFICACIÓN Y LAS DEMOCRACIAS PARTICIPATIVAS

Rosa Pinto Berbel y
Tomás Rodríguez Villasante

El Viejo Topo

294 págs.

Hace varias décadas el rebelde Julio Cortázar alertaba sobre las derivas hacia una noción procedimental, formalista y restringida de muchos de los regímenes democráticos. Y debía de tener en mente los consensos, muchas veces superfluos, sobre los que se articulaban cuando afirmaba: «Digo: “libertad”, digo “democracia”, y de pronto siento que he dicho esas palabras sin haberme planteado una vez más su sentido más hondo, su mensaje más agudo, y siento también que muchos de los que las escuchan las están recibiendo a su vez como algo que amenaza convertirse en un estereotipo, en un cliché sobre el cual todo el mundo está de acuerdo porque ésa es la naturaleza misma del cliché y del estereotipo: anteponer un lugar común a una vivencia, una convención a una reflexión, una piedra opaca a un pájaro vivo».

La actual desafección política, el descrédito hacia las instituciones y la creciente crisis de representación son resultado de múltiples variables, entre las que habría que destacar la promoción de modelos de *democracia de baja intensidad*, como diría Sousa Santos. Democracias que recelan de la participación de la gente en los asuntos que les afectan, profesionalizando y tecnificando la actividad política, a la vez que distanciando los espacios de decisión de la influencia ciudadana.

Y, en medio de este contexto, de mano de las movilizaciones del movimiento 15M, surge una efervescente preocupación por resignificar de forma sustantiva el concepto de democracia. En medio de estos debates es donde debe de

situarse la aparición de este libro, como una oportunidad para reflexionar sobre nuestro modelo a la luz de la narración de una experiencia distante y ejemplar.

Una primera reflexión que surge al aproximarnos a la experiencia del Estado de Kerala, en la India, es que existe una pluralidad de antecedentes democráticos en otras culturas que no pasan expresamente por el patrón de las democracias liberales europeas. El punto de partida es esta denuncia del etnocentrismo predominante, donde se promueve la visión de un Occidente exportador de democracia y progreso. El texto arranca poniendo en valor la historia de la India y de sus cosmovisiones democráticas, enfatizando que debemos aproximarnos a esta experiencia poniendo en valor la *demodiversidad*, las distintas formas de concebir la democracia desde otras culturas.

El libro arranca contextualizando la realidad de la India, un país con la extensión de Europa y que es la segunda entidad geográfica del mundo con mayor diversidad cultural, religiosa y lingüística. Una diversidad a la que se añade el histórico sistema de castas y las desigualdades sociales que implica, junto a una economía emergente desplegada con grandes asimetrías e impactos socioambientales.

Posteriormente se sitúa de forma particular la situación del Estado de Kerala, con una población de 31 millones en un territorio de las dimensiones de Cataluña, y que entre sus particularidades encontramos que es el primer estado del mundo en el que un Gobierno comunista es elegido democráticamente en 1957. Pionero en una serie de políticas como la reforma agraria, campañas de control de la natalidad, de alfabetización y especialmente la que vertebra este libro: la Campaña de Descentralización y Planificación Participativa.

Los orígenes de esta Campaña beben de las ideas anticoloniales de Gandhi y su idea de *swaraj*, que tiene que ver con el propósito de que cada pueblo y aldea sea lo más autosuficiente posible y se autogobierne inspirada por el principio de subsidiaridad. Unas ideas mezcla-

das con el pensamiento del poeta R. Tagore y un marxismo abierto que apuesta por la movilización y la educación popular.

En 1996 el Frente Democrático de Izquierdas tras ganar las elecciones decide que el destino del 35-40% del presupuesto del Estado sea decidido por Asambleas Locales de pueblo o barrio, junto a otros mecanismos participativos de apoyo. Impulsando la popular Campaña de Descentralización y Planificación Participativa, como una suerte de movilización masiva de la sociedad civil.

Desde el inicio de este proceso se implicó a la oposición política, como una forma de superar las redes clientelares asociadas a cada uno de los partidos políticos, involucrando desde su origen a cerca de tres millones de personas, decenas de miles de funcionarios y expertos en diversos temas, movimientos sociales y voluntariado. Cerca de 100.000 personas se formaron como voluntariado, convirtiéndose en la columna vertebral de la Campaña y la fuente de buena parte de su diversidad al extender la participación a las redes informales y personas no asociadas.

Todo el proceso de la Campaña se realizó mediante el trabajo con metodologías participativas, tanto para elaborar diagnósticos temáticos de cada comunidad (municipio o barrio) donde interactuaban directamente equipos de trabajo vecinales, técnicos y representantes electos, como para formular los documentos que sustentarían la posterior toma de decisiones en asambleas y grupos de trabajo temáticos. Llegando incluso a hacer innovaciones en el manejo de audiovisuales, como demuestra el primer *reality show* participativo, *Green Kerala Express*, en el que comunidades locales exponían en un programa de televisión sus buenas prácticas en sostenibilidad ambiental a escala local.

Además la Campaña implicaba un esfuerzo por la inclusión activa de las mujeres y las castas más inferiores o intocables a lo largo de todo el proceso. Lo que explica que actualmente Kerala es uno de los Estados con el sistema de castas menos rígidos, con mayores índices de participación de mujeres de la India.

Este proceso de descentralización con una fuerte implicación ciudadana ha conseguido mejorar la transparencia del funcionamiento institucional y acotar la corrupción, a la vez que se mejoraba significativamente la eficiencia de los recursos para conseguir mejoras en la calidad de vida. Algunos de los resultados más sorprendentes los encontramos en datos como que Kerala es el Estado más alfabetizado del país, llegando casi a la escolarización universal; una tasa de mortalidad infantil del 11% frente al 32,3% de la India, el único Estado de la India con la ratio de género positiva y con niveles de fertilidad más bajos.

«Kerala cuenta con unos indicadores económicos por debajo del promedio de la India, pero tiene los mejores indicadores de salud, educación y niveles de vida de todo el país. Disponiendo también de las segundas cifras más altas en reducción de la pobreza, un 12,72% frente a un 26,3% a nivel nacional». El modelo Kerala pone de manifiesto hasta qué punto es posible mejorar la calidad de vida, desacoplándola de su ideológica relación directa con el crecimiento económico.

Kerala esboza otros modelos posibles de desarrollo, invirtiendo las convenciones y prioridades del sistema socioeconómico: inclusión real de sectores vulnerables, la redistribución frente al crecimiento, la cooperación frente a la competencia, la colaboración entre movimientos sociales e instituciones, el compaginar democracia participativa y representativa.

El texto puede resultar reiterativo en algunos momentos, debido a su lenguaje sociológico y su estructura excesivamente descriptiva, pero merece la pena dedicar unas tardes a comprender el proceso que narra. Una lectura que si bien no ofrece respuestas traducidas a nuestra realidad, sí que estimula reflexiones e interrogantes sobre nuestro modelo de democracia y sobre las apuestas de los movimientos sociales a la hora de cuestionar nuestra arquitectura institucional.

José Luis Fernández Casadavante
Miembro de Garúa S. Coop. Mad.

EL DESAFÍO DE LA VOLUNTAD

Roberto Lavagna

Editorial Sudamericana, 2011

338 págs.

En diciembre de 2001 se produjo en Argentina el estallido de la crisis económica, política y social más grande de su historia. Corralito, corralón, cacerolazos, saqueos, cinco presidentes en una semana, suspensión de pagos, devaluación, inflación, etc. fueron algunos de sus ingredientes. Pero después de la caída, el país ha sabido levantarse y desde hace unos años crece a elevadas tasas. Aquellos tristes y aciagos días parecen haber sido superados, pero permanecerán grabados a fuego en la memoria de varias generaciones de argentinos. Conocer lo que sucedió en esa fase de transición entre el desplome del 2001 y el auge actual, resulta vital para comprender cómo se logró salir de la crisis. ¿Qué ocurrió en la República Argentina en el año 2002 para que se produjera este giro de los acontecimientos?

El desafío de la voluntad da cuenta de los problemas a los que se enfrentó la sociedad argentina tras el estallido de la crisis, y cómo el establecimiento de medidas políticas heterodoxas por parte del Gobierno de transición de Eduardo Duhalde, permitió al país recuperarse y salir adelante. Está escrito por Roberto Lavagna —el ministro de Economía que tuvo la difícil tarea de ser el timonel de la economía argentina en aquel entonces— un economista de filiación política peronista, crítico con las políticas económicas de los años noventa. Lavagna estudió economía en la Universidad de Buenos Aires, y realizó sus estudios de posgrado en Bruselas, donde fue discípulo de Jean Timbergen. Su visión de la economía está alejada del ideario neoliberal, e incorpora a su análisis las dinámicas sociales y políticas como queda claro a lo largo del libro. Hombre de perfil bajo, y ajeno a los discursos grandilocuentes, ha desempeñado numerosos cargos públicos de alto rango en representación

de su país, siendo el más destacado hasta que asumiera el de ministro, el de secretario de Estado de Industria y Comercio durante el Gobierno del radical Alfonsín. También tuvo un papel destacado en la delegación argentina que negoció y diseñó el actual Mercosur.

El autor cuenta de primera mano su gestión al frente del equipo económico del Gobierno argentino, que tomó las riendas de la economía durante el período comprendido entre abril de 2002 y mayo de 2003. Fue una etapa corta pero de elevada intensidad, trece meses de negociaciones, de idas y venidas, de intrigas y presiones en un sentido y en otro. Trece meses en los que Argentina logró salir de la debacle y sentar las bases de su futuro crecimiento. Quizás los trece meses más apasionantes de la historia moderna argentina.

Se trata de un libro de lectura muy amena, tanto para el lector conocedor del tema, como para el no iniciado en la materia. Apela en su exposición de los hechos al uso de elementos literarios para lograr una utilización fina y acabada de la ironía. Realiza este despliegue de herramientas narrativas sin menoscabar la precisión técnica y la argumentación de sus posturas bajo sólidos cimientos económicos. Al final del libro, se expone una síntesis cronológica de los hechos que son de gran utilidad para tener una visión general del proceso una vez finalizada la lectura del relato. En este punto, se toma verdadera conciencia de la importancia y magnitud de la experiencia argentina.

Cuando el lector se enfrente al libro se encontrará con una auténtica odisea. A lo largo de esta aventura podrá ver el verdadero funcionamiento de los mercados, el comportamiento de los organismos internacionales, y su obsesión con castigar a Argentina por su mal comportamiento y así “dar ejemplo” a la comunidad internacional. Entenderá cómo operan gobiernos “amigos” y el papel de los medios de comunicación en el tratamiento de la información. Pero las relaciones internacionales no son las únicas protagonistas en esta obra, las negociaciones internas con senadores, gobernadores,

las presiones de la Corte Suprema, la posición de los Sindicatos, la Patronal, el Campo y la Banca también juegan un papel destacado. Descubrirá el lector cómo intereses nacionales y extranjeros juegan, a veces se mezclan y pugnan entre sí, en un “sálvese quien pueda”, todo ello en medio de una situación de grave sufrimiento de la sociedad argentina.

En medio de este *totum revolutum*, comprobaremos que si existe una verdadera voluntad política es posible el establecimiento de una política económica autónoma que prime lo social a la vez que permita el crecimiento y la recuperación económica. El libro logra desmitificar esta idea tan actual, propugnada desde ciertas instituciones, de la necesidad y la no existencia de alternativas a los ajustes y recortes de derechos sociales.

Cabe destacar como un aspecto fundamental y transversal a la obra la relación con el FMI y su papel en la renegociación de la deuda externa argentina. El lujo de detalles con el que el entonces ministro de Economía cuenta las reuniones de trabajo con altos cargos del FMI no tiene desperdicio. El intento de firma de un acuerdo con condiciones leoninas para el Gobierno argentino deja meridianamente claro cómo el FMI abogó por su propio interés y el de los acreedores privados. Ante la negativa del equipo económico liderado por Lavagna, el Fondo se vale de todos los medios a su disposición para alcanzar sus objetivos. Nada nuevo bajo el sol podría pensarse. Pero es aquí dónde empieza lo interesante del caso argentino. Luego de hacer sus clásicas propuestas caracterizadas por la ortodoxia neoliberal más pura (léase objetivos de superávit fiscal, flexibilización laboral, apertura comercial, es decir, el vasto recetario del Consenso de Washington), y ante su incapacidad de imponer este paquete de medidas al Gobierno argentino, el Fondo variará su enfoque hacia la más trasnochada heterodoxia, para de otra forma conseguir lo mismo. Que todo cambie para que todo siga igual, como en la novela *El Gatopardo* de Lampedusa. Quédese el lector con este término: «Hiperinflación controla-

da». En el libro descubrirá de qué se trata. Experiencias de este tipo serán recurrentes en el transcurso de la obra.

El interés del libro reside en poder conocer el éxito de una experiencia de salida de una crisis. Reflexionando cómo las políticas económicas neoliberales alabadas por el FMI fueron las que llevaron al colapso a la Argentina, y cómo la aplicación de políticas económicas no convencionales –no impuestas desde fuera– fueron las que permitieron la salida de la crisis. La valía de la obra se refuerza a la luz de las circunstancias económicas actuales, permitiendo establecer muchos paralelismos con la situación económica que están atravesando varios países del sur de Europa y desmontando ciertas premisas que a base de ser repetidas, intentan ser convertidas en verdades absolutas.

El autor deja claro desde un principio que las políticas implementadas funcionaron gracias al esfuerzo de la población argentina que soportó unas condiciones de vida muy duras. No cae en el exitismo, reconoce que la gestión fue muy positiva pero advierte de la necesidad de seguir trabajando, y critica el cambio de rumbo en las políticas económicas que se dio una vez que él se alejó de la gestión de la cartera de Economía en el Gobierno de Néstor Kirchner.

En definitiva, el libro es un alegato a favor de una concepción de la Economía, como ciencia social en el sentido más amplio del término. La política y la sociedad son dimensiones inherentes a la disciplina económica, y deben ser tenidas en cuenta en la gestión económica. Reivindica el establecimiento de prioridades, dando importancia a las políticas sociales, sin caer en el populismo ni la demagogia. Demuestra la falacia del «no hay otra opción», pero tampoco cae en el voluntarismo de que todo es viable. Existe alternativa pero sólo es posible si existe voluntad de cambiar. Vemos aquí que el título del libro no es casual.

Leandro Martínez López
Master en Economía Internacional y
Desarrollo. UCM

**Cada mes
un tema
en profundidad**

análisis, opinión,
experiencias, protagonistas
y además

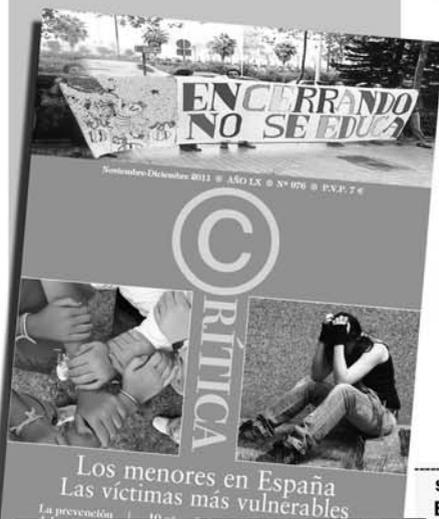
libros, cine, teatro, T.V.,
arte, deporte, música
ciencia...

Revista CRÍTICA

¡Cumplimos 100 años!

ÚLTIMOS NÚMEROS PUBLICADOS

- 973. **La cárcel del siglo XXI.**
Desmontando mitos y recreando alternativas
- 974. **Emociones que nos rompen:**
ansiedad y depresión
- 975. **Una España empobrecida**
- 976. **Los menores en España.**
Las víctimas más vulnerables.
- 978. **Repaso a nuestros miedos**



Revista Crítica. c/General Oraá, 62 - 1º izq. 28006 Madrid
Tel.: 91 725 92 00. Fax: 91 725 92 09
Correo electrónico: critica@revista-critica.com
web: www.revista-critica.com

suscripción 1 año
España 33 €
Extranjero 40 €

BOLETÍN DE SUSCRIPCIÓN



Nombre y apellidos

Dirección

C.P. Ciudad

Provincia

Profesión

Modo de pago

Transferencia Giro

Cheque Domic. Bancaria

Remite y abona esta suscripción

Dirección

Población

C.P. Provincia

DOMICILIACIÓN BANCARIA

Titular cuenta

Nombre de Banco o Caja

Dirección del Banco

N. C.P. Población del Banco

Mire su talonario o libreta y cumplimente los datos de su cuenta en su totalidad

Código cuenta cliente

Muy Srs. míos: ruego a Uds. se sirvan abonar, hasta nueva orden y con cargo a mi cuenta arriba indicada, los recibos que les presente Crítica

Firma

Fecha: de de 2012



Repaso a nuestros miedos

¿Es el miedo una enfermedad?

¿El miedo se aprende en la sociedad?

¿Qué miedos genera la crisis?

LE MONDE *en español* diplomatique

MENSUAL DE INFORMACIÓN INTERNACIONAL



En kioscos, librerías y en www.monde-diplomatique.es

RAZONES PARA SUSCRIBIRTE A DIAGONAL



~~50€~~
40€
SUSCRIPCIÓN ANUAL

SUSCRÍBETE ANTES DEL 20 DE JUNIO Y RECIBE CADA DOS SEMANAS EL PERIÓDICO POR SÓLO...

~~75€~~
20€
SUSCRIPCIÓN SEMESTRAL

DIAGONAL es un medio de comunicación sin jefes, corporaciones ni partidos políticos detrás. DIAGONAL no acepta publicidad de grandes empresas. Este periódico es posible gracias a las miles de personas que con su suscripción apoyan el proyecto.



Porque debemos tomar los medios para poder construir entre todas información veraz.

JESSI (SEVILLA)



Porque DIAGONAL es un periódico serio y técnicamente muy bien elaborado.

FIDEL (ZARAGOZA)



Porque el periódico DIAGONAL da cobertura a la realidad de los movimientos sociales.

MIREIA GRAZALEMA PUÇOL (VALENCIA)

Suscríbete a la edición impresa. Colabora y disfruta con el periódico. Síguenos en diagonalperiodico.net, facebook y en twitter @El_Diagonal.

PAUTAS PARA LOS AUTORES

Pautas generales

- Los textos publicados en la revista deberán ser originales, sin que hayan sido publicados con anterioridad en otra fuente.
- Agradecemos que a la entrega del texto el autor incluya su nombre y dos apellidos completos y el cargo que ocupa o título universitario con el que desea aparecer en la firma del texto.
- Los artículos de la revista tienen una **extensión** en torno a las 4.000 palabras.
- El **tono** del texto debe ser divulgativo, no excesivamente especializado, sin que ello suponga restarle rigor y profundidad de análisis.
- Al principio del texto se incluirá un breve párrafo, resumen del texto, de unas 9 líneas de extensión.
- Los párrafos irán separados por una línea de blanco.
- Los **epígrafes** se marcarán en negrita, y los subepígrafes en cursiva (ambos sin numerar). Las subdivisiones del texto deberían limitarse a estas dos exclusivamente.
- Los artículos **no** precisan de ir acompañados de **bibliografía** puesto que las referencias bibliográficas irán a pie de página en forma de nota.

Pautas específicas

- Las **siglas** y acrónimos deben ser mencionados en su versión completa solo la primera vez que aparecen en el texto. Ejemplo: Organización de Naciones Unidas (ONU). No deben llevar puntos entre las iniciales.
- Se usan las comillas **latinas** «»:
 - Para encerrar una cita textual.
 - Para encerrar los títulos de artículos de revista, capítulos de una obra u otros textos.
- Se usan las comillas **inglesas** “”:
 - Para dar a una palabra un sentido diferente del que tiene normalmente.
 - Para referirse a una palabra atribuida a otra persona o cuya connotación no se comparte (*se considera “muy buen escritor”*).
 - Con sentido irónico o peyorativo (*su laboriosidad es “envidiable”: se levanta a mediodía*).
- Se usan comillas **simples** (o semicomillas) “”: para entrecomillar una o más palabras dentro de una frase que ya está entre comillas latinas e inglesas («..... “.....’.....”»).
- Se empleará **cursivas**: para indicar énfasis y para palabras extranjeras. No se utilizarán en ningún caso las negritas y subrayados.
- **Citas**
 - Si tienen una extensión superior a los dos renglones, irán en párrafo aparte, en cuerpo menor, y con una línea de blanco por arriba y por abajo. Entrecomilladas y correctamente identificadas en nota a pie de página.
 - Si tienen una extensión de dos renglones irán dentro del texto, entre **comillas** «» y correctamente identificadas en nota a pie de página.
- **Notas**
 - Las notas irán a pie de página y numeradas correlativamente. La llamada dentro del texto irá siempre después del signo de puntuación:
Ej.: [...] la transformación del capitalismo.¹
 - **Libros**
M. Kranzberg y W. H. Davenport, *Tecnología y cultura*, Gustavo Gili, Barcelona, 1979, pp. 196.
 - **Capítulos de libros**
J. Riechmann, «Para una teoría de la racionalidad ecológica» en S. Álvarez Cantalpiedra y Ó. Carpintero (eds.), *Economía ecológica: reflexiones y perspectivas*, CBA, Madrid, 2009.
 - **Artículos en prensa o revistas**
M. Vázquez Montalbán, «De cómo Mariano Rajoy se convirtió en un ovni», *El País*, 3 de octubre de 2003, p. 14.
 - **Páginas web**
T. J. Pritzker, «An early fragment from Central Nepal», Ingress Communications [disponible en: <http://www.ingress.com/>. Acceso el 8 de junio de 1998].
 - **Para una referencia utilizada con anterioridad, usar la fórmula:**
M. Vázquez Montalbán, *op. cit.*, 2003.
 - Si la referencia es citada en la nota inmediatamente anterior, usar *Ibidem*.

- Todos los textos serán editados una vez recibidos para adecuarlos a los criterios y formato de la revista. En caso de que tengamos dudas nos pondremos en contacto con el autor para aclararlas.

PAPELES

DE RELACIONES ECOSOCIALES Y CAMBIO GLOBAL

BOLETÍN DE SUSCRIPCIÓN

PARA SUSCRIBIRSE

- ✓ A TRAVÉS DE LA LIBRERÍA ELECTRÓNICA www.libreria.fuhem.es
- ✓ ENVÍE ESTE CUPÓN AL FAX O LA DIRECCIÓN INDICADA A PIE DE PÁGINA
- ✓ ESCRIBA A NUESTRA DIRECCIÓN DE CORREO ELECTRÓNICO publicaciones@fuhem.es
- ✓ LLAME AL TELÉFONO **91 431 03 46**

Nombre:
Dirección:
Población: C.P. Provincia:
País: Teléfono:
Correo electrónico:

PRECIO DE UN EJEMPLAR

- España (envío gratuito) **9 €**
- Europa **19 €**
- Resto del mundo **20 €**

PRECIO DE LA SUSCRIPCIÓN (4 números)

- España (envío gratuito) **28 €**
- Europa **48 €**
- Resto del mundo **52 €**

FORMA DE PAGO

- Domiciliación bancaria (preferible esta modalidad para suscriptores)

Titular de la cuenta:

| ENTIDAD | OFICINA | CONTROL | NÚMERO CUENTA |
|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| <input type="text"/> | <input type="text"/> | <input type="text"/> | <input type="text"/> |

- Cheque a nombre de Fundación Hogar del Empleado
- Contra reembolso
- Transferencia bancaria a:

Banco Popular. C/ O' Donnell, 22. 28009 Madrid.

Nº Cuenta: 0216 0251 51 0600005047

fuhem
ecosocial 

