

**Facultad de  
Ciencia Política y  
Relaciones Internacionales**

**Publicación de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales  
Pontificia Universidad Javeriana**

**Directora**

Claudia Dangond Gibsone - Decana Académica

**Editor**

Eduardo Pastrana Buelvas

**Comité editorial**

Claudia Dangond Gibsone M.A., Universidad Javeriana  
Consuelo Ahumada Beltrán Ph. D., Universidad Javeriana  
Pedro Valenzuela Gruesso M.A., Universidad Javeriana  
Eduardo Pastrana Buelvas Ph. D., Universidad Javeriana  
Patricia Tovar Rojas Ph. D., Universidad Javeriana  
Carsten Wieland Ph. D., Fundación Konrad Adenauer  
Panos Terz D. Sc., Catedrático Emérito Universidad de Leipzig, Alemania  
María Eugenia Mujica Ph. D., UNDP, Lima  
José Almaraz Pestana Ph. D., UNED, España  
María Antonieta Huerta de Pacheco Ph. D., Universidad Diego Portales, Chile  
Raimund Krämer Ph. D., Universidad de Potsdam, Alemania

**Comité científico**

Luis Roniger, Universidad Hebrea de Jerusalén  
Amelia Valcárcel, Universidad de Oviedo, España  
Andrés Franco, UNICEF, Lima  
María Cristina Rojas, Universidad de Carleton, Canadá

**Asistentes de edición**

Adriana Serrato Ayala  
María Catalina Micolta Portocarrero

**Corrección de estilo**

Rodrigo Andrés Díaz Lozada

**Diagramación:** Adolfo Ernesto Devia Cortés

**CTP e impresión:** Fundación Cultural Javeriana de Artes Gráficas —JAVEGRAF—

**PAPEL POLÍTICO**

ISSN: 0122-4409  
Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales  
Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia  
Carrera 7 No 40-62 Edificio 9, piso 2  
Teléfono: (57-1) 320 8320 ext. 2477-2469 Fax: (57-1) 320 8320 ext. 2466  
Editor: Eduardo Pastrana Buelvas  
Correo electrónico: [papelpolitico@javeriana.edu.co](mailto:papelpolitico@javeriana.edu.co)

*Papel Político* es una publicación semestral de la Facultad de Ciencias Políticas, Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. *Papel Político* es un espacio para difundir la producción intelectual de la comunidad académica nacional e internacional en el ámbito de las ciencias sociales, pero con especial énfasis en las ciencias políticas y las relaciones internacionales.

**Público objetivo**

*Papel Político* está dirigida a académicos, estudiantes y profesionales de las Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales y disciplinas afines.

Está permitida la reproducción total o parcial de los artículos citando la fuente y autor.

**Comité evaluador**

Alberto Ramos (Universidad Santiago de Cali), Aldo Olano (Universidad Externado de Colombia), Alejandra Monteoliva (Pontificia Universidad Javeriana), Alejandro Aponte (Escuela Judicial "Rodrigo Lara Bonilla"), Andrés Casas (Pontificia Universidad Javeriana), Benjamin Herrera Chaves (Pontificia Universidad Javeriana), Carlos García (Pontificia Universidad Javeriana), Camila Pardo (Universidad Javeriana-Ecopetrol), Cesar Ferrari (Pontificia Universidad Javeriana), Claudia Dangond Gibsone, Consuelo Uribe (Pontificia Universidad Javeriana), Edgar Vieira (Pontificia Universidad Javeriana), Eduardo Pastrana (Pontificia Universidad Javeriana), Elisa María Tamaala Bryk (Universidad Externado), Esteban Nina Baltasar (Pontificia Universidad Javeriana), Guillermo Hoyos Vásquez (Pontificia Universidad Javeriana), Luis Carlos Valencia (Pontificia Universidad Javeriana), Luis Felipe Vega (Pontificia Universidad Javeriana), Luis Fernando Marín (Pontificia Universidad Javeriana), Luz Gabriela Arango Gaviria (Universidad Nacional), Manuel Salamanca (Pontificia Universidad Javeriana), Manuel Vidal (Pontificia Universidad Javeriana), Martha Márquez (Pontificia Universidad Javeriana), Mauricio Romero (Pontificia Universidad Javeriana), Patricia Jaramillo (Universidad Nacional), Patricia Muñoz Yi (Pontificia Universidad Javeriana), Patricia Tovar Rojas (Pontificia Universidad Javeriana), Pedro Valenzuela Gruesso (Pontificia Universidad Javeriana), Raimund Kramer (Universidad de Postdam, Alemania), Raul Velázquez (Universidad del Rosario), Ricardo Sánchez (Universidad Nacional) Rafael Ballén (Universidad Libre y Universidad Militar), Ricardo Sánchez (Universidad Externado y Universidad Nacional), Roberto Vidal (Pontificia Universidad Javeriana), Rodrigo Losada (Pontificia Universidad Javeriana).

Vol. 12, No. 1

# PAPEL POLÍTICO

*El voto ciudadano en tiempos de ajuste estructural y exclusión social.  
Perú y Venezuela en perspectiva comparada*  
Pablo Biderbost

*Calidad de vida y movilidad social:  
el caso del acceso a los servicios públicos en Bogotá*  
Camila Pardo y Socorro Vásquez

*El concepto de gobernancia en Ciencias Políticas*  
Charles Tournier

*La ciudad como teatro. Construcciones, Actores y Escenarios*  
Patricia Tovar

*¿Cuál es el mejor índice de pobreza en Colombia  
para la orientación del gasto público social?*  
Esteban Nina Baltasar, Santiago Grillo y Elizabeth Karpf

*Modelo dos - Proceso de negociación del actor en un contexto de conflicto*  
Manuel Ernesto Salamanca y Daniel Castillo

*Metodología derecho internacional público-  
un intento presentar la fundación de estos principios básicos*  
Panos Terz

*Desafíos de Siria después del año de la elección.  
El partido BBASHAR AL-AASAD parte del problema  
o la parte de la solución en el Medio Oriente?*  
Carsten Wieland

*¿Alternativas reales? Una comparación entre las reformas económicas  
implementadas por los gobiernos de Hugo Rafael Chávez Frías (1999-2006)  
y Luis Inácio Lula Da Silva (2003-2006)*  
Kristin Halvorsen

*Reseñas  
Cofradías, caciques y mayordomos: reconstrucción social  
y reorganización política en los pueblos de indios, siglo XVIII*  
Martha Zambrano

*Nombre del padre*  
Ricardo Sánchez Ángel



Pontificia Universidad  
**JAVERIANA**  
Bogotá

Facultad de Ciencias Políticas y  
Relaciones Internacionales



## Contenido

*Editorial* ..... 9

### **Ciencia política**

*Pablo Biderbost*

El voto ciudadano en tiempos de ajuste estructural y exclusión social.  
Perú y Venezuela en perspectiva comparada ..... 13

*Camila Pardo y Socorro Vásquez*

Calidad de vida y movilidad social: el caso del acceso a los servicios  
públicos en Bogotá ..... 39

*Charles Tournier*

El concepto de gobernancia en Ciencias Políticas ..... 63

*Patricia Tovar*

La ciudad como teatro. Construcciones, Actores y Escenarios ..... 93

*Esteban Nina Baltasar, Santiago Grillo y Elizabeth Karpf*

¿Cuál es el mejor índice de pobreza en Colombia para la orientación  
del gasto público social? ..... 117

### **Relaciones internacionales**

*Manuel Ernesto Salamanca, Daniel Castillo*

Modelo dos - Proceso de negociación del actor  
en un contexto de conflicto ..... 145

Pap. Polít.	Bogotá, Colombia	Vol. 12	No. 1	enero-junio	pp. 1 – 332	2007	ISSN 0122-4409
-------------	---------------------	---------	-------	-------------	-------------	------	----------------

*Panos Terz*

Metodología derecho internacional público- un intento presentar  
la fundación de estos principios básicos..... 173

*Carsten Wieland*

Desafíos de Siria después del año de la elección  
¿El partido BBASHAR AL-AASAD parte del problema  
o la parte de la solución en el Medio Oriente?..... 209

*Kristin Halvorsen*

¿Alternativas reales? Una comparación entre las reformas económicas  
implementadas por los gobiernos de Hugo Rafael Chávez Frías  
(1999-2006) y Luis Inácio Lula Da Silva (2003-2006) ..... 237

## **Reseñas**

*Martha Zambrano*

Cofradías, caciques y mayordomos: reconstrucción social  
y reorganización política en los pueblos de indios, siglo XVIII..... 289

*Ricardo Sánchez Ángel*

Nombre del padre..... 295

# Contents

*Editorial* ..... 9

## Political Sciences

*Pablo Biderbost*

The Civil Vote in Times of Structural Adjustment and Social Exclusion.  
Peru and Venezuela in Compared Perspective ..... 13

*Camila Pardo y Socorro Vásquez*

Living Standard Measurement and Social Mobility:  
The Case of Utilities in Bogota ..... 39

*Charles Tournier*

The Concept of Governorship in Political Science ..... 63

*Patricia Tovar*

The City Like Theatre: Constructions, Actors and Scenes ..... 93

*Esteban Nina Baltasar, Santiago Grillo y Elizabeth Karpf*

Which is the best Index of Poverty in Colombia? ..... 117

## International Relations

*Manuel Ernesto Salamanca, Daniel Castillo*

Modelling a two - Actor Negotiation Process in a Conflict Context ..... 145

Pap. Polít.	Bogotá, Colombia	Vol. 12	No. 1	enero-junio	pp. 1 – 332	2007	ISSN 0122-4409
-------------	---------------------	---------	-------	-------------	-------------	------	----------------

*Panos Terz*

International Public Law Methodology- an Attempt to Lay  
the Foundation of its Basic Principals. Ad Promotionem  
Gradus Investigationis Scientiae Iuris Inter Gentes ..... 173

*Carsten Wieland*

Syria's Challenges after the Election year  
Is Bashar al-Asad part of the Problem or part of the Solution  
in the Middle East? ..... 209

*Kristin Halvorsen*

True Alternatives? A Comparizon of the Economic Reforms  
Implemented by the Governements of Hugo Rafael Chávez Frías  
(1999-2006) and Luis Inácio Lula da Silva (2003-2006) ..... 237

## **Reseñas**

*Martha Zambrano*

Brotherhoods, Caciques and Butlers: Social Reconstruction and Political  
Reorganization in the Towns of Indians, Century XVIII ..... 289

*Ricardo Sánchez Ángel*

Name of the Father ..... 295



## EDITORIAL

La Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana, y, en particular el comité editorial de la revista *Papel Político*, se complace en presentar a sus lectores el volumen 12, número 1, de dicha publicación. Manteniendo nuestro compromiso de avanzar y mejorar la calidad de la revista, para posicionarla en los más altos niveles de calidad, y luego de haber obtenido la indexación en categoría C en el Servicio Permanente de Indexación de Conciencias, Publindex, nos es grato anunciar la aceptación de la Revista en la base de datos Redalyc (Red de revistas científicas de América Latina y el Caribe, de España y Portugal) de la Universidad Autónoma de México y en la base de datos clase.

En la presente edición, tras un cuidadoso proceso de selección, de conformidad con los criterios adoptados por el comité, se ha incluido nueve artículos, los cuales son el producto de trabajos investigativos sobre diversas problemáticas en los ámbitos nacional e internacional. Así, esta edición mantiene la estructura de la revista en dos secciones, cada una referente a las disciplinas que sirven de soporte a nuestra Facultad: la ciencia política y las relaciones internacionales.

La sección de ciencia política abre su espacio con la participación de Pablo Biderbost, autor del artículo “El voto ciudadano en tiempos de ajuste estructural y exclusión social. Perú y Venezuela en perspectiva comparada”. En su escrito el autor indaga, a través de la comparación, el comportamiento electoral en Perú y Venezuela, tras el aumento sostenido de los índices de pobreza y desempleo, gracias a la implementación de transformaciones sustanciales por parte de los partidos políticos tradicionales, luego de las nocivas consecuencias de la aplicación de las políticas neoliberales enmarcadas en el “Consenso de Washington” en la década de los noventa. A continuación, las autoras Camila Pardo y Socorro Vázquez, abordando la problemática social, evalúan la prestación de los servicios públicos domiciliarios en su artículo: “Calidad de vida y movilidad social: el caso del acceso a los servicios públicos en Bogotá”, en desarrollo de su trabajo, las autoras plantean que contar en el

hogar con servicios públicos domiciliarios mejora tanto en el hecho como en la percepción de la calidad de vida, lo que se traduce en movilidad social estructural y relativa dentro de la ciudad de Bogotá.

En otro contexto, uno de nuestros invitados internacionales, Charles Tournier, doctor en ciencia política, reflexiona sobre el concepto de gobernancia en su artículo "Le concept de gouvernance en science politique", buscando determinar sus características a partir del origen mismo del concepto y realizando un barrido sobre su utilización a lo largo del tiempo, para llegar, luego, a las polémicas actuales. A partir de estas reflexiones, el autor formula su tesis, al afirmar que en la disciplina de la ciencia política es imposible encontrar un autor que haya estructurado el debate sobre la gobernancia. Después, el autor fundamenta su punto de vista, cuando resalta que dicho concepto presenta el mismo tipo de imprecisiones que el de democracia, pues, en sus palabras, se trata "de un concepto que crea consenso sobre su necesidad, más no sobre lo que es".

Posteriormente, el tema de la ciudad hace su aparición en las páginas de la sección de ciencia política. Dicho escenario es recreado por la investigadora Patricia Tovar en su artículo "La ciudad como teatro". En este trabajo la autora describe la manera como los diferentes grupos sociales construyen, hacen vecindarios y ciudades; además, da lecciones importantes para programas de planeación, diseño, y práctica política urbanística. En suma, el artículo es una propuesta para entender la ciudad desde sus usos, desde las comunidades, desde el sentimiento y desde la apropiación, donde ocurre una constante puesta en escena que reinterpreta el espacio urbano desde diversas locaciones.

La sección de ciencia política cierra con el artículo del profesor e investigador Esteban Nina, en colaboración con Santiago Grillo y Elizabeth Karpf, titulado "¿Cuál es el mejor índice de pobreza en Colombia?" Los autores proponen una guía para la definición y evaluación de cuál es el mejor indicador de focalización de población pobre para programas sociales en Colombia. En el país existen muchos métodos e indicadores para la identificación de la población pobre, entre ellos está la Línea de Pobreza, la Necesidades Básicas Insatisfechas y el Índice de SISBEN. En consecuencia, se plantea, a partir del análisis de dichos instrumentos, identificar el más adecuado para determinar los niveles de pobreza.

La sección de relaciones internacionales abre con el artículo de Manuel Ernesto Salamanca y Daniel Castillo, titulado "Modelling a two - actor negotiation process in a conflict context". En este caso los autores desarrollan en el plano teórico, desde el concepto de intratabilidad de los conflictos armados, un ejercicio de modelamiento de una negociación entre los actores involucrados; asimismo examinan, a través de la representación, las relaciones entre los elementos que constituyen un proceso de negociación, asumiendo que la posibilidad de negociar es una forma de superar los conflictos arraigados

y prolongados, que han eludido iniciativas de resolución. Finalmente, los investigadores construyen una hipótesis de trabajo y una conclusión funcional sobre las posibilidades de la negociación desde las decisiones de los actores.

Después le corresponde el turno al catedrático emérito de la Universidad de Leipzig, Panos Terz, quien desde el campo de la teoría del derecho internacional presenta un trabajo sobre la metodología del derecho internacional, que se titula "Die Völkerrechtmethodologie- Versuch einer Grundlegung in den Hauptzügen". En su artículo, el profesor Terz realiza un importante aporte al campo de la epistemología del derecho internacional, al llevar a cabo una amplia, profunda y sistemática reflexión sobre la forma en que se produce conocimiento en dicha disciplina, en un permanente diálogo con las demás disciplinas sociales, sin que la ciencia del derecho internacional pierda su identidad. Es un importante trabajo científico que proporciona importantes herramientas para la investigación básica y aplicada en el campo del derecho internacional.

Ahora bien, no es casual que el irresoluto conflicto del Medio Oriente sea fuente de análisis, discusiones y reflexiones que nutran luego las páginas de revistas académicas a lo largo y ancho del orbe. En nuestro caso, nos brinda tal oportunidad el trabajo del doctor en filosofía Carsten Wieland, titulado "Syria's challenges after election year: is Bashar Al-Asad part of the Problem or part of the Solution in the Middle East?" Al respecto, el autor señala que los meses después de las elecciones presidenciales del 22 de abril de 2007, podrían ser decisivos para el joven presidente de Siria Bashar al-Asad. El autor plantea una serie de inquietudes sobre el papel que Siria, a la cabeza de su presidente, pueda jugar en la recomposición del mapa geopolítico de la región y propone una serie de escenarios sobre su posible participación y contribución en la búsqueda de una salida negociada al conflicto.

Kristin Halvorsen cierra la sección de relaciones internacionales con el artículo titulado "¿Alternativas Reales? Una comparación entre las reformas económicas implementadas por los gobiernos de Hugo Rafael Chávez Frías (1999-2006) y Luis Inácio Lula Da Silva (2003-2006)". En dicho trabajo la autora analiza los factores que llevaron a determinados movimientos políticos de la llamada nueva izquierda a asumir el poder en algunos países de Suramérica. En el desarrollo del artículo se evalúa si esos gobiernos han sido capaces de cuestionar la lógica neoliberal y la hegemonía obtenida por esta ideología. Para permitir una comprensión más profunda de esos temas, el artículo presenta algunas de las reformas económicas más importante implementadas por los gobiernos de Da Silva en Brasil y Chávez en Venezuela.

Por otra parte, en las sección de reseñas ofrecemos los comentarios de los profesores Martha Zambrano y Ricardo Sánchez Ángel sobre las obras: *Cofradías, caciques y mayordomos: reconstrucción social y reorganización política en los pueblos de indios, siglo XVIII* y *El olvido que seremos*, respectivamente.

Por último, no podemos dejar de agradecer el enorme envío de artículos, en los cuales se advierte la diversidad y complejidad temática que enriquecen tanto los campos de la ciencia política y las relaciones internacionales, así como las disciplinas afines. De igual manera, invitamos a nuestros lectores en Colombia y en el exterior para que sigan compartiendo con nosotros su producción intelectual y, de esta forma, sigamos enriqueciendo nuestro diálogo académico.

*Eduardo Pastrana Buelvas*  
Editor

# EL VOTO CIUDADANO EN TIEMPOS DE AJUSTE ESTRUCTURAL Y EXCLUSIÓN SOCIAL. PERÚ Y VENEZUELA EN PERSPECTIVA COMPARADA

THE CIVIL VOTE IN TIMES OF STRUCTURAL  
ADJUSTMENT AND SOCIAL EXCLUSION.  
PERU AND VENEZUELA IN COMPARED PERSPECTIVA

*Pablo Biderbost\**

Recibido: 18/09/06

Aprobado evaluador interno: 30/10/06

Aprobado evaluador externo: 31/10/06

## *Resumen*

*En la década de los noventa, en el espacio latinoamericano tiene lugar la aplicación de las políticas neoliberales que se enmarcaban en el llamado "Consenso de Washington". La implementación de este nuevo conjunto de medidas tenía por objeto asegurar la estabilidad y el crecimiento de la economía y proceder a la desregulación de la actividad de los diversos agentes privados. El Estado, según los mecanismos enunciados, debía abandonar su antiguo rol subsidiario, proteccionista y benefactor que le había caracterizado hasta entonces.*

---

\* Doctorando en procesos políticos contemporáneos, Universidad de Salamanca (Becario Santander); maestrando en estudios latinoamericanos, Universidad de Salamanca (Becario de la Fundación Carolina); posgrado en gestión y control de políticas públicas, FLACSO-Argentina. Becario Líder 2004 (elegido uno de los mejores sesenta recién egresados iberoamericanos), Fundación Carolina; licenciado en ciencia política, Universidad Católica de Córdoba (UCC); Premio Universidad Católica de Córdoba; profesor de la Universidad Católica de Córdoba y de la Universidad Católica de Salta; ha trabajado para el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, el Instituto Argentino de Responsabilidad Social Empresaria, el Instituto Jesuita Sagrada Familia, el Bachillerato Internacional San Pedro Apóstol y el antiguo Instituto de Investigación y Análisis Político de la UCC; director Ejecutivo de "Iberoamérica soy yo: relatos de migración", Universidad de Salamanca; antiguo miembro del Consejo de Redacción de *América Latina Hoy*, publicación del Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal, Universidad de Salamanca; autor de diversos artículos sobre política latinoamericana publicados en revistas nacionales e internacionales. Correo electrónico: pablobiderbost@hotmail.com, pablobid@yahoo.com

*En tal sentido, el objeto de nuestro trabajo es indagar, comparativamente, respecto del comportamiento electoral en momentos en los que se observa un aumento sostenido de los índices de pobreza y desempleo en Perú y Venezuela, estados en los que acaece, de manera simultánea, una desinstitucionalización de su tradicional sistema de partidos políticos.*

**Palabras clave:** *comportamiento electoral, ajuste estructural, pobreza, desempleo, sistema de partidos, Perú, Venezuela.*

### **Abstract**

*In the decade of the '90, in the Latin-American space, the application of neo liberal policies happens. They were placing in so called "Consensus of Washington". The implementation of this new set of measurements had for object assure the stability and the growth of the economy and proceed to the deregulation of the activity of the diverse private agents. The State, according to the enunciated mechanisms, had to retire its former subsidiary role, protectionist and benefactor who had characterized it till then.*

*Of way parallel to the attainment of the stabilization of the economy and to the reversion of a chronic process of decrease of the Internal Brute Product, it is observed, in Latin America, an enormous increase of two of the most important indicators of social exclusion: the poverty and the unemployment.*

*To this respect, the object of this work is to investigate, comparatively, with regard to the electoral behavior in moments in which is observed an increase of the indexes of poverty and unemployment in Peru and Venezuela, states in which it happens, of simultaneous way, a des-institutionalization of its traditional system of political parties.*

**Key words:** *civil vote, structural adjustment, poverty, unemployment, party system, Perú, Venezuela.*

## **Introducción**

El objetivo del presente trabajo es responder el interrogante que se plantea en torno al comportamiento del voto ciudadano durante la década de los noventa, periodo en el que tiene lugar, en el plano latinoamericano, la puesta en marcha de los planes de ajuste estructural que se auspiciaban en el marco del denominado "Consenso de Washington".<sup>1</sup>

1 Se entiende por Consenso de Washington al acuerdo entre economistas que adscribían a diversos paradigmas de la disciplina, el cual tenía por objeto dar la mejor respuesta a la crisis por la que atravesaban las economías latinoamericanas. Para un mayor detalle respecto de su influencia en las políticas económicas latinoamericanas, ver Alcántara, Manuel y otros, (2006), 1980-2005, *El retorno a la democracia*, Vol. 6., Madrid, Síntesis; Torre, J. (1998), *El proceso político de las reformas económicas en*

La implementación de este conjunto de medidas pretendía asegurar la estabilidad y el crecimiento de la economía, luego de la denominada década perdida en términos macroeconómicos, y proceder a la desregulación de la actividad de los diversos agentes privados. El Estado, según los mecanismos enunciados, debía abandonar su antiguo rol subsidiario, proteccionista y benefactor que le había caracterizado hasta entonces.<sup>2</sup>

De manera paralela a la consecución de la estabilización de la economía y a la reversión de un proceso crónico de decrecimiento del Producto Interno Bruto, se observa, en América Latina, un ingente incremento de dos de los indicadores más importantes de exclusión social: la pobreza y el desempleo. El alza en ambos registros, según ha referido la literatura especializada, es consecuencia de la destrucción del aparato del otrora Estado satisfactor de necesidades sociales de diversa índole y del nuevo escenario de competencia al que fueron sometidos los empresarios nacionales previamente beneficiados por el perfil sustitutivo de importaciones de la economía.<sup>3</sup> Estas transformaciones fueron ejecutadas por partidos políticos tradicionales que viraron hacia la derecha económica o por agrupaciones dirigidas por *outsiders* que se presentaban a sí mismos como la antítesis de la *política* que había conducido a tal situación de caos macroeconómico.<sup>4</sup>

En tal sentido, el objetivo del artículo es indagar, comparativamente, respecto del comportamiento electoral en momentos en los que se observa un aumento sostenido de los índices de pobreza y desempleo en Perú y Venezuela, Estados en los que acaece, de manera simultánea, una pérdida de institucionalización de sus tradicionales sistemas de partidos políticos.<sup>5</sup> Los datos necesarios para su elaboración fueron obtenidos a partir de la información disponible en las páginas web oficiales de los organismos electorales de los Estados referidos, de la base de datos de CEPAL sobre indicadores ma-

---

*América Latina*, Buenos Aires, Paidós, y Paramio, L. (1999), "Las dimensiones políticas de las reformas económicas en América Latina" en *Zona Abierta*, núm. 88-89, pp. 5-74.

2 Guerra A. y Ponce de Moreno, B. (2005), *Un modelo político para la gerencia pública en América Latina*, edición electrónica a texto completo en [www.eumed.net/libros/2005/agbp/](http://www.eumed.net/libros/2005/agbp/), recuperado en diciembre de 2005.

3 Cieza, D. y González, A. (2005), "Del menemismo al kirchnerismo: los movimientos sociales en Argentina en un nuevo contexto latinoamericano", Workshop on "Empire and Dissent: US Hegemony in Latin America", Program on Global Security and Cooperation at the Social Science Research Council Cuernavaca, México - March 4-6.

4 Paramio, *op. cit.*

5 Mainwaring, S. y Scully T. (1995), *La construcción de las instituciones democráticas*, Santiago, CIEPLAN, "Introducción" y "Conclusiones"; Freidenberg F. y Alcántara M. (2005), *Partidos, sistemas de partidos y democracia en América Latina* (manuscrito en prensa).

croeconómicos y otras fuentes.<sup>6</sup> El texto se estructura en cuatro secciones: la primera de ellas detalla la historia de las recientes reformas económicas y su contexto político en ambos Estados. Luego, se hace un breve recorrido a través de la teoría económica del voto ciudadano. En el siguiente apartado, se menciona, por un lado, la evolución simultánea, en los países involucrados, de los indicadores sujetos a estudio (pobreza y desempleo) y, por el otro, el comportamiento electoral paralelo. A partir del uso de las categorías mencionadas, se pretende observar las eventuales influencias que la evolución en los fenómenos económicos estudiados pudo haber ejercido sobre el comportamiento electoral.<sup>7</sup> Por último, se presentan unas conclusiones tentativas sobre la cuestión.

## **El tiempo de las reformas económicas: el ascenso, la gestión y la salida de Fujimori, el outsider reformista peruano**

En el caso peruano, las reformas estructurales se dan en un contexto democrático. Durante el decenio de los ochenta, el escenario político del Perú se caracterizó por un deterioro progresivo del apoyo ciudadano a los partidos políticos tradicionales. En la primera mitad de la década, el gobierno de Belaúnde (Acción Popular) intentó la puesta en marcha de un plan de ajuste que, dificultosamente, pudo conciliar con su política activa de promoción de las obras públicas. La insoportable presión inflacionaria, el cuadro de pobreza en el que se encontraba sumida la mitad de la población y la corrupción imperante provocaron, entre los ciudadanos, la búsqueda de una alternativa. Entonces, llega al poder Alan García, delfín del histórico partido aprista (Alianza Popular Revolucionaria Americana - APRA) en 1985.<sup>8</sup>

---

6 Las páginas web de los organismos electorales son, para el caso peruano, <http://www.onpe.gob.pe/>. (Oficina Nacional de Procesos Electorales), y para Venezuela, <http://www.cne.gov.ve/> (Consejo Nacional Electoral). La página web de CEPAL es: <http://www.eclac.cl/>. Se consultó también la página web del Banco Central de Reservas de Perú: <http://www.bcrp.gob.pe/>.

7 La pretensión de detección de relación entre los factores económicos y el comportamiento electoral aquí referida no implica el que se desconozca la existencia de otro tipo de variables que influyen sobre la ocurrencia del fenómeno.

8 El APRA había superado la crisis motivada, en términos institucionales, por la muerte de su fundador, Raúl Haya de la Torre, en 1980. Ver Paramio, L. (2006), "Crisis y cambio del modelo económico" en Alcántara, M. y otros: 1980-2005. *El retorno a la democracia*, Vol. 6., Madrid, Síntesis.



El gobierno de Alan García ensaya una estrategia populista centrada en la redistribución de recursos hacia los sectores más pobres de la población. Se ejecuta una política económica que privilegia el subsidio de precios y la protección de las empresas nacionales. En 1987, García, a fin de evitar la continuidad en la fuga de capitales, procura nacionalizar el sistema financiero, lo que origina la movilización de vastos sectores de la derecha política. Los últimos años de su gestión pueden ser descritos a partir del recrudescimiento de los indicadores inflacionarios y del deterioro de las condiciones de vida de los pobres y asalariados urbanos.<sup>9</sup>

En estas circunstancias, Alberto Fujimori accede al poder como candidato presidencial de Cambio 90, una fuerza política que se describía a sí misma como movimiento cívico independiente.<sup>10</sup> Fujimori carecía de antecedentes de militancia política, aunque se recordaba su gestión como rector de la Universidad Nacional Agraria, La Molina, y presidente de la Asamblea Nacional de Rectores. En la campaña electoral, su discurso se concentra en la necesidad de hallar una vía distinta para el progreso del país, respecto de aquella que habían ofrecido los partidos políticos tradicionales. Su objetivo era "moralizar la política" y llevar a la práctica los valores de la honestidad y el trabajo. A su vez, procuró que se lo identificase con los estratos poblacionales más relegados de la sociedad peruana, en abierto antagonismo con la propuesta de quien era su principal opositor, el literato Mario Vargas Llosa, quien encabezaba el centro derechista Frente Democrático.<sup>11</sup>

Fujimori, ya en el poder, se separa de las propuestas populistas que había presentado en el periodo electoral y aplica la receta neoliberal, la cual había defendido su competidor. Su plan económico buscaba erradicar la hiperinflación, abandonar el proceso recesivo y disminuir la carga de la deuda externa. Para ello, intentó favorecer la incorporación de Perú en esquemas de integración regionales e internacionales. Se procede, entonces, a la apertura total de la economía y al desarme de las megaestructuras estatales que actuaban como oferentes de empleo público.

Si bien se había logrado detener la espiral inflacionaria y se observaba un tímido crecimiento del PIB, todo ello estaba acompañado de costos sociales

9 Paramio, L. (2006), "Crisis y cambio del modelo económico" en Alcántara, M. y otros: 1980-2005. *El retorno a la democracia*, Vol. 6., Madrid, Síntesis.

10 Centro de Investigaciones de Relaciones Internacionales y Desarrollo- CIDOB- (2005).

11 Degregori, C. (1993), "Identidad étnica, movimientos sociales y participación política en el Perú" en Adrianzén, A. y otros, *Democracia, etnicidad y violencia política en los países andinos*, Lima, IFEA-IEP, p. 124.

altísimos. Las cifras de desempleo, empleo informal, pobreza e indigencia se habían disparado y condenaban a la marginación a miles de peruanos. A diferencia de lo sucedido en otros Estados latinoamericanos, Fujimori compensa este retroceso en variables sociales y económicas con la puesta en marcha de una política clientelar integral que tiende a satisfacer, no sólo las necesidades de los más perjudicados por el ajuste estructural sino también aquellas de ciertos miembros de otros grupos de la sociedad vinculados a la administración de distintos sectores de la economía. Se erige así lo que se da en llamar el Estado como *ogro filantrópico*.<sup>12</sup> Las condenas sociales a la propuesta económica y política del gobierno son mínimas. Había, según advierte parte de la literatura, cierto consenso sobre la necesidad de asumir un cambio estratégico en la administración de la economía.<sup>13</sup> Todo ello se produce en el contexto de una marcada violación de la libertad de expresión, persecución de las voces disidentes, intervención en el poder judicial, autogolpe de Estado en 1992, cierre del Congreso y del Tribunal Constitucional, acciones tendientes a perpetuar en el poder al grupo gobernante.

Fujimori logra la creación de la figura constitucional de la reelección presidencial y se inicia un lento retorno a la institucionalidad democrática, de tal manera que en 1995 obtiene nuevamente la presidencia de la República, esta vez en el marco de la alianza Cambio 90 – Nueva Mayoría. Esta última aglutinaba a figuras representativas de los intereses conservadores que, en 1990, habían otorgado su voto de confianza a Vargas Llosa. Influye, decisivamente, en esta reelección la política antiterrorista que el gobierno había desplegado para desarticular a Sendero Luminoso.<sup>14</sup> Fujimori derrota en los comicios a Javier Pérez de Cuellar, antiguo Secretario General de la ONU.

La segunda presidencia de Fujimori puede ser definida a partir del incremento del déficit fiscal, el peso ingente de la deuda externa, la continuidad de la implementación de los planes de ajuste estructural, la profundización de la red clientelar propiciada desde el seno del poder, las acusaciones de corrupción y malversación de fondos públicos y la persecución a quienes se oponían a las políticas gubernamentales. Luego de un artilugio legal, Fujimori consigue, a fines de 1999, que se le autorice la participación para ser

12 La expresión “ogro filantrópico”, usada por Alberto Adrianzén para caracterizar al Perú de Fujimori, fue creada por Octavio Paz para describir al Estado priísta mexicano. Ver Adrianzén, A. (2005), “El Estado: un ogro filantrópico” en *Revista Quehacer*, pp. 20-23.

13 Torre, J., *op. cit.*

14 La captura de Abimael Guzmán, momento inicial de la desaparición de la agrupación terrorista, implicó un ascenso en la popularidad de Alberto Fujimori. Ver CIDOD (2005).

candidato a la presidencia por tercera vez. En esta oportunidad, obtiene el triunfo electoral como candidato de Perú 2000, alianza de distintas agrupaciones políticas. El candidato opositor era Alejandro Toledo quien fuera postulado por la agrupación Perú Posible. Fujimori logra ser reelegido, en medio de acusaciones de fraude, e inicia su nuevo mandato con una severa condena de la comunidad internacional. Meses después, luego de la aparición de material audiovisual que delataba la corrupción de su gobierno, convoca a elecciones y renuncia a su investidura aprovechando una estancia en el exterior. Asume el gobierno Valentín Paniagua, presidente del Congreso y dirigente de Acción Popular.

## El giro a la derecha de los partidos políticos tradicionales en Venezuela

Mientras que en el caso peruano la resistencia social a las reformas económicas no fue la constante, en Venezuela, la situación difiere enormemente. Se sostiene que este país presenta un proceso de reformas con avances y retrocesos permanentes.<sup>15</sup> El presidente Carlos Andrés Pérez, de Acción Democrática (AD), el partido político con mayor arrastre electoral en el histórico marco de lucha bipolar venezolano, introduce, a inicios de 1989, un conjunto de reformas a las que se denomina “el Gran Viraje”.<sup>16</sup> En el arribo de Pérez al poder influye decisivamente el recuerdo de su exitosa presidencia en los años setenta, cuya gestión se caracterizó por el uso populista de la renta petrolera. El plan contenía medidas de aplicación inmediata y otras entendidas como de aplicación gradual. Según Guerra y Ponce de Moreno,<sup>17</sup> las principales medidas anunciadas fueron, entre otras: decisión de acudir al Fondo Monetario Internacional -FMI- y someterse a su programa; liberación de las tasas de interés; unificación cambiaria con la eliminación de la tasa de cambio preferencial; liberación de los antiguos precios subsidiados; transformación del aparato estatal; apertura de los mercados; determinación del tipo de cambio en el mercado libre de divisas e incremento paulatino de las tarifas de los servicios públicos.

15 Paramio. L. (2006), *op. cit.*

16 Este plan también es conocido como el VIII Plan de la Nación.

17 *Un modelo político para la gerencia pública en América Latina*, edición electrónica a texto completo en [www.eumed.net/libros/2005/agbp/](http://www.eumed.net/libros/2005/agbp/), recuperado en diciembre de 2005.

El partido del presidente, de orientación socialdemócrata, no compartía el paquete de medidas que había sido diseñado por un conjunto de técnicos que no pertenecían a la agrupación. Días después de tomar la iniciativa carácter público ocurre el famoso “Caracazo”, explosión social duramente reprimida que tuvo una influencia nada desdeñable en el resto de la presidencia de Pérez. Los analistas coinciden en que quienes impulsaron las reformas no supieron apreciar, efectivamente, el nivel de apoyo que éstas generarían en la sociedad. Se afirma que la sociedad venezolana, a diferencia de la peruana, aún no estaba persuadida respecto de la conveniencia de la implementación de políticas rupturistas con el modelo de desarrollo entonces imperante.<sup>18</sup> En este marco de convulsión, acontecen, en 1992, dos intentos de golpes de Estado que denunciaban la situación de marginación en la que se hallaba parte importante del pueblo venezolano y que catapultan al reconocimiento público al teniente coronel Hugo Chávez, después presidente de Venezuela.

Entre las consecuencias más relevantes de esta política económica, la literatura especializada destaca, en primer lugar, el deterioro de las condiciones sociales de la población, fenómeno que venía desarrollándose desde 1983 y se profundizó con el ajuste.<sup>19</sup> La disconformidad social trajo consigo desestabilización política, al provocar una ruptura violenta del orden público. El número de protestas populares sufre un crecimiento exponencial: aproximadamente 58 eventos conflictivos por mes. Los partidos políticos y las asociaciones gremiales vieron menguada su capacidad reguladora y se generaron múltiples formas de reclamos populares que fueron respondidos represivamente por el Estado.

En segundo término, la ejecución de las reformas económicas se vincula a la erosión de la imagen del gobierno, en general, y del Presidente, en particular. El poder ejecutivo se enfrentaba recurrentemente con el Parlamento y no podía recrear apoyos, por lo que se dificultaba la construcción de márgenes amplios de gobernabilidad.

La segunda incursión de Carlos Andrés Pérez culmina con su deposición del cargo, como consecuencia de las acusaciones que se dirigían a su persona respecto de la transferencia irregular de dinero a sus aliados políticos nicaragüenses. En 1993, Rafael Caldera, antiguo presidente y ex militante del COPEI Comité de Organización Política Electoral Independiente (el otro

---

18 Torre, J., *op. cit.*; Paramio, L. (2006), *op. cit.*

19 Guerra A. y Ponce de Moreno, B., *op. cit.*

partido tradicional, de tendencia demócrata cristiana), llega a la presidencia postulado por Convergencia, agrupación de reciente creación, y enemistado con el bastión al que había pertenecido. Caldera se había convertido en líder moral, luego de su discurso de oposición a la política económica de Pérez y a su evaluación de los intentos de golpes de Estado perpetrados. Su propuesta se basaba, fundamentalmente, en eliminar las transformaciones emanadas del llamado Gran Viraje y aplicar políticas de neto corte populista. Los principales indicadores macroeconómicos reflejan un marcado deterioro y, en 1996, se decide aplicar un conjunto de políticas alineadas con lo recomendado por los organismos internacionales de crédito y contradiciendo, de esta manera, lo comprometido al iniciarse la gestión.<sup>20</sup>

A diferencia de la propuesta de Pérez, el nuevo esquema prevé que vastos sectores de la sociedad resultarán perjudicados en la transición hacia un nuevo modelo económico y se pone en práctica, paralelamente a las transformaciones de corte neoliberal, un conjunto de políticas sociales que tienen por objeto compensar las consecuencias no deseadas de la nueva estrategia. A pesar de que la política económica de Caldera logra recuperar el signo positivo en la evolución del PIB, contiene la inflación y permite el asentamiento de capital extranjero, los indicadores de salario real, desempleo y pobreza muestran niveles alarmantes. A su vez, el escenario multipartidista evidenciado en el Congreso a partir de 1993, desconocido en la historia reciente de Venezuela, impidió la concretización de gran parte de las políticas ideadas desde el ejecutivo. La abstención electoral aumenta en cada elección y la frustración popular en relación con el sistema tradicional de partidos se acrecienta.<sup>21</sup> Finalmente, en 1998, Hugo Chávez, antiguo referente militar de uno de los intentos de golpe de Estado de 1992, gana las elecciones con la promesa de una reforma constitucional y la puesta en marcha de una serie de políticas de rasgos populistas. Su gobierno, favorecido por el precio internacional del petróleo (principal recurso de exportación venezolano) ha desplegado una batería de políticas tendientes a atender las problemáticas de los sectores más empobrecidos de la población en el marco de lo que ha dado en llamarse la "Revolución Bolivariana".<sup>22</sup>

20 Este plan es conocido como la "Agenda Venezuela" o IX Plan de la Nación. Ver Torre, J., *op. cit.* y Guerra A. y Ponce de Moreno, B., *op. cit.*

21 Guerra A. y Ponce de Moreno, B., *op. cit.*

22 Molina, J. y Pérez, C. (2000).

## El voto económico: una breve introducción

En el conjunto de teorías que pretenden explicar el comportamiento electoral, se encuentra aquella que enfatiza los componentes económicos del voto. Este esquema, de base racional, formulado inicialmente por Anthony Downs,<sup>23</sup> sostiene que los individuos deciden su voto en función, por un lado, de los beneficios que evalúen como consecuencia de la gestión gubernamental y, por el otro, de los probables beneficios que pudiesen obtener a partir de la llegada al poder de quienes se encuentran en la oposición. En tal sentido, los ciudadanos observan, detenidamente, las acciones u omisiones del partido gobernante y la credibilidad de quienes, fuera del gobierno, pugnan por determinados espacios. En consecuencia, el voto no sería mero resultante de la ubicación social-cultural y económica (como lo sostenían las explicaciones sobre comportamiento electoral de la época) de quien sufraga sino que se hallaría inducido, entre otros elementos, por su particular juego de percepción psicológico-económica. Al respecto, se admite que las campañas comunicativas pueden ser eficaces herramientas en aras de influir en la percepción del votante.<sup>24</sup>

Con el paso de los años, la teoría del voto económico ha incorporado nuevos elementos de análisis. Key Jr.<sup>25</sup> sostiene que los ciudadanos, al momento de votar, consideran dos datos que han pasado a conformar dos dimensiones del llamado voto económico "normal":<sup>26</sup> lo contextual y lo temporal. Lo primero hace hincapié en averiguar si el entorno económico personal o la situación económica nacional es lo que determina el voto, mientras que lo segundo indaga respecto del periodo histórico que genera mayor preocupación económica (el pasado o el futuro) en el ciudadano.<sup>27</sup>

---

23 Dows, A. (1957), *An economic theory of democracy*, New York, Harper and Row.

24 Kuschick Ramos, M. (2004), "Teorías del comportamiento electoral y algunas de sus aplicaciones" en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, num. 190, pp. 47-72.

25 Key Jr., V. O. (1968), *The responsible electorate: Rationality in presidential voting, 1936-1960*, New York, Vintage Books.

26 El voto económico normal es aquél que, según lo ya referido, desde la lógica "castigo-recompensa" evalúa a los políticos y al desempeño de sus gobiernos. En tal sentido, de haber resultado o prever ser beneficiado por X personalidad política, partido político o alianza electoral, el voto ciudadano, para con ellos, será positivo o de apoyo.

27 Gramacho W. (2005, abril-junio), "Ciclos de información y funciones de popularidad: el periodo Cardoso en Brasil (1995-2002)" en *Desarrollo Económico*, num. 177, pp. 99-121.

A partir de nuevas investigaciones, se han detectado comportamientos que tienden a apartarse de la “normalidad” del voto económico en momentos en los que acontecen cambios macroeconómicos de envergadura y existe un clima de cierta turbulencia social.<sup>28</sup> Se ha identificado una conducta “intertemporal” del sufragio reflejada en que los ciudadanos apoyan planes económicos que implican ajustes, debido a que interpretan los eventuales sufrimientos como inevitables para la consecución de un mejor escenario económico ulterior.<sup>29</sup> Se ha hallado dos nuevas desviaciones del voto económico normal. Una de ellas es la conducta “andidotista”, aquella en la que el ciudadano culpa a la oposición por su resistencia a las reformas económicas y mantiene su apoyo al gobierno; la restante se refiere a la posición “distributivista” que explica la circunstancia en la que un ciudadano cree en el éxito relativo de las políticas reformistas pero les niega su apoyo porque ha padecido más que otros durante el ajuste o porque unos han sufrido más que otros en el mismo periodo.<sup>30</sup>

## **Evolución de los indicadores de pobreza y desempleo y comportamiento electoral en Perú y Venezuela durante la década de los noventa<sup>31</sup>**

En este apartado se describirá y analizará la evolución que presentaron, durante el decenio de los noventa, los indicadores de desempleo y pobreza en los países sometidos a estudio. Ambos guarismos reflejan los efectos, en términos de exclusión social, que fueron producidos por la ejecución de las reformas económicas estructurales. Paralelamente, se observará el comportamiento electoral de los votantes mientras acontecía el referido proceso

---

28 Przeworski (1993).

29 Stokes (1997).

30 Gramacho, W., *op. cit.*

31 Se entiende por pobreza al grado de satisfacción de las llamadas necesidades básicas, consideradas universales y que comprenden una canasta mínima de consumo individual o familiar (alimentos, vivienda, vestuario, artículos del hogar), el acceso a los servicios básicos (salud y educación, agua potable, recolección de basura, alcantarillado, energía y transporte público), o ambos componentes. Los pobres son aquellas personas que no logran adquirir con sus ingresos la canasta, que incluye servicios, y pueden satisfacer sus necesidades nutricionales. Los indigentes son aquellas personas que no logran adquirir con sus ingresos la canasta básica de alimentos. (CEPAL, 2000: 83). Lo que se registra bajo el nombre de desempleo es el conjunto de personas que no han trabajado más de una hora durante un corto periodo de referencia, pero que están disponibles y activamente buscando trabajo (OIT, 1995).

de empeoramiento de las condiciones económicas y sociales.<sup>32</sup> A su vez, se procederá a la aplicación de los conceptos de la teoría de voto económico, expuestos en la sección anterior, para explicar, de manera aproximada, la conducta de los electores peruanos y venezolanos.

Para el caso peruano, el desempleo urbano, indicador utilizado para la medición del problema en América Latina por CEPAL, presenta, durante la gestión de Alberto Fujimori, en principio, una reducción en el periodo 1990-1991. Ello puede explicarse a partir de las expectativas generadas en torno al cambio de rumbo en política económica. Sin embargo, el siguiente registro (1992) ya presenta un relevante aumento del desempleo que es explicado como consecuencia de la desaparición de puestos de trabajo en antiguas empresas locales (lo que también es registrado por el índice de mortandad o defunción empresarial)<sup>33</sup> que no lograron adaptarse a la apertura macroeconómica y del adelgazamiento de la estructura estatal. Posteriormente, la tasa de desempleo, a lo largo de toda la década, se mantiene entre el 8.5 y el 9.5 %, no siendo posible la recreación de los puestos de trabajo desaparecidos (ver Anexo, Cuadro 1).

La evolución de la pobreza y la indigencia presentan un recorrido semejante. La detención del proceso hiperinflacionario permitió, al promediar la década, la reducción del porcentaje de población que se hallaba en situación tanto de pobreza como de indigencia. Desaparece lo que se denomina “impuesto inflacionario” o disminución permanente del poder adquisitivo que, como afirma la teoría económica, afecta en mayor medida a los sectores más vulnerables. Sin embargo, hacia finales del decenio, se registra un incremento del porcentaje de personas en la pobreza y la indigencia como resultado de la destrucción de puestos de trabajo. Éste ha sido un itinerario que se ha evidenciado en otros estados latinoamericanos<sup>34</sup> (ver Anexo, Cuadro 2).

¿Cuál fue el comportamiento electoral en el período? En 1990, cuando accede al poder Alberto Fujimori, se percibe un claro voto castigo dirigido a los partidos políticos tradicionales. La situación de caos macroeconómico e hiperinflación descontrolada provoca la búsqueda de nuevas alternativas que se refleja en el duelo por la presidencia entre Fujimori y Vargas Llosa, ambos

---

32 Para el análisis del comportamiento electoral, se han tomado los resultados de las elecciones nacionales presidenciales y parlamentarias de ambos Estados durante el periodo referido.

33 El índice de mortandad o defunción empresarial registra la cantidad de unidades productivas desaparecidas en un territorio determinado durante un período dado (FAO, 2005).

34 Torre, J., *op. cit.*



de extracción apartidaria.<sup>35</sup> A pesar de ello, el APRA Alianza Popular Revolucionaria Americana mantiene una representación parlamentaria importante, lo que genera críticas desde el gobierno electo por su —según su criterio— actitud obstaculizadora ante los designios de la nueva gestión. Dos nuevos fenómenos se vislumbran, entonces, en el sistema político peruano: la formación de nuevas agrupaciones políticas que son utilizadas como vehículos para la participación electoral y la progresiva desinstitucionalización del sistema tradicional de partidos políticos.<sup>36</sup> La elevada volatilidad electoral y la habilidad de candidatos no partidistas para ganar puestos, entre otros indicadores, así lo atestiguan (ver Anexo, Cuadro 3).

A lo largo del decenio, tanto los comicios presidenciales como las elecciones parlamentarias, reflejan un claro voto de confianza para con la política fujimorista. Entre las razones que pueden encontrarse para este comportamiento, se puede hablar de la existencia de cierto voto “intertemporal”. En otros términos, a pesar de que muchos resultaban perjudicados en las fases iniciales de la implementación del ajuste, era tan fuerte y disuasivo el recuerdo del caos precedente que optaban por el sostenimiento de las transformaciones económicas. A su vez, como ya se ha sugerido, el perfil clientelar de la gestión de Alberto Fujimori podría haber retenido en su haber parte del electorado que sufría reveses económicos.<sup>37</sup> Como puede colegirse de las estadísticas, los partidos tradicionales (Acción Popular y APRA) tienen una presencia marginal en los recuentos electorales (ver Anexo, Cuadro 4).

Hacia el final del decenio fujimorista, si bien el descontento respecto de los excesos del régimen se hallaba en pleno ascenso y los indicadores aludidos presentaban números preocupantes, los resultados electorales no parecen hacerse eco de lo acontecido. Evidentemente, como ya se ha comentado, el fraude electoral denunciado por la oposición pudo haber distorsionado la voluntad de los electores. Sin embargo, éste es un elemento sobre el que no es posible enunciar, al menos momentáneamente, ningún tipo de aseveración definitiva (ver Anexo, Cuadro 4).

---

35 *Ibid.*

36 Mainwaring, S. y Scully T., *op. cit.*; Freidenberg F. y Alcántara M., *op. cit.*

37 En relación con este estilo gubernamental, aplicado también en la Argentina menemista, García Delgado (1998) lo ha descrito como neopopulismo de derecha, por la especial alianza intersectorial (entre el sector empresario-financiero beneficiado por las reformas estructurales y los colectivos poblacionales favorecidos por la puesta en marcha de un proceso de satisfacción de necesidades con base en un aparato clientelar) que era propiciada desde el seno del poder.

En el caso venezolano la tasa de desempleo urbano presenta un ascenso considerable en los primeros años del gobierno de Carlos Andrés Pérez (Acción Democrática), luego del inicio de la aplicación del “Gran Viraje”. Entre las razones que condujeron al aumento en el indicador, se hallan, entre otras, el desmantelamiento de la estructura subsidiaria que, hasta el momento, había facilitado la supervivencia de numerosas empresas locales y la reducción de la actividad económica como resultado no deseado de la situación social imperante.<sup>38</sup> Luego, se revierte el proceso de destrucción de empleo como consecuencia del crecimiento en el PIB y las inversiones realizadas en el sector petrolero para, tiempo después, retomar, ya durante la gestión de Rafael Caldera (Convergencia), la senda previa. En esta oportunidad, el desempleo sube como producto de la incertidumbre reinante respecto de la política económica por la que optaría el gobierno, la retracción del Producto Interno Bruto PIB, los reajustes sobre los costos y precios luego de la apertura definitivamente practicada, las crisis desatadas en otros mercados emergentes, la desaceleración evidenciada en el mercado de la construcción y lo inconveniente del precio del petróleo a nivel internacional. Junto con el alza en el desempleo, se acelera también el proceso inflacionario (ver Anexo, Cuadro 1).

La trayectoria de los indicadores de pobreza e indigencia en Venezuela repiten la vía seguida por el desempleo. Las transformaciones cambiarias, fiscales y monetarias han perjudicado, en mayor medida, a los sectores más desposeídos de la sociedad venezolana. Los autores afirman que este flagelo se ha generalizado y ello puede ser evidenciado a partir del empobrecimiento sustancial que han sufrido individuos antiguamente pertenecientes a estratos socio-económicos medios.<sup>39</sup> Se observa un importante salto en el registro aludido entre 1990 y 1994, como reflejo de las modificaciones estructurales acaecidas, la desaparición de puestos de trabajo y la permanencia en el tiempo del proceso inflacionario. Los valores se mantienen a lo largo de la década y la envergadura del problema puede detectarse en la elevada deserción escolar (35,1% en 1998) y la insuficiencia nutricional evidenciada en vastos sectores de la población. A su vez, se critica la política social que intentaba compensar los cuadros descritos por su incorrecta apreciación de los sectores que precisaban, efectivamente, este tipo de asistencia<sup>40</sup> (ver Anexo Cuadro 2).

---

38 Guerra A. y Ponce de Moreno, B., *op. cit.*

39 *Ibíd.*

40 *Ibíd.*

El comportamiento electoral del pueblo venezolano presenta a lo largo del período<sup>41</sup> distintas fases. En 1988, al acceder por segunda vez Pérez a la presidencia de la República, la conducta de los votantes tiende a repetir el arquetípico esquema bipartidista que había caracterizado a Venezuela en los últimos años. Molina y Pérez (1996) explica este proceder como resultado de la existencia de un sistema presidencialista en el que existe un criterio electoral de mayoría relativa. En consecuencia, los electores sólo votaban por quienes suponían tenían probabilidades reales de conquistar el poder (ver Anexo, Cuadro 5). Pérez sustituye en el poder a Jaime Lusinchi (de Acción Democrática), quien culmina su mandato en medio de un clima social que permitía entrever la desaprobación del rumbo económico adoptado. A pesar de ello, Acción Democrática es nuevamente elegida para gobernar. En ello, en detrimento de explicaciones vinculadas al voto económico normal, influyeron decisivamente, por un lado, la personalidad de Pérez (enfoque cortoplacista del voto), quien era recordado por su exitosa anterior gestión populista y, por el otro, las lealtades partidarias de fuerte arraigo (enfoque psicológico del voto).<sup>42</sup>

La situación se modifica sustancialmente en 1993. Aunque quien obtiene la victoria electoral es Rafael Caldera, ex presidente y antiguo militante del COPEI, lo hace como candidato de una nueva agrupación (Convergencia) que se asocia junto a otras fuerzas menores (MAS, entre otros). Se puede afirmar que el escenario describe la presencia de un voto "normal" por parte del electorado que se hallaba influido, asimismo, por la decepción que había generado el cambio de trayectoria adoptado por Pérez. Evidentemente, la convulsionada situación social, descrita teóricamente por los indicadores presentados, incide en el comportamiento del electorado. Molina y Pérez<sup>43</sup> ensaya, en relación con este proceder, una explicación de índole sociológica. Admite que por ser Venezuela una sociedad subdesarrollada, ello provoca un "descontento endémico" en relación con la autoridad y acontece, en consecuencia, un desgaste de ésta que finaliza en su reemplazo ante circunstancias comiciales. En el ámbito parlamentario, se pasa de un bipartidismo a un multipartidismo limitado, en el que nuevas fuerzas comparten (Convergencia, LCR), en

41 Se ha tomado como fecha inicial para la realización de este análisis, en el caso venezolano, 1988, momento en el que accede a la presidencia Carlos Andrés Pérez.

42 Molina, J. y Pérez, C. (1996), "Los procesos electorales y la evolución del sistema de partidos en Venezuela" en Álvarez, Ángel (coord.), *El sistema político venezolano: crisis y transformaciones*, Caracas, UCV, 1996, pp. 193-238.

43 *Ibid.*

términos casi semejantes, la representación con los partidos tradicionales. La desinstitucionalización del sistema de partidos parecía dar sus primeros pasos: la fortaleza de los vínculos de la sociedad con los partidos y la estabilidad en los patrones de competición interpartidista se habían desdibujado<sup>44</sup> (ver Anexo, Cuadro 6).

La elección en la que Hugo Chávez resulta ganador, como candidato de la alianza Polo Patriótico, viene a confirmar los patrones de conducta descritos. Por segunda vez consecutiva, el voto económico tiende a castigar a los ejecutores de una política no prevista ni deseada por el electorado.<sup>45</sup> En tal sentido, un personaje completamente apartidario accede a la primera magistratura. La tendencia hacia el multipartidismo parece acentuarse y nuevos partidos hacen su aparición, entre ellos, el Movimiento V República (MVR) que postula originalmente a quien es elegido presidente. Estos nuevos partidos, de acuerdo con lo reseñado por Molina y Pérez,<sup>46</sup> no poseen una estructura institucional fuerte y dependen de la figura de un líder (Chávez para el caso del MVR y Salas Romer en el Proyecto Venezuela - PRVZL). Los partidos tradicionales mantienen una exigua participación en el poder legislativo, en comparación con previos registros. En relación con el tipo de voto económico identificable para este momento, puede hacerse mención de la eventual actuación del llamado voto "distributivista" que se opone a los ejecutores de las políticas reformistas por ser quienes lo sufragan los más afectados por la puesta en marcha de las últimas. Por último, la hipótesis citada por Molina y Pérez<sup>47</sup> respecto de la influencia del subdesarrollo en el comportamiento electoral no debe descartarse para este momento histórico puntual (ver Anexo, Cuadro 7).

---

44 Mainwaring, S. y Scully T, *op. cit.*

45 Torre, J., *op. cit.*

46 "La democracia venezolana en una encrucijada: las elecciones nacionales y regionales de 1998" en *Revista América Latina Hoy*, num. 21.

47 Molina, J y Pérez, C (1994), "El comportamiento electoral en Venezuela" en *Cuestiones Políticas*, num. 17.

## Conclusiones

En los últimos años se ha comenzado a indagar respecto de la dimensión política de las reformas económicas llevadas a cabo en las jóvenes democracias latinoamericanas.<sup>48</sup> La literatura se ha concentrado en describir la actuación de los partidos políticos, las agrupaciones de la sociedad civil y el electorado durante el periodo en el que se dejaba atrás la llamada matriz Estado-céntrica, para avanzar hacia una matriz mercado-céntrica.<sup>49</sup>

El presente trabajo ha pretendido describir el comportamiento de los votantes peruanos y venezolanos en tiempos en los que se llevaban a cabo reformas estructurales y empeoraban los indicadores que reflejan la exclusión social y económica.

Lo analizado ha permitido certificar lo ya expuesto por Torre:<sup>50</sup> la creencia en la necesidad de las reformas difirió de un escenario a otro. En Perú, el desorden macroeconómico que precedió al gobierno de Alberto Fujimori allanó el camino para la aplicación de ajustes estructurales. La sociedad peruana descreía de los partidos políticos históricos y facultó el ascenso al poder de un inexperto en cuestiones de gobierno. Evidentemente, también actúa positivamente en su reiterado éxito electoral la interesante red clientelar que supo enhebrar con recursos estatales.

Lo opuesto acontece en Venezuela. La sociedad aún no había detectado la precisión de modificaciones sustanciales en el plano económico. Por ello, en las contiendas electorales y en la persistente convulsión social puede hallarse una explícita desaprobación a la clase político-partidaria tradicional y a su propuesta. Tanto en Perú como en Venezuela, en distintos momentos, se observa una creciente pérdida de la institucionalidad de su sistema de partidos. En ambos casos, es posible advertir la utilidad de la teoría del voto económico "normal" y de sus más recientes actualizaciones. Obviamente, su capacidad explicativa está matizada por otros aportes de la sociología electoral y la teoría del voto.

---

48 Paramio, L. (1999), "Las dimensiones políticas de las reformas económicas en América Latina" en *Zona Abierta*, num. 88-89, pp. 5-74.

49 Cavarozzi, M. (1996), *El capitalismo político tardío y sus crisis en América Latina*, Rosario (Ar.), Homo Sapiens Ediciones.

50 *Op. cit.*

Por último, cabe recordar que nuevos escenarios políticos y económicos han sido el legado de esta trayectoria descrita. Resulta necesario aplicar las variables y conceptos utilizados a las actuales realidades para descubrir la existencia o no de cierta continuidad en los fenómenos sometidos a análisis.

## Referencias bibliográficas

- Adrianzén, A. (2005), "El Estado: un ogro filantrópico" en *Revista Quehacer*, pp. 20-23.
- Cavarozzi, M. (1996), *El capitalismo político tardío y sus crisis en América Latina*, Rosario (Ar.), Homo Sapiens Ediciones.
- Cieza, D. y González, A. (2005), "Del menemismo al kirchnerismo: los movimientos sociales en Argentina en un nuevo contexto latinoamericano", Workshop on "Empire and Dissent: US Hegemony in Latin America", Program on Global Security and Cooperation at the Social Science Research Council Cuernavaca, México – March 4-6.
- Degregori, C. (1993), "Identidad étnica, movimientos sociales y participación política en el Perú" en Adrianzén, A. y otros, *Democracia, etnicidad y violencia política en los países andinos*, Lima, IFEA-IEP.
- Downs, A. (1957), *An economic theory of democracy*, New York, Harper and Row.
- Freidenberg F. y Alcántara M. (2005), *Partidos, sistemas de partidos y democracia en América Latina*" (manuscrito en prensa).
- García Delgado, D. (1998), *Estado-nación y globalización. Fortalezas y debilidades en el umbral del Tercer Milenio*, Buenos Aires, Ariel.
- Gramacho, W. (2005, abril-junio), "Ciclos de información y funciones de popularidad: el periodo Cardoso en Brasil (1995-2002)" en *Desarrollo Económico*, num. 177, pp. 99-121.
- Guerra A. y Ponce de Moreno, B. (2005), *Un modelo político para la gerencia pública en América Latina*, edición electrónica a texto completo en [www.eumed.net/libros/2005/agbp/](http://www.eumed.net/libros/2005/agbp/), recuperado en diciembre de 2005.
- Key Jr., V. O. (1968), *The responsible electorate: Rationality in presidential voting, 1936-1960*, New York, Vintage Books.
- Kuschick Ramos, M. (2004), "Teorías del comportamiento electoral y algunas de sus aplicaciones" en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, num. 190, pp. 47-72.

- Lora, E. y Olivera, M. (2003), "Economic Reforms, Party Systems and Elections in Latin American", Work in progress.
- Mainwaring, S. y Scully T. (1995), *La construcción de las instituciones democráticas*, Santiago, CIEPLAN, "Introducción" y "Conclusiones".
- Maravall, J. y Przeworski A. (1999, junio-setiembre), "Reacciones políticas a la economía" en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, num. 87, pp. 11-52.
- Molina, J. y Pérez, C. (1994), "El comportamiento electoral en Venezuela" en *Cuestiones Políticas*, num. 17.
- Molina, J. y Pérez, C. (1996), "Los procesos electorales y la evolución del sistema de partidos en Venezuela" en Álvarez, Ángel (coord.), *El sistema político venezolano: crisis y transformaciones*, Caracas, UCV, 1996, pp. 193-238.
- Molina, J. y Pérez, C. (1999), "La democracia venezolana en una encrucijada: las elecciones nacionales y regionales de 1998" en *Revista América Latina Hoy*, num. 21.
- Molina, J. y Pérez, C. (1999, julio-diciembre), "Venezuela: los procesos electorales de 1999" en *Boletín Electoral Latinoamericano*, num. 22.
- Molina, J. y Pérez, C. (2004, Spring), "Radical Change at the Ballot Box: Causes and Consequences of Electoral Behavior in Venezuela's 2000 Elections" en *Latin American Politics and Society*, Vol. 46, num. 1, pp. 103-134.
- Paramio, L. (1999), "Las dimensiones políticas de las reformas económicas en América Latina" en *Zona Abierta*, num. 88-89, pp. 5-74.
- Paramio, L. (2006), "Crisis y cambio del modelo económico" en Alcántara, M. y otros: 1980-2005. *El retorno a la democracia*, Vol. 6., Madrid, Síntesis.
- Remmer, K. (1993, Jun.), "The Political Economy of Elections in Latin American, 1980-1991" en *The American Political Science Review*, Vol. 87, num. 2, pp. 393-407.
- Roberts, K. y Wibbels, E. (1999, Sep.), "Party Systems and Electoral Volatility in Latin America: A Test of Economic, institucional, and Structural Explanations" en *The American Political Science Review*, Vol. 93, num. 3, pp. 575-590.
- Torre, J. (1998), *El proceso político de las reformas económicas en América Latina*, Buenos Aires, Paidós.

## ANEXO ESTADÍSTICO

El voto ciudadano en tiempos de ajuste estructural y exclusión social. Perú y Venezuela en perspectiva comparada

CUADRO 1 - Tasa de Desempleo Urbano 1985-2000 (%)

Año	Perú	Venezuela
1985	10.1	13.1
1986	5.3	11.0
1987	4.8	9.2
1988	7.1	7.3
1989	7.9	9.2
1990	8.3	10.4
1991	5.9	9.5
1992	9.4	7.8
1993	9.9	6.6
1994	8.8	8.7
1995	8.2	10.3
1996	8.0	11.8
1997	9.2	11.4
1998	8.5	11.3
1999	9.2	14.9
2000	8.5	14.0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, Base de Estadísticas e Indicadores Sociales. (<http://www.eclac.cl/badeinso/Badeinso.asp>).



**CUADRO 2 - Magnitud de la Pobreza e Indigencia 1990-2002**  
(% sobre el total de la población)

Año	Perú		Venezuela	
	Pobreza	Indigencia	Pobreza	Indigencia
1990			39.8	14.4
1991	55.3	24.2		
1992				
1993	56.8			
1994	53.4	19.0	48.7	19.2
1995	45.3	19.3		
1996	44.1	18.7		
1997	47.6	25.1	48.0	20.5
1998				
1999	48.6	22.4	49.4	21.7
2000				
2001	54.8	24.4		
2002			48.6	22.2

Fuente: CEPAL, 2004b 324-325, Instituto Cuanto - Lima, Perú y Banco Central de Reservas de Perú (<http://www.bcrp.gob.pe/>)

CUADRO 3 - Elecciones Parlamentarias 1990

Elecciones presidenciales 1990	Elecciones presidenciales 1990		Elecciones parlamentarias 1990		Elecciones parlamentarias 1990		
	Primera vuelta	Segunda vuelta	Senadores	Diputados	Senadores	Diputados	
IU	544.889	Cambio 90	4.489.897	Frente Democrático	1.791.077	Frente Democrático	1.492.513
IS	315.038	Fredemo	2.708.291	APRA	1.390.954	Apra	1.240.395
Cambio 90	1.932.208	Votos válidos	7.198.188	Cambio 90	1.204.132	Cambio 90	819.527
APRA	1.494.231	Votos nulos	604.598	Izquierda Unida	542.049	Izquierda Unida	497.764
Fredemo	2.163.323	Votos blancos	155.446	Izquierda Socialista	303.216	Izquierda Socialista	264.147
Válidos	0	Votos emitidos	7.958.232	Frente Nacional de Trabajadores y Campesinos	112.388	Frente Nacional de Trabajadores y Campesinos	124.544
Blancos	625.995	Ausentismo	2.049.382	Votos válidos	5.539.680	Frente Popular Agrícola-FIA del Perú (FREPAF)	62.955
Nulos	569.537	Total de inscritos	10.007.614	Votos nulos	779.759	Independientes	336.168
Emit.	0			Votos blancos	556.511	Votos válidos	4.961.470
Ausent.	10.013.225			Votos emitidos	6.875.950	Votos nulos	917.992
Inscritos	10.013.225			Ausentismo	3.136.375	Votos blancos	939.074
				Total de inscritos	10.013.225	Votos emitidos	6.818.536
						Ausentismo	3.194.689
						Total de inscritos	10.013.225

Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) – Perú

**CUADRO 4 - Elecciones Parlamentarias 1995 - 2000**

Elecciones Presidenciales 1995		Elecciones Parlamentarias 1995		Elecciones Presidenciales 2000		Elecciones Parlamentarias 2000	
Cambio 90 Nueva Mayoría	4.645.279	Cambio 90 - Nueva Mayoría	2.193.724	Primera Vuelta	Segunda Vuelta	Alianza Electoral Perú 2000	Alianza Electoral Perú 2000
Unión Por El Perú	1.555.623	Unión por el Perú	584.099	Alianza Electoral Perú 2000	Alianza Electoral Perú 2000	Partido Perú Posible	Partido Perú Posible
Partido Aprista Peruano	297.327	Acción Popular	142.638	Partido Perú Posible	Partido Perú Posible	Agrupación Indep. Frente Indep. Moralizador	Agrupación Indep. Frente Indep. Moralizador
Code / País Posible	234.964	Apra	274.263	Movimiento Independiente Somos Perú		Movimiento Independiente Somos Perú	Movimiento Independiente Somos Perú
Movimiento Obras	175.042	Izquierda Unida	80.078	Agrupación Independiente Avancemos		Partido Aprista Peruano	Partido Aprista Peruano
Accion Popular	121.872	Code/País Posible	175.693	Partido Político Solidaridad Nacional		Partido Político Solidaridad Nacional	Partido Político Solidaridad Nacional
Frente Popular Agrícola Fia el Perú	56.827	Frente Independiente Moralizador	205.117	Partido Aprista Peruano			
Izquierda Unida	41.985	Partido Popular Cristiano	127.277	Partido Político Frente Popular Agrícola Fia Del Perú			
Otros	36.401	Votos Válidos	4.201.419	Partido Acción Popular			
		Votos Nulos	3.189.198	Agrupación Independiente Unión Por El Perú			
		Votos Blancos	482.266				
		Votos Emitidos	7.872.883				
		Ausentismo	3.992.400				
		Total de Inscritos	11.865.283				

Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) - Perú

CUADRO 5 - Elecciones Venezuela 1988

Elecciones presidenciales 1988		Elecciones diputados 1988 (%)		Elecciones senadores 1988 (%)	
(cantidad de votos)					
		Acción Democrática	48,3	Acción Democrática	47,8
Acción Democrática	3.859.180	COPEI	33,3	COPEI	43,5
COPEI	2.955.061	MAS	9	MAS	6,5
MAS-MIR	198.361				
ORA	63.795				
Total Votos Nulos	209.574				
Total Votos Escrutados	7.524.760				
Abstención	1.660.887				
Población Electoral	9.185.647				

Fuente: Consejo Nacional Electoral (CNE) - Venezuela

CUADRO 6 - Elecciones Venezuela 1993

Elecciones presidenciales 1993		Elecciones diputados 1993 (%)		Elecciones senadores 1993 (%)	
(cantidad de votos)					
		A. Democrática	27,1	A. Democrática	32
Convergencia	956.529	COPEI	26,1	COPEI	28
MAS	595.042	LCR	19,7	LCR	18
Accion Democrática	1.304.849	Convergencia	12,8	Convergencia	12
COPEI	1.241.645	MAS	11,8	MAS	10
Total Votos Nulos	212.517				
Total Votos Escutados	5.829.216				
Abstención	3.859.579				
Población Electoral	9.688.795				

Fuente: Consejo Nacional Electoral (CNE) - Venezuela

CUADRO 7 - Elecciones Venezuela 1998

Elecciones presidenciales 1998		Elecciones diputados 1998 (%)		Elecciones senadores 1998 (%)	
(cantidad de votos)					
		A. Democrática	30	A. Democrática	35,2
MVR	2625839	MVR	22,2	MVR	22,2
MAS	588643	COPEI	13,5	COPEI	13
PPT	142859	PRVZL	9,7	MAS	9,3
PVRZL	1879457	MAS	8,2	PRVZL	7,4
AD	591362	PPT	3,4	Convergencia	3,7
COPEI	140792	LCR	2,9	LCR	1,9
IRENE	127849	Convergencia	1,9	PPT	1,9
Total Votos Nulos	450987				
Total Votos Escrutados	6988291				
Abstención	4024729				
Población Electoral	11013020				

Fuente: Consejo Nacional Electoral (CNE) - Venezuela



# CALIDAD DE VIDA Y MOVILIDAD SOCIAL: EL CASO DEL ACCESO A LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN BOGOTÁ<sup>1</sup>

LIVING STANDARD MEASUREMENT  
AND SOCIAL MOBILITY:  
THE CASE OF UTILITIES IN BOGOTA

*Camila Pardo<sup>2</sup>, Socorro Vásquez<sup>3</sup>*

Recibido: 2/10/06

Aprobado evaluador interno: 1/11/06

Aprobado evaluador externo: 19/10/06

## *Resumen*

*En este artículo se plantea que contar en el hogar con servicios públicos domiciliarios mejora no sólo el hecho sino también la noción o percepción de la calidad de vida, lo que se traduce en movilidad social estructural y relativa dentro de la ciudad de Bogotá. Además, se encontró que la relación entre estas variables está mediada por el estrato socioeconómico y la generación a la que se pertenezca.*

**Palabras clave:** *calidad de vida, movilidad social, servicios públicos, Bogotá.*

- 
- 1 El presente es el octavo artículo de resultados que se deriva del proyecto de investigación *Efectos de la estratificación social sobre la movilidad social en Bogotá*, financiado por la Vicerrectoría Académica de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá y del cual participan, además de las autoras, Consuelo Uribe, decana académica de la Facultad de Ciencias Sociales de la misma universidad. Los resultados del desarrollo de esta investigación pueden consultarse en los artículos de Uribe (2005), referente a la movilidad social; Vásquez (2005), que versa sobre la metodología de las historias de vida; Pardo, Uribe y Vásquez (2005), sobre los modelos de provisión de los servicios públicos domiciliarios en Bogotá; Uribe, Vásquez y Pardo (2006), que se ocupa del efecto de la política de estratificación sobre la movilidad social en Bogotá; Uribe y Pardo (2006), sobre movilidad espacial y representaciones sobre la estratificación social en Bogotá y Uribe, Pardo y Vásquez (2007), que muestra los resultados de la política de estratificación como elemento caracterizador en la ciudad.
  - 2 Economista, politóloga y magistra en relaciones internacionales de la Universidad Javeriana; coinvestigadora del grupo política social y desarrollo; profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales y de Ciencias Sociales de la misma Universidad; Líder Social (e) Ecopetrol. Correo electrónico: camila\_pardo@hotmail.com
  - 3 Antropóloga de la Universidad de los Andes; magistra en desarrollo rural de la Universidad Javeriana; directora del Departamento de Antropología en la misma universidad. Correo electrónico: svasquez@javeriana.edu.co

### *Abstract*

*This article shows to have public services improves living standard measurement and people's perception on it. Changes in living standard measurement are related to utilities access and social mobility in Bogotá. However, these changes are also determinate by the socio-economic level people's belong.*

*Key words: Living standard measurement, social mobility, utilities, Bogotá.*

## **Introducción**

La calidad de vida implica diversas dimensiones del bienestar en función de la satisfacción de las necesidades básicas. Los nuevos trabajos sobre el tema incluyen, además de las necesidades básicas, otros determinantes como la potencialidad y el acceso de los individuos y de las comunidades a ambientes que les permitan desarrollarse plenamente,<sup>4</sup> por ejemplo, los escenarios democráticos, pluriculturales, justos o pacíficos.<sup>5</sup> Otros trabajos muestran su preocupación ya no por el acceso a los servicios públicos, sino por los costos que tienen que pagar los hogares para poder acceder a ellos y sus efectos sobre las canastas de consumo. Sin embargo, no hay que desconocer que estos nuevos ámbitos que buscan dar explicaciones más comprensivas a la calidad de vida no excluyen la relevancia del acceso a estos bienes básicos.

En este artículo nos limitaremos a utilizar la definición tradicional de la calidad de vida con el fin de evidenciar el efecto del incremento de la cobertura de los servicios públicos<sup>6</sup> en Bogotá en la década 1993 – 2003, haciendo uso de los resultados de las encuestas de calidad de vida producidas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, DANE y de los resultados de la encuesta y de las historias de vida desarrolladas a la luz de la investigación “Los efectos de la política de estratificación social sobre la movilidad social en Bogotá”.

La tesis central de este trabajo es que la actual generación de residentes de Bogotá ha sufrido un proceso de movilidad social estructural producto del

---

4 Rodado, C. y Grijalva, E. (2001), *La tierra cambia de piel, una visión integral de la CVCV*, Bogotá, Planeta.

5 Sen, A. (1993), “Capability and Well-Being” en *The Quality of Life*, Oxford.

6 En este artículo, cuando se habla de servicios públicos, se hace referencia a los servicios públicos domiciliarios, a saber acueducto, alcantarillado, electricidad, gas natural domiciliario y telefonía fija. Todos ellos son regulados por la Ley 142 de 1994.



efecto positivo del acceso a los servicios públicos sobre la calidad de vida. Por otra parte, se han presentado ganancias en equidad, dado que la cobertura de los servicios públicos domiciliarios es casi universal en la ciudad.

Para probar esta hipótesis se describirán los resultados de la encuesta y cómo éstos son consecuentes con los resultados de la Encuesta de Calidad de Vida de 2003 para los habitantes de Bogotá. Con ello se evidenciará que tener servicios públicos mejora la calidad de vida y cómo por ello se ha generado movilidad social estructural y relativa.

## Fuentes y método

El presente artículo utiliza los resultados de las historias de vida de doce residentes de la ciudad de Bogotá recogidas y procesadas a través de métodos propios de la etnografía; las encuestas de calidad de vida del DANE (1997 y 2003) que por su robustez estadística validaron la información generada por el proyecto y de una encuesta<sup>7</sup> propia de la investigación cuyo objetivo fue el de examinar la movilidad social en Bogotá a la luz de varias perspectivas, entre ellas, la calidad de vida.

Otros productos de la misma investigación de la que este artículo hace parte, abordan la perspectiva teórica de la movilidad social;<sup>8</sup> los modelos de provisión de los servicios públicos domiciliarios en Bogotá;<sup>9</sup> la relación entre movilidad social y la política de estratificación<sup>10</sup> y la relación entre movilidad social y movilidad geográfica.<sup>11</sup> El método utilizado fue la triangulación de información<sup>12</sup> de tipo cuantitativo y de tipo cualitativo, lo que implica la combinación de métodos estadísticos y no estadísticos.

---

7 La muestra replica la distribución de los hogares en los seis estratos establecidos en la ciudad de Bogotá desde 1993.

8 Uribe, C. (2005, enero – junio), “Ascensos y descensos en la reproducción social” en *Universitas Humanística*.

9 Pardo, C.; Uribe, C. y Vásquez, S. (2005), Ponencia del Proyecto de Investigación Efectos de la Estratificación social sobre la Movilidad Social en Bogotá, presentada en la 1a. Jornada de Investigación Facultad de Ciencias Sociales, Bogotá, junio 7.

10 Pardo, Uribe y Vásquez (2006).

11 Uribe y Pardo (2006).

12 Denzin (1970), “Una recapitulación reciente sobre el paradigma de la validación triangulada de información de origen cuantitativo”, en Fielding y Schreier (2001), “Introduction: on the comparability between qualitative and quantitative research methods” en *Forum: Qualitative Social Research*, Vol. 2, num. 1.

## Marco teórico

El presente artículo se enmarca dentro de los conceptos de movilidad social, calidad de vida y servicios públicos domiciliarios. En el siguiente apartado se desarrollarán estos tres conceptos.

### Movilidad social

Los primeros estudios de movilidad social fueron realizados en la década de los cincuenta en Estados Unidos por Pitirim Sorokin. Posteriormente otros autores como Lipset y Bendix ampliaron la utilidad del concepto como elemento de análisis comparativo al estudiar las semejanzas y diferencias entre lo que sucedía en Estados Unidos y Europa.<sup>13</sup>

La movilidad social llegó a América Latina en los años sesenta como un mecanismo para entender el efecto de la industrialización sobre el orden social general, pero también del que se estructuraba en las compañías que promovían a sus empleados.<sup>14</sup>

Para la década de los ochenta la escuela cepalina empezó a perder validez y comenzó a ser reemplazada por la economía neoclásica; así, la movilidad social como instrumento de estudio del orden de las sociedades perdió vigencia, ya que el énfasis de los estudios sociales se “focalizó” en el análisis de la pobreza y de los pobres e indigentes.

El nuevo enfoque de la focalización para reducir la pobreza hizo que los estudios sociales perdieran al conjunto de la sociedad como centro de estudio, al tiempo que las políticas públicas hicieron énfasis en que los programas y el gasto social deberían concentrarse sólo en los más vulnerables.

Sin embargo, recientemente se han vuelto a desarrollar estudios de movilidad social que proponen un enfoque más comprensivo que los estudios sobre pobreza, pues analizan la dinámica de lo que sucede en el conjunto de la sociedad y no sólo en los más pobres, revisan si los grupos que componen a la sociedad se desplazan horizontalmente, hacia arriba o hacia abajo y finalmente toman una perspectiva de largo plazo por medio de la comparación del nivel de vida de una generación respecto de la anterior, con lo cual los

---

13 Uribe, C., *op. cit.*

14 *Ibíd.*

efectos coyunturales de factores como las crisis económicas, ambientales o humanitarias sobre las condiciones de vida no impiden observar con claridad las tendencias de largo plazo.

La movilidad social como marco permite analizar la composición social y las relaciones entre los grupos que la constituyen no solamente desde el punto de vista de condiciones objetivas de vida, sino también del sistema de representaciones, valores y expectativas asociados con el lugar esperado de cada uno de los estratos. En este escrito ésta se definirá en función de los cambios intergeneracionales en el acceso a los servicios públicos domiciliarios.

### **Calidad de vida**

Antes de empezar a hablar propiamente de la Calidad de Vida, vale la pena detenerse a estudiar otros indicadores como el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas y el Índice de Condiciones de Vida, que también se utilizan para medir el estado de bienestar de las comunidades en Colombia, y que incluyen referencias al acceso a los servicios públicos domiciliarios.

#### *Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas*

Entre las herramientas para cuantificar la calidad de vida vale la pena destacar, en primer lugar, el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) que buscaba establecer quiénes eran los pobres en Colombia, a través de la identificación de carencias en al menos una de cinco categorías, a saber: el acceso a los servicios públicos domiciliarios, la tenencia de viviendas inadecuadas, la dependencia económica, el hacinamiento y la inasistencia escolar.

Este indicador, sin embargo, “no permite tener en cuenta qué tan pobres son los pobres, ni el grado de desigualdad entre ellos”,<sup>15</sup> pues no asocia el resultado de la carencia con el nivel de ingreso del hogar, generando con ello errores de inclusión y exclusión, que finalmente afectarán la calidad de la focalización de las políticas públicas que utilicen el índice.

El índice de Necesidades Básicas Insatisfechas utiliza el acceso a los servicios públicos domiciliarios, como indicador del estado de una comunidad. Sin embargo, vale la pena anotar que el índice en este tema sólo incluye el acceso al agua potable, el alcantarillado y la electricidad.

---

15 Departamento Nacional de Planeación, Misión Social y PNUD (1998), “Informe de desarrollo humano para Colombia”, Bogotá, Tercer Mundo.

Existen dos razones que explican esta decisión. En primer lugar, incrementos del acceso a acueducto, alcantarillado y electricidad tienen efectos positivos significativos sobre otros temas, como la calidad de la salud pública, cosa que no sucede, por ejemplo, con el acceso a la telefonía fija.

En segundo lugar, no se incluyó la cobertura del gas natural domiciliario porque la política de universalización de la provisión del servicio era muy reciente, de hecho casi contemporánea con la recolección de la información para el desarrollo del índice, por lo tanto los resultados de la baja cobertura del gas natural domiciliario habría generado una falsa percepción de carencia de los servicios públicos, que habría, finalmente, sesgado el resultado general.

Finalmente, el índice muestra, además, que las necesidades básicas insatisfechas de los bogotanos (21.6, en 1993) son menores a las del resto de colombianos (29.2 en 1993). En otras palabras que la calidad de vida en Bogotá es superior a la del resto del país. De acuerdo con el DANE, este resultado explica, entre otros factores porque la cobertura de los servicios públicos de la capital es superior a la del resto del país, aunque este no sea el factor que más incida en dicho resultado.<sup>16</sup>

### *Índice de Condiciones de Vida*

Otro reconocido indicador de la calidad de vida en Colombia es el Índice de Condiciones de Vida (ICV), que combina variables de acceso a los bienes físicos, medidas a partir de las condiciones físicas de las viviendas y la posibilidad de acceso a los servicios públicos domiciliarios; y del capital humano, que se determina en función del grado de educación del jefe del hogar y de la posibilidad de acceso de los menores a la educación.

Este indicador tiene la ventaja de que muestra en un momento del tiempo el grado de calidad de vida<sup>17</sup> de un hogar o de una comunidad. Sin embargo, al igual que el índice de necesidades básicas insatisfechas, incurre en errores de inclusión y exclusión pues no tiene en cuenta la relación entre el nivel de ingreso de los hogares y la calidad de vida. Esto reducirá la eficiencia de la focalización del gasto público que se guíe por esta herramienta para clasificar a la población.

---

16 De acuerdo con el DANE, los resultados positivos de Bogotá se deben en primer lugar a la asistencia escolar, las condiciones de la vivienda, el acceso a los servicios públicos domiciliarios, el hacinamiento y finalmente a la dependencia económica.

17 Departamento Nacional de Planeación DNP, Misión Social y PNUD (1998), *op. cit.*

Al igual que en el caso del índice de necesidades básicas insatisfechas y por las mismas razones, el índice de condiciones de vida sólo incluye el acceso de los hogares al acueducto, el alcantarillado y la electricidad. Aun con la falencia de la información de otros servicios públicos domiciliarios como la telefonía fija o el gas natural domiciliario, es interesante que este índice también incorpore el acceso de los hogares a los servicios públicos domiciliarios para establecer las condiciones de la calidad de vida.

Nuevamente, este indicador arroja mejores resultados para Bogotá (80.6 en 1999), que para el resto del país (75.7 en 1999), con lo que se ratifica que la calidad de vida en la capital es superior al promedio nacional. Como el indicador presenta un resultado compuesto, no es posible identificar si el acceso a los servicios públicos domiciliarios en Bogotá es el factor determinante para que la calidad de vida sea mejor en la ciudad. Finalmente, este indicador tampoco incorpora el posible efecto de cambios geográficos de los hogares sobre su calidad de vida.

### *Calidad de vida*

Las metodologías de medición de la calidad de vida se basan en el modelo *Living Standard Measurement Survey* del Banco Mundial, cuyo fin era generar la implementación de metodologías nacionales. Se esperaba que éstas fueran comparables entre países, a lo largo del tiempo y que finalmente se constituyeran en una herramienta de planeación y mejoramiento de la eficiencia del gasto público.

El proyecto *Living Standard Measurement Survey* del Banco Mundial se inició en la década de los ochenta. Además de la meta de implementación de métodos para determinar la calidad de vida de los hogares, se esperaba que los resultados del proyecto impactaran de forma positiva la información estadística con la que los *policy makers* tomaban decisiones para reducir la pobreza y aumentar el bienestar general.<sup>18</sup>

Los primeros estudios prácticos del programa se aplicaron en Costa de Marfil y Perú, en 1985, posteriormente, en Ghana y Mauritania en 1987 y luego en Bolivia y Jamaica en 1988. Estos ejercicios, al tiempo que aportaron información sobre la calidad de vida de los hogares para los *policy makers*, permitían hacer comparaciones entre los países en cuestión.

---

18 Grosh, M. & Glewwe, P. A (1996), *Guide to Living Standards Surveys and Their Data Sets, LSMS Working Paper #120, The World Bank.*

Con el fin de evidenciar la evolución de la calidad de vida en Perú se aplicó la metodología en 1985, 1990, 1991 y 1994. Entre los resultados más relevantes, vale la pena destacar que se estableció que era fundamental hacer seguimiento continuo de las variables con las que se construye el indicador de la calidad de vida, así como del indicador mismo, para poder medir de manera eficaz el efecto de las políticas públicas, sus objetivos y resultados; y la evolución del país en términos de la pobreza.<sup>19</sup>

De otro lado, los determinantes de la calidad de vida para el Banco Mundial incorporan variables tradicionales, como el acceso a la educación o a los servicios públicos domiciliarios. Pero, adicionalmente, incluyen variables de ingresos y gastos para evitar el problema de caracterización de la pobreza, de los que adolecen, por ejemplo, el índice de condiciones de vida o el índice de necesidades básicas insatisfechas.

Es por ello que las encuestas de Calidad de Vida se dividen en secciones en las que se identifica la composición de los hogares, sus ingresos, actividad económica, ahorro, educación, salud, migración, fertilidad y tipos y niveles de consumo, que a su vez incluyen tanto los gastos en alimentos como en servicios públicos domiciliarios o bienes durables.

Otra característica de dichas encuestas es que pueden ir más allá de la posibilidad de hacer *benchmarking* entre países o análisis intertemporal o de series de tiempo en un mismo país, pues la metodología permite la inclusión de temas domésticos relevantes. Por ejemplo, en Pakistán se desarrolló un capítulo para identificar las causas de los altos índices de mortalidad adulta.<sup>20</sup> Otro ejemplo semejante fue la inclusión de un capítulo sobre la percepción de seguridad en la Encuesta de Calidad de Vida de Colombia del año 2003.

Finalmente, llama la atención el que dentro de los *working papers* que se han desarrollado en el programa *Living Standard Measurement Survey*, ninguno haga alusión directa al efecto del modelo de provisión, el acceso, la cobertura o la calidad de los servicios públicos domiciliarios sobre la calidad de vida. En ese sentido, este trabajo busca empezar a resolver esta falencia.

---

19 *Ibíd.*

20 *Ibíd.*

Aparte de los esfuerzos directos del Banco Mundial para introducir las metodologías de medición de la calidad de vida, algunos gobiernos latinoamericanos han comprendido la relevancia de este instrumento y han desarrollado sus propias encuestas.

Así, a la luz de la propuesta del Banco Mundial, Chile desarrolló La Encuesta CASEN que son herramientas con las que se pueden hacer diagnósticos de las condiciones de vida de una comunidad, al tiempo que es posible evaluar el efecto de las políticas sociales. En Chile se aplican bianualmente desde 1985 y sus objetivos centrales son: caracterizar a la población para focalizar el gasto, evaluar si éste ha generado redistribución, identificar a los grupos más vulnerables y redireccionar la política pública. Sus resultados también han servido para clasificar a la población en uno de dos estratos socioeconómicos y evaluar el estado de la pobreza.

En Colombia, la calidad de vida la mide el DANE a partir de encuestas que llevan el mismo nombre. La primera de ellas, a modo de prueba piloto, se realizó en 1991 en Bogotá y fue representativa para 19 de sus 20 localidades.<sup>21</sup> Sin embargo, en sus inicios, la Encuesta de Calidad de Vida colombiana se denominó CASEN (encuesta de caracterización socio económica nacional), en honor de su modelo, la CASEN chilena.<sup>22</sup>

En Colombia el DNP aplicó en 1993 una encuesta CASEN que proveyó información del estado del acceso a los servicios públicos domiciliarios, salud, educación, gastos e ingresos de las familias.

Paralelamente, en 1993, el DANE llevó a cabo una segunda encuesta de Calidad de Vida, que seguía las recomendaciones del programa *Living Standard Measurement Survey* del Banco Mundial, a nivel nacional. Los objetivos de esta encuesta eran medir las condiciones socioeconómicas de la población en Colombia y planear mejor las políticas públicas sociales. En esta encuesta las principales variables asociadas a la calidad de vida se referían a niveles de educación, acceso a la salud y a los servicios públicos domiciliarios, y además incluía una serie de variables de ingresos (cuántos eran, cómo se conseguían) y de gastos. Con esta encuesta se actualizaron los indicadores de pobreza y tipificaron los ambientes físicos de las comunidades.

21 Se excluyó la localidad de Sumapaz por su heterogeneidad frente al resto de localidades.

22 Desde 1985 y cada dos años, el gobierno chileno aplica la encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), con el fin de coleccionar información que le permita una mejor planeación de las políticas sociales y de la focalización del gasto social.

Los resultados de esta encuesta demostraron que los niveles de calidad de vida de la población bogotana (84.4) son superiores a los del resto del país (70.8), resultado que será común a las encuestas posteriores y que se explica a partir de la mayor inversión en educación, salud y servicios públicos domiciliarios que ha tenido la ciudad. Estos resultados, que son coherentes con los del índice de condiciones de vida y con el índice de necesidades básicas insatisfechas, no hacen otra cosa que ratificarse entre sí, aunque no sean completamente comparables dado que sus determinantes difieren.

La siguiente encuesta se realizó en 1997 y utilizó una submuestra que serviría para corroborar los resultados del Censo de 1993. Nuevamente, los resultados de este ejercicio demostraron que en términos de Calidad de Vida la ciudad (86.9) era superior al resto del país (73.3).

Posteriormente, en 2003, se llevó a cabo otra actualización de la encuesta. En ella, aunque los resultados generales muestran que la disparidad entre Bogotá y el resto del país se amplía, pues en tanto que Bogotá alcanza un honroso 89.38, el país sólo llega a 77.5.

La encuesta del año 2003 se destaca porque incluyó variables de percepción sobre cómo se sentían los hogares actuales frente a los de sus padres, en aspectos como las condiciones de vida en el hogar. Este tipo de preguntas permite identificar si los hogares perciben que han tenido movilidad social producto no sólo de cambios físicos de la vivienda, sino también del entorno. En otras palabras, a partir de la información provista por la Encuesta de Calidad de Vida es posible identificar si hubo movilidad social asociada, por ejemplo, al cambio del nivel de ingresos, nuevos accesos a servicios públicos domiciliarios o a movilidad geográfica entre generaciones, con lo que los resultados ganan contundencia.

Así pues, y a modo de conclusión de este apartado, se puede decir que en Colombia se han utilizado diferentes métodos para identificar la calidad de vida y caracterizar la pobreza. Sin embargo, debido a los problemas operativos que ello implicaba, los métodos tradicionales de medición (NBI, ICV) excluían el componente explícito de ingreso, por lo que sus resultados presentaban problemas de inclusión y exclusión. Para resolver este problema, en Colombia se empezó a aplicar de forma sistemática la metodología de calidad de vida propuesta por el Banco Mundial.

Así, el acceso a los servicios públicos domiciliarios se constituye tanto en uno de los determinantes de la calidad de vida como de la movilidad social. A continuación se mostrará como confluyen estos tres elementos para el caso de Bogotá.



## Descripción de los resultados de la encuesta

En la investigación “Los efectos de la política de estratificación social, sobre la movilidad en Bogotá”, de la que este texto es un producto, se desarrolló una encuesta, a modo de instrumento. Ésta fue aplicada a 231 hogares de diferentes estratos. Dado que su distribución en Bogotá no es uniforme, como lo demuestra el que para la población calculada de 7.1 millones de habitantes de Bogotá en 2004, pertenecían al estrato 1 el 8%, al 2 el 36%, al 3 el 40%, al 4 el 10%, al 5 el 3% y al Estrato 6 el 3%,<sup>23</sup> la distribución de la muestra de la encuesta siguió el patrón de los estratos en la ciudad.

Uno de los apartados de la encuesta hacía referencia a los servicios públicos domiciliarios. Éste mostró que la actual generación de residentes en la ciudad cuenta casi en su totalidad (99%) con acceso a energía eléctrica y agua potable (acueducto), y en porcentajes superiores al 98% de saneamiento básico (alcantarillado y recolección de basuras); por su parte, el uso del gas natural domiciliario, apoyado en una política nacional, ha crecido a una tasa altísima durante la última década para lograr posicionarse como el combustible más utilizado por los bogotanos. Como se aprecia en la siguiente tabla, hoy en Bogotá, sólo el 26% de los habitantes carecen de al menos un servicio público domiciliario, aunque ninguno carece de todos simultáneamente.

**CUADRO 1 - Porcentaje de Residentes que Cuentan con todos los Servicios Públicos por Estrato, Bogotá, 2005**

Estrato	Si	No	Total de residentes en el estrato
1	11%	5%	16%
2	28%	7%	35%
3	18%	9%	27%
4	9%	1%	10%
5	5%	2%	6%
6	4%	3%	6%
total	74%	26%	100%

Fuente: Encuesta Estratificación y movilidad social, 2005

23 DAPD (2005), *La estratificación en Bogotá D.C. y estudios relacionados 1983-2004*, Bogotá, Alcaldía Mayor.

Uno de los mecanismos que se utilizó para identificar si los hogares habían percibido cambios en el acceso a los servicios públicos fue preguntarle a la persona que respondió la encuesta si a la edad de 10 años contaba con el servicio. En el caso del servicio de acueducto los resultados son más que favorables para la ciudad en la medida en que actualmente, sólo el 0.4% de los habitantes de la ciudad no cuentan con el servicio de agua potable. Todos ellos pertenecen al estrato 1. En tanto que cuando los encuestados tenían 10 años, el 14% de ellos carecían del servicio y no sólo se ubicaban en el estrato 1 (43%), sino también en el 2 (16%), 3 (5%), 4 (15%) y 5 (7%).

En el caso del alcantarillado, actualmente el 0.9% de los residentes de la ciudad no cuentan con el servicio y nuevamente todos pertenecen al estrato 1. Este resultado, así como el del acueducto, pueden deberse a que la tasa de crecimiento del tendido de redes es menor a la tasa de crecimiento de la colonización de nuevos terrenos de la ciudad; así como a lo costoso del proceso de aumento de la cobertura. Este resultado no parece ser del todo satisfactorio; sin embargo, cuando se enfrenta al 23% de encuestados que declaran no haber contado con el servicio a los 10 años, entonces es evidente el aumento de la cobertura y por ende de la calidad de vida. En el siguiente cuadro se puede apreciar cómo ha sido el cambio de la cobertura por estrato.

**CUADRO 2 - Cambios en el Acceso al Servicio de Alcantarillado, Bogotá, 2005**

Estrato	No cuenta hoy con el servicio (%)	A los 10 años no contaba con el servicio (%)
1	5.6	40
2	0	37
3	0	11
4	0	7
5	0	3
6	0	0

Fuente: Encuesta Estratificación y movilidad social, 2005

Si el aumento de la cobertura de un servicio ha de sorprender, seguramente es el de la electricidad que pasó de que el 16% de los hogares encuestados manifestaran no tenerlo a la edad de 10 años a que actualmente toda la ciudad esté cubierta. En este caso, además se evidencia cómo el aumento de la cobertura ha beneficiado a los más pobres pues eran quienes habitaban en los estratos 1 (39%), 2 (42%), 3 (13%) y 5 (5%), quienes carecían de él, en las proporciones mostradas dentro de los paréntesis.

En el caso de la telefonía fija también se evidencia un aumento sostenido en la cobertura que pasó de que el 44% de los encuestados no contaran con el servicio a la edad de 10 años, a que hoy sólo el 10% de los hogares carezcan de él. Vale la pena anotar que la demanda del servicio de telefonía fija está en descenso a causa de que éste es un servicio menos vital, comparado con el agua potable, por ejemplo, y a la aparición de sustitutos como la telefonía móvil o Internet. Sin embargo, el mayor incremento de la cobertura se ha dado en los estratos más bajos donde actualmente el 97% de la población tiene el servicio.

El servicio del que más se carece en Bogotá actualmente es el gas natural domiciliario, dado que su aparición data de mediados de la década de los ochenta, muy reciente frente al conjunto del resto de servicios. Aún así, en esta dinámica, el servicio con la tasa de crecimiento más dinámica fue el gas natural domiciliario que en sólo 15 años alcanzó una cobertura del 80%. Este resultado se reparte homogéneamente entre todos los estratos. La cobertura más baja se encuentra en el estrato 6 donde llega al 60% de los hogares y la más alta en el estrato 4, donde llega al 95% de los hogares. Este resultado tiene una implicación positiva sobre la búsqueda de la equidad en la medida en que reconoce que el uso de la energía eléctrica, para cocinar los alimentos o calentar el agua, genera un costo superior al que tendría la misma actividad si empleara gas natural; por lo que se ha privilegiado la rápida cobertura en los estratos más bajos.<sup>24</sup>

Vale la pena recordar que la política de masificación del consumo de gas natural domiciliario coincide con una política nacional de sustituir el uso de la electricidad, por su alto costo de producción y transmisión, y del cocinol, un tipo de derivado del petróleo utilizado para cocinar, por su altísima peligrosidad, con lo que hasta ese momento el país había considerado un subproducto sin valor de la industria del petróleo.<sup>25</sup>

24 El Tiempo (2006), "Especial de servicios públicos", 24/06.

25 *Ibíd.*

En resumen, puede afirmarse que durante los últimos años en Bogotá se ha incrementado el acceso a los servicios públicos domiciliarios. Este resultado, hallado mediante la aplicación de encuestas e historias de vida es consecuente con el de la Encuesta de Calidad de Vida, aplicada por el DANE en 2003, como se verá a continuación.

## Concordancia de los resultados de la investigación con la Encuesta de Calidad de Vida del DANE, 2003

La tendencia en América Latina es que “las mejoras en los resultados sociales derivados de la expansión de la cobertura de los servicios no han sido de una gran envergadura ni se han extendido lo suficiente como para romper el resistente patrón de desigualdad que caracteriza a la región”.<sup>26</sup> *Colombia, en el nivel nacional no es la excepción, por lo que es valioso destacar el caso de Bogotá, en donde los patrones de acceso a los servicios públicos sí evidencian incrementos de la equidad social.* Este punto se corrobora cuando se compara el comportamiento de Bogotá frente al del resto del país; sin embargo, al interior de la ciudad la forma en la que se hace la provisión de los servicios públicos ha logrado romper la dinámica y generar equidad y con ello, además, cambios absolutos de la calidad de vida de los bogotanos.

Entonces, la cobertura de los servicios públicos ha ayudado a diferenciar los niveles de calidad de vida de Bogotá frente a los del resto del país, por cuanto dicha cobertura ha sido tradicionalmente mayor en la ciudad.<sup>27</sup> Esto puede deberse a que los incrementos de la cobertura de los servicios suelen ser mayores en los sectores más desfavorecidos, en especial cuando las tasas de cobertura iniciales ya son relativamente altas, como sucedía en Bogotá.<sup>28</sup>

Es necesario precisar que la equidad se mide en el largo plazo, sobre metas de corto plazo; es decir, en un primer momento se espera que aumente la cobertura; en el segundo, que se haga universal; la siguiente preocupación de los hacedores de política es que toda la población esté en capacidad de

26 Fiszbein, A. (2005), *Ciudadanos, políticos y proveedores*, Banco Mundial.

27 Pardo, C.; Uribe, C. y Vásquez, S. (2005), *op. cit.*

28 Fiszbein, A. (2005), *op. cit.*

pagar por los servicios a los que su vivienda está conectado. Por ejemplo, las historias de vida muestran que se dan casos en los que las familias tienen la propiedad de su vivienda, pero al tener trabajos temporales u ocasionales no cuentan con el dinero para el pago de servicios y obviamente ven afectada su calidad de vida. Otra evidencia muestra que algunos hogares alternan el pago de los servicios públicos, en función de su nivel de ingreso temporal; sin embargo, privilegian los servicios de electricidad y saneamiento básico sobre el de telefonía fija.

Hay que tener en cuenta, además, que el modelo de provisión de los servicios públicos cambió, producto de la reforma del Estado, lo cual conllevó procesos de privatización y de descentralización, desde comienzos de la década de los noventa. Ahora, aunque, el principal objetivo de las empresas proveedoras sea la eficiencia y la autosostenibilidad financiera, éstas, articuladas con la administración pública distrital,<sup>29</sup> también han logrado incrementos de la cobertura y por ende en la equidad.<sup>30</sup> Las implicaciones de este resultado se reflejan en mayor calidad de vida y más movilidad social, al menos frente al resto del país.

En otras palabras, hasta comienzos de la década de los noventa, la provisión de servicios públicos era responsabilidad estatal a través de las empresas públicas.<sup>31</sup> Éstas, no contaban con incentivos, como la competencia, para aumentar la cobertura y mejorar la tecnología, por lo que su oferta era de baja calidad, la tasa de crecimiento de la cobertura era insuficiente y estaba en función de alicientes políticos y no económicos.<sup>32</sup>

En 1994, la Ley 142 de servicios públicos y la implementación del modelo neoliberal, que implicó la disminución de la participación del Estado en la economía, permitieron el proceso de privatización de algunas empresas de servicios públicos.<sup>33</sup> Este fenómeno se enmarcó, además, en el modelo de descentralización que trasladó del gobierno central a los gobiernos locales la labor de garantizar o proveer los servicios públicos. El objetivo de estas

---

29 El Tiempo (2006), *op. cit.*

30 Departamento Administrativo de Planeación Distrital DADP (2005), *op. cit.*

31 *Ibíd.*

32 Pardo, C.; Uribe, C. y Vásquez, S. (2005), *op. cit.*

33 Fiszbein, A. (2005), *op. cit.*

transformaciones era que la provisión mejorara en términos de eficiencia,<sup>34</sup> aunque también era importante la cobertura.

Sin embargo, es necesario tener presente que los cambios del modelo de provisión de los servicios públicos buscaban que las tarifas reflejaran estrictamente el costo de la provisión y no que financiaran la ineficiencia administrativa de las empresas. Su objetivo más importante era el de salvaguardar la sostenibilidad financiera y garantizar la independencia política. Según un estudio del Banco Mundial en América Latina esto implicó que en algunos países las tarifas se incrementaran, mientras que en otros, éstas cayeron.<sup>35</sup>

Hay autores que consideran que en los países de América Latina en los que las tarifas se incrementaron como proporción del ingreso, también aumentaron, de forma más que proporcional, las ganancias en bienestar asociadas a la expansión del acceso a los servicios públicos. Este resultado, no sólo se debe a la ganancia en sí del cambio en el acceso a los servicios públicos, sino, adicionalmente a que los hogares pueden abandonar los sustitutos más caros, como el agua embotellada o combustibles como el cocinol.

Bogotá siempre ha tenido empresas distritales de servicios públicos, salvo para la telefonía de larga distancia y la electricidad.<sup>36</sup> Sin embargo, dichas empresas mantuvieron diferentes modelos de administración, lo que generó que la cobertura no fuera homogénea ni por zonas de la ciudad, ni por servicios,<sup>37</sup> lo que lamentablemente se evidencia también en el período de estudio 1993 – 2003.

---

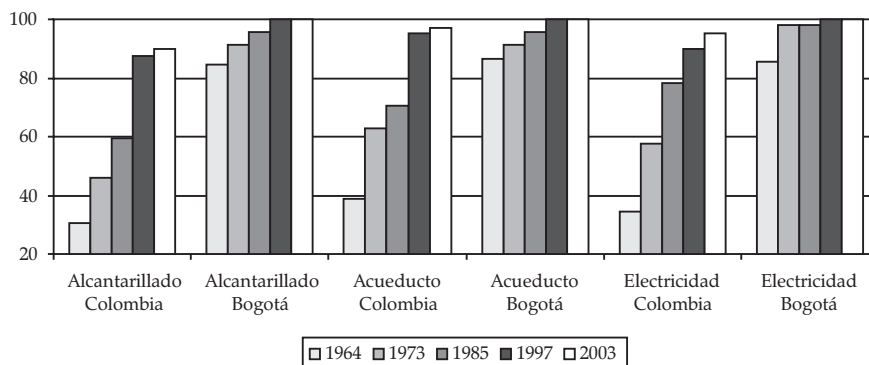
34 *Ibíd.*

35 *Ibíd.*

36 Tanto la Empresa de Energía Codensa S.A. ESP como la Empresa de Teléfonos de Bogotá prestan sus servicios a hogares de municipios cercanos a la capital, como Chía, Cajicá o La Calera. Sin embargo, es necesario precisar que el volumen de usuarios de Bogotá es por mucho el más significativo para las empresas.

37 Pardo, C.; Uribe, C. y Vásquez, S. (2005), *op. cit.*

**GRÁFICO 1 - Comparación de la cobertura en acueducto, alcantarillado y electricidad entre Colombia y Bogotá**



Así, la provisión de cada servicio público domiciliario en Bogotá está en función del modelo administrativo de cada una de las empresas proveedoras y del tiempo que lleve ofreciéndose el servicio,<sup>38</sup> más que de las condiciones socioeconómicas del usuario.

En Bogotá, en general, las coberturas de los servicios públicos han registrado incrementos en los últimos diez años, a diferencia de otros municipios, lo cual se debe a más que a la inversión pública, a los esfuerzos de las mismas empresas.

Frente al tema de la cobertura es necesario tener en cuenta que ésta puede disminuir como consecuencia de aumentos inesperados de la población. En Bogotá se evidenció este fenómeno, aunque en términos casi marginales, como lo revelan los resultados de las encuestas de calidad de vida de 1997 y 2003. Uno de los factores que impulsa este resultado es la dinámica del desplazamiento forzado que se evidencia en el país como resultado del conflicto interno, y que en concreto se manifiesta a través de la llegada diaria de nuevos habitantes a la ciudad, lo que genera la aparición de nuevas viviendas, generalmente en la periferia de la ciudad, que demandan servicios públicos domiciliarios, donde es más costoso proveerlos. Sin embargo, producto de la coordinación entre las autoridades distritales y las empresas, y del mandato legal que rige a estas últimas, así como de la tendencia de crecimiento de la cobertura, se esperaba que la ciudad logre provisiones universales de los servicios públicos domiciliarios básicos en la próxima década, debido a la implicación de estos últimos en la calidad de vida de los habitantes de la ciudad.

38 *Ibíd.*

## El acceso a servicios públicos mejora la calidad de vida

El acceso a los servicios públicos domiciliarios es uno de los indicadores objetivos más útiles para medir la calidad de vida de los hogares y las disparidades entre unos y otros. Vale la pena anotar que el índice de calidad de vida (ICV), una de las herramientas más utilizadas para medir la calidad de vida, tiene en cuenta como determinante el acceso de los hogares a los servicios de eliminación de excretas (alcantarillado), abastecimiento de agua (acueducto), recolección de basuras (aseo) y el combustible con el que se cocina (electricidad o gas natural domiciliario). Como puede verse, se excluye el servicio telefónico, lo que puede deberse a su bajo impacto sobre otras variables como la salud o la educación, a diferencia del importante impacto que tienen sobre éstas servicios como el acceso a la electricidad o al agua potable.

El notable incremento del acceso a los servicios públicos domiciliarios por parte de los hogares en Bogotá genera mejoras en el nivel de calidad de vida general. De hecho, cuando una persona migra del campo o de ciudades con menores coberturas de los servicios públicos, a Bogotá, gana en términos de calidad de vida, lo que se evidencia no sólo en el acceso en sí, sino además en las externalidades que genera.

Esto se debe, por ejemplo, a que cuando un hogar se ha establecido en una región en la que no hay sistemas de acueducto utiliza a sus hijos para que transporten el agua desde la fuente más cercana hasta el hogar. En cambio, si la vivienda dispone de dicho servicio, se libera el tiempo que los menores utilizaban antes para acarrear el agua, y éste puede ser destinado a más horas de educación o recreación.

Otro ejemplo que refuerza este punto muestra que los hogares carentes de energía eléctrica o de gas natural domiciliario, que cocinan sus alimentos con carbón natural fabricado por ellos mismos, no sólo son más propensos a enfermedades respiratorias, sino que generan impactos negativos en el ecosistema en el que viven, debido a la deforestación. Asimismo, cuando una ciudad cuenta con sistemas de alcantarillado, reduce la probabilidad de que haya epidemias por cuenta de que los posibles focos de infección son alejados de la población.

Si bien en el artículo se asume la definición de calidad de vida objetiva, a nivel de las percepciones y las representaciones, los hogares más pobres no relacionan contar con servicios públicos domiciliarios con mejoras de la calidad de vida; sino con mayores gastos para la familia.



Dicha metodología mostró que para los estratos inferiores no resulta clara la relación entre tener agua potable en el hogar y las mejoras de la salud, aunque reconocen que al acceder al servicio las familias reducen el tiempo de obtención de la misma, con lo que aumenta la facilidad para la consecución del líquido. De esta forma los miembros del hogar pueden emplear el tiempo sobrante en actividades relacionadas con la escuela o en la obtención de nuevos ingresos para la familia.

Además, para los tres primeros estratos, nuevas condiciones de las viviendas urbanas como el acceso a los servicios públicos domiciliarios dentro de las viviendas, se asocia primero con el costo que debe pagarse por dicho acceso, y sólo en un segundo plano con los beneficios que el acceso representa en términos de mejoras en la calidad de vida.

En los tres estratos superiores de la ciudad el acceso a los servicios públicos domiciliarios se da por descontado; por lo tanto, no se reconoce como una ganancia en términos de bienestar. En contraposición, para estos estratos, las mejoras de la calidad de vida están asociadas a factores como la relación con el espacio verde y con la seguridad del área cercana a la residencia.

Este resultado demuestra que los bogotanos, al menos de los estratos más altos, evidencian movilidad social ascendente frente a la generación anterior, para quienes en algunos casos, el acceso a los servicios públicos fue una victoria.

Sin embargo, los costos de los servicios públicos domiciliarios resultan onerosos, incluso para algunos habitantes de los estratos más altos. Vale la pena destacar que esta es una de las razones que los habitantes de los estratos más altos aducían para cambiar de lugar de residencia.

El hecho de los altos costos de los servicios públicos como una realidad para los habitantes de todos los estratos, era una de las hipótesis secundarias de la investigación, pero ésta no sólo se comprobó mediante el uso de las historias de vida, sino que además resultó coherente con los resultados encontrados por el Centro de Investigación para el Desarrollo CID de la Universidad Nacional y Planeación Distrital.<sup>39</sup>

Dicha hipótesis dio lugar a que se indagara por los mecanismos que utilizan los diferentes estratos para reducir los costos de las facturas de los

---

39 DAPD y CID (2004), *Equidad en las tarifas de los servicios públicos, impacto en la capacidad de pago de los hogares de Bogotá*, Bogotá.

servicios públicos. Un resultado común a todos los estratos fue la reducción del consumo, independiente del servicio por el que se indagara, incluso el uso de la telefonía celular. Paradójicamente, la varianza más alta en esta respuesta no se encuentra entre los estratos más bajos y el más alto, sino entre el 5 y el 6. Esto puede deberse a que la diferencia marginal del costo de los servicios públicos es más alto entre el estrato 4, que no recibe ni paga subsidios y el 5; mientras que la diferencia del subsidio que tiene que pagar de más el estrato 6 frente al 5, no tiene un efecto relevante sobre el aumento del costo de la tarifa.

Cuando se indagó si como estrategia de reducción del costo de las facturas de los servicios públicos los hogares dejarían de utilizar estos servicios, se obtuvo que dicha vía sólo resulta factible para los cuatro estratos más bajos. En tanto que frente a la alternativa de dejar que la empresa proveedora corte la oferta del servicio al hogar, sólo los hogares de los dos estratos más bajos estarían dispuestos a asumir dicha consecuencia, aun ante la perspectiva de tener que pagar la penalización que implican los costos de reconexión.

Lo que implica lo anterior, es que hoy no es tanto el acceso a los servicios públicos lo que preocupa a los hogares, sino cómo mantener el acceso, producto del alto costo de la provisión. Este problema se agrava aún más para los estratos más pobres por cuanto la política actual propugna por la reducción del porcentaje de los subsidios cruzados, que incluso llevarían a la eliminación de los mismos para el estrato 3. Al mismo tiempo, varios estudios indican que, como porcentaje del ingreso, para los más pobres las facturas de los servicios públicos domiciliarios son cada vez más onerosas.<sup>40</sup>

Sin embargo, este desalentador resultado muestra un elemento adicional: que en el lapso de una generación la ciudad logró aumentar la cobertura de manera significativa, al punto de que ésta ya no es el problema asociado a los servicios. Este cambio general para la ciudad, que se puede ver desde casi todos los servicios, puede leerse también como movilidad social estructural.

---

40 DAPD y CID (2004), *op. cit.*

## Calidad de vida, servicios públicos domiciliarios y movilidad social

El presente artículo es uno de los productos de la investigación “El efecto de la política de estratificación sobre la movilidad social”, por lo que se enmarca dentro de la perspectiva de la movilidad social. Este cuerpo teórico propone que existen factores que logran generar cambios en toda una sociedad en un lapso determinado, así como evidenciar transformaciones internas que haya tenido dicha sociedad. La movilidad social no sólo se restringe a mostrar qué le ha sucedido al grupo de hogares más pobre, o si las políticas compensatorias de una sociedad han sido efectivas o no, sino que permite estudiar los cambios acaecidos a un grupo social, en el curso de dos generaciones.<sup>41</sup>

La teoría de la movilidad social presupone la existencia de clases o grupos, que se mueven relativamente unos frente a los otros, en función de variaciones de sus niveles bienes (como el ingreso), o servicios (como el acceso a la educación o el reconocimiento de la minoría a la que se pertenece).

En Bogotá, la población está dividida en seis estratos, motivada por la Ley 142 de 1994. Vale la pena aclarar que el objetivo de esta ley no era subdividir a los bogotanos, pues las sociedades están naturalmente divididas entre, por ejemplo, ricos y pobres, u hombres y mujeres. La particularidad de la Ley 142 de 1994 era que proponía aprovechar esa división natural para que a través de un sistema de subsidios cruzados los más ricos ayudaran a financiar el acceso a los servicios públicos de los más pobres de la ciudad, y así fuera posible llevar a la práctica el espíritu de la solidaridad, en el campo de los servicios públicos domiciliarios, según se enuncia en la Constitución Política de 1991.

Entonces, en la década comprendida entre 1993 y 2003, la sociedad bogotana, organizada artificialmente por la Ley 142 de 1994 en seis estratos, mejoró su calidad de vida, entre otros factores, gracias al aumento del acceso a los servicios públicos domiciliarios.

Esto indicaría que hubo movilidad social estructural ascendente en Bogotá, pues todos los residentes de la ciudad se beneficiaron del aumento de la cobertura. Sin embargo, es necesario destacar que tal aumento también genera una serie de externalidades o resultados positivos no necesariamente previstos, que a su vez impactan positivamente otras dimensiones de la calidad de vida.

---

41 Uribe, C., *op. cit*

Por ejemplo, el aumento del número de kilómetros de cañerías y de hogares conectados a ellos mejoraría la salubridad y con ello ayudaría a prevenir afecciones como la enfermedad diarreica aguda y mejoraría la salud general de la comunidad. A su vez, la existencia de redes de alcantarillado promovería en las administraciones locales la construcción de plantas de tratamiento de las mismas antes de su vertimiento en los ríos, con lo que se garantizaría la protección del medio ambiente para las generaciones futuras.

De igual manera, más kilómetros de conductos de agua potable y más hogares con acceso a ellos reducirán la frecuencia de enfermedades relacionadas con la ingesta de agua no tratada y por consiguiente del costo que curar a un miembro tiene para una familia. Además, la existencia de redes de acueducto le devolverá a las personas encargadas de la recolección del agua en ríos o carrotanques, un tiempo que podrá ser utilizado en más horas diarias de educación.

Pero, además de ello, producto del modelo de provisión de servicios públicos y de la existencia de una política de subsidios cruzados, que se basa en la política de estratificación social, la sociedad bogotana mejoró las condiciones de calidad de vida de sus ciudadanos más pobres, lo que implica que hubo movilidad social relativa ascendente para los más pobres, sin que ello implicara caídas para los más ricos.

La gran conclusión a la que se llega es a que el incremento de la cobertura de servicios públicos en Bogotá mejoró las condiciones de calidad de vida de los más pobres, con lo que se logró mejoras en los niveles de equidad de la ciudad, que también puede leerse como movilidad social relativa. Este resultado se complementa además, con que el aumento de dicha cobertura tiene externalidades positivas para todos, por lo que se puede hablar de movilidad social estructural. Pero, además de lo anterior, dicha movilidad fue motivada, artificialmente, por la lógica constitucional de la solidaridad, de modo que este resultado también indica resultados positivos en la construcción del entramado social de la ciudad.

## Referencias bibliográficas

- Alcaldía Mayor de Bogotá (2000), "Bogotá en cifras", [en línea], disponible en [www.bogota.gov.co](http://www.bogota.gov.co)
- Bushnell, D. (1997), *Colombia, una nación a pesar de sí misma*, Bogotá, Planeta.
- Colombia, Congreso de la República (1994), *Ley 142*.
- Cordi Galat, N. A. (1999, agosto), "¿Se cumplen las verdades nacionales a nivel regional? Primera aproximación a la construcción de matrices de contabilidad social regionales en Colombia" en *Archivos de Macroeconomía*, num. 121, p 35.
- DANE (1993), "Indicadores de política social", [en línea], disponible en [www.dane.gov.vo](http://www.dane.gov.vo).
- DANE (2003), "Evidencia reciente del comportamiento de la migración interna en Colombia a partir de la Encuesta Continua de Hogares", Bogotá.
- DANE, "Proyecciones del censo 93", [en línea], disponible en [www.dane.gov.vo](http://www.dane.gov.vo).
- DAPD (2005), *La estratificación en Bogotá D.C. y estudios relacionados 1983-2004*, Bogotá, Alcaldía Mayor.
- DAPD y CID (2004), *Equidad en las tarifas de los servicios públicos, impacto en la capacidad de pago de los hogares de Bogotá*, Bogotá.
- Denzin (1970), "Una recapitulación reciente sobre el paradigma de la validación triangulada de información de origen cuantitativo", en Fielding y Schreier (2001), "Introduction: on the comparability between qualitative and quantitative research methods" en *Forum: Qualitative Social Research*, Vol. 2, num. 11
- Departamento Nacional de Planeación (1999), "Situación de salud en Colombia, indicadores básicos".
- Departamento Nacional de Planeación, Misión Social y PNUD (1998), "Informe de desarrollo humano para Colombia", Bogotá, Tercer Mundo.
- El Tiempo (2006), "Especial de servicios públicos", 24/06.
- El Tiempo, Fundación Corona, Cámara de Comercio de Bogotá, Instituto FES de Liderazgo (2000), *Bogotá cómo vamos: cambios en la CVCV 1998 – 2000*, Bogotá, Litocamargo.
- Fiszbein, A. (2005), *Ciudadanos, políticos y proveedores*, Washington D.C. Banco Mundial.
- Fornaguera, M. (1970), "Evaluación de los saldos migratorios internos, ensayo de un método y algunos resultados de su aplicación en Colombia" en Cardona, *Migración y desarrollo urbano en Colombia*, Bogotá, Asociación Colombiana de Facultades de Medicina.

- Galvis, L. A. (2002), "Determinantes de la migración interdepartamental en Colombia 1988 – 1993" en *Revista de Economía de la Universidad del Rosario*, Vol. 5, num. 1.
- Grosh, M. & Glewwe, P. A (1996), *Guide to Living Standards Surveys and Their Data Sets*, LSMS Working Paper #120, Washington D.C., The World Bank.
- Leivovich, J. y Núñez, J. (1999), *Los activos y recursos de la población pobre en Colombia*, documento de trabajo R359, Banco Mundial.
- Moncayo, E. (2002), *Nuevos enfoques de política regional en América Latina: el caso de Colombia en perspectiva histórica*, DNP, Documento 197, p. 48.
- Nussbaum, M. y Sen, A. (1993), *La CVCV*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Pachón, A. et al. (2000), *Las migraciones internas en Colombia, 1988-1993*, Bogotá, DANE.
- Pardo, C.; Uribe, C. y Vásquez, S. (2005), Ponencia del Proyecto de Investigación Efectos de la Estratificación social sobre la Movilidad Social en Bogotá, presentada en la 1a. Jornada de Investigación Facultad de Ciencias Sociales, Bogotá, junio 7.
- Pening, J. P.; Galvis, M. I. y Villamil, S. (2004), "Vivienda y servicios públicos en Bogotá (1999 – 2001)" en *Economía y Desarrollo*, Vol. 3, num. 1., pp. 39-46.
- Pimienta, R. y Vera, M. (1999), *Estimación de los movimiento migratorios internos*, Documentos de investigación del Colegio Mexiquense, Santa Cruz.
- Rodado, C. y Grijalva, E. (2001), *La tierra cambia de piel, una visión integral de la CVCV*, Bogotá, Planeta.
- Sarmiento, A.; Mina, L.; Malaver, C. y Álvarez, S. (2003), *Colombia: Human Development Progress towards the Millenium Development Goals*, UNDP.
- Sen, A. (1993), "Capability and Well-Being" en *The Quality of Life*, Oxford.
- Rodriguez J. (2004) "Migración interna en América Latina y el Caribe, estudio regional" en *Serie Población y Desarrollo*, CEPAL, num. 50 , p 47.
- Uribe, C. (2005, enero – junio), "Ascensos y descensos en la reproducción social" en *Universitas Humanística*, Vol.31, num. 59, pp. 37-51.

# LE CONCEPT DE GOUVERNANCE EN SCIENCE POLITIQUE

THE CONCEPT OF GOVERNORSHIP  
IN POLITICAL SCIENCE

EL CONCEPTO DE GOBERNANCIA  
EN CIENCIA POLÍTICA

*Charles Tournier\**

Recibido: 08/08/06

Aprobado evaluador interno: 31/10/06

Aprobado evaluador externo: 12/10/06

## *Résumé*

*Dans cet article, l'auteur cherche à donner une vision transversale du concept de gouvernance pour essayer ainsi de dégager la logique qui la caractérise, en tenant compte du fait qu'il s'agit d'une notion qui a surtout fait l'objet d'une littérature critique.*

*Après avoir rappelé l'origine du concept de gouvernance, l'auteur traite successivement le thème de la gouvernance comme nouvelle conception des territoires, la crise de la gouvernance à la lumière de la crise de la démocratie y les origines de la gouvernance, avant de conclure sur les polémiques qu'elle a suscitées. Il fait un balayage précis, aussi bien des « utilisations analytiques » du concept de gouvernance, c'est-à-dire celles qui essayent de développer avec elle un outil de compréhension de changements dans l'art de gouverner, comme de ses « utilisations normatives », dans le sens de déterminer quelles sont les conditions nécessaires pour « bien gouverner » (good governance).*

---

\* Charles Tournier Docteur (cand) ès Sciences politiques, Ecole Doctorale, Institut d'Études Politiques de Paris. Diplômé du Master recherche « Sociétés et politiques comparées » de l'Institut d'Études Politiques de Paris. Diplômé de l'Institut d'Études Politiques de Paris. Una versión de este documento ha sido publicada como capítulo en Jolly, J. F. y Cuervo, J. I. (eds.) (2007), *Lecturas sobre políticas públicas*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia. Correo electrónico: charlestournier13@yahoo.fr

*Cette ambivalence de l'utilisation du concept de gouvernance et un compte rendu critique y rigoureux de la littérature (classiques, compilateurs, analystes et « praticiens »), permet à l'auteur de développer la thèse selon laquelle en science politique, il est impossible de trouver un auteur que structure le débat sur la gouvernance.*

*Comme conclusion, l'auteur indique que la gouvernance montre les mêmes imprécisions que la démocratie parce qu'elle fait consensus sur sa nécessité mais pas sur ce qu'elle est. C'est certes « un mot valise » mais qui aide aussi bien les hommes politiques que les chercheurs à se comprendre.*

**Mots clé:** *gouvernance, démocratie, science politique, utilisations analytiques, utilisations normatives.*

### **Resumen**

*En este artículo el autor busca dar una visión transversal del concepto de gobernancia y tratar de determinar la lógica que la caracteriza, teniendo en cuenta que se trata de una noción que ha sido sobre todo el objeto de una literatura crítica.*

*Después de recordar el origen del concepto de gobernancia, el autor trata sucesivamente el tema nueva concepción de los territorios, de la crisis de la gobernancia a la luz de la crisis de la democracia y de los principios de la gobernancia antes de concluir sobre las polémicas relativas. Realiza un barrido preciso, tanto de las "utilizaciones analíticas" del concepto de gobernancia, estas son las que tratan de desarrollar con ella una herramienta de comprensión de cambios en el arte de gobernar, como de las "utilizaciones normativas" del mismo, en el sentido de determinar las condiciones necesarias para "buen gobernar" (good governance).*

*Esta ambivalencia de la utilización del concepto de gobernancia y una reseña crítica y rigurosa de la literatura (clásicos, compiladores, analistas y "prácticos") permite al autor desarrollar la tesis según la cual en ciencia política es imposible encontrar un autor que haya estructurado el debate sobre la gobernancia.*

*Como conclusión, el autor indica que la gobernancia muestra las mismas imprecisiones que la democracia porque hace consenso sobre su necesidad mas no sobre lo que es. Es por cierto una "palabra maleta" pero que ayuda tanto a políticos como a investigadores a comprenderse.*

**Palabras clave:** *governancia, democracia, ciencia política, utilizaciones analíticas, utilizaciones normativas.*

### **Abstract**

*In this paper, the author looks for to give a cross-sectional vision of the governance concept and to try to determine the logic that characterizes it, considering that is a notion that has been mainly the object of a critical literature.*



*After remembering the origin of the governance concept, the author successively deals with the subject of the governance like new conception of the territories, of the crisis of the governance to the light of the crisis of the democracy and the principles of the governance, before concluding on the controversies relative to the governance. It makes a precise scan, as much of the "analytical uses" of the governance concept, these are those that try to develop with her a tool of understanding of changes in the art to govern, like of this "normative uses", in the sense to determine the conditions necessary for "good to govern" (good governance).*

*This ambivalence of the use of the concept of governance and one reviews critic and rigorous of literature (classics, compilers, analysts and "practitioners") it allows the author to develop the thesis according to which in political science, it is impossible to find an author who has structured the debate on the governance.*

*Like conclusion, the author indicates that the governance shows the same imprecision that the democracy, because it does consensus on its necessity but not on which it is. It is by the way a "word suitcase" but that helps politicians as to investigators to be understood as much.*

**Key words:** *governance, democracy, political science, analytical uses, normative uses.*

## I. Introduction

L'objet de ce texte est de donner une vision transversale du concept de gouvernance et d'essayer ainsi d'en dégager les logiques qui lui sont propres. Cette démarche est rendue complexe par la vaste littérature critique abordant ce concept. Il nous faut observer cette littérature qui a paradoxalement participé à la diffusion d'une notion envers laquelle elle est très sceptique. Par exemple, en tapant dans Google le mot *governance*, ce moteur de recherche référence plus de 419 millions de pages internet.

Au cours de cet article, nous noterons que différentes communautés scientifiques ont fait de la gouvernance un outil heuristique central. Ce phénomène est observable dans différents domaines tels que l'économie avec la notion de *corporate governance*, la science politique dans des travaux aussi diversifiés que ceux sur l'intégration européenne, sur les régimes politiques et sur les politiques publiques, ou les relations internationales avec le thème de la gouvernance globale. Mais les milieux scientifiques ont été rapidement concurrencés, dans la construction de la notion de gouvernance, par d'autres acteurs comme les grandes organisations internationales. Celles-ci ont été des vecteurs importants dans la généralisation de l'emploi du terme de gouvernance, notamment en publiant de nombreux rapports sur la bonne

gouvernance. Les acteurs politiques nationaux ont aussi participé à la formation du sens moderne du mot « gouvernance ». Ainsi, le Premier Ministre français de 2002 à 2005, Jean-Pierre Raffarin, avait obtenu sa nomination après la publication d'un livre programmatique intitulé *Pour une nouvelle gouvernance*.

Pour nous permettre de mieux appréhender la notion de gouvernance, nous observerons les trois principales dimensions qu'elle a prises aujourd'hui. Nous verrons alors que la gouvernance traduit des phénomènes de redéfinition du concept de territoire tout en décrivant une remise en cause de la démocratie. La gouvernance apparaît alors comme un terme révélateur d'évolutions de nos sociétés contemporaines et de l'action publique qui s'y déroule.

Afin de pouvoir comprendre les transformations que décrit la notion de gouvernance, il est indispensable d'observer le chemin sinueux emprunté par le terme de gouvernance. En effet, les différents sens pris par ce mot au cours des siècles sont autant d'éléments explicatifs des termes des débats actuels.

### Les racines du terme de gouvernance

C'est Platon le premier qui utilisa le verbe *kubernáo* (Κυβερνάω), qui signifiait alors conduire un navire ou un char, au sens de gouverner les hommes. En faisant passer ce mot du champ militaire au domaine politique, il reprenait l'idée que le pilote occupe un poste stratégique avec de grands pouvoirs et des grandes responsabilités. De la même manière, il expliquait que la direction de la cité nécessite un individu qui soit « seul assis au gouvernail de l'Etat, gouvernant tout, commandant à tout et rendant tout profitable »<sup>1</sup>. Ainsi, dès son origine, le verbe gouverner est associé à l'ascendant hiérarchique d'une personne sur les autres.

Le latin a repris le même double sens dans le verbe *guberno* et des auteurs comme Cicéron, Tite Live ou Sénèque l'utilisaient souvent dans son sens métaphorique. A partir du verbe latin, un premier nom est apparu *gubernatio*, qui signifiait à la fois la direction du navire et le gouvernement des hommes. Le nom *gubernantia* est apparu plus tard, dans le latin du Haut Moyen Age, avec un sens équivalent à celui de gouvernement. C'est pourquoi vers le XIII<sup>e</sup> siècle, les langues européennes naissantes ont parfois créé deux mots au sens indifférencié ou d'autres fois un seul. Les mots *gubernatio* et *gubernantia* ont été traduits par *gouvernement* et *gouvernance* en français, *gobierno* et *governanza* en espagnol, *governo* et *governança* en portugais ou encore *government* et

1 Euthydème, 291 d

*governance* en anglais. Au contraire l'italien, l'allemand, le néerlandais et le suédois, par exemple, n'ont pas créé d'équivalent du mot gouvernance. Cela explique pourquoi la réapparition du mot *governance* a souvent amené ces pays à officialiser le terme anglais. Dans les pays francophones, le mot gouvernance s'est imposé facilement, notamment avec la science politique canadienne pionnière dans ce domaine et avec la bonne gouvernance prônée par les grandes organisations internationales (Organisation Nations Unies ONU, Fonds Monétaire International FMI, Banque Mondiale) pour les pays d'Afrique subsaharienne. Les langues portugaises et espagnoles semblent suivre le même chemin que l'anglais et le français avec la réutilisation des formes médiévales que sont *governança* et *governanza*.

Si, comme nous l'avons vu, plusieurs langues ont prolongé les deux termes latins de *gubernatio* et *gubernantia*, ceux-ci étaient, durant tout le Moyen-âge, des synonymes. Jean-Pierre Gaudin<sup>2</sup>, spécialiste français des politiques publiques, appelle ce moment le premier âge de la gouvernance. Il identifie ensuite un âge 2<sup>e</sup> lors du siècle des Lumières. Les philosophes de ce siècle ont clarifié la notion de gouvernement en faisant du pouvoir hiérarchique unique l'élément central de ce concept. De son côté, le processus de définition de la gouvernance est plus chaotique. Cette notion est associée dès cette époque à des « ajustements mutuels entre intérêts économiques et sociaux », elle est également utilisée dans les débats de philosophie politique en France pour appeler à une transformation de l'Ancien Régime, le gouvernement étant associé à la monarchie absolue alors que la gouvernance apparaissait alors comme une alternative imposant un équilibre entre les pouvoirs royaux et parlementaires (Montesquieu). Mais ces utilisations sont minoritaires et l'expression gouvernance tombera en désuétude au cours du XIX<sup>ème</sup> siècle. Nous pouvons voir dans ce moment, à la fois les raisons de la différenciation des mots gouvernement et gouvernance, et aussi les origines du flou qui entoure le sens du concept de gouvernance.

Le troisième âge de la gouvernance de Jean-Pierre Gaudin nécessite une analyse plus pointue. Cet âge correspond au retour du terme de gouvernance dans le courant du XX<sup>ème</sup> siècle avec de nombreux nouveaux usages qui ont tous en commun de s'inspirer des sciences économiques.

### **La gouvernance, une notion inspirée par la théorie économique**

Au XX<sup>ème</sup> siècle, la réapparition du mot gouvernance eu tout d'abord lieu dans le domaine économique aux Etats-Unis par le biais d'un article

---

2 Gaudin, J.-P. (2002), *Pourquoi la gouvernance ?* Presses de Sciences Po.

de Ronald Coase<sup>3</sup>. La *governance* désignait alors les modes de coordination interne permettant de réduire les coûts de transaction générés par les marchés. Cette théorie fut reprise par les économistes néo-institutionnalistes, dans les années 1970 et 1980, dont Oliver E. Williamson. Ce dernier définissait la *corporate governance* comme l'ensemble des mécanismes de coordination réglant l'organisation interne de l'entreprise dans le but d'une plus grande efficacité. Le développement de la *corporate governance* ou gouvernance d'entreprise se situait dans un contexte de remise en cause des modalités de production fordistes. Les théories de Williamson s'interrogent sur la possibilité d'organiser les entreprises selon un modèle moins hiérarchique, dans un but d'efficacité. La notion de gouvernance s'est donc inspirée de cette vision des économistes américains selon laquelle les coordinations économiques nécessaires à une entreprise reposent sur des conventions, des normes, et des accords ponctuels. Ce concept inspiré du néo-institutionnalisme va voyager de l'économie vers le champ politique notamment grâce au succès remporté par le nouveau paradigme économique néo-libéral monétariste<sup>4</sup>. Nous faisons référence aux nouvelles théories véhiculées par l'École de Chicago dont Ronald Coase était membre. Selon ces théories, l'État est résiduel, il n'existe que pour garantir l'autorégulation du marché. Dans cette vision, les institutions politiques n'ont de raison d'être que parce qu'elles permettent la liberté des forces économiques et le respect des règles de concurrence. L'évolution des théories économiques ont ainsi favorisé l'avènement de la notion de gouvernance et des éléments de *soft power* qui lui sont attachés, par opposition au *hard power* de la notion de gouvernement.

Le courant néo-conservateurs qui est apparu en se réunissant autour du paradigme néo-libérale a été le premier vecteur de déplacement de la gouvernance des sciences économiques vers d'autres champs disciplinaires. En faisant de ce paradigme leur l'identifiant idéologique, les néo-conservateurs l'ont importé dans les arènes électorales des pays occidentaux notamment avec Margaret Thatcher, Ronald Reagan, ou un peu plus tard, en 1986, avec Jacques Chirac en France. Cela a eu pour conséquence que la nouvelle génération d'acteurs politiques a cherché, dans le monde entier, à légitimer de nouveaux rapports entre la politique et l'économie. Ils ont véhiculés l'image d'une gouvernance qui « marginalise le politicien, met les dinosaures bureaucratiques au musée et esquisse l'idée d'une action publique où l'intérêt

3 Coase, R. (1937), *The Nature of the firm*.

4 Hall, P.A. (1993), "Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain" en *Comparative politics*, vol.25, n°3.

général émergerait d'une coopération horizontale entre partenaires égaux ». Et ceux sont ces acteurs, parmi d'autres, qui sont ainsi à l'origine du succès de la notion de gouvernance.

Ce premier développement contemporain de la gouvernance l'a marquée très profondément, elle s'est toujours trouvée depuis cela écartelée entre des utilisations normatives et des utilisations analytiques. Mais cela n'a pas pour autant diminué son succès. Au contraire, la gouvernance a fait preuve d'une grande capacité d'adaptation. Les auteurs qui l'ont utilisée, ont profité de son statut de notion en construction pour lui donner des sens très divers et qui leur convenait. Cela a amené Jean-Pierre Gaudin à la qualifier de façon péjorative en affirmant « que dans le monde entier, la gouvernance est devenue un mot-valise, employé à tout propos par les pouvoirs économiques et sociaux, sans oublier les médias »<sup>5</sup>. Il faut pourtant relativiser ces propos en rappelant que ce foisonnement qui entoure la gouvernance est aussi une des raisons de l'intérêt de la notion. La gouvernance a donné lieu à la création d'un forum où se retrouvent plusieurs sciences souvent cloisonnées entre elles. Nous prenons ici le terme de forum dans le sens d'abord développé par Bruno Jobert<sup>6</sup> d'instance informelle de débat où s'effectue la transformation de matrice cognitive. Nous considérerons à la suite de Bruno Jobert que le débat sur la gouvernance s'est structuré dans un forum dont les règles prenaient en compte des acteurs venus de disciplines variées et qui s'inscrivait dans une temporalité longue allant de la fin des années 1970 à aujourd'hui, créant ainsi un référentiel de la gouvernance nettement pluridisciplinaire.

### La gouvernance, une notion pluridisciplinaire

Il nous faut d'abord noter que le développement de la *corporate governance* par Coase ou Williamson avait pour but de créer un concept analytique faisant de la firme une structure où se décident différents types de transactions permettant de diminuer les coûts de production de l'entreprise. Un des premiers prolongement du thème de la gouvernance d'entreprise se trouve dans l'économie politique et la sociologie politique, notamment avec les travaux de Lange et Regini.<sup>7</sup> L'économie politique a réussi à réutiliser les travaux sur la *corporate governance* en créant une continuité dans la problématique. Elle

5 *Ibid.*

6 Jobert, B. (dir.) (1994), *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan.

7 Lange et Regini (dir.) (1989), *State, Market and Social Regulation*, Cambridge, Cambridge University Press.

a procédé à un changement de terrain d'analyse tout en gardant les mêmes interrogations. La gouvernance d'entreprise étudiait l'efficacité des entreprises en fonction des rapports internes entre employés, dirigeants, fournisseurs et clients, la gouvernance développée par l'économie politique étudie la régulation d'une société et le partage des tâches entre marché, structures sociales et structures politiques. Cette conception de la gouvernance comme régulation économique par la coopération est pour Patrick Le Galès<sup>8</sup> trop simpliste au niveau de toute une société. Il considère que c'est pour cela que de nombreuses recherches se sont limitées à l'analyse de systèmes locaux.

Au niveau infra étatique, les politistes britanniques se sont emparés de la notion, à l'occasion du financement par le gouvernement d'un programme de recherche sur le thème de la recomposition du pouvoir local. Ils cherchaient à décrire, avec le concept de *urban governance*, les évolutions du système de pouvoir local, en opposition au *local government*, antérieur aux réformes conduites depuis 1979 par Margaret Thatcher. Ce nouveau système retirait une large partie des pouvoirs des gouvernements locaux au profit d'agences techniques dépendantes du pouvoir central et des services publics locaux récemment privatisés. La gouvernance urbaine est alors fortement associée aux thèses néo-libérales du New Public Management qui est devenu dans les années 1980 une arme rhétorique au Royaume-Uni et aux Etats-Unis pour demander un gouvernement moins cher, moins autoritaire et plus efficace.

Les grandes institutions financières internationales ont également repris à leur compte la notion de gouvernance, notamment dans l'expression de *good governance*. La gouvernance est alors un concept normatif qui établit des règles de gestion publique pour les pays qui contractent des prêts auprès de ces organisations. La Banque Mondiale a joué un rôle central dans la conceptualisation de la notion de bonne gouvernance en finançant deux célèbres rapports. Le premier de ces rapports, intitulé *De la crise à la croissance durable*, date de 1989 et est consacré à l'Afrique subsaharienne. La gouvernance y est définie comme « exercice du pouvoir politique dans la gestion d'une nation », dans cette acception la gouvernance est donc assimilé à l'art de gouverner, art dont la Banque Mondiale établit les règles dans un second rapport. Ce second rapport qui date de 1992 et s'appelle *Gouvernance et développement* précise la doctrine de la Banque Mondiale en fixant les caractéristiques de la bonne gouvernance. La bonne gouvernance, selon la définition de la Banque Mondiale, est un produit direct du paradigme néo-libéral car les règles d'administration qu'elle promeut vont dans le sens d'une libéralisation éco-

---

8 Le Galès, P. (2003), *Le retour des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po.

nomique par la suppression des barrières douanières et d'une réduction du périmètre de l'Etat.

Au-delà de la dimension idéologique qu'a pu prendre la gouvernance sous le gouvernement de Margaret Thatcher et sous l'influence des institutions financières internationales, cette notion a comme caractéristique remarquable d'avoir été capable de voyager dans des champs scientifiques très différents, ce qui a permis de la détacher de la pensée néo-libérale. Le lien entre les conceptions normatives de la gouvernance et des conceptions analytiques s'est fait notamment grâce au courant néo-institutionnaliste et à des auteurs tels que March et Olsen qui ont importé la notion de gouvernance dans la sociologie.<sup>9</sup> En science politique, il est impossible de déterminer un auteur ayant structuré le débat sur la gouvernance. Les ouvrages de Clarence N. Stone<sup>10</sup> ou de James Rosenau et Otto Czempiel sont souvent considérés comme précurseurs, car ils donnent pour la première fois à la gouvernance la dimension d'un concept explicatif. Cependant, la première théorisation du concept de gouvernance, qui va servir de base à toutes les études suivantes se trouve dans l'ouvrage collectif dirigé par Jan Kooiman, *Modern governance*, livre qui tente, sans y arriver comme nous le verrons plus tard de dépasser les problèmes de définition du concept de gouvernance. Les chercheurs de l'Université Erasme de Rotterdam, habitués à concevoir leur Etat-nation comme le résultat d'une négociation entre les piliers démocrate-chrétien, libéral et socialiste, ont eu la qualité d'être les premiers à percevoir les difficultés contemporaines de l'Etat occidental à orienter la société. A la suite de ces travaux précurseurs, c'est finalement la sous discipline de la science politique que constitue l'analyse des politiques publiques qui s'est emparée de la notion de gouvernance en s'inspirant à la fois de la sociologie des organisations, dans laquelle nous retrouvons les travaux de March et Olsen, et des *policy networks* dont nous devons la typologie à David Marsh et Roderick A. W. Rhodes. Grâce à cette double inspiration, les apports des britanniques Mark Thatcher, David Marsh et Roderick Rhodes et du français Patrick Le Galès ont été primordiaux pour le concept de gouvernance.

### Les difficultés d'une définition analytique de la gouvernance

Nous avons vu que la gouvernance s'est construite dans la normativité d'un nouveau paradigme économique. Ce paradigme a modifié le champ politique, en permettant l'apparition d'un courant néo-conservateur. Il a

9 March et Olsen (1976), *University governance*; (1989), *Rediscovering Institutions*.

10 Stone, C. N. (1989), *Regime Politics. Governing Atlanta 1946-1988*.

profondément modifié le débat dans les pays occidentaux, en faisant de la réforme de l'Etat et du nouveau management public une question centrale. Ce changement fondamental a rendu difficile l'utilisation de la notion de gouvernance de manière scientifique et il a fallu attendre les années 1990 pour que cette situation évolue.

Les définitions de la gouvernance ont longtemps été insuffisantes car elles se contentaient d'une position négative par rapport à la notion de gouvernement. Ces définitions prenaient le gouvernement au sens large de pouvoir politique qui régit un Etat au moyen d'une bureaucratie et opposaient une gouvernance comme mode de gestion refusant le cadre bureaucratique, et reposant sur des interactions entre sphère publique et sphère privée, sur des délégations et sur de la contractualisation. C'est par exemple le cas de la définition que tente de donner Jan Kooiman dans son ouvrage *Modern governance* Il y présente la gouvernance comme de « nouveaux exemples d'interactions entre gouvernements et sociétés dans des domaines tels que la protection social, l'environnement, l'éducation... Il existe des exemples montrant des expériences de co-régulation, de co-conduite, de co-production, de gestion coopérative et de partenariat public-privé aux niveaux national, regional et local. » Cette définition est décevante car elle se base sur une accumulation d'exemples qui sont seulement présentés à la lumière de leur différences avec les modes de gouvernement classiques. Pourtant elle a permis d'opérer une différenciation claire entre gouvernance et gouvernement.

La gouvernance a également du faire l'objet d'une distinction claire avec la notion de gouvernabilité. Le terme même de gouvernabilité « évoque l'aptitude des groupes à être gouvernés mais aussi les techniques de gouvernement à mettre en œuvre pour y parvenir ». <sup>11</sup> Concept à la mode dans les années 1970, <sup>12</sup> la gouvernabilité sous-entendait que les démocraties occidentales avaient une incapacité structurelle à répondre aux demandes sociales. Cette notion était alors accusée d'être marquée idéologiquement et de légitimer d'éventuelles régressions démocratiques. C'est pourquoi la gouvernance a peu à peu concurrencé la gouvernabilité dans les débats sur les transformations des régimes démocratiques. La gouvernabilité reste cependant un point de vue pertinent car elle offre une vision globale du rapport entre gouvernants et gouvernés, elle questionne à la fois l'acceptation par les premiers du pouvoir politique

11 Chevallier, J. (1996), in C.U.R.A.P.P., *La gouvernabilité*, Paris, PUF.

12 Crozier, M.; Huntington, S. et Watanuki, S. (1975), *Report on governability of democracies*, New York, New York University Press.



et les méthodes utilisées par les seconds pour se légitimer. La gouvernabilité pose la question suivante : Comment les dirigeants politiques peuvent-ils produire des normes qui s'imposent aux gouvernés, que ce soit par le biais d'une violence physique ou symbolique, et qui emportent l'adhésion de ces derniers ? La gouvernabilité est alors un problème inhérent à toute domination politique et donc à toute société. L'Histoire de la pensée politique est traversée par la question de la gouvernabilité. Sans les préoccupations démocratiques actuelles, Machiavel étudiait déjà dans *Le Prince* cette relation de pouvoir entre gouvernants et gouvernés. Au contraire, la notion de gouvernance une réponse actuelle aux problèmes de gouvernabilité, elle est historiquement située. Pour ses tenants, la gouvernance n'est pas le reflet d'un questionnement intemporel sur le pouvoir politique, mais c'est une réponse à la crise des Etats actuels concurrencés dans leur dimension territoriale et dans leur légitimité démocratique.

A partir du moment où ce travail de différenciation de la gouvernance par rapport au gouvernement et à la gouvernabilité a été fait, certains auteurs ont pu proposer une définition positive de la gouvernance. Celle de Patrick Le Galès en est un exemple; « La gouvernance est un processus d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement. La gouvernance renvoie à un ensemble d'institutions, de réseaux, de directives, de réglementations, de normes, d'usages publiques et sociaux, ainsi que d'acteurs publics et privés qui contribuent à la stabilité d'une société et d'un régime politique »<sup>13</sup>. Cette définition de la gouvernance nous servira de base pour observer le renouvellement des conceptions des territoires sous-jacent à cette notion, puis pour étudier les remises en cause de la démocratie qu'elle suppose, pour enfin être capable de comprendre les modifications de l'action publique qu'elle cherche à décrire.

## II. La gouvernance comme nouvelle conception des territoires

Le développement de la notion de gouvernance tente de rassembler des transformations à la fois économiques, politiques et sociales. Pour ne pas ajouter à la difficulté qu'il y a à définir la gouvernance, les travaux de synthèse de toutes ces transformations qui utilisent le concept de gouvernance

---

13 *Ibid.*

ont pris l'habitude privilégier un échelon territorial. La gouvernance s'est également développée en opposition à la centralité des Etats, elle se décrit elle-même comme un remise en cause du modèle de l'État-nation, comme la traduction d'une nouvelle réalité où la politique devient transfrontalière tout en offrant de nouvelles opportunités aux territoires infranationaux. Les auteurs parlent donc alternativement de gouvernance globale à l'échelle planétaire, de gouvernance multi niveaux concernant l'intégration européenne ou de gouvernance urbaine pour les aires métropolitaines.

### Globalisation et gouvernance

Même si les rapports étroits entre gouvernance et globalisation trouvent leur origine dans la bonne gouvernance prônée par la Banque Mondiale, au travers de politiques d'ajustements structurels à destination des pays en voie de développement, ces rapports ont pris une dimension bien plus grande dans les années 1990. Et c'est en 1992 que la notion de *global governance* va connaître un succès important avec son approfondissement, au même moment, par des acteurs politiques et académiques de premier plan. Mais avant de nous intéresser aux théories liées à la gouvernance mondiale, il semble indispensable de s'arrêter préalablement sur le concept même de globalisation.

La globalisation désigne un processus économique étendu à l'ensemble de la planète qui a pour effet de créer une convergence de l'ensemble des populations, cultures et sociétés. Il existe un courant assez important d'auteurs sceptiques, tels que Fligstein,<sup>14</sup> qui remettent en cause l'originalité et l'impact de la globalisation. Pour Fligstein, on retrouve aujourd'hui les mêmes interdépendances qui existaient au début du XX<sup>ème</sup> siècle et qui avaient disparues sous l'effet des deux guerres mondiales et de la crise de 1929. Les auteurs sceptiques ne croient pas à la convergence des modèles nationaux, ils considèrent que les Etats restent centraux, notamment car ce sont eux qui permettent ou empêchent la globalisation. Cette vision correspond à l'approche réaliste des relations internationales qui considère que le système international est anarchique, qu'il n'existe pas de souveraineté au-dessus des Etats.

Cependant, la fin de la guerre froide a conduit de nombreux spécialistes des relations internationales à considérer que cette vision est erronée. Cependant la fin de la guerre froide, même si elle a permis une réapparition des problèmes occultés par la confrontation Est-Ouest, n'est pas le seul facteur

---

14 Fligstein, N. (2001), *The Architecture of Markets: An Economic Sociology of Twenty-First-Century Capitalist Societies*, Princeton, Princeton University Press.

d'explication de l'importance prise par la globalisation. Dès 1972 Robert O. Keohane et Joseph Nye marquaient l'apparition de thèses transnationalistes relativisant la centralité des États sur la scène internationale en publiant leur célèbre ouvrage *Transnational Relations and Worlds Politics*. Ces thèses transnationalistes estiment que les années 1970 marquent une rupture nette pour différentes raisons. Tout d'abord les chocs pétroliers qui marquent l'apparition de nouveaux acteurs internationaux, les pays membres de L'OPEP et accélèrent la crise industrielle. Cette crise se traduit par la disparition des industries traditionnelles et l'émergence d'une société post-industrielle, post-fordiste et post-matérialiste. Ces transformations de la société sont rendues possibles par une rupture technologique majeure, l'apparition de l'informatique qui impose de nouvelles dynamiques de production et d'échange. Ces changements ont amené de nombreux acteurs étatiques à développer des stratégies qui ont accentué la globalisation. C'est le cas des États-Unis qui sont à l'origine de ruptures de régulation des échanges internationaux visant à favoriser les intérêts de ses multinationales, l'exemple phare de cette période est la fin du système de Bretton-Woods décidée par Nixon.

Ces caractéristiques de la globalisation ont pour effet d'ouvrir les marchés nationaux mais aussi d'agrandir les domaines soumis à la marchandisation. Nous pouvons constater cela avec les privatisations de services publics, la contractualisation des gestions publiques, le succès des agences de régulation. La globalisation a donc pour effet de remettre en question le modèle étatique, sous son influence l'État apparaît dépassé par de nouvelles règles et stratégies, elle crée ainsi un contexte favorable à l'émergence de la notion de gouvernance globale.

Aujourd'hui thème classique des relations internationales, la gouvernance globale n'est apparue qu'en 1992, sur la scène internationale avec la création par l'ex-chancelier ouest-allemand Willy Brandt de la *Commission on global governance* auprès de L'ONU, et dans le monde universitaire avec la création au sein de la London School of Economics du *Center for the Study of Global Governance* et avec l'ouvrage *Governance without government* de James Rosenau et Otto Czempiel.

Pour Anne Mette Kjaer,<sup>15</sup> il existe aujourd'hui trois conceptions de la gouvernance globale qui sont des conséquences de l'opposition entre les thèses néo-réalistes et les thèses transnationalistes.

---

15 Kjaer, A. M. (2004), *Governance*, Cambridge, Polity Press.

Les néo-réalistes tels que John J. Mearsheimer, Kenneth N. Waltz ou Stephen Krasner contestent, même lorsqu'ils reconnaissent la croissance des flux mondiaux, le fait que les Etats soient limités par des règles qui s'imposent à eux. Stephen Krasner<sup>16</sup> montre que même lorsque des Etats semblent promouvoir et adopter des règles en se concertant, ils n'hésitent pas à violer ces règles lorsqu'il s'agit de défendre leurs intérêts. Il illustre son propos par la sortie des Etats-Unis du protocole de Kyoto. Pour ces auteurs la gouvernance globale ne peut exister tant que ce sont les intérêts nationaux qui comptent en dernier ressort.

La deuxième conception de la gouvernance globale, qu'Anne Mette Kjaer qualifie de pluraliste, est intermédiaire entre la position néo-réaliste et la vision transnationaliste. Nous devons cette conception à l'Ecole anglaise des relations internationales et notamment à Robert H. Jackson.<sup>17</sup> Cet auteur considère remettre en cause l'anarchie des relations internationales et considère au contraire qu'il existe une société internationale des Etats qui fonctionne avec des règles communément acceptées depuis les traités de Westphalie de 1648. Ces traités marquèrent la fin de l'ordre médiéval et le début d'un droit public de l'Europe qui est à l'origine du droit international public bâti autour du concept de souveraineté des Etats. Ces règles communes ont été, comme le rappelle Robert Jackson, alternativement violés et restaurés tout au long de l'histoire. Il reconnaît cependant des changements dans cet ordre international à partir de la fin de la deuxième guerre mondiale. Les décolonisations ont permis d'étendre au-delà des pays occidentaux la doctrine de reconnaissance et de non-intervention entre Etats et de créer pour la première fois de l'Histoire une société faisant le lien entre toutes les cultures. Il désigne ce nouvel ordre des relations internationales par l'expression de *global covenant*, que nous pourrions traduire par accord formel mondial. Ce concept rejoint l'idée de gouvernance globale dans sa dimension d'accord entre les cultures mais il a une portée moindre. Ce n'est qu'une garantie, par un ensemble de règles, de l'indépendance politique des peuples, en leur donnant la possibilité de construire leur Etat. Dans le concept de *global covenant*, la centralité des Etats sur la scène internationale n'est pas remise en cause, il n'y a pas de tentative de réguler les forces économiques, sociales et environnementales mondialisées. La thèse pluraliste ne remet donc qu'en partie en cause la vision néo-réaliste, elle considère toujours l'Etat comme prépondérant dans

16 Krasner, S. (1999), *Sovereignty. Organized Hypocrisy*, Princeton, Princeton University Press.

17 Jackson, R. H. (2000), *The Global Covenant. Human Conduct in a World of States*, Oxford, Oxford University Press.

le système international mais admet que leur souveraineté puisse être limitée par des règles de droit international public.

Les auteurs transnationalistes, que la science politique américaine appelle *liberalists*, sont ceux qui reconnaissent la pertinence de la gouvernance globale. La vision de la gouvernance globale du courant *liberalist* des relations internationales se retrouve dans la définition du *Center for the Study of Global Governance* « un ensemble, réduit au minimum, de règles nécessaires pour essayer de résoudre les problèmes globaux, et garanties par un système d'institutions qui inclut à la fois les organisations internationales et les gouvernements nationaux ». La théorie *liberalist* va plus loin que la théorie *pluralist* car les règles qui s'imposent sur la scène internationale ne se limitent pas à celle concernant le respect de la souveraineté des Etats, ces règles couvrent des domaines d'activité politique aux niveaux infra national, national et supra national. Pour ce courant d'analyse des relations internationales, la gouvernance globale est le résultat de fait de la multiplication des régimes internationaux, c'est-à-dire du sujets où les Etats convergent en établissant des principes, des règles et des procédures pour répondre aux défis de la globalisation, comme peut l'être L'OMC par exemple. L'usage de la notion de régime international amène les *liberalists*, tels que James Rosenau,<sup>18</sup> à s'intéresser à l'efficacité de la scène internationale dans des situations de complexité croissante. Cette vision ne se centre pas comme chez les néo-réalistes et les pluralistes sur l'existence ou non d'un ordre international, elle s'intéresse avec la notion de gouvernance globale au fonctionnement du désordre mondial. Les auteurs structuralistes ne se distinguent pas des *liberalists* dans leur définition de la gouvernance globale. Le reproche que fait notamment Susan Strange<sup>19</sup> aux *liberalists* est qu'ils ont tendance à ne voir que des relations harmonieuses et à négliger l'importance du pouvoir respectif des acteurs dans une situation de rapport horizontaux. Dans cette vision, la gouvernance globale sous couvert de rapports sans hiérarchie établit des relations verticales cachées qui sont fonction des ressources de chaque acteur.

L'opposition entre néo-réalistes et transnationalistes qui engendre les différentes conceptions de la gouvernance globale semble avoir été dépassé dans la façon dont est associée la notion de gouvernance à l'Union Européenne - UE.

18 Rosenau, J. (2000), *Change, Complexity and Governance in a Globalizing Space* in Jon Pierre (dir.) *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*, Oxford, Oxford University Press.

19 Strange, S. (1996), *The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press.

## L'intégration européenne

Les chercheurs qui étudiaient initialement l'intégration européenne étaient des théoriciens des relations internationales. Cela les amenait à adopter un point de vue hérité de l'opposition entre réalistes et *liberalists* concernant l'avenir des Etats-nations en Europe. Ces deux thèses se retrouvent dans les deux interprétations traditionnelles de la construction européenne avec, d'un côté la vision intergouvernementaliste de la construction européenne, qui considère que les Etats ne se séparent d'éléments de leur souveraineté que lorsque c'est dans leur intérêt, et de l'autre côté la double vision fonctionnaliste puis néo-fonctionnaliste qui affirme que la construction européenne est un processus naturel d'interdépendances croissantes qui doit déboucher sur une nouvelle communauté politique destinée à effacer les limites entre les Etats.

Ces deux conceptions de l'intégration européenne se sont succédé au cours du projet européen en suivant les opportunités politiques des époques. La vigueur des projets fédéralistes après le choc fondateur qu'est la deuxième guerre mondiale pour l'Europe ont permis un développement des thèses fonctionnalistes, que nous devons notamment à David Mitrany, qui ont inspiré les pères fondateurs de l'Europe comme en témoigne le discours de présentation de la CECA par Robert Schuman le 9 mai 1950 : « l'Europe ne se fera pas d'un coup ni dans une création d'ensemble, elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait ».

Les thèses inter gouvernementalistes furent initiées dans les années 1960 par Stanley Hoffmann. Cette perspective réaliste eut rapidement du succès car elle permettait d'expliquer l'arrêt de la construction européenne alors que la théorie fonctionnaliste la disait irréversible. En effet, après les premiers traités des années 1950 (CECA 1951, CEE et Euratom 1957), le contexte des années 1960 et 1970 fut plus favorable aux lectures inter gouvernementalistes de la construction européenne, sous l'effet de la politique du Général de Gaulle (crise de la chaise vide, double veto à l'entrée du R-U) puis de la dépendance vis-à-vis, des Etats-Unis mise en évidence lors du choc pétrolier de 1973 (Royaume-Uni qui préféra la solidarité atlantique à la solidarité européenne) et de L'OTAN lors de la crise des Euromissiles (1979).

La relance de l'intégration européenne dans les années 1980, avec l'entrée de la Grèce en 1981 et de l'Espagne et du Portugal en 1986 puis surtout avec l'Acte Unique (17-18 février 1986), permit un retour des interprétations fonctionnaliste. Les recherches de cette époque sont qualifiées de néo-fonctionnaliste car elles s'appuient sur les travaux de l'américain Ernst Haas

qui dans son ouvrage *The uniting of Europe* développe une nouvelle version du fonctionnalisme beaucoup moins critique à l'égard des Etats. Dans cette théorie, les souverainetés des Etats seraient préservées tout en créant progressivement un super Etat de type fédéral.

Mais les deux visions, inter gouvernementaliste et fonctionnaliste puis néo-fonctionnaliste, ont le même défaut de rester centrées sur les Etats, que se soit pour dire qu'ils restent souverains ou pour dire qu'ils sont en train d'abandonner leur souveraineté. Les néo-fonctionnalistes considère toujours l'Europe comme une association d'Etat et l'union politique n'est qu'un projet lointain même si ils pensent que c'est inévitable grâce à la création d'interdépendances irréversibles (*spill-over effect*).

Pour mettre en relation L'UE avec la notion de gouvernance, il a fallu attendre l'apparition de recherches qui délaissent les interrogations sur la souveraineté des Etats-nations. Ce processus s'est effectué progressivement grâce à différents travaux<sup>20</sup> qui se sont focalisés sur les politiques publiques au niveau européen. De nombreux autres ont suivi, surtout après l'Acte Unique et la relance de l'intégration, en étudiant l'impact des décisions prises au niveau de L'UE sur les politiques publiques nationales et infranationales. De cette manière est apparu le débat aujourd'hui central dans la science politique en Europe, celui de l'eupéanisation des politiques publiques. Cette approche dans les recherches sur L'UE consiste en un renversement de perspective, L'UE n'est plus considérée comme un processus d'intégration entre Etats souverain mais comme un système politique à part entière. Anne Mette Kjaer identifie deux utilisations différentes de la notion de gouvernance dans les recherches sur L'UE, la gouvernance multi niveaux et la gouvernance européenne. Ces deux approches ont en commun de rejeter la centralité des Etats et de considérer que l'action publique est le fruit de nombreux.

La gouvernance multi niveaux est un modèle dans lequel les compétences en matière de prises de décisions concernant des politiques publiques sont partagées, sans que cela suppose de domination des Etats sur les acteurs infranationaux et supranationaux. Ce modèle cherche à expliquer la façon dont la Commission européenne conçoit des programmes en partenariat avec les institutions locales des pays membres, libérant celles-ci d'une partie de la tutelle exercée par les pouvoirs exécutifs nationaux. L'exemple emblématique de cette gouvernance multi niveaux se trouve dans les politiques cohésion de L'UE qui ont pour objectif de réduire les inégalités régionales et sociales à

---

20 Voir notamment. Wallace, W. et H. (2005), *Policy-making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 5<sup>ème</sup> réédition.

l'intérieur de L'UE. Depuis la réforme de ces politiques en 1988, les Etats ne décident plus librement de la distribution des aides issues des fonds structurels sur leur territoire. Un ensemble de règles a été adopté au niveau de L'UE pour que l'allocation des fonds soit le résultat d'une négociation entre régions, Etats et UE. Cela a eu pour effet de faire des régions un nouveau partenaire institutionnel de L'UE et de changer les relations de ces régions avec leur Etat. La gouvernance multi niveaux est donc la traduction d'une évolution de L'UE qui fait apparaître des processus de co-décision horizontaux entre institutions. Le problème de cette gouvernance multi niveaux est qu'elle n'a qu'une application faible, les régions infranationales et les représentations qu'elles ont installées à Bruxelles, pour exercer des pressions sur les décisions, n'interviennent que sur la répartition des fonds du FEDER. De plus, ce sont les Etats qui sont garants face à L'UE de la bonne utilisation des fonds par leurs régions, ceux-ci ont donc mis en place une tutelle financière contraignante par le biais de cours des comptes qui montre la persistante infériorité des régions face aux Etats et à L'UE. Ces constatations amènent donc à relativiser la pertinence de la gouvernance multi niveaux et des rapports horizontaux entre institutions qu'elle suppose.

La gouvernance européenne permet de dépasser cette critique grâce à une approche plus large qui ne se limite pas aux politiques de cohésion. Il s'agit, comme pour la gouvernance multi niveaux, d'une analyse en termes de réseaux de politiques publiques, à la différence qu'il s'agit de ne pas prendre uniquement en compte des acteurs institutionnels. Alberta Sbragia<sup>21</sup> justifie cette approche en mettant en évidence la faiblesse du budget de L'UE qui empêche celle-ci d'organiser de grandes politiques redistributives. Elle estime au contraire que le principal rôle de L'UE se situe dans la régulation de marchés. Elle cite ainsi l'exemple suivant, 70% des règles encadrant l'économie du Royaume-Uni sont prises à Bruxelles, ces règles allant du système bancaire à l'environnement ou à la protection des consommateurs. C'est en raison de l'importance du rôle de régulateur qu'à L'UE que la gouvernance européenne se concentre sur la compréhension des différents types de négociations caractérisant les secteurs contrôlés par les institutions communautaires. L'UE étant présente au début de la mise en place d'une politique publique, par la proposition de la commission européenne, et à la fin, par le contrôle exercé par la CJE, et comme elle dispose de faibles ressources, elle est amenée à utiliser différents acteurs pour l'assister. La gouvernance européenne est alors le résultat des coordinations entre la Commission, le Conseil mais aussi

---

21 Sbragia, A. (2000), *The European Union as Coxswain: Governance by Steering* in Jon Pierre (dir.), *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*, Oxford, Oxford University Press.



les groupes d'intérêts, les comités spécialisés au Parlement européen et les experts indépendants.

Un des exemples typique de cette gouvernance européenne est celui des politiques environnementales. De manière générale, ces politiques sont souvent citées en exemples pour montrer le développement de modes de gouvernance. Cela peut s'expliquer par les importantes conséquences économiques qu'ont ces politiques et la nécessaire pression des ONG qui en découle afin qu'elles soient adoptées. Andrea Lenschow<sup>22</sup> établit les relations entre les multiples acteurs qui interviennent dans cette politique. Elle nous montre ainsi l'impulsion donnée par la Commission et la façon dont celle-ci s'est alliée avec le Parlement depuis que celui-ci dispose d'un pouvoir de co-décision. Elle met également en évidence la manière dont certains Etats ont été des freins à cette gouvernance des politiques environnementales, c'est ainsi le domaine où les Etats sont le plus condamnés par la CJE. Cette politique a donc opposé de nombreux acteurs institutionnels, mais elle rappelle que certaines ONG internationales (« gang of seven » : European Environmental Bureau, Friends of the Earth, Greenpeace, WWF, Climate Network Europe, BirdLifes and European Federation for Transport and Environment) ont été décisives en tant que groupes de pression lors des phases de prise de décision. En ce qui concerne le contrôle *a posteriori* de la bonne application des politiques, la gouvernance européenne mise en place se fait entre les ONG nationales, la Commission et la CJE, les premières signalent à la deuxième les abus des Etats qui saisit la troisième pour condamnation. L'analyse d'Andrea Lenschow va même plus loin en montrant que cette gouvernance européenne a des répercussions au niveau international. L'UE a la volonté de jouer un rôle dans la gouvernance globale des problèmes environnementaux mais elle se retrouve toujours enfermée par ses affrontements traditionnels sur ce thème. Lors des négociations du Protocole de Kyoto, les Etats membres étaient représentés en même tant que la Commission, sans que l'on sache si s'était elle ou la Présidence du Conseil qui parlait au nom de l'UE. Dans ce genre de contexte très informel, où les compétences de chacun ne sont pas définies, le concept de gouvernance est particulièrement efficace pour expliquer la manière selon laquelle les interactions débouchent quand même sur des régulations.

Nous pouvons observer un autre exemple de cette gouvernance européenne, selon Knud Erik Jorgensen,<sup>23</sup> dans le fait que certains traditionnellement

<sup>22</sup> Lenschow, A. (2005), *Environmental Policy : Contending Dynamics of Policy Change* in Wallace, W.; Wallace, H. et Pollack, M. A. *Policy-making in the European Union*, Oxford, OUP.

<sup>23</sup> Jorgensen, E. (dir.) (1997), *Reflective Approaches to European Governance*, Londres, MacMillan.

intergouvernementaux sont devenus des thèmes supranationaux. Pour cet auteur, la Politique Extérieure de Sécurité Commune qui est embryonnaire dans les traités de l'UE, a profité de la proximité des représentants des Etats-membres au Conseil pour créer une socialisation et une adaptation organisationnelle. La PESC est devenue selon lui un système de gouvernance européenne. Bien sûr, ses conclusions ont été amplement critiqués par les néo-réalistes qui ont trouvé dans l'actualité politique, avec la guerre en Irak, un argument permettant de montrer que les Etats peuvent choisir de rompre un système de gouvernance européenne en réagissant différemment à un même problème.

D'autres auteurs effectuent la critique inverse. Jean-Louis Quermonne<sup>24</sup> considère que l'UE a un problème de gouvernabilité dont une des composante est la demande de démocratisation et que cela va déboucher sur une construction institutionnelle « plus proche d'un gouvernement que d'un simple mode de gouvernance ». Il constate que l'UE est de plus en plus amenée à exercer des fonctions régaliennes malgré certaines périodes où l'intégration est freinée. La gouvernance européenne apparaît alors insuffisante et il se demande à la suite de l'ancien Président de la Commission, Jacques Delors, si nous assistons à l'émergence d'un super Etat basé sur un fédéralisme des Etats-nations, c'est-à-dire une sorte d'Etat fédéral *light* où les Etats-nations ne seraient pas destinés à disparaître.

### « Le retour des villes »

Dans l'analyse du processus de formation des Etats-nations faite par Charles Tilly, dont nous parlions plus tôt, celui-ci met en évidence l'importance de la contrainte exercée par les villes en tant que lieu d'accumulation des richesses et de la logique capitaliste. Pour contrer l'indépendance politique de ces villes alimentée par leur puissance économique, les Etats ont utilisé divers moyens: idéologie nationale, mise en avant de leur légitimité, armée, impôt, privilèges accordés aux élites urbaines, c'est-à-dire la logique coercitive. Les puissantes villes de la ceinture européenne, allant des Flandres au Nord de l'Italie, ont mieux résisté à cette logique imposée par les Etats-nations. C'est pourquoi c'est en France, Grande-Bretagne et Espagne qu'apparaissent au XVI<sup>ème</sup> siècle les premiers Etats modernes, et non pas en Italie, Allemagne, Pays-Bas ou Suisse. C'est plutôt le XIX<sup>ème</sup> siècle et la Révolution industrielle qui marquera l'avènement des Etats-nations dans leur forme contemporaine, tout

24 Quermonne, J.-L. (2003), *De la gouvernance au gouvernement: l'Union Européenne en quête de gouvernabilité* in Favre, P. ; Hayward, J. et Schemel, Y. (2003), *Etre gouverné*, Paris, Presses de Sciences Po.

en favorisant la croissance des grandes capitales européennes au détriment des villes de taille moyenne. Un premier *empowerment* politique des villes a eu lieu avec la croissance économique des villes et l'urbanisation de l'Europe du XIX<sup>ème</sup> siècle et du début du XX<sup>ème</sup> siècle. Dès 1807 en Allemagne, 1836 en Belgique, 1837 en Norvège, 1857 au Danemark, 1862 en Suède, ou dès la loi sur les libertés communales de 1884 en France, des gouvernements locaux se sont développés en suivant généralement les formes prises par l'Etat. Ce moment correspond à l'apparition de nouveaux problèmes, ou de problèmes anciens mais à des échelles plus grandes, à résoudre pour les villes européennes. Les élites urbaines doivent répondre aux problèmes de criminalité, d'hygiène, d'aménagement urbain. Patrick Le Galès<sup>25</sup> rappelle que ce « mouvement parfois appelé d'haussmannisation des grandes villes européennes souligne la diffusion des idées, des savoir-faire des professionnels, des doctrines de l'urbanisme... Les gouvernements urbains deviennent dès lors actifs dans ce face-à-face, parfois qualifié de relations centre périphérie, dans lequel l'Etat est le centre. » Le type d'Etat était alors la variable décisive dans la littérature de la science politique pour expliquer les politiques publiques mises en place par les gouvernements locaux. Cette approche n'a été renouvelée qu'à la fin du XX<sup>ème</sup> siècle avec l'apparition de nouvelles variables, la construction européenne et la mondialisation.

Les changements que ces processus ont amenés dans les villes sont nombreux et variés. Kenichi Ohmae<sup>26</sup> montre que la mondialisation qui a créé de plus grandes compétitions en termes de coûts de production pour les entreprises, a eu pour effet de faire des grandes aires métropolitaines, des villes-régions, un optimum territorial en matière économique. Les grandes agglomérations apparaissent plus judicieuses pour la mise en commun des dépenses les plus coûteuses comme les systèmes de transports ou autres équipements. Pour Patrick Le Galès ce processus n'est pas seulement économique, il montre ainsi que « les populations des villes sont activement partie prenante des échanges commerciaux, culturels, de populations, qui s'organisent au-delà des frontières. » Les sociétés urbaines sont de moins en moins déterminées par les Etats-nations et les structures sociales nationales. Ce phénomène est renforcé par la construction européenne qui intègre les villes dans un processus d'institutionnalisation d'un système politique européen qui produit des règles, des sanctions, des politiques publiques. L'UE a pour effet de légitimer les villes comme acteur collectif notamment par la prise en compte

---

25 *Ibid.*

26 Ohmae, K. (1995), *The end of the Nation-State*, New York, Free Press.

du lobbying des réseaux de villes. Ainsi les villes sont de plus en plus vues comme le siège d'intérêts multiples organisés comme le montre l'importance que peut prendre l'implantation dans une ville d'une multinationale ou d'une association. Il existe de nombreux exemples de compétition entre villes pour attirer une entreprise,<sup>27</sup> cela a eu pour effet de faire également des Chambres de Commerce et d'Industries des acteurs clés en ce qui concerne les politiques de développement économique local. Cette multiplicité croissante d'acteurs intervenant dans la formation des politiques publiques urbaines a eu pour effet de remettre en cause les analyses de la science politique au travers du concept de gouvernement local.

Nous avons ainsi assisté à l'apparition du thème de la gouvernance urbaine, surtout à partir de 1995 qui a été une année charnière pour le renouvellement des études sur les villes. De nombreux auteurs, de pays avec des systèmes locaux aussi différents que le Canada, les Etats-Unis hors d'Europe, ou que le Royaume-Uni, l'Italie et la France, à l'intérieur, ont commencé à en faire un concept décrivant de nouveaux modes de gestions urbaines, parfois par des procédures démocratie locale participative et d'autres fois par des coordinations plus informelles d'intérêts particuliers. La gouvernance a alors changé de connotation en étant de plus en plus associée au dialogue entre institutions politiques et société civile. Cependant la littérature qui tend à présenter la gouvernance urbaine comme l'avènement de la démocratie locale participative a été amplement critiquée pour la dimension normative de ses théories. De la même façon que la notion de gouvernance a été utilisée pour justifier des demandes d'une économie de marché non entravée, elle est aujourd'hui parfois utilisée pour prôner plus que pour décrire un renouvellement de la démocratie. Ainsi Patrick Le Galès préfère affirmer, concernant les villes européennes, que les modes de gouvernance urbaine sont le résultat de l'articulation entre la régulation des marchés, les grandes organisations, l'Etat et la société civile.

### III. La démocratie en crise et la gouvernance

Comme nous le montrons depuis le début de cet article, la notion de gouvernance regroupe en un seul mot des sens multiples. Elle s'applique à des territoires différents, dont l'échelle peut aller d'une ville à la planète, et

---

27 L'exemple de l'installation d'EuroDisney dans la banlieue parisienne est fameux.

elle véhicule des conceptions de la démocratie parfois opposées. Ces variations de la gouvernance nous amène à privilégier un point de vue ouvert sur cette notion et à considérer qu'il existe de nombreux modes de gouvernance. Pourtant, il est possible de trouver une unité entre ces modes de gouvernances, il s'agit toujours de prendre en compte la diversité de notre monde. Même dans les visions les plus normatives de la gouvernance nous retrouvons une volonté d'ouvrir les systèmes de prises de décisions à de nouveaux acteurs et de limiter le pouvoir coercitif des gouvernements, et le plus souvent des gouvernements nationaux. Ces principes communs aux différents modes de gouvernance sont la conséquence de fondements philosophiques que décrit Pierre Calame et qui débouchent sur un renouvellement des instruments de l'action publique. Ainsi, la gouvernance apparaît comme la description de nouvelles gestions publiques qui tout étant variées possèdent des principes communs.

Pour Pierre Calame,<sup>28</sup> la gouvernance mondiale est la source de légitimité de toutes les gouvernances car c'est au niveau planétaire qu'apparaît la nécessité de créer une communauté sociale et politique. Les interdépendances les plus importantes se trouvent aujourd'hui entre les sociétés, la biosphère et l'humanité, cela amène l'apparition d'une communauté mondiale qui a besoin de régler ses problèmes à l'échelle adaptée. C'est pourquoi les groupes humains sont amenés à définir des règles et des valeurs communes, donc à construire une société mondiale sur une base négociée, contractuelle. La philosophie de la gouvernance se fonde donc selon Pierre Calame sur un contrat fondateur au niveau mondial qui affirme « qu'aucune société ne peut assurer son propre avenir sans que la même possibilité soit assurée aux autres. » La gouvernance apparaît alors comme la recherche de solutions pour gérer les interdépendances croissantes entre sociétés, elle correspond à la prise en compte d'obligations réciproques dans les relations économiques, politiques et sociales. Dans le propos de Pierre Calame, la gouvernance est la conséquence d'un contrat social contemporain. Le contrat social est une notion centrale de la philosophie politique, elle postule le passage d'un « Etat de nature » à un « Etat social » par la volonté contractuelle et rationnelle des individus. Chez Hobbes c'est la cession par l'individu d'une part de sa liberté en l'échange de sa sécurité pour Rousseau c'est l'institution d'un peuple qui unit autour d'un sentiment d'appartenance.

---

28 Pour mieux comprendre la pensée de cet auteur, voir notamment : Calame, P. et Talmant, A. (1997), *L'Etat au cœur : le meccano de la gouvernance*, Paris, Desclée de Brouwer ; Calame, P. (dir.) (2003), *La démocratie en miettes : pour une révolution de la gouvernance*, Paris, Descartes & Cie.

Pierre Calame se trouve plutôt dans la tradition Thomas Hobbes, car il le contrat créant la gouvernance a un rôle fonctionnel, gérer la globalisation, mais en respectant l'existence de sociétés intermédiaires. La nouvelle échelle de problèmes qui est à la base de la gouvernance globale induit le besoin de créer une communauté globale, donc de susciter un sentiment partagé d'appartenance à cette communauté. Cela a pour effet de rappeler la diversité des populations mondiales, ce qui crée fréquemment des replis communautaires comme on peut le voir à la multiplication des conflits ethniques. Pour Pierre Calame, la gouvernance est la solution à ses problèmes car elle reconnaît l'importance de chaque niveau territorial, de chaque communauté tout en les reconnaissant comme partie intégrante d'une communauté plus vaste qui va jusqu'au niveau mondial. La gouvernance apparaît comme le mode de gestion des rapports entre unité et diversité, ce qui explique pourquoi, même si la gouvernance répond d'abord à des changements globaux, elle se décline et s'applique à tous les niveaux territoriaux. Les systèmes de gouvernance correspondent finalement à des adaptations du politique aux changements dans les sentiments d'appartenance à une communauté politique. Chaque individu est amené à articuler la conscience de sa propre citoyenneté, il est à la fois citoyen d'une communauté restreinte, d'un Etat, d'une région du monde et de la planète entière. Cela est d'ailleurs devenu une question importante dans la science politique européenne avec les débats sur l'existence et le contenu d'une citoyenneté européenne. Le thème de l'émergence d'une société civile mondiale prend est également très débattu, beaucoup voient dans les manifestations contre les *rounds* de L'OMC ou contre la guerre en Irak les signes de l'apparition d'une conscience citoyenne mondiale. La littérature développant la thème de la gouvernance propose cette notion comme la solution politique pour gérer ces problèmes et concilier les différents niveaux territoriaux et de citoyenneté. La gouvernance reconnaît à la fois le besoin de réponses communes aux problèmes globaux mais sans proposer un gouvernement global, car elle reconnaît aussi l'impératif de réduction au minimum nécessaire des règles venues du haut pour s'appliquer uniformément aux communautés locales. La gouvernance permet pour Pierre Calame la réinvention locale de règles sans porter préjudice à l'unité d'une nation ou de la planète car cela se fait dans la prise en compte des principes directeurs émis par chaque communauté dans laquelle la communauté locale s'inscrit.

En réalisant la coordination entre unité et diversité, la gouvernance cherche à concilier deux principes, ceux de responsabilité et moindre contrainte. Le principe de responsabilité se retrouve dans la façon dont la gouvernance oblige chaque communauté, même la plus petite, à reconnaître les mêmes droits aux autres communautés qu'à soi-même. Le principe de moindre contrainte reconnaît que pour atteindre le bien commun, il faut limiter au maximum les

contraintes imposées à chaque communauté. La gouvernance s'impose comme le moyen d'appliquer conjointement dans les faits ces deux principes *a priori* opposés. En effet, ce que nous venons de voir ne doit pas nous faire croire que la gouvernance est une réponse de la philosophie politique à de nouveaux problèmes. Il s'agit en réalité d'une conceptualisation qui vient donner une unité à des changements de fait dans les formes de gestions publiques.

#### IV. Conclusion

Comme nous l'indiquions en introduction, la littérature critique sur la gouvernance est semble bien plus vaste que celle destinée à développer ce concept. L'objectif de cette conclusion sera de confronter ces deux tendances et de nuancer les opinions tranchées et les passions que déchaîne chez les politologues la notion de gouvernance.

Il nous faut tout d'abord prendre garde de croire aux annonces d'innovations dans l'action publique faites par les politiques. Différents auteurs montrent que si la notion de gouvernance a eu du succès à la fois dans le champ politique et scientifique c'est à cause d'un effet pervers d'autolégitimation. Les politiques en utilisant le mot gouvernance et en affirmant être à l'origine de nouvelles formes de gestion pratiquaient leur propre communication politique, mais en même temps ils donnaient du crédit et une audience aux travaux des chercheurs. Ceux-ci ont alors à leur tour légitimé les discours politiques en produisant des recherches sur ces nouvelles gestions. Des auteurs comme J-P Gaudin, P. Le Galès et P. Lascoumes ont insisté sur ce biais en montrant que certains nouveaux modes de gouvernance n'ont en réalité rien de novateur. Le sentiment de nouveauté serait causé par l'apparition de chercheurs se concentrant pour la première fois sur les instruments de l'action publique.

Le contexte de réapparition de la notion de gouvernance, dans le domaine des sciences économiques, est une autre raison pour laquelle cette notion fait l'objet de critiques virulentes. Nous avons vu plus tôt que la gouvernance s'est développée, dès ses débuts, dans la normativité néo-libérale des préconisations d'organisations telles que la Banque Mondiale. Bruno Jobert<sup>29</sup> fait la critique de cette gouvernance qui est mise en avant comme un argument de dépolitisation du politique. Il analyse la façon par laquelle la pensée éco-

29 Jobert, B. (2003), *Le mythe de la gouvernance dépolitisée* in Favre, P.; Hayward, J. et Schemeil, Y., *Etre gouverné, Etudes en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Sciences Po.

nomique néo-libérale a considéré dès le début des années 1990 que la fin de l'idéal socialiste n'était pas suffisante, que l'Etat avait tendance à développer toujours plus ses institutions et à entraver le marché en favorisant des intérêts particuliers. Il résume cette pensée en citant la phrase du prix Nobel d'économie James Buchanan « le socialisme est mort mais le Léviathan vit encore ». Pour James Buchanan les hommes politiques sont trop soumis à la compétition électorale ce qui les amène à céder à la facilité en baissant les taux d'intérêt et produisant plus de monnaie avant les élections, sans se soucier des conséquences sur l'économie. De plus les économistes néo-libéraux voient dans les partis politiques de gauche un plus grand danger avec leur tendance à augmenter la taille des administrations. Ils renforcent ainsi des bureaucraties qui pratiquent déjà l'expansionnisme par leur double monopole de l'expertise et de la fourniture de services publics. Elles créent alors des dépendances en habituant la société à toujours plus d'interventions publiques. James Buchanan déduit de cela que les marchés politiques et économiques sont contradictoires, il considère que l'entrepreneur œuvre pour l'intérêt général quand l'homme politique favorise des intérêts particuliers. Bruno Jobert estime qu'à partir de ces constatations, de nombreux acteurs, et pas seulement des économistes, ont développé un discours sur la gouvernance comme moyen de limiter la liberté d'action des responsables politiques. Si les premiers acteurs sont des économistes issus des premiers *think tank* néo-conservateurs apparus à la fin du paradigme keynésien, ils ont été ensuite relayés par de nombreuses organisations internationales. Bruno Jobert cite la Banque Mondiale et le FMI, mais aussi Organisation de Coopération et de Développement Economiques L'OCDE et L'Union Européenne L'U.E.

Au-delà du rapport de la gouvernance avec le politique, de nombreux auteurs ont écrit sur l'ambiguïté des rapports entre démocratie et gouvernance. Dans la conclusion de leur ouvrage, G. Hermet et A. Kazancigil écrivent qu'il est impossible des conclusions d'une analyse de la gouvernance. « Au même titre que la démocratie, y compris même dans les pays où elle est implantée de longue date, la gouvernance ne parviendra probablement jamais à se transformer en une sorte de « régime » totalement accompli. » La gouvernance montre les mêmes imprécisions que la démocratie, elle fait consensus sur sa nécessité mais pas sur ce qu'elle est. La gouvernance donne une unité à des systèmes politiques différents qui évoluent dans le même sens, mais les auteurs mettent bien plus souvent en évidence ses incohérences. Elle possède finalement les avantages et les inconvénients d'une notion utilisée presque partout sur la planète, à des échelles différentes, dans des champs scientifiques différents, par des hommes politiques comme par des chercheurs. C'est certes un « mot-valise » mais qui aide tout ce monde à se comprendre.



## Referencias bibliográficas

- Banque Mondiale (1992), *Gouvernance et développement*.
- Buchanan, J. (1997), *Post-socialist political economy: selected essays*, Londres, Edward Elgar (disponible en la Biblioteca de la Universidad Externado de Colombia).
- Calame, P. (2003), *La démocratie en miettes*, Paris, Descartes & Cie.
- Chevallier, J. (1996), in C.U.R.A.P.P. *La gouvernabilité* (obra colectiva), Paris, PUF.
- . (2004), *L'Etat post-moderne*, 2a ed., Paris, LGDJ.
- Coase, R. (1937), *The Nature of the firm*, 1937.
- Crouch, C. (2004), *Post-Democracy*, Cambridge, Polity Press.
- Crozier M.; Huntington S. y Watanuki, S. (1975), *Report on governability of democracies*, New York, New York University Press.
- Fligstein, N. (2001), *The Architecture of Markets: An Economic Sociology of Twenty-First-Century Capitalist Societies*, Princeton, Princeton University Press.
- Gaudin, J.-P. (2002), *Pourquoi la gouvernance ?*, Paris, Presses de Sciences Po.
- . (1999), *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Gobin, C. y Rihoux, B. (2000), *La démocratie dans tous ses états*, Louvain-la-Neuve, Academia Bruylant.
- Haas, E. (1968), *The uniting of Europe*, Stanford, Stanford University Press.
- Habermas, J. (2000), *Après l'État-nation*, Paris, Fayard (versión española disponible en la Biblioteca de la Universidad Externado de Colombia: (1997), *Más allá del Estado nacional*, Madrid, Trotta).
- Hall, P. A. (1993), "Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain" en *Comparative politics*, Vol.25, num. 3.
- Held, D. (1995), *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Cambridge, Polity Press (versión española disponible en la Biblioteca de la Universidad Externado de Colombia, (1997), *La democracia y el orden global: del estado moderno al gobierno cosmopolita*, Barcelona, Paidós).
- . (2004), *Global Covenant: The Social Democratic Alternative to the Washington Consensus*, Cambridge, Polity Press.
- . (1987), *Models of democracy*, Cambridge, Polity Press (versión española disponible en la Biblioteca de la Universidad Externado de Colombia: (1992), *Modelos de democracia*, Madrid, Alianza).

- Held, D. (1986), *New forms of democracy*, Londres, Sage Publications.
- . (1989), *Political theory and the modern state*, Stanford, Stanford University Press.
- . (1993), *Prospects for democracy: North, South, East, West*, Cambridge, Polity Press.
- Hermet, G. ; Kazancigil, A. y Prud'homme, J-F., (dirs.) (2005), *La gouvernance. Un concept et ses applications*, Paris, Karthala.
- Hermet, G. (2005), *La gouvernance : le nom de l'après-démocratie ?* in Hermet, G.; Kazancigil, A. y Prud'homme, J-F., (dirs.), *La gouvernance. Un concept et ses applications*, Paris, Karthala.
- Hobbes, T. (2002), *Leviatan: la materia, forma y poder de una república, eclesiástica y civil*, Madrid, Alianza.
- Hoffmann, S. (ed.) (1960), *Contemporary theory in international relations*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall (versión española disponible en la Biblioteca de la Universidad Externado de Colombia: (1963), *Teorías contemporáneas sobre relaciones internacionales*, Madrid, Tecnos).
- Jackson, R.H. (2000), *The Global Covenant. Human Conduct in a World of States*, Oxford, Oxford University Press.
- Jobert, B. (dir.) (1994), *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan.
- . (2003), *Le mythe de la gouvernance dépolitisée* in Favre, P.; Hayward, J. y Schemel, Y., *Etre gouverné, Etudes en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Jorgensen, K.E. (ed.) (1997), *Reflective Approaches to European Governance*, Londres, MacMillan.
- Jouve, B. (2003), *La gouvernance urbaine en question*, Montréal, Elviesier.
- Keohane, R. O. et Nye, J. (1972), *Trasnational Relations and Worlds Politics*.
- Kjaer, A. M. (2004), *Governance*, Cambridge, Polity Press.
- Kooiman, J. (1993), *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, Londres, Sage Publications.
- Krasner, S. (1999), *Sovereignty. Organized Hypocrisy*, Princeton, Princeton University Press (versión española disponible en la Biblioteca de la Universidad Externado de Colombia: (2001), *Soberanía. Hipocresía organizada*, Barcelona, Paidós).
- Lange, P. y Regini, M. (eds.) (1989), *Sate, Market and Social Regulation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Lascoumes, P. y Le Galès, P. (2004), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.

- Le Galès, P. (2003), *Le retour des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po (versión inglesa en Oxford University Press).
- March, J. y Olsen, J. (1989), *Rediscovering Institutions*, Londres, Macmillan.
- Merrien, F.-X./1998, mars), « De la gouvernance des Etats providence contemporains » en *Revue Internationale des Sciences Sociales*, 55.
- Platón, *Eutidemo*.
- Ohmae, K. (1995), *The end of the Nation-State*, New York, Free Press.
- Quermonne, J.-L. (2003), *De la gouvernance au gouvernement: l'Union Européenne en quête de gouvernabilité* in Favre, P. ; Hayward, J. et Schemeil, Y., *Etre gouverné*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Raffarin, J.-P (2002), *Pour une nouvelle gouvernance*, Paris, Editions de l'Archipel.
- Rhodes, R. A. W. (1996), "The New Governance: Governing without government" in *Political Studies*, XLIV, 652-67.
- Rosenau, J. (2000), *Change, Complexity and Governance in a Globalizing Space* in J. Pierre (ed.) *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*, Oxford, Oxford University Press.
- Rosenau, J. y Czempiel, E.-O. (1992), *Governance without Government*, Cambridge, Cambridge University Press
- Rousseau, J.-J. (1957), *El contrato social*, Buenos Aires, Tor S.R.L.
- Sbragia, A. (2000), "The European Union as Coxswain: Governance by Steering" in J. Pierre (ed.), *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*, Oxford, Oxford University Press.
- Stone, C. N. (1989), *Regime Politics. Governing Atlanta 1946-1988*, Lawrence, University Press of Kansas.
- Strange, S. (1996), *The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Tilly C. (1992), *Contraintes et capital dans la formation de l'Europe 990-1990*, Paris, Aubier.
- Wallace, W.; Wallace, H. y Webb, C. (1977), *Policy-making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press.
- Williamson, O. E. (1974), *The economics of discretionary behavior: managerial objectives in a theory of the firm*, Londres, Kershaw.
- Zettelmeier, W. (1996), « Les partis politiques allemands dans les années 1990 » in C.U.R.A.P.P., *La gouvernabilité*, Paris, PUF.



# LA CIUDAD COMO TEATRO: CONSTRUCCIONES, ACTORES Y ESCENARIOS

## THE CITY LIKE THEATRE: CONSTRUCTIONS, ACTORS AND SCENES

*Patricia Tovar Rojas\**

Recibido: 15/03/07

Aprobado evaluador interno: 10/04/07

Aprobado evaluador externo: 23/03/07

### *Resumen*

*La manera como los diferentes grupos sociales construyen y hacen vecindarios y ciudades ofrece lecciones importantes para programas de planeación, diseño y práctica política urbanística. Este artículo propone un entendimiento de la ciudad desde sus usos, desde las comunidades, desde el sentimiento y desde la apropiación, donde ocurre una constante puesta en escena que reinterpreta el espacio urbano desde diversas locaciones. La importancia social y las implicaciones políticas de esto sugieren una agenda de investigación, práctica y acción que deben ser más tenidas en cuenta, pues las ciudades no solamente son transformadas por programas y políticas sino por quienes las habitan.*

*Palabras clave: ciudades, usos sociales, habitantes, espacio urbano.*

### *Abstract*

*The manner in which different social groups build and make neighborhoods and cities offers important lessons for a planning and design programs, and for an urbanist political practice. This article proposes an understanding of the city from its uses, from the communities,*

---

\* Ph.D. en antropología del Graduate Center of the City, University of New York, CUNY; magistra en antropología urbana aplicada del City College of New York; profesora asociada e investigadora en la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana en Bogotá, donde también es coordinadora del grupo de investigación "Política, género y democracia"; Entre 2005 y 2006 fue coordinadora del Área de Antropología Social y durante varios años fue investigadora del Instituto Colombiano de Antropología e Historia. Correo electrónico: b.tovar@javeriana.edu.co.

*from the feelings, and the appropriation, where there is a constant staging that reinterprets urban space from different locations. The social importance and the political implications of this suggest an agenda of research, practice and action that have to be taken into consideration, because cities are not only transformed by programs and policies, but for their inhabitants.*

*Key words: cities, social uses, inhabitants, urban space.*

La lectura de los grupos sociales y su relación con la ciudad se ha hecho desde varias perspectivas, ya sea desde el espacio urbano hacia los grupos que lo habitan, o desde las personas hacia la manera como éstas usan, se apropian, semantizan y transforman la ciudad. Dos grandes corrientes teóricas, de las cuales se desprenden otras tantas visiones, han dominado la investigación del tema: la ecología urbana y la economía política. En la medida en que las ciudades se conformaban en los comienzos del siglo xx, los estudios urbanos comenzaron a interesarse por la morfología de las ciudades y se construyeron modelos para determinar la manera como las ciudades crecían y cambiaban. Esta perspectiva es conocida como la “Escuela de Chicago” y se ha interesado en las relaciones entre los diferentes usos del territorio que se encuentran en las áreas urbanas. La corriente de la economía política que por lo general incorpora un análisis marxista, ofrece otro tipo de alternativas al análisis de los patrones de desarrollo espacial bajo el capitalismo. De una manera amplia se ve la ciudad como una expresión espacial de las fuerzas del mercado, de la acumulación de capital y como una arena donde convergen los conflictos producidos por la lucha de clases y las necesidades que el mercado tenga de una fuerza laboral. Tanto los ecologistas como los exponentes de la economía política ven la ciudad como una arena en la que la competencia por los diferentes intereses de supervivencia, biológico y económico, determina los patrones de uso del territorio. A esto se suman los análisis de la posmodernidad y de las nuevas propuestas desde la geografía.<sup>1</sup> En lo que se distinguen estas corrientes es en la interpretación del significado del conflicto entre grupos sociales y sus consecuencias.

Los seguidores de la Escuela de Chicago se basan en el trabajo de Wirth,<sup>2</sup> publicado inicialmente en 1938, en donde se presenta la idea del “urbanismo

---

1 Soja, E. (1994), “Postmodern Geographies: Taking Los Angeles Apart” en Friedland, R. y Boden, D. (eds.), *Space, Time and Modernity*, University of California Press, California.

2 Wirth, L. (1988), “El urbanismo como forma de vida”, en Fernández-Martorell, M. (ed.), *Leer la ciudad*, Barcelona, Icaria.

como un estilo de vida”, donde la ciudad se veía como un ámbito físico que produce un efecto en el comportamiento humano; es decir, el tamaño, la densidad y la heterogeneidad afectan a las poblaciones urbanas, de tal manera, que cualquier control directo es imposible, donde una multitud de formas sociales se superponen sobre otras sin integrarse realmente. De igual manera esta perspectiva analiza los procesos y los patrones que permiten la emergencia de las características espaciales de las ciudades y la manera como los grupos sociales y los elementos funcionales de la ciudad se organizan y entrecruzan sobre una superficie limitada. Robert Park, otro de los exponentes de esta escuela, proponía que las poblaciones urbanas tienden a fragmentar el espacio urbano y a segregarse en “áreas naturales”.<sup>3</sup> En su momento esta perspectiva llamaba la atención por prestar elementos de las ciencias naturales, lo que permitía las bases de la distribución de los usos del espacio urbano. Estos modelos estaban basados en la premisa de que la competencia económica por el espacio era lo que determinaba el uso que se le daba a un área. Esta teoría no tenía en cuenta la facultad del gobierno de alterar los patrones urbanos a través de la planeación, ni los significados simbólicos que tiene el espacio, los cuales afectan la manera como los habitantes utilizan el espacio.

La década de los sesenta trajo consigo el reconocimiento de la realidad de muchas ciudades con grandes problemas, que no eran explicados adecuadamente por las teorías existentes. Los movimientos sociales urbanos, que ocurrían tanto en Europa como en las ciudades de Estados Unidos, trajeron de nuevo la teoría del conflicto, tanto el de clase como el étnico, y se concentraron en hacer preguntas sobre los procesos económicos que determinaban la repartición y la utilización del espacio urbano. Estas teorías se beneficiaron con el impulso que les dio Manuel Castells,<sup>4</sup> en el que criticaba las teorías de Wirth y de otros ecólogos, argumentando que no era el ambiente urbano el que tenía un efecto en la cultura, ni en la fragmentación de los roles, sino que más bien eran el resultado de la industrialización producida por el capitalismo; es decir, que lo reconocido como “vida urbana” era una consecuencia de las fuerzas económicas. El énfasis marxista produjo una serie de estudios en los que se enfatizaban los problemas sociales de las ciudades. El mismo Castells más recientemente cambió el rumbo de sus estudios de conflicto de clase a movimientos sociales urbanos. Estos trabajos han sido criticados por dar demasiado énfasis a las estructuras sociales. Las nuevas tecnologías de la informática han cambiado también el lugar donde se trabajaba y donde se

3 Park, R. (1952), *Human Communities: The City and Human Ecology*, New York, Free Press.

4 Castells, M. (1972), *La cuestión urbana*, París, Maspero.

compraba. Todo esto se puede hacer desde el lugar de residencia, las distancias se han acortado y todos los rincones del mundo están integrados por los sistemas globales. Todo esto está alterando la estructura de las ciudades, los usos del espacio y la cultura.

Siguiendo la línea que abre Castells, se encuentra el trabajo de Harvey<sup>5</sup> en el que se abre otra ventana en el tema de la acumulación del capital, donde se muestra el “proceso urbano” que implica la creación de una estructura física material para la producción, el intercambio y el consumo. El espacio urbano es constantemente construido, destruido y reconstruido para crear una mejor circulación de capital. Otros autores como Sawers,<sup>6</sup> expusieron las consecuencias nefastas que tienen para las ciudades el movimiento de las fábricas siguiendo la mano de obra barata, lo cual a su vez produce desempleo, pérdida de ingresos a las arcas de la ciudad y deterioro de los precios de la vivienda. Ejemplos de esto son las ciudades de Cleveland y Detroit que florecieron con la industria del automóvil, pero que quedaron semi-abandonadas una vez que las fábricas cerraron para trasladarse a otros países con mano de obra más barata, perdiéndose así el capital, los empleos y la razón de ser de estas ciudades.

Ninguna de estas propuestas teóricas hasta ahora había puesto a los actores urbanos en la discusión, en el sentido de que ellos también ejercen una influencia sobre el espacio urbano de acuerdo con sus intereses personales y de grupo. Sin embargo, se llama la atención al hecho de que muchas investigaciones se centran en las actividades de los actores sociales y no en la razón de ser de las mismas. Esta perspectiva, que tiene en cuenta la agencia humana, es importante para explicar por qué unas ciudades difieren de otras.

Las teorías anteriormente mencionadas se encuentran ubicadas principalmente en la sociología, lo que nos lleva a la pregunta sobre cuáles han sido las propuestas desde otras ciencias sociales para interpretar la relación entre el espacio urbano y los grupos que lo habitan. Inicialmente, los temas de la etnicidad y la pobreza<sup>7</sup> fueron definidos como problemas urbanos en relación con la cultura, en un momento en el que el paisaje de las ciudades de los países del norte cambiaba gracias a la creciente presencia de inmigrantes del sur y al resquebrajamiento de las estructuras de segregación racial que

5 Harvey, D. (1989), *The urban experience*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

6 Sawers, L. (1984), “New perspectives on the urban political economy” en, Tabb, W. & Sawers, L. (eds.), *Marxism and the Metropolis*, New York, Oxford University Press.

7 Lewis, O. (1961), *Antropología de la pobreza*, México, Fondo de Cultura Económica.



operaban en muchas ciudades. Desde entonces, la formación antropológica ya no significaba un entrenamiento en otras culturas sino una mirada al patio de la casa. Esto produjo, en parte, una especie de cruzada por buscar soluciones o reformas a los graves problemas que afectaban a las ciudades, con lo que se incentivaron los estudios sobre los enclaves, ya fueran étnicos o faltos de riqueza, o por lo general las dos cosas, a la manera de “aldeas urbanas” en el sentido de Gans.<sup>8</sup>

Una mirada a la ciudad y a sus habitantes, particularmente apropiada para este ensayo, es la de Hannerz,<sup>9</sup> elaborada a partir del trabajo de Goffman, en donde la ciudad es vista como un teatro en el que hay multiplicidad de escenarios y cada individuo puede representar diferentes papeles de acuerdo con el grupo social al que pertenezca, además hay diferentes audiencias cada vez; asimismo pueden verse las diversas oportunidades, en la estructura social, en las que un grupo puede hacerse conocido o entra en contacto los otros. La forma como cada grupo social se apropia de este escenario muestra las posibilidades de maniobra, entrecruce, o aislamiento, fácilmente observables y que a su vez dan forma a la ciudad. En este ensayo se muestran algunas de las maneras como se realizan estas puestas en escena de los grupos sociales, ya sea de manera conciente o inconsciente, y la riqueza de oportunidades que existen para entenderlas. Todo esto teniendo en cuenta cómo los grupos sociales están inmersos en la economía de mercado local y global.

Goffman<sup>10</sup> también recuerda que las interacciones urbanas y el uso del espacio urbano están regidos por reglas y códigos de comportamiento determinados por la cultura y de los cuales por lo general no somos concientes. La gente no camina por los andenes sin ton ni son. Los peatones se evitan entre sí, se mira en determinada dirección al cruzar la calle, se utiliza el transporte público y se hace fila de diferentes maneras. La propuesta de Goffman nos lleva más allá del espacio personal, a un territorio fijo que se define geográficamente y es reivindicado y poseído por alguien, a veces en exclusividad. Esto se liga a los trabajos de Augé<sup>11</sup> sobre el tránsito por los no-lugares y por los transportes subterráneos.

---

8 Gans, H. (1962), *The urban villagers*, New York, Free Press.

9 Hannerz, U. (1980), *Exploring the City: Inquiries Toward an Urban Anthropology*. New York, Columbia University Press.

10 Goffman, E. (1979), *El ritual de la interacción*, Buenos Aires, Tiempo Contemporáneo.

11 Augé, M. (1992), *Los “no-lugares”: espacios del anonimato*, Barcelona, Gedisa, y *El viajero subterráneo*, Barcelona, Gedisa.

La ciudad es, en este caso, el punto de partida para una reflexión sobre la naturaleza de las relaciones de los grupos sociales en la era de la globalización, y es a su vez una metáfora de la complejidad, donde los grupos sociales organizados y fragmentados a través de líneas de clase social, etnicidad, género y edad, utilizan la ciudad, se articulan dentro de ella, y encuentran puntos de contacto entre las fronteras que los separan. Muchos son los actores sociales visibles en la escena urbana cuya presencia es creciente y que a su vez son parte de las culturas globalizadas. Dentro de éstos tenemos a desplazados, refugiados, inmigrantes, turistas, mano de obra trashumante —de alto y bajo nivel— y otros grupos móviles.

Antes de entrar a discutir las peculiaridades de los grupos sociales en cuanto al uso de la ciudad, vale la pena examinar unos conceptos discutidos por Manuel Delgado, sobre todo el referente a la noción de espacio público como la extensión o distancia entre dos puntos, ejercicio de los lugares haciendo sociedad entre ellos, pero que no da como resultado un lugar, sino tan sólo, a lo sumo, un tránsito o una ruta. El espacio-lugar practicado— está opuesto al territorio —lugar ocupado— que es “la marca social del suelo, el dispositivo que expresa la identidad del grupo, lo que una comunidad dada cree que es lo que debe defender contra las amenazas externas e internas, en otras palabras el *territorio*.”<sup>12</sup> Esta noción de territorio es la que importa tener en cuenta, pues es el punto identificatorio, relacional e histórico de los grupos sociales: ya sea la calle, el barrio, o el enclave, que tiene un conjunto de normas e interdicciones sociales y políticas.

El análisis de los usos de la ciudad se hace desde el referente del grupo social, sujeto a un territorio estable que le permite al actor social tener varias identidades circunstanciales o contextuales como familia, barrio, comunidad, religión, grupo étnico, banda juvenil, que a su vez tienen complejas articulaciones espacio-temporales y fronteras físicas y simbólicas; es decir, nos interesa lo que se ha llamado “antropología del territorio”,<sup>13</sup> o el estudio de la socialización y culturización del espacio, o de las prácticas simbólicas que lo organizan.

Muchos de los trabajos recientes en esta área corresponden a la *proxémica*, subdisciplina de la antropología que significa el estudio de los aspectos biológicos y culturales del uso del espacio público y privado. No se trata de ver a los grupos sociales en sus “nichos ecológicos”, a la manera de la Escuela

12 Delgado, M. (1999), *El animal público*, Barcelona, Anagrama. p. 39.

13 Garcia, J. L. (1977), *Antropología del territorio*, Madrid, Taller de Ediciones JB.

de Chicago, como “pequeñas comunidades”, para emplear el término de Robert Redfield, o como parte del rompecabezas que sería la ciudad, pues esto significaría ocultar otras realidades y dinámicas que no son más que exclusiones que segregan y colonizan. Los miembros de cada grupo social se mueven por territorios y espacios de la ciudad usándolos—disfrutándolos—de manera transitoria, ya sean estos públicos como la calle, los vestíbulos y los parques, o semipúblicos como las superficies comerciales, las tabernas o las discotecas, y se mueven y transitan por la ciudad atravesando los no-lugares, como aeropuertos, grandes centros comerciales, fusionándose así con otros grupos y poniéndose en escena para existir.

## Las clases sociales y la ciudad

La ciudad es un lugar de extremos donde se junta la excesiva riqueza con la pobreza absoluta. El volumen de los ingresos, la ocupación y el nivel de escolaridad son los principales elementos ordenadores que determinan a qué estrato social pertenece una persona, y en cuál lugar del territorio urbano debe ubicarse. La vivienda es un reflejo del estrato, de los gustos y de los ideales de un grupo social, y es a su vez indicador de estatus y símbolo de respetabilidad. En el nivel más bajo de la sociedad están los que no tienen vivienda, viven en la calle o se encuentran en condiciones muy precarias e inestables y no cuentan con los servicios públicos mínimos. Son ellos quienes menos alternativas tienen para usar la ciudad. Entre ellos mismos a veces tienen muy poco para compartir, excepto el territorio por donde se mueven y la exclusión económica y social del resto de la sociedad. La familia adquiere características derivadas de estas condiciones sociales como la notoria ausencia de los padres, el alto número de hijos que nacen de madres adolescentes o fuera del matrimonio. Estos grupos sufren toda clase de problemas sociales de los que no se pueden escapar, pues excepto por el narcotráfico hay muy pocas posibilidades de movilidad social. El territorio está marcado por la violencia hacia las personas y hacia sus posesiones, el crimen, el tráfico y el consumo de drogas público, lo que determina una serie de estrategias de supervivencia. Lo jóvenes deben adquirir ciertas destrezas para poder sobrevivir en este medio hostil. La inseguridad, la inestabilidad, el desempleo y las diferentes amenazas que soportan poco estimulan la interacción con otras personas en el área. La reacción de los habitantes se expresa en diferentes tipos de organización política o de protesta social, por lo general violenta.<sup>14</sup>

14 Ortíz, I. (2000), “Urbanización, revuelta urbana y cambio social” en, Arturo, J., *Pobladores urbanos*, Vol. II, “Ciudades y espacios”, Bogotá, Tercer Mundo, ICANH.

El rápido crecimiento de las ciudades ha hecho que se conformen asentamientos urbanos a modo de invasiones colectivas organizadas de tierras públicas o privadas, muchas veces no aptas para vivienda, localizadas en las afueras de las ciudades. Estas barriadas, favelas, colonias populares o villas-miseria, como se conocen, no cuentan con sitios de participación comunal, no tienen plazas, parques, andenes, ni calles pavimentadas. En zonas como Ciudad Bolívar en Bogotá, que se conforman a diario con la llegada de personas procedentes de zonas rurales y de desplazados de la violencia, las calles están cruzadas por mangueras, extendidas por kilómetros para traer el agua a las casas. Los conflictos entre vecinos se materializan en mangueras cortadas. Los límites entre lo privado y lo público no están claramente demarcados ya que lo privado en espacios semi-públicos, apenas separados por una tela o una tabla, adquiere un significado diferente. La construcción es desordenada, sin planeación, utilizando materiales reciclados, ya sea del mobiliario urbano como tapas de alcantarillas, o con materiales sobrantes, ya que muchos de sus habitantes trabajan en el sector de la construcción. Las casas están en un continuo proceso de construcción: con materiales dispares van creciendo poco a poco hasta adquirir mayor solidez.<sup>15</sup> La autogestión de la vivienda es parte de este proceso de conocimiento colectivo que se sigue para la obtención del espacio donde se va a construir la casa y su diseño, que involucra también el concurso de redes de familiares y amigos.

El estudio de estas comunidades marginales ha sido un tema favorito de investigación de la sociología y la antropología urbana, el cual se ha abordado desde diferentes perspectivas. Por una parte se ha enfatizado en la anomia y toda la gama de problemas urbanos que se concentran allí. Más recientemente se han buscado aspectos positivos de construcción de comunidad y la habilidad de adaptarse a condiciones hostiles; además, se ha criticado la noción de marginalidad que veía estos asentamientos como no incorporados a la economía urbana.<sup>16</sup> Los llamados estudios de las mujeres, que se desarrollaron a partir de la década de los ochenta, han contribuido al análisis de las unidades domésticas centradas en las mujeres y en el empleo informal que se articula con la economía general de la ciudad. En estos estudios, realizados en muchas ciudades latinoamericanas,<sup>17</sup> se ha llamado

---

15 Arturo, J. (1994), "Nos volvimos ciudad: estrategias espacio ocupacionales de los obreros en Bogotá" en Arturo, J. (comp.), *Pobladores urbanos*, Vol. I. "En busca de identidad", Bogotá, Tercer Mundo, ICANH.

16 Peattie, L. & Aldrette, J. (1981), "Marginal Settlements in Developing Countries" en *Annual Review of Sociology* Vol. 7, pp. 157-175.

17 Nash, J. & Safa, H. (1985), *Women and Change in Latin America*, South Hadley, Bergin and Garvey.

la atención sobre las acciones colectivas para mejorar las condiciones de vida, como ollas, lavaderos y jardines infantiles comunales, luchas por el agua, filas para adquirir combustible para cocinar, y en general el esfuerzo diario para resolver las necesidades básicas de las familias.<sup>18</sup>

No todo es homogéneo dentro de la pobreza ya que hay diferentes niveles de acceso a recursos, ni todos los pobres están confinados en territorios cerrados, a veces con muy fuertes barreras invisibles. Hay grupos que se desplazan de un lado a otro, por rutas que les permiten recoger el material descartado por otros habitantes de la ciudad, convirtiéndose en nómadas urbanos que arrastran su casa, que es a su vez depósito de los materiales recogidos la calle. Ellos ocupan el nivel más bajo en el mercado mundial de los productos del reciclaje, en constante mimesis con la piel de la ciudad. Los cartoneros transitan por ella con sus familias, animales y posesiones a cuestas, más el material recogido en el día. El chirrido de sus carros de balineras nos hace verlos por un breve instante, para olvidarlos inmediatamente como si no existieran, pues los consideramos como parte del mobiliario de deshecho urbano.<sup>19</sup>

No se puede hablar de clases sociales y ciudad sin mencionar por lo menos la cuestión de la economía informal, de la que dependen un gran número de personas. Portes y Castells<sup>20</sup> la definen como una actividad no regulada por las instituciones de la sociedad, aunque en cierta manera lo es y está estrechamente relacionada con la economía formal, que no es una característica exclusiva del llamado Tercer Mundo. El punto de partida de este sector es la unidad doméstica donde se toman las decisiones y se dan respuestas a las condiciones estructurales que no ofrecen alternativas económicas. Entre quienes practican estas actividades alternativas (“de rebusque”) para generar ingresos se encuentran vendedores ambulantes, traficantes de sustancias ilícitas, cuidadores de carros, limosneros, y muchas otras personas que marcan sus territorios con sus actividades económicas y por esto entran en

18 De Suremain, M. D. (1998), “Las mujeres en una ciudad en movimiento: historia de una lucha, construcción de una mirada” en Departamento Nacional de Planeación, *La investigación regional y urbana en Colombia: desarrollo y territorio 1993-1997*, Vol. 2, pp. 201-215.

19 Ver Salcedo, M. T. (2000), “Escritura y territorialidad en la cultura de la calle” en Restrepo E. y Uribe, M. V., *Antropologías transeúntes*, Bogotá, ICANH, y Salcedo, M. T. (1994), “Apuntes etnográficos sobre los cartoneros” en *Pobladores urbanos* Vol. I. “En busca de identidad”, Bogotá, Tercer Mundo, ICANH.

20 Portes, A. y Castells, M. (1989), “World Underneath: The origins, dynamics and Effects of the Informal Economy”, en Portes, A.; Castells, M. & Benton, L. (eds.), *The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

constante conflicto con los sectores formales. Las compañías multinacionales se aprovechan de esta reserva laboral para comercializar sus productos, evitando así pagar los costos de arrendamiento de locales comerciales.

Un sector social que recientemente ha entrado a competir por el nivel más bajo en la arena de la ciudad colombiana es el de los desplazados por la violencia. Éstos se caracterizan por la ausencia de recursos económicos y de otros insumos necesarios para sobrevivir adecuadamente en la ciudad, el nomadismo y el constante conflicto con los moradores de los lugares a los que llegan. A veces se aproximan a la ciudad en grupos familiares pequeños o en grupos grandes de parientes y vecinos, donde se nota siempre la presencia de menores de edad y ancianos y la ausencia de hombres adultos.<sup>21</sup> Se distinguen de otros grupos por su estilo de movilización, que implica la invasión de territorios públicos como parques, calles o zonas verdes, o por su presencia diaria portando carteles, y contando su historia en sectores ocupados por las clases más privilegiadas. Su estilo de supervivencia está marcado por el sistema de “extender la totuma” en los semáforos, su andar errante de una entidad a otra, con la ropa y el olor del campo a cuestas y su demanda por atención y derechos especiales en su condición de víctimas de la guerra. La posibilidad de obtener algún tipo de ayuda estatal los hace objeto de la envidia de otros sectores que se encuentran en situaciones económicas muy parecidas, lo que refuerza su condición de indeseables y de estigmatizados, de ser tratados como el “otro”.<sup>22</sup>

Como una respuesta a los estudios antropológicos sobre la pobreza en las ciudades se ha notado un incremento en los trabajos sobre la clase media y las élites. Son de destacar los trabajos de McDonogh sobre “Las buenas familias de Barcelona” en donde se describen las prácticas familiares y los hábitos de clase, a la vez que se muestra la historia de las dinastías industriales.<sup>23</sup> Por su parte Lomnitz, después de estudiar “como sobreviven los marginados” se dedica al seguimiento de siglo y medio de la historia de una familia de la oligarquía mexicana.<sup>24</sup>

---

21 Meertens, D. (1998), “Víctimas y sobrevivientes de la guerra: tres miradas de género” en Arocha, J.; Cubiles, F. y Jimeno, M., *Las violencias: inclusión creciente*, Bogotá, CES/UNAL.

22 Castillejo, A. (2000), *Poética de lo otro; antropología de la guerra, la soledad y el exilio en Colombia*, Bogotá, ICANH.

23 McDonogh, G. (1989), *Las buenas familias de Barcelona: historia social de poder en la era industrial*, Barcelona, Omega.

24 Lomnitz, L. y Pérez Lizaur, M. (1987), *A Mexican Elite Family, 1820-1980. Kinship, Class, and Culture*. Princeton University Press.

En el análisis de la formación de comunidades de clase media y alta y cómo sus construcciones definen el espacio urbano es importante tener en cuenta algunos de los puntos teóricos de Bourdieu, en especial lo que él define como “capital simbólico”, es decir, la colección de bienes de lujo que demuestran el gusto y la distinción de sus dueños y que a su vez nos muestran las bases reales de las distinciones económicas y sociales.<sup>25</sup> La producción de este capital simbólico tiene además funciones ideológicas en la medida en que contribuye a reproducir el orden establecido y a la perpetuación de la dominación. La producción y el consumo de este capital también tienen implicaciones importantes para la producción y transformación de espacios urbanos en los cuales viven las clases altas. Lo que se ha denominado en inglés como *gentrification*, es decir, la llegada de los grupos “nobles” a ciertas zonas deterioradas de las ciudades y el posterior desplazamiento de las poblaciones que se han asentado por años en el área, en nombre de la recuperación histórica, real, imaginada o prevista para la especulación en los precios de la finca raíz. De la misma manera que se “recuperan” espacios, estos pueden pasar rápidamente de moda una vez que los gustos cambian. Los símbolos de distinción social llegan en forma de códigos estéticos y ciertos gustos de embellecimiento, decoración y ornamentación que impiden la entrada a personas de otros grupos sociales, a menos que sea como sus empleados. La película *La estrategia del caracol* de Sergio Cabrera es un ejemplo de este fenómeno, que además trae implícita la posibilidad de conflicto, con diferentes grados de violencia, entre los diferentes grupos que se encuentran. La película muestra el caso del conflicto en el centro histórico de Bogotá, pero en la zona antigua de Cartagena el problema se complica con la presencia de fuertes distinciones étnicas.

La clase media ha impactado la ciudad con su preferencia por la vivienda amurallada del conjunto cerrado, en donde sus miembros se sienten más a salvo del crimen imaginario o real, y de la visión de lo que les pudiera ocurrir si cayeran en estratos más bajos.<sup>26</sup> Las casas de los más pudientes son verdaderos fortines enrejados, con guardias armados, alarmas y el ojo siempre vigilante de las cámaras de televisión. Otro importante aspecto de la ciudad en relación con las clases sociales es la manera como se movilizan las personas dentro de la ciudad. Algunos van a pie o en bicicleta porque no tienen otra alternativa, otros tienen acceso al transporte público, y hay

---

25 Bourdieu, P. (1977), *Outline of a Theory of Practice*, Cambridge University Press.

26 Silva, A. (1992), *Imaginarios urbanos. Bogotá y São Paulo: Cultura y comunicación urbana en América Latina*, Bogotá, Tercer Mundo.

quienes prefieren no usarlo e ir siempre en taxi, conducir un auto o dejar que su conductor lo haga. Dependiendo de la ciudad y de su profesión prefieren ir en extravagantes limosinas o pertenecer a clubes de motociclistas. Por su parte hay ciudades que no tienen sistemas de transporte público, y están diseñadas exclusivamente para automóviles, no hay andenes por donde se pueda caminar y el peatón se convierte en algo anormal; o, como en el caso de las antiguas ciudades medievales europeas, los carros no son permitidos dentro de sus recintos. Este tema del transporte urbano es fascinante y merece mayor atención, pero lamentablemente no tenemos el espacio suficiente para desarrollarlo aquí.

En el caso de Bogotá, en donde el desempleo y la pobreza van en aumento, incrementando la polarización entre las clases sociales, hay un proceso de transformación en lugares como el Parque Tercer Milenio, el Parque Renacimiento y el Parque Simón Bolívar, en los cuales se ve cómo en el espectáculo urbano se imponen los gustos de la clase alta en la arquitectura, en el uso de obras de arte y en eventos como “La Ópera al parque,” que transforman los espectáculos en símbolos e instrumentos de control social. Estos lugares nos muestran cómo las masas se pueden congregarse sólo con fines culturales, en lugares seguros, cerrados y protegidos de la violencia que estrangula al país. La Plaza de Bolívar es la única que continúa con la doble función de espectáculo cultural y espacio de protesta social. Estos sitios son a su vez presentados como espacios de “unificación” de las clases sociales que de otra manera están segregadas. Un trabajo interesante sobre los cambios que ha sufrido la Plaza de Bolívar en relación con la política y la simbología es el de Llano,<sup>27</sup> que se une a otros autores quienes analizan la “modernización” de la ciudad. La clase dirigente, por su parte, interviene la ciudad borrando y escondiendo las huellas de las bombas, las batallas y la destrucción que han dejado diferentes enfrentamientos del conflicto armado y las protestas públicas. Un ejemplo de esto es el Palacio de Justicia, en la misma Plaza de Bolívar, donde la comunidad artística reclama su presencia, haciendo esfuerzos para que los sangrientos eventos que ha vivido la ciudad no se olviden.

---

27 Llano, M. C. (1994), “Plaza de Bolívar: La manzana de la discordia” en Arturo, J., *Pobladores urbanos* Vol. II. “Ciudades y espacios”, Bogotá, Tercer Mundo, ICANH.



## Los grupos minoritarios y los inmigrantes

Dentro de esta categoría se pueden incluir varios grupos sociales, algunos de ellos con una larga presencia en la ciudad y otros recién llegados. Dentro de estos tenemos a los grupos étnicos, los inmigrantes y otra vez, los desplazados. En el caso de Colombia sus principales representantes, los indígenas y las llamadas comunidades negras o afrocolombianos son grupos discriminados, con menores recursos económicos, que a menudo encuentran problemas en ser aceptados en las comunidades a donde llegan y que tienen culturas e historias diferentes a las del grupo mayoritario. Hace unos años fueron muy populares los estudios de campesinos e indígenas transplantados a las ciudades.<sup>28</sup> Más recientemente se han analizado los procesos de convivencia étnica, mirados desde el uso del espacio público,<sup>29</sup> como el caso de los vendedores ambulantes o el de los sitios de recreación;<sup>30</sup> en estos trabajos se analizan los procesos de adaptación y la supervivencia de estilos de vida y cultura material traídos del campo.

En muchas ciudades del mundo, no sólo en aquellas donde la ley lo disponía, los patrones de segregación racial están ligados a grandes diferencias socioeconómicas. Los recién llegados a las ciudades se ubican en las zonas de vivienda correspondientes al estrato más bajo y viven en las peores condiciones sanitarias y no siempre a los más bajos precios. Muchas veces se piensa que este es un patrón "natural" de urbanización, pero no lo es. Se trata de un proceso calculado por políticos y por los intereses de grupos de especuladores de los precios de la tierra y de la vivienda. El término *slum lords* se ha usado para designar a personas que obtienen altos lucros en zonas deprimidas, como el caso de la zona conocida como "El Cartucho" en Bogotá, donde se pagan altos precios en especie diariamente por el derecho a ubicarse en ese espacio, se trafica con drogas y con armas sofisticadas, y se vive bajo códigos diferentes a los del resto de la ciudad.

Los patrones de llegada y asentamiento de estos grupos están conformados por cadenas de familiares y amigos que a veces van llegando uno a uno, hasta que se forma un enclave étnico. Los llamados *guetos* han sido el resultado de las políticas urbanas de segregación racial que intentan contener y controlar

---

28 Muñoz, J. (1994), "Indígenas en la ciudad: el caso de los ingas en Bogotá" en Arturo, J. (comp.), *Pobladores urbanos* Vol. I. "En busca de identidad", Bogotá, Tercer Mundo, ICANH.

29 Sánchez, A. (2000), "Los afrocolombianos en Bogotá: vendedores ambulantes y el espacio público" en *Cuadernos de Estudios Urbanos*, num. 9-10.

30 Wade, P. (1987), "Raza y ciudad: los chocoanos en Medellín" En *Revista Antioqueña de Economía y Desarrollo*, num. 23.

social y espacialmente a grupos considerados como inferiores o indeseables, y “ponerlos en su puesto”. La planeación urbana de muchas ciudades de Estados Unidos, como el caso de Chicago, incluido el diseño del transporte público y de trabajos de infraestructura como autopistas, logró mantener una segregación claramente delimitada. En casos donde algunos de los miembros de estos grupos logran prosperar puede haber un movimiento en búsqueda de mejores condiciones de vivienda. Sin embargo, en barrios como Harlem, en Nueva York, los que han ascendido a la clase media han decidido continuar en la zona, revitalizando antiguas casas abandonadas hace mucho tiempo por la clase alta blanca. Este lugar se ha convertido en el símbolo de las luchas por los derechos civiles y en el orgullo de la identidad de los afroamericanos. Los restaurantes de comida sureña, las iglesias donde se cantan espirituales, los mercados callejeros de productos importados de África y vendidos por africanos recién llegados a la ciudad, la biblioteca y el museo especializados en temas culturales y artísticos de la comunidad, junto con los legendarios teatros Apollo y el Cotton Club por donde pasaron las más altas figuras del jazz, son ejemplos de este movimiento que convoca oleadas de turistas y trae crecimiento económico al barrio.

No todos los grupos étnicos pertenecen a los grupos discriminados o desposeídos. En Bogotá y Barranquilla coexisten comunidades de judíos, árabes, alemanes y de otros orígenes, que han dejado su huella por los lugares por donde han pasado. En la localidad de Teusaquillo en Bogotá se encuentra aún la antigua sinagoga, convertida ahora en Asociación Cristiana de Jóvenes, y algunos edificios tienen estrellas de David o nombres hebreos. En Barranquilla, la puerta de entrada de los inmigrantes que llegaron al país huyendo de las guerras europeas de la primera mitad del siglo xx, se siente el olor de la comida árabe que sale no sólo de las casas, sino también de los establecimientos que la preparan comercialmente.

La migración, desde el punto de vista de los que salen, también cambia los gustos arquitectónicos y estéticos. A su regreso, los emigrados traen nuevos modelos estéticos de vestido, vivienda, ornamentación, materiales y colores, que mandan a construir para sus padres o para ellos mismos. La mezcla de eclécticos estilos arquitectónicos de ciudades como Pereira, Cali o Medellín es un testimonio de este fenómeno, que está a su vez ligado a los excesos del narcotráfico. En los casos más desafortunados, se ven lujosas casas a medio construir, testimonios mudos de historias en donde los protagonistas han muerto o se encuentran recluidos en cárceles extranjeras. Hay otros ejemplos que ilustran la manera como los inmigrantes cambian la textura de los lugares a donde llegan. Los parques, de ciudades europeas como Madrid y Barcelona se llenan en horas de la tarde de mujeres de piel más oscura, vestidas aún

con colores y ropas tropicales, llevando a pasear niños de clase alta. En las noches, las mismas calles se llenan de mujeres similares que están con vestidos aun más llamativos, invitando a los hombres a que inviertan su dinero en ellas. En cuanto a los hombres es común el verlos agrupados en esquinas situadas estratégicamente, esperando pacientemente a que llegue alguien en una camioneta a contratarlos para trabajar, sobre todo en la construcción, ya sea por el día entero o al menos por algunas horas. Los residentes locales se quejan constantemente de esta presencia ya que los grupos de hombres aparentemente desocupados, parados en las esquinas, son señal de peligro, crimen y desorden. La presencia de estos grupos sociales en las calles de las ciudades a donde llegan se ve también de manera colectiva cuando las comunidades celebran sus festividades nacionales de manera pública, en forma de carnavales, desfiles o eventos musicales. El Carnaval de Río se celebra simultáneamente en Río de Janeiro y en San Francisco. Lins Ribeiro<sup>31</sup> examina la emergencia de nuevas identidades y sus manifestaciones en el espectáculo del carnaval, del fútbol, la gastronomía y el baile público. Este último adquiere un nuevo significado ya que se centra en la exposición del cuerpo femenino.

La migración ha cambiado la cara de ciudades como París, Londres, Nueva York y Los Ángeles. Algunos de estos grupos minoritarios tienen tasas de fertilidad más altas que el resto de la población, lo que también es visto como una amenaza por la población mayoritaria, que además no se siente a gusto cuando tienen que pagar impuestos para mantener un sistema escolar que no está educando a sus hijos. Por otra parte, también se debe considerar el mestizaje físico y cultural, los patrones de consumo, y como esto delimita el espacio y la hibridización —en palabras de García Canclini—<sup>32</sup> que se nota de manera más evidente en ciudades de frontera como la existente entre México y Estados Unidos, donde hay una gran mezcla de tradiciones y significantes unidos a discursos políticos y a procesos económicos que marcan una nueva división internacional del trabajo.

En el caso de la migración es donde más obviamente se ven las conexiones entre lo local y lo global. Una escena frecuente en las esquinas de Nueva York es la venta callejera de flores producidas en Colombia y Ecuador —tal vez los sobrantes de los grandes negocios de exportación— que se venden a

31 Lins Ribeiro, G. (2000), "Lo que hace al Brasil, rituales identitarios en San Francisco", en *Revista Colombiana de Antropología*, Vol. 36, pp. 84-111.

32 García Canclini, N. (1989), *Culturas híbridas: estrategias para entrar y salir de la modernidad*, México, Grijalbo.

precios más baratos para que no se pierdan, escena que se ve también en los semáforos de Bogotá. Por otra parte, el comercio especializado en servicios a los inmigrantes, como los mercados de productos importados, las oficinas de traducciones, el envío de remesas a los países de origen, las llamadas telefónicas, los pasajes aéreos, e incluso los servicios funerarios de traslado del cuerpo, son indispensables en estas comunidades, no se anuncian en los idiomas locales y mueven enormes cantidades de dinero.

## Hombres y mujeres en el espacio urbano

Una de las razones que se ofrece para explicar por qué la investigación sobre los usos del espacio se ha concentrado en la experiencia de los hombres es que ellos tienden a ocupar los espacios urbanos públicos más visibles como lo son los mercados y las esquinas.<sup>33</sup> Esto no es del todo cierto. Hay ciudades que se caracterizan por una alta presencia femenina en las calles, como La Paz. En muchas ciudades de los Andes son las mujeres las que se dedican a la venta ambulante y a comercializar los productos del campo. Tampoco podemos asumir que ha sido sólo recientemente que las mujeres entraron en masa al mercado laboral, pues esto implicaría desconocer el papel de las mujeres en la subsistencia dentro de la economía informal en el siglo XIX o a comienzos del XX. Las mujeres se han desempeñado históricamente en una serie de labores que las ha sacado del confinamiento de sus hogares, ya sea como botelleras, recolectoras de botellas y papel a domicilio, lavanderas, encargadas de hacer las interminables filas para recoger agua, obtener combustible, hacer la compra del mercado diario, llevar a sus hijos al colegio, y muchas otras tareas no remuneradas, poco reconocidas socialmente.<sup>34</sup>

El tema de las experiencias de apropiación del espacio de acuerdo con el género necesita mayor investigación, a la vez que se deben revisar ciertas suposiciones al respecto.<sup>35</sup> En tal sentido se resaltan los trabajos de Thomas<sup>36</sup> y López,<sup>37</sup> en cierta manera pioneros en el análisis de las dificultades que

33 Liebow, E. (1967), *Tally's Corner. A Study of Negro Street-corner Men*, Boston, Little Brown.

34 De Suremain, *op.cit.*

35 Brooks G., C. (1994), "Gender, Public Spaces and Situational Disadvantage" en: Friedland, R. y Boden, D. (eds.), *Space, Time and Modernity*, University of California Press.

36 Thomas, F. (1996), "Pensar la ciudad para que ella nos piense... Una mirada femenina sobre la ciudad" en Giraldo, F. y Viviescas, F. (comps.), *Pensar la ciudad*, Bogotá, Tercer Mundo, CENAC, Fedevivienda.

37 López, M. (1996), "Ciudad y desencuentro: dos miradas de mujer" en Giraldo, F. y Viviescas, F. (comps.), *Pensar la ciudad*, Bogotá, Tercer Mundo, CENAC, Fedevivienda.

encuentran las mujeres para tener la experiencia de la ciudad ya sea en la diversión nocturna, la escuela o el trabajo. La cuestión de la peligrosidad de las calles para las mujeres permite profundizar bastante. Aunque no puede negarse que son las mujeres las que sufren diversos grados de acoso sexual en las calles, el mayor peligro para ellas se encuentra en sus casas, a través de diversas manifestaciones de maltrato y violencia doméstica, mientras que para los hombres jóvenes el mayor riesgo de muerte se encuentra en la violencia de la calle. Es Da Matta<sup>38</sup> quien llama la atención sobre la idea de “la calle” como un sitio particular, y un aspecto social y simbólico complejo, impredecible, lleno de acciones y pasiones, opuesta a la “casa”, universo controlado donde hay armonía y calor, y personas y cosas están en sus correspondientes lugares. Esa idea de calle significa cosas diferentes para las mujeres: una “mujer de la calle” es un término ofensivo e insultante, que nos confronta con otra realidad de la ciudad. Las maneras de caminar, de mirar, los gestos y otros lenguajes corporales son diferentes para hombres y mujeres en la calle y contienen alusiones al control del cuerpo femenino y al poder.

La historia social de las mujeres en las ciudades ha estado llena de paradojas y ambigüedades más que de crecimiento en las oportunidades de acceso a los recursos. Las mujeres siguen teniendo responsabilidades y demandas que incluyen no sólo proveer el sustento económico a sus familias, sino encargarse de otras actividades no remuneradas, fundamentales para la supervivencia de sus familias. Históricamente, las mujeres han estado atadas a los roles adscritos y a las expectativas sobre su posición de subordinación de género. Sin embargo, no debemos olvidar que el número de familias urbanas donde el padre está ausente llega casi al 30% y sigue creciendo en muchos países de Latinoamérica, lo que ha significado un aumento de la “feminización de la pobreza.” De ahí que la experiencia de las mujeres en las ciudades varía según la clase social y la edad. Muchas de las ocupaciones de las mujeres han entendido que ver con trabajos “invisibles” como el servicio doméstico, las fábricas y los cultivos de flores en cercanías a la ciudad. También han estado presentes, más bien usadas, en el mundo del crimen, como señuelos en las pandillas para cometer robos o como punto de entrada para llevarse los objetos de las casas. La idea de control del desorden está también unida a las experiencias de las mujeres en relación con la protesta social y la moral predominante que representa a la ciudad como sitio de pecado,<sup>39</sup> además de la dicotomía

38 Da Matta, R. (1990), “Carnival in Multiple Planes” en Manning, F. & Philibert, J. M. (eds.), *Customs in Conflict: The Anthropology of a Changing World*, Lewinston, Broadview Press.

39 Wilson, E. (1991), *The Sphinx in the city: Urban Life, Control of Disorder, and Women*, University of California Press.

entre mujeres santas o perdidas. La sedentarización, la industrialización y los cambios en los patrones de producción y consumo han traído importantes consecuencias para las mujeres en lo concerniente a las tasas de fertilidad, la división del trabajo, y el tiempo ocupado en las tareas domésticas. Esto a su vez ha cambiado los límites entre el espacio privado de la casa y el público de la calle; además, ha desplazado el lugar donde se realizaban las tareas domésticas. La ropa sucia, en muchas ciudades ya no se lava en casa, sino de nuevo en lugares públicos adecuados para esto; la comida y el mercado se piden por teléfono o por Internet.

A pesar de los cambios, quedan raíces culturales como la del honor, que ha destinado socialmente a las mujeres al espacio de la casa y a los hombres al del mercado, y que aún delimita las horas y los sitios por donde las mujeres pueden transitar a solas por la calle. A la institución del piropo se añaden otros grados de acoso sexual que cumplen la función de recordarles que deben ocupar otros lugares socialmente, al mismo tiempo que se mantienen otras desigualdades sociales. La ausencia de baños públicos accesibles para las mujeres es otra limitante del tiempo que las mujeres pueden estar en la calle. Cualquier mujer que conduzca un automóvil sabe que debe enfrentar a diario diferentes tipos de agresiones que van desde el insulto, pasando por la amenaza y el golpe, y que ve afectada su propiedad en la modalidad del robo a su bolso al romper los vidrios de su carro. En muchas ciudades se han hecho esfuerzos para cambiar estos patrones. Lo que en Bogotá se ha llamado la noche de las mujeres y de los hombres es un intento de por lo menos llamar la atención a las diversas experiencias de género de la ciudad. En Ciudad de México se ha adaptado el metro para que en las horas pico, las de mayor hacinamiento, en algunos vagones sólo viajen mujeres. La ciudad continúa estratificada y segregada alrededor del género, donde a los hombres se les permite mayores privilegios que refuerzan el acceso diferencial a los recursos, el conocimiento y el poder. A pesar de los enormes cambios en la educación en muchas ciudades colombianas todavía existen colegios donde solo se enseña a niñas o a niños y curiosamente universidades femeninas.

En la discusión sobre el género y la ciudad no debe faltar por lo menos una alusión a las comunidades homosexuales. Se han realizado estudios en el centro de Bogotá<sup>40</sup> donde se incorpora esta experiencia desde los espacios públicos de comercio sexual masculino. La visibilidad de la comunidad gay varía con el activismo de los grupos y la tolerancia que se viva en las ciudades, donde

---

40 Cabrera, O, et al. (1995), "Pirobos" trabajadores sexuales en el centro de Bogotá. Bogotá, Cámara de Comercio; ver también García, *op.cit.*

tienden a unirse, como sucede en San Francisco y Nueva York. Esta presencia pública en las ciudades no ha estado exenta de violencia y está ligada a crisis como la del SIDA Síndrome de inmunodeficiencia adquirida.

### Las edades y la ciudad

En Colombia, el grupo etario que tal vez más atención ha recibido en relación con su papel protagónico en la ciudad es el de los jóvenes. La infancia fue estudiada en la década de los setenta y ochenta en relación con el gaminismo,<sup>41</sup> o sea el abandono de los menores de edad y su entorno como habitantes de la calle, el trabajo infantil y el juego. El miedo al robo y al acoso sexual ha hecho que los menores hayan desaparecido de muchos espacios urbanos públicos, sólo se les ve si están acompañados por un adulto. De los adolescentes se ha investigado lo negativo, como las pandillas, el sicariato y la violencia, temas que agrupan especialmente al género masculino, pero también se ha abordado lo positivo como la música y otros espacios lúdicos. Reguillo<sup>42</sup> habla de cómo la ciudad se vive con música de fondo. La ciudad del *reggae* es hostil; la del *hip hop* es excluyente y se puede vivir por los jóvenes amorosa o violentamente. De Melo,<sup>43</sup> por su parte, propone cómo la violencia entre los jóvenes brasileños se manifiesta y puede ser percibida como un proceso dinámico y dialógico, fundamentado en ordenaciones sociales y visuales. La violencia en este caso es un lenguaje y una pedagogía performática que hace parte de una construcción identitaria tensionada y explosiva, expresado sobre todo en el deporte y el baile. García Canclini<sup>44</sup> señala, sobre del uso del graffiti por los jóvenes, que éste es parte de “una escritura territorial de la ciudad, destinada a afirmar la presencia y hasta la posesión de un barrio”. Esta expresión se transforma de acuerdo con los códigos sociopolíticos que se quieran manejar y se opone a otros tipos de escritura comercial o política realizada bajo otros códigos diferentes.

La vejez en la ciudad es tal vez el tema menos estudiado en nuestro medio. La razón de esto puede ser que los ancianos tienen menos visibilidad en los espacios públicos de la ciudad. Cuando se piensa en el adulto mayor en la calle

41 Gutiérrez de Pineda, V. (1978), *El gamín: su albergue social y su familia*, Bogotá, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF.

42 Reguillo, R. (2000), “El lugar desde las márgenes. Músicas e identidades juveniles” en *Nómadas*, num. 13, pp. 40-53.

43 De Melo Rocha, L. (2000), “Jovens e experimentações da violencia no Brasil” en *Nómadas*, num. 13, pp. 56-62.

44 García Canclini, N. (1995), *Consumidores y ciudadanos*, México, Grijalbo.

visualizamos las largas filas de los pensionados esperando atención en el pago de sus mesadas o en los servicios médicos. A otros los vemos abandonados, aunque con mayor frecuencia encontramos “clubes de la tercera edad” donde este grupo se dedica a actividades colectivas y los vemos haciendo ejercicio en los parques. En Colombia todavía no ocurre lo que en otros países, sobre todo los industrializados, donde hay ciudades que se caracterizan por sus grandes concentraciones de ancianos, con pensiones sólidas y el deseo de disfrutar climas agradables como es el caso del sur de la Florida y el Mediterráneo. En estos lugares, en las calles se han colocado estratégicamente bancos para el descanso, los vestíbulos de los edificios permiten el acceso de sillas de ruedas y hasta el transporte público ha sido adaptado para la movilidad y el disfrute de esta población. Algunas de estas oleadas de ancianos son verdaderas aves migratorias en busca del calor del sur durante la estación de invierno. Se les ve en grandes grupos, disfrutando del tiempo libre que tienen de sobra, oyendo los eventos deportivos en grupo, jugando cartas o conversando. Los ancianos oriundos del sur de Europa, se sitúan en grupos segregados por género en la plaza pública o la taberna, lugares preferidos por los hombres, mientras que las mujeres favorecen la cercanía de sus casas y de las iglesias.

## Conclusión

Quedan algunos temas sin profundizar y otros sin discutir ya que por razones de espacio no es posible examinarlos en detalle en este ensayo. Por ejemplo, no se ha hablado de los grupos religiosos y su manera de compenetrarse con la ciudad a través del ritual, de la procesión, del llamado a la oración, de sus prácticas religiosas que sacralizan y a la vez segregan el territorio. Tampoco se ha hablado de los carnavales, los desfiles militares, las celebraciones nacionales, ni de otras puestas en escena como las estudiadas y ya mencionadas por Da Matta en Brasil. Aunque aquí se han tomado algunos ejemplos de varias partes del mundo, nos hemos concentrado en conectar los aspectos teóricos en relación con algunos de los elementos que identifican los usos de la ciudad en Colombia, lo que para algunos observadores puede parecer caótico, pero que tiene un ritmo y unas normas propias dentro de ese desorden aparente. Los grupos sociales mencionados, organizados por clase social, género, edad y procedencia confluyen en la ciudad, se apropian de ella y la marcan, configurando a su vez un devenir económico e histórico, desde la puesta en escena de sus diferentes identidades. Todo este conjunto de prácticas culturales y construcciones simbólicas hacen que se pueda distinguir una ciudad de otra y que nos sirvan de referente identitario. Ocurre a veces que con un solo referente se puede visualizar una ciudad, Río de Janeiro =



carnaval o Benarés = ritual, y así resumimos a ciudades como Medellín = droga, o San Francisco = homosexuales. La ciudad continúa allí, imparables, pero sus habitantes llegan y se van, se pasan la vida intentando actuar y acomodarse a este escenario de relaciones sociales y estilos de vida que hace la ciudad.

## Referencias bibliográficas

- Arturo, J. (1994), "Nos volvimos ciudad: estrategias espacio ocupacionales de los obreros en Bogotá" en, Arturo, J. (comp.), *Pobladores Urbanos* Vol. I. "En busca de identidad", Bogotá, Tercer Mundo, ICANH.
- Augé, M. (1992), *Los "no-lugares": espacios del anonimato*, Barcelona, Gedisa.
- \_\_\_\_\_ (1994), *El viajero subterráneo*, Barcelona, Gedisa.
- Bourdieu, P. (1977), *Outline of a Theory of Practice*, Cambridge University Press.
- Brooks G. C. (1994), "Gender, Public Spaces and Situational Disadvantage" en Friedland, R. y Boden, D. (eds). *Space, Time and Modernity*, University of California Press.
- Cabrera, O., et al. (1995), "*Pirobos*" *trabajadores sexuales en el centro de Bogotá*, Bogotá, Cámara de Comercio.
- Castells, M. (1972), *La cuestión urbana*. París, Maspero.
- Castillejo, A. (2000). *Poética de lo otro; antropología de la guerra, la soledad y el exilio en Colombia*, Bogotá, ICANH.
- Da Matta. R. (1990), "Carnival in Múltiple Planes" en Manning, F. & Philibert, J. M. (eds.), *Customs in Conflict: The Anthropology of a Changing World*, Lewinston, Broadview Press.
- De Melo Rocha, L. (2000), "Jovens e experimentações da violencia no Brasil" en *Nómadas*, Vol. 13, pp. 56-62.
- De Suremain, M. D. (1998), "Las mujeres en una ciudad en movimiento: Historia de una lucha, construcción de una mirada" en Departamento Nacional de Planeación, *La investigación regional y urbana en Colombia: Desarrollo y territorio 1993-1997*, Vol. 2, pp. 201-215.
- Delgado, M. (1999), *El animal público*, Barcelona, Anagrama.
- García, C. (1999), "Los pirobos: Nómadas en el mercado del deseo" en *Nómadas*, Vol. 10, pp. 216-227.
- García, J. L. (1977), *Antropología del territorio*, Madrid, Taller de Ediciones JB.

- García Canclini, N. (1989), *Culturas híbridas: estrategias para entrar y salir de la modernidad*, México, Grijalbo.
- \_\_\_\_\_ (1995), *Consumidores y ciudadanos*, México, Grijalbo.
- Gans, H. (1962), *The urban villagers*, New York, Free Press.
- Goffman, E. (1979), *El ritual de la interacción*, Buenos Aires, Tiempo Contemporáneo.
- Gutiérrez de Pineda, V. (1978), *El gamín: su albergue social y su familia*, Bogotá, ICBF.
- Hall, Edward T. (1973), *La dimensión oculta. Enfoque antropológico del uso del espacio*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local.
- Harvey, D. (1989), *The urban experience*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Hannerz, U. (1980), *Exploring the City: Inquiries Toward an Urban Anthropology*, New York, Columbia University Press.
- Lomnitz, L. y Pérez Lizaur, M. (1987), *A Mexican Elite Family, 1820-1980. Kinship, Class, and Culture*, Princeton University Press.
- Lewis, O. (1961), *Antropología de la pobreza*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Liebow, E. (1967), *Tally's Corner. A Study of Negro Street-corner Men*, Boston, Little Brown.
- Lins Ribeiro, G. (2000), "Lo que hace al Brasil, rituales identitarios en San Francisco" en *Revista Colombiana de Antropología*, Vol. 36, pp. 84-111.
- López, M. (1996), "Ciudad y desencuentro: dos miradas de mujer" en Giraldo, F. y Viviescas, F. (comps.), *Pensar la ciudad*, Bogotá, Tercer Mundo, CENAC, Fedevivienda.
- Llano, M. C. (1994), "Plaza de Bolívar: la manzana de la discordia" en Arturo, J., *Pobladores urbanos Vol. II. "Ciudades y espacios"*, Bogotá, Tercer Mundo, ICANH.
- McDonogh, G. (1989), *Las buenas familias de Barcelona: historia social de poder en la era industrial*, Barcelona, Omega.
- Meertens, D. (1998), "Víctimas y sobrevivientes de la guerra: tres miradas de género" en Arocha, J.; Cubiles, F. y Jimeno, M., *Las violencias: inclusión creciente*, Bogotá CES/UNAL.
- Muñoz, J. (1994), "Indígenas en la ciudad: El caso de los Ingas en Bogotá" en Arturo, J. (comp.), *Pobladores urbanos Vol. I. "En busca de identidad"*, Bogotá, Tercer Mundo, ICANH.

- Nash, J. & Safa, H. (1985), *Women and Change in Latin America*, South Hadley, Bergin and Garvey.
- Ortiz, I. (2000), "Urbanización, revuelta urbana y cambio social" en Arturo, J., *Pobladores urbanos*, Vol. II. "Ciudades y espacios", Bogotá, Tercer Mundo, ICANH.
- Peattie, L. & Aldrette, J. (1981), "Marginal Settlements in Developing Countries" en *Annual Review of Sociology*, Vol. 7, pp. 157-175.
- Park, R. (1952), *Human Communities: The City and Human Ecology*, New York, Free Press.
- Portes, A. y Castells, M. (1989), "World Underneath: The origins, dynamics and Effects of the Informal Economy" en Portes, A.; Castells, M. & Benton, L. (eds.), *The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries*, Baltimore, Johns Hopkins University Press
- Reguillo, R. (2000), "El lugar desde las márgenes. Músicas e identidades juveniles" en *Nómadas*, Vol.13, pp. 40-53.
- Salcedo, M. T. (2000), "Escritura y territorialidad en la cultura de la calle" en Restrepo, E. y Uribe, M. V, *Antropologías transeúntes*, Bogotá, ICANH.
- \_\_\_\_\_ (1994), "Apuntes etnográficos sobre los cartoneros" en *Pobladores urbanos* Vol. I. "En busca de identidad", Bogotá, Tercer Mundo, ICANH.
- Sánchez, A. (2000), "Los afrocolombianos en Bogotá: vendedores ambulantes y el espacio público", *Cuadernos de Estudios Urbanos*, num. 9-10.
- Sawers, L. (1984), "New perspectives on the urban political economy" en, Tabb, W. & Sawers, L. (eds.), *Marxism and the Metropolis*, New York, Oxford University Press.
- Silva, A. (1992), *Imaginario urbano. Bogotá y São Paulo: cultura y comunicación urbana en América Latina*, Bogotá, Tercer Mundo.
- Soja, E. (1994), "Postmodern Geographies: Taking Los Angeles Apart" en Friedland, R. y Boden, D. (eds.), *Space, Time and Modernity*, California, University of California Press.
- Thomas, F. (1996), "Pensar la ciudad para que ella nos piense... Una mirada femenina sobre la ciudad" en Giraldo, F. y Viviescas, F. (comps.), *Pensar la ciudad*, Bogotá, Tercer Mundo, CENAC, Fedevivienda.
- Wade, P. (1987), "Raza y ciudad: los chochoanos en Medellín" en *Revista Antioqueña de Economía y Desarrollo*, num. 23, pp. 24-32
- Wilson, E. (1991), *The Sphinx in the city: Urban Life, Control of Disorder, and Women*, University of California Press. Berkeley, California
- Wirth, L. (1988), "El urbanismo como forma de vida" en Fernández-Martorell, M. (ed.), *Leer la ciudad*, Barcelona, Icaria.



# ¿CUÁL ES EL MEJOR INDICADOR DE POBREZA EN COLOMBIA PARA LA ORIENTACIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL?<sup>1</sup>

WHICH IS THE BEST INDEX OF POVERTY IN COLOMBIA?

*Esteban Nina Baltazar*<sup>2</sup>

*Santiago Grillo*<sup>3</sup>

*Elizabeth Karpf*<sup>4</sup>

Recibido: 26/02/07

Aprobado evaluador interno: 24/03/07

Aprobado evaluador externo: 09/04/07

## *Resumen*

*El presente documento presenta una guía para la definición y evaluación de cuál es el mejor indicador de pobreza de focalización de población pobre para programas sociales en Colombia. En el país existen muchos métodos e indicadores para la identificación de la población pobre, entre ellos está la Línea de Pobreza, la Necesidades Básicas Insatisfechas y el Índice de SISBEN. El mejor indicador será aquel que minimice el error de tipo I y tipo II: el primero consiste en la probabilidad de excluir a individuos que deberían ser incluidos; el error tipo II es la probabilidad de incluir a personas que no son población objetivo, o población que debería ser excluida.*

*Palabras clave: pobreza, focalización, bienestar, ingresos, indicadores.*

- 
- 1 Los autores agradecen los valiosos comentarios de Alfredo Sarmiento, Sandra Álvarez, Lina Alejandra Rodríguez, Diana Balcázar y los comentarios de los dos árbitros anónimos de la Revista *Papel Político*.
  - 2 Magíster en economía de la Universidad Javeriana; profesor Asistente, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de dicha universidad; director del grupo de investigación "Gobierno, políticas públicas y pobreza". Correo electrónico: enina@javeriana.edu.co, sgrillo@unal.edu.co
  - 3 Estadístico de la Universidad Nacional de Colombia.
  - 4 Asistente de investigación.

### *Abstract*

*This paper presents some policy guidance on main targeting indicators for social programs and criteria for their evaluation. Several methods exist to target poverty population to social programs. In Colombia there are several indicators among them the following: Poverty Line (LP), Unsatisfied Basic Needs (NBI) and the I-SISBEN (Poverty Index), they were judged on the basis of some criteria. Considerations of political feasibility was made. A poverty indicators must be efficient when it minimizes the type I error, that is probability of excluding individuals who should be included. Leakage relates to type II error, that is the probability of including people who should be excluded.*

*Key words: poverty, targeting, welfare, income, indicators.*

## **1. Economía política de los indicadores de pobreza**

La medición de la pobreza, según el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), constituyó una tarea fundamental a la hora de asignar recursos por transferencias a los municipios de Colombia. El NBI es un indicador que ha cumplido, desde 1978, con el objetivo de dar a conocer la realidad de la población en aspectos referidos a las condiciones físicas de la vivienda y el acceso a los servicios básicos. Las estimaciones muestran que durante los últimos treinta años la pobreza medida por NBI se ha reducido de más de 70% en 1973, hasta un 20%, a nivel nacional, y en ciudades como Bogotá hasta un 7%.

Sin embargo, al evaluar los alcances y limitaciones del NBI se observa que actualmente este indicador tiene muchos problemas en la identificación de la población pobre, lo que se podría subsanar con otro indicador más robusto. El propósito del presente trabajo es desarrollar un análisis acerca de criterios técnicos que se podrían tomar en cuenta a la hora de la definición de las políticas públicas relacionadas con las transferencias intergubernamentales. Cabe aclarar que existen otros factores que pueden explicar una eficiente y equitativa asignación de los recursos públicos a los diferentes municipios del país.

En segundo lugar, reducir la pobreza en un país constituye un desafío que requiere la participación indispensable del Estado. Ésta se complementará con los esfuerzos de los agentes económicos privados y la participación ciudadana. Por lo tanto, el rol del Estado en este campo es investigar, generar y difundir información social sobre la medición de la pobreza, como asunto de interés general, porque éstas son tareas básicas del Estado que sirven para la toma de decisiones, definición de acciones y priorización de aquellos sectores

que tienen mayor contribución al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes.

Por otro lado, se tiene noticia sobre el trámite de una reforma a la Ley de Transferencias. Esta sería una estupenda oportunidad para modificar el indicador de pobreza utilizado para las transferencias intergubernamentales y reemplazar el NBI por un indicador más actualizado, más eficiente y eficaz en su objetivo.

Proponemos que la selección del mejor indicador de pobreza debe obedecer a argumentos técnicos y no a criterios políticos, algunas veces arbitrarios, porque ya contamos con la suficiente experiencia y evidencia empírica para proponer un nuevo indicador; no hacerlo implicaría restarle legitimidad al NBI como indicador de pobreza.

La eficacia de los gastos sociales y de los esfuerzos de reducción de la pobreza en Colombia depende de un equilibrio de fuerzas entre el gobierno central y los gobiernos municipales. Con la descentralización del sector público el Estado transfirió a los gobiernos locales la responsabilidad de los programas sociales y de muchos servicios de infraestructura destinados a los pobres. Entonces, para lograr mayor eficacia del gasto social, el gobierno central debe diseñar un sistema de incentivos referidos a los indicadores de pobreza robustos, para así influir en las decisiones de las autoridades municipales. La definición adecuada de ese sistema de incentivos, entre los que se cuenta el indicador de pobreza, es importante para que la inversión social llegue a la población verdaderamente pobre.

Los gobiernos municipales desarrollarán los programas sociales de salud, educación, saneamiento básico y asistencia social, de conformidad con las disposiciones del gobierno central, pero teniendo muy en cuenta las prioridades locales. Para que la asignación del gasto público sea eficiente, eficaz y equitativa se requiere un indicador de pobreza más actualizado y más robusto.

Aunque en las tres últimas décadas el Estado colombiano ha conseguido ampliar significativamente el acceso a los servicios públicos básicos, medido por el NBI, es mucho lo que queda por hacer para facilitar el acceso y mejorar la calidad de los servicios que reciben los pobres tanto en el medio rural como en las ciudades. Entonces, el nuevo indicador que se propone es el índice de SISBEN (I-SISBEN) o su derivado el Índice de Condiciones de Vida (ICV), en lugar del NBI.

## 2. Los enfoques e indicadores de pobreza en Colombia

La medición empírica de la pobreza requiere un criterio objetivo que permita clasificar o diferenciar la población en distintos grupos de acuerdo con su situación de pobreza o de no pobreza, y el concepto de pobreza determina los criterios para definir e identificar a los pobres y también define el tipo de política pública a implementar.

Amartya Sen<sup>5</sup> galardonado con el Premio Nobel de Economía en 1998, distingue dos métodos para identificar a los pobres: el directo y el indirecto, basado este último en el ingreso monetario. Según el método directo son pobres aquellas personas cuyo consumo efectivo de bienes deja insatisfecha alguna de las capacidades básicas. Estas capacidades se definen como un subconjunto de los seres (yo quiero ser profesional, senador, cantante o empresario) y haceres (yo quiero hacer mi casa, una carrera, etc.) que son técnicamente posibles y socialmente deseables en una sociedad definida en un tiempo y un espacio específico. Tiene una lejana semejanza con lo que se conoce en Colombia como NBI. Sin embargo, Sen considera que el conjunto de capacidades básicas cambia con el tiempo y difiere de una sociedad a otra, a diferencia de lo que supone la definición del NBI. Además, en la mirada de Sen no se trata solamente de un conjunto de bienes materiales sino que debe incluir el grado de libertad y democracia en la definición de los marcos colectivos de acción.

El método indirecto consiste en calcular el ingreso mínimo necesario para satisfacer los gastos básicos en alimentación, línea de indigencia (LI), y el valor monetario de la canasta de alimentos y de no alimentos, a partir del porcentaje que presenta el gasto de alimentos en ésta. Este valor monetario de la canasta equivale a la línea de pobreza (LP). Según él, es pobre todo aquel cuyo ingreso es inferior a esa línea de pobreza. Este método se llama indirecto porque no se basa en el logro de las capacidades sino en el medio para hacerlo que se resume en el ingreso. El método indirecto se enmarca en el enfoque bienestarista del ingreso mensual de la persona, que determina el concepto de pobreza monetaria (carencia de ingresos).<sup>6</sup>

5 Sen, A. (2002), *Desarrollo y libertad*, Bogotá, Planeta.

6 Nina, Esteban (1999), "Contribuciones de Amartya Sen al estudio de la pobreza monetaria y a la desigualdad económica, Colombia 1978-1995" en *Revista Cuadernos de Economía*, num. 29, p. 2.



## 2.1. Pobreza medida por ingresos

La pobreza se ha definido en el enfoque tradicional como la carencia de un ingreso mínimo que permita satisfacer las necesidades de los hogares. Para determinar este ingreso o gasto mínimo, primero se calcula el costo de una canasta normativa de alimentos que cumpla con las siguientes condiciones:

- Cubrir los requisitos nutricionales mínimos diarios: 2.300 calorías, 62 g. de proteínas, necesidades de calcio, hierro, retinol, tiamina, riboflavina, niacina y vitamina C.
- Respetar, en lo posible, los hábitos alimentarios de una población dada.
- Tener en cuenta la disponibilidad de alimentos.
- Tener un costo mínimo.

El valor de esta canasta normativa de costo mínimo, o *canasta de alimentos*, es la LI. Si una familia no cuenta con el ingreso necesario para adquirir esta canasta de alimentos, se considera que está en condiciones de indigencia o pobreza extrema. El precio de esta canasta básica se calculó a partir de las dos encuestas de ingresos y gastos 1984-1985 y 1994-1995, realizadas por el economista Manuel Muñoz para el DANE. El cambio en el contenido de la canasta se hace porque los patrones de consumo de los colombianos cambia cada diez años, su valor se actualiza mensualmente con los precios de los bienes, y sirve para definir la evolución del Índice de Precios al Consumidor (IPC). El valor de la canasta mínima de alimentos, actualizada a precios de hoy, es la LI o pobreza extrema. A partir del valor de esta canasta normativa de alimentos se calcula la LP, la cual equivale a 2,1 veces la LI. El factor multiplicador equivale al cociente entre el gasto total y el gasto en alimentos, denominado Coeficiente de Engel, para el 25% más pobre de la población.<sup>7</sup> Este coeficiente es el efecto multiplicador de la LP.

El enfoque de la línea de pobreza parte del supuesto de que con el ingreso recibido por los hogares, éstos adquieren una combinación de bienes y servicios tal que dadas unas preferencias, se maximiza la utilidad. Con el ingreso correspondiente a la LP, los hogares están en capacidad de obtener lo

---

7 El método para calcular la línea de pobreza a partir de la línea de indigencia, consiste en aplicar a esta última un coeficiente, que resulta del cociente del gasto total (GT) sobre el gasto en alimentos (GA) en los estratos de hogares más pobres. Si a este cociente se le designa con X, entonces:  $X = GT/GA$ . Entonces,  $LP = X * LI$ . De esta forma, se supone que la carencia de otros bienes y servicios en los hogares es proporcional a la carencia de alimentos (Muñoz [1999], "Los indicadores de pobreza utilizados en Colombia: una crítica" en *Pobreza y desigualdad: reflexiones conceptuales y de medición*, Bogotá, CINEP, Universidad Nacional).

mínimo necesario, pero a partir de ahí distribuyen su ingreso en las diferentes opciones que tienen a su alcance para maximizar la utilidad. Este enfoque se ha sustentado en la también tradicional teoría del utilitarismo, la cual sirve de base al modelo neoclásico de la economía.

## 2.2. Evolución del indicador de línea de pobreza e indigencia en Colombia 1991-2004

Según las cifras oficiales de pobreza, calculadas por la Misión de Pobreza (MERP) del Departamento Nacional de Planeación, se da cuenta de la evolución de la pobreza entre 1991 y 2005. Para el país en su conjunto, los cálculos sugieren que, entre 1991 y 1995, la pobreza y la indigencia habían caído cerca de 3 puntos porcentuales. Entre 1996 y 1999 la pobreza aumentó 8 puntos y la indigencia cerca de 10; las cifras alcanzaron así máximos históricos (57,5% y 25,4%). Después de un vaivén (caída 2000-2001, nueva alza en el 2002) desde el 2003 se inició una reducción que —según cálculos para el 2005 que todavía son provisionales— ha terminado por situar la pobreza en el 49,2% y la indigencia en el 14,7%. Según el DNP el país ha dejado atrás la crisis y comienza a situarse por debajo de los niveles de mediados de los noventa.

El mismo informe da cuenta del número de indigentes —que a nivel nacional había alcanzado un pico cercano a los 10,3 millones en 1999— y cayó en 3 millones para septiembre de 2005. La cifra actual (cercana a 6,6 millones) es similar a la de 1996 y se distribuye por mitades entre las cabeceras y las zonas rurales. El número de pobres había alcanzado un máximo de 24,2 millones en 2002. Para septiembre del 2005 había caído a 21,9 (2,3 millones menos).

**Cuadro 1. Evolución de la pobreza y la indigencia en Colombia (%) 1991- 2005**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Indigencia	18,7	20,9	17,7	17,6	15,5	17,2	18,5	20,8	25,4	19,0	18,7	20,7	15,8	17,4	14,7
Pobreza	52,5	52,9	50,0	49,9	49,5	50,9	52,7	55,3	57,5	55,0	55,2	57,0	50,7	52,7	49,2

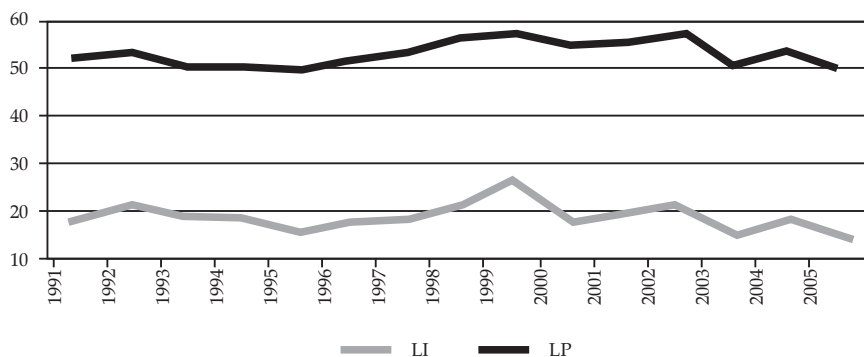
**Fuente:** Cálculos MERPD del DNP con base en las ENH diciembre (1991), ENH septiembre (1992-2000), ECH tercer trimestre (2001-2005). Las cifras para 1991-1995 son inseguras pues se basan en factores demográficos de expansión poblacional que no han sido revisados por el DANE (los ingresos laborales que por entonces tenían topes máximos no deben alterar, en principio, la estimación de la pobreza). Las cifras 2002-2005 se ajustaron a cuentas nacionales con base en las cuentas nacionales definitivas 2002 y en las reestimaciones del PIB 2003, 2004 publicadas en enero último; el dato 2005 es provisional y se basa en el crecimiento enero-septiembre 2004-2005.

**Cuadro 2. Pobreza e indigencia por ingresos (%) 1991-2003**

	1991	1993	1996	1997	1998	1999	2000	2003
Línea de indigencia	20,4	19,4	18,7	18,1	17,9	19,7	23,0	31,1
Línea de pobreza	53,8	51,7	52,8	50,3	51,5	56,3	59,8	64,3

**Fuente:** DANE, Encuesta de Hogares. Cálculos CGR con base en DANE ECV 2003. Las cifras para 2003 no son estrictamente comparables dado que en ese año se incluyen, además de los ingresos laborales, transferencias, ingresos de capital, activos y préstamos.

Según las cifras calculadas por la Contraloría General de la Nación en su informe "Evaluación de la Política Social 2003", se determinó que a pesar de la leve recuperación del producto nacional en los últimos años, no se ha podido disminuir el indicador de pobreza; al contrario éste se encuentra en valores muy elevados (64.2%); asimismo, al igual que se experimentó un aumento de 5 puntos de la población total por debajo de la línea de pobreza entre 1997-2000, según dicho informe este fenómeno se puede explicar en parte por la abrupta apertura comercial de los años noventa, acompañada del conflicto interno armado.<sup>8</sup>

**GRÁFICO 1. Evolución de la pobreza y la indigencia en Colombia**

Fuente: cálculos MERP-DNP.

8 Contraloría General de la República (2004), "Evaluación de la Política Social 2003", Bogotá.

### 2.3. Pobreza medida por necesidades básicas insatisfechas

La metodología de necesidades básicas insatisfechas (NBI) permite evaluar las condiciones de infraestructura de vivienda, cobertura de servicios públicos y niveles educativos. Estos aspectos representan una medida de la pobreza estructural, distinta de la que se obtiene a través de los ingresos de la población, la cual está relacionada con el empleo y las variables del ciclo económico y se denomina pobreza coyuntural o pobreza por ingresos.

El NBI es un método directo de medición de la pobreza que se refiere a la satisfacción de necesidades básicas, mediante el indicador de necesidades básicas insatisfechas (NBI); en este indicador se considera pobre aquella persona o familia en cuyas condiciones de vida se cumple al menos una de las siguientes características:<sup>9</sup>

- Hogares que habitan en viviendas inadecuadas; en este punto se analizan las carencias habitacionales referentes a las condiciones físicas de las viviendas donde residen los miembros del hogar.
- Hogares que habitan en viviendas sin servicios básicos; en este punto se analizan las carencias de servicios de agua potable y eliminación de excretas.
- Hogares con hacinamiento crítico; se incluyen aquellos con más de tres personas por habitación (incluyendo sala, comedor y dormitorios y excluyendo cocina, baño y garaje).
- Hogares con alta dependencia económica; incluye aquellos donde hay más de tres personas que dependen de una persona ocupada y en los cuales el jefe ha aprobado, como máximo, dos años de educación primaria.
- Hogares con inasistencia escolar; incluye aquellos con al menos un niño de 7 a 11 años, pariente del jefe del hogar, que no asista a la escuela.

Sin embargo, han surgido profundos cuestionamientos a estas definiciones tradicionales,<sup>10</sup> básicamente por lo limitado de su alcance más que por su pertinencia; concretamente, Sen<sup>11</sup> ha insistido en que la utilidad no debe ser la

9 Muñoz (1999), "Los indicadores de pobreza utilizados en Colombia: una crítica" en *Pobreza y desigualdad: reflexiones conceptuales y de medición*, Bogotá, CINEP, Universidad Nacional.

10 Entre los estudios que critican al NBI están: Boltvinik, J. (1991), "Conceptos y métodos de pobreza" en *Pobreza, violencia y desigualdad: retos para la nueva Colombia. Proyecto Regional para la superación de la pobreza*, Bogotá, PNUD; May, E., *Pobreza en Colombia*, Bogotá, Banco Mundial-Departamento Nacional de Planeación.

11 Sen, A. (1992), *Inequality reexamined*, Harvard University Press.

única medida del bienestar, sino que debe complementarse con información adicional sobre otros elementos constitutivos del bienestar.

Según los cálculos realizados por la “Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad” (MERPD) del DNP, se puede observar, de acuerdo con el indicador NBI una caída en el porcentaje de pobres a medida que mejoran las características de vivienda, el hacinamiento, la cobertura de servicios básicos y la escolaridad y que la demografía hace caer la tasa de dependencia (no obstante en los últimos años, las mejorías en este índice han tendido a estancarse). Entre 1985 y 2003 la población con una o más NBI pasó del 45.0% al 21.7%, y con dos o más del 22.8% al 6.3%. No obstante, durante la crisis del final de los años noventa se evidenció un incremento en la pobreza y la miseria medidas por este criterio, debido principalmente a una caída en la asistencia escolar.<sup>12</sup>

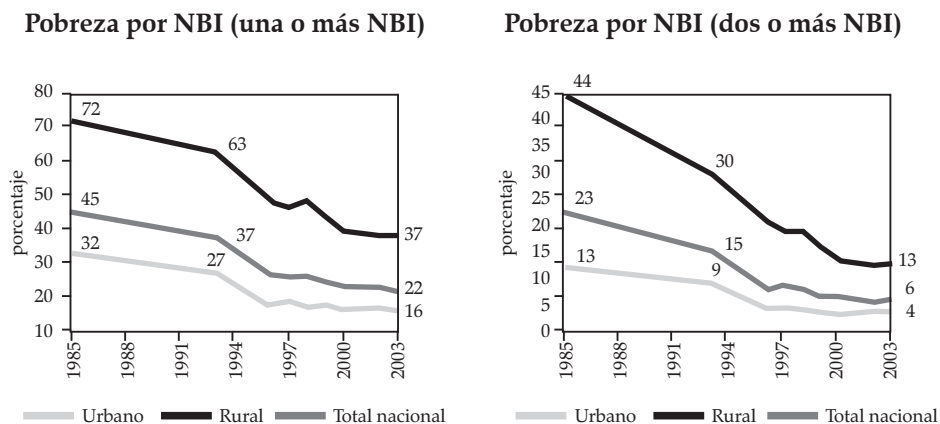
**CUADRO 3. Evolución del NBI (%) 1985-2004**

Años	Total	Miseria	Características Inadecuadas	Sin Servicios Básicos	Hacinamiento Crítico	Inasistencia Escolar	Dependencia Económica
1985	45.00	22.80	13.80	21.80	19.40	11.50	15.90
1993	37.20	14.90	11.60	10.50	15.40	8.00	12.80
1996	26.00	8.90	8.60	5.50	11.10	4.00	9.00
1997	25.90	8.60	8.00	5.40	11.30	4.20	8.90
1998	26.00	8.20	6.60	4.70	11.10	4.70	10.0
1999	24.90	7.30	6.80	4.00	11.20	3.90	8.80
2000	23.00	6.50	6.70	3.60	10.20	3.20	7.60
2001	22.70	5.66	5.90	3.99	9.31	3.24	7.60
2002	22.25	5.89	6.49	3.61	9.96	2.24	7.42
2003	21.89	6.41	6.46	4.35	10.30	2.07	6.72
2004	21.12	5.66	6.37	3.38	9.66	2.08	6.61

Fuente: cálculos del Centro de Investigaciones para el Desarrollo-CID, Universidad Nacional de Colombia.

12 Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad, “metodología de medición y magnitud de la pobreza en Colombia”.

**GRÁFICO 2. Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) 1985-2003, porcentaje de la población**



Fuente: 1985 y 1999, DANE, censos; 1996-2000, cálculos DDS-DNP con base en ENH; 2002-2003, cálculos PNDH con base en ECH.

## 2.4 Crítica a los métodos de pobreza, el índice de SISBEN como alternativa

En lo concerniente al indicador NBI se ha argumentado que la selección de las cinco variables mencionadas es arbitraria, y que podría ser reemplazada por otro conjunto de variables, de acuerdo con juicios de valor; además, en la medida en que la cobertura de servicios públicos y de educación pública mejoran, el indicador va perdiendo a lo largo de los años su capacidad discriminatoria porque la pobreza va cambiando de características.<sup>13</sup>

Por ejemplo, la utilización del ingreso como elemento para la definición de una política de subsidios llevaría a la conclusión errónea de que complementando dicho ingreso se lograría una distribución equitativa de las oportunidades; el error consiste en no considerar elementos que diferencian los logros alcanzados con el mismo ingreso, tales como educación, salud, libertad individual, posibilidad de elegir, y en fin, todos los elementos que permiten llevar el estilo de vida que cada cual considera deseable. Aunque el ingreso

13 De hecho, la proporción de personas que vivían en hogares con NBI, bajó de 37,3% en 1993 a 24,9% en 1999, básicamente por la mayor cobertura de servicios públicos y por la mayor asistencia escolar, Ramírez y cols., (2000), "Coyuntura económica e indicadores sociales" en *Boletín*, num. 26.

es un elemento clave para la realización de otros propósitos, es decir, es un medio para un fin, restringir la valoración del bienestar al ingreso deja por fuera importantes elementos que las personas consideran básicos para su realización y no se pueden conseguir con ingresos, como son la libertad y las posibilidades de participación en la definición de los marcos institucionales que limitan y modifican sus posibilidades.

Para superar las limitaciones de estos dos enfoques de pobreza, Amartya Sen avanza hacia el concepto de funcionamientos y capacidades; el primero se refiere a aquellos “seres” y “haceres” que pueden variar desde los más elementales —como estar bien nutrido, gozar de buena salud, evitar la morbilidad o la mortalidad prematura— hasta otros más complejos —como participar en la vida de la comunidad, disfrutar del autorespeto, etc—. Estos funcionamientos son elementos constitutivos del bienestar<sup>14</sup> en una sociedad definida en un tiempo y un espacio precisos. Las capacidades son un subconjunto de estas funcionalidades, deseables y posibles para un individuo o un grupo particular.

“La capacidad es pues un vector de funcionamientos que refleja la libertad de la persona de llevar un tipo de vida u otro”.<sup>15</sup> Tal como los bienes, en el espacio de las mercancías, reflejan la libertad de elegir de la persona, las capacidades, en el espacio de los funcionamientos, reflejan esa libertad de elección entre formas de vida posibles. Así pues, la capacidad es el conjunto de los grupos de  $n$  funcionamientos posibles; si aumenta el número de funcionamientos posibles, el conjunto de capacidades se extiende y, entonces, la libertad es mayor.

Para efectos prácticos de medición se pueden distinguir tres estadios de libertad, según se incluye en la medición la relación y el compromiso con los otros. El primero, que corresponde al estándar de vida, incluye los funcionamientos y capacidades; el segundo, agrega la simpatía o la antipatía, implica una noción más elevada de bienestar (*well-being*) porque valora explícitamente la relación con los demás. La tercera dimensión involucra el compromiso

---

14 Este concepto de bienestar\* se refiere al que Sen denomina *well-being*, y que para diferenciarlo del concepto de *welfare* se ha adoptado como convención distinguirlo con el asterisco. La diferencia conceptual expuesta por Sen consiste en que el *welfare* es un concepto basado estrictamente en la utilidad individual, mientras que el *well-being* incluye el componente de simpatía o antipatía hacia el otro.

15 Sen, A., *op. cit.*, p. 40.

(egoísta o altruista), en virtud del cual el individuo actúa como agente, en el sentido de que elige libremente, pero incluye consciente y voluntariamente las relaciones con los demás.<sup>16</sup>

La libertad de agencia puede llevar incluso a tomar decisiones que vayan en contra del bienestar. Ésta actúa, por ejemplo, cuando la persona estudia japonés todos los días, en contra de su bienestar. La decisión libre de estudiar japonés puede estar motivada por razones de muy diversa índole, como poder vender carros en Japón y enriquecerse, conocer la cultura oriental, o predicar con espíritu misionero una doctrina, etc.<sup>17</sup>

Ahora bien, ¿cómo medir los funcionamientos y las capacidades, o el logro de bienestar o de agencia? La pertinencia de esta pregunta radica en el hecho de que indicadores como el Índice de Condiciones de Vida (ICV) y el índice de SISBEN (I-SISBEN)<sup>18</sup> son intentos de investigadores colombianos como Castaño<sup>19</sup> y Sarmiento y González<sup>20</sup> por lograr una aproximación al enfoque de Sen, y complementar el indicador basado en ingresos corrientes para aproximarse al de capacidad de generar ingresos, o el ingreso ex ante, que Hicks considera como el más adecuado para medir el bienestar.

Es evidente, por supuesto, que en la medida en que las familias mejoran su capacidad de generar ingresos en un largo período (como resultado del mejoramiento en su estándar de vida), su libertad de elección será mayor. En este sentido, los indicadores I-SISBEN e ICV aportan elementos clave en la evaluación de bienestar\* de las familias, pues en la medida en que sus puntajes son mejores, y por lo tanto su capacidad de generar ingresos en un período largo es mayor, las combinaciones de funcionamientos que tendrán a su disposición serán mayores.

---

16 Cortés, D.; Gamboa, L.F. y González, J. I. (1999), "icv: hacia una medida de estándar de vida" en *Coyuntura Social*, num. 21, pp. 159-180.

17 *Ibid.*

18 Otro indicador es el índice de condiciones de vida (icv) desarrollado en Misión Social-DNP.

19 Castaño, E. (1999), "Comparación de la capacidad predictiva de un indicador aproximado de recursos basado en componentes principales cualitativas con otro basado en regresión", Misión Social, DNP (borrador).

20 Sarmiento, A.; González, J. I. y Rodríguez, L. (1999, noviembre), "Eficiencia horizontal y eficiencia vertical del Sistema de Selección de Beneficiarios (Sisben)" en *Coyuntura Social*, num. 21, pp. 107-126.



Es posible, dentro del marco de análisis propuesto por Sen, avanzar hacia la medición de algunos elementos constitutivos del estándar de vida. De hecho, la información sobre funcionamientos contenida en los indicadores I-SISBEN e ICV, como el nivel educativo o las condiciones de vivienda o acceso a servicios públicos, recoge los resultados de un esquema cooperativo que ha permitido que estas familias tengan esos bienes, y que en última instancia son el resultado de una elección colectiva que sobrepasa los límites de la elección puramente individual.

Los indicadores I-SISBEN e ICV lo son de estándares de vida, que por supuesto captan los funcionamientos logrados y por consiguiente técnicamente factibles y socialmente deseables para la sociedad colombiana, que además complementan la información que da el ingreso como medida de bienestar; en ese espacio evaluativo las familias son comparables. En este mismo sentido, en la medida en que tratemos de alejarnos de la definición simplista de la pobreza como falta de ingreso o como la insatisfacción de necesidades básicas, debemos aproximarnos a indicadores que recojan información sobre funcionamientos básicos, los cuales sirven de base para el mejoramiento de las condiciones de bienestar de las familias. El I-SISBEN responde claramente a esta exigencia; por ende no debe considerarse como una medida de la liquidez de las familias en el corto plazo, sino como una valoración de la capacidad de las personas, dentro de un grupo familiar, de tener un acceso a bienes y servicios durante un lapso de tiempo.

### 3. El índice sisben (I-SISBEN)

Una vez definido el concepto de pobreza, de acuerdo con los nuevos enfoques, y aclarado su alcance respecto de los indicadores LP y NBI, es preciso señalar que en los países en desarrollo se hace necesaria una herramienta que permita clasificar a las personas de acuerdo con su nivel de pobreza o estándar de vida. Esta necesidad no es tan clara en los países desarrollados, pues allí se cuenta con información suficiente respecto de los ingresos y la tenencia de bienes por parte de las familias. En dichos países esta información es suficiente para saber quién es pobre y quién no, a pesar de que se reduce a la definición simple de ingreso o riqueza, pero por la facilidad en la obtención de dichos datos y la mayor tolerancia a los errores de inclusión, de tal manera se establece la elegibilidad de los beneficiarios.

En los países en desarrollo, en cambio, no se cuenta con información detallada sobre estos aspectos, y más aun, cuando se cuenta con ella, solamente

se refiere a la población de mayores ingresos. Adicionalmente, la limitada disponibilidad de recursos para el otorgamiento de subsidios y el mayor número de personas elegibles para recibirlos, obliga a que la asignación se haga con mucha mayor precisión y se intensifiquen los esfuerzos para reducir el error de inclusión. Teniendo en cuenta estos puntos se ha desarrollado un tipo genérico de instrumento conocido como "Prueba de recursos basada en indicadores indirectos".<sup>21</sup>

### 3.1. Metodología de construcción del I-SISBEN<sup>22</sup>

En la construcción de un índice para la ordenación de las familias de acuerdo con su nivel de vida y de pobreza, generalmente se incluyen variables cualitativas y cuantitativas. Esto hace que la técnica tradicional del análisis de componentes principales no pueda ser empleada directamente en la construcción de un indicador ponderado, y que se deba emplear un procedimiento alternativo más general.

El procedimiento usado, que se denomina Análisis de Componentes Principales Cualitativas, asigna valores numéricos (cuantitativos) a las categorías de las variables categóricas, de forma tal que puedan ser empleadas junto con las variables cuantitativas en un análisis de componentes principales. Dichas cuantificaciones son obtenidas de manera que se guarde el máximo de información (maximización de la varianza de la primera componente principal) del sistema completo de variables. Una vez obtenidas las nuevas variables cuantificadas se emplea el Análisis de Componentes Principales Tradicional.

El procedimiento estadístico *Prinqual* permite definir elegir las variables que la teoría y la práctica encuentran importantes para definir el estándar de vida. El criterio de elección es la capacidad de discriminación de cada variable frente al nivel de vida, y su capacidad de explicar la varianza. El I-SISBEN está conformado por cuatro factores, los cuales a su vez incluyen un conjunto de variables. A continuación se listan los factores, sus variables y sus respectivos puntajes para el área urbana y rural de Colombia.

21 Grosh, M.E. y Baker, J. L. (1995), "Proxy Means Tests for Targeting Social Programs", LSMS Working Paper Number 118, The World Bank.

22 Para una descripción detallada de la metodología ver Castaño, E. y Moreno, H. (1994), "Metodología estadística del modelo de ponderaciones del Sistema de Selección de Beneficiarios de Programas Sociales SISBEN", Nota técnica No. 1, Misión Social, DNP.

### 3.2. Ventajas del I-SISBEN frente a la Línea de Pobreza y al NBI

Además de las ventajas conceptuales, en el sentido de medir la capacidad de las familias de generar ingresos en un período largo, y la conexión que existe entre esta capacidad y el acceso a una mayor libertad de elección, el I-SISBEN es un índice cardinal continuo y no es discreto como sus dos antecesores. Para resaltar esta diferencia clave es preciso ilustrar la manera como se calculan el NBI y la LP.

El indicador NBI diferencia tres alternativas solamente: necesidades satisfechas, una insatisfecha que significa pobreza, y dos o más insatisfechas que significa miseria. El indicador LP, por su parte, aunque es continuo, tiene graves deficiencias por la declaración de las personas. Los pobres no contabilizan el autoconsumo, ni diferencian los subsidios recibidos; los ricos no declaran todos los ingresos, ni el crecimiento de la riqueza.

A diferencia del NBI, el I-SISBEN permite una ordenación por suma, pues clasifica las personas en orden ascendente de mayor a menor pobreza, toda vez que sus componentes generan unos puntajes que se van sumando entre sí para arrojar valores, en una escala continua, entre cero y cien. La clasificación en orden de pobreza permite que efectivamente se haga la focalización, puesto que es posible saber quiénes son los más pobres entre los pobres para entregar subsidios de manera prioritaria. Además, permite determinar diversos “puntos de corte”, según las necesidades de cada uno de los programas sociales. A diferencia de la LP, el I-SISBEN mide variables observables y logra una mejor aproximación al ingreso ex ante (gasto salarial) medido por gasto/consumo.

Con el I-SISBEN, es posible que si los recursos son insuficientes para la población elegible, se otorguen subsidios primero a los más pobres (en pobreza extrema), y si los recursos superan la población elegible, se pueden otorgar subsidios a personas menos pobres, siempre y cuando se haya cubierto primero a los más pobres.

### 3.3. Puntos de corte: estratificación socioeconómica de la población colombiana

El I-SISBEN permite la clasificación cardinal de las personas de acuerdo con sus condiciones de bienestar. Sin embargo, por razones prácticas se puede establecer un criterio para saber qué personas o familias son elegibles para un subsidio y quienes no. Para este propósito se define un punto de corte por debajo del cual se es elegible, y por encima del cual no se es elegible; también, es posible establecer criterios para el cobro de pagos dentro de los programas

sociales en que esté participando el individuo.

Por estas razones se definieron los “puntos de corte” como aquellos que maximizan la verosimilitud de clasificar correctamente las familias como pobres y no pobres, teniendo como referencia el NBI y la línea de indigencia (LI); es decir:

- Se consideraba persona en indigencia a quien tuviera dos o más necesidades básicas insatisfechas y su ingreso fuera inferior a la línea de indigencia.
- Se consideraba pobre a quien tuviera una necesidad básica insatisfecha y su ingreso fuera superior a la línea de indigencia, pero inferior a 1,7 veces esta línea.

Este análisis permitió establecer que dichos puntos de corte eran los siguientes:

**CUADRO 4. Puntos de corte de los niveles para el Programa según puntajes**

Nivel Sisben	Zona urbana	Zona rural
sisben 1	0 – 36	0 – 18
sisben 2	36 – 47	18 – 30
sisben 3	47 – 58	30 – 45
sisben 4	58 – 69	45 – 61
sisben 5	69 – 86	61 – 81
sisben 6	86 – 100	81 – 100

Fuente: cartillas de SISBEN, DNP, Presentación (1994).

Estos puntos de corte han permitido que en el caso específico de salud se jerarquice el otorgamiento de subsidios a la población que queda en los niveles SISBEN 1 y 2; sin embargo, la existencia de estos puntos de corte generó incentivos perversos para la manipulación de la información, e incluso por parte de las autoridades locales para cambiar de zona rural a urbana algunas áreas del municipio.

#### 4. Evaluación del mejor indicador: eficiencia horizontal y vertical del I-SISBEN<sup>23</sup>

El indicador de eficiencia horizontal (EH) —error tipo I—, mide la capacidad de un indicador de captar aquella población a la que está orientado un programa basado en dicho indicador; en otras palabras, un indicador es más eficiente, en sentido horizontal, en la medida en que deja por fuera menos personas (o en general, unidades de análisis) de aquellas que pretende clasificar correctamente como beneficiarias de un programa.

Por eficiencia vertical (EV) —error tipo II— se entiende la capacidad de este mismo indicador de separar (filtro de) personas (o en general, unidades de análisis) que no sean elegibles para un programa dado; en otras palabras, un indicador es más eficiente, en sentido vertical, en la medida en que no permite que personas no elegibles sean incorrectamente clasificadas como elegibles.

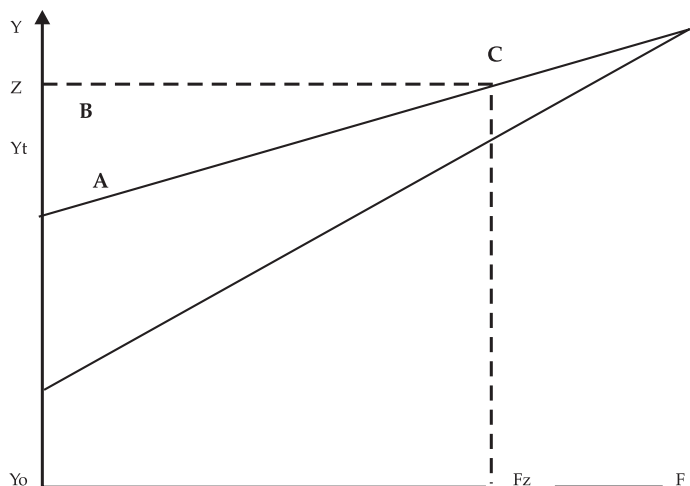
El gráfico 3 ayuda a diferenciar la eficiencia horizontal y la vertical. La primera permite saber si todos los pobres han recibido el beneficio que les corresponde, y la segunda capta si todos los que reciben el beneficio efectivamente son pobres. De acuerdo con los símbolos utilizados en la figura,

$$EH = \frac{A}{A + B} \quad (1)$$

La eficiencia horizontal (eh) es la relación entre el área A y el área (A + B). El área A representa a los pobres que, efectivamente, recibieron los subsidios. Y, de otro lado, B representa a los pobres que no fueron beneficiarios.

23 Sarmiento, A.; González, J. y Rodríguez, L. A. (1999), "Eficiencia horizontal y eficiencia vertical del Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales SISBEN", con base en el documento básico de Atkinson, A., "On Targeting Social Security: Theory and Western Experience with Family Benefits", pp. 29-31 en Van de Walle, D. (1995), *Public Spending and the poor*.

GRAFICO 3. Eficiencia (vertical y horizontal) de la focalización (momento uno)



Nota:  $y$  es el ingreso,  $y_0$  es el ingreso inicial, antes del subsidio,  $y_1$  es el ingreso después de realizada la transferencia,  $z$  es la línea de pobreza,  $F$  es el número de personas,  $F_z$  es el número de personas que están por debajo de la línea de pobreza. Fuente: modificaciones a partir de la gráfica de Atkinson, *op. cit.*, p. 30.

La eficiencia vertical es:

$$EV = \frac{A}{A + C} \quad (2)$$

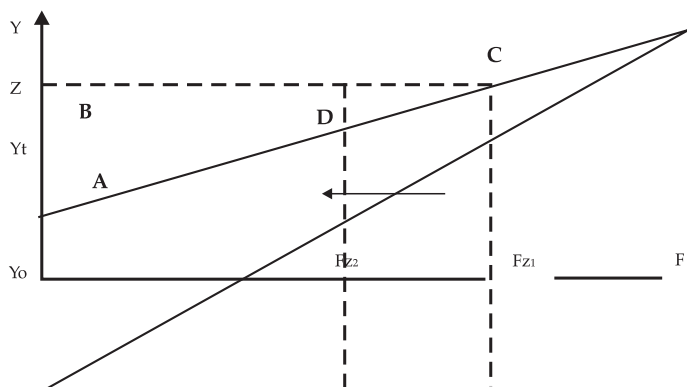
El área C incluye las personas que sin ser pobres reciben el subsidio.

Supongamos que la transferencia es exitosa y que el número de pobres disminuye pasando de  $F_{z1}$  a  $F_{z2}$  (Gráfico 4). Combinando las notaciones de los gráficos 3 y 4, tendríamos:

$$EH = \frac{AA}{AA + B} = \frac{(A - D)}{(A - D) + B} \quad (3)$$

$$EV = \frac{AA}{AA + D + C} = \frac{(A - D)}{(A + C)} \quad (4)$$

GRAFICO 4. Eficiencia (vertical y horizontal) de la focalización (momentos dos)



Nota:  $y$  es el ingreso,  $y_0$  es el ingreso inicial, antes del subsidio,  $y_1$  es el ingreso después de realizada la transferencia,  $z$  es la línea de pobreza,  $F$  es el número de personas,  $F_{z1}$  es el número de personas que estaban por debajo de la línea de pobreza antes de que la transferencia fuera realizada.  $F_{z2}$  es el número de personas que continúan por debajo de la línea de pobreza, una vez la transferencia se ha llevado a cabo.

Fuente: Modificaciones a partir de la gráfica de Atkinson, *op. cit.*, p. 30.

Las formulaciones 3 y 4 suponen que una vez realizada la transferencia, la información se actualiza. Si se mide la eficiencia con 1 y 2, y no con 3 y 4, resulta un sesgo al que llamaremos "de actualización", igual el área D. La metodología que utilizamos en los cálculos corrige el sesgo de actualización, ya que evaluamos la situación de los pobres después de subsidios.

El primer indicador utilizado para la comparación es el ingreso de los hogares medido a partir del gasto; una vez calculado el gasto de los hogares (incluyendo el autoconsumo), se clasifica por deciles, y se encuentra que si se asume el decil 5 como punto de corte entre pobres y no pobres, y como beneficiarios de programas sociales las personas en los dos primeros niveles de SISBEN, el I-SISBEN arroja una EH de 81,2% y una EV de 69,21%<sup>24</sup> calculadas en la Encuesta de Calidad de Vida 1997 (ver Cuadro 5). Para los cálculos más recientes se tomó la Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2003, donde se presentan los cálculos de los autores (Cuadro 6).

24 Sarmiento, A.; González, J. I. y Rodríguez, L. (1999, noviembre), *op. cit.*

**CUADRO 5. Eficiencia horizontal y eficiencia vertical del I-SISBEN ECV 1997**

Comparaciones	EH	EV
I-SISBEN vs.:		
Decil de gasto	81.21	69.21
LP	85.34	97.66
Decil de ICV	84.70	85.45

Fuente: Sarmiento, González y Rodríguez (1999).

**CUADRO 6. Eficiencia horizontal y eficiencia vertical del I-SISBEN ENCV 2003**

Comparaciones	EH	EV
I-SISBEN vs.:		
Decil de gasto	70.60	74.00
LP	75.4	73.3
Decil de ICV	68.4	70.00

Fuente: cálculo de los autores encv, 2003.

Según estos hallazgos, en 1997 un 81,21% de los pobres (considerados como aquellos incluidos en los primeros cinco deciles de gasto) están correctamente clasificados como tales, al asignárseles el nivel SISBEN 1 y 2; del mismo modo, se considera que hay un 30,79% de "colados" ( $EV=100 - 69.21$ ) en estos dos niveles de SISBEN (Cuadro 5). En el 2003, con el nuevo I-SISBEN, la inclusión de población pobre por decil (5) del gasto como pobres bajo el criterio del SISBEN es del 70,6 %. En la comparación hay una reducción de 11 puntos porcentuales, reduciendo su capacidad de maximizar la inclusión.

**CUADRO 7. Distribución de la población por nivel de SISBEN y por decil de gasto ENCV 2003**

Decil de Gasto	NIVEL SISBEN						TOTAL
	1	2	3	4	5	6	
1	1.743.853	1.714.045	639.252	30.183	.	.	4.127.334
2	1.457.784	1.728.632	940.597	100.416	.	210	4.227.640
3	1.072.717	1.946.644	1.040.536	243.341	.	.	4.303.239
4	816.321	2.193.696	1.369.487	183.008	9.793	1.190	4.573.495
5	559.153	2.035.313	1.521.611	290.291	242	.	4.406.611
6	287.385	1.707.933	1.826.991	277.031	2.133	1.859	4.103.331
7	187.563	1.411.230	2.012.073	249.326	21.619	1.591	3.883.401

Continúa



Continuación

8	90.826	925.735	2.068.656	328.287	93.434	33.812	3.540.749
9	45.330	522.503	1.887.189	386.257	294.361	154.382	3.290.021
10	17.324	175.471	946.732	317.685	660.622	754.283	2.872.116
Total	6.278.257	14.361.202	14.253.124	2.405.825	1.082.203	947.327	39.327.938

Fuente: cálculo de los autores, ENCV, 2003.

El mismo estudio de Sarmiento, González y Rodríguez compara el I-SISBEN con la medida de pobreza monetaria por línea de pobreza (LP), para lo cual se tomó el puntaje SISBEN de cada persona y se ubicó en cada uno de los seis niveles; luego el grupo de personas en cada nivel se dividió según si se encontraba por encima o por debajo de la línea de pobreza; este ejercicio arroja valores así: EH: 85,34% y EV: 97,66% en 1997 y de EH: 75,4 % y EV: 73,3 % (cuadros 5 y 6).

**CUADRO 8. Distribución de la población por nivel de SISBEN y por decil de ICV ENCV 2003**

Decil ICV	NIVEL I-SISBEN						All
	1	2	3	4	5	6	
1	1.423.828	1.461.051	257.215				3.142.094
2	1.263.936	1.530.842	1.079.432	62.071	316		3.936.597
3	1.296.974	1.577.666	1.328.468	222.268	1.360		4.426.736
4	935.922	1.998.636	1.154.547	282.912	1.893	978	4.374.888
5	534.615	2.073.574	1.337.319	295.807	27.408		4.268.723
6	381.470	1.837.681	1.790.747	305.347	4.365	50.755	4.370.365
7	230.724	1.388.906	1.997.744	342.786	203.712	101.599	4.265.471
8	128.744	1.399.845	1.922.171	257.784	56.268	49.521	3.814.333
9	70.615	812.635	1.920.406	344.503	274.779	176.608	3.599.546
10	7.476	268.035	1.450.460	290.743	510.469	566.914	3.094.097
Total	6.274.304	14.348.871	14.238.509	2.404.221	1.080.570	946.375	39.292.850

Fuente: Cálculo de los autores, ENCV, 2003.

El siguiente ejercicio comparó el I-SISBEN con el ICV; se aplicó el índice a todas las personas y se dividió por deciles, luego se compararon los seis niveles de SISBEN con los deciles de ICV; el punto de corte, similar al ejercicio sobre deciles de gasto, fue el quinto decil de ICV. Los resultados muestran la misma tendencia que los anteriores: entre 1997 y 2003 hay una importante reducción en la eficiencia horizontal y en la vertical (Cuadro 8).

Para el caso de 1997, la EH fue del 84,7% y la EV fue del 85,45% (Cuadro 5). En este trabajo también se analizó la EH y la EV calculadas por la Encuesta Nacional de Calidad de Vida de 2003. Se encontró que la EH es de 70,0% y la EV de 68,% (Cuadro 6), lo que equivale a decir que se quedaron 30% de pobres por fuera, y un 32,0% eran “colados.” En comparación con países desarrollados, la EH del I-SISBEN está en un nivel relativamente alto, pero en aquellos la EV es mucho mayor; esto se explica porque en esos países, dado que cuentan con mayores recursos, lo que importa es cubrir al mayor número de pobres, sin importar que se infiltren los no pobres.

En los cuadros 5 y 6 se ve claramente que la EH y la EV van mejorando dependiendo de si se compara el I-SISBEN con el decil de gasto, con el ICV, o con la LP. Ahora bien, si ninguno de estos tres indicadores equivale al estándar de vida “ideal” del que carecemos, surge la pregunta: ¿Qué tan eficiente es el I-SISBEN? Si se compara con la línea de pobreza, es claro que por su característica de medición de la liquidez o el ingreso corriente, este indicador no es tan adecuado, pues es evidente que cuando se compara con los deciles de gasto la eficiencia es menor; esto podría explicarse por la conocida tendencia de las familias a sub-reportar el ingreso monetario, y la mayor sensibilidad de la medición del gasto como *proxy* de ingreso; además, porque en el gasto se incluye todo el consumo, aun el que resulta de actividades realizadas por el hogar y que no pasan por el mercado. El nivel de gasto puede ser mayor que el nivel de ingreso correspondiente. De otra parte, la comparación con el ICV adolece de la alta correlación que hay entre este indicador y el I-SISBEN, pues utilizan variables muy similares. La conclusión que puede extraerse con certeza de este análisis es que la eficiencia horizontal (EH), cuando menos, está por encima del 81%, y la eficiencia vertical (EV) está por encima del 69%, en 1997; asimismo, la EH es igual al 70% y la EV a 74% en el 2003. Esto se puede considerar bastante bueno como indicador de pobreza robusto, pues en comparación con países desarrollados hay una mayor eficiencia vertical, lo que es un importante punto de comparación.

En cuanto a la eficiencia vertical del I-SISBEN, es conveniente adicionar la evidencia empírica reciente de 2003. En comparación con el ejercicio de Sarmiento, González y Rodríguez, este dato es cercano; si se toman como puntos de corte los niveles 1 y 2 de SISBEN y los primeros cuatro deciles de ingreso, el porcentaje de “colados” sería del 31,58% (EV igual a 69.21); pero si se toman los niveles 1 y 2 y los cinco primeros deciles, el porcentaje de “colados” sería del 16,41% (EV igual a 83.59).

Las diferencias con el estudio, más allá de dónde se hace el corte para el análisis, podrían explicarse porque cuando se estima el I-SISBEN a partir de la

encuesta de calidad de vida, la variable ingreso es mucho más controlada que cuando se obtiene en la encuesta SISBEN real, lo que hace que el ingreso en el primer caso sea mayor; otra posible explicación de esta diferencia tiene que ver con el incentivo que tienen las familias para distorsionar la información hacia abajo cuando saben que de la aplicación de la encuesta SISBEN depende el que resulten elegibles para un subsidio; este incentivo, por supuesto, no se encuentra en la aplicación de la encuesta de calidad de vida.

#### 4.1. Resultados de la comparación del I-SISBEN y el “nuevo I-SISBEN”

##### 4.1.1. El indicador aproximado de recursos basado en el predictor de una regresión de mínimos cuadrados

Como tercer argumento técnico se presentan los resultados de un reciente estudio de Elkin Castaño<sup>25</sup> sobre indicadores “aproximado de recursos” (*Proxy Jeans Test*). En dicho trabajo se realiza un ejercicio que también valida la robustez del indicador I-SISBEN. Este procedimiento se basa en considerar que el ingreso o el consumo es una aproximación a la *medición de bienestar* de los individuos y que existen variables de la vivienda o de los individuos que están estrechamente correlacionadas con él. Con este fundamento, Grosh y Baker<sup>26</sup> sugieren construir el indicador aproximado de recursos, como el predictor de una regresión donde la variable dependiente es el ingreso o el consumo per cápita del hogar (preferiblemente el consumo) y las variables explicativas constituyen un conjunto de variables de la vivienda o de los individuos que conforman el hogar, y que están correlacionadas con su bienestar. En general, la forma de la ecuación para obtener el predictor es:

$$y_i = \beta_0 + \beta_1 x_{1i} + \beta_2 x_{2i} + \dots + \beta_p x_{pi} + \varepsilon_i \quad (5)$$

Donde  $y_i$  es el logaritmo del ingreso (o del consumo), y las  $x_{ji}$  son las características de la vivienda y de las personas que la habitan, que están correlacionadas con el bienestar, los  $\beta_j$  son los parámetros a estimar por mínimos cuadrados y  $\varepsilon_i$  es el término de error aleatorio.

El predictor  $\hat{y}_i$  obtenido usando esta ecuación, es una medida aproximada del bienestar de los hogares y usando la línea de pobreza podemos directamente elegir la población potencialmente beneficiaria de un programa social.

25 Castaño, E. (1999), *op. cit.*

26 Grosh, M.E. y Baker, J. L. (1995), *op. cit.*

Ahora bien, como las variables explicativas que se usaron eran de tipo cualitativo (multicategóricas, en general) y cuantitativo, la regresión sugerida por Grosh y Baker no se puede realizar *directamente* sobre ellas. Para solucionar este problema, Castaño<sup>27</sup> empleó un procedimiento alternativo de regresión múltiple óptima, denominado MORALS. Este es un procedimiento de cuantificación de variables cualitativas que asigna valores cuantitativos a las categorías de las variables de forma que se maximice el coeficiente de *determinación múltiple* de la regresión. Young<sup>28</sup> y Young, de Leeuw y Takane<sup>29</sup> presentan una discusión del algoritmo. Una vez cuantificadas las variables explicativas, puede entrarse a una regresión de mínimos cuadrados. Una aplicación se encuentra en Castaño<sup>30</sup> Si suponemos que  $x_{ij}^*$  son las variables cuantificadas, entonces la ecuación para obtener el predictor del bienestar es simplemente,

$$y_i = \beta_0 + \beta_1 x_{1i}^* + \beta_2 x_{2i}^* + \dots + \beta_p x_{pi}^* + \varepsilon_i \quad (6)$$

Es decir, se corrió una regresión de mínimos cuadrados  $y_i$  sobre las variables cuantificadas  $x_{ij}^*$ .

La dificultad de comparar dos medidas alternativas de pobreza es que debe hacerse frente a una tercera medida para cada una de las medidas que se comparan. En este caso Castaño tomó como punto de comparación la línea de pobreza calculada a partir del gasto en la Encuesta de Calidad de Vida de 1997. No se trata entonces de la línea de pobreza que se calcula corrientemente con la declaración de ingresos de las encuestas de hogares de empleo. El ingreso calculado a partir de la declaración de los hogares tiene serias limitaciones, muy conocidas. El ingreso calculado a partir del gasto es una mejor medida porque incluye el autoconsumo, el pago en especie y las rentas que se obtienen por ahorros financieros y por posesión de activos. A continuación se presentan algunos resultados en los que se evalúa y compara el indicador I-SISBEN viejo y el nuevo I-SISBEN, tomando como referencia la LP definida por consumo, y basados en la ECV 1997, tanto para la zona urbana, como para la zona rural de Colombia.

27 Castaño, E. (1999), *op. cit.*

28 (1981).

29 (1976).

30 Castaño, E. (1999), *op. cit.*

#### 4.1.2. Resultados de la comparación del I-SISBEN actual y el “nuevo sisben” utilizando como fuente la Encuesta de Calidad de Vida de 1997

A) Comparaciones entre el I-SISBEN viejo y el “nuevo SISBEN” usando la línea de pobreza (LP)

Para la zona urbana:

a) Porcentaje de pobres identificados

Indicador de pobreza	% de pobres
LP	28,6
I-SISBEN (punto de corte=47)	18,5
“nuevo SISBEN” (punto de corte = 64.6)	29,8
NBI	12,7

Se observa que el I-SISBEN tiende a excluir (eficiencia horizontal (EH) —error tipo I—) aproximadamente 10% de los pobres identificados por la LP y 11% de los pobres identificados por el “nuevo SISBEN”. El indicador que menos identifica a los pobres es el NBI.

a) Porcentaje de pobres identificados simultáneamente

Indicador de pobreza	% de pobres
LP e I-SISBEN	43,0
LP y “nuevo SISBEN”	59,3

Se observa que el “nuevo SISBEN” está más próximo a la LP, pues el porcentaje de pobres que ambos reconocen simultáneamente es aproximadamente de 16%, mayor que en el caso del I-SISBEN.

Para la zona rural:

a) Porcentaje de pobres identificados

Indicador de pobreza	% de pobres
LP	72,8
I-SISBEN (Punto de corte=30)	54,6
“nuevo SISBEN (punto de corte = 52.6)	70,6
NBI	66,4

Se observa que el I-SISBEN tiende a excluir (eficiencia vertical (EV) —error tipo I—) aproximadamente 18% de los pobres identificados por la LP y 16% de los pobres identificados por el “NUEVO SISBEN”.

## a) Porcentaje de pobres identificados simultáneamente

<i>Indicador de pobreza</i>	<i>% de pobres</i>
LP e I-SISBEN	63,4
LP y "nuevo SISBEN"	79,1

De nuevo se observa que el "nuevo SISBEN" está más próximo a la LP, pues el porcentaje de pobres que ambos reconocen simultáneamente es aproximadamente de 15,7% mayor que en el caso del I-SISBEN.

## A) Comparaciones entre el I-SISBEN y el "nuevo SISBEN"

A continuación se presenta el porcentaje de pobres identificados simultáneamente por los dos indicadores:

Para la zona urbana:

<i>Indicador de pobreza</i>	<i>% de pobres</i>
i-sisben y "nuevo sisben"	80,3

El 80,3 % de los pobres identificados por el I-SISBEN es también identificado por el "nuevo SISBEN".

Para la zona rural:

<i>Indicador de pobreza</i>	<i>% de pobres</i>
I-SISBEN y "nuevo SISBEN"	97,7

En la zona rural, 97,7% de los pobres identificados por el I-SISBEN también es identificado como pobre por el "nuevo SISBEN".

En resumen, se puede deducir de lo anterior que el I-SISBEN tiende a cometer mayores errores de exclusión, comparado con la LP y el "nuevo SISBEN", tanto en la zona urbana como en la rural. El indicador "nuevo SISBEN" está más relacionado con el indicador de consumo per cápita del hogar que el I-SISBEN, a pesar de que el "nuevo SISBEN" no contempla como variable el ingreso. La mayoría de las personas identificadas como pobres por el I-SISBEN también son pobres según el "nuevo SISBEN" (80,3% en el caso urbano y 97,7% en el caso rural).

## Conclusiones

Colombia cuenta con varios indicadores de pobreza, los cuales pueden ser de tipo objetivo y subjetivo. Los de este último tipo pueden ser monetarios o no monetarios. Con los del primer tipo, por su parte, se busca el grado de percepción de pobreza de los hogares, mientras que con los últimos se busca medir la privación de estos frente a las privaciones básicas. En conjunto se busca que los indicadores sean cada vez más robustos; sin embargo, por decisiones políticas e ideológicas se utilizan indicadores para la asignación de recursos, como el NBI, en la distribución de las transferencias, como lo indica la Ley 715. Lograr que sean empleados indicadores como el índice de SISBEN o el ICV para la distribución de las transferencias, todavía es una propuesta técnica sin viabilidad política. Estos indicadores son una amenaza al orden establecido por el NBI. No hay voluntad política en los partidos representados en el Congreso para presentar un proyecto de ley que busque establecer el I SISBEN y el ICV como indicadores asignadores del gasto público.

Se ha demostrado con suficiente evidencia empírica que el I SISBEN y el ICV son mejores indicadores que el NBI y la LP, ya que éstos no logran captar en toda su extensión las privaciones existentes en una sociedad y son menos sensibles a los cambios que se presentan en ella. Solamente hace voluntad política para tomar decisiones de política pública e implementarlas con criterio técnico en la fórmula de las transferencias intergubernamentales.

El desafío está ahora en que el gobierno actual decida revisar los alcances y limitaciones del nbi como asignador de recursos públicos e implemente un indicador más pertinente. Es responsabilidad del Estado colombiano evaluar técnicamente los indicadores de pobreza más pertinentes para llegar a su objetivo.

## Referencias bibliográficas

Castaño, E. (1999), "Comparación de la capacidad predictiva de un indicador aproximado de recursos basado en componentes principales cualitativas con otro basado en regresión", Misión Social, DNP (borrador).

\_\_\_\_\_. (2000), "Variables para el nuevo indicador SISBEN", Misión Social, DNP (borrador).

Castaño, E y Moreno, H. (1994), "Metodología estadística del modelo de ponderaciones del Sistema de Selección de Beneficiarios de Programas Sociales SISBEN", Nota técnica No. 1, Misión Social, DNP.

- Castaño, R. A. (2000, julio-agosto), "Ingreso vs. estándar de vida: ¿Qué es lo que mide el SISBEN?" en *Revista Hospitalaria*, pp. 3-7.
- Colombia, Ministerio de Salud (2000), "Evaluación del SISBEN: eficiencia y eficacia institucional del proceso de identificación, clasificación y selección de beneficiarios" (borrador).
- Cortés, D.; Gamboa, L.F y González, J. I. (1999), "icv: hacia una medida de estándar de vida" en *Coyuntura Social*, num. 21, pp. 159-180.
- Sarmiento, A.; González, J. I. y Rodríguez, L. (1999, noviembre), "Eficiencia horizontal y eficiencia vertical del Sistema de Selección de Beneficiarios (Sisben)" en *Coyuntura Social*, num. 21, pp. 107-126.
- Grosh, M.E. y Baker, J. L. (1995), "Proxy Means Tests for Targeting Social Programs", LSMS Working Paper Number 118, The World Bank.
- Muñoz, M. (1999), "Los indicadores de pobreza utilizados en Colombia: una crítica" en *Pobreza y desigualdad: reflexiones conceptuales y de medición*, Bogotá, CINEP, Universidad Nacional.
- Nina, E. y Aguilar, A. (1998, abril), "Las contribuciones de Amartya Sen al estudio de la pobreza monetaria y la desigualdad económica" En *Cuadernos de Economía*, num. 29, pp 1-16.
- Ramírez, C., Delgado, C. L. y Baldión, E. (2000), "Coyuntura económica e indicadores sociales" en Boletín, No. 26, Departamento Nacional de Planeación, Sistema de Indicadores Sociodemográficos para Colombia- SISD.
- Sen, A. (1992), *Inequality reexamined*, Harvard University Press.
- Sen, A. (1999), *Desarrollo y libertad*, Bogotá, Planeta.
- \_\_\_\_\_. (1995), "The Political Economy of Targeting" en Van de Walle, D. y Nead, K. (eds.), *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*, The World Bank.
- \_\_\_\_\_. (1999), *Development as Freedom*, New York, Alfred A. Knopf.
- Vélez, C. E. y Castaño, E. (1995), "Consideraciones sobre la aplicación de los puntos de corte SISBEN" (borrador).



# MODELLING A TWO - ACTOR NEGOTIATION PROCESS IN A CONFLICT CONTEXT

## MODELO DOS - PROCESO DE NEGOCIACIÓN DEL ACTOR EN UN CONTEXTO DE CONFLICTO

*Manuel Ernesto Salamanca<sup>1</sup>*

*Daniel Castillo M.<sup>2</sup>*

Recibido: 28/02/07

Aprobado evaluador interno: 09/04/07

Aprobado evaluador externo: 12/04/07

### **Abstract**

*From the concept of intractability of armed conflicts, this article intends to develop a modelling exercise of negotiation between the actors involved. Through representation this joint, conceptual effort examines relations between elements constituting a negotiation process, assuming that the possibility to negotiate is a way to overcome deep-rooted, protracted, resolution-eluding conflicts. The model conceived is, at the same time, a working hypothesis and a functioning conclusion on the possibilities of negotiation from actors choices.*

**Key words:** *modelling, complexity, armed conflict, negotiation, intractability, conflict resolution, representation*

### **Resumen**

*Desde el concepto de intratabilidad de los conflictos armados, este artículo pretende desarrollar un ejercicio de modelamiento de una negociación entre los actores involucrados. A través de la representación, este esfuerzo conjunto y conceptual examina las relaciones entre los elementos que constituyen un proceso de negociación, asumiendo que la posibilidad de negociar es una forma de superar los conflictos arraigados, prolongados y que han*

---

1 PhD Marie Curie Guest Postdoctoral Researcher EU Commission – Department of Peace and Conflict Research, Uppsala University Researcher – Teacher, political science and International Relations School Pontificia Universidad Javeriana.

2 Phil PhD Candidate CIRAD, Université Paris 10 – Nanterre’s Teacher, School of Rura and Environmental Studies Pontificia Universidad Javeriana.

*eludido iniciativas de resolución. El modelo concebido es, al mismo tiempo, una hipótesis de trabajo y una conclusión funcional sobre las posibilidades de la negociación desde las decisiones de los actores.*

**Palabras clave:** *modelo, complejidad, conflicto armado, resolución del conflicto, representación.*

The following exercise is a representation effort. It intends to theoretically and graphically discuss the reach of a modelling technique in order to apply it to the analysis of armed conflict. It departs from the assumption that armed conflicts may evolve from intractability to tractability through processes of negotiation. Intractability of political, violent conflicts seems to pose a big problem for the field of conflict analysis and resolution of disputes.<sup>3</sup> In fact, the question of deep-rooted, violent conflicts and their apparent resistance to well intentioned techniques of conflict settlement, to put it simply, engenders conclusions like assuming that certain situations are eternally violence-prone, do not belong to the interest of the usual mediation and negotiation agents, and thus should be left to their inner process of exhaustion. Internal conflicts should not be all remediable, and in that sense some appear even as incurable, which makes them eligible to fulfil their own destiny of irresolution, establishing a crucial difference between the irresolvable ones and “those with reasonable prospects of resolution, should preoccupy us”.<sup>4</sup> This paper does not agree with the tragic vision of intractable being synonymous with incurable. Intractability here is understood as a *temporary* condition of certain confrontations. Though sometimes long, this condition is mainly evolving, meaning that a conflict might transform itself from intractability to tractability, which also implies that it can re-evolve towards intractability, and so forth. Conflict life, if not cyclical, might be seen as a continuum.<sup>5</sup>

One might then presume that an intractable confrontation is a situation of conflict in which two (relative) conditions are present:

- 
- 3 Crocker, C.; Hampson, F. & All, P. (eds.) (2004), *Taming Intractable Conflicts. Mediation in the Hardest Cases*, Washington, USIP; Kriesberg, L. (2003), *Constructive Conflicts. From Escalation to Resolution*, Rowman and Littlefield Publishers, Maryland; Mitchell, C. (1997), “Intractable Conflicts: Keys to Treatment”, Gernika Gogoratuz, Work Paper no. 10, Gernika.
  - 4 Keane, (1996, May-Ago), “Transformacoes estruturais da esfera pública” en *Comunicacao e Política* Vol. 3, no. 2, pp. 6-28.
  - 5 Galtung, J. (1993), *Peace Studies: Peace and Conflict; Development and Civilization*, class notes, author’s manuscript, Schlaining, Austria.

- a) They are long, protracted conflicts (*relative* condition);
- b) They are irresolvable (*relative* condition) in the sense that they have eluded diverse attempts of a negotiated agreement as settlement.

The combination of duration and non resolution results in the intractability of the confrontation though it is clear that the limits of the concept are not clearly defined: how long is long? How deep is deep? How wide is wide? This is the reason to call the above conditions *relative*. It is not possible to say from *when* an armed confrontation is considered *long* or *protracted*, neither when it *objectively* has become difficult to resolve. To do so, one could think of the number of peace settlement initiatives through which certain confrontation has gone through, and the ways by which their forms of success and failure determine bigger or lesser violence intensity. In the same manner, this operation could be carried out *inversely*: analyse in which forms violence influences the development of the negotiation processes tending to armistice.<sup>6</sup>

Nonetheless, Putnam and Wondolleck<sup>7</sup> suggest levels of objectivity to determine what intractability really is by their variable dimensions: *divisiveness*, because of the level of division they generate and the multiple types of polarization they imply; *intensity*, focused on their levels of emotion involved and the types of compromises that warriors assume with the conflict; *pervasiveness*, by the way a conflict spreads and wells on human lives; and the most important, *complexity*: the authors understand it as resulting from the various interwoven issues and the layers of social systems in which the conflict resides. This deserves a deeper reflection, according to the purposes of representation of this work.

Having said this, what then is *representing* a conflict? It is, on the one hand, choosing a conceptual framework from which the representation operation can be carried out. In fact, this document will presume that such a framework is system dynamics, and that conflicts are systems, thus susceptible of representation through diverse methodologies. It is, on another dimension, an operation of *simplification*, by which a social phenomenon can be reduced to a point of visibility and reduced to a level of conceptual *manipulation*, hypothetically operated and informed with data.

6 Höglund, K. (2004), *Negotiations amidst Violence. Explaining Violence-Induced Crisis in, Peace Negotiation Processes*, Interim Report IR-04-002, International Institute for Applied Systems, Austria.

7 Putnam, L. & Wondolleck, J. (2003), "Intractability: Definitions, Dimensions and Distinctions" in *Making Sense of Intractable Environmental Conflicts. Concepts and Cases*, Washington, Covelo, London, Island Press.

Nonetheless, very paradoxically, reduction and simplification can only result from the condition of complexity of the situations that are going to be represented. In fact, complex as armed conflicts generally are, in terms of grasping their nature it is necessary either to carry a selective, partial analysis, or to select a specific characteristic or situation of the conflict in order to represent it. *Totality* is impossibility, but aggregation is a way to gather pieces of reality in order have a better understanding of the complex phenomena feeding a dynamics of conflict.

It could be a matter of *scale*, or proportion given the fact that we can only observe phenomena from a *point of view*. From a *strategic* approach to the dynamics of armed conflict, one could assume that an armed conflict is a relation of violent exchange between at least two factions with diverse levels of organization, each having its own internal structure and power hierarchy. Organizations with high level of coordination produce results of action visible at the larger scale, while fractioned entities acting within the dynamic of a conflict reduce the level of visibility of their actions to a more detailed scale.<sup>8</sup> This means that the more fractioned a certain organization is when it gets involved into a dynamic of conflict, the more specific the analysis that must be carried out, for its level of action belongs to the specificity of its own internal, fractioned structure.

Of course, this adds to complexity, and if, as Bar-Yam puts it, “complexity is a measure of the number (variety) of possible ways a system can act”,<sup>9</sup> then one can presume that the environment where the action is undertaken may itself acquire a higher level of complexity because of the complexity of the actors’ exchange (i.e. violent agencies), that is their way of building a relationship.

For the case of an armed conflict such a relation is based on exchanges of violence, being these overt or latent (direct use or threat of violent action). Such exchange, key to understanding the basis of a relationship of violent nature, is in some form the motive of the system of conflict functioning, being necessary then to explore it, characterize it and hopefully model it, in order to identify patterns or common features of violent exchanges between organizations.

---

8 Bar-Yam, Y. (2007), *Complexity of Military Conflict: Multiscale Complex Systems Análisis of Litoral Warfare*, [en línea], disponible en <http://necsi.org/faculty/bar-yam.html>, p.1 New England Complex Siytems Institute, last consulted February 2007.

9 *Ibíd.*

This work intends to do precisely that: reduce to *representation* the complex dynamics of a conceptually intractable armed confrontation having in mind the process of it becoming tractable. In doing so, the representation process intends to identify common phenomena and divergent situations leading to the situations considered to be *intractable*. It will also suggest the paths of action by decision makers (actors of conflicts) that may lead or not to tractability, understanding this latter concept as a point in which the conflict becomes negotiable. The work also assumes that the partial views it will represent, being these related to the decision processes of actors involved directly and indirectly in the process of confrontation, will provide a notion about the *general* system of conflict they belong to. This is not an operation of *addition*, but of *aggregation*, taking into account the paradoxical levels of inclusion upon which system dynamics is based.<sup>10</sup>

In fact, one can presume that a conflict is a system of interrelations between contending parties. This system (not yet deeply defined) has no option but to be included into another interrelation system (i.e. a political environment, a country, a territorial entity), though it is completely and substantially different from the latter. And, nonetheless, it functions as a completely different set of elements and relations, fulfilling at the same time a function of *total* differentiation and *total* equivalence for, being included, is at the same time *part* of the inclusive system and *other* than it.

Keeping this into account, it is possible to understand the value of complexity when interpreting social dynamics, such as conflicts. When taking complexity as a framework for analysis, one can say that the aggregation of fractions may produce a more general, holistic view of the situation's specificities. In fact, complex interpretations provide a broad view of a panorama, in the sense that the smaller the levels of description, the more there is to describe in detail and vice versa, noting that "at each scale the entire system is being described, not just a part of it".<sup>11</sup>

The system dynamics approach to analysis of social situations will provide us with tools that may be of use to have combined information at the macro and micro levels,<sup>12</sup> in the sense that some interactions might be taken at the

10 Luhmann, N. (2002), *Introducción a la teoría de sistemas. Lecciones publicadas por Javier Torres Nafarrete*, México, Universidad Iberoamericana.

11 Bar-Yam, Y., *op. cit.*

12 Salamanca, M.; Castillo, D. y Stover, M. (2006), Pilot Study for the Project "A Participative Strategy for the Management of Conflict in Colombia's Sumapaz Zone", Universidad Javeriana, Columbia University.

micro-levels in order to have a clearer picture of the macro systems where events of confrontation take place. In fact, rationalities functioning and interacting and adapting or mal-adapting to diverse transformations and situations might be a sort of indicator of the general system functioning. It becomes then necessary to grasp that the nature of collective action becomes a matter of analysis in order to understand the relation between the micro levels of decisions taken within social systems and the macro levels of the functioning of such containing systems.

The latter implies that the type of analysis that will be carried out through this comparative analysis will intend to be multi-layered. Multi-layered, in this case, does not mean that a layer of reality covers another, or superimposes to another, but that events and relations occur in a simultaneous manner in which a hierarchy of facts cannot be constructed: in fact, no relation of simple causality will help to understand reality, and even less to *represent* it in a comprehensible form. Representation is not reality and does not intend to replace it. But certainly, representation is here intended to bring a degree of visibility to the interpretation of a social dynamics such as conflict while getting into the depths of multi-causality. This is the reason to undertake a multi-layered operation of representation, having on one hand the decisions taken by social systems such as organizations involved in conflict and on the other the realm where the exchanges between factions take place.

It is pertinent to follow Sterman in order to understand why the representation of complex systems might be enlightening to comprehend their functioning and relations of multi-causality. It will be presumed that a certain confrontation (with the potential of becoming violent) *behaves* as a system of relations and elements, such as actors, situations, acts (agencies) and communications interrelating all of them. There is, nonetheless, a clarification that must be made: though system dynamics has been widely applied to biological systems, this is not a "biologization" of a conflict dynamics.<sup>13</sup> Simply put, but not only because of that, the fact that a great value on non-rationality is taken into account when representing the systems considered is a proof of how non biological or physical this description operation shall be.

In order to establish the basis of a conceptual framework, the piece will combine two different and presumably complementary approaches to systems and to system dynamics applied to social systems. On the one hand, a theo-

---

13 Luhmann, N. (2002), *Introducción a la teoría de sistemas. Lecciones publicadas por Javier Torres Nafarrete*, México, Universidad Iberoamericana; (1995), *Social Systems*, Stanford, Stanford University Press (from the original in German: (1984), *Soziale Systeme: Grundriss einer allgemeinen Theorie*).

retical, basic approach elaborated by Niklas Luhmann in his "Social Systems", and on the other a more practical, model-design orientation drawn by John Sterman in his "Business Dynamics – Systems Thinking and Modelling for a Complex World" (2000).

It seems plausible to assume, with Sterman, that "complex systems are in disequilibrium and evolve" and that "many actions yield irreversible consequences". In the case of an act of violence, just to give an example, it is notorious that once an act of violence has taken place it cannot have not taken place. It is also presumable that the instability characterizing the dynamics of conflict (in general – not only armed) derives from the many variables and multi-causal combinations that one can think of in terms of greed, grievances, values, resources, beliefs and motivations of actors in contention sharing a space and a moment in time. Since the variation of variables can occur simultaneously, interpretation can become confused (Sterman). But grasping it is a matter of recognizing what complexity and systemic are about, where they coincide and where they determine each other (Luhmann).

To start, it is possible to be basic: in a projection (and applied development) of Sterman's categories explaining that "Dynamic complexity arises because systems are..." to certain basic concepts of conflict interpretation of analysis, one can presume:

1. Systems of conflict are *dynamic*: if all is change, instability situations such as conflicts can be nothing but change. In fact, the life of a conflict might be drawn as a continuum of constant transformation that *starts with* transformation. The emerging moment of a contradiction or problem evolving into a confrontation<sup>14</sup> implies that there is a point in time in which there is at least a dramatic change in the conditions of a certain environment: that in which the situation of conflict begins to occur. This implies that the relation of actors also transforms into a conflict one, and that contention is now the nature of their exchange.
2. Since systems of conflict are "*tightly coupled*" it is crucial to understand that the perceptions of actors involved in a conflict situation is *in relation with* the realm they are involved in and the other actor(s) participating more or less actively in the contention situation.<sup>15</sup> In fact

14 Galtung, J. (1993), *Peace Studies: Peace and Conflict; Development and Civilization*, class notes, author's manuscript, Schlaining, Austria.

15 Salamanca, M. (2000), "Democracia y resolución de conflictos políticos" en *Papel Político*, num. 11; Valenzuela, P. (1996), "El proceso de terminación de conflictos violentos: un marco de análisis con

actors decide, in confronting other's interests, a relation of rivalry or cooperation; and regarding the realm they are immersed in, they can decide whether they compete for a certain good of interest or not.

3. Systems of conflict are governed by *feedback*: beyond the evidence of the logic of contention, in which it is plausible to presume an exchange of bargaining or even aggression (in the case of violent conflicts), the actors feeding each other's decisions with decisions more or less rationally taken while facing the contender's choices, change the panorama of the system containing them as systems of collective nature. From these decisions of contention, new scenarios emerge, thus the general scenario is inevitably and constantly transformed.
4. There is *non-linearity* in the functioning of the exchange of contention decisions, nor in the response of the system to the logic of contention. In fact, one cannot presume that in the logic of contention the response of a given actor will be equivalent or based on reciprocity in relation with the other actor's. It is also unpredictable the degree of affectation that a certain containing system will suffer because of the non reciprocal logic of action-reaction carried by the systems of decision takers included.
5. The system of conflict is clearly *history-dependent*: conflict does not occur anywhere (there is a *topos* for every conflict) and is certainly informed by its own self-referential history of contention. This means that the framework to carry a dynamic analysis of contention has to be time-dependent and historically informed. Just as what has happened cannot have not happened, things happen because of a multiplicity of causes and contexts, all relative to a moment or moments in time.
6. The system of conflict tends to *self-organization*: the narratives of actors of conflict<sup>16</sup> and the decisions they take affect the general system in a definitive form, very much unpredictable. In fact, the *adaptation* (Luhmann, Sterman) processes derive in an organization in which the system adapts to the transformation caused by actors, while at the same time the agents of contention adapt themselves to the other

---

aplicación al caso colombiano" en *Papel Político*, num. 3; (1998), "Intermediación y resolución de conflictos violentos" en *Papel Político*, num. 8.

- 16 Feldman, A. (1991), *Formations of Violence- The Narrative of the Body and Political Terror in Northern Ireland*, Chicago, Londres, University of Chicago Press; Apter, D. (1977), "Political Violence in Analytical Perspective" in Apter, D. (ed.), *The Legitimization of Violence*, New York, New York university Press, pp. 1 - 32.



actors and to the transformation of the system, in a successive stream of feedbacks. Organization of the system is, then, self-referential and constantly altered by following its own changing rules.

7. The system tends to *adaptation*: organizations and persons “learn” from experience, just as systems “learn” from the behaviour of the subsystems, such as human organizations, composing and determining them. Then, the goals of actors and systems themselves may vary through time, re-conducting history and the functioning of the diverse containing systems related between them through processes of aggregation.
8. Systems of contention may be *counterintuitive*: no single, neither proximate or structural causes may explain the nature of an event by themselves; neither an event may derive *logically* from a given act. Agents of contention act and react guided by rational and non-rational aspects of their own self-organization and personalities. As such, there is no linearity of events, thus intuitions or presumptions about the behaviour of organizations and systems may frequently fail.
9. Systems of conflict may tend to be *policy resistant*: being non-predictable, self-referential and self-organizing, dependent on decisions of rational and non-rational nature, the systems of contention may not be obvious in their functioning, neither in the application of initiatives or policies to resolve them. For the cases this work will take into account, the only obviousness can apply to the fact that resolution policies have constantly and frequently failed.
10. Systems of conflict are certainly characterized by *trade-offs*, not only because actors of conflict may tend more or less to negotiations, again the obvious, but in a broader sense: exchanges of information, determined by levels of communication and of penetration of systems within systems, result in affectations and feedback cycles between realms, organizations and people.

If the discussion has been conducted towards representing intractability of armed confrontations, it certainly must include a component in which the process towards tractability is also taken into account. One could say that tractability comes when, all of a sudden or in a process, conflicts become ripe enough so that negotiation is the path that follows in the dispute’s dynamics. Models of ripeness have been widely discussed, and go from the conscience of armed actors about their own tragedy if the fighting does not end, towards the positivity of finding in negotiation an opportunity to

overcome violence.<sup>17</sup> Though processes of armed confrontation may tend to be long, it is possible also to assume that ripeness arrives in an instant, a point in which the decision to negotiate emerges from a process of long, collective construction of diverse types of confidence between enemies.

Such dynamics results from political needs or military needs by which actors need to change perspectives. In fact, one could describe such transformation as a very complicated, sometimes unwilling, change of perceptions. It is a starting point in which, for reasons covering from politics to the recognition of self inability to win an armed contention, the collective rationality must obey the leaders' command in order to think the unthinkable - that is, perceiving the enemy as someone with the dignity of a recognisable, legitimate, worthy, counterpart. This is another twist of the nature of collective action: hierarchies may indicate that the history of hostilities has to change, in order to start talking politics; and then, if the negotiation succeeds, sign peace.

The warrior's honour is again challenged, in terms of the multiple transformations it is subjected to: first, from individually having the options of not being a contender – enemy, to start belonging to a certain collective logic by which a person must obliterate rivals in the name of the group's rationality; second, to develop an enemy-enemy relation in a specular manner with individuals whose status is that of the one to obliterate; third, when politics arrive, the common rationality indicates that a certain confidence building process needs to be started, since the objectives of the battle have changed and are to be replaced by the logics of dialogue.

Certainly, simplified as it has been presented, the above process cannot be easy. And it cannot be not because peace is not desirable, but because people act and feel, and they are not simply rational in all circumstances, especially if rationality (when a group or collective matters) is subjected to tremendous changes during its timeline. In fact, for combatants, peace may be traumatic, not because they do not desire it, but because the incertitude it brings are as big as the engagement as the fight.

On the one hand, one cannot forget that, in building confidence preparing the field for a negotiation or peace agreement, the steps and measures are to be taken collectively with those who have been enemies up to the start of the contacts. It is the enemy that the combatants are now to deal with, in

---

17 Mitchell, C. (1997), "Intractable Conflicts: Keys to Treatment", Gernika Gogoratz, Work Paper no. 10, Gernika.

a different, dialogical reason that indicates how all of what was perceived before of foes is now and suddenly, not held true.

On the second hand, the so called opportunities of the negotiation, usually perceived through the rationale of politics, have to be translated into a communal rationality by lines of power in which the former combatants are simply forced to understand. This occurs, needless to say, because the interpretation is in general an individual operation that, once again, is here transformed by no natural means in a communal one.

The combatant – ex-combatant by means of politics – becomes a dialogical subject that was only self-referential before (his decisions did not regard the good for his enemies, in fact they regarded their bad). If he understands, that is a different matter. Again, he is brought to behave and believe collectively, in terms of the group's welfare and interest: the combatant sacrifices again, this time through the believing act of getting to know that everything that he was asked to do before is not correct anymore. He has to believe and act differently, because the common good of his coreligionists, and more, because the concept of the common good has been extended to his former enemies. Negotiation and reconciliation are so, conceptually, proven to be not easy tasks.

Levels of confidence certainly affect the way people interact. It has been proven by diverse economic experiments,<sup>18</sup> that regarding the administration of Common Pool Resources (CPR), people reach agreements and change their behaviours according to diverse levels of confidence they build between groups. In fact, this is the overcoming of the famous tragedy of the commons, according to which rational actors face their fate of being rational and thus exhaust the common goods for they have no reasons to organize themselves in order to reach strategies for sharing.

This work does not intend to be as simple as an extrapolation of the science behind the theory of management of common pool resources to the levels of the ways in which people, firstly, get involved in armed conflicts and then, secondly, resolve them through negotiation. But certainly one can think about a certain level of conceptual common goods that can be understood as resources by which common rationalities may compete and / or cooperate.

---

18 Ostrom, E. (1990), *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press; Castillo D. & Saisel A. (2005), "Simulation of common pool resource field Experiments" in *Ecological Economics*, 55, pp. 420-436.

Having said this, one can presume that at the level of complete and radical non-cooperation, one finds conflict (and even violent means) as a way to resolve disputes; one can also presume the contrary, which is that cooperation leads towards a common, agreed upon administration of such conceptual goods, and that is towards negotiated agreements.

Let us then, try to describe what from the common pool resource theory may be of use in order to describe a way in which disputes may be thought about, both in terms of analysis and resolution. The discussion must evolve in a very systematic form, from the basics of understanding how the dispute may emerge, how the management of the goods may occur, and how the conflict may be resolved. It is basic in a dual manner: both because it can be at the basis of the emergence of the dispute, and because it can be somehow fundamental.

### **Common goods in a peace and negotiation process: what is a good, and what is a common**

One could think of goods as consumable resources belonging to the public realm of societies or to the realm in which human beings must compete for them. The first are goods not subject (at least conceptually) to exclusion mechanisms. The second are subject to exclusion processes, for while appropriated by one of the stakeholders they are taken out of reach to the other. Usually, firsts are the first are thought of as public goods, while the second are seen more as Common Pool Resources (CPRs).<sup>19</sup> Theoretically, public goods, by being public, are not for the people to compete, for their use is guaranteed to everybody. Air is a good example. Though in the current days it may not be so, air is supposed to be as public as it can be, since everybody is entitled to breathe it and formally no competition should be conceivable over this resource.

Ostrom has widely discussed the nature of goods, through theoretical and experimental evidences.<sup>20</sup> It is worth quoting literally: "Private goods,

---

19 Hardin, G. (1968), "The Tragedy of the Commons" en *Science*, num. 162, pp. 1243-1248; Ostrom, E. (1990), *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press; (1988), "A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action" in *The American Political Science Review*, Vol. 92, num. 1, pp.1-22; (2006), *Rules, Games & Common Pool Resources*, Michigan University Press.

20 Ostrom, E. (2006), *Rules, Games & Common Pool Resources*, Michigan University Press.

which are characterized by the relative ease of exclusion in an economic and legal sense and by subtractability, are the commodities best analyzed using neoclassical economic theory of markets. Public goods are the opposite of private goods in regard to both attributes. Toll goods (sometimes referred to as club goods) share with private goods the relative ease of exclusion and with public goods the relative lack of subtractability. Common pool resources share with private goods the subtractability of resource units and with public goods the difficulties of exclusion.”

The theory of the Common Pool Resources states that some potential or actual users may be excluded, mainly in terms of the scarcity of a certain resource, or the perception of the scarcity of a certain resource by the actors contending for it. That is the reason for economists to drive the discussion on CPRs towards the proper administration of them, and to the institutional arrangements that humans reach in order to share such resources, collectively. As such, this is one of the reasons to have collective action as one of the driving forces of the studies on institutions and, in general, human organizations.<sup>21</sup>

Having said this, one can easily imagine that the study of resources subject to appropriation might be feasible and plausible. In fact, it is possible to number the ways by which contention and organization of groups can occur in order to determine how each one tends to appropriate a certain common pool resource and how in common they can agree on its commonality. Models shown have assumed diverse possibilities of territorial appropriation, and the contentious attitude of actors has been translated into the dynamics of their violent agency transformed into a kind of zero sum environments: the territories appropriated by one of them are no longer territories belonging to any other. Victory, in this sense, might mean the more territory one can appropriate, for it means that political violence and violent agency have reached a physic goal.

Problems may arise when considering common goods that are intangible. Keeping in mind the example of the territorial appropriation one can certainly make divisional operations by which the strength of a certain actor might be measured in terms of its appropriated area. Nonetheless, territories are not empty. They are populated, so territorially speaking one cannot assume simply that actors only expect to have more land when exercising their violent agency. They also want more people under their sphere of domination. This domination might be understood in terms of obedience: for the Colombian

---

21 Ostrom, E. (2005), *Understanding Institutional Diversity*, Princeton, Princeton University Press.

case, actors do not actually take possession of a territory and dwell on it. They prefer to carry out scattered attacks (mainly towards civilians) and construct what might be understood as an area of influence.

It is possible to see this dynamics in municipalities of diverse departments in Colombia, and specifically regarding the territorial control around the cities, in a strategy that might be called "peripheral": armed illegal actors of the conflict do not enter the cities, for doing so would imply that they become visible to the legal forces combating them. It has been proven how around cities like Bogotá –the capital–, Medellín and Cali there is a combination of factors that facilitates control by the armed groups: illegal forces profit from unsatisfied basic needs; illegality, and economic informality, are taken profit of by the illegal forces. They settle there, establish a sort of social control in these zones and even combat with each other. Their ambition is to have a territorial, mental control in the periphery in order to perform armed actions against the cities, and in the case of Bogotá there are documented combats between guerrillas (FARC - Revolutionary Armed Forces of Colombia) and paramilitaries; also, between diverse paramilitaries groups themselves.<sup>22</sup>

Specifically, Garzón describes how paramilitaries carry a full social control operation in the surroundings of Bogotá, zone of the Altos de Cazucá, combining raids by private armies with no uniforms but face-covered, control of transportation means, expulsion to all of those who they may consider collaborators of the guerrilla (the zone has been frequently identified as a camp for guerrilla urban militias, but also is an arrival point for thousands of displaced people – whose attempts to form organizations have been violently jeopardized), and social cleansing (physical elimination of delinquents, drug-addicts and sellers, sexual workers, and any "undesirable" person). This is said to be a security control and anti-guerrilla campaign, but at the end it is in reality a strategy to control illegality in the area. More than that, paramilitaries charge inhabitants and business owners with fees that "guarantee" their safety fulfilling a double strategic function: they extort inhabitants economically, and also carry an information control operation. Through fear, nothing moves without the paramilitary cell's knowledge. Also, it has been described how paramilitaries exercise a covered control on the zone through urban gangs by them infiltrated and commanded. Years before this occurred, guerrilla groups had the same *modus operandi* in the area.

---

22 Garzón et al., (2005).

As seen in the above example, if territory might be taken as a resource, there is a variation in the nature of the resource that belongs to the exercise of force:

- a. Territory can be understood as a public good, in the sense that inhabitants of the zone have a right to it, just as other citizens arriving to the zone may have it. Territory should not be in discussion, it is for inhabitants to dwell on. Though spatially it is evident that there can be exclusion, in terms of a republican-citizen oriented political order, citizens of a country should be able to live wherever they choose.
- b. Territory can be a private good if, according to the laws of the market, it is acquired by someone and becomes object of property titles. Territory is easily subtractable and perfectly fits exclusion, when bought. Evidently, violence can be another means by which territory can be appropriated and made a private good, for the agency of violence lays out an appropriation dynamics that corresponds with the use of force by actors possessing the means to cause violence, intimidate populations and thus illegally take possession of areas.
- c. Territory can be interpreted as a toll good in the dynamics of the violence described before. It can be inhabited if fees are paid to the “safety” guarantors, who actually are building a paid network of information and control. They decide, in a sick assignment of club value to a good, who can live and who has to leave a specific territory. Toll then, is not voluntary, but absolutely mandatory in order to acquire a temporary dwelling right from the violently turned owner actor of appropriation.
- d. In the specific sense of the CPR theory, one can describe territory as subtractable in terms of the resource units and certainly object of exclusion. If the competence for a territory is a zero sum game, in which what is dwelled by some, simply cannot be dwelled by others, one can understand how actors competing violently for a specific territory intend to create their own realms of control. This control cannot be but absolute, if the nature of the violent competition for a territory is violent. In fact, territory, interpreted as subtractable and excludable by agents of violence, is violently fought for in order to have it become a private good. That can be interpreted as the final task of the violent agency.

This has been the interpretation of the *physic* condition of the territory. But there is an intangible condition that may be understood in terms of the diverse natures of a good so competed for. The appropriation of populations, for actors in violent competition for dominance, can also be seen as a natural process that goes along with the territorial resource. It sounds sick and it is in fact more than perverse. But that does not mean that the appropriation of populations does not belong to the practical rationality of contenders.

Populations can be measured in numbers, certainly. But people are not an inert good, for people move, think, react, feel, experience, last, live... People also change, and the processes of exercise of political violence, in general, produce definitive transformations both in victims and perpetrators. As the author has repeatedly claimed,<sup>23</sup> once violence has happened, it cannot have not happened, which indicates that the transformation power of violence is definitive. In fact, it is through processes of violence that people are displaced, that they are threatened, and also that they become victims. From the perspective of the perpetrators people start to belong to a collective rationality instead of privileging their individual one.

History divides in the *before*, the *while* and the *aftermath* of violence, when the agency occurs. Conflict resolution theoreticians and practitioners should understand that their work has to take into account such temporal differentiation. Acting on violence and thinking about violence have different meanings when considering the temporality of violence. That cannot be stressed enough. By now, this work will focus on the populations appropriated, and on the *goods* they may represent according to the violent actor's rationalities. In violence, that is in violent conflict – the *least cooperative* situation of all, realities acquire meanings through tremendous tergiversation.

When people are somehow appropriated by a dynamics of territorial appropriation (people *live* in territories), the final task of the violent agents is that of achieving full *control* over the mentioned piece of land. Means are surely horrid, since violent agents use threatening strategies as the ones described above, but in practice they belong to a rational choice by which the objectification of human beings may guarantee that something more than territories and human beings dwelling on them are resources for which to compete violently.

---

23 Salamanca, M. (2000), "Democracia y resolución de conflictos políticos" en *Papel Político*, num. 11; (2005), "La violencia representada: bases para la construcción de modelos dinámicos" en *Papel Político*, num. 17, pp. 33 – 65; (2006), "La afectación de la vida cotidiana por procesos de violencia política. El caso de Colombia", *Anuario de Humanos*, Instituto Pedro Arrupe Universidad de Deusto, Bilbao.



Morally, this document is questionable: to equal land and people as appropriation-prone resources might be as hideous as “understanding” that the logic of violent actors is that of a rationally directed character or agent of violence. The collective “I” described here is able to carry out equalization operations by which it has to have a conceptual trip from the physical to the conceptual: when appropriating land, it also appropriates what’s in it: people. But people are not subjects of appropriation as such. In fact, and back to morality, they are not objects to appropriate, though they become a good for which to compete.

How that occurs is a conceptual operation, carried out in the rational collective and common rationality of the violent actors: it is a very complicated step, though simple the task-oriented rationale of violence might appear. It implies that *control* becomes a good, for to achieve *control* (a negative form of governance) it is necessary to acquire dominance over a certain area. It is necessary to remind the reader that armed factions, at least in the case of Colombia (later the Basque particularity will be discussed), do not actually build camps or inhabit the territory they dispute for: they prefer to act as a network of relations controlling illegality and criminality, as described, in order not to be evident, nor visible. Control, then, is a non tangible, a concept.

But the concept is made out of concepts, itself. What constitutes control? Certainly, control is a disputable good. Control is also a fiction, for the absolute power that the absolute control over a territory supposes is impossible. No matter, for example, how arbitrary a government can be, it can never reach the total control of the territories under its aegis. Armed groups, in the case described, know they will not acquire a complete control over the totality of the territory of a country, so they ensure they control parts of it, specific and prone to be taken. Such is the case with the outskirts of big cities, so prone to criminality and to illegality that, as suggested, also become prone to appropriation goods (that may actually be called “bads.”

Having said this, it is necessary to venture a definition/description of what control means. To do that, one can divide reality in two sections: the tangible and the intangible.

### Control Of Territory (Basic Good)

Examples of Tangible Goods (Morally Questionable)	Examples of Intangible Goods (Morally Questionable)
Land	Loyalty
Population	Sense of Justice
Economic resources	Obedience
Strategic positions	Control
Adepts and forced supporters	Evil, networks

Source: Own elaboration

If negotiation must occur having these elements, good or *bad*s into account, then what is feasible to represent?

This work will pursue the representation exercise by considering the conceptual and less conceptual elements that may constitute the resolution process of a conflict through negotiation. It will then, show a partial view of what an intractable situation might be – that is the point in which tractability finds a way: this work, again, stands for the negotiation agreement as the best option to resolve a conflict. But it also understands it may fail.

### The Model

In order to formalize a negotiation process a dynamic model is build under the following assumptions:

1. Main variables that lead actors to negotiate or not are Trust and Willingness to negotiate. These two variables are the controllers of the acts of two actors. Acts of two actors have an effect on trust and on willingness to negotiate. These acts can be positive or negative. Trust and willingness to negotiate are interpreted as accumulations that have rates of change. Trust is a variable that can increase or decrease but it takes some time, there is inertia unless the acts of the other are strong and negative enough to provoke a sudden change in the level of trust in the other.

### Dynamic hypothesis

The causal diagram illustrated in figure 1 portrays the dynamic hypothesis for the model. The boxes represent the state variables of the system, which means the variables that accumulates through time. The structure is composed of two main feedback loops: Willingness loop (figure 2) and Trust loop (figure 3). Both structures are driven by the variables Acts of 1 or 2.

In the first loop the variable Acts of actor 2 has an effect on willingness to negotiate of actor 2. The effect is a linear function of Acts of 2, of positive slope which has negative and positive sections. Negative values of Acts 2 represent violent actions of 2 and positive values represent peace actions. The relation between the effect and willingness to negotiate of actor 1 has two possibilities: positive or negative, according the function explained above. It means that the stock could increase or decrease according the character of acts of actor 2. In turn, Willingness to negotiate of 1 has a direct positive relation with Acts of 1 which has a positive relation with an Effect on willingness to negotiate of 2. This effect is also a linear function with positive and negative dominions that affects the stock of willingness to negotiate of 2 which in turn has a direct positive relation with Acts of 2. In this way the feedback is closed. Due to the possibility of taking positive or negative values of the effect functions the loop could be positive or a reinforcing loop or a negative or balancing loop. It implies that this loop could balance or keep in certain state of equilibrium the system if the loop is negative or can generate exponential behaviours of Acts and willingness to negotiate of both actors.

Regarding the Trust loop (figure 3) , it works in a similar way but now the state variables are Trust of 2 in 1 and Trust of 1 in 2, and they also influence the actions of 1 and 2 (Acts 1 and Acts 2). This feedback loop could be also positive or negative according the character of acts 1 and 2. This proposed structure of two main nested feedback loops that could be either reinforcing or balancing through time generates an important degree of behavioural complexity.

FIGURE 1 - Causal diagram of the system

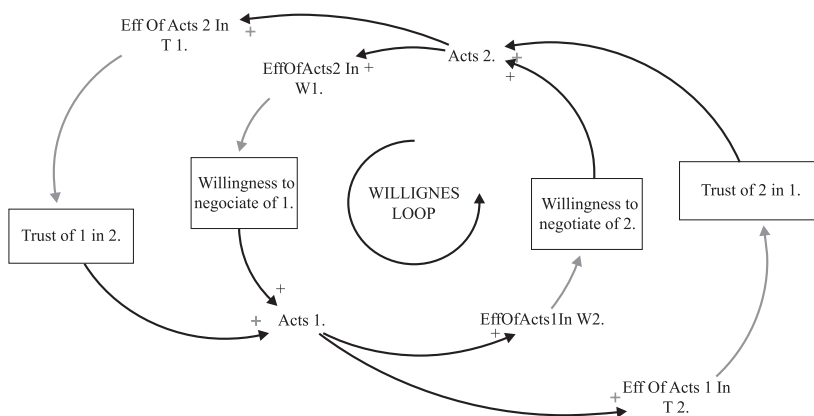


FIGURE 2 - Willingness loop

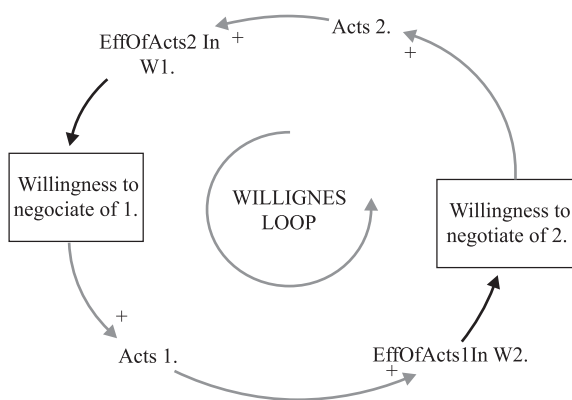
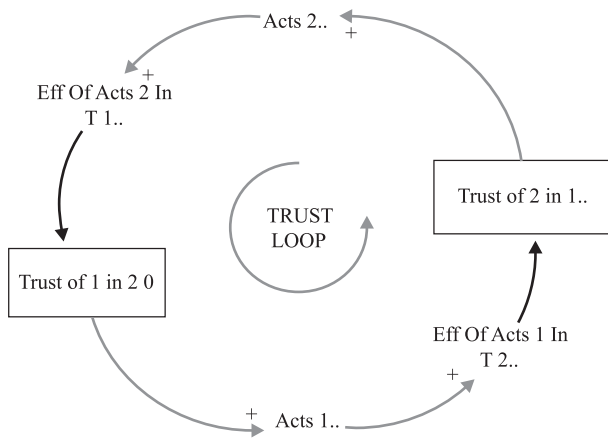


FIGURE 3 - Trust loop



**Behaviour of the system**

It is possible to generate different simulated scenarios depending on initial values of state variables (Willingness to negotiate and Trust) and a possibility of a sudden violent attack that could be done by one of the actors in a given moment. Table 1 shows the parameters for such scenarios. Violent attack is included in the model as a parameter that is activated when the value of the stock of trust of 2 in 1 is positive. Once this condition is fulfilled in the system, the value of acts 1 is negative, representing a violent attack. The intensity of such an attack could be adjusted for each scenario in a range of values from -10 to 10, where negative values represent violent actions against 2 and positive values mean positive actions which demonstrate a willingness to remain peaceful.

All the scenarios in Table 1 have an initial positive value of 0.5 in Trust of 1 in 2, the same for Trust of 2 in 1 except scenario 2, in which the initial value is negative (-0.5). For the variable Willingness to negotiate the initial value for all the simulations was a positive value of 1. It is necessary to say that the experiments reported in this paper still are not an exhaustive exploration of the model; the most relevant runs have been chosen for the present discussion.

**TABLE 1 - Parameters for different scenarios**

Scenario	Initial value of Trust of 1 in 2	Initial value of Trust of 2 in 1	Initial value of Willingness to negotiate of 1	Initial value of Willingness to negotiate of 2	Intensity of Violent Attack of 1	Figure in the text for simulation
1	0.5	0.5	1	1	No attack	4
2	0.5	-0.5	1	1	No attack	5 and 6
3	0.5	0.1	1	1	-1	7 and 8
4	0.5	0.1	1	1	-5	9

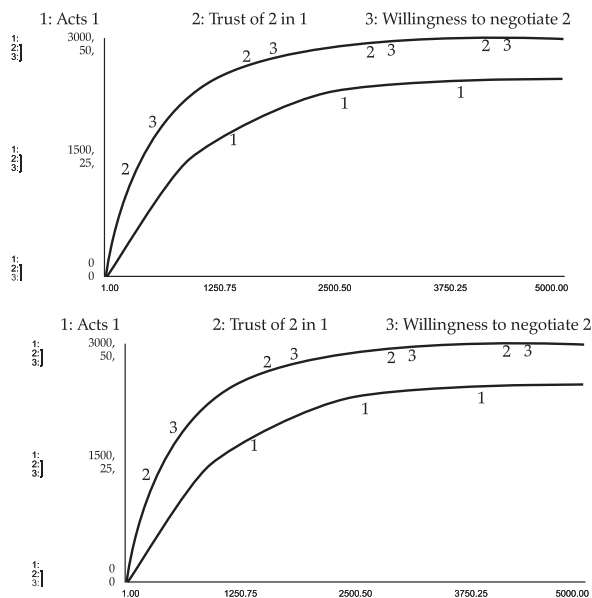
Source: Own elaboration

**Scenario 1**

**A peaceful world**

The scenario 1, portrayed in figure 4, is the product of an initial situation in which initial values of trust and willingness to negotiate are positive which permits that trust and willingness loops function as negative or balancing loops. Such feedback loops take the system to a stable equilibrium of positive acts and positive trust and willingness to negotiate

FIGURE 4 - Scenario 1. A peaceful world



## Scenario 2

### The world after a successful negotiation process

In this scenario actor 2 starts with a negative value of trust of actor 2 in actor 1. During the first 1200 units of time an oscillatory pattern is shown with acts of 1 and 2 oscillating between negative and positive values which generates oscillations also in trust and willingness to negotiate of 1 and 2 as shown in figure 6. At the end of this period there is a coincidence of high levels of trust and willingness to negotiate of both actors, both variables are in phase, in this moment the main feedback loops become strongly negative and again pull up the system to a stable peace equilibrium state (figure 5).

FIGURE 5 - Scenario 2: The world after a successful negotiation process

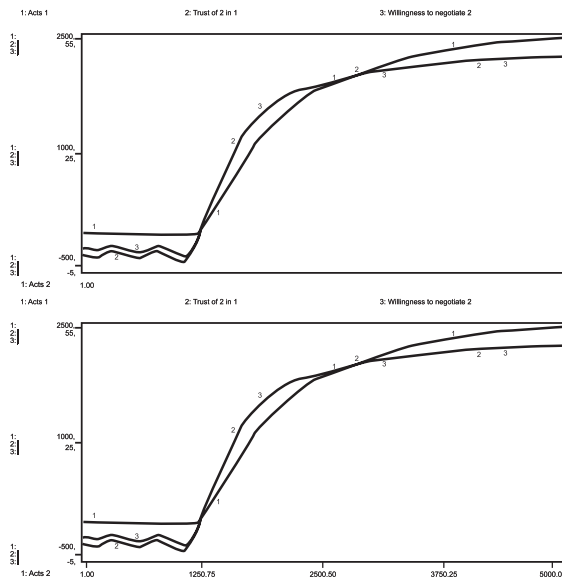
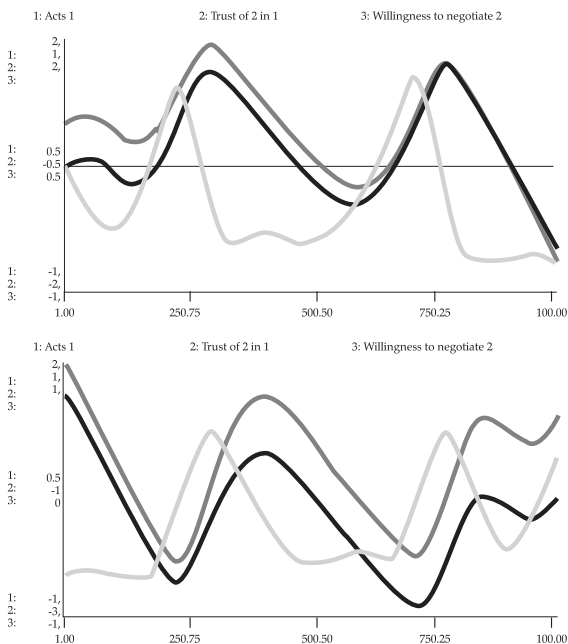


FIGURE 6 - Scenario 2. Initial negotiation process period

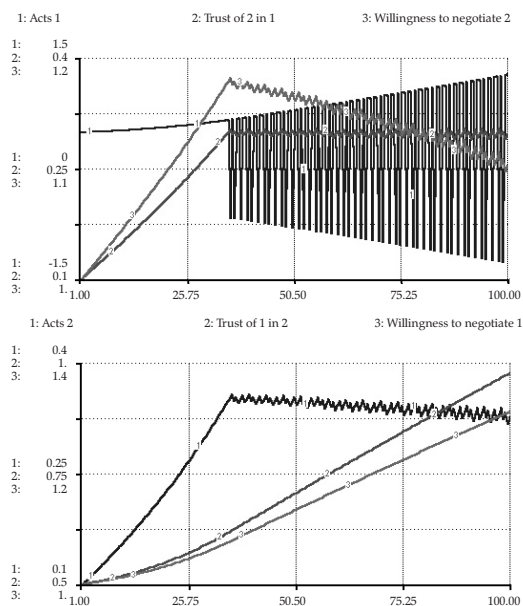


### Scenario 3

#### Violent domination and collapse

In this experiment a violent attack of 1 is activated when trust of 2 is positive, and trough time as soon as trust of 2 is bigger than 0.3 another violent attack is launched by 1. Figure 7 shows in detail the behavior of Acts , at 30 units of time approximately Acts 1 take suddenly a value negative. Trust and willingness of 2 decreases for the moment but increases again, but, when trust is again bigger than 0.3 another attack is committed by 1 and so on. The consequence is that willingness to negotiate of 2 starts to decrease.

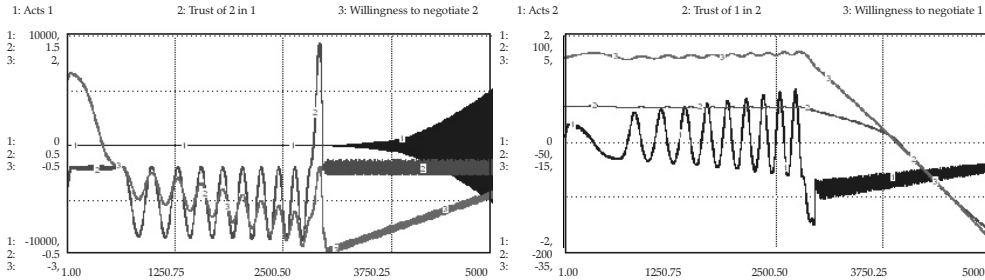
FIGURE 7 - Scenario 3. Detail of violent attacks of 1.



In figure 8 it is possible to observe the behavior in the long run. For better understanding of the whole story, it is possible to divide the behavior in two parts: a first stable and oscillatory period and a second part of an instability period, in which acts of 1 show an increasing oscillation pattern whose effect in 2 is a general increase in willingness to negotiate of 2 and a slow decreasing of negative acts of 2. In this second part trust and willingness to negotiate of actor 1 decrease. This situation represents a collapse of the system because actor 2 is suffering violent attacks of increased strength which force actor 2 to try to negotiate, while actor 1 decreases his willingness to negotiate because of its lack of relevance: actor 1 is controlling the situation.



FIGURE 8 - Scenario 3. The whole history of *Violent domination and collapse*

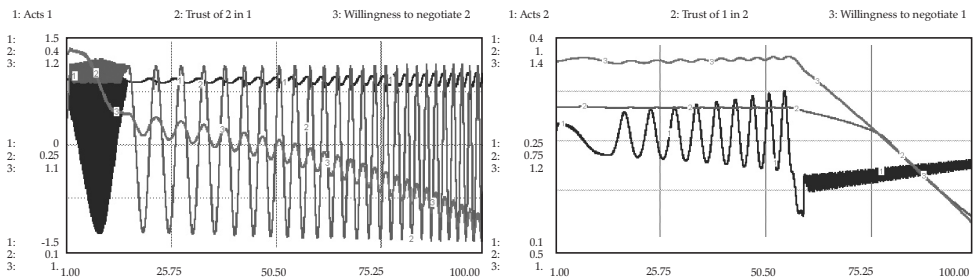


### Scenario 4

#### A violent world of instability

When the violent attack of actor 1 is very strong, initially there is a positive willingness to negotiate of 2 but after sometime its willingness decreases and now is actor 2 who takes revenge and responds with acts more violent and strong through time. This behavior forces actor 1 to increase its willingness to negotiate while its trust in 2 oscillates but remains low. As a result this scenario yields a world of oscillations and an increasing revenge of actor 2 with scarce possibilities for actors 1 and 2 to coincide in some moment with high degrees of willingness to negotiate. What happens, regarding the structure of the system, is that the main feedback loops are of reinforcing character of positive loops that always try to take out the system from any equilibrium state.

FIGURE 9 - Scenario 4. *A violent world of instability*



Through this brief exploration of this simple model it is possible to observe how initial conditions in a conflict situation or in a negotiation process can determine the following course of a confrontational story. This path dependence pattern is explained by the existence of positive feedback loops which could dominate the system early in time. These positive loops could be triggered by surprising events which constitute shocks to the system; in this case we have modeled a sudden violent attack, and the experiments have shown its capacity to take the system away from a peaceful equilibrium. When actors allow balancing feedback loops to dominate the system, it goes towards a stable equilibrium state of high willingness to negotiate, trust and positive acts of both actors. Further experimentation and exploration of the model could give insights about how to keep negative or balancing feedback loops strong enough to recuperate a stable peaceful equilibrium state despite surprising violent events. Trust, if affected, starts to suffer variable ups and downs. But as stated not enough, armed conflicts do not *suffer* anything: it is *people* who do.

## References

- Apter, D. (1977), "Political Violence in Analytical Perspective" in Apter, D. (ed.), *The Legitimization of Violence*, New York, New York university Press, pp. 1 – 32.
- Bar-Yam, Y. (2007), *Complexity of Military Conflict: Multiscale Complex Systems Analysis of Litoral Warfare*, [en línea], disponible en <http://necsi.org/faculty/bar-yam.html>, p.1 New England Complex Systems Institute, last consulted February 2007.
- Castillo D. & Saylor A. (2005), "Simulation of common pool resource field Experiments" in *Ecological Economics*, 55, pp. 420-436.
- Crocker, C.; Hampson, F. & All, P. (eds.) (2004), *Taming Intractable Conflicts. Mediation in the Hardest Cases*, Washington, USIP.
- \_\_\_\_\_. (2005), *Grasping the Nettle. Analyzing Cases of Intractable Conflict*, Washington USIP.
- Feldman, A. (1991), *Formations of Violence- The Narrative of the Body and Political Terror in Northern Ireland*, Chicago, Londres, University of Chicago Press.
- Galtung, J. (1993), *Peace Studies: Peace and Conflict; Development and Civilization*, class notes, author's manuscript, Schläining, Austria.
- Harbom, L. (ed.) (2006), *States in Armed Conflict 2005*, Department of Peace and Conflict Research, Uppsala University, Uppsala, Suecia.

- Hardin, G. (1968), "The Tragedy of the Commons" en *Science*, num. 162, pp. 1243-1248.
- Höglund, K. (2004), *Negotiations amidst Violence. Explaining Violence-Induced Crisis in Peace Negotiation Processes*, Interim Report IR-04-002, International Institute for Applied Systems, Austria.
- Keane, J. (2006, May.-Ago.), "Transformacoes estruturais da esfera pública" en *Comunicacao e Política*, Vol. 3, num. 2, pp. 6-28.
- Keohane, R. & Ostrom, E. (1995), *Local Commons and Global Interdependence*, London, Sage Publications.
- Kriesberg, L. (2003), *Constructive Conflicts. From Escalation to Resolution*, Rowman and Littlefield Publishers, Maryland.
- Licklider, R. (2005), "Comparative Studies of Long Wars" in Crocker, Ch. A; Hampson, F. O. & Aall, P., *Grasping the Nettle. Analyzing Cases of Intractable Conflict*, Washington D.C., United States Institute of Peace.
- Luhmann, N. (2002), *Introducción a la teoría de sistemas. Lecciones publicadas por Javier Torres Nafarrete*, México, Universidad Iberoamericana.
- \_\_\_\_\_. (1995), *Social Systems*, Stanford, Stanford University Press (from the original in German: (1984), *Soziale Systeme: Grundriss einer allgemeinen Theorie*).
- Mitchell, C. (1997), "Intractable Conflicts: Keys to Treatment", Gernika Gogoratuz, Work Paper no. 10, Gernika.
- Ostrom, E. (1990), *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge; New York: Cambridge University, 1999. .
- \_\_\_\_\_. (1988), "A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action" in *The American Political Science Review*, Vol. 92, num. 1, pp.1-22.
- \_\_\_\_\_. (2005), *Understanding Institutional Diversity*, Princeton, Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_. (2006), *Rules, Games & Common Pool Resources*, Michigan, Michigan University Press, 1994.
- Putnam, L. & Wondolleck, J. (2003), "Intractability: Definitions, Dimensions and Distinctions" in *Making Sense of Intractable Environmental Conflicts. Concepts and Cases*, Washington, Covelo, London, Island Press.
- Salamanca, M. (2000), "Democracia y resolución de conflictos políticos" en *Papel Político*, num. 11, pp 67-92.
- \_\_\_\_\_. (2005), "La violencia representada: bases para la construcción de modelos dinámicos" en *Papel Político*, num. 17, pp. 33 – 65.

- Salamanca M.; (2006), "La afectación de la vida cotidiana por procesos de violencia política. El caso de Colombia", *Anuario de Humanos*, Instituto Pedro Arrupe Universidad de Deusto, Bilbao.
- \_\_\_\_\_. (2007), *Violencia política y modelos dinámicos: un estudio sobre el caso colombiano*, Bilbao, Instituto Pedro Arrupe Universidad de Deusto, San Sebastián, Diputación de Guipúzcoa.
- Salamanca, M.; Castillo, D. y Stover, M. (2006), Pilot Study for the Project "A Participative Strategy for the Management of Conflict in Colombia's Sumapaz Zone", Universidad Javeriana, Columbia University.
- Sterman, J. (2000), *Business Dynamics – Systems Thinking and Modeling for a Complex World*, Boston, Irwin McGraw Hill.
- Valenzuela, P. (1996), "El proceso de terminación de conflictos violentos: un marco de análisis con aplicación al caso colombiano" en *Papel Político*, num. 3, pp. 53-71.
- Valenzuela, P. (1998), "Intermediación y resolución de conflictos violentos" en *Papel Político*, num. 8, pp. 7-29.
- Wallensteen, P. (2007), *Understanding Conflict Resolution*, London, Sage.

# DIE VÖLKERRECHTSMETHODOLOGIE - VERSUCH EINER GRUNDLEGUNG IN DEN HAUPTZÜGEN. AD PROMOTIONEM GRADUS INVESTIGATIONIS SCIENTIAE IURIS INTER GENTES

INTERNATIONAL PUBLIC LAW METHODOLOGY -  
AN ATTEMPT TO LAY THE FOUNDATION OF ITS BASIC  
PRINCIPALS. AD PROMOTIONEM GRADUS INVESTIGATIONIS  
SCIENTIAE IURIS INTER GENTES

In honorem illustris Parmenides

*Panos Terz\**

Recibido: 01/03/07

Aprobado evaluador interno: 12/04/07

Aprobado evaluador externo: 12/04/07

## ***Abstract***

*The methodology of International Public Law is a component of the science of this same discipline as well as a knowledge area in statu nascendi. It is the teaching handbook on methods for understanding the discipline of International Public Law. The methodology of International Public Law above all is made up of knowledge drawn from the disciplines of the methodology of philosophy and sociology in International Public Law. As a legal order, their most important methods are regulation, genetic process, functionality, analysis, systematisation, structure, comparison, empirical methods, stability, change and prediction. International Public Law does not require the International Relations Theories developed in the United States. This work has been written in the context of basic research conducted, with the view to contribute to the continual development of the science of International Public Law.*

---

\* PhD, Dr. habil. (D.Sc.), Catedrático Investigador em., Universität Leipzig, Universidad Santiago de Cali. Völkerrecht, Rechtsphilosophie, Rechtsmethodologie, Rechtssoziologie, Theorie der Internationalen Beziehungen, panosterz@t-online.de.

**Key words:** *Methodology of International Public Law, Methodology of the science of International Public Law, Methodology of the philosophy of international law, Methodology of the sociology of international law, method, theory, philosophy.*

### **Resumée**

*Die Völkerrechtsmethodologie ist Bestandteil der Völkerrechtswissenschaft sowie ein Wissenschaftsgebiet in statu nascendi. Sie stellt die Lehre über Methoden dar, um völkerrechtliche (Methodologie des Völkerrechts) und völkerrechtswissenschaftliche (Methodologie der Völkerrechtswissenschaft) Erkenntnisse zu erlangen. Die Methodologie der Völkerrechtswissenschaft setzt sich vorrangig aus der Methodologie der Völkerrechtsphilosophie und aus der Methodologie der Völkerrechtssoziologie zusammen. Die wichtigsten Methoden der Völkerrechtsmethodologie als Rechtsordnung sind die Normativität, der Geneseprozess, die Funktionalität, die Analyse, die Systemhaftigkeit, die Strukturalität, die Differenziertheit, die Komparativität, die empirische Methode, die Stabilität, die Veränderung und die Prognose. Die Völkerrechtsmethodologie benötigt nicht die konzeptionellen Konstrukte der US-amerikanischen "Theory of International Relations". Der vorliegende Beitrag stellt Grundlagenforschung dar und dient dem Zweck, die Völkerrechtswissenschaft weiter zu entwickeln.*

**Schlüsselwörter:** *Methodologie des Völkerrechts, Methodologie der Völkerrechts-wissenschaft, Methodologie der Völkerrechtsphilosophie, Methodologie der Völkerrechtssoziologie, Methode, Theorie, Philosophie.*

### **Resumen**

*La metodología del derecho internacional público es un componente de la ciencia del derecho internacional público, así como un campo del conocimiento in statu nascendi. Representa la doctrina sobre los métodos para lograr los conocimientos en el campo del derecho internacional público. La metodología del derecho internacional público se constituye sobre todo de los conocimientos generados en la metodología de la filosofía y la sociología del derecho internacional público. Como orden jurídico, sus métodos más importantes son la normatividad, el proceso genético, la funcionalidad, el análisis, la sistematización, la estructuración, la comparación, el método empírico, la estabilidad, el cambio y el pronóstico. La metodología del derecho internacional público no necesita de los conceptos de la teoría de las relaciones internacionales estadounidense. El presente trabajo se ubica en el contexto de la investigación básica y tiene como propósito el contribuir al desarrollo continuo de la ciencia del derecho internacional público.*

**Palabras clave:** *Metodología del derecho internacional público, metodología de la ciencia del derecho internacional, metodología de la filosofía del derecho internacional, metodología de la sociología del derecho internacional, método, teoría, filosofía.*

## Abkürzungen

AdV	Archiv des Völkerrechts
ARSP	Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie
DZPh	Deutsche Zeitschrift für Philosophie
ÖZföR	Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht
SGiP	Sowjetskoje gossudarstwo y pravo
Prolegomena: Begründung der Problemstellung	

Unter den Bedingungen der fast omnipotenten und allumfassenden Globalisierung, des völkerrechtsverachtenden und sogar völkerrechtszerstörenden *Imperium Maximum Americanum Monstruosum et Arrogans*, der anhaltenden massierten Angriffe der Vertreter der *political sciences* (*“Theory of International Relations”*) in den USA und nicht zuletzt der Geringschätzung des Völkerrechts durch die Vertreter der landesrechtlichen Fachdisziplinen in Ländern mit einer ungebrochenen Tradition eines sterilen Rechtspositivismus, wie vor allem in Deutschland, erweist es sich als dringend notwendig und absolut erforderlich, dass die Völkerrechtswissenschaftler sowohl das Völkerrecht als eine objektive, friedensstiftende internationale Rechtsordnung als auch die Völkerrechtswissenschaft vehement und konsequent verteidigen.

Eine essentielle Möglichkeit, dieser Aufgabenstellung gerecht zu werden, ist einen entsprechenden Beitrag zur Weiterentwicklung des Völkerrechtswissenschaft zu leisten. Hierzu gehört vorrangig die sukzessive Erarbeitung einer den gegenwärtigen Bedingungen in den internationalen Beziehungen adäquaten Völkerrechts-methodologie. D. h. in erster Linie unter unbedingter Beachtung der *quaestiones potentiae* und des *common sense* problemtypische Orientierungen des methodischen Vorgehens zu erarbeiten, ohne sich an den Jahrzehnte alten Schaukämpfen vor allem zwischen den Naturrechtlern und den Rechtspositivisten zu beteiligen.

Hierzu bedarf es einer transdisziplinären Sicht, was das Ablegen der üblichen rechtswissenschaftlichen methodischen Scheuklappen voraussetzt. Geht es noch dazu um die Erarbeitung einer Völkerrechtsmethodologie, so hat sich der forschenden Völkerrechtler hauptsächlich auf die gesicherten philosophischen Erkenntnisse zu stützen. Zugleich kann der in der internationalen Völkerrechtswissenschaft anzutreffende Wirrwarr im Begriffsapparat vermie-

den bzw. beseitigt werden. Versuche jedoch, die Völkerrechtswissenschaft aus ihr heraus zu erklären, sind fehlgeschlagen, wie bei jeder Einseitigkeit der Sicht dies üblich ist.

Bereits Ende der 70er Jahre ist ein offizielles Forschungsvorhaben nach einer etwa fünfjährigen Vorbereitung sukzessive und systematisch in Angriff genommen worden mit dem Ziel, in der Perspektive eine Völkerrechtsmethodologie zu erarbeiten. Schon Anfang der 80er Jahre lagen die ersten Untersuchungsergebnisse vor, die dem damaligen Wissensstand des Autors entsprachen. D. h. die waren unzureichend.<sup>1</sup> Aber etwa Mitte der 80er Jahre erreichten die diesbezüglichen Versuche einen besseren Stand.<sup>2</sup> Erst eine intensivere Beschäftigung mit der Philosophie und speziell mit der allgemeinen Methodologie in den 90er Jahren konnte das eigentliche Anliegen entscheidend vorantreiben. Die erforderlichen Bemühungen fanden ihren konkreten Ausdruck in einer Reihe von Vorlesungen vor Doktoranden und Wissenschaftlern der Universidad Santiago de Cali Ende der 90er Jahre.<sup>3</sup> Einige Ergebnisse völkerrechtsmethodologischer Untersuchungen lagen jedoch im Gesamtkontext der Völkerrechtswissenschaft bereits Anfang der 90er Jahre vor.<sup>4</sup>

Erst in neueren Publikationen erfuhr die Problematik der Völkerrechtsmethodologie eine gründlichere Behandlung.<sup>5</sup> Spätestens durch diese Forschungsergebnisse ist klar geworden, dass die Bestandteile der Völkerrechtswissenschaft in ihrer Mehrheit eine eigene Methodologie besitzen.

- 
- 1 Terz, P. (1981), *Komplexität, Globalität und universalhistorisches Vorgehen als methodologische Grundsätze gesellschaftswissenschaftlicher Forschung (demonstriert am Beispiel von Gleichgewicht, Gemeinwohl und Consensus)*, in: Das Hochschulwesen, 5, S. 136 ff.
  - 2 Terz, P. (1984, ö), *Die Erarbeitung einer Völkerrechtsmethodologie - eine unaufschiebbare Aufgabe der Völkerrechtswissenschaft*, in: I. Wagner (Hrsg.), *Rechtstheorie und die methodologischen Probleme der Rechtswissenschaft*, Universität Leipzig, S. 221, ff.
  - 3 Terz, P. (1988), *Metodología, método y metódica como "conditio sine qua non" para lograr exitosamente los objetivos propuestos en investigación básica e investigación aplicada*, unveröffentlichtes Vorlesungsmanuscript, Cali.
  - 4 Terz, P. (1986), *Die Polydimensionalität der Völkerrechtswissenschaft oder Pro scientia lata iuris inter gentes*, in: AdV, 4/1992/30, S. 442 - 481. In diesem Beitrag bezieht sich der Abschnitt VIII auf die Völkerrechtsmethodologie (S. 468 - 480). Bereits Mitte der 80er Jahre ist unter anderen Bedingungen ein ähnlicher Beitrag erschienen. Vgl. id.: *Die Völkerrechtswissenschaft als eine politisch-juristische Wissenschaft (Thesen)* in: I. Wagner (Hrsg.), *Die Rechtswissenschaft als Wissenschaft - Probleme, Perspektiven*, Universität Leipzig, S. 240 ff.
  - 5 Terz, P. (2006), *Die Völkerrechtsphilosophie, Versuch einer Grundlegung in den Hauptzügen. Pro scientia ethica iuris inter gentes*, in: ARSP, 2/2000/86. S. 164 - 184 (insbesondere S. 174 - 77); id., *Die Völkerrechtssoziologie, Versuch einer Grundlegung in den Hauptzügen. Defensio Scientiae Iuris Inter Gentes*, in: *Papel Político*, Pontificia Universidad Javeriana, 1/11, pp. 250 - 303 (insbesondere pp. 269 - 273).



Somit besteht die Völkerrechtmethodologie aus der Zusammenlegung dieser Methodologien. Die Erklärung hierfür liegt darin, dass die Gegenstände z. B. der Völkerrechtsphilosophie sich von jenen der Völkerrechtssoziologie unterscheiden, auch in dem Falle, dass einige Methoden mitunter gleichlauten. Hiervon wiederum ist die wohl ziemlich konkrete Methodologie eines besonderen Teils der Völkerrechtswissenschaft, z. B. der Normbildungstheorie, zu unterscheiden.<sup>6</sup> Hieraus folgt konsequenterweise, dass die konkreten Methoden, auf die sich die jeweilige Methodologie stützt, gegenstandsspezifisch bzw. problemorientiert sind.

## Bestandteile der Völkerrechtswissenschaft

Beschreiben, Erkennen und Erklären des Völkerrechts ist die Hauptaufgabe der Völkerrechtswissenschaft. Sie hat die internationale Rechtsordnung komplex, polydimensional und transdisziplinär zu erforschen. Hierzu gehören in erster Linie theoretische, philosophische, soziologische, historische, methodologische und weitere Aspekte bzw. Problemstellungen.<sup>7</sup> Hieraus kann die Schlussfolgerung abgeleitet werden, dass die Völkerrechtswissenschaft hauptsächlich aus den folgenden Teilen besteht, die teilweise sogar als Wissenschaften *in statu nascendi* betrachtet werden können: Völkerrechtstheorie, Völkerrechtsphilosophie, Völkerrechtmethodologie, Völkerrechtssoziologie, Geschichte der Völkerrechtswissenschaft und Völkerrechtsdogmatik.

## Allgemeine Aspekte der Völkerrechtmethodologie

Die solideste Grundlage für die wissenschaftliche Untersuchung der allgemeinen Aspekte der Völkerrechtmethodologie sind gesicherte Erkenntnisse der Philosophie, auf die sich auch die allgemeine Methodologie normalerweise stützen sollte. Letztere hat sich jedoch derart verselbständigt,

6 Vgl. hierzu sehr ausführlich, Terz, P. (1999), *Cuestiones teóricas fundamentales del proceso de formación de las normas internacionales, Con especial análisis de las resoluciones de la ONU*, Cali (insbesondere pp. 25 - 43, 65 - 88, 111 - 114, 119 - 124).

7 Schons Mitte der 80er Jahre ist der Versuch unternommen worden, diese Vorgehensweise zu praktizieren. Vgl. P. Terz, *Die Normbildungstheorie (Eine völkerrechtsphilosophische, völkerrechtssoziologische und völkerrechtstheoretische Studie)*, erschienen als Fasc. 9, Tomo XXXIV, Acta Universitatis Szegediensis, Szeged, 1985.

dass sie nur bedingt für die Völkerrechtswissenschaft von Bedeutung ist. Fast ähnlich sieht es aus bei der Rechtsmethodologie, die größtenteils ohne philosophische bzw. allgemein-wissenschaftliche Fundierung und noch dazu nur unter Berücksichtigung der Fachdisziplinen des innerstaatlichen Rechts erarbeitet worden sind.<sup>8</sup> Die in diesem begrenzten Rahmen gewonnenen rechtsmethodologischen Erkenntnisse sind für die Völkerrechtsmethodologie kaum von Nutzen.

Aus philosophischer Sicht stellt die Methodologie die Lehre der Methoden zur Erkenntnis und Veränderung der objektiv bestehenden Realität dar. Hierbei dreht es sich um die allgemeine Methodologie, die sich sowohl aus dem Entwicklungsstand und den Anforderungen der sozialen Realität als auch aus der Notwendigkeit ergibt, wissenschaftlich begründete Methoden zu entwickeln, die konkreten sozialen Phänomenen adäquat sind. Gleichwohl existiert die allgemeine Methodologie nicht unabhängig von anderen Wissenschaften. Im Gegenteil, zwischen ihnen besteht ein wechselseitiger Zusammenhang sowie eine beiderseitige Ergänzung und Befruchtung.<sup>9</sup>

Es gibt einen allgemeinen Konsens darüber, dass die Methodologie eine Lehre der Methoden ist.<sup>10</sup> Größtenteils wird jedoch die Methodologie-Zielstellung auf die Erkenntnis-Gewinnung eingeschränkt.<sup>11</sup> Selten wird außerdem die Realität in die entsprechenden Überlegungen einbezogen.<sup>12</sup>

Ist die Methodologie die Lehre von den Methoden, so ist die Methode, philosophisch betrachtet, ein *„System von Regeln, das Klassen möglicher Operationssysteme bestimmt, die von gewissen Ausgangsbestimmungen zu einem bestimmten Ziel führen. Allgemeines Ziel, auf das alle Methoden gerichtet sind, ist*

8 Stellvertretend für mehrere sei an dieser Stelle Ota Weinberger erwähnt: *Norm und Institution, Eine Einführung in die Theorie des Rechts*, Wien 1988, O. W. unterscheidet zwischen der „allgemeinen juristischen Methodenlehre, (Beschäftigung „mit jenen Bereichen der juristischen Tätigkeit, die dem gesamten Rechtsleben zu Grunde liegen“) und der „speziellen juristischen Methodenlehre, („Anleitungen für die Arbeit in den einzelnen juristischen Berufen“ geben), S. 169.

9 Vgl. Philosophisches Wörterbuch (hrsg. Von G. Klaus und M. Buhr), Band 2, Leipzig 1976, 721 - 723).

10 Erwähnt seien, stellvertretend für mehrere Autoren: W. Brugger (Hrsg.), *Philosophisches Wörterbuch* (darin der Stichwort-Beitrag von J. Lotz), Wien et al. 1985, S. 246; J. Espenbeck, *Das Ganze denken, Zur Dialektik menschlicher Bewusstseinsstrukturen und -prozesse*, Berlin 1986, S. 232; A. Menne, *Einführung in die Methodologie, Elemente allgemeinerwissenschaftlicher Denkmethode im Überblick*, Darmstadt 1980, S. 2; J. Mittelstraß (Hrsg.), *Enzyklopädie und Wissenschaftstheorie*, Band 2, Wien et al. 1984, S. 887.

11 So z. B. A. Menne (Anm. 10), S. 2 und U. Charpa, *Methodologie der Wissenschaft*, Zürich et al. 1983, S. 17.

12 So z. B. J. Espenbeck (Anm. 10), S. 232.

die Veränderung oder (und) die Erkenntnis der Wirklichkeit".<sup>13</sup> Ein wesentliches Merkmal jeder Methode ist ihre Zielgerichtetheit. Dabei ist die Methode ein Mittel, um gesetzte Ziele zu realisieren. In der Definition der Methode ist von Klassen möglicher Operations-systeme die Rede, weil die Methode in Abhängigkeit von den gegebenen Ausgangsbedingungen, den Zielen und der Gegenstände in gleichartigen Situationen immer wieder angewandt wird.<sup>14</sup> In der allgemeinen Wissenschaftstheorie wird die Methode ähnlich definiert. Dabei werden drei Aspekte besonders betont: zielgerichtetes Vorgehen, Mittel-Einsatz, Zweck-Realisierung.<sup>15</sup>

Von diesen philosophischen Grunderkenntnissen ausgehend, haben einzelne Rechtstheoretiker und Rechtsphilosophen wichtige rechtswissenschaftliche Methoden erarbeitet. Bemerkenswert sind in Sonderheit die Forschungsergebnisse des international renommierten Rechtstheoretikers und Rechtsphilosophen Hermann Klenner: Das Recht sollte in *genetischer* (Rechtsbildung), *struktureller* (Rechtsstruktur) und *funktionaler* (Rechtswirkung) Hinsicht untersucht werden. Bei der genetischen Seite sollten die *Reflexivität* (Widerspiegelung von materiellen Gesellschaftsverhältnissen), bei der strukturellen Seite die *Normativität* (verbindliches Verhaltensreglement) und nicht zuletzt die *Funktionalität* (Machtmittel) des Rechts in ihrer Wechselwirkung gebührend beachtet werden.<sup>16</sup> Mit dieser bestechenden Prägnanz geht Klenner weiter als andere Rechtstheoretiker, die ebenfalls versucht haben, die methodischen Dimensionen des Rechts aufzuzeigen, in erster Linie der Rechtstheoretiker Karl-August Mollnau, der drei Dimensionen der Rechtsmethode erwähnt: den rechtswissenschaftlichen Erkenntnisprozess, den Rechtsbildungsprozess und den Prozess des Wirkens des Rechts.<sup>17</sup>

13 Philosophisches Wörterbuch (Anm. 9), S. 717.

14 Vgl. *ibid.*, S. 718.

15 So z. B. C. F. Gethmann, *Stichwort „Methode“*, in: E. Braun/H. Rademacher (Hrsg.), *Wissenschaftstheoretisches Lexikon*, Graz et al. 1978, S. 377/378; J. Mittelstraß (Anm. 10), S. 876; K. Wagner, *Rolle methodischer Prinzipien im wissenschaftlichen Erkenntnisprozess*, in: *Wissenschaftliche Zeitschrift der Universität Leipzig*, 2/1984, S. 168.

16 Klenner, H. (1985), *Systemstrukturen als Gegenstand von Rechtstheorie und Rechtsphilosophie*, in: K. A. Mollnau (Hrsg.), *Probleme einer Strukturtheorie des Rechts*, Berlin, S. 26.

17 Mollnau, K. A. (1982), *Probleme einer Rechtsmethodologie und Aspekte ihres Fragebereichs*, in: G. Bartsch (Hrsg.), *Philosophisch-methodologische Probleme der Gesellschaftswissenschaften (Beiträge)*, Berlin, S. 71. Bereits Mitte der 30er Jahre des 20. Jh. Unterschied übrigens Walther Burckhardt zwischen der Methode der Rechtswissenschaft, der Methode der Rechtsetzung und jener der Rechtsanwendung. Vgl. *Methode und System des Recht*, Zürich 1936, S. 16.

## Zum Verhältnis von Methode/Methodologie, Theorie und Philosophie

Es kann sachlich und ohne irgendwelche Übertreibung konstatiert werden, dass hinsichtlich der Verwendung der Begriffe Methode/Methodologie, Theorie und Philosophie ein unglaublich großer Wirrwarr, um nicht zu sagen, ein wahres Chaos existiert. Völlig willkürlich und unter massiver Verletzung der Grundsätze der Philosophie, der Logik, der Erkenntnistheorie und sogar der Linguistik werden diese Begriffe oft als Synonyme oder sogar als identisch verwendet. Rechtswissenschaftler übernehmen diese fast oberflächliche Betrachtungsweise, was ohne Zweifel die Qualität der rechtswissenschaftlichen Arbeit erheblich zu beeinträchtigen vermag. Vielleicht ist dieses peinliche Phänomen ein Ausdruck von Bequemlichkeit oder von rechtswissenschaftlichem Fachdünkel oder von Ignoranz oder auch von Engstirnigkeit.

Die der altgriechischen Sprache entlehnten Wörter waren schon in der Antike, d. h. vor fast 2.500 Jahren *Termini Technici* und sind nicht willkürlich entstanden. Sie verdanken ihre Genesis dem hohen Stand des wissenschaftlichen Denkens im antiken Hellas und entsprachen bestimmten konkreten Erfordernissen. Sie waren Produkt, Instrument sowie Ausgangspunkt wissenschaftlichen, genau theoretischen, philosophischen und methodologischen Denkens. Will man ihren Sinn, ihren Inhalt und ihr Wesen exakt erfassen, so bedarf es linguistischer Untersuchung oder zumindest der Berücksichtigungen von Grunderkenntnissen der Linguistik, d. h. auch der Etymologie und der Semantik.

Zuerst soll auf die *Theorie (Theoria)* eingegangen werden. Der Begriff *Theoria* stützt sich auf das altgriechische Verb *theorein*. Dieses Verb besagt im ursprünglichen Sinne des Wortes betrachten oder auch untersuchen. Hieraus folgt logischerweise, dass *Theoria* auf die Beobachtung oder die Untersuchung hindeutet.<sup>18</sup> Es ist der Grundlagenforschung der altgriechischen Philosophen zu verdanken, dass der Terminus *Technicus Theoria* die Bedeutung der rationalen Betrachtung, der wissenschaftlichen Überlegung, Untersuchung, Erwägung, Beurteilung, des Verstehens sowie des wissenschaftlichen Erkennens erlangte.<sup>19</sup>

18 Lexikon unregelmäßiger Verben der Altgriechischen Sprache (im Original: „Lexikón anomálon rimáton tis Arhéas Ellinikis Glósis), Thessaloniki 1958, S. 81 (in Griechisch).

19 Vgl. Geschichte des wissenschaftlichen Denkens im Altertum (hrsg. Von Fritz Jürs), Akademie der Wissenschaften, Berlin 1982, S. 153.

Es herrscht ein *consensus generalis* darüber, dass die Theorie die folgenden typischen Merkmale aufweise: a) die „*systematisch geordnete Menge von Aussagen bzw. Aussagesätzen*“;<sup>20</sup> b) Bezugspunkt der Aussagen ist ein „*Bereich der objektiven Realität oder des Bewusstseins*“;<sup>21</sup> c) Phänomenerklärung und Problemlösung.<sup>22</sup> Dies drückt aus, dass zwischen der Theorie und der objektiven Realität ein Wechselverhältnis besteht.<sup>23</sup> Existiert schon eine Theorie, dann ist sie Ausgangspunkt für den Forscher, bei der theoretischen Durchdringung der Realität seine diesbezüglichen Erkenntnisse genau zu prüfen und sie eventuell zu korrigieren bzw. weiter zu entwickeln.<sup>24</sup>

Es gibt eine Reihe von Theorie-Kriterien, wie z. B. die innere Logik der Aussagen, die klare Formulierung der Zusammenhänge und die Wahrfähigkeit der Aussagen, um die wichtigsten zu nennen. Die Theorie hat eine Reihe von wichtigen Funktionen, wie die Rationalisierungs-, die Selektions-, die Ordnungs-, die Erklärungs- und die prognostische Funktion.<sup>25</sup>

Es kann festgehalten werden, dass es bei der Theorie um das „Was“ geht, und zwar in der objektiv bestehenden Welt als auch um die ideelle Widerspiegelung, also um wissenschaftliche Phänomene. Von der Theorie ist die Philosophie zu unterscheiden. Auch in diesem Falle scheinen linguistische Explikationen absolut erforderlich zu sein. Der besonders gehobene Terminus *Technicus Philosophie (Philosophia)* besteht aus dem Verb *philein* = lieben und *Sophia* = Weisheit. Das Verb wiederum *philosophhein* bedeutet philosophieren, d. h. eine Sache (Gegenstand, Phänomen) gründlich untersuchen, über etwas nachdenken. Platon hat als erster den Begriff „*Philosophia*“ geprägt und verwendet. Dieses platonische und allgemein antike

20 Philosophisches Wörterbuch (Anm. 9), S. 1219. Einige Autoren sprechen von „einem System von Aussagen, die in einem Begründungszusammenhang stehen“. Vgl. A. Menne (Anm. 10), S. 120. Andere wiederum sprechen von „einem konsistenten System von Aussagen“. Vgl. Dreier, R. (1981), *Recht- Moral-Ideologie, Studien zur Rechtstheorie*, Frankfurt/M., S. 78.

21 Vgl. Philosophisches Wörterbuch (Anm. 9), S. 1219.

22 Vgl. Dreier, R., (Anm. 20), S. 78.

23 Vgl. ähnlich auch Narr, W.-D. (1969), *Einführung in die moderne politische Theorie, I. Theorie-begriffe und Systemtheorie*, Stuttgart et al., S. 32.

24 Vgl. zutreffend Stiehler, G. (1986), *Dialektik und Gesellschaftswissenschaften*, Berlin, S. 87.

25 Vgl. hierzu ausführlicher Terz, P. (2006), *Die Völkerrechtstheorie, Versuch einer Grundlegung in den Hauptzügen. Pro theoria generalis scientiae iuris inter gentes*, in: *Papel Politico*, Pontificia Universidad Javeriana, 2/11, (insbesondere pp. 688 - 694).

Philosophie-Verständnis erlangte ein hohes Maß an Objektivität, Eindeutigkeit und Verbindlichkeit.<sup>26</sup>

Bereits im 6. Jh. v. u. Z. fand eine geistige Revolution statt, die mit einer sprachlich-semantischen Umwälzung einher ging. Sie entsprach den gesellschaftlichen Erfordernissen.<sup>27</sup> Es ist also kein Zufall, dass diese unterschiedlichen Begriffe geprägt worden sind. Zum einen geht das *theorein* dem *philosophhein* voraus. Zum anderen geht es bei der *Philosophia* um das "Warum", während - wie bereits erwähnt - die *Theoria* sich auf das "Was" konzentriert.<sup>28</sup>

Von der Theorie und der Philosophie unterscheidet sich wiederum die Methodologie. Auch bei ihr gilt es, sich den entsprechenden linguistischen Aspekten zuzuwenden. Die *Methodologia* ist auf das Wort *Méthodos* zurück zu führen, das sich aus *metá plus hodós* zusammensetzt. Zum ersten Mal verwendete der altgriechische idealistische Philosoph Parmenides, dem die vorliegende Studie gewidmet ist, den Begriff "Hodos" als "Weg der Suche", als "Weg der Untersuchung" bzw. als "Weg der Forschung". Der Hodos des Parmenides entspricht unseren allgemein gebräuchlichen wissenschaftlichen Terminus "*Méthodos*".<sup>29</sup>

Obwohl zwischen der Theorie und der Methode/Methodologie ein inneres Wechselverhältnis besteht, erweist es sich im Interesse einer weitergehenden begrifflichen Klarheit als unabdingbar, auf die zwischen ihnen vorhandenen Unterschiede hinzuweisen. Dabei muss man sich auf die entsprechenden philosophischen Erkenntnisse stützen. Demnach gibt es zwischen der Theorie einerseits und der Methode/Methodologie andererseits hauptsächlich die folgenden Unterschiede: a) Die Theorie beschreibt jeweils einen Bereich der objektiven Realität.<sup>30</sup> Das heißt in concreto, sie widerspiegeln die Wirklichkeit

26 Im Gegensatz dazu entstand aus dem philosophischen Denken der Inder und Chinesen, das durch eine stark meditative Selbstversenkung geprägt war, keine Wissenschaft im eigentlichen Sinne des Wortes. Vgl. *Geschichte des wissenschaftlichen Denkens ...* (Anm. 19), S. 157.

27 Vgl. *ibid.*, S. 153.

28 Vgl. hierzu ausführlicher P. Terz, *Die Völkerrechtstheorie* (Anm. 25), S. 694/695.

29 Vgl. hierzu sehr ausführlich und sehr überzeugend die glänzende Schrift. Poppers, K. P. (2005), *Die Welt des Parmenides, Der Ursprung des europäischen Denkens*, München et al., insbesondere S. 159, 190, 197. Vgl. ferner Becker, O. (1937), *Das Bild des Weges und verwandte Vorstellungen im frühgriechischen Denken*, in: *Hermes, Einzelschriften*, 4, S. 139.

30 Vgl. Bartsch, G. (1980), Zur weltanschaulich-methodologischen Funktion der Philosophie für die gesellschaftswissenschaftliche Forschung, in: *DZPh*, 2/ S. 162; W. Segeth, *Materialistische Dialektik als Methode und Methodologie und der Erkenntnis gesellschaftlicher Erscheinungen*, in: G. Bartsch, (Anm. 17), S. 43.

bzw. bestimmte ihrer Ausschnitte. Hierbei handelt es sich um ihr Objekt, wie es gegenwärtig ist, wie es in der Vergangenheit war oder wie es in der Zukunft sein wird., Somit steht die sukzessive Entwicklung des Objekts im Mittelpunkt.<sup>31</sup> Die Methode beschreibt Mittel und Vorgehensweise zur Erzielung von Erkenntnissen in einem konkreten Bereich der Realität und dessen ideellen Widerspiegelung.<sup>32</sup> Etwas philosophischer formuliert, die Methode widerspiegelt das Verhältnis zwischen dem Objekt des Erkennens und dem erkennenden Subjekt.<sup>33</sup> b) Bei der Theorie handelt es sich dem logischen Gehalt nach überwiegend "um ein System von Aussagesätzen".<sup>34</sup> Die Methode dagegen stellt "ein System von Regeln"<sup>35</sup> bzw. "ein System von Operationssätzen"<sup>36</sup> dar. c) Die Theorie hat "Aussagecharakter", besitzt eine beschreibende Funktion", während die Methode einen "Aufforderungscharakter" sowie eine "vorschreibende Funktion" besitzt.<sup>37</sup> d) In zeitlicher Hinsicht geht das "theorein" dem "Methodos" vor. Zugleich könnte man grundsätzlich eine gewisse Abhängigkeit der Methode von der Theorie bejahen: Ist die Theorie hoch entwickelt, dann liegen die erforderlichen Voraussetzungen für eine ebenso hoch entwickelte Methode vor.<sup>38</sup> Genauso war es bei den altgriechischen Philosophen. Umgekehrt verhält es sich ähnlich: Eine wissenschaftliche Methode führt in der Regel zu einer ebenfalls wissenschaftlichen Theorie. Hieraus lässt sich ableiten, dass Theorie und Methode eine dialektische Einheit darstellen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden: Während die Theorie nach dem "Was" fragt, geht es bei der Methode/Methodologie um das "Wie". Bei

31 Vgl. W. Segeth, *ibid.*, S. 43.

32 Vgl. Klaus, G. (1961), *Kybernetik in philosophischer Sicht*, Berlin, S. 177.

33 Vgl. Segeth, W. (Anm. 30), S. 44.

34 Vgl. Segeth, W. (1977), *Materialistische Dialektik als Methode*, Berlin, S. 14; A. Kossing, *Dialektischer Materialismus als allgemeine Methodologie der Wissenschaften*, in: DZPh (Sonderheft), 1965, S. 48 ff.

35 Vgl. Philosophisches Wörterbuch (Anm. 9), S. 718.

36 Vgl. Segeth, W. und Kossing, A. (Anm. 34).

37 Vgl. Segeth, W. (Anm. 34), S. 14.

38 Daher kann K. Kannegießer nicht zugestimmt werden, wenn er meint, dass die Theorie selbst eine methodologische Funktion erfüllt. Hierdurch kommt es zu einer wissenschaftlich unzulässigen Vermengung der Begriffe Theorie und Methodologie. Vgl. *Methoden- und Theorienentwicklung*, in: *Wissenschaftliche Zeitschrift der Universität Leipzig*, 2/1984, S. 181. J. Espenbeck (Anm. 10), S. 231, behandelt hingegen das Verhältnis zwischen Theorie und Methode überzeugend: „Dabei führt die Weiterentwicklung von Theorien zu verbesserten Methoden, verbesserte Methoden tragen zur Weiterentwicklung der Theorie bei“. Dies ist Dialektik par excellence.

der Philosophie steht, wie bereits nachgewiesen worden ist, die Frage nach dem "Warum" im Mittelpunkt.

Hieraus ergeben sich für die Völkerrechtswissenschaft, wie noch nachzuweisen ist, entscheidende, ja prägende Schlussfolgerungen. Dies gilt in Sonderheit für die Bestandteile der Völkerrechtswissenschaft und zugleich Wissenschaftsgebiete *in statu nascendi*, wie Völkerrechtstheorie, Völkerrechtsphilosophie, Völkerrechtssoziologie, Völkerrechtsmethodologie, Völkerrechtsdogmatik und Geschichte der Völkerrechtswissenschaft. Um zu solchen Schlussfolgerungen zu gelangen, benötigt die breit angelegte und hoch spezifizierte Völkerrechtswissenschaft nicht unbedingt und in jedem Falle die Erkenntnisse der Rechtswissenschaft der innerstaatlichen Rechtsordnung, zumal bei einigen Rechtswissenschaftlern offenkundig ein terminologisches Chaos festzustellen ist.<sup>39</sup> Eine mögliche Ursache für dieses unerfreuliche Phänomen könnte die jahrzehntelange Vernachlässigung bzw. Geringschätzung der allgemeinwissenschaftlichen Grundlagenforschung sein.

Nachdem Wesen, Funktion sowie die Unterschiede von Theorie, Philosophie und Methodologie herausgearbeitet worden sind, soll auf das mögliche Verhältnis untereinander eingegangen werden. Der Zielstellung nach geht es dabei um einen Vorstoß in übergreifende metatheoretische Fragestellungen. Ausgangspunkt der entsprechenden Überlegungen kann und muss die Definition der Wissenschaft sein. Die Wissenschaft ist nach allgemeiner und vorherrschender philosophischer Auffassung ein:

sich ständig entwickelndes System der Erkenntnisse über die wissenschaftlichen Eigenschaften, kausalen Zusammenhänge und Gesetzmäßigkeiten der Natur, der Gesellschaft und des Denkens, das in Form von Begriffen, Kategorien, Maßbestimmungen, Gesetzen, Theorien und Hypothesen fixiert wird, als Grundlage der menschlichen Tätigkeit eine wachsende Beherrschung der natürlichen und ... auch der sozialen Umwelt ermöglicht und durch die Praxis fortlaufend überprüft wird.<sup>40</sup>

39 Hierfür sollen einige typische Beispiele terminologischer Oberflächlichkeit erwähnt werden: Fikentscher, W. (1977), *Methoden des Rechts in vergleichender Darstellung*, Band IV, Dogmatischer Teil, Tübingen, S. 125 (er behandelt die „Methodologie des Rechts“ und die Rechtstheorie als Synonyme); Gleiches tun auch Kaufmann, A./Hassemer, W. (1971), *Grundprobleme der zeitgenössischen Rechtsphilosophie und Rechtstheorie*, Frankfurt/M. 1971, S. 7; A. Kaufmann, *Wozu Rechtsphilosophie heute?* Frankfurt/M., S. 21 (die Methodologie als „Untergebiet“ der Rechtstheorie!).

40 Philosophisches Wörterbuch (Anm. 9), S. 1169.



Es geht vorrangig darum, „menschliche Erkenntnisse zu sammeln (systematisieren, klassifizieren) und in einem Begründungszusammenhang (bzw. Begründungszusammenhängen) nach Gesetzmäßigkeiten zu erklären.“<sup>41</sup>

Zu den wichtigsten Bestandteilen der Wissenschaft gehören die Theorie, die Philosophie und die Methodologie, die für die Zwecke der vorliegenden Abhandlung von eminenter Bedeutung sind. Zwischen diesen drei Wissenschaftsgebieten gibt es, wie bereits nachgewiesen, inhaltliche Zusammenhänge und Wechselwirkungen. Dies scheint jedoch nicht ausreichend zu sein. Es bedarf vielmehr weitergehender Überlegungen. Logisch wäre es z. B. durchaus möglich, von einer *Theorie der Philosophie* zu sprechen. Genau würde es um das bereits herausgearbeitete „Was“ der Philosophie gehen. Im Mittelpunkt der Überlegungen müsste somit die Frage stehen, was die Philosophie überhaupt ist. Ähnlich würde es auch mit dem Verhältnis von Philosophie und Methodologie aussehen: *Methodologie der Philosophie*. In diesem Falle würde es um das „Wie“ der Philosophie gehen. Das heißt, auf welchem Wege und mit welchen Methoden gelangt man zu philosophischen Erkenntnissen. Man könnte weiter gehen: *Philosophie der Theorie*. Hier ginge es um das „Warum“ der Theorie. Bei der *Philosophie der Methodologie* würde das „Warum“ der Methodologie im Mittelpunkt stehen.<sup>42</sup>

Es ist bereits vor mehreren Jahren der Versuch unternommen worden, das Wechselverhältnis von Völkerrechtstheorie, Völkerrechtsphilosophie, Völkerrechtssoziologie und teilweise auch von Völkerrechtmethodologie zu erarbeiten.<sup>43</sup> Dieser Versuch ist jedoch ohne ausreichende Beachtung der wissenschaftlichen Erkenntnisse in Theorie, Philosophie und Methodologie unternommen worden. Erst im Erarbeitungsprozess des vorliegenden Beitrages ist dem Autor bewusster geworden, dass es keine einheitliche Völkerrechtmethodologie gibt. Wenn schon die Bestandteile der Völkerrechtswissenschaft zugleich Wissenschaftsgebiete *in statu nascendi* sind, dann müssten sie über eine eigene Methodologie verfügen, da sie eigene Gegenstände besitzen. Das heißt, die jeweiligen Methoden sind gegenstandsspezifisch. Dabei ist

41 Lexikon der philosophischen Begriffe (hrsg. Von A. Ulfing), Köln 1995, S. 483.

42 Diese in der Tat sehr komplizierten metatheoretischen Überlegungen reiften sukzessive durch mehrere tiefeschürfende Gespräche mit Christiane de Lemos. Dies zu erwähnen ist eine Frage des wissenschaftlichen Ethos und Anstandes.

43 Vgl. Terz, P., *Die Polydimensionalität der Völkerrechtswissenschaft* (Anm. 4), S. 446 - 464; id., *Die Völkerrechtsphilosophie* (Anm. 5), S. 164 - 184. Hinzu kommen neuere Versuche bzw. Publikationen : id., *Die Völkerrechtssoziologie* (Anm. 5), speziell S. 269 - 272; id., *Die Völkerrechtstheorie* (Anm. 25), vor allem S. 694 - 698.

ohnehin zwischen der Methodologie des Völkerrechts und ganz allgemein der Methodologie der Völkerrechtswissenschaft (und ihrer Bestandteile) zu trennen. Es bedarf außerdem einer weiteren Unterscheidung: *Methodologie des Rechtsbildungsprozesses und Methodologie des Rechtsanwendungsprozesses*.<sup>44</sup>

Aus einem Jahrzehnte langen Studium der internationalen völkerrechtswissenschaftlichen Literatur lässt sich ableiten, dass es keine allgemein anerkannte Völkerrechtsmethodologie gibt. Einzelne Werke<sup>45</sup> ändern an dieser Feststellung kaum etwas. Ansonsten sind sporadische Bemerkungen zu der Völkerrechtsmethodologie zu registrieren, die größtenteils nicht nennenswert sind, da sie mit dem eigentlichen Thema nicht viel zu tun haben<sup>46</sup> oder mehr Elegien und Jeremiaden ähneln<sup>47</sup> oder bestenfalls zigfach betretene Pfade benutzen. Es ist z. B. nicht gerade hilfreich, wenn einerseits der *Methodenpluralismus und Methodenanarchismus* (als Zwischentitel) zu beklagen und andererseits die herkömmlichen Methoden-Hauptströmungen einfach beschrieben werden, wie z. B. das Naturrecht, der Rechtspositivismus und die Völkerrechtsleugner.<sup>48</sup> Viel nützlicher wäre es, einen eigenen kreativen Beitrag zu der Erarbeitung einer Völkerrechtsmethodologie zu leisten. Während in Europa die meisten Völkerrechtler sich in das fruchtlose Korsett rechtspositivistischer Einseitigkeit und Kleinkariertheit zwängten, haben US-amerikanische Völkerrechtler einerseits den Sprung in andere Wissenschaftsgebiete gewagt, wie z. B. Politikwissenschaft, Systemtheorie,

44 In der Allgemeinen Rechtstheorie und speziell in der „Allgemeinen juristischen Rechtslehre“ wird zwischen der „Theorie des juristischen Denkens“, der „Theorie der Rechtsanwendung“, der „Theorie der juristischen Argumentation“ und der „Theorie der Gesetzgebung“ unterschieden. Auch in diesem Falle werden allerdings die Begriffe Theorie und Methodologie fast als Synonyme verwendet. Vgl. O. Weinsberger (Anm. 8), S. 169.

45 Zu nennen ist in erster Linie Bos, M. (1984), *A Methodology of International Law*, Amsterdam et al. Er unternimmt in dieser akribischen Abhandlung den Versuch, kybernetische, spieltheoretische sowie teilweise naturwissenschaftliche Methoden auf die Völkerrechtswissenschaft und das Völkerrecht anzuwenden. Erwähnenswert ist teilweise auch Schüle, A. (1959), *Methoden der Völkerrechtswissenschaft*, in: AdV, 3/1959/60, S. 129. S. verwendet die Begriffe Völkerrechtswissenschaft, theoretische Konzeption, Methodologie und Methodik in einem Atemzug, als wären sie Synonyme.

46 So z. Rousseau, B. Ch. (1974), *Droit International Public*, Tome II, Paris, p. 17; Sauer, E. (1963), *Zur Grundlegung der völkerrechtlichen Methodologie*, in: *Acta Scandinavica Juris Gentium*, 3-4/33, pp. 121-123. Sauer verwendet außerdem die Begriffe Wissenschaft, Methodologie und Methodik als Synonyme. Ferner: Vellas, P. (1967), *Droit International Public*, Paris, p. 24. V. Beschränkt sein ganzes methodologisches Verständnis auf die „Begriffe des Rechtsdenkens“, das Verfahren und die Methode des Rechtsdenkens.

47 So z. Wildhaber, B. L. (1980), *Wo steht das Völkerrecht heute? Versuch einer Standortbestimmung*, in: Schweizerisches Jahrbuch für internationales Recht, 30 (XXXV), S. 85 und E. Sauer (Anm. 46), S. 121.

48 So L. Wildhaber (ibid.), S. 85.

Funktionalismus und Sozialwissenschaften,<sup>49</sup> andererseits sind aber die führenden unter ihnen *“mit wehenden Fahnen ins Lager des Neo-Realismus übergegangen”*, d. h. sie haben die Völkerrechtswissenschaft über Bord geworden.<sup>50</sup>

Erst die International Law Association (ILA) hat den Versuch unternommen, einen Beitrag, wenn auch nur im Ansatz, zur Entwicklung einer Völkerrechtsmethodologie zu leisten. In ihrem Arbeitspapier *“Theory and Methodology of International Law”* von 1978 wird, ausgehend von den realen Erfordernissen in der Völkerrechtspraxis, die weitere Entwicklung und Anpassung der Völkerrechtsmethodologie sowie der Völkerrechtstheorie gefordert: *“The extent to which the traditional approaches to the theory of international law are relevant in providing a basis on which new theories can be built”* und *“Adaptions that need to be made in the methodology of international law to enable new methods ...”*.<sup>51</sup> Es ist wohlthuend festzustellen, dass im Arbeitspapier selbst ein anderes methodisches Vorgehen angewandt wird als dies im allgemeinen üblich ist, ob man z. B. naturrechtlich oder etwa positivrechtlich die Völkerrechtsordnung untersuchen sollte.

Allgemein betrachtet, stellt die Völkerrechtsmethodologie die Lehre von den völkerrechtlichen Methoden dar. Diese Aussage ist allerdings nicht ganz überzeugend, weil es u. a. Methoden, die auf reale Objekte und andere Methoden gibt, die auf gedankliche Objekte angewandt werden.<sup>52</sup> Demzufolge bestehen Methoden der Methodologie des Völkerrechts und Methoden der Völkerrechtswissenschaft. In beiden Fällen geht es um die Erlangung von Erkenntnissen sowie um Problemlösungen. Bei der Methodologie des Völkerrechts handelt es sich in erkenntnistheoretischer Sicht um eine ideelle Widerspiegelung der objektiven Rechtsrealität, während bei der Methodologie der Völkerrechtswissenschaft die Widerspiegelung der Widerspiegelung, also eine Metawiderspiegelung im Mittelpunkt der Betrachtung steht. Weil aber die Völkerrechtswissenschaft aus Bestandteilen, Wissenschaftsgebieten *in statu nascendi* besteht, setzt sich ihre Methodologie aus der Summe der Methodologien dieser Bestandteile zusammen, namentlich in erster Linie

49 Vgl. hierzu ausführlicher Falk, R. A., *New approaches to the study of international law*, in: AJIL, 3/167/61, pp. 487/488.

50 Vgl. dazu den ausführlichen Beitrag von Kunz, J. L. (1956), *Der heutige Stand der Wissenschaft und des Unterrichts des Völkerrechts in den Vereinigten Staaten*, in: ÖZföR 4/VII, S. 407.

51 ILA, *Report of the fiftyeight Conference in Manila 1978*, London 1980, pp. 198/199.

52 Vgl. Philosophisches Wörterbuch (Anm. 9), S. 720.

jeweils aus der Methodologie der Völkerrechtsphilosophie und der Völkerrechtssoziologie, um die für den vorliegenden Beitrag entscheidenden Bestandteile zu nennen. Weitere Bestandteile der Völkerrechtswissenschaft besitzen ebenso ihre eigene Methodologie. Dies zu behandeln würde den Rahmen des vorliegenden Beitrages sprengen.

## Spezielle Aspekte der Völkerrechtsmethodologie (Methoden)

Es wird zunächst von den allgemeinwissenschaftlichen Methoden ausgegangen, die von den Wissenschaftstheoretikern erarbeitet worden sind. So erwähnt der Wissenschaftstheoretiker Walter Theimer die folgenden Methoden: 1) Sachlichkeit und Objektivität, Freiheit von Emotionen und Vorurteilen. Also sich auf Tatsachen stützen. 2) Unterscheidung zwischen Fakten und ihrer Interpretation, denn erst durch die Deutung wird aus einer Faktensammlung eine Wissenschaft. 3) Unterscheidung zwischen Wissenschaft und Spekulation bzw. Glauben. 4) Die Wissenschaft basiert auf der Logik, d. h. in erster Linie, ihre Aussagen dürfen einander nicht widersprechen. 5) Die Wissenschaft darf nicht dogmatisch sein. Vielmehr muss sie damit rechnen, dass ihre Aussagen revidierbar sind.<sup>53</sup> Diese Methoden (Regeln) eignen sich durchaus für die Zwecke der Methodologie der Völkerrechtswissenschaft. Dies gilt ebenso für die von den Philosophen aufgeführten allgemeinwissenschaftlichen Methoden, wie z. B. Verallgemeinerung, Abstraktion, Analyse, Synthese, Deduktion, Induktion etc.<sup>54</sup>

Vereinzelt haben Völkerrechtler versucht, einige Völkerrechtsmethoden zu erarbeiten, wie z. B. die historische Methode, die "soziologische Betrachtungsweise", die "normative Betrachtungsweise", die "erkenntnistheoretischen Aspekte" (Deduktion, Induktion)<sup>55</sup> oder die "normativ-analytische und die dogmatische Methode", die vergleichende Methode sowie die Methoden der Diplomatie (Modellierung, Formalisierung und Spieltheorie).<sup>56</sup> Beim

---

53 Vgl. seine bemerkenswerte Schrift *Was ist Wissenschaft?* Tübingen 1985, S. 9.

54 Vgl. hierzu Bartsch, G., *Philosophie und Methodologie der Gesellschaftswissenschaften*, in: id. (Anm. 17), S. 23.

55 So z. Schüle, B. A., (Anm. 45), S. 13 - 18.

56 Vgl. z. Lewin, B. D. B (1969), *Die Methodologie der sowjetischen Völkerrechtswissenschaft*, in: SGiP 9/S. 64/65 (in Russisch).

grundsätzlichen Einverständnis mit diesen Ansichten lässt sich unschwer erkennen, dass die komplexe Problematik der Völkerrechtsmethodologie sehr unzureichend untersucht worden ist. Aus zusammenhanglosen Gedanken-splittern lässt sich keine Methodologie zusammen zimmern.

Die Völkerrechtsmethodologie bezieht sich - philosophisch betrachtet - auf ein reales Objekt, nämlich auf das geltende positive Völkerrecht. Hierzu gehören vorrangig die grundlegenden Prinzipien, die *Ius cogens*-Prinzipien, das Völkervertragsrecht, vor allem die internationalen zwischenstaatlichen Konventionen, das Völkergewohnheitsrecht, IGH-Urteile, die "Allgemeinen Rechtsgrundsätze" und unter Umständen auch Beschlüsse internationaler zwischenstaatlicher Organisationen.

Die sich auf diese recht unterschiedlichen Materien beziehende Völkerrechtsmethodologie hat m. E. im großen und ganzen die folgenden allgemeinen Methoden: 1) *Deskriptivität* bzw. Rechtsdogmatik. Es geht um die Gesamtheit der Völkerrechtsprinzipien und -normen. 2) *Normativität*, die in erster Linie das verbindliche Verhaltenselement enthält. 3) *Geneseprozess* in Sonderheit bei den internationalen zwischenstaatlichen Konventionen bzw. *historische Methode* bei der sukzessiven Entstehung und Weiterentwicklung des Völkerrechts. 4) *Funktionalität* des Völkerrechts, die sich in den folgenden Funktionen äußert: Ordnungs-, Friedens-, Kooperations-, Stabilisierungs-, Anpassungs- und Umgestaltungs-, Sicherungs- und Konfliktregulierungs-, Gerechtigkeits- und Entwicklungs-, Legitimierungs-, Sanktions- und nicht zuletzt die Schutzfunktion.<sup>57</sup> Etwas allgemeiner betrachtet, gehört zu der Funktionalität des Völkerrechts auch dessen Ziel und Aufgabenstellung, ein *Ius pacis*, *Ius cooperationis*, *Ius progressionis* sowie ein *Ius coexistentiae* zu sein.<sup>58</sup> 5) *Analytische Methode*. Sie bedeutet vor allem Zergliederung des Völkerrechts als Rechtsordnung in die einzelnen Gebiete sowie Untersuchung der Mikro- und Makrostruktur des Völkerrechts, seiner Prinzipien und Normen. Gleiches gilt auch für die Zweige und ihre Normen<sup>59</sup>. 6) *Systemhaftigkeit*. Sie drückt aus, dass das Völkerrecht als System "ein Ordnungsgefüge in den internationalen Beziehungen (ist), das eine nach Ordnungskriterien gegliederte Mannigfaltigkeit von Prinzipien und Normen sowie anderen Elementen darstellt, wodurch das Verhalten der Völkerrechts-Subjekte untereinander geregelt wird".<sup>60</sup> Dies

57 Vgl. hierzu sehr ausführlich, Terz, P., *Die Völkerrechtstheorie* (Anm. 25), S. 709 - 711.

58 Vgl. ausführlicher, *ibid.*, S. 706 - 709.

59 Vgl. ausführlicher, Terz, P., *Die Polydimensionalität der Völkerrechtswissenschaft* (Anm. 4), S. 472.

60 Terz, P., *Die Völkerrechtstheorie* (Anm. 25), S. 713 - 715.

ist das "innere" System, die ontologische Seite des Völkerrechts. 7) *Strukturalität*. Die Beziehungen zwischen den Elementen, vor allem zwischen den Normen des Völkerrechtssystems, bilden die Völkerrechtsstruktur. Es gibt horizontale und vertikale Struktur-beziehungen.<sup>61</sup> 8) *Differenziertheit*. Es gilt in Sonderheit zwischen *Ius cogens* und *Ius dispositivum* zu differenzieren. Dies sagt aus, dass es im Völkerrechtssystem eine ziemlich entwickelte Normen-hierarchie gibt. 9) *Komparativität*. Bei ihr geht es um den Vergleich zwischen Prinzipien, Normen etc. auf der Grundlage von konkreten Kriterien, um eine unterschiedliche Bedeutung z. B. für die Realisierung der Funktionen des Völkerrechts festzustellen. 10) *Empirische Methoden*. Sammlung, Auswertung und systematische Untersuchung von Dokumenten des Völkerrechts, wie z. B. Konventionen, Urteile des IGH und Beschlüsse von internationalen zwischenstaatlichen Organisationen. 11) *Stabilität*. Stabile Völkerrechtsbeziehungen werden hauptsächlich durch die Vertragstreue, d. h. in erster Linie durch die Rechtssicherheit gewährleistet. 12) *Veränderung* im Sinne der fortschreitenden Weiterentwicklung und Kodifizierung des Völkerrechts erfolgt weder automatisch durch die Interessendurchsetzung einzelner Staaten, sondern in erster Linie auf der Grundlage universeller zwischenstaatlicher Vereinbarungen.<sup>62</sup> 13) *Prognose*. Die starke Beeinträchtigung und teilweise Zerstörung der Völkerrechtsordnung durch das *Imperium Americanum* macht Voraussagen über die Perspektive des Völkerrechts äußerst schwer. Hinzu kommen weitere Faktoren bzw. sind sich bereits anbahnende Entwicklungen zu beobachten, die die zukünftige Völkerrechtsordnung erheblich beeinflussen werden, wie z. B. nach 25 - 30 Jahren die Entstehung einer neuen Supermacht, namentlich China, und einer starken Großmacht, namentlich Indien. Europa könnte sich allmählich auch zu einer Wirtschafts-Supermacht entwickeln. Es spricht vieles dafür, dass in den internationalen Beziehungen der Zukunft die Gleich- und Gegengewichtsproblematik zunehmen wird. Unabhängig davon werden sich die gegenwärtigen globalen Herausforderungen derart zuspitzen, dass vor allem den Super- und Großmächten nichts anderes übrig bleiben wird, als die internationale Rechtsordnung auch im wohlverstandenen eigenen Interesse zu respektieren.

61 Vgl. ausführlicher, *ibid.*, S. 717 - 721.

62 Zu den Kategorien Stabilität und Veränderung in den internationalen Beziehungen und speziell im Völkerrecht vgl. sehr detailliert: Terz, P (1975, vert.), *Zur Bedeutung der Norm der grundlegenden Veränderung der Umstände in den internationalen Vertragsbeziehungen und zu ihrem Verhältnis zum Prinzip Pacta sunt servanda*, Habilitationsschrift, 1975, Universität Leipzig; id. (1984): *Theoretische Aspekte der Stabilität und Veränderung in den internationalen Beziehungen*, in: *Sprawy Miedzynarodowe*, 2/1984, Warszawa, S. 103 - 112 (in Polnisch).

Hinsichtlich der völkerrechtlich relevanten internationalen Probleme globalen Charakters ist jeder Völkerrechtswissenschaftler verpflichtet, prognostische Überlegungen anzustellen. In den vergangenen Jahrzehnten hat in erster Linie die ILA diese Arbeit am besten gemeistert. Ihre mitunter ziemlich konkreten Vorstellungen waren oft 15 bis 20 Jahre eher da, bevor die ILC sich mit den entsprechenden Materien befasst hat. Dreht es sich um spezielle Zweige des Völkerrechts, so bestehen entsprechende konkretere Methoden, wie die im Art. 31 der Wiener Konvention über das Recht der Verträge 1969 genannten Interpretationsmethoden (verbal-historische und logisch-systematische [teleologische] Interpretation). Die konkreteren, vorwiegend positivrechtlich ausgerichteten Methoden des Völkerrechts sind von Maarten Bos, international betrachtet, am gründlichsten untersucht worden.<sup>63</sup>

## Methodologie der Völkerrechtsphilosophie

Die Methoden, auf die sich die Methodologie als die Methodenlehre bezieht, sind gegenstands- bzw. problemtypisch orientiert. Daher sollen zunächst die wichtigsten Gegenstände der Völkerrechtsphilosophie knapp erwähnt werden: Werte in den internationalen Beziehungen und speziell im Völkerrecht, Humanität und Völkerrecht, Gerechtigkeit und Völkerrecht, Verhältnis von Gerechtigkeit und Gleichheit/ Ungleichheit, *Commune bonum humanitatis* in den internationalen Beziehungen und speziell im Völkerrecht, Solidarität/ Hilfeleistung, philosophische Aspekte von System und Strukturfragen des Völkerrechts, vor allem seiner Prinzipien und Normen, Widerspiegelungsproblematik bei der Normenbildung, Rolle des Rechtsbewusstseins bei der Rechtserzeugung sowie bei der Rechtsdurchsetzung, Verhältnis von Moral und Völkerrecht, Rolle der Moral bei der Normenbildung, Moralprinzipien und Normen in voller Breite (Wesen, Aufbau, System, Struktur und Hierarchiefragen), moralische Verbindlichkeit und moralische Verantwortlichkeit, Unterschied zwischen Moralnormen, moralischer Verbindlichkeit und moralischer Verantwortlichkeit auf der einen Seite und Rechtsnormen, rechtlicher Verbindlichkeit und rechtlicher Verantwortlichkeit auf der anderen Seite.<sup>64</sup>

In metatheoretischer Hinsicht hat die Völkerrechtsphilosophie weitere Gegenstände: Bedeutung der Völkerrechtsphilosophie als wichtiger Bestan-

63 Vgl. M. Bos (Anm. 45).

64 V. detaillierter, Terz, P., *Die Völkerrechtsphilosophie* (Anm. 5), S. 174.

dteil der Völkerrechts-Wissenschaft; Verhältnis der Völkerrechtsphilosophie zur Philosophie, zur Rechtsphilosophie sowie zu den anderen Bestandteilen der Völkerrechtswissenschaft, vor allem zur Völkerrechtstheorie, zur Völkerrechtssoziologie, zur Völkerrechtsmethodologie und zur Geschichte der Völkerrechtswissenschaft; Verhältnis der Theorie der Völkerrechtsphilosophie zu den anderen Bestandteilen der Völkerrechtsphilosophie, wie z. B. zu der Methodologie und der Geschichte der Völkerrechtsphilosophie.

Die Methodologie der Völkerrechtsphilosophie stellt die Lehre von den völkerrechtsphilosophischen Methoden, Mittel und Verfahren dar. Für die Völkerrechtsphilosophie kämen mehrere wissenschaftliche Forschungsmethoden in Frage. Als Beispiel sollen folgend die m. E. wichtigsten Methoden genannte werden. Gleichwohl wird grundsätzlich nicht ausgeschlossen, dass es möglicherweise weitere völkerrechtsphilosophische Methoden gibt.

- 1) *Objektivität.* Es wird objektiv-sachlich festgestellt, dass die Entwicklungsländer sich häufig einer wertorientiert-naturrechtlichen Argumentation bedienen, um ihre größtenteils berechtigten ökonomischen Interessen durchzusetzen. Die reichen Industrieländer hingegen argumentieren fast ausschließlich positivrechtlich.
- 2) *Komplexität.* Der Völkerrechtsphilosoph darf nicht vorrangig "Naturrechtler" sein. Er hat vielmehr im Interesse der Völkerrechtswissenschaft ebenso mindestens völkerrechtstheoretische, völkerrechtsdogmatische und völkerrechtssoziologische Aspekte zu beachten. Von der Völkerrechtsphilosophie ausgehend, bedarf es außerdem - je nach Untersuchungsobjekt - der Berücksichtigung ökonomischer, politischer, kultureller, historischer und anderer Seiten einer Problemstellung. Andernfalls käme es zu einer Einengung seines Gesichtsfeldes mit sehr negativen Folgen für die Sache sowie für die Völkerrechtsphilosophie. In diesem Falle würde der Völkerrechtsphilosoph sein Ziel bestimmt verfehlen. Erkenntnistheoretisch betrachtet ging es nur um eine äußerst eingengegte und damit fast verzerrte Widerspiegelung der objektiven Realität.
- 3) *Globalität.* Speziell gegenwärtig in der Epoche der Globalisierung ist es unabdingbar, sich von irgendwelchen Zentrismen, bezogen auf die eigenen Grundwertvorstellungen und Moralauffassungen, zu verabschieden und entsprechende Vorstellungen bzw. Auffassungen von Völkern und Staaten, die anderen Kulturkreisen angehören, zu achten. Dies entspräche dem gegenwärtig geltenden Völkerrecht als einem *Ius coexistentiae* zwischen Staaten unterschiedlicher Kultur-



und Rechtskreise.<sup>65</sup> Gerade das Gegenteil tun jedoch die USA als Supermacht.

- 4) *Differenziertheit*. Es gilt, zwischen den Grundwerten in den internationalen Beziehungen einerseits und den Spezialnormen der Moral in völkerrechtlich zwar nicht verbindlichen, jedoch mitunter für das Völkerrecht bedeutsamen Deklarationen/Resolutionen der UN-Generalversammlung zu unterscheiden.<sup>66</sup> Bei den Grundwerten als Hauptkategorien der Völkerrechtsphilosophie geht es vorwiegend um die Gerechtigkeit, die Gleichheit, das *Commune bonum humanitatis* und die Solidarität bzw. Hilfeleistung. Eine weitere Differenzierung dürfte ebenso von wissenschaftlicher Relevanz sein, nämlich zwischen einem "*Ius*" *necessarium* und einem *Ius positivum*, um vorrangig einige Verwechslung von Wunschvorstellung und Realität sowie eine Verwässerung der Normativität des Völkerrechts zu vermeiden. Dies jedoch setzt voraus, dass den Völkerrechtswissenschaftlern die Unterschiede zwischen der Völkerrechtsdogmatik und der Völkerrechtsphilosophie auch bewusst sind. Daher bedarf es einer weitestgehenden Feindifferenzierung und Feinspezialisierung innerhalb der Völkerrechtswissenschaft, sonst bestünde eine weitere Gefahr, dass nämlich die Völkerrechtler aneinander vorbei reden.
- 5) *Systemhaftigkeit*. Ausgehend von dem philosophischen Systembegriff, dass ein System eine nach Ordnungsprinzipien gegliederte Mannigfaltigkeit von materiellen Dingen, Prozessen usw. (materielles System) oder von Begriffen, Aussagen usw. (ideelles System<sup>67</sup>) ist, können im Prinzip die folgenden völkerrechts-philosophischen Systeme bejaht werden: a) Die Theorie, die Methodologie und die Geschichte der Völkerrechtsphilosophie stellen ihr System dar. Die Beziehungen zwischen diesen Bestandteilen der Völkerrechtsphilosophie machen, philosophisch betrachtet, deren Struktur aus. b) Die Hauptkategorien

65 Hin und wieder haben einzelne Wissenschaftler für eine globale Sicht des Völkerrechts plädiert. Vgl. z. Kunz, B. J. L. (1955), *Pluralismus der Naturrechte und Völkerrecht*, in: ÖZföR, VI/ 2, S. 185 ff.; Jenks, W. (1958), *The Common Law of Mankind*, London, pp. 9155; Kunig, P. (1982), *Remarks on the methodology of international law with particular regard to state practice in tue Third World*, in: Law and State, Vol. 25, Tübingen, pp. 88 - 101; David, R./ Grasmann, G. (1966), *Einführung in die großen Rechtssysteme der Gegenwart, Rechtsvergleichung*, München/Berlin. Beide behandeln nicht nur die Rechtssysteme Europas und der USA, sondern auch des Islam (S. 471- 501), Indiens (S. 502 - 536), des Fernen Ostens (S. 537 - 561) und Afrikas (S. 562 - 589).

66 Vgl. *in extenso*, Terz, P., *Cuestiones teóricas* (Anm. 6), pp. 131 - 203.

67 Philosophisches Wörterbuch (Anm. 9), S. 1059.

der Völkerrechtsphilosophie bilden das Grundwertesystem. c) Die in zahlreichen UN-Dokumenten enthaltenen Moralnormen<sup>68</sup> bilden ein eigenes System. Die wechselseitigen Beziehungen der Moralnormen untereinander sind die Struktur, nicht der Aufbau, dieser Normen.

- 6) *Analyse - Synthese*. Sie bedeutet vor allem die Aufgliederung der Völkerrechts-Philosophie in ihre Bestandteile, Beachtung des Verhältnisses dieser Bestandteile untereinander, Untersuchung der Mikro- und Makrostruktur der Moralnormen und nicht zuletzt die Erforschung des Verhältnisses der Völkerrechtsphilosophie zu den anderen Säulen der Völkerrechtswissenschaft.<sup>69</sup> Die Synthese hingegen erreicht die Vereinigung von Teilen, Eigenschaften, Seiten und Beziehungen eines Objekts zu einem Ganzen. Nur durch die Synthese kann man das Objekt in seiner Ganzheit, als System erkennen.<sup>70</sup> Angewandt auf die Völkerrechtsphilosophie bedeutet Synthese die Vereinigung ihrer Bestandteile. Bei den Moralnormen geht es um deren Zusammenführen, um sie als Ganzes, als System betrachten zu können.
- 7) *Historizität (historische Methode)*. Sie geht davon aus, dass die gesellschaftlichen Phänomene historisch-konkret sind, d. h. sie sind unter bestimmten Bedingungen entstanden, sie haben sich in bestimmter Weise entwickelt und verändert und sie werden unter bestimmten Bedingungen wieder vergehen.<sup>71</sup> Bei der Völkerrechtsphilosophie geht es um die sukzessive Genese von Grundwerten und Moralnormen, um in ihr Wesen besser eindringen zu können. Dabei stehen sowohl die Termini als auch die entsprechenden Inhalte im Mittelpunkt der Untersuchung. Durch diese Methode können Entwicklung und Veränderung der Phänomene genauer verfolgt werden. Gerade dies

---

68 Vgl. in Ausführlichkeit Terz, P., *Cuestiones teóricas* (Anm. 6), pp. 119 - 129.

69 Am überzeugendsten hat der große Soziologe des 19. Jh. Karl Marx die analytische Methode formuliert: „Die Forschung hat den Stoff sich im Detail anzueignen, seine verschiedenen Entwicklungsformen zu analysieren und deren inneres Band aufzuspüren. Erst nachdem diese Arbeit vollbracht, kann die wirkliche Bewegung entsprechend dargestellt werden“. *Das Kapital*, Erster Band, Berlin 1968, S. 17.

70 Vgl. Wörterbuch der Soziologie, Berlin 1969, S. 469.

71 Vgl. Kallabis, H. (1962), *Zur philosophischen und gesellschaftlichen Forschung und ihrer Methode*, in: *DZPh*, 6/ S. 718. Der große Philosoph Hegel warnt vor der übertriebenen Anwendung der historischen Methode: „Wenn aber ein Zeitalter alles historisch behandelt, sich also immer nur mit der Welt beschäftigt, die nicht mehr ist, sich also in Totenhäusern herumtreibt, dann gibt der Geist sein eigenes Leben, welches im Denken seiner selbst besteht, auf“. Hegel, G. W. F. (1966), *Einleitung in die Geschichte der Philosophie*, Berlin, S. 134.

war nachweisbar besonders wichtig und nützlich für das *Commune bonum humanitatis*, das in der "United Nations Convention on the Law of the Sea" von 1982 (Art. 136) als "*Common heritage of mankind*" (UN-Doc. A/CONF. 62/122), d. h. in gewandelter und weiter entwickelter Form auftauchte. Die historische Methode ist ebenso bedeutsam für die Untersuchung des Bildungsprozesses von Moralnormen.

- 8) *Normativität* als rein moralisch-verbindliches Verhaltensmuster, welches sich von jener der Rechtsnormen in Qualität und Bedeutung in den internationalen Beziehungen erheblich unterscheidet. Moralnormen, enthalten in UN-Instrumenten, sind Ausdruck eines *Consensus opinionis moralis generalis*, denn für sie gilt der Grundsatz *ex opinione norma moralis*.<sup>72</sup>
- 9) *Funktionalität*. Als Grundsatz der Völkerrechtsphilosophie, bezogen auf die internationalen Wirtschaftsbeziehungen, besitzt sie vorwiegend eine Umgestaltungs-, Entwicklungs- und Gerechtigkeitsfunktion. Dies gilt für die zahlreichen speziellen Moralnormen sowie für konkrete Bestimmungen in universellen Konventionen (z. B. in der Internationalen Seerechtskonvention von 1982 und in der Konvention über Staatennachfolge in Verträge von 1978). Hierbei handelt es sich um Regelungen zu Gunsten von Entwicklungsländern. Moralnormen besitzen Ordnungs-, Regulierungs-, Anpassungs- und Gestaltungsfunktion.
- 10) *Komparativität*, d. h. in erster Linie Vergleiche anzustellen zwischen den Grundwerten und den Spezialnormen, um Normenhierarchien aufzustellen. Die Komparativität gilt ebenso für die Moralnormen und die Rechtsnormen. Manche Moralnorm hat in den internationalen Beziehungen mehr gewirkt als Rechtsnormen.<sup>73</sup>

72 Vgl. hierzu besonders ausführlich, Terz, P. (1988), *Für eine moderne Normbildungstheorie in den internationalen Beziehungen und speziell im Völkerrecht im Zeitalter der globalen Probleme der Menschheit. Für die Erhöhung der Humanität des Völkerrechts*, in: id. (Hrsg.), *Normbildungstheorie im Völkerrecht - Gerechtigkeit - Neue Internationale Wirtschaftsordnung* (Beiträge bei den „Leipziger normbildungstheoretischen Symposien“ mit internationaler Beteiligung von September 1986 und Oktober 1987) unter der Leitung von P. Terz an der Universität Leipzig, S. 7 - 24. In diesem Beitrag sind die neuen Fachtermini in Latein vom Autor geprägt worden; id., *Die Völkerrechtphilosophie* (Anm. 5), S. 181 - 183; id., *Cuestiones teóricas* (Anm. 6), pp. 12 - 155.

73 Vgl. hierzu mehr in: Terz, P., *Die Völkerrechtsphilosophie* (Anm. 5), S. 181 - 183; id., *Cuestiones teóricas* (Anm. 6), pp. 125 - 126.

- 11) *Prognose*. Die Völkerrechtsphilosophie unterscheidet sich wesentlich von der traditionellen Rechtsphilosophie. Die Völkerrechtsphilosophie bezieht sich auf allgemeinmenschliche Werte, die in konkreten Instrumenten verankert worden sind, was grundsätzlich als Annäherung von Wertansichten zu betrachten ist. Dies bedeutet u. a., dass es sich dabei nicht um die Wertvorstellungen nur eines von den mehreren gegenwärtig bestehenden Kulturkreisen handelt. D. h. auch, dass die Völkerrechtsphilosophie keine Priorität der Wertvorstellungen nur eines Kulturkreises anerkennt. Genau diametral entgegengesetzt handeln jedoch die USA in ihrer Eigenschaft als die einzige Supermacht der Welt. Wie würden aber die internationalen Werte aussehen, sollte China nach 25 - 30 Jahren die eigentliche Supermacht werden und eine universelle Geltung der konfuzianischen Li-Normen verlangen?

## Methodologie der Völkerrechtssoziologie

Die Methodologie der Völkerrechtssoziologie bezieht sich als die Lehre von den soziologischen Methoden auf Mittel, Wege und Verfahren, um völkerrechtssoziologisch Erkenntnisse zu erlangen. Vor allem der Inhalt dieser Methoden hängt wesentlich von den Gegenständen der Völkerrechtsmethodologie als Bestandteil der Völkerrechtswissenschaft sowie als Wissenschaftsgebiet *in statu nascendi* ab.

Der Gegenstand der Völkerrechtssoziologie ist in der Realität der internationalen Beziehungen verwurzelt. Es geht dabei um soziale und politische Fragen von völkerrechtlicher Bedeutung und zum Teil auch Relevanz.

Die Völkerrechtssoziologie hat im wesentlichen die folgenden Gegenstände: die globale Herausforderung der Menschheit, die Interessen der Menschheit in ihrer Mannigfaltigkeit, die Interessen der Völker und der Staaten (die Interessen wurzeln in den materiellen Existenzbedingungen der Völker, zwischen ihnen und den Interessen der Menschheit besteht ein Unterordnungsverhältnis zu Gunsten der letzteren;<sup>74</sup> der politische Wille (*vo-*

74 Vgl. hierzu *in extenso*, Terz, P. (1976), *Das Problem der Interessen in den internationalen zwischenstaatlichen Vertragsbeziehungen*, in: Wissenschaftliche Zeitschrift der Universität Leipzig, 25/ 1, S. 37 ff.; id. (1978), *Zu der Interessen- und Willensproblematik in den Vertragsbeziehungen*, in: Przegląd Stosunków Międzynarodowych, 2/ Opole, S. 127 -128; id., *Interessendurchsetzung und Friedenswahrung*, in: Wissenschaftliche Zeitschrift der Humboldt-Universität zu Berlin (Sondernummer: „Völkerrecht als Friedensordnung“) 2/1990, S. 194 ff.

*luntas politica*) der Staaten in den internationalen Beziehungen, die Macht, der Einfluss, das internationale sowie das gegenwärtig fehlende Gleichgewicht, die Problemstellung der Stabilität, der Entwicklung und Veränderungen in den internationalen Beziehungen; die möglichen geopolitischen und geostrategischen Faktoren; das Verhalten der Staaten; die internationale öffentliche Meinung; die Verhandlungen, die Konsultationen, die politischen Abmachungen und vor allem die politischen Prinzipien und Normen, die politische Verbindlichkeit und die politische Verantwortlichkeit; der Einfluss der internationalen Politik auf das Völkerrecht und umgekehrt. In metatheoretischer Hinsicht sind weitere Gegenstände zu konstatieren: das Verhältnis zwischen der Völkerrechtswissenschaft und der Wissenschaft von den internationalen Beziehungen; soziale und politische Aspekte des Verhältnisses von Völkerrecht und innerstaatlicher Ordnung; Bedeutung der Völkerrechtssoziologie als Bestandteil der Völkerrechtswissenschaft und als Wissenschaftsgebiet im Entstehungsprozess; das Verhältnis der Völkerrechtssoziologie zur allgemeinen Soziologie, zur Rechtssoziologie und zur Wissenschaft von den Internationalen Beziehungen; das Verhältnis der Völkerrechtssoziologie zu den anderen Bestandteilen der Völkerrechtswissenschaft, insbesondere zur Völkerrechtsphilosophie, zur Völkerrechtsmethodologie, zur Völkerrechtstheorie und zur Geschichte der Völkerrechtswissenschaft; das Verhältnis der Bestandteile der Völkerrechtssoziologie (Theorie, Methodologie, Dogmatik und Geschichte) untereinander.

Die Methodologie der Völkerrechtssoziologie als die Lehre über die Methoden dieses Wissenschaftsgebietes weist eine Reihe von konkreten Methoden auf, die mit den Gegenständen mehr oder weniger in inhaltlichem Zusammenhang stehen. Wenn Sie zumindest in linguistischer Hinsicht mit den entsprechenden Methoden fast gleich lauten, bedeutet dies nicht, dass sie deckungsgleich wären. Im Gegenteil, sie unterscheiden sich wesentlich voneinander, weil beide Methoden-Kategorien recht unterschiedliche Inhalte haben (h. B. Interesse-Gerechtigkeit, *voluntas politica* - *voluntas moralis*).

Wenn folgend eine Reihe von Methoden der Völkerrechtssoziologie erwähnt werden, so ist davon auszugehen, dass kein Anspruch auf Vollständigkeit besteht. In Erkenntnistheoretischer Hinsicht handelt es sich hierbei um einen sehr langwierigen und komplizierten Prozess, vor allem, weil ein transdisziplinäres Vorgehen notwendig ist, das wiederum solide Kenntnisse in mehreren Wissenschaftsgebieten voraussetzt. Gerade diese theoriegeschwängerte Sicht ist allerdings den Völkerrechtlern mit theoriearmen rechtspositivistischen und sogar rechtsformalistischen Scheuklappen völlig fremd.

- 1) *Priorität des Völkerrechts gegenüber der internationalen Politik.* Das Völkerrecht ist nicht nur das Ergebnis des Interessenausgleichs und der Willensübereinstimmung im Sinne eines *Consensus omnium et generalis*, sondern auch ein konkreter Ausdruck hoher Kulturstufe der Menschheit. D. h. wer seine "nationalen Sicherheitsinteressen" (USA) stets in den Mittelpunkt stellt, der handelt völkerrechtswidrig sowie kulturlos.
- 2) *Priorität der Völkerrechtswissenschaft gegenüber der Lehre von den Internationalen Beziehungen.* Die Völkerrechtswissenschaft in erster Linie in Gestalt der Völkerrechtssoziologie geht von der Normativität des Völkerrechts aus, d. h. bei ihr stehen die grundlegenden Völkerrechtsprinzipien im Mittelpunkt. Die Lehre von den Internationalen Beziehungen, wie sie in den USA entwickelt und betrieben wird, ignoriert hingegen das Völkerrecht als internationale Rechtsordnung und hat völlig andere Schwerpunkte, wie z. B. das Interesse, die Macht, der Einfluss auf das Kräfteverhältnis, um die wichtigsten zu nennen.<sup>75</sup> Die völkerrechtzerstörende und desaströse Außenpolitik der USA ist ein beredtes Zeugnis dafür, wozu die maßlose Überbewertung der "political sciences" (Theory of International Relations") führt.
- 3) *Objektivität/Realitätsbezogenheit.* Sie wendet sich gegen Erscheinungen des Subjektivismus und Voluntarismus. Sie fordert gebieterisch die *Ratio*, den *Common sense* und im Sinne der Erkenntnistheorie eine adäquate Widerspiegelung der Realität in den internationalen Beziehungen zu beachten. Andernfalls kommt es zu regelrechten katastrophalen Zuständen sowie zu einer erheblichen Gefährdung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit. Das fast völlige Fehlen der Objektivität führt zu solchen Absurditäten, dass die USA ausgerechnet dem islamischen Kulturkreis die Demokratie der US-amerikanischen Variante beibringen wollen. Dass hinter dieser ideologisch verbrämten Dunstwolke handfeste "nationale Interessen" der USA, vor allem ökonomische und politische stecken, ist zum einen unschwer nachzuweisen und zum anderen ergibt es sich logischer- und konsequenter Weise aus dem außenpolitischen Selbstverständnis der USA, das von den "political sciences" Jahrzehnte lang entwickelt worden ist. In diesem Zusammenhang sei auf den

---

75 Vgl. zu diesem Komplex ausführlicher, Terz, P. *Die Völkerrechtssoziologie* (Anm. 5), speziell pp. 275 - 283.

Renaissance-Staatstheoretiker Niccoló Machiavelli hingewiesen, der in seinem berühmten Werk *Il Principe* zutreffend bemerkte: "Denn zwischen dem Leben, so wie es ist, und dem Leben, so wie es sein sollte, besteht ein so großer Unterscheid, dass derjenige, der nicht beachtet, was geschieht, sondern nur das, was geschehen sollte, viel eher für seinen Ruin als für seine Erhaltung sorgt".<sup>76</sup> Wer so handelt besitzt, wenn überhaupt, eine sehr unterentwickelte Intelligenz, d. h. er vermag nicht, in logischen Zusammenhängen (z. B. Verhältnis von Ursache und Wirkung) zu denken und besitzt keinen gesunden Menschenverstand. Umso verhängnisvoller ist es für die internationale Staatengemeinschaft, wenn es sich um wichtige Akteure der internationalen Beziehungen handelt.

- 4) *Komplexität*. In der Völkerrechtssoziologie bedeutet Komplexität, sowohl die internationalen Beziehungen als auch die internationale Rechtsordnung in ihrer Vielseitigkeit, Vielfalt und Vielgestaltigkeit zu sehen. Eine derartige Sicht trägt dazu bei, mitunter in der Wissenschaft Theorie vernichtende und in den internationalen Beziehungen sehr gefährliche Einseitigkeiten zu vermeiden.

In der völkerrechtssoziologischen Forschung bedeutet die Komplexität, die völkerrechtsphilosophischen, völkerrechtstheoretischen, völkerrechtsdogmatischen und völkerrechtshistorischen Aspekte nicht aus dem Auge zu verlieren. Es gilt dabei auch, sich breiteren Horizonten, wie z. B. - um die entscheidenden zu erwähnen - geopolitischen, kulturellen und religiösen Aspekten zuzuwenden.

- 5) *Differenziertheit*. Sie bezieht sich auf reale Phänomene in den internationalen Beziehungen, wie z. B. die mitunter gewaltigen Unterschiede bezüglich der ökonomischen, technologischen und militärischen Kraft zwischen den Staaten in Betracht zu ziehen, um einigermaßen gerechte Regulierungsmaßnahmen einzuleiten. Ferner erstreckt sich die Differenziertheit auf die teilweise extrem unterschiedlichen Menschen- und Gesellschaftsbilder vor allem zwischen dem abendländischen und dem islamischen Kulturkreis. Der Grundsatz der Differenziertheit ist ferner auch auf die Unterschiede zwischen den politischen Prinzipien und den politischen Spezialnormen sowie zwischen den politischen und den rechtlichen Normen anzuwenden.

---

76 Macchiavelli, N. (1976), *Der Fürst (Il Principe)*, Übers. Von F. Blaschke, Leipzig (ersch. 1532), S. 64.

- 6) *Systemhaftigkeit*. Wissenschaftliche Grundlage auch der völkerrechtssoziologischen systemhaften Betrachtungsweise und Forschungsmethode kann und muss die Philosophie, genauer die Systemtheorie sein, die ein System eine nach Ordnungsprinzipien gegliederte Mannigfaltigkeit nach Dingen oder nach Aussagen ist.<sup>77</sup> Demnach bestehen grundsätzlich die folgenden völkerrechtssoziologischen Systeme: a) Das System der Hauptkategorien der Völkerrechtssoziologie, in Sonderheit der Weltfrieden, die internationale Sicherheit, die Interessen der gesamten Menschheit, vor allem in Gestalt des *Commune bonum humanitatis*. b) Die in zahlreichen gewichtigen internationalen Instrumenten, vorwiegend in Deklarationen/Resolutionen der UN-Generalversammlung enthaltenen politischen sach- und objektbezogenen Spezialnormen bilden ebenfalls ein System. c) Die Theorie, die Methodologie, die Dogmatik und die Geschichte der Völkerrechtssoziologie stellen in einem metatheoretischen Sinne ein eigenes System dar. Die Beziehungen untereinander machen die Struktur der Völkerrechtssoziologie aus. Erst durch die dialektischen Wechselbeziehungen der einzelnen Elemente erlangt die Völkerrechtssoziologie eine hohe Dynamik.
- 7) *Analyse-Synthese*. Ihre besondere Bedeutung liegt im folgenden: Zergliederung der Völkerrechtssoziologie in ihre Bestandteile; das Verhältnis dieser Teile untereinander, die Erforschung der Mikro- und Makrostruktur der politischen Normen in den internationalen Beziehungen; das Verhältnis der Völkerrechtssoziologie zu den anderen Bestandteilen der Völkerrechtswissenschaft.
- 8) *Synthese*. Erst durch das Zusammenlegen der Bestandteile der Völkerrechtswissenschaft sowie der Völkerrechtssoziologie macht deren Tragweite evident. *In concreto* heißt dies, dass erst das Zusammenlegen der Methodologie, vor allem Völkerrechtsphilosophie und Völkerrechtssoziologie, das tiefere Verständnis der Methodologie der Völkerrechtsmethodologie ermöglicht.
- 9) *Historizität* (historische Methode). Bei dieser Methode stehen die Herausbildung der Völkerrechtssoziologie und die tieferen Gründe hierfür im Mittelpunkt. Gleiches gilt auch für ihre Hauptkategorien

---

77 Vgl. vor allem: Philosophisches Wörterbuch (Anm. 9), S. 1059; Canaris, C. W. (1983), *Systemdenken und Systembegriff in der Jurisprudenz*, Berlin, S. 12; Müller, M./Halder, A. (Hrsg.) (1988), *Philosophisches Wörterbuch*, Freiburg i. B. et al. S. 305; Eckhoff, T./ Sundby, N. K. (1988), *Rechtssysteme, Eine systemtheoretische Einführung in die Rechtstheorie*, Berlin, 1988, S. 19.



und teilweise ebenfalls für ihre Gegenstände. Auf den Geneseprozess der zahlreichen politischen Normen in unterschiedlichen Gebieten der politisch relevanten internationalen Beziehungen findet die historische Methode ebenso breite Anwendung.

- 10) *Normativität*. Sie ergibt sich aus dem Grundsatz "*Ex consensu norma politica oritur*", wobei der Konsens sich auf die *voluntas politica* der Staaten bezieht. Bei den internationalen Instrumenten (UN-Deklarationen/Resolutionen) geht es um den *Consensus voluntatis politicae generalis*. Diese Normen enthalten ein politisch verbindliches Verhaltensmuster.<sup>78</sup>
- 11) *Funktionalität*. Vorwiegend bezogen auf den Weltfrieden, die internationale Sicherheit, den Umweltschutz und die Entwicklung, konzentriert sich die Völkerrechtssoziologie auf die *Ordnungsfunktion* (durch Verhaltenssteuerung, Sicherung des friedlichen Zusammenlebens der Völker und Staaten), die *Regulierungsfunktion* (Konfliktlösung), die *Stabilisierungsfunktion* (Stabilisierung der internationalen politischen Beziehungen), die *Friedensfunktion* (Wahrung des Weltfriedens), die *Gestaltungsfunktion* und nicht zuletzt die *Anpassungsfunktion*.
- 12) *Komparativität*, um nach bestimmten sachlichen Kriterien Prioritäten bzw. Prinzipien- und Normenhierarchien erarbeiten zu können. Vergleiche zwischen den politischen und den rechtlichen Normen dürften mitunter zu einer Aufwertung bestimmter politischer Normen führen, wie die KSZE-Schlussakte von 1975 deutlich gezeigt hat. Unter Berücksichtigung der Auswirkungen hauptsächlich in Osteuropa kann man ihre Bedeutung als historisch, möglicherweise sogar als welthistorisch bezeichnen. Derartiges kann nicht von jeder internationalen Konvention universellen Charakters behauptet werden.

Ein einfacher Vergleich zwischen der hier erarbeiteten Methodologie des Völkerrechts, der Methodologie der Völkerrechtsphilosophie und der Methodologie der Völkerrechtssoziologie zeigt, wie groß die Unterschiede zwischen ihnen sind.

Hieraus folgt, dass die Völkerrechtswissenschaft bestimmte, von dem US-amerikanischen Vertretern der "Theory of International Relations" entwickelten Methoden nicht übernehmen kann, wie einige deutsche Wissenschaftler,

---

78 Vgl. detaillierter Terz, P., *Cuestiones teóricas* (Anm. 6), pp. 111 - 117.

vorwiegend Politologen, empfehlen. So ist die Rede von der möglichen Übernahme der Methoden "Spinnweb-Modell", "Interaktion unit", "Penetrated System" und "Billard-Ball-Modell".<sup>79</sup> Andere wiederum, die sich auch mit dem Völkerrecht befassen, empfehlen die Übernahme der "Systems analysis" und die Beachtung der "shared expectations" (Yale Law School).<sup>80</sup>

Es wird offenkundig von der deutschen Völkerrechtslehre ausgegangen, die seit über 100 Jahren im Prokrustesbett des fruchtlosen Rechtspositivismus gepeinigt wird. Es leuchtet ein, dass eine derart verknöcherte Völkerrechtslehre sich unbedingt zu neuen wissenschaftlichen Ufern bewegen muss, bevor sie von den Rechtsfakultäten vollständig verschwindet. Sie ist ohnehin ein vernachlässigtes Wahlfach. Wird jedoch die hier erarbeitete Polydimensionalität der Völkerrechtswissenschaft in Betracht gezogen, so seien die folgenden Problemstellungen von einem gewissen Interesse:

- a) Die Erarbeitung der Völkerrechtssoziologie nimmt Übernahmeempfehlungen den Wind aus den Segeln. D. h. die Völkerrechtswissenschaft ist auf die größtenteils schillernden Begriffe bzw. Konstrukte, eigentlich Binsenwahrheiten und Allgemeinplätze, der amerikanischen Politologen nicht angewiesen, vorausgesetzt, dass sie sich auf das solide Fundament der Philosophie stützt. b) Es steht wohl fest, dass die oben genannten Methoden der "political sciences" auf die Völkerrechtstheorie, die Völkerrechtsphilosophie, die Völkerrechtsdogmatik, die Geschichte des Völkerrechts und auf die Geschichte der Völkerrechtswissenschaft nicht angewandt werden können. c) Bei aller gebotenen Sachlichkeit kann nicht nachvollzogen werden, warum Völkerrechtler sowie teilweise auch Vertreter der Lehre von den Internationalen Beziehungen ein fast devotes Verhalten gegenüber den US-amerikanischen Politologen an den Tag legen, das unweigerlich an das vor der Schlange gelähmte Kaninchen erinnert. Speziell nach dem umfassenden Versagen des *Imperium Americanum* ist es an der Zeit, dass die Völkerrechtswissenschaftler der Europäischen Union selbstbewusster werden und - ausgehend von der Kultur, Geschichte und Tradition Europas - eigene, Friedenssichernde und wissenschaftsfördernde Völkerrechtskonzepte entwickeln und mit aller Kraft und Intelligenz das Völkerrecht sowie die Völkerrechtswissenschaft

79 So z. Czempiel, B. E.-O. (1975), *Recht und Frieden, Ein Beitrag zur Diskussion zwischen Völkerrecht und Friedensforschung*, in: *Die Friedens-Warte*, 58/1.2, S. 62/63.

80 So z. Doeker, B. G. (1981), *Internationale Beziehungen und Völkerrecht als Gegenstand der Forschung und der Lehre*, in: *AdV*, 19/4, S. 414 ff.

vehement verteidigen. Die internationale Völkerrechtswissenschaft darf nie vergessen, dass mitunter amerikanische Völkerrechtler ihr Wissenschaftsgebiet durchlöchert, verwässert, verlassen und verraten haben.<sup>81</sup>

Die Völkerrechtswissenschaft setzt sich - wie bereits erwähnt - aus mehreren Bestandteilen und zugleich Wissenschaftsgebieten *in statu nascendi*. Gleiches gilt ebenso für die Völkerrechtmethodologie, die eigentlich an sich ein Abstraktum ist. Sie wird materialisiert erst durch die Methodologien der Bestandteile der Völker-Rechtswissenschaft. Gemeint sind in erster Linie die Methodologie der Völkerrechtsphilosophie und die Methodologie der Völkerrechtmethodologie, die Untersuchungsschwerpunkt der vorliegenden Studie sind. Hierbei handelt es sich - so weit international überblickbar - um Forschungsneuland, Ergebnis einer fast 35jährigen Grundlagenforschung. Es ist noch vorgesehen, in der Perspektive die Methodologie weiterer Bestandteile der Völkerrechtswissenschaft, wie z. B. der Völkerrechtstheorie, der Völkerrechtsdogmatik und der Geschichte der Völkerrechtswissenschaft und darüber hinaus eine Methodologie der Geschichte des Völkerrechts zu erarbeiten. Hierzu bedarf es weiterführender Forschungsarbeit.

## Schlussfolgerungen (Erkenntniszuwachs)

Theorie, Philosophie und Methodologie sind Bestandteile der Wissenschaft. Bei der Theorie geht es um das "Was", bei der Philosophie um das "Warum" und bei der Methodologie um das "Wie". Die Theorie besitzt eigene Philosophie und eigene Methodologie. Die Philosophie hat eigene Theorie und eigene Methodologie. Die Methodologie besitzt eigene Theorie und eigene Philosophie.

Die Völkerrechtmethodologie setzt sich aus der Methodologie des Völkerrechts als internationale Rechtsordnung sowie aus der Methodologie der Völkerrechts-wissenschaft zusammen.

Die Methodologie des Völkerrechts als internationale Rechtsordnung stellt die lehre über völkerrechtliche Methoden dar, um völkerrechtsspezifische Erkenntnisse zu erlangen sowie Problemlösungen zu erzielen. Zu

---

81 Vgl. hierzu ähnlich: Kunz, J. L. (1994), (Anm. 50), S. 407 ff; N. Paech/G. Stuby, Machtpolitik und Völkerrecht in den internationalen Beziehungen, Baden-Baden, S. 27 ff.

diesen Methoden gehören vorrangig die Deskriptivität, die Normativität, der Geneseprozess (historische Methode), die Funktionalität, die Analyse, die Systemhaftigkeit, die Strukturalität, die Differenziertheit, die Komparativität, die empirische Methode, die Stabilität, die Veränderung und die Prognose. Darüber hinaus bestehen spezielle Methoden für Völkerrechtszweige sowie für Probleme mit Querschnittscharakter (z. B. Interpretationsmethoden).

Die Methodologie des Völkerrechts hat eigene Theorie ("Was") und eigene Philosophie ("Warum").

Die Methodologie der Völkerrechtswissenschaft besteht aus den Methodologien der Bestandteile der Völkerrechtswissenschaft, vor allem aus der Methodologie der Völkerrechtsphilosophie und aus der Methodologie der Völkerrechtssoziologie.

Die Methodologie der Völkerrechtsphilosophie als Bestandteil der Völkerrechts-wissenschaft sowie als Wissenschaftsgebiet in *statu naschend* ist die Lehre über Methoden, um völkerrechtsphilosophische Erkenntnisse zu erzielen. Sie besitzt eine Reihe von Methoden, wie z. B. die Objektivität, die Komplexität, die Globalität, die Differenziertheit, die Systemhaftigkeit, die Analyse-Synthese, die Historizität, die Normativität, die Funktionalität, die Komparativität und die Prognose. Sie beziehen sich auf die Gegenstände der Völkerrechtsphilosophie, d. h. sie weisen einen spezifischen Inhalt auf.

Die Methodologie der Völkerrechtssoziologie stellt die Lehre über Methoden dar, um völkerrechtssoziologische Erkenntnisse zu erlangen. Sie weist eine Reihe von gegenstandsbezogenen Methoden auf, wie vorwiegend die Priorität des Völkerrechts gegenüber der internationalen Politik, die Priorität der Völkerrechtswissenschaft gegenüber der Lehre von den internationalen Beziehungen, die Objektivität, die Komplexität, die Differenziertheit, die Systemhaftigkeit, die Analyse-Synthese, die Historizität, die Normativität, die Funktionalität und die Komparativität.

Die Völkerrechtsmethodologie und speziell die Methodologie der Völkerrechtssoziologie benötigt nicht die von den Vertretern der "*political sciences*" ("Theory of International Relations") entwickelten konzeptionellen Konstrukte.

## Literaturverzeichnis

- Bartsch, G. (1980), *Zur weltanschaulich-methodologischen Funktion der Philosophie für die gesellschaftswissenschaftliche Forschung*, in: DZPh, Heft 2.
- Becker, O. (1937), *Das Bild des Weges und verwandte Vorstellungen im frühgriechischen Denken*, in: Hermes, Heft 4.
- Bos, M. (1984), *A Methodology of International Law*, Amsterdam et al.
- Burckhardt, W. (1936), *Methode und System des Rechts*, Zürich.
- Canaris, C. W. (1983), *Systemdenken und Systembegriff in der Jurisprudenz*, Berlin.
- Charpa, U. (1983), *Methodologie der Wissenschaften*, 1983, Zürich et al.
- Czempiel, E. O. (1975), *Recht und Frieden, Ein Beitrag zur Diskussion zwischen Völkerrecht und Friedensforschung*, in: Die Friedens-Warte, 58/1 - 2.
- David, R./ Grasmann, G. (1966), *Einführung in die großen Rechtssysteme der Gegenwart; Rechtsvergleichung*, München/Berlin.
- Doeker, G. (1981), *Internationale Beziehungen und Völkerrecht als Gegenstand der Forschung und der Lehre*, in: AdV, 19/4.
- Dreier, R. (1981), *Recht-Moral-Ideologie, Studien zur Rechtstheorie*, Frankfurt/M.
- Eckhoff, T./ Sundby, N. K. (1988), *Rechtssysteme. Eine systemtheoretische Einführung in die Rechtstheorie*, Berlin.
- Espenbeck, J. (1986), *Das Ganze denken, Zur Dialektik menschlicher Bewusst-seinsstrukturen und -Prozesse*, Berlin.
- Falk, R. A. (1967), *New approaches to the study of International law*, in: AJIL, 3/61.
- Fikentscher, W. (1977), *Methoden des Rechts in vergleichender Darstellung*, Band IV, Tübingen.
- Geschichte des wissenschaftlichen Denkens im Altertum* (1982), (hrsg. V. Fritz Jürs), Akademie der Wissenschaften, Berlin.
- Gethmann, C. F. (1978), *Stichwort "Methode"*, in: *Wissenschaftstheoretisches Lexikon* (hrsg. V. E. Braun/H. Rademacher), Graz et al.
- Hegel, G. W. F. (1966), *Einleitung in die Geschichte der Philosophie*, Berlin.
- ILA, (1980), *Report of the fiftyeight Conference in Manila 1978*, London.

- Jenks, W. (1958), *The Common Law of Mankind*, London.
- Kallabis, H. (1962), *Zur philosophischen und gesellschaftswissenschaftlichen Forschung und ihrer Methode*, in: DZPh, Heft 6.
- Kannegiesser, K. (1984), *Methoden und Theorieentwicklung*, in: Wissenschaftliche Zeitschrift der Universität Leipzig, Heft 2.
- Kaufmann, A. (1971), *Wozu Rechtsphilosophie heute?* Frankfurt/M.
- Kaufmann, A./Hassemer, W. (1971), *Grundprobleme der zeitgenössischen Rechtsphilosophie und Rechtslehre*, Frankfurt/M.
- Klaus, G. (1961), *Kybernetik in philosophischer Sicht*, Berlin.
- Klenner, H. (1985), *Systemstrukturen als Gegenstand von Rechtslehre und Rechtsphilosophie*, in: Probleme einer Strukturtheorie des Rechts (hrsg. v. K.-A. Mollnau), Berlin.
- Kossing, A. (1965), *Dialektischer Materialismus als allgemeine Methodologie der Wissenschaften*, in: DZPh. (Sonderheft).
- Kunig, P. (1982), *Remarks on the methodology of international law with particular regard to state practice in the Third World*, in: Law and State, Vol. 25.
- Kunz, J. L. (1955), *Pluralismus der Naturrechte und Völkerrechts*, in: ÖZföR, VI/2.
- . (1956), *Der heutige Stand der Wissenschaft des Unterrichts des Völkerrechts in den Vereinigten Staaten*, in ÖZföR, 4/VII.
- Lewin, D. B. (1969), *Die Methodologie der sowjetischen Völkerrechtswissenschaft*, in: SGiP, Heft 9 (in Russisch).
- Lexikon der philosophischen Begriffe (1997), (hrsg.v. A. Ulfing), Köln.
- Lexikon unregelmäßiger Verben der Altgriechischen Sprache (1958), Thessaloniki (in Griechisch).
- Marx, K. (1968), *Das Kapital*, Erster Band, Berlin
- Menne, A. (1980), *Einführung in die Methodologie. Elemente allgemein-wissenschaftlicher Denkmethoden im Überblick*, Darmstadt.
- Mittelstrass, J. (1984), *Enzyklopädie und Wissenschaftstheorie*, Band 2, Wien et al.
- Mollnau, K.-A. (1982), *Probleme einer Rechtsmethodologie und Aspekte ihres Fachbereichs*, in: Philosophisch-methodologische Probleme der Gesellschaftswissenschaften, Beiträge (hrsg. V. G. Bartsch), Berlin.
- Narr, W.-D. (1969), *Einführung in die moderne politische Theorie, I. Theoriebegriffe und Systemtheorie*, Stuttgart et al.

- Paech, N./Stuby, G. (1994), *Machtpolitik und Völkerrecht in den internationalen Beziehungen*, Baden-Baden.
- Philosophisches Wörterbuch (1976), (hrsg. V. G. Klaus und M. Buhr), Band 2, Leipzig.
- Philosophisches Wörterbuch. (1988), (hrsg. V. M. Müller und A. Halder). Berlin.
- Popper, K. P. (2005), *Die Welt des Parmenides, Der Ursprung des europäischen Denkens*, München et al.
- Rousseau, Ch. (1974), *Droit International Public*, Tome II, Paris.
- Sauer, E. (1963), *Zur Grundlegung der völkerrechtlichen Methodologie*, in: *Acta Scandinavica Juris Gentium*, 3 - 4/33.
- Schüle, A. (1959), *Methoden der Völkerrechtswissenschaft*, in: *AdV*, Heft 3.
- Segeth, W. (1977), *Materialistische Dialektik als Methode*, Berlin.
- \_\_\_\_\_. (1982), *Materialistische Dialektik als Methode und Methodologie und der Erkenntnis gesellschaftlicher Erscheinungen*, in: *Philosophisch-methodologische Probleme der Gesellschaftswissenschaften*, Berlin.
- Stiehler, G. (1986), *Dialektik und Gesellschaftswissenschaften*, Berlin.
- Terz, P. (1975), *Zur Bedeutung der Norm der grundlegenden Veränderung der Umstände in den internationalen Vertragsbeziehungen und zu ihrem Verhältnis zum Prinzip Pacta sunt servanda*, Habilitationsschrift, vert. 1975, Universität Leipzig.
- \_\_\_\_\_. (1976), *Das Problem der Interessen in den internationalen zwischenstaatlichen Vertragsbeziehungen*, in: *Wissenschaftliche Zeitschrift der Universität Leipzig*, 25/1.
- \_\_\_\_\_. (1978), *Zu der Interessen- und Willensproblematik in den Vertragsbeziehungen*, in: *Przeład Stosunkow Miedzynarodowych*, Heft 2, Opole (in Polnisch).
- \_\_\_\_\_. (1981), *Komplexität, Globalität und universalhistorisches Vorgehen als methodologische Grundsätze gesellschaftswissenschaftlicher Forschung (demonstriert am Beispiel von Gleichgewicht, Gemeinwohl und Consensus)*, in: *Das Hochschulwesen*, Heft 5, Berlin.
- \_\_\_\_\_. (1984), *Theoretische Aspekte der Stabilität und Veränderung in den internationalen Beziehungen*, in: *Sprawy Miedzynarodowe*, Heft 2, Warschau (in Polnisch).
- \_\_\_\_\_. (1984), *Die Erarbeitung einer Völkerrechtmethodologie - eine unaufschiebbare Aufgabe der Völkerrechtswissenschaft*, in: *Rechtstheorie und diemethodologischen Probleme der Rechtswissenschaft* (hrsg. v. I. Wagner), Universität Leipzig.

- \_\_\_\_\_. (1985), *Die Normbildungstheorie (Eine völkerrechtsphilosophische, völkerrechtssozioologische und völkerrechtstheoretische Studie)*, ersch. als Fasc. 9, Tomo XXXIV der Acta Universitatis Szegediensis, Szeged.
- \_\_\_\_\_. (1986), *Die Völkerrechtswissenschaft als eine politisch-juristische Wissenschaft (Thesen)*, in: *Die Rechtswissenschaft als Wissenschaft - Probleme, Perspektiven* (hrsg. v. I. Wagner), Universität Leipzig.
- \_\_\_\_\_. (1988), *Für eine moderne Normbildungstheorie in den internationalen Beziehungen und speziell im Völkerrecht im Zeitalter der globalen Probleme der Menschheit. Für die Erhöhung der Humanität des Völkerrechts*, in: id. (Hrsg.), *Normbildungstheorie im Völkerrecht - Gerechtigkeit - Neue Internationale Wirtschaftsordnung* (Konferenzbeiträge), Universität Leipzig.
- \_\_\_\_\_. (1990), *Interessendurchsetzung und Friedenswahrung*, in: *Wissenschaftliche Zeitschrift der Humboldt-Universität zu Berlin (Sondernummer: "Völkerrecht als Friedensordnung")*, Heft 2.
- \_\_\_\_\_. (1992), *Die Polydimensionalität der Völkerrechtswissenschaft oder Pro scientia lata iuris inter gentes*, in: *AdV*, 4/30.
- \_\_\_\_\_. (1998), *Metodología, método y metódica como "conditio sine qua non" para lograr exitosamente lo objetivos propuestos en investigación básica e investigación aplicada*, Universidad Santiago de Cali (unveröffentlichtes Vorlesungsmanuskript).
- \_\_\_\_\_. (1999), *Cuestiones teóricas fundamentales del proceso de formación de las normas internacionales, Con especial análisis de las resoluciones de la ONU*, Universidad Santiago de Cali.
- \_\_\_\_\_. (2000), *Die Völkerrechtsphilosophie, Versuch einer Grundlegung in den Hauptzügen, Pro scientia ethica iuris inter gentes*, in: *ARSP*, 2/86.
- \_\_\_\_\_. (2006), "Die Völkerrechtssoziologie, Versuch einer Grundlegung in den Hauptzügen. Defensio Scientiae Iuris Inter Gentes" in *Papel Político*, Vol. 11, num. 1.
- \_\_\_\_\_. (2006), "Die Völkerrechtstheorie, Versuch einer Grundlegung in den Hauptzügen. Pro theoria generalis scientiae iuris inter gentes" in *Papel Político*.
- Vellas, P. (1967), *Droit International Public*, Paris.
- Wagner, K. (1984), *Rolle methodischer Prinzipien im wissenschaftlichen Erkenntnisprozess*, in: *Wissenschaftliche Zeitschrift der Universität Leipzig*.
- Weinberger, O. (1988), *Norm und Institution, Eine Einführung in die Theorie des Rechts*, Wien.
- Wildhaber, L. (1980), *Wo steht das Völkerrecht heute? Versuch einer Standortbestimmung*, in: *Schweizerisches Jahrbuch für internationales Recht*, 30- XXXVI).
- Wörterbuch der Soziologie (1969), Berlin.



**SYRIA'S CHALLENGES AFTER  
THE ELECTION YEAR**

**IS BASHAR AL-ASAD PART  
OF THE PROBLEM OR PART OF THE SOLUTION  
IN THE MIDDLE EAST?**

DESAFÍOS DE SIRIA DESPUÉS DEL AÑO DE LA ELECCIÓN  
¿EL PARTIDO BBASHAR AL-AASAD PARTE DEL PROBLEMA  
O LA PARTE DE LA SOLUCIÓN EN EL MEDIO ORIENTE?

*Carsten Wieland<sup>1</sup>*

Recibido: 12/02/07

Aprobado evaluador interno: 23/03/07

Aprobado evaluador externo: 12/03/07

***Abstract***

*The months after the parliamentary elections of April 22, 2007, could be decisive for young Syrian president Bashar al-Asad. Although the term "election" by the Baath Party may not mean much in a dictatorial system like Syria's, many things have changed since Asad came to power and started his first seven-year-term in July 2000, a few weeks after his father Hafez al-Asad had died amidst crucial peace talks with Israel about the Israeli occupied Golan Heights. Before turning to the current conditions and challenges of the Baathist regime in Syria, we will look at some historical notes on the emergence of the Baath party and its relevance today.*

***Key words:*** Syria, Middle East, terrorism, Israel, USA, Baath, pan-Arabism, secularism, Bashar al-Asad

---

1 Dr. Carsten Wieland is a Middle East scholar and journalist. He studied history, political science and philosophy at Humboldt University in Berlin, at Duke University in North Carolina, at Jawaharlal Nehru University in New-Delhi, and was a visiting fellow at Georgetown University in Washington DC. He has specialized in nationalism and international relations. Currently he is director of the Konrad Adenauer Foundation in Colombia. E-mail: carsten.wieland@gmx.de

### Resumen

Los meses posteriores a las elecciones parlamentarias del 22 de abril de 2007 podrían ser decisivos para el joven presidente de Siria Bashar al-Asad. Aunque se dio la "elección" por el partido de Baath, esto puede no significar mucho en un sistema dictatorial como Siria. Muchas cosas han cambiado desde que Asad llegó al poder y comenzó su primer periodo de siete años que terminaron en julio de 2000; algunas semanas después su padre al-Asad de Hafez había muerto en medio de negociaciones cruciales de paz con Israel sobre las alturas de Golan, ocupación israelí. Antes de dar vuelta a las condiciones y a los desafíos actuales del régimen de Baathist en Siria, miraremos algunas notas históricas sobre la aparición del partido de Baath y de su importancia actual.

*Palabras clave:* Siria, Medio Oriente, Israel, Estados Unidos, secularismo, Bashar al-Asad

## The roots of the Baath Party: Anti-colonialism, pan-Arabism, secularism

The Baath Party was founded after Syrian independence on April 7, 1947. In November 1952, the organization merged with the Arab Socialist Party (ASP) to become the Socialist Party of Arab Rebirth (*hizb al-Baath al-'arabi al-ishtiraqi*) with the slogan "Unity, Freedom, Socialism." The ASP was the first peasant movement in Syria. Thus the Baathists considerably extended their social base and political program. Rural players, especially from the middle class and influential families, began their march through the Baath institutions.<sup>2</sup>

This new start took place in turbulent times. World War II had just ended; the Cold War and the Soviet socialist period had begun in Eastern Europe; the Arab League was founded as the first practical result of pan-Arab ideas; and in 1946 the last French soldier had left Syrian soil. Finally, a hopelessly overtaxed England surrendered its mandate over Palestine to the United Nations like a hot potato. In 1948, the UN decided to divide the piece of land and pave the way for a Jewish-Israeli state.

The Baath Party was not the only secular voice in independent Syria. There were communists, socialists, Syrian nationalists (many of whom also thought in pan-Arab categories), and naturally conservatives and Islamists in

---

2 Concerning the details on the composition of the peasantry and their role in Syrian politics, see: Batatu, H. (1999), *Syria's Peasantry: The Descendants of Its Lesser Rural Notables and Their Politics*, Princeton/Oxford.

the other camp. But the organization of the Christian history teacher Michel Aflaq and his Sunni colleague Salahadin al-Bitar became more and more powerful, especially after the 1954 elections regarded as the first free ones in the Arab world.<sup>3</sup>

In the years after independence, hopeful democratic intermezzi and military coups alternated at a rapid pace. Syria became the synonym for instability and chaos in the region. On March 8, 1963, the Baathists staged their decisive putsch in Damascus. This date is still a national holiday today.

Particularly young people from minorities such as the Alawites, Druze, or Ismailites were attracted to the Baath Party. Its radical pan-Arab ideology and social reform agenda gave them an opportunity to integrate into the young nation. Uprooted Alawites from the province of Alexandretta (the area around Iskanderun and Antakya), which France had ceded to Turkey in 1939, and Palestinian refugees—both victims of imperialist policies—saw their political home with the Baathists.<sup>4</sup> The Baathists were also able to win the support of those who were tired of the old elite and critical of the encrusted and unjust social conditions.

The main driving forces in Syria in the 1950s and 1960s were a combination of pan-Arab ideology and the struggle for an overdue land reform. The Baath Party skillfully combined the two elements, which broadened its base and mobilized the peasants according to the national agenda. The national revolution therefore became, in turn, a social one. Those who prospered were the small and medium-sized farmers who profited significantly from the redistribution of land.<sup>5</sup> The Baath Party today still has a significant number of rural supporters, in addition to workers, students, and members of the lower urban middle classes. Even though the economic benefit of the land reform, which dragged on for two decades, is controversial among scholars, it did in fact fulfill its social and political purpose. "Without it," writes Raymond Hinnebusch, "Syria would probably be ruled today by the kind of military regime in alliance with the landed class against the peasant masses found in many areas of Latin America."<sup>6</sup>

---

3 Perthes, V. (1990), *Staat und Gesellschaft in Syrien 1970-1989*, Hamburg, p. 49.

4 Hinnebusch, R. (2001), *Syria: Revolution from Above*, London/New York, p. 31.

5 *Ibid*, pp. 3, 120.

6 Hinnebusch, R. (1989), *Peasant and Bureaucracy in Ba'thist Syria: The Political Economy of Rural Development*, London, p. 99.

Pan-Arab nationalism and socialism, however, have two very different grounding social principles. Pan-Arabism and Syrian nationalism are rooted in ethno-national thinking where members of the nation are classified according to primordial characteristics, i.e. according to external and a priori principles based on lineage. In contrast, socialism takes social classes that come into being through socio-economic development as a starting point. In spite of this contradiction, the Baath Party incorporated both Arab nationalism and socialism in a difficult balancing act.

Socialism was only the vehicle of Arab nationalism, as the founders of the Baath Party themselves admitted. Michel Aflaq wrote, "Our socialism is thus a means of building up our nationalism and our people, and it is the door through which our Arab nation will make its new entry into history."<sup>7</sup> The Christian Aflaq was, of course, irreconcilably opposed to atheistic Marxism. In this context, socialism was scarcely more than a diffuse but understandable call for social justice.

The very issue of socialism soon threatened to split the Baath Party. On one side were Aflaq, Bitar, and their supporters who advocated moderate socialism with democratic liberties, and who primarily followed their pan-Arab program. This also included a revival of Syria's union with Nasser's Egypt that became reality in 1958 only to fall apart three years later. On the other side were the more radical young intellectuals who saw Marxism and Leninism as the main pillars of the Baath Party. For them the social revolution in one country had priority over the distant goal of a pan-Arab state. Thus representatives of Greater Arabia were lined up against supporters of a social-revolutionary "Syria first" vision.<sup>8</sup>

In 1966, the old guard around Aflaq and Bitar were driven from their positions of power in a bloody internal coup in the Baath Party staged by the officers Salah Jadid and Hafez al-Asad. The left-wing neo-Baathists now had a free hand for their "revolution from above." Its motor was set in motion by a quasi-Leninist cadre party.<sup>9</sup> They went ahead with the land reform, nationalized banks and firms, and the monopoly for international trade was given to the state. These measures won the neo-Baathists support from rural and urban lower classes but antagonized businessmen and traders in the urban

7 Lobmeyer, H. G. (1995), *Opposition und Widerstand in Syrien*, Hamburg, p. 35.

8 Hinnebusch, R. (2001) *op. cit.*, p. 47ff; Lobmeyer, H. G (1995), *op. cit.*, p. 101ff; Kienle, E. (ed.) (1994), *Contemporary Syria: Liberalization between Cold War and Cold Peace*, London, p.10ff.

9 Hinnebusch, R. (2001), *op. cit.*, p. 52ff.

middle class. Also as “representatives of the Palestinian cause”, they adopted a sharper tone toward Israel. But, as already mentioned, an accelerated secularization in the Marxist-Leninist sense did not go far beyond rhetoric.

A year later, the Arab countries experienced a traumatic defeat in the Six-Day War against Israel. Another year later, the branch of the old Baathists staged a coup in Iraq. After some hesitation, Aflaq emigrated to Baghdad in 1970 and became secretary-general of the Iraqi Baath Party. He was Saddam Hussein’s deputy for a time. The all-embracing National Command (*al-qiada al-qawmiyya*) of the Baath Party had degenerated into a farce. Since that time, the power in Syria has been held by the Regional Command (*al-qiada al-qutriyya*). The “national” level of the Baath Party still exists. As an institution it might be roughly compared to the idea of the Communist International, maintaining its pan-Arab claim only symbolically.

The schism between the old guard and the neo-Baathists increased due to the personal enmity between the two stubborn egos of Hafez al-Asad and Saddam Hussein. It was also about regional power politics and about who blazed the trail of the Baath ideology in the Arab world. This was a crucial question of internal legitimacy, especially for the Syrian regime. Paradoxically, this brotherly hatred between Syria and Iraq only ended in the last years and months before the Anglo-American attack on Iraq in 2003.

The enmity of the Baath regimes lingered on even after the so-called socialist revolution in Syria suffered another setback. In 1970, Hafez al-Asad from the nationalist wing, a pilot and head of the Syrian Air Force, finally emerged the winner of the power struggle among the leading Baath figures, consisting of, above all, the Alawite, Druze, and Ismailite military. He dismissed President and acting Prime Minister Nureddin Atasi, who held doctrinaire neo-Marxist views in what was termed the progressive wing of the Syrian Baath Party, but had adopted a less militaristic and irreconcilable stance toward Israel. At that time, nobody would have foreseen that it would be the last coup in Syria till this day. Asad did not call it a coup but merely a “corrective movement” (*al-harakat at-tashihyya*).

Asad, the clever son from a mountain farming community, mainly corrected the socialist economic policy, thus forming an alliance with the bourgeoisie. In the 1970s, Syria experienced an economic boom by opening up its market to the outside world (*infitah*). In the following years, Asad went ahead with industrializing the country. He invested in infrastructure, urban construction, the health sector, and the education system. This contributed to create a relatively broad middle class, increased Syrians’ economic mobility and dras-

tically reduced illiteracy.<sup>10</sup> Asad turned the Baath Party into an organization with mass appeal. The number of members skyrocketed from 65,398 in 1971 to 374,332 in 1981, and 1,008,243 in 1991 in a country that had approximately thirteen million inhabitants in the early 1990s.<sup>11</sup>

After his coup, Asad initially began a limited liberalization of domestic politics and reduced the powers of the feared secret services (which, however, lasted a short time only because of the confrontation with the Muslim Brothers). Most Syrians welcomed the changes with great relief. In 1971, Asad had himself elected president by an appointed People's Council of Baathists, Nasserists, and communists with 99 percent of the vote. A new era had begun.

Since then, the country has been marked by pragmatism aimed at maintaining power and stability both in domestic and foreign policy. Lobmeyer writes, "Since November 16, 1970, Syria's politics has been largely de-ideologized and Baathism has declined into a mere ideology of justification and a reservoir for propagandist phrases".<sup>12</sup> The initial euphoria disappeared and was soon tempered by a hard line in domestic policy. Instead of liberalization, Syrians experienced a "presidential monarchy".<sup>13</sup> Asad fostered a gigantic leader cult. Streets and squares were dominated by statues and posters of the "leader throughout all eternity" (*al-qa'id ila al-abad*). "In the end it was his personal authority and that alone which held the country together," writes Asad's biographer Patrick Seale. "He was the only pole that held up the tent".<sup>14</sup>

It was therefore not self-evident that the tent would not collapse on June 10, 2000, when Asad died of leukemia. But the death of the "leader" and "constructor of modern Syria" again threw open a question that had been smoldering for a long time: What actually happened to the ideology of the Baath Party? What about its two substantial components: pan-Arabism and socialism?

---

10 Literacy doubled between 1960 and 1989. In 1960 only 37 percent of the Syrians lived in towns; but in 1990 it increased to 50.5 percent. Hinnebusch, R. (2001), *op. cit.*, p. 104.

11 Batatu, H. (1999), *op.cit.*, p. 177.

12 Lobmeyer, H. G. (1995), *op. cit.*, p. 184.

13 Hinnebusch, R. (1990), *Authoritarian Power and State Formation in Ba'thist Syria: Army, Party, and Peasant*, Boulder, p. 145.

14 Seale, P. (1988), *Asad: The Struggle for the Middle East*, London, p. 440.

The answer is simple as far as state socialism is concerned. It went bankrupt after the collapse of the Soviet Union and the Warsaw Pact. It is true that Syria still offers a touch of communist nostalgia in dusty government offices, subsidized food and medicine, five-year plans, one-party rule, an inflated civil service, government propaganda, shaky Soviet military jeeps, and other anachronisms such as US vintage Chevys from the 1950s that create a Cuban-like atmosphere (due to once horrific import duties on automobiles). But this is only a distorted picture of an increasingly modern and capitalist reality. Pragmatic as always, Hafez al-Asad had already started looking westward as the Berlin Wall fell in 1989.<sup>15</sup>

Most of the members of the communist opposition in Syria have long since changed direction and now call themselves secularists or humanists. Apart from elements of a planned economy, the main thing that remains from Baath socialism is in fact Syrian secularism—or let us call it the qualified social liberalism that is so remarkable for the Middle East. However, it also runs the risk of getting worn down. Even the socialist facade is crumbling more and more. Since mid-2004, the state media no longer refers to leading members of the Baath Party as “Comrade” but simply as “Mister.”

The balance sheet does not look much better where pan-Arabism is concerned. In spite of its claims, the Baath Party has never grown beyond its role as the Syrian national party. Pan-Arab ambitions have failed. The union of only two Arab states—Egypt and Syria—ended in a debacle. Other union plans did not come into being in the first place. The Baath brothers Iraq and Syria ground each other down in jealous competition and symbolic trench fighting. Finally, with the Iraq war in 2003, pan-Arabism—the second historic pillar of the Baath Party—ceased to exist altogether. Arab states have always formed temporary political alliances, even against each other with the help of non-Arab states, as was shown particularly in the Gulf War and, of course, in the Iraq war. The principles of behavior among Arab states are based on the sovereignty of nation-states and on independence from pan-Arab stipulations. Petro-dollars count more than revolutionary pipe dreams. In its history, the Arab League has more often been the stage for inter-Arab disputes than for pan-Arab cooperation. Neither has there been talk of Arab unity in the Palestinian issue or on a comprehensive policy toward Israel.<sup>16</sup>

15 Concerning the opening of Syria after 1991, see: Kienle, E. (ed.) (1994), *op. cit.*

16 Concerning the failure of pan-Arab practice, see: Mufti, M. (1996), *Sovereign Creations: Pan-Arabism and Political Order in Syria and Iraq*, Ithaca/London, and Dawisha, A. (2003), *Arab Nationalism in the Twentieth Century: From Triumph to Despair*, Princeton/Oxford.

One positive effect of Baath ideology today is less pan-Arabism and more nationalism, which serves as a common umbrella for religious minorities who can feel integrated into the state concept. The majority of Sunnis who reject a sectarian policy also equally identify with it. However, the idea of "common Arabness" ignores the problem of ethnic minorities such as the Kurds. Here is a predetermined breaking point in the ethno-nationally connoted "Arab Republic of Syria" that has begun to creak, especially since the recent war in Iraq.

### **Crisis of the Baath Ideology: Emergence of an Islamist neo-pan-Arabism**

Bashar al-Asad is aware of the ideological crisis of the Baath Party. He lacks his father's charisma and therefore needs all the more institutional and ideological foundations. Party committees have been set up at various levels to discuss the role of the Baath Party in today's Syria. Observers report fierce debates between the president and other Baath functionaries, where Bashar is said to have often appeared openly frustrated. What is surprising is that even opposition members from the Civil Society Movement have been invited to these debates. The big question in Damascus remains whether a reform of the Baath ideology is possible despite its many inherent contradictions.

Apart from the intellectual debates about direction and ideology, critical voices also question the party base. Baath member and former friend from Bashar's youth, Ayman Abdul Nour, points to increasing contradictions within the Baath Party as well as a lack of leadership. "In the Baath party are Muslim Brothers, intellectuals, businessmen, trade unionists, soldiers and what have you. It's not a party but a collective movement. There is no ideology anymore."<sup>17</sup> Yet, the party should not be underestimated as a power factor, warns analyst Samir Altaqi. "The ideological role of the party is weakened, but the party is still the main kitchen for cooking up loyalty."<sup>18</sup>

Recently, during the Iraq war, pan-Arab ideology has gained support from an unexpected corner. In search of a direction for his foreign policy, Bashar has used the Anglo-American attack on Syria's neighbor to revive pan-Arab

---

17 Interview with the author in Damascus on April 28, 2005.

18 Interview with the author in Damascus on May 7, 2004.



rhetoric. It is debatable whether this has helped or hindered him. Many people wonder how Hafez al-Asad would have acted in this situation. Some consider Bashar's policy to be even more ideological than his father's in this respect, for in the end most Syrians were glad that Saddam was overthrown.<sup>19</sup> Why should Syria have suddenly lent support to the Iraqi dictator, its Baathist archrival? Michel Kilo is convinced that "Hafez al-Asad would have avoided the conflict with the United States. Now this can only mean the last battle."<sup>20</sup>

It is too early to say if Bashar is really more ideological than his father. His hard-line position on the Iraq issue may possibly be more an expression of a search for a political orientation that would most benefit Syria, a learning process concerning foreign policy rather than an entrenched ideology. It is scarcely surprising that it was the Baath cadres in particular that are said to have advised Bashar to adopt such a strict pro-Iraq and anti-American position. For them it was a welcome opportunity to begin to replenish the empty reservoir of the Baath ideology in a time when they are otherwise running out of answers.

Hinnebusch justifies Syria's stance with ideological *raison d'état*: "Opposition to the US was a collective decision that would have been taken by any nationalist leadership in Damascus. Not only did the invasion threaten vital Syrian interests in Iraq, but it was also an egregious affront to the Arab nationalist values so ingrained in Syrian thinking." After all, the invasion of Iraq was also in Israel's best interest.<sup>21</sup>

Syria's critical position in the Iraq war is also embedded in a wider context. 9/11 has had fatal repercussions in the Arab world. "The September 11 attacks hit us Muslims as much as it did the United States," said Minister Buthaina Sh'aban. "It was the most terrible thing that has happened to our region."<sup>22</sup>

Of course, first of all 9/11 was a severe blow to Americans that caused great pain, physically and psychologically. But by overreacting to the attacks in rhetoric and action, which is felt as a collective punishment to the Islamic world, the Bush administration has provided terrorists with the platform they

19 International Crisis Group (ICG) (2004), Middle East Report No. 23/24: *Syria under Bashar*, Amman/Brussels, February 11, Vol. II: *Domestic Policy Challenges*, p. i.

20 Interview with the author in Damascus on May 5, 2005.

21 Hinnebusch, R. (2004, March), "Syria after the Iraq War: Between the Neo-con Offensive and Internal Reform," *DOI-Focus* No. 14, , p. 12.

22 Interview with the author in Damascus on March 29, 2004.

need to gain broader support for their Islamist hate campaigns. In addition, US policy has caused many moderate Muslims to lose their orientation, as they are wavering between revulsion toward the September 11 attacks and indignation at Washington's perceived insensitive, "neo-colonial" policy.

These factors have given a boost to a new pan-Arabism today. It is a pan-Arabism of a much stronger Islamic or even Islamist hue fed by anti-Americanism. An ideology believed to be almost dead has returned to the political agenda with Washington's help. Arab politicians are exploiting it in order to distract people from their own contradictions, weaknesses, and unresolved problems.

Syria finds itself in this interplay of forces, in which the Baathists have to perform another ideological bridging feat. If they want to swim with the tide of Islamic neo-pan-Arabism, they will have to play down their secular concept of pan-Arabism that grants Islam a cultural role only. This shows how watered down—or flexible if expressed in positive terms—the Baath ideology has become.

The big question in Syria is: Will this neo-pan-Arabism cum anti-Americanism be sufficient to give Bashar al-Asad the backing he needs to negotiate the many crags of domestic and foreign policy that lie ahead of him? Or will pragmatism prevail in the end?

## Rough winds in Bashar's first years of reign

During his first seven years in power, Bashar al-Asad's reign has been marked by two main features. Domestically, he has drifted away from his reformist course and has reduced reforms to some administrative and economic adjustments. Hopes for political reforms have not been met and the oligarchic nature of Syria's politics and economy has remained intact. Internationally, Syria's foreign policy environment has changed to the country's disadvantage. Both developments are interlinked. There are good reasons to believe that Syria's international isolation accounts partly for its domestic stagnation and the oppression of the opposition.

Only a few months into Asad's reign, in September 2000, the second Intifada swept across the West Bank and the Gaza Strip after a provoking visit of Israel's then Prime Minister Ariel Sharon on the Temple Mount in Jerusalem. This shattered the visions of a peace within reach also between Israel and

Syria. Moreover, the Intifada brought the new instrument of suicide bombings into the scene of Palestinian resistance. Apart from an ethic disqualification of Palestinian goals, this escalated the conflict and gave rise to new vocabulary with the focus on international terrorism instead of the problem of occupation and resistance in the Middle East. Syria stood with the Palestinians because of its pan-Arab ideology and its own territorial problems with Israel.

The attacks of September 11, 2001, gave another blow to Syrian foreign policy. Henceforth, the catchword terrorism became the overall standard of US foreign policy and it delivered the prism through which the conflicts in the Middle East were viewed, too. "The September 11 attacks hit us Muslims as much as it did the United States," says Syrian Minister of Expatriates, Buthaina Sh'aban. "It was the most terrible thing that has happened to our region".<sup>23</sup>

First, 9/11 looked like a chance for Syria to finally play out its strength as a champion in the fight against Islamist extremists. Since the 1970s Syria has been fighting radical Muslim Brothers and other Islamists more determinedly than most other Arab states. After the famous massacre in Hama in 1982, the Muslim Brothers have not been able to gain a foothold in Syrian politics. This stands at a stark contrast to the rising Islamization throughout the region. Along these lines, Syria has been delivering valuable information about Islamists to Western intelligence services. But Asad was unable to transform the fruitful US-Syrian cooperation on the security level into better political relations. Partly, the US was not interested in giving too much credit to Syrian efforts to catch al-Qaida members and prevent new attacks on US citizens because Washington's political priority is clearly with Israel. And Syria has a standing territorial and political conflict with Israel.

This is why Syria has failed to achieve a Pakistani U-turn in the wake of the 9/11 terrorists attacks. Pakistan's leader, General Pervez Musharraf, has positioned himself as America's ally and a staunch opponent of Islamist terrorism—despite the fact that the Taliban originated in Pakistan and Pakistani intelligence continues to play a questionable role in the country's official stance against Islamists. But Syria, which has been committed to excluding Islamic fanatics from political and social life, has encouraged moderate Islamists and provided the United States with important intelligence against Islamist terrorist organizations, has merely ended up being added to an expanded "axis of evil."

---

23 Interview with the author in Damascus on March 29, 2004.

A major problem between Washington and Damascus is the definition of terrorism. As recently as 1990, the US government was on the same page with Syria, which held that violence in the Israeli-occupied territories was resistance, not terrorism. But since the Second Intifada and 9/11 the Bush administration has adopted Israel's definition, which makes no such distinction.<sup>24</sup> Since Damascus refuses to expel Palestinian organizations from Syria, it has been disqualified by Washington and has essentially become part of the post-Sept. 11 "terrorist camp."

Finally, the Anglo-American invasion of Iraq in March 2003—a war of choice rather than of necessity—has completely ruined US-Syrian relations. Objecting to the war was in the Syrian national interest. Damascus feared the US as a neighbour in the east while being exposed to Israel in the south-west and US-friendly Jordan in the south. However, also critics from within Syria have criticized the increased ideological pan-Arab rhetoric from Damascus. Bashar al-Asad went over the edge with his pan-Arab populism and thus isolated Syria even further. Robert Rabil writes: "Ironically, where the senior al-Asad had sacrificed Arab nationalism at the altar of Syria's national interest in general and regime security in particular, the Syrian leadership today has been advancing Arab nationalism with the objective of countering US plans in the region."<sup>25</sup>

In a nutshell, because of a series of unfavourable events, Bashar al-Asad's foreign policy has remained reactive instead of proactive. International confrontation and stigmatization have taken away the regime's air to breathe and to take on domestic reforms. The regime in Damascus has put security before experiments. In such a situation, progress in the fields of political pluralism, human rights, and economic perestroika are hardly to be expected.

---

24 Rabil, R. G. (2006), *Syria, the United States, and the War on Terror in the Middle East*, Westport/London.

25 Rabil, R. G. (2006), *op. cit.*, p. 135

## Asad between popular support and international isolation

On the other hand, Asad can fall back on broad popular support among the Syrians, especially after the confrontations in Iraq and the war between Israel and Hezbollah in July and August 2006. Rulers and ruled in Syria share a strong feeling of anti-Americanism, nurtured by the insensitive US approach on Iraq, as well as disgust about Israel's warfare in Lebanon and the West's double standards in its Middle East policy. Asad has become the champion of the Arab street far beyond Syria. But this pillar of regime legitimacy is very emotional and not very sustainable. In the long run, he will face headwind from two directions: On the one hand from ideological hardliners and beneficiaries of the present regime, and on the other hand, from increasingly impatient reformers within the regime, the more or less organized opposition, and parts of the Syrian public.

Hardliners and regime profiteers are losing confidence in Asad's capability of safeguarding the "national interest" and their privileges, among them key representatives of the oligarchic bourgeoisie and members of his extended family clan. In their eyes, Asad has gambled away too many political battles, the most severe blow being the humiliating withdrawal of Syrian troops from Lebanon in April 2005 after the murder of Lebanese Prime Minister Rafiq Hariri.

On the other side, reformers doubt whether the President is still able *and* willing to pursue the economic and political reforms that he announced and pursued shortly after he had come to power in the summer of 2000. Meanwhile, he has replaced almost all of the old functionaries in government, administration and army and has to take full responsibility for the sluggish process himself. There are not many people left to blame, at least not in official positions. Despite surprising recent economic growth rates, the living standard of many Syrians has not matched raised expectations. Sure, it is hard to overcome the structures of a decade-old closed and socialist economy. But many problems lie less in the technocratic realm than in political failures and rampant corruption that Asad has repeatedly promised to tackle. In addition, Syrian oil resources, which contribute to almost half of the national budget, will not last longer than the next decade.

This scenario is interrelated to foreign policy: The less Syria's economy can catch up with the region, the more Syria has to fear normal relations with Israel and an open regional market. Bashar al-Asad is busy finding out how he can secure the last pieces of his father's political heritage. Despite many

challenges abroad—above all in public diplomacy—his main battle fields lie at home. But he needs successes in the international realm in order to strengthen his own position against the hardliners and the extended family clan at home who profit from the status quo, partly because a pluralist polity and an open economy would endanger their long held privileges.

After the war in Lebanon last summer, signs point into the direction that Syria may be able to escape its international isolation. Several European foreign ministers have visited Damascus since then, and in December a high profile group of US politicians, including Democrat John Kerry, have followed. The new US Secretary of Defense, Robert Gates, is known to have uttered deliberations about including Syria and Iran in an effort of regional conflict resolution. The Iraq Study Group chaired by former US Secretary of State, James Baker, and ex-congressman Lee Hamilton has argued along the same lines. But nothing practical has followed yet from these initiatives. Opinions are divided if Syria is part of the solution or part of the problem in the Middle East. A lot will also depend on how much Syria tries to raise its market value.

## Syria's constructive contributions

The following discussion will both focus on constructive elements of Syrian politics and society for the region and on destructive elements of Syrian politics during the past months and years.

One of the constructive elements has already been mentioned: experience and willingness in the fight against Islamist extremists. By isolating and stigmatizing Syria, the United States has lost a valuable partner in the fight against religious fanatics. Interestingly, Syria has always had more sympathies in the ranks of the intelligence communities in the West, especially in the US and Israel, than in the ranks of political decision makers in those countries. As many critics have argued, also in the United States, the war against Saddam Hussein's Iraq had less to do with fighting Islamist terrorism than following a strategic agenda in the Middle East whose main focus is the security of Israel.<sup>26</sup> Ironically, champions of the most radical form of Islam like Saudi

---

26 The most debated and provoking thesis of this kind was written by Mearsheimer, J. J./ Walt, S. M. (2006, March), *The "Israel Lobby and U.S. Foreign Policy"*, Kennedy School of Government Research Paper, Harvard University.

Arabia, count as reliable and staunch allies of the West, whereas secular Syria is shunned as a rogue state.

When it comes to Syria, it is important to include a societal level of analysis. Not only with regard to security, also with regard to civil law and social life, Syria counts among the most "Western" countries of the Arab world. Some people in the Syrian government have used this argument as well, presenting themselves as a partner of the West in view of growing international pressure. "If the United States seriously wanted the Middle East to be peaceful, safe, and prosperous, Syria would be the most obvious partner in the region," says Minister Sh'aban. "It's the only secular regime in the region. We have a multi-ethnic, multi-religious society like in the United States. For forty years, we have had the best policy in the Arab world for promoting women's rights. I can't see why the United States would have any problem with us. If you take Israel out of the equation, I can't see any collisions of interests."<sup>27</sup>

Secularism combined with religious tolerance, have been strong assets of Syrian politics and society. This tradition is much older than the rule of the pan-Arab Baath Party since the 1960s. Syrians, and especially Damascene people, are historically known for their composure and tolerance. This, however, has been strongly challenged in the past years and decades by Wahhabite influence, financed by Saudi petro-dollars. The influence of conservative Islamic scholars and the numbers of women in head scarves have visibly increased in recent times. Nevertheless, a variety of lifestyles and customs have endured in Syria that are not exclusively based on religion. Many restaurants and bars sell alcohol, not only in the Christian areas. It is not uncommon to see long manes of hair, skintight T-shirts and leggings, audaciously low necklines, and provocative make-up on university campuses in Damascus, Homs, Aleppo, or Lathakia, as well as in the streets and shopping quarters. The contrasts in Syrian society are sharpening.

Muslims, Christians, and the few remaining Jews live peacefully door to door in the old quarters of Damascus, instead of dwelling in more or less homogeneous ghettos. In other countries in the region such as Jordan, Egypt, Iraq, and even in the politically more open Lebanon, religious communities have withdrawn into separate shells, cut themselves off, and become encrusted. They have entered into a competition of identity whose own dialectic momentum has created the compulsion for people to assign themselves more and more clearly along religious or ethnic cleavages.

---

27 Interview with the author in Damascus on March 29, 2004.

By contrast, in Syria Muslims shop at their Christian neighbors on Fridays and Christians visit Muslim markets on Sundays. Loudspeakers that deliver the muezzin's prayers from mosques have been restricted by law to one mosque per district, so that the noise does not upset Christians or more secular Muslims. The Civil Code of 1949, which to a large extent still applies today, was modeled on the secular French code. Women are allowed to file for divorce, which is far from the customary convention, as debates in Egypt have shown. They enjoy equality with men in the eyes of the law and receive equal pay for equal work, which is not always the case even in some Western countries. There is a large number of Syrian women in middle-management positions, and women account for more than half of the students in the universities. Since 1980, the military is no longer an exclusively male domain, and since 1983, boys and girls have been taught in common classrooms.<sup>28</sup> Recently, the Islamic Sharia regulations have been softened, and religious minorities can apply different laws of inheritance, according to their philosophy. Catholics, for example, have reacted promptly and granted men and women equal share.

Unlike in Iraq, political cleavages do not run along religious lines (yet). An old mosaic manufacturer in the Old City of Damascus replied when he was asked whether he was not happy that Iraqi refugees increased the number of Christians in Syria: "I don't care if they are Christians or not. Here, we Damascene people trust each other, Christian, Muslim, Jew, or whoever. We know each other and each other's families, we live together, and we do fair business with each other. The Iraqis are different. I don't trust them." But despite the influx of several hundreds of thousands Iraqi refugees, many of them Christians, no major social unrests have occurred in Syria. Iraqis enjoy free health care and education as Syrian citizens. With this peaceful absorption of religious and ethnic minorities in times of scarce means, Syria has delivered a model to the Middle East. This also showed when Syria hosted some 200,000 Lebanese refugees, most of them Shi'a, with extraordinary helpfulness. Even human rights organizations have acknowledged this endeavor, although they usually have many good reasons to condemn Syria's human rights violations when it comes to gagging dissenters.

In this context, two aspects must be put forward that qualify the above remarks. First, apart from religious freedom, Syria still has an ethnic problem. The regime has remained reluctant to grant citizenship to about 200,000 members of its Kurdish population that mostly live in the northern provinces

---

28 Lobmeyer, H. G. (1995), *op. cit.*, pp. 353, 355.



bordering with Turkey and Iraq. Many Kurds have assimilated and are no champions of separatism like many of their fellows in today's Iraq. However, this situation could change when rising pan-Arab rhetoric and regime stubbornness clashes with increased Kurdish activism from across the border. The second problem with regard to Islamism and secularism is an escalating paradox: While Syria has been trying to fight Islamism at home, it has allied itself with Islamist forces abroad, i.e. with Sunni Hamas in the Palestinian territories, with Hezbollah and Iran on the Shi'a plane. This contradiction creates tensions also within Syria. In its present state of weakness, the regime in Damascus cannot afford a second front at home. As a result, Islamists have an increased leeway of action and are eroding Syrian secular society.

Among the constructive elements that Syria contributes to the region one has to mention its relative socio-economic balance thanks to its rest-socialism with free public services and regulated prices of basic goods. Slums and visible poverty like in Egypt, for example, do not exist in Syria. This however, is may change with increased strains through economic reforms, rising real estate prices, and the influx of Iraqi refugees who are in need of quick housing solutions. Syria has a strong and reasonably educated middle class. Among them are many moderate Sunni merchants who are more interested in business than in Islamist rhetoric. This is a healthy back bone for a possible pluralist or even democratic development.

Another positive aspect that is even conceded by members of the opposition is law and order in Syria. The country is a police state, and according to one estimate there is one secret service member for every 153 Syrians over the age of fifteen.<sup>29</sup> The overall crime rate remains extremely low, and Syria ranks among the safest countries in the world. The reasons are not only found in the strong state machinery, but also the still largely intact traditions and a strict code of values despite the growing challenge through social change. The looting and excesses of violence in post-war Iraq have made even more evident its contrast to the tranquility in Syria. The situation is likewise worse in Lebanon due to its greater social and sectarian divisions.

Finally, the tradition of Syrian pragmatism is an asset in the region. Damascus, unlike Tehran, is not a place filled with ideological hardliners, and certainly not with religious fanatics. Despite enhanced ideological rhetoric by Bashar al-Asad, particularly since the Iraq war, the pragmatism of the elder Asad has not necessarily been buried. Syria opened diplomatic relations with

---

29 George, A. (2003), *Neither Bread Nor Freedom*, London, p.2. The data refers to the year 2001.

Iraq's new government, which many in Damascus see as a US puppet, faster than expected. Since 2003, Assad has repeatedly offered Israel direct peace negotiations. He has even abandoned his demand that Israel deliver on a promise murdered former Israeli Prime Minister Yitzhak Rabin once made to return almost the entire Golan Heights to Syria.

There are potential openings that could be used to entice Syria to abandon the Hezbollah-Tehran axis:

- When push comes to shove, the Syrians, even under former President Hafez Assad, have always been willing to place their interests ahead of the Palestinian cause. This suggests that Syria might even be prepared to sign a peace treaty with Israel if the Israeli-Palestinian question had not yet been satisfactorily resolved.
- Syria's Baathists are no fans of, and in fact actively combat, Sunni extremists. Indeed, the Syrians would not permit Hamas to open an office in Damascus until a few years ago. The war in Iraq and the US's emergence as a common enemy have given secularists and Islamists a common denominator—but one that is not necessarily permanent.
- The Syrian regime's ties to dogmatically radical Shiites like Hezbollah and the regime in Tehran are just as tenuous. Its current alliances are dictated by foreign policy constraints. If these constraints are set aside and Syria manages to find other allies, even its partnership with Iran and support of Hezbollah could crumble.
- As already mentioned, the Syrian people are highly intolerant of religious fanaticism. Peaceful coexistence among various religious groups has a longer tradition in Syria than the Baath party, and the ruling Alevites see religious diversity as an important aspect of their legitimacy.

## Syria's destructive side

Having said this, the regime in Damascus has also played destructive roles in the region, especially since shortly before the assassination of Lebanese Prime Minister Rafiq Hariri in February 2005. Asad's personal fallout with Hariri in Damascus in September 2004 started the tragedy. In an attempt to display political strength, Asad used harsh means to change the Lebanese constitution for the purpose of prolonging the term of pro-Syrian President Emile

Lahoud. Hariri, who used to be a rather moderate and integrating politician, opposed this move and after his rough treatment by Bashar drifted toward the anti-Syrian camp in Lebanon. Whoever was behind Hariri's murder, Asad has to take political responsibility for the fact that the political atmosphere escalated and hate campaigns against Hariri were on the march.

Asad widely underestimated the international reaction after Hariri's assassination. After he realized that military sanctions against his country were a real scenario, he finally announced the withdrawal of Syrian troops from Lebanon, which was completed before the international deadline in April 2005. With its military engagement, the Syrian regime had ended the civil war in Lebanon in 1989, but in the new foreign policy environment pressure has been rising on Syria, especially by the United States and France, to grant Lebanon its full sovereignty and independence.

After this humiliating experience, the Syrian regime has reacted like a snubbed child. In his speech in front of the Parliament when he announced the Syrian withdrawal, Asad missed the opportunity to reconcile the Lebanese people who celebrated their independence. Ayman Abdul Nour, once a friend from Asad's youth and a Baath member with a critical voice, said in frustration that "Bashar's speech was a golden opportunity to address the Lebanese people, especially the younger population. He should have played his age and said 'I'm young like you, I also want freedom, I can understand you, my country also needs freedom.' Instead, he threatened that problems will arise in Lebanon when Syria leaves."<sup>30</sup>

Since then Syria has tried to keep up its influence in Lebanon with political allies such as Hezbollah and the influence of a mysterious web of Syrian intelligence. Murders of anti-Syrian intellectuals and politicians have followed, although it has never been clearly established if they were ordered from high up the Syrian command chain, if low-level Syrian and Lebanese officials played their complex game of interests, or if it was even Israeli operations that intended to blackmail Syria during this sensitive period, as many Syrians claim.

After the Hariri assassination the Lebanon issue has become a red rag for the regime. A sense of panic and helplessness seems to be in the air in Damascus. Syria has been reluctant to recognize Lebanese sovereignty, to demarcate mutual borders, or to come to friendly terms with the government

---

30 Interview with the author in Damascus on April 28, 2005.

in Beirut. Whereas Syria's alliance with Hezbollah and increasingly Iran can be explained by a foreign policy rationale and *raison d'état*, more subversive activities like the killing of anti-Syrian voices in Lebanon and the arming of pro-Syrian Palestinian refugee militias is playing with fire. Syria brought stability to Lebanon, but Syria could also break it again.

Instead of playing a conciliatory and stabilizing role in the neighboring democracy, the regime has arrested well-known intellectuals of the oppositional secular Civil Society Movement in Syria who signed a declaration in favour of normal relations with the Lebanese neighbor. Journalist Michel Kilo, human rights lawyer Anwar al-Bounni, and other intellectuals from Syria were jailed in May 2006 because they had drafted the Damascus-Beirut Declaration together with Lebanese counterparts. Thus they crossed the red line. Aggravating the situation was the fact that the petition appeared on the eve of a UN Resolution draft put forward by the US, France, and Britain in the Security Council. Resolution 1680 stipulates the necessity to take measures to prevent the entry of Syrian arms into Lebanon, the demarcation of the border between Lebanon and Syria, and the exchange of ambassadors.

The regime may have inferred—or looked for a pretext to infer—that the signatories of the Damascus-Beirut Declaration have lined up with the foreign powers in this matter. But those who know Kilo and most of the other intellectuals will agree that this is a highly constructed nexus. In this way the regime has further estranged moderate secular forces that are Syrian patriots and potential allies. Kilo, for example, tried to push for a technocratic solution that would lead into a more pluralist political system. He, like many others, has repeatedly distanced himself from US attempts to establish democracy in the Middle East by forced and ill-considered regime change and refused any form of cooperation with US-supported opposition figures. Kilo is at least as pan-Arab as the Baathists. His arrest symbolizes the short-sighted decisions taken by the regime in recent months. Asad has not only gambled away the goodwill of many moderate opposition figures but he has also lost leeway in pursuing foreign policy strategies of his own.

The President is lacking vision and strategic sensitiveness. He is riding on a wave of popular support, thanks to ill-conceived US foreign policy and his increased pan-Arab rhetoric. He has taken up his role as the “defender of Arab interests” when he opposed the Anglo-American invasion in Iraq as strongly as no other Arab leader, although Saddam Hussein for many years counted as one of the staunchest enemies of Bashar's father Hafez al-Asad. Whereas his father never really depended on domestic public opinion, Asad started to ride on popular support and even took along Islamists as well as

parts of the moderate opposition who share the common denominator of Anti-Americanism. In lack of other successes that he could present the Syrian public—such as economic progress, including the long overdue association agreement with the European Union, or political glasnost—he has become one-dimensionally dependent on this form of populism.

## Syria's strategic interests

The drawbacks of Asad's reliance on populism have become obvious during his first public speech after the cease fire between Hezbollah and Israel in August 2006, after which German foreign minister Frank-Walter Steinmeier cancelled his planned visit to Damascus. It was expected that Asad congratulated Hezbollah for its "victory" against the Israeli army. But Asad went over the board when he declared that peace with Israel was impossible and resistance was the only answer. He spoke to a domestic audience in the first place. But neglecting international ramifications shows a lack of political instinct.

Moreover, with this speech Asad contradicted his own policy. Newer Syrian school books mention the Madrid Peace Process and describe a fair peace with Israel as a "strategic choice of Syria." Apart from that, it was Asad who has offered peace negotiations to Israel several times since 2003. Until the end of 2006 he never got a constructive response from Tel Aviv. Israel has had no reason to take Asad seriously as long as Syria is being softened up by the United States. Time has been on Israel's side since Syria's position has become weaker.

Meanwhile, Asad has qualified his heated remarks from August in media interviews. In the German magazine *Der Spiegel*, he said: "I am interested in negotiations and achieving peace with Israel" and "The result of this victory [of Hezbollah against Israel] is the hope of conducting negotiations with Israel."<sup>31</sup> According to British sources, Asad is reported to have said to Nigel Sheinwald, senior foreign policy adviser of Britain's Prime Minister Tony Blair, during his visit in Damascus, that Syria would give up support for Hezbollah and Hamas if it got support to regain the Golan Heights.<sup>32</sup> Although this has been rejected by official Syrian sources, the above statements show a general

---

31 *Der Spiegel*, September 24, 2006.

32 *Akhbar al-Sharq*, November 5, 2006.

inclination to negotiate outstanding bills. The price that Syria demands is clear: most parts of the Golan Heights.

Asad cannot afford more foreign policy disasters or even renounce Syria's claim on the Golan after the withdrawal from Lebanon. Quietly, he has already ceded the Antakya province to Turkey which has been officially regarded as Syrian territory since the French colonial administration decided to cede it to Turkey in 1939. With this pragmatic move, Asad has contributed to rekindle relations with its northern neighbor since 2004 after both countries had been at the brink of war in the late 1990s.

Lebanon will always remain crucial for Syria. This is less for catering pan-Arab rhetoric that Lebanon be part of a greater Syrian nation. The reasons why Lebanon is important are more of practical nature. Lebanon means strategic depths for Syria. When the Israeli army invaded Lebanon in the early 1980s, they swiftly stood some 20 kilometers away from Damascus. Furthermore, Lebanon has always been the cultural and economic window to the world as much as Hong Kong has been for China. Legal and illegal trade is nurturing Syria's closed economy. Lebanon has also been a backyard for experiments of free speech. Syrian opposition figures could publish their criticism freely in the Lebanese press. Even if newspapers of a particularly day might have been banned in Damascus, the message always reached the ones in power. Finally, Syria is afraid that Israel tries once again to win over the Lebanese government as an ally like it attempted during the civil war.

Therefore, the West should consider it as a legitimate interest of Syria to have close relations with Lebanon. In turn, the West can demand from Syria that it stops manipulating Lebanese domestic politics and that it recognizes Lebanon as an independent and sovereign state. A further demand could be that the regime in Damascus grant citizenship to the rest of its Kurdish community.

On top of Asad's agenda stands—apart from negotiations about the Golan—a face saving way out of the investigations on Hariri's assassination. Whoever will be proven culpable by the UN investigation led by Detlev Mehlis and then Serge Brammertz, this incident changed the political game board and atmosphere in Damascus. Asad has hard decisions ahead of him. He may soon face the choice between covering up close family members against allegations of murder and thus isolating Syria even further or handing them over to the international community as real culprits or scapegoats. Both alternatives will put his political—and maybe personal—survival at stake. In oppositional circles in Damascus, Asad is being described as nervous

and as a president who hardly leaves his office any more. This implies the danger of an increasing loss of reality and autism. Further consequences of this back-to-the-wall dilemma are fatalistic scenarios like heated war rhetoric from Damascus with regard to a forceful liberation of the Golan Heights, and the forging of dangerous alliances with Islamists abroad.

In order to regain strength and independence from his corrupt extended family clan, Asad needs successes in the foreign policy arena. As already mentioned above, one of these could be the ratification of the long-planned free trade agreement with the European Union. This would boost reformers in the government and benefit the Syrian economy. The EU Parliament has already followed this path and argued for the agreement to be enacted soon. Otherwise, Syria will continue to strengthen links with or look for new partners like Iran, Russia or even Venezuela. Anti-Americanism has become the common denominator and driving force of pragmatic extended alliances.

## **Opposition against the Baath regime and democratic options**

If one holds the opinion that Asad, in his deep conviction, is still a reformer as he was in 2000, then it would make sense to strengthen his position and to involve his reformers in government. At the moment, there are not many alternatives besides him. The domestic opposition is silenced and has not produced a charismatic leader. On the other side, more radical Syrian opposition figures have formed alliances abroad and work against the regime from Paris, London and Washington. Among them are such unlikely alliances as the Salvation Front led by the leader of the banned Syrian Muslim Brotherhood, Sheikh Bayanouni, and Syria's defected long-time Vice-President Abdul Halim Khaddam. Others like the Washington-backed neo-conservative Farid al-Ghadry have no sympathy within Syria and have hardly lived there. They or some of their followers may become dangerous for the Baathists but none of them would be a solution for Syria and a promising actor for democratic change.

Far too little attention has been paid by the West and particularly the US to Syria's secular opposition who are embedded in Syrian society and history of thought or Syria's moderate Muslim activists who are members of parliament, entrepreneurs or scholars. The latter take Turkey as their model, and some of them carry the wish to found a political party that would resemble the moderate Islamist AKP. Both secularists, moderate Islamists and even the chastened

Muslim Brothers in London have taken steps toward "national reconciliation" by signing common documents such as the Damascus Declaration in October 2005. However, ideological and personal rivalries have increased in recent months. The domestic opposition strongly opposes any collaboration with Al-Ghadry in Washington and with Khaddam in Paris who had been largely responsible for blocking many of Asad's reform endeavors and for oppressing the reform movement during the Damascus Spring 2001.

Syria's opposition would benefit from a reduced pressure on Syria. If the regime gets air to breathe and is accepted again as an equal partner in the Middle East peace efforts, Asad may feel comfortable again to pick up the loose ends and embark on more sweeping reforms. It will be his last chance to deliver and to reestablish his credibility domestically and abroad.

If Asad had the courage, he would pull off a major coup and call for free and direct elections of the president. Without any doubt he would win today. This would considerably broaden his leeway and liberate him from many clientelistic bonds. After all, he has the support of the minorities who account for nearly a third of the population. "These people may be the most unsecular of all in their way of thinking," says a businessman in Damascus, "but they have to pretend to be secular because it is necessary for their financial and political survival." If we add ten percent of progressive Sunnis to the minorities, we come to a secular base of 40 percent of the population. "Syria is perhaps the only country in the region that can regard itself as secular. Even Turkey and Israel are becoming less and less secular," the businessman continues. Nevertheless, Turkey has just demonstrated how well democracy can work in its effort to head off external political pressure. When the parliament in Ankara voted against supporting the United States in the Iraq war, even against the will of the Turkish government, Washington had no choice but to accept it grudgingly. The voice of the people had spoken.

The United States would also have to modify its tone toward Syria if it was led by a freely elected president, even if the country continued with its old foreign policy. But this is just hypothesizing. Bashar may not dare to hold a free election, let alone push it through the machinery of power. This would deprive Baathist rule and the entire political system of their foundations. An alliance with the people against the corrupt power elite, with or without elections, may seem too risky at this point. But if Bashar wants to remain part of a solution instead of being washed away by the political tide, such a popular alliance may turn out to be the only option for him to stay in power and maybe to protect Syria from worse. One day this may lead to the point that he has to risk his personal survival in order to ensure his political survival (or



simply choose the former and give up power). Bashar's fate will also testify to whether in this region a person with a weighty heritage can stay in power without being an unscrupulous and brutal power politician himself.

## Future scenarios: Regional peace or escalation?

Baath member and reformer Ayman Abdul Nour suggests a different scenario for the time after the elections of April this year. In his eyes, the president has become tired of the old structures, despite the fact that he relies on them. Already in 2004 he said: "Bashar needs the Baathists for now. Otherwise, who will reelect him in 2007? But after that, he will try to get rid of the Party and found a party of his own. He is playing with time but feels the pressure because the US demands an immediate de-Baathification of Syria."<sup>33</sup> A new party law that would permit parties to be founded and operate independently of the Baath Party and its National Front has been drafted long ago and is collecting dust in the drawers of the Presidential Palace in Damascus. Asad could finally enact this law as a first step toward pluralization.

Whether the President has this master plan in mind or not, it is time for him to act. Otherwise he will downgrade himself to a puppet of his family clan with vested economic interests and remain prisoner to an encrusted and unable state bureaucracy. An open and creative economic policy is necessary to keep up with the fast population growth and rising consumer prices. When the oil reserves run out in the next decade, Syria needs alternative and diversified sources of income. So far, the foreign policy scenario has been very unfavorable to encourage bold steps toward reform.

In addition, Asad has made many mistakes of his own that have damaged the perspectives of a soft transition toward a more pluralist Syria. It remains to be seen if he can re-establish broken ties with Syria's secular opposition in order to ally against Islamists and bureaucratic obstructionists. Syria has an intelligent, moderate and little belligerent opposition. The regime has not been able to make use of this resource. Instead, it has estranged potential partners.

---

33 Interview with the author in Damascus on April 28, 2005.

In a less positive scenario, Asad will try to maintain the course of the Chinese model: economic reforms without political concessions. Much will depend on the policies in Washington if he can get away with this. To be fair, one must concede that countries like Egypt or Jordan—let alone Saudi Arabia—who are allies of the West, have not much of a democratic character either. Their record of human rights is not much better. Egypt, for example has a number of political prisoners more than thirteen times higher than Syria today.<sup>34</sup>

In an even less positive scenario, Syria's regime would implode under international pressure, and the political vacuum would be filled with those who already dispose of a strong societal infrastructure: Islamists. Opinions are split if this scenario is exaggerated or not. Skeptics point to the fact that the regime paints the ghost of Islamism and lets the Islamist problem simmer for the purpose of demonstrating "it's either those or us." They also refer to Syria's moderate Sunni tradition and merchant class that would prevail. Those who hold this scenario to be realistic point to the experiences in Iraq and to the auto-dynamics of sectarianism in an ill-managed and chaotic transition.

Syria's future, like that of the whole region, will depend considerably on the course of the Israeli-Palestinian conflict. This includes the development of radical Islamism, which has been nurtured by this decade old conflict and recently by Washington's neo-conservative policies in the Middle East.

Although after the war in Lebanon Western politicians have approached the Baath regime again as a smaller evil to more dangerous problems in the region, a feeling of injustice and spite prevails in Damascus. Injustice because the West does not seem to appreciate Syria's constructive sides that it contributes to the region: its secularism, its domestic fight against Islamism. The regime's spiteful attitude stems from a perceived lack of alternatives, given the US foreign agenda in the Middle East, and the grudging confession of own mistakes.

An attempt to escape from the Middle East quagmire must include all regional actors that are treated on the same eye level, Syria included. Every country involved has legitimate security interests that have to be taken into account. Recently, hopeful signs have come from Israel. Defense Minister Amir Peretz and Foreign Minister Tzipi Livni have repeatedly mentioned the

---

34 Kasseem, M. (2004), *Egyptian Politics: The Dynamics of Authoritarian Rule*, London, p. 156; *Al-Ahram Weekly* (2005, March 3-9); Landis, J. (2004, August 11), "Is Syria Holding Fewer Political Prisoners than any other Major Middle Eastern Country?", in: <[www.syriacomment.com](http://www.syriacomment.com)>.

necessity or at least the possibility to talk to Syria. Even Prime Minister Ehud Olmert made a surprising statement two days after Christmas last year that he also wished negotiations with the adverse neighbor, under the precondition that Syria ends its collaboration with Hezbollah and Hamas as well as with Iran. This plays the ball into Syria's court for the first time after the young Asad came to power. However, Olmert so far has remained quite ambivalent about his willingness to restart official negotiations with its neighbor and has rejected repeated overtures by various Syrian protagonists, including Asad himself. As long as Syria is being softened up by US isolation and sanctions, time is on Israel's side.

The United States remain as the only player that sticks to its isolationist policy toward Syria. As long as a regional approach is rejected by Washington because of ideological reasons, every step such as UN Resolution 1701—which ended the Israeli-Hezbollah war and called in international troops to monitor southern Lebanon—remains nothing but patchwork efforts that treat symptoms instead of root causes. A fair peace with Syria, including creative territorial and water agreements in the Golan, would mean a crucial improvement for Israel's security. On the other hand, it is up to Asad to cease the window of opportunity in order to free himself from the strings of frustration and isolation, with the help of some European governments. The window may close soon again.

## References

- Batatu, H. (1999), *Syria's Peasantry: The Descendants of Its Lesser Rural Notables and Their Politics*, Princeton/Oxford.
- Dawisha, A. (2003), *Arab Nationalism in the Twentieth Century: From Triumph to Despair*, Princeton/Oxford.
- George, A. (2003), *Neither Bread Nor Freedom*, London.
- Hinnebusch, R. (2004, March), "Syria after the Iraq War: Between the Neo-con Offensive and Internal Reform," *DOI-Focus* No. 14.
- \_\_\_\_\_. (2001), *Syria: Revolution from Above*, London/New York.
- \_\_\_\_\_. (1990), *Authoritarian Power and State Formation in Ba'thist Syria: Army, Party, and Peasant*, Boulder.
- \_\_\_\_\_. (1989), *Peasant and Bureaucracy in Ba'thist Syria: The Political Economy of Rural Development*, London.

- International Crisis Group -ICG- (2004), Middle East Report No. 23/24: *Syria under Bashar*, Amman/Brussels, February 11, Vol. I: *Foreign Policy Challenges*, Vol. II: *Domestic Policy Challenges*.
- Kassem, M. (2004), *Egyptian Politics : The Dynamics of Authoritarian Rule*, London.
- Kienle, E. (ed.) (1994), *Contemporary Syria: Liberalization between Cold War and Cold Peace*, London.
- Landis, J. (2004, August 11), "Is Syria Holding Fewer Political Prisoners than any other Major Middle Eastern Country?" in: [www.syriacomment.com](http://www.syriacomment.com).
- Lobmeyer, H. G. (1995), *Opposition und Widerstand in Syrien*, Hamburg.
- Mearsheimer, J. J. & Walt, S. M. (2006, March), "The Israel Lobby and U.S. Foreign Policy," Kennedy School of Government Research Paper, Harvard University.
- Mufti, M. (1996), *Sovereign Creations: Pan-Arabism and Political Order in Syria and Iraq*, Ithaca/London.
- Perthes, V. (1990), *Staat und Gesellschaft in Syrien 1970-1989*, Hamburg.
- Rabil, R. G. (2006), *Syria, the United States, and the War on Terror in the Middle East*, Westport/London.
- Seale, P. (1988), *Asad: The Struggle for the Middle East*, London.

# ¿ALTERNATIVAS REALES? UNA COMPARACIÓN ENTRE LAS REFORMAS ECONÓMICAS IMPLEMENTADAS POR LOS GOBIERNOS DE HUGO RAFAEL CHÁVEZ FRÍAS (1999-2006) Y LUIS INÁCIO LULA DA SILVA (2003-2006)

TRUE ALTERNATIVES? A COMPARISON OF THE ECONOMIC  
REFORMS IMPLEMENTED BY THE GOVERNEMENTS  
OF HUGO RAFAEL CHÁVEZ FRÍAS (1999-2006)  
AND LUIS INÁCIO LULA DA SILVA (2003-2006)

*Kristin Riis Halvorsen\**

Recibido: 28/02/07

Aprobado evaluador interno: 30/03/07

Aprobado evaluador externo: 10/04/07

## *Resumen*

*Después de veinte años de políticas neoliberales en América Latina empiezan a presentarse protestas, afirmando que el modelo había causado altos índices de pobreza y miseria social, y promoviendo alternativas políticas. Esos movimientos resultaron en la elección de gobiernos representantes de la llamada nueva izquierda latinoamericana en varios países de la región. Este artículo busca analizar si esos gobiernos han sido capaces de cuestionar la lógica neoliberal y la hegemonía obtenida por esta ideología. Para permitir una comprensión más profunda de esos temas, el artículo presenta algunas de las reformas económicas más importante implementadas por los gobiernos de Lula en Brasil y de Chávez en Venezuela. Los resultados se compararán para establecer si los gobiernos han podido promover cambios profundos y un alto en las políticas neoliberales, o si solamente han podido llevar a cabo ajustes menores. Basado en esos resultados, el artículo saca unas conclusiones respecto de la dirección política de los nuevos gobiernos alternativos actualmente en el poder en varios países latinoamericanos.*

---

\* Magistra en estudios latinoamericanos de la Pontificia Univeridad Javeriana.  
Correo electrónico: kriis@javeriana.edu.co.

**Palabras claves:** neoliberalismo, nueva izquierda latinoamericana, Hugo Chávez, Lula Da Silva, reformas económicas.

### Abstract

*After twenty years of neoliberal policies in Latin America, protests against this economic model started to present themselves, claiming that the model had led to high levels of poverty and social misery, and promoting political alternatives. These movements resulted in the election of governments representing the so-called New Latin American Left in many of the region's countries. This article seeks to analyze if these governments have been able to question the logic of neoliberalism and the hegemony obtained by this ideolog. To permit a clearer understanding of these issues, the article presents some of the most important economic reforms implemented by the Lula government in Brazil and the Chávez government in Venezuela. The results are then compared in order to establish whether the governments have been able to promote profound changes and a halt to neoliberal policies, or if they have only been able to perform minor adjustments. Based on these findings, the article draws some conclusions regarding the political direction of the new alternative governments currently in power in various Latin American countries.*

**Key words:** Neoliberalism, The New Latin American Left, Hugo Chávez, Lula Da Silva, economic reforms.

## Introducción

Hacia finales de la década de los noventa empezaron a manifestarse en América Latina movimientos políticos que se oponían a la lógica del Consenso de Washington<sup>1</sup> y que reivindicaban la soberanía de los países latinoamericanos para decidir sobre su propio desarrollo. Un espacio donde confluyen los movimientos emergentes es el Foro Social Mundial, ámbito político que se une bajo la consigna "Otro mundo es posible".<sup>2</sup> En este mismo sentido, paralelo a las manifestaciones contra el sistema económico vigente crecen también los movimientos contrahegemónicos<sup>3</sup> que tienen reivindicaciones más amplias,

---

1 El Consenso de Washington es un documento que resume un programa neoliberal en una serie de metas en políticas macroeconómicas y ha sido impulsado desde las organizaciones financieras internacionales, como el Fondo Monetario Internacional. En el capítulo 2 de este artículo se elaborará más el tema.

2 Para más información sobre el Foro Social Mundial, véase [www.forumsocialmundial.org.br](http://www.forumsocialmundial.org.br).

3 La hegemonía se entiende en términos gramscianos, explicada por Néstor Kohan como "un proceso de dirección política y social de un grupo sobre otros segmentos sociales, subordinados a él. A través de la hegemonía un grupo social colectivo (nacional o internacional) logra generalizar su propia

exigiendo sistemas político-económicos nacionales e internacionales verdaderamente democráticos, donde existan espacios de participación popular.<sup>4</sup>

En América Latina varios movimientos políticos vinculados al Foro Social Mundial han llegado al poder en sus respectivos países, entre los que se destacan Brasil y Venezuela. El militar Hugo Chávez Frías ganó las elecciones presidenciales de Venezuela en 1998, representando al Movimiento Quinta República (MVR). En Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva también llega al poder como candidato de su Partido de los Trabajadores (PT), en 2002. Los dos pertenecen a un grupo de movimientos políticos que han llegado al poder con programas de izquierda o centro-izquierda. Algunos analistas políticos de la realidad latinoamericana política han nombrado esta nueva corriente como “la nueva izquierda latinoamericana”.<sup>5</sup>

El presente artículo compara el primer gobierno de Lula (2003-2006), con los primeros dos gobiernos de Chávez (1999-2006). El propósito de la investigación es revisar y analizar las políticas económicas implementadas en ambas naciones, a nivel nacional e internacional. A nivel interno, se analizará primero cuál ha sido la relación que ha mantenido cada gobierno con las entidades financieras multinacionales, enfocándose en el manejo de la deuda externa y el ajuste fiscal; segundo, se investigarán las inversiones en programas sociales de los dos gobiernos en los temas de salud, educación y combate a la pobreza; y por último se observarán las privatizaciones y/o las nacionalizaciones que han sido implementadas por Chávez y Lula en sus gobiernos. A nivel internacional, se analizarán primero las propuestas de integración que han promovido las dos administraciones y los cambios que se han dado en las relaciones internacionales; y segundo se investigarán las políticas de comercio y de cooperación internacional.

---

cultura y valores para otros, permitiéndole, de esta manera, ejercer un poder sobre otros”. En este trabajo se entiende como movimiento contrahegemónico un movimiento que cuestiona el poder hegemónico estadounidense en la región latinoamericana, y que trabaja para liberarse de él (Tomado de Kohan, N. (ed.) (2006), *Vidas rebeldes. Antonio Gramsci*, Melbourne, Ocean Press, pp. 11-12).

4 Con el término democracia se entiende una forma de organización del Estado, pero que hoy en día “se ha reducido a las competencias electorales que en un territorio determinado definen los funcionarios que han de detentar el liderazgo político en los terrenos legislativo y ejecutivo” (Tomado de Fung, A. y Olin Wright, E. (2003), *Democracia en profundidad. Nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, p. 19).

5 La nueva izquierda latinoamericana se entiende como el conjunto de movimientos políticos que se caracterizan por plantear propuestas políticas alternativas al neoliberalismo. Se profundizará sobre el tema en el marco teórico de la presente investigación.

El trabajo de investigación además busca señalar hasta qué punto se ha logrado cuestionar la lógica neoliberal o si se trata de proyectos que no han podido establecer alternativas al modelo vigente. El artículo parte de la hipótesis siguiente: a pesar de las diferencias notorias en cuanto a discurso y forma de hacer política entre los gobiernos de Lula y Chávez —uno representando al Partido de los Trabajadores y el otro líder de un movimiento que surge al margen de la izquierda tradicional de su país, Movimiento Quinta República—, ambos son representantes de “la nueva izquierda latinoamericana”, caracterizada por su cuestionamiento a la lógica del modelo neoliberal. A través de sus reformas ambos presidentes están promoviendo un desarrollo que propone alternativas a la hegemonía del pensamiento neoliberal en la región bajo el lema de “Otro mundo es posible”.

Para intentar dar respuestas a las preguntas planteadas, se analizó la información relevante sobre los gobiernos objetos de este trabajo. Aquí se incluye la revisión de libros, revistas y documentos producidos por organismos internacionales, ministerios de finanzas, ministerios de prevención social y desarrollo, entidades oficiales a nivel nacional de ambos países, organizaciones no gubernamentales y académicas, que abordan el tema de los cambios económicos y sociales en la región latinoamericana en la última década del siglo xx y el inicio del nuevo siglo, y que analizan las transformaciones impulsadas por los gobiernos alternativos de la región.

## 1. Marco teórico

En esta sección se explicará el enfoque de “la nueva izquierda latinoamericana”, que hace énfasis en la oposición al neoliberalismo como rasgo que une a sus adeptos. Carlos Rodríguez Garavito y Patrick Barrett sostienen que es necesario entender el término “nueva izquierda” como una categoría bastante amplia, y que no es fácil poner límites claros para decir cuáles grupos están dentro o fuera de ésta. Sin embargo, para ellos hay una característica importante que distingue a los movimientos de la nueva izquierda de los que no lo son, y es la búsqueda de alternativas al neoliberalismo. También resaltan que la nueva izquierda se distingue de la vieja izquierda por una marcada pluralidad:

Contra el telón de fondo la izquierda que le precedió —que, como vimos, hacía hincapié en la unidad teórica y la centralización estratégica—, la nueva izquierda se distingue por una marcada pluralidad. En cuanto a las estrategias organizativas, en lugar del sujeto político unitario del leninismo —la vanguardia del partido o el partido-Estado— las formas



predominantes son los “frentes amplios” de partidos y movimientos, las “coordinadoras” de movimientos sociales o los “encuentros” de organizaciones activistas.<sup>6</sup>

Para Garavito y Barret, el concepto de la nueva izquierda no es necesariamente mejor o peor que la vieja izquierda, solamente es un movimiento que surge en otro momento histórico. Lo novedoso de este movimiento es que las preocupaciones clásicas por alcanzar la igualdad económica y la democracia se ven fortalecidas por diversas agendas relacionadas con la identidad, como la étnicidad, el género y la raza.<sup>7</sup>

Estos autores precisan que “la nueva izquierda latinoamericana” surge como resultado de la crisis que experimentó la vieja izquierda a finales de los años ochenta e inicios de los noventa. Además del debilitamiento de los partidos comunistas entonces se dio un cambio importante, relacionado con la fuerza incrementada del neoliberalismo: la pérdida de fuerza de los sindicatos, eje principal de la vieja izquierda. Con el aumento en el desempleo, las privatizaciones y la “flexibilización” de las normas laborales surge un proletariado disperso muy distinto al proletariado organizado que formó la base del sindicalismo durante décadas.<sup>8</sup> Las desestabilizaciones en la base social, las ideologías y las estrategias fueron las demostraciones de la crisis regional de la vieja izquierda latinoamericana. Sin embargo es importante resaltar que el proceso regional hizo parte de un receso mundial de la izquierda. Esta crisis tuvo como resultado el cuestionamiento de la lectura ortodoxa del marxismo y el concepto del “sujeto leninista”, la idea de que una transformación de la sociedad se haría más eficaz si se basaba en estructuras jerárquicas y centralizadas. Son las reflexiones que surgen a partir de esta crisis las que abren la puerta para la construcción de una nueva izquierda.<sup>9</sup>

Otro autor que sigue el mismo enfoque es Atilio Boron. Para él, es importante entender el momento histórico en el cual surge “la nueva izquierda latinoamericana” para explicar como ésta puede crecer a pesar de la posición

6 Rodríguez Garavito, C. A. y Barrett, P. S. (2005), “¿La utopía revivida?” en Rodríguez Garavito, C. A.; Barrett, P. S. y Chavez, D. (eds.), *La nueva izquierda en América Latina. Sus orígenes y trayectoria futura*, Bogotá, Norma, 2005, p. 31.

7 *Ibid.*, pp. 19, 31 y 37.

8 *Ibid.*, pp. 24-25.

9 *Ibid.*, p. 26.

débil de las ideas de izquierda y el poder obtenido por el pensamiento único.<sup>10</sup> Este autor señala cuatro puntos clave: primero, al inicio de los noventa empiezan a sentirse los efectos de la apertura incondicional de las economías de la región, por lo que es entendible que el evento que simboliza el surgimiento de la nueva izquierda sea el levantamiento zapatista contra el tratado de libre comercio de América del Norte, el 1 de enero de 1994; segundo, el auge de la nueva izquierda se puede explicar por la aparición de nuevos actores políticos que de cierta manera compensaron el declive de los sindicatos, aunque estos últimos siguen siendo un componente importante en varios de los movimientos de la nueva izquierda latinoamericana, las nuevas propuestas organizativas e ideológicas provienen sobre todo del movimiento indígena, del movimiento feminista y de las organizaciones de los trabajadores rurales sin tierra; pluralidad constituye para Borón un rasgo fundamental de la nueva izquierda; tercero, la crisis interna y la falta de credibilidad de los partidos tradicionales han creado posibilidades políticas que han sido explotadas por las nuevas formaciones de la izquierda; por último, el surgimiento de “la nueva izquierda” se nutre de la revitalización de la izquierda internacional.<sup>11</sup>

Frente a la manera de percibir las tareas pendientes y por ende el carácter de la izquierda latinoamericana, Boron afirma que en los casos de Brasil y Venezuela los desafíos son distintos. Respecto del primero el analista se pregunta si Lula puede responder a las demandas que se le hacen:

¿Podrá Lula satisfacer el mandato popular? No será tarea fácil, pero tampoco es imposible. Ya no se trata, como en 1989, de poner a Brasil a salvo de la peste neoliberal, que lo amenazaba bajo la sonrisa seductora de Collor de Melo, o de rescatarlo de sus primeros estragos, como en 1998. Ahora la misión es mucho más compleja, porque la famosa “destrucción creadora” del capitalismo —tan exaltada por Schumpeter— ya ocurrió, y es preciso abocarse a una ciclópea tarea de reconstrucción económica y social. Y ésta no podrá siquiera imaginarse

10 El término pensamiento único fue desarrollado por Ignacio Ramonet, director de *Le Monde Diplomatique*, para identificar al pensamiento neoliberal que ganó hegemonía después del derrumbe del Bloque Soviético. Sostiene Ramonet que el pensamiento único viene a ser una visión social, una ideología, que se pretende exclusiva, natural, incuestionable, que se sostiene entre otras por estas tesis: la hegemonía absoluta de la economía sobre el resto de los dominios sociales; el mercado como mano invisible capaz de corregir cualquier tipo de disfunción social; la importancia de la competitividad; el libre comercio sin límites; la globalización en su acepción económico-financiera, la división mundial del trabajo, la desregulación sistemática de cualquier actividad de carácter social, la privatización; “Menos Estado, más Mercado”. El pensamiento único cuenta con apoyos financieros, mediáticos y políticos suficientes para gozar de una situación de privilegio respecto de otros modos de entender la sociedad que siempre existen. (Tomado de de Sotomayor Reina, C. A. (s. f), *Qué es el pensamiento único*, [en línea], disponible en <http://www.uned.es/ntedu/espanol/master/primero/modulos/tecnologia-y-sociedad/pensamiento-unico.htm>, recuperado: 03.01.07).

11 Boron, A. A. (2005), “La izquierda latinoamericana a comienzos del siglo XXI: promesas y desafíos” en Rodríguez Garavito, C. A.; Barrett, P. S. y Chávez, D. (eds.) *op. cit.*, pp. 410-413, 428-429.

sin audaces políticas de reforma social que introduzcan los cambios esperados y, al mismo tiempo, en una dialéctica inseparable, fortalezcan las bases sociales y la movilización política de vastos sectores de las clases subalternas, sin las cuales las políticas ensayadas desde Brasilia sucumbirán inexorablemente ante los imperativos del mercado.<sup>12</sup>

Sobre el caso venezolano Boron se pregunta por las posibilidades de llevar a cabo un proceso revolucionario en un país como Venezuela:

Retos semejantes se le plantean al presidente Hugo Chávez en Venezuela, quien debe transitar por el estrecho desfiladero de una profunda revolución en las conciencias y en el imaginario popular —tema que ha sido subestimado en los análisis tradicionales de la izquierda— que, al mismo tiempo, limita con el abismo que genera la riqueza petrolera de Venezuela y su condición de abastecedor estratégico del imperio. Luego de una serie de vacilaciones iniciales, la “revolución bolivariana” ha dado muestras de encontrar su rumbo.<sup>13</sup>

Boaventura de Sousa Santos es otro investigador que se ha propuesto identificar los rasgos que distinguen a la nueva izquierda de la vieja, y cuáles son los retos que deben ser asumidos para que la nueva izquierda pueda tener más éxito. Para él, lo que distingue a la nueva izquierda latinoamericana de otras experiencias es la marcada brecha entre la teoría y la praxis. Afirma que se trata de prácticas políticas que nunca fueron previstas por las teorías clásicas o a veces hasta se contradicen con ellas. Como resultado de este desencuentro recíproco se producen resultados inéditos. Para entender la izquierda latinoamericana es necesario caracterizar los tres hechos que se producen gracias al deslinde entre teoría y praxis:

Primero, la discrepancia entre las certezas de corto plazo y las incertidumbres de mediano o largo plazo nunca fueron tan grandes. Este hecho hace que domine un comportamiento estratégico; el desmantelamiento de los mecanismos jurídicos y políticos de regulación, impuesto por el neoliberalismo, hace que las luchas de resistencia asuman un carácter de urgencia que permita amplias convergencias a corto plazo, pero sin necesidad de definir si la lucha es contra el capitalismo o solamente contra algunos resultados específicos de este sistema. Segundo, la separación entre teoría y praxis impide un balance consensuado sobre el desempeño de la izquierda y por ende existen visiones muy diferentes sobre si en los últimos treinta años ésta ha avanzado o retrocedido. Tercero, se produce un extremismo teórico que resulta en polarizaciones más enormes e irrelevantes que las existentes hace treinta años. Concretamente, se presenta en tres dimensiones principales:

12 *Ibíd.*, pp. 430-431.

13 *Ibíd.*, p. 431.

sobre los sujetos de la transformación social, en lo que respecta a los objetivos de la lucha social y en el dominio de la organización.

De Sousa Santos propone que la izquierda latinoamericana tiene que admitir que existen esas diferencias para desarrollarse y trabajar para que lleguen a ser pluralidades despolarizadas. Estas últimas pueden ser construidas por tres vías: a través de la concentración en cuestiones productivas, mediante la búsqueda de formas organizativas inclusivas y la despolarización por la intensificación de la comunicación y la inteligibilidad recíprocas. Al concentrarse en problemas que tienen un impacto directo en la concepción y ejecución de acciones colectivas será posible avanzar hacia nuevas acciones, más complejas, heterogéneas y suficientemente flexibles como para acoger ritmos y temporalidades diferentes.<sup>14</sup>

La categoría de “la nueva izquierda latinoamericana” permite entender a los dos gobiernos comparados como representantes de la misma tendencia política, haciendo más factible la comparación. Además es un enfoque que permite analizar cómo los cambios políticos importantes que han ocurrido en el mundo durante los últimos veinte años han generado transformaciones importantes en la izquierda. Como el enfoque distingue a los movimientos de la nueva izquierda por su oposición al neoliberalismo y la marcada pluralidad de los sujetos políticos de la nueva izquierda, éste constituye una buena plataforma para la investigación y comparación de las reformas económicas puestas en práctica por los gobiernos de Lula y Chávez.

## 2. Contexto internacional: la oposición al Consenso de Washington en América Latina

A partir de los últimos años de la década de los noventa comenzaron a surgir protestas organizadas contra el modelo neoliberal y los resultados devastadores que éste tuvo en la región latinoamericana. Cabe señalar que no se trata solamente de una reacción frente a la organización neoliberal de la economía; también se cuestiona la noción de la naturaleza del ser humano como un ser que busca maximizar su bienestar por encima del bienestar de cualquier otra persona. Contra la noción del *homo economicus* que calcula fría-

---

14 De Sousa Santos, B. (2005), “Una izquierda con futuro” en Rodríguez Garavito, C. A.; Barrett, P. S. y Chávez, D. (ed.), *op. cit.*, pp. 437-457.

mente sus opciones, los movimientos que cuestionan la visión mercantilista del sistema proponen la creación de modelos económicos más solidarios y sostenibles.

Las protestas en contra de las políticas neoliberales surgieron después de veinte años de su implementación. La deuda externa acumulada durante los años setenta había puesto a los gobiernos latinoamericanos en una situación económica muy difícil, y las entidades financieras de Bretton Woods<sup>15</sup> y varios países desarrollados, sobre todo Estados Unidos, jugaron un papel importante en la renegociación de la deuda en los años ochenta. En los años noventa las mismas entidades internacionales promovieron los ajustes estructurales e institucionales, impulsando un modelo basado en el poder de las empresas transnacionales. La posición de dichas entidades hacia América Latina se dio a conocer de manera resumida a través del documento que fue conocido como el Consenso de Washington.

El Consenso de Washington tiene sus raíces en un documento elaborado por el economista John Williamson en el que establece una serie de parámetros sobre las políticas macroeconómicas que deben seguir los países latinoamericanos, orientado por las instituciones financieras internacionales. El Consenso se fundamenta en mantener una fuerte disciplina fiscal, priorizar los gastos públicos, abrir los mercados internos para las inversiones extranjeras directas y privatizar las empresas estatales.<sup>16</sup>

Acorde con éste, los gobiernos latinoamericanos implementaron fuertes programas de ajuste y disminuyeron el gasto público, lo cual permitió reducir la inflación y mantener superávit fiscal. En breve, se trató de un giro ideológico hacia un modelo económico donde el Estado debería reducir su papel y las personas deberían buscar soluciones individuales para satisfacer sus necesidades. De esta manera se dejan las soluciones universalistas, de ejercicio colectivo de los derechos, en favor de un sistema de focalización y combate a la pobreza extrema en lugar de desarrollo social.<sup>17</sup>

---

15 Las entidades financieras de Bretton Woods son el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, organismos creados en 1944 en Bretton Woods, Estados Unidos, por representantes de 44 países. En un primer momento las entidades trabajaron a favor del derecho de cada país de implementar políticas keynesianas, de una intervención estatal importante para regular la economía. Durante los años sesenta y ochenta este enfoque cambió, dando paso a una orientación neoliberal (Tomado de Marsdal, M. E. y Wold, B. (2005), *Tredje venstre. For en radikal individualisme*, Oslo, pp. 20-21, 29-30).

16 Williamson, J. (1990, abril), *What Washington Means by Policy Reform* [en línea], disponible en <http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=486>, recuperado: 10.08.06.

17 Vilas, C. (1998), "Después del ajuste: la política social entre el Estado y el mercado" en *Estado y políticas sociales después del ajuste*, Caracas, UNAM-Nueva Sociedad, p. 19.

El resultado de la implementación de dichas políticas fue un estancamiento en el crecimiento económico de la región latinoamericana, el cual agudizó la crisis socioeconómica imperante. La convergencia entre movimientos externos de capitales, tasas de crecimiento inestables y la estagnación en el ingreso per cápita de las últimas décadas confluyeron para aumentar la desigualdad y la pobreza en América Latina. Durante la década de los noventa el desempleo creció de 4,6 a 8,6 por ciento. Acorde con los dictámenes neoliberales los programas sociales aplicados en esta década se enfocaron más hacia el alivio de la pobreza que hacia una redistribución del ingreso, que se consideraba como un freno para las inversiones y el crecimiento, perjudicando directamente a los pobres. La tasa cuantitativa de pobres aumento de un 40,5 por ciento de la población en 1980 a un 43,8 por ciento en 1999. La distribución de los ingresos en las diferentes esferas de la sociedad se agravó durante los años ochenta y noventa, ampliando la brecha entre los más ricos y los más pobres del continente.<sup>18</sup>

Respecto de América Latina es importante resaltar que la nueva izquierda ha tenido un desarrollo estrechamente ligado al desarrollo del movimiento antiglobalización. Este nuevo movimiento mostró su fuerza y potencial por primera vez en diciembre 1999 en Seattle, Estados Unidos, cuando se reunieron 100 mil manifestantes de diferentes organizaciones populares para mostrar su descontento con la manera como se desarrollaron las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC), las cuales se consideraron ilegítimas por su carácter no transparente y por las prácticas de la organización de imponer sus soluciones sobre los países en desarrollo.

Con sus antecedentes en estas manifestaciones surge el Foro Social Mundial como un espacio popular y multifacético en contra del llamado pensamiento único promovido por el modelo neoliberal. En enero de 2001 se reúnen en Porto Alegre 20 mil personas para discutir alternativas sobre el desarrollo global, con la consigna "Otro mundo es posible".<sup>19</sup> A partir de este momento el movimiento ha crecido constantemente y ahora se vienen realizando foros locales, nacionales y regionales en todo el mundo.

El surgimiento de movimientos como el Partido de los Trabajadores (PT), fundado en 1980, y el Movimiento Quinta República (MVR), fundado en

---

18 Sáinz, P. (2006, junio), *Equity in Latin America Since the 1990s*, DESA Working Paper No. 22, [en línea], disponible en [http://www.un.org/esa/desa/papers/2006/wp22\\_2006.pdf](http://www.un.org/esa/desa/papers/2006/wp22_2006.pdf), recuperado: 04.10.06.

19 La Carta de principios del Foro Social Mundial se puede leer en: [http://www.forumsocialmundial.org.br/main.php?id\\_menu=4&cd\\_language=4](http://www.forumsocialmundial.org.br/main.php?id_menu=4&cd_language=4)

1998, y sus éxitos electorales, se produjeron paralelamente con la nueva organización de los movimientos sociales y populares en América Latina. Los movimientos representan la lucha por la autodeterminación de los pueblos y el rechazo del modelo único del neoliberalismo. Ambos movimientos se comprometieron con las luchas impulsadas por el Foro Social Mundial y participan activamente en sus actividades, aunque el desarrollo de sus organizaciones también corresponde a las lógicas políticas internas de cada país.

## 2.1 El surgimiento del Partido de los Trabajadores

El Partido de los Trabajadores (PT) se consolidó como tal en 1980. Surge como resultado de las luchas sindicales de 1979, cuando muchas huelgas importantes forjaron un nuevo liderazgo sindical en Brasil. La formación del partido fue el producto de la lucha popular contra el Estado desarrollista brasileño, y contra la dictadura militar que prevalecía en el país entre 1964 y 1985. El PT reivindicó desde el inicio la autonomía de las organizaciones sociales, en clara oposición a la fusión Estado-sociedad incorporada en el Estado desarrollista.<sup>20</sup> También representó una crítica frente a la izquierda tradicional del país, sobre todo al Partido Comunista que apoyaba al Estado desarrollista.<sup>21</sup> Sus programas económicos eran radicales, se luchaba por la socialización de los bancos y la industria nacional y se promovía una reforma agraria extensa.<sup>22</sup>

Por haber sido establecido como un movimiento que defendía la autonomía de la organización, el PT desde el inicio privilegió una democracia de base<sup>23</sup> sobre las formas institucionales de organización. El partido se opuso así a la tradición política elitista del país y su democracia de base se convirtió

---

20 Por desarrollismo se entiende un concepto de desarrollo económico donde el Estado juega un papel fundamental en fomentar la inversión y crear condiciones para la industrialización y diversificación de la economía. En el caso de Brasil el término se refiere sobre todo a las políticas económicas de los gobiernos de Getúlio Vargas (1930-1945) y Juscelino Kubischek (1955-1960) (Tomado de Sader, E. (2003, agosto), *Lula: ¿illegó el posneoliberalismo?* [en línea], disponible en <http://www.rebellion.org/brasil/030801sader.htm>, recuperado: 20.12.06)

21 Avritzer, L. (2005), "El ascenso del Partido de los Trabajadores en Brasil: la democracia y la distribución participativas como alternativas al neoliberalismo en Rodríguez Garavito, C. A.; Barrett, P. A. y Chávez, D. (eds.), *op. cit.*, pp. 70-72.

22 Petras, J. y Veltmeyer, H. (2005), *Social Movements and State Power. Argentina, Brazil, Bolivia, Ecuador*, London: Pluto Press, 2005. pp. 62-63.

23 Por el término democracia de base se entiende una organización del partido político que permite la activa participación de todos los miembros. El PT desde su inicio tuvo una dinámica interna muy activa, donde los miembros atendieron a asambleas generales y donde el liderazgo se hizo de manera colectiva y las diferentes tendencias políticas debatieron libremente. Esa cultura política distinguió al PT de los partidos tradicionales de Brasil (Tomado de Petras, J. y Veltmeyer, H., *op. cit.*, pp. 64-65).

en una herramienta para romper con la cultura política excluyente. También se distinguió de la izquierda existente en Brasil, a la que caracterizaba como burócrata, y proponía en su lugar “un modelo de socialismo que sería el resultado de la lucha de los movimientos sociales por sus demandas.<sup>24</sup>”

Después de la transición a la democracia en 1985, el PT cambió su forma de acción política, iniciando un proceso de dinámica social con los movimientos sociales por la vía institucional de la democracia. En el contexto de la reforma neoliberal del Estado brasileño en los años noventa, el PT llegó a tener una agenda política definida por tres temas: la crítica a la concepción neoliberal del Estado, la crítica a la corrupción y una propuesta para la reorganización del Estado, sobre todo para que éste cumpliera con un papel redistributivo más fuerte.

Los años noventa fueron difíciles para el PT. Aunque el partido siempre había sido muy crítico frente a la Unión Soviética muchos lo vieron ligado a un proyecto político imposible de realizar después del derrumbe del bloque soviético. Sin embargo, el partido logró abrir un nuevo campo en la política gracias a la firme oposición a la corrupción asumida por los representantes del partido en el Congreso y al éxito de los gobiernos petistas locales. Eso permitió alejarse de antiguas prácticas políticas de clientelismo, corrupción y nepotismo, y así el PT logró establecer una base de apoyo dentro de la clase media. El buen gobierno local desempeñado por el PT también fue muy importante, entre otras razones, por el éxito de la implementación del presupuesto participativo en Porto Alegre (la capital del Estado de Rio Grande do Sul). Además de dicho presupuesto se implementaron muchos programas sociales innovadores, entre ellos uno de servicio de salud para los pobres y otros para reducir las altas tasas de analfabetismo y fracaso escolar entre los niños pobres.<sup>25</sup>

En Brasil la implementación del modelo neoliberal no solamente produjo el declive de los movimientos sociales, sino que también derivó en una crisis del sistema político de representación, generando un vacío en el campo político y llevando a una deslegitimación de todas las formas tradicionales de representación.<sup>26</sup> Así, se abrió campo para nuevas opciones políticas.

---

24 Partido Los Trabalhadores, “Declaração Política Aprovada no Encontro de São Bernardo”, Brasília, Inep, citado en Rodríguez Garavito, C. A.; Barrett, P. A. y Chávez, D. (eds.), *op. cit.*, p. 73.

25 Avritzer, L., *op. cit.*, p. 79.

26 Sader, E., “Una democracia sin alma social” en Sader, E. (comp.) (2001), *El ajuste estructural en América Latina. Costos sociales y alternativas*, Buenos Aires, Clacso, p. 141.



En las elecciones presidenciales de 2002, los candidatos de centro y de derecha se vieron desacreditados por escándalos de corrupción, situación que benefició la candidatura presidencial de Lula. El PT también presentó un programa electoral de centroizquierda, enfocándose en temas como el apoyo a los pobres y la reforma del Estado. Cuando Lula empezó a subir en las encuestas, la derecha<sup>27</sup> implementó una campaña de miedo, planteando que con un eventual gobierno de dicho candidato Brasil podía correr la misma suerte que Argentina, donde la economía había tenido un colapso el año anterior. Los mercados internacionales empezaron a reaccionar frente a estos rumores, los inversionistas retiraron su dinero del país y la economía estaba al borde del cese de pagos. El Fondo Monetario Internacional FMI aceptó darle una nueva línea de créditos, pero solamente si todos los candidatos presidenciales se comprometieran a continuar el programa del Fondo. El PT hizo público su apoyo a la política del FMI el 22 de agosto de 2002, a través del documento conocido como la Carta al pueblo brasileño. En estas condiciones Lula fue elegido presidente el 26 de octubre de 2002, con más del 60 por ciento de los votos.<sup>28</sup>

## 2.2 El surgimiento del Movimiento Quinta República

El Movimiento Quinta República (MVR) tiene sus antecedentes en el llamado Juramento del Samán de Güere entre Hugo Chávez y otros dos militares en diciembre de 1982. Se estableció en este momento el Ejército Bolivariano Revolucionario 200, que en 1989 pasó a ser el Movimiento Revolucionario Bolivariano. Después de una década de trabajo político dentro de las Fuerzas Armadas el movimiento se dio a conocer públicamente con el intento del golpe de Estado contra el gobierno de Carlos Andrés Pérez, el 4 de febrero de 1992. A pesar del fracaso del golpe, los golpistas lograron una victoria política porque pudieron mostrar que había fuertes divisiones dentro de las Fuerzas Armadas y que el gobierno se estaba debilitando. Con el intento de golpe de Estado, Hugo Chávez se convirtió en un referente político nacional. En noviembre del mismo año se intentó dar otro golpe, que igual que el primero fracasó. Chávez fue detenido y pasó dos años en la cárcel, tiempo que utilizó para hacer alianzas políticas con diferentes sectores. Cuando salió de la prisión recurrió al pueblo para organizar su movimiento político.

27 Aquí se entiende por "la derecha" los grupos políticos que apoyaron el proceso de privatizaciones y ajuste fiscal que se venían desarrollando durante los dos mandatos de Fernando Henrique Cardoso.

28 Avritzer, L., *op. cit.*, pp. 71-86.

A partir de 1983, cuando se hizo una devaluación de la moneda nacional —bolívar— respecto del dólar, los salarios reales de los trabajadores se vieron abajo y la pobreza aumentó drásticamente. Se produjo un retroceso social muy fuerte, que se manifestaba, entre otros elementos, en un aumento significativo del porcentaje de hogares viviendo en condiciones de pobreza, del 17,65 por ciento en 1980 se aumentó al 48,33 por ciento en 1997.<sup>29</sup> Como consecuencia de esos cambios socioeconómicos, el sistema político llegó a tener grandes problemas y se desarrolló un nuevo discurso, en donde las políticas sociales del Estado se vieron deslegitimadas.

La crisis resultó en una explosión social en febrero de 1989, conocida como *El Caracazo*. Se produjo espontáneamente un saqueo en todas las principales ciudades del país; el gobierno respondió con una fuerte represión militar que ocasionó la muerte de más de 500 personas.<sup>30</sup> El Caracazo marcó el fin del bipartidismo en Venezuela y se abrió la oportunidad para que, en 1998, el Movimiento Quinta República ganara las elecciones presidenciales.<sup>31</sup> El Caracazo también coincidió con la implementación de políticas de ajuste estructural en concordancia con la política del FMI. Los dos gobiernos anteriores, el de Carlos Andrés Pérez (1989-1994) y el de Rafael Caldera (1994-1998), firmaron cartas de intención con el FMI sin consultar al pueblo.

La crisis del país llegó a evidenciar unos rasgos del sistema político que antes habían sido ocultados parcialmente por la renta petrolera. Se demostró el carácter de élite del sistema político, su falta de sensibilidad frente a las demandas de la mayoría de la población, y que los condicionamientos económicos y geopolíticos limitaron severamente los márgenes de decisión del sistema. Los elementos fundamentales del discurso de Chávez, lo popular y la autonomía nacional, son respuestas directas a esas situaciones.<sup>32</sup>

En este contexto político el MVR se inscribió como partido político y decidió participar en las elecciones presidenciales de 1998. Cuando llegaron las elecciones, el MVR ya había logrado establecerse como un referente fundamental

---

29 López Maya, M. y Lander, L. E. (2001), "Ajustes, costos sociales y la agenda de los pobres en Venezuela: 1984-998" en Sader, E. (comp.), *El ajuste estructural en América Latina. Costos sociales y alternativas*, Buenos Aires, Clacso, p. 247.

30 Lander, E. (2005), "Izquierda y populismo: alternativas al neoliberalismo en Venezuela" en Garavito Rodríguez, C. A.; Barrett, P. A. y Chávez, D. (eds), *op. cit.*, p. 105.

31 *Ibíd.*, pp. 102-109.

32 *Ibíd.*, pp. 106-107.

para el conjunto de la izquierda en el país y con la ayuda de varios movimientos, Hugo Chávez ganó las elecciones presidenciales con un apoyo de 56,20 por ciento de los votos.<sup>33</sup>

### 2.3 Algunas diferencias entre las economías de Brasil y Venezuela

Brasil es uno de los pocos países en América Latina que ha logrado un desarrollo económico, permitiéndole una industrialización y diversificación de su producción. A partir del gobierno de Getúlio Vargas (1930-1945) se impulsó allí un modelo desarrollista, donde el Estado implementó un esquema de industrialización sustitutiva y jugó un papel decisivo en la consolidación del mercado interno.<sup>34</sup> Como lo resume el sociólogo Emir Sader:

La modernización brasilera se da en América Latina de manera más o menos similar a aquella vivida por la Prusia bajo el régimen bismarquiano. Desatada por Getulio Vargas como reacción a la crisis de 1929 y sus consecuencias en el Brasil, ella tuvo otros dos ciclos, de forma significativa y coherente con su carácter conservador —tal cual la bismarquiiana— tuvo en dos regímenes dictatoriales —el de Vargas (1930-1945) y en su retorno como presidente electo, pero con fuerte continuidad con el período anterior— y las dos dictaduras militares con la ideología de la nacional —entre 1964 y 1985—. El otro fue el período presidencial posterior al suicidio de Vargas (1954), dirigido por el de Juscelino Kubistchek.<sup>35</sup>

Además, Sader señala que la manera en que se desarrolló la modernización en Brasil ocasionó unos problemas graves para la redistribución de los recursos:

(...) al no ser acompañado de la reforma agraria, al dirigir la producción —especialmente en el ciclo de las dictaduras militares— para la esfera del consumo de lujo dentro del país y para la exportación, al restringir los derechos de las masas de trabajadores, la expansión económica reprodujo la peor distribución de renta del mundo. El Brasil se transformó en cinco décadas de país rural en país urbano, de una economía agrícola en una economía industrial y de servicios. El Brasil pasó a ser la mayor economía de América Latina, pero al mismo tiempo, la sociedad más injusta del continente.<sup>36</sup>

33 *Ibid.*, pp. 101-109.

34 Faletto, E. y Cardoso, F. H. (1970), *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI, pp. 118-121.

35 Sader, E. (2003), *op. cit.*

36 *Ibid.*

Hoy en día, Brasil es la octava potencia económica del mundo, con un PIB de US\$ 789,3 mil millones en 2005.<sup>37</sup> La agricultura representa 8,4 por ciento, la industria un 40% y los servicios un 51,6% del total de la producción.<sup>38</sup>

A partir del inicio del siglo xx, la economía venezolana se caracterizó por una fuerte intervención económica por parte del capital extranjero destinado a la explotación del petróleo. La dependencia del sector petrolero se hizo evidente en Venezuela a partir de la explotación del recurso natural en los años 1920. La producción del crudo ha tenido un fuerte impacto en todo el país, primero porque la expansión del sector petrolero hizo que muchos trabajadores se trasladaran del campo hacia la zona petrolera, contribuyendo a la migración interna y a la urbanización del país. Por otro lado, la expansión del sector petrolero también tuvo otros impactos en la agricultura: con el creciente abandono del campo, los precios de los productos agrícolas venezolanos empezaron a subir, siendo menos competitivos frente a las importaciones.<sup>39</sup> La producción para el mercado interno también llegó a ser insuficiente para cubrir la demanda. Así, Venezuela desarrolló una dependencia de importaciones agrícolas, tendencia que se ha mantenido hasta la actualidad.

Venezuela presenta una economía fuerte, pero en comparación con Brasil es pequeña; su PIB en 2005 fue de US\$ 131 mil millones.<sup>40</sup> A diferencia de Brasil, la economía venezolana ha mantenido su dependencia económica de la producción petrolífera. Como la industria petrolera requiere tecnología y bienes de capital, desde que se inició la explotación de crudo en Venezuela, se establecieron compañías foráneas, sobre todo estadounidenses, como Creole Petroleum Company, Shell y Standard Oil.<sup>41</sup>

Hasta 1975 con el proceso de nacionalización de la industria, la propiedad de la producción y las facilidades de transporte estuvieron bajo el control

---

37 BID (2006), "Country Indicators Brazil" [en línea], disponible en [http://www.iadb.org/countries/indicators.cfm?language=English&id\\_country=BR&pLanguage=ENGLISH&pCountry=BR&parid=8#](http://www.iadb.org/countries/indicators.cfm?language=English&id_country=BR&pLanguage=ENGLISH&pCountry=BR&parid=8#), recuperado: 28.11.06

38 Wachiovia. (2006), "Brazil" [en línea], disponible en <http://wealth.mworld.com/m/m.w?lp=grp&Page=3&cntry=GPBZ&regid=41>, recuperado: 28.11.06.

39 Bergquist, C. (1988), *Los trabajadores en la historia latinoamericana. Estudios comparativos de Chile, Argentina, Venezuela y Colombia*, Bogotá, Siglo XXI, p. 257.

40 BID (2006), "Country Indicators Venezuela" [en línea], disponible en [http://www.iadb.org/countries/indicators.cfm?language=English&id\\_country=VE&pLanguage=ENGLISH&pCountry=VE&parid=8](http://www.iadb.org/countries/indicators.cfm?language=English&id_country=VE&pLanguage=ENGLISH&pCountry=VE&parid=8), recuperado: 28.11.06.

41 Kozloff, N. (2006), *Hugo Chávez. Oil, Politics, and the Challenge to the U.S.*, New York, Palgrave Macmillan, pp. 12, 14

del capital extranjero.<sup>42</sup> Aun con el proceso de nacionalización, la industria petrolera siempre constituyó un vínculo fuerte con compañías extranjeras, y buena parte de la ganancia beneficiaba directamente a las compañías internacionales.<sup>43</sup>

Aunque el petróleo es un recurso natural con gran importancia energética en el mundo, y ha generado grandes divisas para el país, estos recursos no se han utilizado para la industrialización y diversificación de la economía venezolana. Aun así, no se puede subestimar la importancia geopolítica que tiene el sector petrolero, puesto que el país es uno de los proveedores más importantes para la economía estadounidense: en el 2004 Venezuela fue el proveedor del 11,8% de las importaciones de petróleo de Estados Unidos.<sup>44</sup>

## 2.4 El Estado, el régimen político y las clases dominantes en Brasil y Venezuela

Brasil es un país que se ha caracterizado históricamente por la falta de una democracia formal. Durante el siglo xx, el país fue gobernado por diferentes dictaduras que azotaron a la población brasileña, hasta el régimen militar en 1985, cuando se implementó un sistema democrático.<sup>45</sup> Paralelamente a los procesos dictatoriales, existieron algunos intentos de constituir partidos políticos modernos después de 1945, pero esos intentos fueron interrumpidos por el golpe militar de 1964. Debido a la falta de cultura política, el clientelismo y la corrupción siguen siendo factores preponderantes en la vida política del país, llevando a las elites a crear partidos que respondan a sus necesidades y no a los intereses de los grupos menos privilegiados. Además se trata de un sistema partidario poco institucionalizado.<sup>46</sup>

En cambio, Venezuela ha tenido una democracia formal estable. Cuando el régimen dictatorial de Marcos Pérez Jiménez fue derrotado por un amplio

---

42 Bergquist, C., *op. cit.*, p. 255.

43 *Ibid.*, p. 256.

44 Kozloff, N., *op. cit.*, p. 7.

45 La dictadura militar de Brasil, de 1964 a 1985, se caracterizó por mantener ciertos rasgos democráticos. Por ejemplo, se alternó el poder presidencial, por ende la dictadura contó con cinco presidentes: Humberto de Alencar Castelo Branco (1964-67), Artur da Costa e Silva (1967-69), Emílio Garrastazu Médici (1969-74), Ernesto Geisel (1974-79) y João Figueiredo (1979-1985) (Tomado de Hirst, M. *History of Brazilian Diplomacy. Military Governments (1964-85)* [en línea], disponible en [http://www2.mre.gov.br/acs/diplomacia/ingles/h\\_diplom/intr001.htm](http://www2.mre.gov.br/acs/diplomacia/ingles/h_diplom/intr001.htm), recuperado: 02.01.07).

46 Mainwaring, S. (1999), *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization. The Case of Brazil*, Stanford, Stanford University Press, pp. 4-5.

movimiento popular en 1958, los principales partidos —Acción Democrática (AD), Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI) y Unión Republicana Democrática (URD)— decidieron hacer un pacto conocido como el Pacto de Punto Fijo. El único grupo excluido del acuerdo fueron los comunistas. El pacto estableció las reglas para tres ámbitos de la vida política venezolana: primero, un acuerdo para la fundación del régimen donde se establecieron acuerdos para promover el desarrollo de un sistema democrático-liberal; segundo, otro acuerdo programático que estableció una serie de compromisos sociales y económicos entre los partidos políticos y sus grupos de apoyo, entre trabajadores y elites tradicionales; y tercero un compromiso de repartir el poder gubernamental entre los tres partidos firmantes del pacto sin importar los resultados de las elecciones.<sup>47</sup>

Después de las elecciones de 1968 el sistema venezolano de partidos políticos entró en una nueva fase, caracterizada por niveles de votación similares entre la AD y el COPEI, permitiendo la rotación de los dos partidos en el poder y el establecimiento de un sistema competitivo sin ninguna coalición de gobierno formal, pero conservando el pacto político del Punto Fijo.

Un elemento político característico de Venezuela fue el surgimiento de grupos guerrilleros en contra de los gobiernos del Pacto del Punto Fijo.<sup>48</sup> A partir de 1962 empezaron a operar de una manera más constante dos grupos guerrilleros: el Movimiento de Izquierda Revolucionaria, MIR, y las Fuerzas Armadas de Liberación Nacional, FALN. El primer grupo se formó por los jóvenes más radicales de la juventud de la Acción Democrática, y el último por miembros del Partido Comunista Venezolano (PCV).<sup>49</sup> El hecho de que la izquierda se vinculara con la guerrilla ayudó a alejarla de la vida política del país. Nunca se pudo establecer una propuesta política que lograra cuestionar el modelo democrático del país. Fue hasta los años ochenta, con la implementación del modelo neoliberal y sus implicaciones para el deterioro de las condiciones de vida de las grandes capas de la población, que el modelo bipartidista entró en una crisis de legitimidad, como ya se ha explicado.

---

47 Collier, R. B. y Collier, D. (1991), *Shaping the Political Arena*, Indiana, Notre Dame University Press, 1 pp. 609-610, 612-613, 315.

48 Ryan, J. J. (1994, octubre), "The Impact of Democratization on Revolutionary Movements" en *Comparative Politics*, Vol. 27, num. 1, [en línea], disponible en <http://links.jstor.org/sici?sici=0010.4159%28199410%2927%3A1%3C27%3ATIODOR%3E2.0.CO%3B2-J>, recuperado: 28.11.05

49 *Ibíd.*

Teniendo en cuenta las diferencias entre el desarrollo político de Brasil y Venezuela, es comprensible que los movimientos políticos alternativos que surgen tengan características distintas. En Brasil, país sin fuertes tradiciones partidistas, se construye el Partido de los Trabajadores, el cual más que un partido político es una aglomeración de diferentes movimientos y sectores que se unieron para luchar contra el régimen dictatorial. Actualmente el PT tiene diez fracciones políticas internas que representan las diversas corrientes políticas de izquierda en el país.

Para el gobierno de Lula es difícil desarrollar totalmente su agenda política, por dos razones fundamentales: en un primer momento, al interior del PT existen corrientes que apoyan otros programas políticos, diferentes a los propuestos por Lula;<sup>50</sup> en un segundo momento, éste no tiene una base política estable porque no cuenta con la mayoría de los representantes en el Congreso.<sup>51</sup>

A diferencia del caso brasilero, el proceso político en Venezuela surge alrededor del liderazgo personal de Hugo Chávez, y no con base en la izquierda tradicional del país. Empero, el gobierno del Movimiento Quinta República cuenta con el apoyo de diferentes grupos de la izquierda tradicional.<sup>52</sup> Sin embargo, eso no cambia el carácter del movimiento de Chávez, puesto que gira en torno al pensamiento de su líder. Por ende, se puede hablar de una agrupación política que se desarrolla al margen de la vida política tradicional del país, y con participantes que no han pertenecido a la clase política.

### 3. Reformas económicas internas implementadas por los gobiernos de Lula y Chávez

#### 3.1 La relación con el FMI y el manejo de la deuda externa

Al asumir la presidencia de Brasil, Lula tuvo que enfrentar una situación producto de que la derecha del país convenció a los inversionistas extranjeros sobre que el ascenso del PT al poder ocasionaría un colapso económico. Duran-

---

50 Flannigan, P. (2004) "Lula, Brazil and the Future of the Left" [en línea], disponible en <http://www.socialistdemocracy.org/Brazil/BrazilChapter3.htm>, recuperado: 02.01.07

51 Wallerstein, I. (2003), *Brasil y el sistema-mundo: la era de Lula* [en línea], disponible en <http://www.inisoc.org/iwlula.htm>, recuperado: 20.12.06.

52 Lander, E. *op. cit.*, p. 108.

te los meses anteriores a las elecciones presidenciales de 2002, el riesgo del país<sup>53</sup> subió de 800 a 2000 puntos.<sup>54</sup> La economía se vio fuertemente afectada por la presión fomentada por diferentes sectores opositores al ascenso a la presidencia del candidato del PT. Éste, sin embargo, decidió continuar con la línea del presidente anterior, Fernando Henrique Cardoso. Esta política, a su vez, ha resultado en la restauración de la confianza de los agentes económicos, sobre todo del FMI.<sup>55</sup>

Frente al manejo de la deuda externa, el gobierno de Lula ha cumplido con los pagos, hasta el punto de anticipar desembolsos para salir de su deuda con el FMI. En diciembre de 2005 Brasil anunció que estaba en condiciones de devolver el préstamo, dos años antes del plazo originalmente acordado.<sup>56</sup> Después de hacer estos pagos, Brasil quedó con una deuda en títulos de US\$ 400.000 millones y una deuda externa pública de US\$ 60.000 millones.<sup>57</sup> Realizar esos pagos por adelantado fue posible gracias al énfasis que el gobierno ha puesto en mantener un superávit fiscal muy alto.<sup>58</sup>

Brasil mantiene una elevada deuda pública que equivale a un 49,5% de su PIB, lo que implica altos gastos relacionados con el pago de los intereses generados por la deuda, que llegan a un 20% de los ingresos del Estado.

---

53 El riesgo del país es un índice denominado Emerging Markets Bond Index Plus (EMBI+) y mide el grado de "peligro" que entraña un país para las inversiones extranjeras. Es elaborado por el banco de inversiones J. P. Morgan, de Estados Unidos, que posee filiales en varios países latinoamericanos. J. P. Morgan analiza el rendimiento de los instrumentos de la deuda de un país, principalmente el dinero en forma de bonos, por los cuales se abona una determinada tasa de interés en los mercados. Técnicamente hablando, es la sobretasa que se paga en relación con los intereses de los bonos del Tesoro de Estados Unidos, país considerado el más solvente del mundo. Se evalúan, además, aspectos como el nivel de déficit fiscal, las turbulencias políticas, el crecimiento de la economía y la relación ingresos-deuda, entre otros. Se expresa en puntos básicos, y su conversión es simple: 100 unidades equivalen a una sobretasa del 1% (Tomado de BBC Mundo, (2001, agosto 8), "¿Qué es el riesgo país?", [en línea], disponible en: [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid\\_1481000/1481110.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid_1481000/1481110.stm), recuperado: 14.12.06

54 Avritzer, L., *op. cit.*, p. 85.

55 Carim, F. J. y Fihlo, F. F. (2004), *President Lula at the First Third of His Term* [en línea], disponible en [http://www.ie.ufrj.br/moeda/pdfs/president\\_lula\\_at\\_the\\_first\\_third\\_of\\_his\\_term.pdf](http://www.ie.ufrj.br/moeda/pdfs/president_lula_at_the_first_third_of_his_term.pdf), recuperado: 27.05.06.

56 La deuda que se canceló con el FMI se remonta a 1998, cuando el país recibió un paquete de ayuda de US\$ 41.500 millones y al préstamo aportado en agosto de 2002 de US\$ 30.000 millones. Dada la conducta mantenida por el gobierno, solamente restó por pagar al organismo multilateral US\$ 15.500 millones a finales de 2005 (Tomado de Visca, P. (2005, 15 de diciembre), "Brasil cancela su deuda con el FMI. Un gobierno de izquierda sale por la derecha" [en línea], disponible en <http://economiasur.com/analisis/ViscaBrasilCancelaDeudaFmi.html>, recuperado: 21.09.06).

57 Visca, P. *op. cit.*

58 Carim, F. J. y Fihlo, F. F., *op. cit.*



Cabe señalar que el Banco Central de Brasil es independiente del gobierno y de esta manera no responde directamente a los intereses políticos y económicos del Ejecutivo. Durante el mandato de Lula, el Banco se ha preocupado sobre todo por estabilizar la inflación en una tasa baja; la misma ha experimentado una caída fuerte: de una tasa de 17,2%, al inicio de 2003, se pasó a 7,3% en junio de 2005.<sup>59</sup>

Se hace evidente que la economía brasileña ha sido muy restringida por el manejo de la deuda. En 2003 se gastó más en pagar los intereses de la deuda externa que lo presupuestado para los ministerios de Seguridad Social y Salud.<sup>60</sup> En 2004, se destinó a la deuda R\$ 139 mil millones,<sup>61</sup> mientras que las inversiones en programas sociales fueron de R\$ 84 mil millones.<sup>62</sup> Según un informe del Banco Central de Brasil, el gobierno gastó R\$ 134.911 millones (unos 62.749 millones de dólares) en servicios de la deuda, el equivalente a un 7,89 por ciento del PIB del país, entre enero y octubre de 2006.<sup>63</sup>

En Venezuela, Hugo Chávez impuso un enfoque mixto de la economía desde el inicio de su presidencia, algo que permitió redefinir el rol del Estado en la economía. El Estado empezó a jugar un papel más activo en sectores importantes, sobre todo en el petrolero. Se propuso una acción complementaria entre mercado y Estado, en donde el Estado mantuviera un papel protagónico en la economía.<sup>64</sup>

Aún así, el primer año de su gobierno fue marcado por una recesión económica, dada la incertidumbre política y la fuga de capitales, resultado de la misma. Pero gracias a los recortes de la producción petrolera dentro

---

59 U.S. Department Of State's Bureau Of International Information Programs, (2005, 2 de agosto), "U.S. Treasury Secretary Hails Brazil's Economic Policies" [en línea], disponible en <http://usinfo.state.gov/ei/Archive/2005/Aug/03-224760.html?eid=nl06232005>, recuperado: 27.05.06.

60 Estos presupuestos fueron de R\$ 110 mil millones y R\$ 30 mil millones respectivamente (tomado de Rede Brasil Sobre Instituições Financeiras Multilaterals (2005, noviembre), *Who owes who?: External Financing in Lula's Administration* [en línea], disponible en: [http://www.choike.org/documentos/debt\\_redebr.pdf](http://www.choike.org/documentos/debt_redebr.pdf), recuperado: 29.11.06

61 El cambio entre el real brasileño y el dólar americano es aproximadamente 2,1:1 (tomado de la página <http://www.dolaraldia.com/>, recuperado: 30.12.06).

62 Rede Brasil Sobre Instituições Financeiras Multilaterals, *op. cit.*

63 Univision.com (2006, 27 de noviembre), "S&P alerta sobre valor de la deuda y bajo crecimiento de Brasil" [en línea], disponible en: <http://www.univision.com/contentroot/wirefeeds/35dinero/6820558.html>, recuperado: 28.11.06

64 Gobierno Bolivariano de Venezuela (2006), *Cinco polos para una nueva república* [en línea], disponible en [http://www.mpd.gov.ve/prog-gob/pg\\_eqeco.htm](http://www.mpd.gov.ve/prog-gob/pg_eqeco.htm), recuperado: 27.05.06.

de la OPEP se logró subir el precio del crudo en 2000, llevando las reservas internas a su nivel más alto desde 1980.<sup>65</sup>

Durante su mandato, Chávez radicalizó cada vez más su discurso en contra de los IFI<sup>66</sup> y de pagar la deuda externa. En 2000 el presidente planteó dudas frente a la legitimidad de la deuda, dando paso a una recolección de firmas para exigir una auditoría pública sobre la misma. En 2003 el presidente hizo otra propuesta: organizar un referendo continental para aprobar una moratoria contra la deuda externa por un período de cinco años. Además ha calificado al FMI como “un organismo nefasto que tanto daño le ha causado a nuestros pueblos”, y concluye diciendo que “creo que hay que eliminar el FMI”.<sup>67</sup>

A pesar de su discurso en contra de los IFI y el pago de la deuda, el gobierno de Chávez no ha tomado ninguna iniciativa para proceder a una investigación de la legalidad o ilegalidad de la deuda.<sup>68</sup> En cambio ha seguido aumentando la deuda externa del país, la cual ha crecido de US\$ 35.087 en 1998, hasta US\$ 44.546 en 2004.<sup>69</sup> En 2005 el 6,4% del PIB se destinaba al manejo de la deuda, mientras que se esperaba que en 2006 bajara al 5%.

El parlamento venezolano también está trabajando en una propuesta para reducir la deuda externa por vía de un nuevo fondo creado con las grandes reservas internacionales provenientes del petróleo. El propósito de ese fondo es que el país no dependa de las instituciones multilaterales.<sup>70</sup>

---

65 Buxton, J. “Política económica y ascenso de Hugo Chávez al poder” en Ellner, S. y Hellinger, D. (eds.) (2003), *La política venezolana en la época de Chávez. Clases, polarización y conflicto*, Caracas, Nueva Sociedad, pp. 157-162.

66 Los IFIS son instituciones financieras internacionales, sobre todo los actores globales: el FMI y el Banco Mundial (<http://en.wikipedia.org/wiki/IFIs>, recuperado: 01.12.06).

67 Ruiz Díaz, H. y Toussaint, E. (2004, 21 de abril), “Deuda externa y auditoría (IV)”, [en línea], disponible en [http://www.lainsignia.org/2004/abril/econ\\_023.htm](http://www.lainsignia.org/2004/abril/econ_023.htm), recuperado: 30.11.06

68 *Ibíd.*

69 Inter-American Development Bank (2006), “Country Indicators Venezuela” [en línea], disponible en: [http://www.iadb.org/countries/indicators.cfm?language=English&id\\_country=VE&pLanguage=ENGLISH&pCountry=VE&parid=8](http://www.iadb.org/countries/indicators.cfm?language=English&id_country=VE&pLanguage=ENGLISH&pCountry=VE&parid=8), recuperado: 25.09.06.

70 IFIS Latin American Monitor (2005, noviembre 9), “Most part of Latin American Budgets are Conditioned Upon Debt Payment”, [en línea], disponible en: <http://ifis.choike.org/informes/188.html>, recuperado: 29.11.06.

En el tema de la inflación el gobierno de Chávez ha trabajado para bajar las tasas altas que se mantuvieron antes de iniciar su mandato, que se bajaron de un nivel de 35,8 por ciento en 1998 a 17% en 2005.<sup>71</sup>

Los analistas políticos y los movimientos sociales han realizado balances diferenciados sobre las políticas económicas internas del pago de la deuda externa y el ajuste fiscal implementados por las administraciones de Lula y Hugo Chávez.

Emir Sader, académico brasileño y secretario ejecutivo de Clacso Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, hace un balance negativo del manejo general de la economía durante la administración de Lula, al señalar que con sus reformas no solamente mantiene la política económica de su predecesor, sino que al aumentar el superávit fiscal y las tasas de interés ha llevado esta política a otro nivel. Sader mantiene que este enfoque económico ha impedido una inversión social más fuerte como fue la prometida por el entonces candidato del PT antes de asumir la presidencia.<sup>72</sup> Plantea, además, que la izquierda brasileña está unida en su crítica a la política económica de la administración de Lula, pero que no ha podido crear una plataforma alternativa común. Sostiene que esta falta de alternativas para la interpretación política sobre lo que ha pasado con el PT hace que no se entienda la situación a profundidad:

Esto es esencial, para que se perciba que el profundo cambio regresivo en la relación de fuerzas a escala mundial no dejó de alcanzar a América Latina y a Brasil, incluidas sus izquierdas, afectadas de formas y grados diferentes, pero modificando de forma significativa la relación de fuerzas en los planos económico, social, político e ideológico. Si no se caería mecánicamente en las interpretaciones sobre la "traición" de las direcciones políticas, argumento frágil, que en última instancia, al incluir tantas fuerzas y dirigentes, terminaría desembocando en tesis que —no por casualidad— vuelven a circular sobre la corrupción del poder, la debilidad de la naturaleza humana ante el poder, quedando apenas la posibilidad "foucaultiana" planteada por las ONG, de control externo del poder para minimizar los daños que eso causa. Esa visión, subjetiva y fragmentada, es incapaz de comprender los grandes movimientos históricos, desde su base material hasta llegar a sus proyecciones ideológicas, pasando por las transformaciones de las clases y de las relaciones entre ellas. Apoyándose en la capacidad de resistencia de los movimientos sociales —en gran parte, en América Latina, movimientos de base rural que, como en los casos de México y Brasil, son incapaces de cambiar el eje de la relación de fuerzas en países cuyo poder tiene su eje en los centros urbanos— se buscó subestimar el poder de la hegemonía neoliberal, cuando precisamente

71 Tomado del Banco Interamericano de Desarrollo [en línea], disponible en: [http://www.iadb.org/countries/indicators.cfm?language=Spanish&id\\_country=VE&pLanguage=SPANISH&pCountry=VE&parid=8](http://www.iadb.org/countries/indicators.cfm?language=Spanish&id_country=VE&pLanguage=SPANISH&pCountry=VE&parid=8), recuperado: 01.09.06.

72 Sader, E. (2005, mayo-junio), "Taking Lula's Measure" en *New Left Review*, num. 33, [en línea], disponible en: <http://newleftreview.org/?page=article&view=2564>, recuperado: 14.12.06.

la incapacidad de transformar esa fuerza de resistencia social en fuerza política, resulta no apenas de las incapacidades de las direcciones políticas, sino de las dificultades específicas que la hegemonía neoliberal coloca a la izquierda.<sup>73</sup>

Los movimientos sociales no están de acuerdo con la política económica de la administración de Lula, pero esta política ha recibido un respaldo desde Washington. El Secretario del Tesoro de Estados Unidos felicitó públicamente al presidente brasileño por cumplir con una política de estabilización macroeconómica que permite la llegada de la inversión extranjera en el mercado brasileño.<sup>74</sup>

En el caso de Venezuela, Yrama Camejo hace énfasis en la importancia que tiene el Estado en las estrategias económicas. Éste se piensa como propietario, promotor y regulador de una opción integral de desarrollo: "El estilo de desarrollo que se promueve se fundamenta en el eje nacional-estatal para lograr el objetivo general de superar la pobreza y rescatar los principios de independencia, desarrollo interno y soberanía nacional."<sup>75</sup> Según Camejo el propósito es enfrentar el neoliberalismo con un pensamiento que tiene elementos similares a los pensamientos latinoamericanos que se construyeron para confrontarse con la teoría de la modernización y la economía liberal. Advierte el investigador que dado el disminuido poder del Estado y de los sectores propietarios locales esta política pueda parecer una confusión, pero que es importante en la retórica de la construcción de un sistema económico alternativo al esquema neoliberal.<sup>76</sup>

### 3.2 Inversión en programas sociales

En el campo de la inversión social, el programa más importante implementado por Lula es *Fome Zero* (cero hambre), que está enfocado a erradicar el hambre y las razones que la producen; por consiguiente cuenta con diferentes componentes. *Bolsa Família* (beca familia), uno de los más importantes, se encuentra estructurado por cuatro programas de transferencias de la renta: *Bolsa Escola* (beca escolar), *Bolsa Alimentação* (beca de alimentación), *Cartão*

---

73 Sader, E. (2005, 21 de mayo), "La izquierda y el gobierno Lula" [en línea], disponible en <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=15460>, recuperado: 20.12.06.

74 U.S. Department of state's Bureau Of International Information Programs, *op. cit.*

75 Camejo, Y. (2002, septiembre-diciembre), "Estado y mercado en el proyecto nacional-popular bolivariano" en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Vol. 8, num. 3, [en línea], disponible en: <http://168.96.200.17/ar/libros/venezuela/rvecs/3.2002/comejo.doc>, recuperado: 18.09.2006.

76 *Ibid.*

*Alimentação* (tarjeta de alimentación) y *Auxílio Gás* (ayuda gas). Un 68 por ciento de los pobres del país se encuentran beneficiados por los programas de Bolsa Familia. Los pobres que tienen un ingreso de menos de R\$100 reciben en promedio R\$65 en apoyo por parte del programa. La meta del gobierno es que todas las 11,2 millones de familias que viven con menos de R\$100 por persona se vean beneficiadas por el programa. En 2005 se invirtieron R\$ 6,5 mil millones en *Bolsa Familia*.

*Fome Zero* además incluye un programa de adquisición de alimentos de la agricultura familiar (Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar). El gobierno compra los alimentos de los pequeños productores y después los productos se distribuyen a las familias que los necesitan.

Adicionalmente, se han fortalecido otros programas sociales. Primero, se ha aumentado la inversión en el programa nacional de alimentación escolar (Programa Nacional de Alimentação Escolar), que ahora atiende a 37 millones de niños y jóvenes diariamente. Segundo, el gobierno ha implementado un programa de construcción de cisternas que ha permitido construir 150.000 de ellas y asegurar el acceso al servicio de agua potable para 403.000 personas. Tercero, el programa nacional de fortalecimiento de la agricultura familiar ha permitido que los pequeños productores por primera vez tengan acceso al crédito. Para el año 2005/2006 se asignaron R\$ 9 mil millones para este programa. Cuarto, se construyeron 1.777 centros de referencia para la asistencia social, las llamadas casas de la familia, que cuentan con un grupo de psicólogos y trabajadores sociales para atender a la población que no tiene acceso a los servicios públicos. En adición se han establecido 35 comedores populares.<sup>77</sup> Por último, se ha aumentado el salario mínimo, aunque no tanto como había prometido Lula en su campaña presidencial. A partir del 1° de abril de 2006 el salario mínimo subió a R\$ 350, un aumento de 13 por ciento.<sup>78</sup>

En el caso de Venezuela, se prevé que los ingresos del país llegarán a US\$ 32 mil millones en 2006, destinándose un 40 por ciento para la inversión en programas sociales.<sup>79</sup> Chávez ha desarrollado sus programas sociales y de intervención económica a través de una serie de programas titulados *misio-*

77 Subsecretaria De Comunicação Institucional Da Secretaria-Geral Da Presidência Da República (2005, 13 de octubre), "Fome Zero investe R\$ 27 bilhões no combate à fome e a pobreza" [en línea], disponible en [http://www.brasil.gov.br/noticias/em\\_questao/questao/EQ361/](http://www.brasil.gov.br/noticias/em_questao/questao/EQ361/), recuperado: 11.09.06.

78 Instituto De Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea (2006, junio), *Economic Quarterly June*, [en línea], disponible en <http://www.ipea.gov.br/>, recuperado: 25.08.06.

79 IFS Latin American Monitor, *op. cit.*

nes. Estos programas de intervención social están enfocados a erradicar los problemas más importantes que enfrentan los pobres del país.

Para posibilitar el acceso a alimentos se estableció la Misión Mercal, un programa con el propósito de sacar a los más pobres de la extrema pobreza, a través de la venta de productos alimenticios y de primera necesidad a precios subsidiados. Para el 2005 un 46 por ciento de la población recibía subsidios estatales a través de precios reducidos de alimentos.<sup>80</sup>

Para garantizar el acceso a la educación se establecieron las misiones Robinson I y II, la Misión Sucre y la Misión Ribas. La Misión Robinson I es una campaña de alfabetización que tomó como modelo el programa cubano de alfabetización "Yo, sí puedo".<sup>81</sup> En 2004 habían más de 110.000 personas facilitando el programa y 1.099.137 graduados.<sup>82</sup> Robinson II es la segunda parte del programa, y fue diseñada para ayudar a que los adultos que no han terminado el sexto grado puedan hacerlo.<sup>83</sup> La Misión Ribas tiene como su fin ayudar a la población adulta a obtener el bachillerato. El programa se distingue de los otros por ser dirigido por el Ministerio de Energía y Minas, y la empresa petrolera estatal, PDVSA, como una muestra de la nueva función social de la empresa en la sociedad.<sup>84</sup> La Misión Sucre es un plan que permite el acceso de los bachilleres a la educación superior. Uno de sus componentes más importantes es la "municipalización" de la educación superior, que implica viabilizar los estudios en los lugares donde viven los alumnos, seleccionando carreras acordes con las necesidades del país y de la región.<sup>85</sup>

La misión Barrio Adentro propone solucionar las principales necesidades sociales y de salud. En 2004 había 13.586 doctores participando en el programa, y casi 4 millones de personas se beneficiaron con éste.<sup>86</sup> También se están con-

---

80 Weisbrot, M. (2005, septiembre-octubre), "Venezuela's Economic Performance" en *NACLA Report on the Americas*, Vol. 39, num. 2, [en línea], disponible en [http://www.nacla.org/art\\_display.php?art=2600#](http://www.nacla.org/art_display.php?art=2600#), recuperado: 13.09.05.

81 Sánchez, G. (2005), *Barrio adentro y otras misiones sociales en la revolución bolivariana*, Melbourne, Ocean Press, p. 20.

82 Penfold-Becerra, M. (2006, mayo), "Clientelism and Social Funds: Empirical Evidence from Chávez's "Misiones" Programs In Venezuela" [en línea], disponible en [http://siteresources.worldbank.org/INT-DECINEQ/Resources/1149208-1147789289867/IIIWB\\_Conference\\_Clientelism\\_and\\_Social\\_FundsREVISED.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INT-DECINEQ/Resources/1149208-1147789289867/IIIWB_Conference_Clientelism_and_Social_FundsREVISED.pdf), recuperado: 03.12.06

83 Sánchez, G. *op. cit.*, p. 22.

84 *Ibíd.*, p. 23.

85 *Ibíd.*, p. 24.

86 Penfold-Becerra, M., *op. cit.*

struyendo consultorios populares o Casas de la Salud y la Vida, con una meta de 5.000 infraestructuras en total. La misión se basa en el concepto de salud integral: la salud se relaciona con la economía social, la cultura, el deporte, el ambiente, la educación y la seguridad alimentaria, por ello es importante la organización comunitaria y la presencia de los médicos que viven en y con las comunidades.<sup>87</sup>

El gobierno de Chávez también ha impulsado la creación de cooperativas a través de la Misión Vuelvan Caras, un programa donde les enseñan a cientos de miles de personas cómo manejar un negocio y hacer contabilidad para que establezcan sus cooperativas. La misión pretende bajar los niveles de desempleo en el país y busca un desarrollo endógeno en el país, para no tener que depender tanto de los flujos de capitales internacionales. Otro elemento clave de las cooperativas es que puedan responder mejor a las necesidades de las personas en relación con las empresas capitalistas convencionales.<sup>88</sup> Cabe mencionar la Misión Madres del Barrio, un programa diseñado para que las amas de casa que viven en condiciones precarias salgan de la extrema pobreza a través del trabajo comunitario y una asignación económica.<sup>89</sup>

Retomando el caso de Brasil, existen posiciones críticas frente a la eficiencia del programa *Bolsa Familia* que busca erradicar las razones del hambre. Frei Betto, destacado intelectual y teólogo brasileño, tiene una lectura negativa frente al desempeño del presidente Lula. Él fue asesor especial del presidente y coordinador del programa *Fome Zero*, cargos que dejó a finales de 2004, según él “por discrepar con la política económica, más favorable al gran capital y poco sintonizada con la deuda social que, en Brasil, es enorme.”<sup>90</sup> Sin embargo, sigue defendiendo los programas sociales implementados por la administración de Lula, aunque advierte que es muy importante llevar a cabo las reformas estructurales para que esos programas no queden como propuestas meramente compensatorias. Según Betto, hay que resolver la

87 Misión Barrio Adentro (2006), “La misión avanza” [en línea], disponible en <http://www.barrioadentro.gov.ve/>, recuperado: 29.11.06.

88 Bowman, B. y Stone, B (2006, julio-agosto), “Venezuela’s Cooperative Revolution. An economic experiment is the hidden story behind Chávez’s ‘Bolivarian Revolution’” en *Dollars & Sense* [en línea], disponible en <http://www.dollarsandsense.org/archives/2006/0706bowmanstone.html>, recuperado: 02.12.06.

89 Gobierno Bolivariano de Venezuela (2006), “Gobierno en línea: Misiones” [en línea], disponible en <http://portal.gobiernoenlinea.ve/miscelaneas/misiones.html>, recuperado: 01.06.06.

90 Jakobskind, M. A. (2006), “Frei Betto rompe el silencio. El tábano del poder” en *Brecha*, num. 1057, 24/02/2006 [en línea], disponible en: <http://www.brecha.com.uy/ShowNews.asp?Topic=2&NewsID=3777&IdEdition=49>, recuperado: 13.12.06

contradicción inherente en la mezcla de políticas económicas ortodoxas y programas sociales.

Analizando el caso de Venezuela, existen pocas críticas frente a las misiones. Sin embargo, los investigadores Kirk A. Hawkins y David R. Hansen advierten que un gran problema para el desarrollo de los programas sociales es que son administrados por los Círculos Bolivarianos. Éstos se constituyeron después de un llamado realizado por el gobierno de Chávez, en 2000, para fortalecer el proceso revolucionario del país. Cada círculo está conformado hasta por 11 personas comprometidas en defender la Constitución y trabajar por el bien de su comunidad.<sup>91</sup> En dos años aproximadamente 2,2 millones de personas se habían vinculado a dichos círculos.<sup>92</sup>

Estos grupos se dedican a hacer trabajo comunitario, administrando los programas de educación y salud propuestos por el gobierno, trabajo que se desarrolla en coordinación con las misiones.<sup>93</sup> Una de las tareas de los círculos es la de facilitar el acceso a los programas gubernamentales para su comunidad, llegando a ocupar una posición de mediadores entre el gobierno y la comunidad. Aun cuando solamente un 10% de los recursos para su funcionamiento proviene del Estado, el papel mediador de los círculos pone a sus miembros en una posición favorecida para gozar del acceso a los programas personalmente y tener el poder para impedir el acceso a otros miembros de su comunidad.<sup>94</sup> Así, los círculos, según Hawkins y Hansen, llegan a representar una nueva especie de clientelismo para redistribuir los bienes provenientes de programas sociales estatales.

### 3.3 Privatizaciones y nacionalizaciones

En el tema de las privatizaciones el gobierno de Lula no ha continuado con las privatizaciones que se implementaron durante los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso, debido a que este último ya había vendido la mayor parte

---

91 Hawkins, K. A. y Hansen, D. R. (2006), "Dependent Civil Society. The Círculos Bolivarianos in Venezuela" en *Latin American Research Review*, Vol. 41, num. 1, 2006, Austin, University of Texas Press, pp. 102-103,

92 El número de miembros es un estimado hecho por la coordinación nacional de los Círculos Bolivarianos. Según el cálculo de Hawkins y Hansen el número de miembros *activos* debe estar muy por debajo de este número de personas, probablemente entre una tercera y una veinte parte de esta cifra a mediados de 2004.

93 Hawkins, K.A. y Hansen, D. R., *op. cit.*, pp. 108-109.

94 *Ibíd.*, pp. 109-110.



de las empresas estatales: todo el sector siderúrgico nacional pasó a manos de la iniciativa privada, así como el sector petroquímico y de fertilizantes; lo mismo ocurrió con el sector de la energía eléctrica en el área de distribución y generación regional, y con las comunicaciones.<sup>95</sup> Las privatizaciones ya no son un objetivo prioritario en los planes gubernamentales, no necesariamente porque vayan en contra de la línea política del gobierno, sino porque se han realizado casi en su totalidad.<sup>96</sup>

Aunque Lula no ha avanzado con las privatizaciones, tampoco ha trabajado para devolverle al control estatal las empresas que fueron privatizadas durante los períodos de Cardoso, aunque existen grupos políticos que vienen impulsando la idea de dicha devolución. En marzo de 2006 un grupo de congresistas formó el llamado Frente Parlamentario en Defensa del Patrimonio Público. El caso más importante, en este sentido, es la reevaluación de la privatización de la Compañía Vale do Rio Doce (CVRD). Ésta, era un complejo industrial con 54 empresas y es la mayor productora y exportadora de hierro en el mundo, con concesión de dos de las mayores ferrovías del planeta, con 1.800 kilómetros de ferrovías en Brasil. Tiene reservas comprobadas de 41 mil millones de toneladas de ese mineral y es una de las mayores productoras de oro y plata, además tiene 11% de las reservas mundiales de bauxita. Toda la empresa fue vendida por R\$ 3.300 millones, mientras que hoy tiene un valor de R\$ 100.000 millones. El Frente Parlamentario sostiene que es necesario reparar este error histórico, no sólo por el hecho de que la empresa fuera vendida a un muy bajo precio, sino por la importancia estratégica que ésta tiene para Brasil. Pese a que el presidente no se ha involucrado en el trabajo de revisar la privatización de Vale do Rio Doce, ha exigido a sus adversarios políticos dar cuenta de sobre el dinero de las privatizaciones producidas durante el gobierno del ex presidente Fernando Henrique Cardoso.<sup>97</sup>

Por su parte, Chávez ha implementado una política de nacionalización del sector petrolero. Este proceso se aprobó por medio de una ley habilitante aprobada en noviembre de 2001. Se trata de 49 leyes de naturaleza económica y social sancionadas por decreto presidencial. La más significativa para el país,

---

95 Se privatizó *Telebrás* y otras empresas telefónicas estatales, tanto las de teléfonos fijos como las de telefonía móvil.

96 Centro de Información y Documentación Empresarial sobre Iberoamérica (2001), *Brasil. La economía. Evolución reciente* [en línea], disponible en: <http://www.cideiber.com/infopaises/Brasil/bra0301.html>, recuperado: 28.11.06.

97 Reyes Ato, I. (2006, octubre), *Lula: El triunfo de la izquierda en Brasil*, [en línea], disponible en: [http://www.elregionalpiura.com.pe/archivonoticias2006/octubre\\_2006/octubre\\_17/articulo\\_ireyes17102006.htm](http://www.elregionalpiura.com.pe/archivonoticias2006/octubre_2006/octubre_17/articulo_ireyes17102006.htm), recuperado: 15.12.06

dada la importancia de la renta petrolera, es la Ley de los Hidrocarburos.<sup>98</sup> Ésta retoma la orientación nacionalista que tuvo la política petrolera venezolana antes del proceso de “apertura petrolera”<sup>99</sup> que se promovió en los años noventa, el cual incluía una autonomía importante para la empresa estatal de petróleo, Petróleos de Venezuela S. A. (PdVSA). En la ley se contempla el papel dirigente del Estado en cuanto a las decisiones sobre los hidrocarburos líquidos, que va de la formulación de las políticas hasta las actividades primarias de exploración de yacimientos. La transformación de los hidrocarburos se puede realizar por parte del Estado en cooperación con entes privados o por empresas particulares. Además, se establece que el sector petrolero es objeto prioritario de industrialización.<sup>100</sup> Por último, se hace explícito el compromiso con la OPEP de mantener los precios en el mercado mundial.<sup>101</sup>

Otro rasgo importante de la política económica de Chávez es el intento de establecer empresas manejadas por los trabajadores. Esto tendrá un impacto relevante en la sociedad, dado que el Estado venezolano, bajo el gobierno de Chávez, se ha convertido en el propietario más importante del país, sobre todo por haber adquirido la industria petrolera que responde al 25% del PIB.<sup>102</sup>

Volviendo al caso de Brasil, el presidente del PT, Marco Aurélio Garcia, enfatiza en la importancia de no privatizar sectores estratégicos, y plantea la importancia del gobierno en no privatizar algunas empresas, por ejemplo Petrobrás, la empresa petrolera estatal. Garcia sostiene que el PT no tiene una posición ideológica frente a las privatizaciones, pero señala que el debate sobre éstas apunta hacia uno más de fondo: ¿Cuál debe ser el papel del Estado en la economía?<sup>103</sup>

---

98 Para el año 2000 la actividad petrolera representaba el 23% del PIB (tomado de Medina, M. y López Maya, M. (2003), *Venezuela: Confrontación social y polarización política*, Bogotá, El Áncora, p. 28).

99 El proceso de “apertura petrolera” constituyó un cambio en la orientación de la política petrolera del país, poniendo más énfasis en el aumento de la producción que en la renta fiscal; así en 1994 se sobrepasó la cuota de producción establecida por la OPEP. El sector se abrió a la competición internacional y de empresas conjuntas (Tomado de Kolzoff, N., *op. cit.*, pp. 10-11).

100 Medina, M. y López Maya, M., *op. cit.*, pp. 25, 27-30.

101 *Ibíd.*, pp. 146-147.

102 EL UNIVERSAL (2005, 5 de septiembre), *Camino al socialismo del siglo XXI* [en línea], disponible en [http://tiempolibre.eluniversal.com/2005/09/05/eco\\_art\\_05206A.shtml](http://tiempolibre.eluniversal.com/2005/09/05/eco_art_05206A.shtml), recuperado: 10.09.05

103 Maringoni, G. (2006, noviembre), *‘Os derrotados na eleição tentam agora ganhar a agenda do governo. Não vão levar!’ Entrevista a Marco Aurélio Garcia, 2a parte* [en línea], disponible en [http://agenciacartamaior.uol.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia\\_id=12803](http://agenciacartamaior.uol.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=12803), recuperado: 28.12.06.

Analizando la situación económica de Venezuela, Medófilo Medina y Margarita López Maya sostienen que la nacionalización del sector petrolero venezolano ha sido “un paso muy importante para retomar una tradición de defensa del interés nacional en ese campo”.<sup>104</sup> Además, resaltan que “El ingreso fiscal de origen petrolero es esencial para la inversión pública en sectores no petroleros y de allí su importancia como dinamizador de la economía y fuente de inversión social”.<sup>105</sup>

## 4. La política económica internacional de los gobiernos de Lula y Chávez

### 4.1 Las propuestas de integración y las relaciones internacionales

A nivel internacional Lula ha asumido un papel de liderazgo en la defensa de los intereses de los países pobres en las negociaciones económicas internacionales. En las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC) —Cancún, 2003— esto se hizo evidente cuando Brasil lideró un grupo de países en desarrollo, llamado el G-20, en su intento de tener una participación más equitativa en las negociaciones internacionales del comercio.<sup>106</sup> Los países del G-20 se negaron a continuar con la ronda de Doha<sup>107</sup> antes de que se escucharan sus demandas, además, fue histórico su papel en las negociaciones, porque fue la primera vez que se logró obtener un apoyo masivo para las demandas de los gobiernos del Sur por parte de las ONG de los países del Norte.<sup>108</sup>

104 Medina, M. y López Maya, M. *op. cit.*, p. 28.

105 *Ibid.*, p. 147

106 Barry, A. (2004), *Can Trade Work for the Poor? The Challenge for UNCTAD* [en línea], disponible en <http://www.opendemocracy.net/content/articles/PDF/1997.pdf>, recuperado: 29.05.06.

107 La ronda de Doha es el nombre puesto a la cuarta conferencia ministerial de la Organización Mundial del Comercio -OMC-, que se llevó a cabo en Doha (Qatar), del 9 al 14 de noviembre de 2001. En dicha conferencia se debatieron propuestas para un acuerdo sobre derechos de propiedad intelectual (TRIPS por sus siglas en inglés), pero al fin no se llegó a ningún acuerdo, por la resistencia de los países en vía de desarrollo (tomado de la página web de la OMC, “Declaration on the TRIPS agreement and public health”, disponible en [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min01\\_e/mindecl\\_trips\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_trips_e.htm), recuperado: 02.01.07).

108 Hurrell, A. y Narlikar, A. (2005), *A New Politics of Confrontation? Developing Countries at Cancún and Beyond* [en línea], disponible en <http://www.law.nyu.edu/kingsburyb/fall05/globalization/Hurrell%20&%20Narlikar,%20Brazil,%20India,%20Global%20South%20Aug%202005%20s.pdf>, recuperado: 29.05.06

Brasil también fue uno de los países que orientó un movimiento para que las empresas farmacéuticas disminuyeran los precios de las medicinas necesarias para portadores del Virus de Inmunodeficiencia Humana VIH o enfermos de Sida, propuesta apoyada por un grupo de países pobres que tienen un gran número de enfermos de Sida entre su población. Si las empresas farmacéuticas no aceptaban la propuesta de disminuir los precios de los medicamentos, los países amenazaron con comenzar una producción de medicamentos genéricos para sustituir las medicinas importadas.<sup>109</sup>

A nivel latinoamericano es importante señalar el papel que asumió el gobierno de Lula en frenar la implementación del Área de Libre Comercio de las Américas -ALCA-, lo que significó un obstáculo a los planes de Estados Unidos en la región. A pesar de que Estados Unidos ha realizado intentos para retomar las negociaciones, no ha sido posible avanzar sustancialmente gracias a la oposición de Brasil.<sup>110</sup> Este último también le ha apostado al fortalecimiento de la Comunidad Suramericana de Naciones, la cual tiene el potencial de servir como base para que Brasil pueda llevar su liderazgo regional a un nivel global, dado que se convertiría en el líder consensuado de América Latina frente al mundo.<sup>111</sup>

Lula ha asumido otro papel internacional que ha tenido fuertes críticas, sobre todo por parte de los diferentes sectores que participan en el Foro Social Mundial: el mandatario brasileño expresa el deseo de ser un puente entre el Foro Social Mundial y el Foro Económico Mundial. Por eso ha participado en las reuniones del Foro Económico Mundial, donde expresa el mensaje de los pobres del mundo frente a los países y empresas más poderosos de la economía mundial.<sup>112</sup>

En el caso de Venezuela se puede percibir que el manejo de las relaciones internacionales, durante el período de la administración de Chávez, se divide en dos etapas marcadas: la primera etapa se inició en 1999, y duró

---

109 BBC MUNDO (2003, 14 de noviembre), "Sida/medicinas: descuento para Brasil" [en línea], disponible en [http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/hi/spanish/science/newsid\\_3270000/3270087.stm](http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/hi/spanish/science/newsid_3270000/3270087.stm), recuperado 01.06.06.

110 Canadian Press (2005, 21 de abril), "Brazil says no to US plan for hemispheric trade" [en línea], disponible en [http://www.bilaterals.org/article.php3?id\\_article=1728](http://www.bilaterals.org/article.php3?id_article=1728), recuperado: 02.06.06.

111 Gudynas, E. (2006, julio-agosto), "Los fantasmas de la integración regional" en *Revista del Sur*, num. 166, [en línea], disponible en <http://www.integracionsur.com/mercosur/GudynasFantasmasIntRegionalRSur166.pdf>, recuperado: 05.12.06

112 Burbach, R. (2005, febrero), "The WSF and the Tale of Two Presidents: Chávez of Venezuela and Lula of Brazil" [en línea], disponible en <http://www.venezuelanalysis.com/articles.php?artno=1367>, recuperado: 10. 02.05.

hasta mediados de 2004. En este período se buscó una política de equilibrio internacional. El segundo momento de la política internacional de Chávez se inicia en noviembre 2004 y corresponde al nuevo mapa estratégico de la Revolución Bolivariana.

La primera etapa se orientó según la lógica del Plan de Desarrollo Económico y Social 2001-2007, donde se definió que la política exterior estaría orientada a “fortalecer la soberanía nacional y promover el mundo multipolar”. Se definieron como metas para la política internacional promover la integración latinoamericana, fortalecer la posición de Venezuela en la economía global, fomentar la democratización de la sociedad internacional e impulsar un nuevo régimen de seguridad integral hemisférica, y cooperación e integración militar en el ámbito regional. La política internacional se definía como:

Una acción internacional multidisciplinaria que se materializa a través de una activa presencia en múltiples frentes, correspondientes a las diversas fachadas en las que actuamos en la escena internacional en virtud de nuestra especificidad como país, que es al propio tiempo caribeño, andino, amazónico, atlántico, en desarrollo, miembro de la Organización de Países Exportadores de Petróleo OPEP e inmerso en un proceso de cambios sociales.<sup>113</sup>

También se impulsó una política internacional “orientada a la búsqueda de nuevos espacios en función de renovados valores políticos, sociales y éticos y a los esfuerzos desplegados para consolidar la integración latinoamericana y avanzar hacia la consecución de una sociedad internacional más democrática, justa y equitativa”.<sup>114</sup>

La segunda etapa de la política exterior de la administración de Chávez se inició con el referendo revocatorio de 2004, y marcó una ruptura con el esquema tradicional de inserción internacional del país. Ahora llegó a ser más importante la consolidación del proyecto revolucionario y la conformación de alianzas estratégicas y geopolíticas junto con un proceso de ideologización del servicio exterior. La meta para la política internacional se convirtió en la construcción de un nuevo sistema multipolar internacional. La estrategia manejada por Venezuela depende mucho del petróleo, elemento clave para forjar nuevas alianzas.<sup>115</sup>

---

113 Libro Amarillo, introducción, memoria y cuenta del Ministerio de Relaciones Exteriores, año 2003, citado en Gonzáles Urrutia, E. (2006, septiembre-octubre), “Las dos etapas de la política exterior de Chávez”, en *Revista Nueva Sociedad*, num. 205, [en línea], disponible en [http://www.nuso.org/upload/articulos/3389\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3389_1.pdf), recuperado: 11.12.06

114 Gonzáles Urrutia, E. (2006, septiembre-octubre), “Las dos etapas de la política exterior de Chávez”, en *Revista Nueva Sociedad*, num. 205, [en línea], disponible en [http://www.nuso.org/upload/articulos/3389\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3389_1.pdf), recuperado: 11.12.06

115 Gonzáles Urrutia, E., *op. cit.*

Dicho país ha asumido un papel importante en la Organización de Países Exportadores de Petróleo -OPEP-, donde ha trabajado por unir a la organización, que se encontraba dividida en el momento en que Chávez llegó al poder. Más importante aun es el que se haya logrado establecer cuotas para la producción, y aumentar así el precio del petróleo. Eso ha sido muy importante para la economía venezolana, dado que le ha otorgado al Estado los recursos necesarios para hacer mayores inversiones sociales.<sup>116</sup>

El proyecto más importante para Chávez en el ámbito de integración internacional es la promoción de la Alternativa Bolivariana para las Américas -ALBA-. Hasta hoy los otros mandatarios que han firmado este acuerdo son Fidel Castro de Cuba y Evo Morales de Bolivia. El Alba es una propuesta antagónica a la de Estados Unidos para la integración americana.<sup>117</sup> Se plantea como un proyecto de integración integral que además del comercio abarcaría los temas de educación, salud, cultura, complementariedad y cooperación. Por su enfoque integral puede incluir no solamente a los Estados, sino también a gobiernos locales y movimientos sociales.<sup>118</sup>

En la misma línea del Alba se encuentra la propuesta del Tratado Comercial de los Pueblos -TCP- presentada por el gobierno boliviano de Evo Morales. El tratado fue firmado por los gobiernos de Bolivia, Cuba y Venezuela en La Habana, en abril 2006.<sup>119</sup> El TCP va en contra de la lógica de los tratados de libre comercio bilaterales que han firmado muchos países latinoamericanos con Estados Unidos; no está a favor de la desregulación, la privatización y la apertura comercial indiscriminada. En su lugar, se plantea una visión diferente acerca del comercio y la inversión, no como fines en sí mismos, sino como herramientas que permitan el desarrollo. Por ende, no se busca la liberalización absoluta de los mercados, sino una política que pueda beneficiar a los pueblos y permitirles la protección de áreas sensibles del mercado interno de cada país. Además, se reconoce el derecho de las naciones a definir sus políticas agrícolas y alimentarias, como también proteger su producción agropecuaria nacional contra la entrada de excedentes de otros países. En el mismo sentido,

---

116 Gundzik, J. P. (2004, julio), *Persverence paying off in Venezuela*, [en línea] disponible en <http://www.ameinfo.com/news/Detailed/42051.html>, recuperado: 27.05.06.

117 Para leer el tratado del Alba, véase la página web <http://www.alternativabolivariana.org>.

118 SELA (2006, noviembre), *La integración alternativa en América Latina* [en línea], disponible en: <http://www.sela.org/sela/prensa.asp?id=8872&step=3>, recuperado: 29.11.06.

119 Los Tiempos (2006), "Bolivia, Venezuela y Cuba firmarán el TCP el día 29" [en línea], disponible en [http://www.nadir.org/nadir/initiativ/agp/free/imf/bolivia/txt/2006/0426peoples\\_trade\\_agreement.html](http://www.nadir.org/nadir/initiativ/agp/free/imf/bolivia/txt/2006/0426peoples_trade_agreement.html), recuperado: 05.12.06.

se reconoce que la mayoría de los servicios básicos deben estar en manos de empresas estatales y no ser entregados al mercado.<sup>120</sup>

Venezuela también ha cambiado su relación con los diferentes bloques comerciales a nivel subregional. En abril de 2006 Chávez anunció que Venezuela se retiraría de la Comunidad Andina de Naciones -CAN-. Esa acción fue el resultado de la firma del tratado de libre comercio de Colombia con Estados Unidos (Tratado de Libre Comercio Colombia- EEUU), algo que según el mandatario venezolano mató a la Comunidad Andina.<sup>121</sup>

Al mismo tiempo anunció que Venezuela ingresaría al Mercado Común del Cono Sur Mercosur, hecho que se concretó en julio de 2006. Según Chávez su participación en el bloque representó colocar "(...) piedras fundamentales para la liberación de Sudamérica, para la concreción de un gran proyecto nacional sudamericano".<sup>122</sup> Después de la incorporación de Venezuela al Mercosur ahora representa el 78% del PBI de América Latina y contiene en sus fronteras el 65% de la población sudamericana.<sup>123</sup>

El gobierno de Chávez se ha caracterizado por aumentar el gasto de la cooperación internacional. Ha invertido en una serie de diversos programas en treinta países. Existen diferentes estimados frente a la cantidad de recursos que ha invertido en la cooperación internacional, pero se trata de una suma entre US\$ 2 mil millones y US\$ 3,6 mil millones al año. A los pobres de Estados Unidos les ha suministrado gas para la calefacción durante la época fría; el año pasado compró la deuda de Argentina por una suma de US\$ 2,5 mil millones, y diariamente manda 100000 barriles de petróleo barato a Cuba, a cambio del envío de médicos cubanos a Venezuela.<sup>124</sup>

En relación con el caso de Brasil, existen dos tendencias analíticas frente a la política exterior y de integración del gobierno de Lula. Un primer grupo sostiene que se trata de una política independiente, y el otro plantea que se está

---

120 Prensa Latina (2006, 10 de mayo), "Explica documento oficial Tratado Comercial entre los Pueblos" [en línea], disponible en [http://www.vanguardia.co.cu/index.php?tpl=design/secciones/lectura/portada-solotexto.tpl.html&newsid\\_obj\\_id=10238](http://www.vanguardia.co.cu/index.php?tpl=design/secciones/lectura/portada-solotexto.tpl.html&newsid_obj_id=10238), recuperado: 05.12.06.

121 El Universal (2006, 21 de abril), "Chávez reitera: Venezuela se va de la Comunidad Andina", [en línea], 21 de abril del 2006, disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/internacional/50021.html>, recuperado: 01.06.06.

122 BBC Mundo (2006, 5 de julio), "Venezuela ya es Mercosur" [en línea], disponible en [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid\\_5143000/5143816.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid_5143000/5143816.stm), recuperado: 06.12.06.

123 *Ibid.*

124 Forero, J. (2006), *Chávez, Seeking Foreign Allies, Spends Billions* [en línea], disponible en <http://www.globalpolicy.org/empire/challenges/competitors/2006/0404chavez.htm>, recuperado: 03.12.06.

consolidando una nueva dependencia. Paulo Alberto de Almeida pertenece al primer grupo, y plantea que la política exterior del mandatario se puede entender como un fortalecimiento de políticas que habían sido implementadas por el gobierno anterior. Sostiene que la mayoría de nuevas iniciativas surgen frente a una mejor coordinación con otros países en desarrollo para mejorar su posición en las negociaciones financieras internacionales. Sin embargo, para De Almeida se trata más bien de una continuación de las políticas del gobierno de Cardoso, pero con una nueva legitimación política.<sup>125</sup>

En oposición a tales planteamientos, Francisco de Oliveira argumenta que Brasil está desarrollando una nueva dependencia del capital internacional que se demuestra a través del interés de atraer nuevas inversiones con nuevos instrumentos financieros internos: fondos de pensiones y sistema bancario, en gran medida dependiente de transacciones de bonos gubernamentales. Plantea De Oliveira que la dependencia de flujos de capital externo solamente sirve para profundizar la crisis del neoliberalismo en la semi-periferia.<sup>126</sup> Esa acumulación de capital en la esfera financiera de la economía también significa que el sector que produce bienes tiene pérdidas; las altas ganancias de los bancos suben los salarios reales, algo que resulta en una reducida oferta de trabajo o una explotación más intensa de los trabajadores.<sup>127</sup>

En el caso de Venezuela también existen dos posiciones frente al análisis de la política de integración internacional de Chávez. Un primer grupo analiza con preocupación la dependencia de la renta petrolera, y el otro señala que dicha política da una oportunidad a Chávez para adelantar su proyecto político a nivel internacional. Robert Collier se ubica dentro del primer enfoque: sugiere que el aumento en los ingresos durante los últimos años ha permitido al mandatario venezolano establecerse como el representante más importante del anti-americanismo<sup>128</sup> en el mundo. Plantea que la ayuda internacional de

---

125 De Almeida, P.R. (2004) *Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula* [en línea], disponible en: <http://www.pralmeida.org/05DocsPRA/1260PExtLula.pdf>, recuperado: 15.12.06.

126 El término semi-periferia se refiere a un concepto desarrollado por analistas como Fernand Braudel e Immanuel Wallerstein para explicar que el mundo está organizado en un sistema capitalista mundial donde existen centros y periferias, con diversos niveles de desarrollo, de acumulación del capital y de poder. La semi-periferia es un grupo de países que se encuentra en una situación intermediaria entre el centro y la periferia, con un papel estabilizador en el sistema global (Tomado de Cabral de Lourenço, A. L. (2005, enero-junio), "Semiperiferia: uma hipótese em discussão" en *Economia e Sociedade*, Campinas, Vol. 14, num. 1, 2005, pp. 177-178).

127 De Oliveira, F (2006, noviembre-diciembre), "Lula in the Labyrinth" en *New Left Review*, num. 42 [en línea], disponible en <http://newleftreview.org/?view=2642>, recuperado: 26.12.06.

128 Por anti-americanismo se entiende una oposición al papel hegemónico de Estados Unidos en el mundo entero. Se rechaza la política y la cultura estadounidense, pero sobre todo la intervención de dicho país en asuntos internos de otros países.



Venezuela ahora es más importante que la de Estados Unidos en la región latinoamericana. También advierte que se trata de inversiones que no tienen sentido económico, pero sirven para aumentar la popularidad de Chávez en la región. Aun cuando Collier muestra que la política exterior de Chávez no tiene mucho apoyo entre sus seguidores, plantea que éste podrá ganar cada vez más apoyo y de esa manera establecer un frente contra Estados Unidos en el mundo entero.<sup>129</sup>

Stuart Munckton, quien pertenece al segundo grupo de investigadores, expresa que el gobierno de Chávez está proponiendo una política de integración que pone a “las personas antes de la ganancia.”<sup>130</sup> A través de sus propuestas para una integración latinoamericana donde se plantea una región sin analfabetismo, sin hambre, y con una repartición más igualitaria de los recursos, como por ejemplo los recursos petrolíferos de Venezuela, propone una integración contraria a la que promueve Estados Unidos. Por ende Munckton resalta la importancia de Chávez como promotor de los intereses de los pobres del mundo en contra de los intereses imperialistas.<sup>131</sup>

#### 4.2 Las políticas de comercio internacional

El valor de las exportaciones de Brasil se duplicó entre 2001 y 2005, y el superávit en la balanza comercial aumentó de US\$ 2,6 hasta US\$ 44,7 mil millones durante el mismo período. Este aumento se debe a las actuales exportaciones de productos de alto valor agregado al mercado estadounidense. Estados Unidos es ahora el principal consumidor de las exportaciones brasileñas de tecnología, como productos de aviación y telecomunicaciones.<sup>132</sup>

Brasil ha aumentado notablemente sus exportaciones, pero este aumento no se ha visto acompañado por un desempeño económico fuerte. Las exportaciones de materias primas siguen siendo importantes para la economía del

129 Collier, R. (2006), *Chávez's Anti-U.S. Fervor. Emerging force among nonaligned nations* [en línea], disponible en <http://www.sfgate.com/cgi-bin/article.cgi?file=/c/a/2006/09/21/MNGPDL9LS51.DTL>, recuperado: 26.12.06

130 El lema “People before profits” ha sido usado por el movimiento antiglobalización para explicar qué tipo de cambios busca en la sociedad.

131 Munckton, S. (2006, 21 de agosto), “Chávez's Revolution in Foreign Policy” en *Green Left Online*, New South Wales [en línea], disponible en <http://www.worldpress.org/Americas/2462.cfm#down>, recuperado: 26.12.06

132 Programa Cono Sur sustentable (2003), *Comercio y Sustentabilidad en el Cono Sur* [en línea], disponible en [http://www.boell-latinoamerica.org/download\\_es/comercioysustentabilidad.pdf](http://www.boell-latinoamerica.org/download_es/comercioysustentabilidad.pdf), recuperado: 26.12.06.

país; además, se ha diversificado el destino de las mismas, lo que implica una mayor atención a los bloques económicos fuera de América Latina. Su política hacia el Mercosur se ha visto afectada por esos intereses contradictorios, y por ende no ha trabajado en función de incorporar nuevos miembros plenos, sino que ha promovido una expansión basada en acuerdos económicos agregando miembros asociados.<sup>133</sup>

Como ya se ha mencionado, a partir de los años ochenta Brasil ha desempeñado un papel muy importante en la integración regional, y la administración de Lula ha seguido las propuestas de integración regional sugeridas por su predecesor, Fernando Henrique Cardoso. Además, ha puesto más atención a su relación con otras naciones del Sur, como China, India y Sudáfrica. En 2003 se inauguró el Foro de Diálogo (India, Brasil y Sudáfrica) IBSA. El foro plantea como tarea primordial la integración entre sus tres países y un aumento en las relaciones comerciales entre sus tres bloques subregionales. Su propósito político es avanzar en una agenda alternativa de asuntos mundiales y redefinir el sentido de la globalización para responder mejor a las necesidades de los países en desarrollo. En términos de aumentar el intercambio entre los países, la meta es incrementarlo de US\$ 4,6 mil millones a US\$ 10 mil millones en 2007.<sup>134</sup>

Para Brasil es importante avanzar con la Iniciativa en Infraestructura Regional de Sur América (IIRSA), con el objetivo de conseguir la infraestructura y el acceso a puertos de salida necesarios para aumentar sus exportaciones de carne vacuna, hierro y soya. Esos son los intereses que explican la vinculación de Brasil con los países de la Comunidad Andina de Naciones CAN y la definición de la Comunidad Sudamericana de Naciones alrededor de la IIRSA. Brasil no sólo ha apoyado la IIRSA, sino que en muchas ocasiones ha pagado las obras, muchas de las cuales buscan asegurar las vías de salida para sus productos, tratando de mejorar su inserción en el mundo globalizado, y no necesariamente de aumentar la vinculación recíproca entre Brasil y las naciones vecinas.<sup>135</sup>

---

133 Gudynas, E. (2006, agosto), "Disputas comerciales y énfasis exportador. Los vaivenes de la integración regional", en *Peripecias*, num. 8, [en línea], disponible en <http://www.peripecias.com/integracion/GudynasVaivenesComerciales.html>, recuperado: 02.01.07

134 (2004, marzo) "India, Brazil, South Africa Strengthen South-South Cooperation". *Bridges. Weekly Trade News Digest*, Vol. 8, num. 9, [en línea], disponible en <http://www.ictsd.org/weekly/04-03-10/story3.htm>, recuperado: 20.12.06.

135 Gudynas, E., *op. cit.*

Aunque las relaciones con Estados Unidos son buenas, Brasil ha tenido problemas con la Unión Europea frente a las demandas realizadas a los países ricos para que dejen de subsidiar sus exportaciones agrícolas. En la cumbre de la OMC en Hong-Kong, la Unión Europea exigía a los países del G-20 que hicieran concesiones en los sectores de servicios y productos manufacturados, igual de sustanciales a las que esperaban obtener en materia agrícola, planteamiento no fue bien visto por Brasil. En la apertura de la Sexta Conferencia Ministerial de la OMC el canciller brasileño Amorim en su discurso se caracterizó por su dureza y agresividad, como el máximo exponente del maximalismo de principios en contra de las políticas de la Unión Europea. Amorim, en clara referencia a la Unión Europea, acusó a los países ricos de “intentar vender al resto del mundo una Ronda barata”, agregando que “después de tantos años – ¿debería decir décadas o siglos? – resquicios de feudalismo permanecieron junto a otras formas de privilegios inaceptables”.<sup>136</sup>

Como ya se ha mencionado, la política internacional de Venezuela se ve marcada por su compleja relación con Estados Unidos y sus intentos de establecer otros bloques de poder para contrarrestar la hegemonía norteamericana. En el terreno del comercio internacional se ha traducido en una serie de propuestas de acuerdos de integración con diferentes países del sur. Los recursos petroleros le ha permitido a Chávez diseñar grandes convenios de intercambio con países que necesitan importar el crudo.<sup>137</sup> Petroamérica, es una propuesta impulsada por Venezuela para la integración energética del continente, según PDVSA “enmarcada en la Alternativa Bolivariana para la América (ALBA) y fundamentada en los principios de solidaridad y complementariedad de los países en el uso justo y democrático de los recursos en el desarrollo de sus pueblos”.<sup>138</sup> La idea central de la propuesta es aprovechar la complementariedad económica y social para compensar las asimetrías regionales.

---

136 Allyón, B. (2006), *La política exterior del gobierno Lula y las relaciones de Brasil con la Unión Europea* [en línea], disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/915.asp>, recuperado: 19.12.06.

137 Gobierno Bolivariano de Venezuela (2005), *Cumbre de jefes de estado y de gobiernos del Caribe-Petrolcaribe* [en línea], disponible en [http://portal.gobiernoenlinea.ve/misc-view/sharedfiles/Instalacion\\_Cumbre\\_Petrolcaribe\\_06sep2005.pdf](http://portal.gobiernoenlinea.ve/misc-view/sharedfiles/Instalacion_Cumbre_Petrolcaribe_06sep2005.pdf), recuperado: 01.06.06 y (2005), *Clausura de la XXIX cumbre de Mercosur*, [en línea], disponible en [http://portal.gobiernoenlinea.ve/misc-view/sharedfiles/Clausura\\_XXIX\\_Cumbre\\_Mercosur\\_09dic2005.pdf](http://portal.gobiernoenlinea.ve/misc-view/sharedfiles/Clausura_XXIX_Cumbre_Mercosur_09dic2005.pdf), recuperado: 01.06.06

138 Ministerio de Energía y Petróleo de Venezuela. (2005), *Petroamérica* [en línea], disponible en [http://www.pdvsa.com/index.php?tpl=interface.sp/design/readmenu princ.tpl.html&newsid\\_temas=46](http://www.pdvsa.com/index.php?tpl=interface.sp/design/readmenu princ.tpl.html&newsid_temas=46), recuperado: 11.12.06.

En Petroamérica confluyen tres iniciativas subregionales: Petrosur, donde participan Argentina, Brasil, Venezuela y Uruguay; Petroandina, propuesta hecha a los países de la CAN; y Petrocaribe, donde participan los 14 países de la región caribeña. La propuesta se desarrolla a través de negociaciones entre los diferentes Estados, iniciativas conjuntas por regiones y también acuerdos bilaterales entre instituciones y/o empresas de los Estados. Se establecen acuerdos de cooperación en materias como suministro de crudo y productos; diseño y operación conjunta de refinerías; comercialización conjunta de crudo y otros productos; y la exploración y explotación conjunta de petróleo y gas. Los acuerdos se materializarían a través de la integración de las empresas energéticas estatales de América Latina y el Caribe.<sup>139</sup>

Más allá del mercado latinoamericano, Chávez ha realizado varios intentos para promover la diversificación del mercado del petróleo venezolano. En ese sentido ha firmado tratados con varios países, entre ellos Belarús, Rusia, Irán y Vietnam. En Belarús no se firmó ningún acuerdo: la visita sirvió para que Chávez apoyara al presidente belaruso, fuertemente criticado por los gobiernos occidentales. Con Rusia, Chávez firmó acuerdos para compras de armas, incluyendo aviones y helicópteros. Con Irán, estableció acuerdos para el apoyo mutuo en disputas con Estados Unidos, además de que la empresa estatal petrolera iraní invertiría en la exploración de nuevos yacimientos petrolíferos en Venezuela. Los dos países construirán una nueva refinería en Indonesia. Con Vietnam, el presidente venezolano ha impulsado una cooperación económica en materia de petróleo, gas y agricultura.<sup>140</sup>

Los analistas que estudian la política comercial de Brasil, hacen hincapié en cómo el interés de fortalecer los vínculos Sur-Sur han resultado en relaciones complicadas con otros bloques regionales, y que el país no está aprovechando las posibilidades para diversificar sus exportaciones. Analizando el desempeño comercial de Brasil, Bruno Allyón plantea que la administración de Lula ha mostrado un desinterés por Europa y que las diferentes acciones impulsadas por su administración dentro de la OMC y otros ámbitos, han resultado en un empeoramiento en la relación entre Brasil y Europa. Según Allyón el enfoque en las relaciones Sur-Sur mantenido por el gobierno de Brasil, en detrimento de la profundización de las relaciones con Europa, ha fomentado la línea de confrontación de la política externa brasileña. Adicionalmente, sostiene que

---

139 *Ibíd.*

140 Hansen, S. (2006), *Hugo Chávez's World Tour* [en línea], disponible en: [http://www.cfr.org/publication/11285/hugo\\_chavezs\\_world\\_tour.html](http://www.cfr.org/publication/11285/hugo_chavezs_world_tour.html), recuperado: 18.12.06.

la actuación de Brasil liderando el G-20 resultó en un rechazo por parte de los países europeos, que vieron como imposibles las demandas hechas por el G-20. Como consecuencia de la actuación de Brasil en la reunión de la OMC en Cancún (2003), las negociaciones entre el Mercosur y la Unión Europea se paralizaron.<sup>141</sup>

Volviendo al caso de Venezuela, los analistas resaltan la importancia del petróleo en la agenda comercial internacional de Chávez y los problemas que resultan de esa dependencia. El investigador estadounidense Michael A. Weinstein afirma que la relación entre Estados Unidos y Venezuela se rige por el petróleo. Como Venezuela vende el 60% de su producción petrolera a Estados Unidos, Washington tiene claro que es difícil cambiar el régimen en Caracas. Según Weinstein la política de Chávez es diversificar el mercado del petróleo venezolano para depender menos del mercado estadounidense. Además, intenta hacer acuerdos directamente con los gobiernos, y no con las empresas privadas. Sostiene Weinstein que el problema se debe a que los nuevos socios no siempre tienen la capacidad de refinar el crudo pesado de Venezuela. Concluye que el futuro de la industria petrolera venezolana es muy incierta, y por ende el futuro del proyecto antihegemónico bolivariano también, pero que con la iniciativa de Chávez de consolidar su proyecto por muchos frentes simultáneamente, sería posible que su revolución ganara más fuerza.<sup>142</sup>

## Conclusiones

A través del análisis de las reformas económicas de los gobiernos de Chávez y Lula se destacaron unas diferencias importantes y elementos en común. A nivel interno, y en su relación con las instituciones financieras internacionales, resalta que los dos gobiernos continúan pagando sus deudas con el FMI, aunque Chávez mantiene un discurso mucho más hostil contra las IFIS, en relación con su homólogo brasileño. En términos económicos, lo significativo es que ambos países han pagado sus deudas sin intentar renegociar las condiciones del reembolso.

---

141 Allyón, B., *op. cit.*

142 Weinstein, M. A. (2005), *Venezuela's Hugo Chavez Makes His Bid for a Bolivarian Revolution* [en línea], disponible en: [http://www.pinar.com/report.php?ac=view\\_report&report\\_id=285](http://www.pinar.com/report.php?ac=view_report&report_id=285), recuperado: 18.12.06.

En el tema de los programas sociales, ambos gobiernos han implementado programas de mayor impacto que los gobiernos anteriores, pero sobresale que los programas no han solucionado los problemas profundos que generan pobreza y hambre en estos países; por consiguiente, cabe preguntarse si los programas establecidos pueden cambiar las condiciones de los pobres de salir de la pobreza, o si solamente se tratan de programas que aseguran que los pobres por lo menos coman.

A nivel de reformas internas, los gobiernos se diferencian en el manejo de las privatizaciones y las nacionalizaciones. Lula no continuó con el programa de privatizaciones que llevó a cabo su predecesor Fernando Henrique Cardoso, pero tampoco participó en las iniciativas de devolver al control nacional las empresas estratégicas que habían sido privatizadas. Chávez, por su parte, nacionalizó la industria más importante del país y le devolvió al pueblo venezolano el poder de redistribuir la renta petrolera a través de los presupuestos estatales.

A nivel nacional, se puede resumir que Lula no implementó una política que rompiera con las ideas planteadas en el Consenso de Washington, mientras que las nacionalizaciones de Chávez apuntan hacia una lógica diferente al mismo. El desempeño interno de las dos administraciones en materia de privatizaciones y nacionalizaciones es distinto, con resultados diversos.

A nivel internacional, los dos gobiernos cuestionaron la lógica neoliberal implementada en la región latinoamericana desde Washington. Ambos gobiernos tienen una política internacional muy activa, se han caracterizado por organizar a los países que representan una contraposición a las naciones más poderosas, ya sea en las negociaciones de la OMC o en la OPEP. En sus políticas comerciales Lula y Chávez fortalecieron los lazos con los mercados latinoamericanos, pero en adición buscaron nuevos mercados para sus exportaciones.

Los países se distinguen en el ámbito internacional sobre todo por las relaciones que mantienen con Estados Unidos. A pesar de que Lula ha frenado proyectos grandes como el ALCA, conserva una relación amistosa con Washington. El caso de Chávez es distinto: Venezuela y Estados Unidos tienen una complicada relación donde predominan las acusaciones mutuas. Brasil y Venezuela siguen dependiendo del mercado estadounidense, así como Estados Unidos depende de los productos de esos países, sobre todo del petróleo venezolano.

No es un problema en sí, necesariamente, el que los países dependan del mercado estadounidense para vender sus productos, sino que la depen-

dencia del mercado se mezcla con el interés de Estados Unidos de imponer su programa político en la región, y por ende se crea la posibilidad de que dicho país promueva otros intereses a través de una dependencia comercial de Brasil y Venezuela.

Las diferencias en los resultados obtenidos por Brasil y Venezuela demuestran la importancia de la gestión y voluntad política de impulsar cambios de fondo. Brasil es un país que económicamente está en condiciones de tomar sus propias decisiones. Gracias a su fuerte economía puede generar un espacio de maniobra política que no ha sido desarrollada plenamente. En el caso de Venezuela, con una economía menos diversificada y dependiente sobre todo de un recurso natural específico, los cambios más profundos hay que explicarlos desde un proyecto político más consolidado y una voluntad política más fuerte, por ende los cambios sustanciales en las economías comparadas dependen de la voluntad o coraje político. Se puede afirmar que en la práctica es difícil romper con la lógica neoliberal a pesar de ser el mandato popular que llevó a los gobiernos alternativos al poder.

Aunque ninguna de las dos naciones ha roto de una manera contundente con la lógica del Consenso de Washington, ambas han impulsado debates a nivel interno e internacional sobre la manera de pensar la política, el tamaño del Estado y su papel en la sociedad, y la necesidad de cambiar las condiciones socioeconómicas de las grandes capas de la población que todavía siguen viviendo en un estado de miseria.

Los gobiernos alternativos llevan poco tiempo en el poder, y han tenido que enfrentar a poderosos opositores, en el caso de Brasil, sobre todo los organismos financieros internacionales, y en el caso de Venezuela las elites nacionales ligados al sector petrolero. En consecuencia hay que reconocer los retos grandes que afrontaron y que van seguir afrontando si quieren optar por cambios más sustanciales en la organización social y económica de las sociedades que gobiernan. Respetando los límites de la categoría analítica aplicada, es difícil concluir que ambos gobiernos comparados hacen parte de la nueva izquierda.

Lula, a nivel interno continúa con un programa neoliberal. Chávez, a su vez, ha recuperado el papel proactivo del Estado en la economía, proponiendo alternativas políticas que rompan con la lógica del Consenso, al interior del país.

A nivel internacional Lula ha generado debates que cuestionan algunos elementos del orden establecido, pero sin abordar el modelo neoliberal como tal; ha desempeñado una política independiente, pero salvo algunos casos, no

ha cuestionado los espacios existentes para las negociaciones internacionales, y por ende no ha debatido a fondo la lógica neoliberal. De esta manera sería difícil reconocerlo como un gobierno de la nueva izquierda latinoamericana. En cambio, Chávez ha entrado en confrontación abierta con Estados Unidos, implementado propuestas de integración, basadas en valores contrarios a los del libre comercio defendidos desde Washington.

En conclusión, el gobierno de Chávez se ubica dentro de la tendencia de “la nueva izquierda latinoamericana” pero en el caso de Brasil, Lula no responde con los postulados teóricos de la nueva corriente de izquierda.

La presente investigación demuestra algunos de los límites que existen para elaborar proyectos alternativos en el mundo contemporáneo. Es importante señalar que existen muchas barreras internacionales, las cuales dificultan la construcción de esos proyectos políticos. Después del derrumbe del bloque soviético y la capitulación incondicional de China al mercado capitalista, no existen referencias con el poder suficiente para contrarrestar la dominación estadounidense neoliberal. Aun con los intentos de organizar a los países del Sur en grupos como el G-20, o de los países productores de petróleo, OPEP, esas organizaciones difícilmente podrán llegar a tener el poder necesario para respaldar regímenes contrahegemónicos. Los países que quieren optar por una vía distinta al neoliberalismo se encuentran solos, teniendo que defenderse de la misma manera contra los ataques externos. La influencia de Estados Unidos no se limita solamente a la esfera económica, sino que es una dominación la cual abarca todos los ámbitos políticos y sociales. Esas condiciones hacen difícil los cambios políticos y sociales profundos. Aunque los dos países comparados en este trabajo son de los más fuertes de América Latina, eso no les quita la condición de ser países en desarrollo y por ende dependientes de las decisiones tomadas por países más poderosos, sobre todo por Estados Unidos.

El balance de los logros de los gobiernos alternativos puede ser cuestionable, pero existen elementos que no se pueden menospreciar, como por ejemplo la esperanza que han despertado en grupos menos privilegiados, dejados a su suerte por los programas de ajuste estructural y la lógica fría del neoliberalismo, siendo ahora reconocidos nuevamente como sujetos políticos. A pesar de que los resultados de las implementaciones de las reformas económicas en los países alternativos no responden a las expectativas generadas por parte del pueblo hacia los mandatarios, son ellos los principales defensores de la construcción de sociedades libres de la imposición neoliberal.



## Referencias bibliográficas

- Allyón, B. (2006), *La política exterior del gobierno Lula y las relaciones de Brasil con la Unión Europea* [en línea], disponible en <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/915.asp>, recuperado: 19.12.06.
- Avritzer, L. (2005), "El Ascenso del Partido de los Trabajadores en Brasil: la democracia y la distribución participativas como alternativas al neoliberalismo" en Rodríguez Garavito, C. A.; Barrett, P. A. y Chávez, D. (eds.), *La nueva izquierda en América Latina. Sus orígenes y trayectoria futura*, Bogotá, Norma, pp. 69-96.
- Barry, A. (2004), *Can Trade Work for the Poor? The Challenge for UNCTAD*, [en línea], disponible en <http://www.opendemocracy.net/content/articles/PDF/1997.pdf>, recuperado: 29.05.06.
- BBC Mundo (2006, 5 de julio), "Venezuela ya es Mercosur", [en línea], disponible en [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid\\_5143000/5143816.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid_5143000/5143816.stm), recuperado: 06.12.06.
- . (2003, 14 de noviembre), "SIDA/medicinas: Descuento para Brasil", [en línea], disponible en [http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/hi/spanish/science/newsid\\_3270000/3270087.stm](http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/hi/spanish/science/newsid_3270000/3270087.stm), recuperado 01.06.06
- . (2001, 8 de agosto), *¿Qué es el riesgo país?* [en línea], disponible en [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid\\_1481000/1481110.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid_1481000/1481110.stm), recuperado: 21.12.06.
- Bergquist, C. (1988), *Los trabajadores en la historia latinoamericana. Estudios comparativos de Chile, Argentina, Venezuela y Colombia*, Bogotá, Siglo XXI.
- BID Banco Interamericano de Desarrollo. (2006), "Country Indicators Brazil" [en línea], disponible en [http://www.iadb.org/countries/indicators.cfm?language=English&id\\_country=BR&pLanguage=ENGLISH&pCountry=BR&parid=8#](http://www.iadb.org/countries/indicators.cfm?language=English&id_country=BR&pLanguage=ENGLISH&pCountry=BR&parid=8#), recuperado: 28.11.06.
- . (2006), "Country Indicators Venezuela" [en línea], disponible en [http://www.iadb.org/countries/indicators.cfm?language=English&id\\_country=VE&pLanguage=ENGLISH&pCountry=VE&parid=8](http://www.iadb.org/countries/indicators.cfm?language=English&id_country=VE&pLanguage=ENGLISH&pCountry=VE&parid=8), recuperado: 28.11.06
- Boron, A. A. (2005), "La izquierda latinoamericana a comienzos del siglo XXI: promesas y desafíos" en Rodríguez Garavito, C. A., Barrett, P. S. y Chávez, D. (eds.), *La nueva izquierda en América Latina. Sus orígenes y trayectoria futura*, Bogotá, Norma, pp. 405-434.
- Bowman, B. y Stone, B. (2006, julio-agosto), "Venezuela's Cooperative Revolution. An economic experiment is the hidden story behind Chávez's 'Bolivarian Revolution'", en *Dollars & Sense* [en línea], disponible en <http://www.dollarsandsense.org/archives/2006/0706bowmanstone.html>, recuperado: 02.12.06.

- Burbach, R. (2005), *The WSF and the Tale of Two Presidents: Chávez of Venezuela and Lula of Brazil* [en línea], <http://www.venezuelanalysis.com/articles.php?artno=1367>, recuperado: 10.02.05
- Buxton, J. (2003), "Política económica y ascenso de Hugo Chávez al poder" en Ellner, S. y Hellinger, D. (eds.), *La política venezolana en la época de Chávez. Clases, polarización y conflicto*, Caracas, Nueva Sociedad, pp. 145-166.
- Canadian Press (2005, abril), "Brazil says no to US plan for hemispheric trade" [en línea], disponible en [http://www.bilaterals.org/article.php3?id\\_article=1728](http://www.bilaterals.org/article.php3?id_article=1728), recuperado: 02.06.06.
- Camejo, Y. (2002, septiembre-diciembre), "Estado y mercado en el proyecto nacional-popular bolivariano" en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Vol. 8, num. 3 [en línea], disponible en <http://168.96.200.17/ar/libros/venezuela/rvecs/3.2002/comejo.doc>, recuperado: 18.09.2006
- Carim, F. J. y Fihlo, F. F. (2004), *President Lula at the First Third of His Term* [en línea], disponible en [http://www.ie.ufrj.br/moeda/pdfs/president\\_lula\\_at\\_the\\_first\\_third\\_of\\_his\\_term.pdf](http://www.ie.ufrj.br/moeda/pdfs/president_lula_at_the_first_third_of_his_term.pdf), recuperado: 27.05.06.
- Centro de Información y Documentación Empresarial sobre Iberoamérica (2001), *Brasil. La economía. Evolución reciente* [en línea], disponible en <http://www.cideiber.com/infopaises/Brasil/bra0301.html>, recuperado: 28.11.06.
- Collier, R. B. y Collier, D. (1991), *Shaping the Political Arena*, Indiana, Notre Dame University Press.
- Collier, R. (2006), *Chávez's Anti-U.S. Fervor. Emerging force among nonaligned nations* [en línea], disponible en <http://www.sfgate.com/cgi-bin/article.cgi?file=/c/a/2006/09/21/MNGPDL9LS51.DTL>, recuperado: 26.12.06.
- De Almeida, P. R. (2004), *Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula* [en línea], disponible en: <http://www.pralmeida.org/05DocsPRA/1260PExtLula.pdf>, recuperado: 15.12.06.
- De Oliveira, F. (2006, nov-dic), "Lula in the Labyrinth", en *New Left Review*, num. 42 [en línea], disponible en <http://newleftreview.org/?view=2642>, recuperado: 26.12.06.
- De Sotomayor Reina, C. A. (s.f.) *¿Qué es el pensamiento único?* [en línea], disponible en: <http://www.uned.es/ntedu/espanol/master/primer/modulos/tecnologia-y-sociedad/pensamiento-unico.htm>, recuperado: 03.01.07.
- De Sousa Santos, B. (2005), "Una izquierda con futuro" en Rodríguez Garavito, C. A.; Barrett, P. S. y Chávez, D. (eds.), *La nueva izquierda en América Latina. Sus orígenes y trayectoria futura*, Bogotá, Norma, pp. 437- 457.
- El Universal. (2006, 21 de abril), "Chávez reitera: Venezuela se va de la Comunidad Andina" [en línea], disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/internacional/50021.html>, recuperado: 01.06.06.

- \_\_\_\_\_. (2005, 5 de septiembre), *Camino al socialismo del siglo XXI* [en línea], disponible en [http://tiempolibre.eluniversal.com/2005/09/05/eco\\_art\\_05206A.shtml](http://tiempolibre.eluniversal.com/2005/09/05/eco_art_05206A.shtml), recuperado: 10.09.05.
- Faletto, E. y Cardoso, F. H. (1970), *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI.
- Flannigan, P. (2004, junio), *Lula, Brazil and the Future of the Left* [en línea], disponible en <http://www.socialistdemocracy.org/Brazil/BrazilChapter3.htm>, recuperado: 02.01.07.
- Forero, J. (2006), *Chávez, Seeking Foreign Allies, Spends Billions* [en línea], disponible en <http://www.globalpolicy.org/empire/challenges/competitors/2006/0404chavez.htm>, recuperado: 03.12.06.
- Fung, A. y Olin Wright, E. (2003), *Democracia en profundidad. Nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- Gobierno Bolivariano De Venezuela (2006), "Cinco polos para una nueva república" [en línea], disponible en [http://www.mpd.gov.ve/prog-gob/pg\\_eqeco.htm](http://www.mpd.gov.ve/prog-gob/pg_eqeco.htm), recuperado: 27.05.06.
- \_\_\_\_\_. (2006), "Gobierno en línea: misiones" [en línea], disponible en <http://portal.gobiernoenlinea.ve/miscelaneas/misiones.html>, recuperado: 01.06.06.
- \_\_\_\_\_. (2005), "Cumbre de jefes de Estado y de gobiernos del Caribe-Petrocaribe" [en línea], disponible en [http://portal.gobiernoenlinea.ve/misc-view/sharedfiles/Instalacion\\_Cumbre\\_Petrocaribe\\_06sep2005.pdf](http://portal.gobiernoenlinea.ve/misc-view/sharedfiles/Instalacion_Cumbre_Petrocaribe_06sep2005.pdf), recuperado: 01.06.06.
- \_\_\_\_\_. (2005), "Clausura de la XXIX cumbre de Mercosur" [en línea], disponible en [http://portal.gobiernoenlinea.ve/miscview/sharedfiles/Clausura\\_XXIX\\_Cumbre\\_Mercosur\\_09dic2005.pdf](http://portal.gobiernoenlinea.ve/miscview/sharedfiles/Clausura_XXIX_Cumbre_Mercosur_09dic2005.pdf), recuperado: 01.06.06.
- González Urrutia, E. (2006, septiembre-octubre), "Las dos etapas de la política exterior de Chávez", en *Revista Nueva Sociedad*, num. 205 [en línea], disponible en [http://www.nuso.org/upload/articulos/3389\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3389_1.pdf), recuperado: 11.12.06.
- Gudynas, E. (2006, agosto), "Disputas comerciales y énfasis exportador. Los vaivenes de la integración regional" en *Peripecias*, num. 8 [en línea], disponible en <http://www.peripecias.com/integracion/GudynasVaivenesComerciales.html>, recuperado: 02.01.07.
- \_\_\_\_\_. (2006, julio-agosto), "Los fantasmas de la integración regional" en *Revista del Sur* N° 166 [en línea], disponible en <http://www.integracionsur.com/mercosur/GudynasFantasmasIntRegionalRSur166.pdf>, recuperado: 05.12.06.
- Gundzik, J. P. (2004, julio), *Persverence paying off in Venezuela* [en línea], disponible en <http://www.ameinfo.com/news/Detailed/42051.html>, recuperado: 27.05.06.

- Hansen, S. (2006), *Hugo Chávez's World Tour* [en línea], disponible en [http://www.cfr.org/publication/11285/hugo\\_chavez\\_s\\_world\\_tour.html](http://www.cfr.org/publication/11285/hugo_chavez_s_world_tour.html), recuperado: 18.12.06.
- Hawkins, K. A. y Hansen, D. R. (2006), "Dependent Civil Society. The Círculos Bolivarianos in Venezuela" en *Latin American Research Review*, Vol. 41, num. 1, pp. 102-132.
- Hirst, M. *History of Brazilian Diplomacy. Military Governments (1964-85)* [en línea], disponible en [http://www2.mre.gov.br/acs/diplomacia/ingles/h\\_diplom/intr001.htm](http://www2.mre.gov.br/acs/diplomacia/ingles/h_diplom/intr001.htm), recuperado: 02.01.07.
- Hurrell, A. y Narlikar, A. (2005), *A New Politics of Confrontation? Developing Countries at Cancún and Beyond* [en línea], disponible en <http://www.law.nyu.edu/kingsburyb/fall05/globalization/Hurrell%20&%20Narlikar,%20Brazil,%20India,%20Global%20South%20Aug%202005%20s.pdf>, recuperado: 29.05.06.
- IFIS Latin American Monitor (2005, noviembre 9), *Most part of Latin American Budgets are Conditioned Upon Debt Payment* [en línea], disponible en <http://ifis.choike.org/informes/188.html>, recuperado: 29.11.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada -IPEA- (2006, junio) en *Economic Quarterly* [en línea], disponible en <http://www.ipea.gov.br/>, recuperado: 25.08.06.
- Inter-American Development Bank (2006), "Country Indicators Venezuela" [en línea], disponible en: [http://www.iadb.org/countries/indicators.cfm?language=English&id\\_country=VE&pLanguage=ENGLISH&pCountry=VE&parid=8](http://www.iadb.org/countries/indicators.cfm?language=English&id_country=VE&pLanguage=ENGLISH&pCountry=VE&parid=8), recuperado: 25.09.06.
- Jakobskind, M. A. (2006), "Frei Betto rompe el silencio. El tábano del poder" en *Brecha*, num. 1057 [en línea], disponible en: <http://www.brecha.com.uy/ShowNews.asp?Topic=2&NewsID=3777&IdEdition=49>, recuperado: 13.12.06.
- Kohan, N. (ed.) (2006), *Vidas rebeldes. Antonio Gramsci*, Melbourne, Ocean Press.
- Kozloff, N. (2006), *Hugo Chávez. Oil, Politics, and the Challenge to the U.S.*, New York, Palgrave Macmillan.
- Lander, E. (2005), "Izquierda y populismo: alternativas al neoliberalismo en Venezuela" en Garavito Rodríguez, C. A.; Barrett, P. A. y Chávez, D. (eds.), *La nueva izquierda en América Latina. Sus orígenes y trayectoria futura*, Bogotá, Norma, pp. 99-145.
- López Maya, M. y Lander, L. E. (2001), "Ajustes, costos sociales y la agenda de los pobres en Venezuela: 1984-998" en Sader, E. (comp.), *El ajuste estructural en América Latina. Costos sociales y alternativas*, Buenos Aires, CLACSO.
- Los Tiempos (2006), "Bolivia, Venezuela y Cuba firmarán el TCP el día 29" [en línea], disponible en [http://www.nadir.org/nadir/initiativ/agp/free/imf/bolivia/txt/2006/0426peoples\\_trade\\_agreement.html](http://www.nadir.org/nadir/initiativ/agp/free/imf/bolivia/txt/2006/0426peoples_trade_agreement.html), recuperado: 05.12.06.

- Mainwaring, S. (1999), *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization. The Case of Brazil*, Stanford, Stanford University Press.
- Maringoni, G. (2006, 10 de noviembre), 'Os derrotados na eleição tentam agora ganhar a agenda do governo. Não vão levar!' *Entrevista a Marco Aurélio Garcia, 2a parte* [en línea], disponible en [http://agenciartamainor.uol.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia\\_id=12803](http://agenciartamainor.uol.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=12803), recuperado: 28.12.06.
- Marsdal, M. E. y Wold, B. (2005), *Tredje venstre. For en radikal individualisme*, Oslo.
- Medina, M. y López Maya, M. (2003), *Venezuela: Confrontación social y polarización política*, Bogotá, El Áncora.
- Ministerio de Energía y Petróleo de Venezuela (2005), "Petroamérica" [en línea], disponible en [http://www.pdvsa.com/index.php?tpl=interface.sp/design/readmenuprinc.tpl.html&newsid\\_temas=46](http://www.pdvsa.com/index.php?tpl=interface.sp/design/readmenuprinc.tpl.html&newsid_temas=46), recuperado: 11.12.06.
- Misión Barrio Adentro (2006), *La misión avanza* [en línea], disponible en <http://www.barrioadentro.gov.ve/>, recuperado: 29.11.06.
- Munckton, S. (2006), "Chávez's Revolution in Foreign Policy" en *Green Left Online* [en línea], disponible en <http://www.worldpress.org/Americas/2462.cfm#down>, recuperado: 26.12.06.
- Penfold-Becerra, M. (2006), *Clientelism and Social Funds: Empirical Evidence from Chávez's "Misiones" Programs In Venezuela* [en línea], disponible en [http://siteresources.worldbank.org/INTDECINEQ/Resources/11492081147789289867/IIIWB\\_Conference\\_Clientelism\\_and\\_Social\\_FundsREVISED.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTDECINEQ/Resources/11492081147789289867/IIIWB_Conference_Clientelism_and_Social_FundsREVISED.pdf), recuperado: 03.12.06.
- Petras, J. y Veltmeyer, H. (2005), *Social Movements and State Power. Argentina, Brazil, Bolivia, Ecuador*, London, Pluto Press.
- Prensa Latina. (2006, 10 de mayo), "Explica documento oficial Tratado Comercial entre los Pueblos" [en línea], disponible en [http://www.vanguardia.co.cu/index.php?tpl=design/secciones/lectura/portadasolotexto.tpl.html&newsid\\_obj\\_id=10238](http://www.vanguardia.co.cu/index.php?tpl=design/secciones/lectura/portadasolotexto.tpl.html&newsid_obj_id=10238), recuperado: 05.12.06.
- Programa Cono Sur sustentable (2003), *Comercio y sustentabilidad en el Cono Sur* [en línea], disponible en [http://www.boell-latinoamerica.org/download\\_es/comerciosustentabilidad.pdf](http://www.boell-latinoamerica.org/download_es/comerciosustentabilidad.pdf), recuperado: 26.12.06.
- Rede Brasil Sobre Instituições Financeiras Multilaterals. (2005, noviembre), *Who owes who?: External Financing in Lula's Administration* [en línea], disponible en [http://www.choike.org/documentos/debt\\_redebr.pdf](http://www.choike.org/documentos/debt_redebr.pdf), recuperado: 29.11.06.
- Reyes Ato, I. (2006, 17 de octubre), *Lula: El triunfo de la izquierda en Brasil* [en línea], disponible en [http://www.elregionalpiura.com.pe/archivonoticias2006/octubre\\_2006/octubre\\_17/articulo\\_ireyes17102006.htm](http://www.elregionalpiura.com.pe/archivonoticias2006/octubre_2006/octubre_17/articulo_ireyes17102006.htm), recuperado: 15.12.06.

- Rodríguez Garavito, C. A. y Barrett, P. S. (2005), "¿La utopía revivida?" en Rodríguez Garavito, C. A.; Barrett, P. S. y Chávez, D. (eds.), *La nueva izquierda en América Latina. Sus orígenes y trayectoria futura*, Bogotá, Norma, pp. 15-65.
- Ruiz Díaz, H. y Toussaint, E. (2004, abril), *Deuda externa y auditoría (IV)* [en línea], disponible en [http://www.lainsignia.org/2004/abril/econ\\_023.htm](http://www.lainsignia.org/2004/abril/econ_023.htm), recuperado: 30.11.06.
- Ryan, J. J. (1994, octubre), "The Impact of Democratization on Revolutionary Movements" en *Comparative Politics*, Vol. 27, num. 1 [en línea], disponible en <http://links.jstor.org/sici?sici=0010.4159%28199410%2927%3A1%3C27%3ATIODOR%3E2.0.CO%3B2-J>, recuperado: 28.11.05.
- Sader, E. (2005, 21 de mayo), "La izquierda y el gobierno Lula" [en línea], disponible en <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=15460>, recuperado: 20.12.06.
- \_\_\_\_\_. (2005, mayo-junio), "Taking Lula's Measure" en *New Left Review*, num. 33, [en línea], disponible en: <http://newleftreview.org/?page=article&view=2564>, recuperado: 14.12.06.
- Sader, E. (2003, 1 de agosto), *Lula: ¿Llegó el posneoliberalismo?* [en línea], disponible en <http://www.rebelion.org/brasil/030801sader.htm>, recuperado: 20.12.06.
- \_\_\_\_\_. (2001), "Una democracia sin alma social", en Sader, E. (comp.), *El ajuste estructural en América Latina. Costos sociales y alternativas*, Buenos Aires, CLACSO.
- Sáinz, P. (2006, junio), *Equity in Latin America Since the 1990s*, DESA Working Paper No. 22, [en línea], disponible en [http://www.un.org/esa/desa/papers/2006/wp22\\_2006.pdf](http://www.un.org/esa/desa/papers/2006/wp22_2006.pdf), recuperado: 04.10.06.
- Sánchez, G. (2005), *Barrio adentro y otras misiones sociales en la revolución bolivariana*, Melbourne, Ocean Press.
- SELA. (2006, 27 de noviembre), *La integración alternativa en América Latina* [en línea], disponible en: <http://www.sela.org/sela/prensa.asp?id=8872&step=3>, recuperado: 29.11.06.
- Subsecretaria de Comunicação Institucional da Secretaria-Geral da Presidência da República (2005, octubre 13), "Fome Zero investe R\$ 27 bilhões no combate à fome e a pobreza" [en línea], disponible en [http://www.brasil.gov.br/noticias/em\\_questao/questao/EQ361/](http://www.brasil.gov.br/noticias/em_questao/questao/EQ361/), recuperado: 11.09.06.
- Univision.Com. (2006, 27 de noviembre), "S&P alerta sobre valor de la deuda y bajo crecimiento de Brasil" [en línea], disponible en: <http://www.univision.com/contentroot/wirefeeds/35dinero/6820558.html>, recuperado: 28.11.06.
- U.S. Department of State's Bureau of International Information Programs. (2005, agosto 2), "U.S. Treasury Secretary Hails Brazil's Economic Policies" [en línea], disponible en <http://usinfo.state.gov/ei/Archive/2005/Aug/03-224760.html?eid=nl06232005>, recuperado: 27.05.06.

- Vilas, C. M. (1998), "Después del ajuste: la política social entre el Estado y el mercado" en *Estado y políticas sociales después del ajuste*, Caracas, UNAM-Nueva Sociedad, pp. 9-29.
- Visca, P. (2005, 15 de diciembre), "Brasil cancela su deuda con el FMI. Un gobierno de izquierda sale por la derecha" [en línea], disponible en <http://economiasur.com/analisis/ViscaBrasilCancelaDeudaFmi.html>, recuperado: 21.09.06.
- Wachiovia. (2006), "Brazil" [en línea], disponible en <http://wealth.mworld.com/m/m.w?lp=grp&Page=3&cntry=GPBZ&regid=41>, recuperado: 28.11.06.
- Wallerstein, I. (2003), *Brasil y el sistema-mundo: la era de Lula* [en línea] disponible en <http://www.inisoc.org/iwlula.htm>, recuperado: 20.12.06.
- Weinstein, M. A. (2005), *Venezuela's Hugo Chavez Makes His Bid for a Bolivarian Revolution* [en línea], disponible en: [http://www.pinr.com/report.php?ac=view\\_report&report\\_id=285](http://www.pinr.com/report.php?ac=view_report&report_id=285), recuperado: 18.12.06.
- Weisbrot, M. (2005, septiembre-octubre), "Venezuela's Economic Performance" en *NACLA Report on the Americas*, Vol. 39, num. 2 [en línea], disponible en [http://www.nacla.org/art\\_display.php?art=2600#](http://www.nacla.org/art_display.php?art=2600#), recuperado: 13.09.05.
- Williamson, J. (1990, abril), "What Washington Means by Policy Reform", [en línea], disponible en <http://www.ii.com/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=486>, recuperado: 10.08.06.





## RESEÑA

# COFRADÍAS, CACIQUES Y MAYORDOMOS: RECONSTRUCCIÓN SOCIAL Y REORGANIZACIÓN POLÍTICA EN LOS PUEBLOS DE INDIOS, SIGLO XVIII

*Marta Zambrano*<sup>1</sup>

María Lucía Sotomayor, 2004, Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología e Historia, Colección Cuadernos Coloniales, 227 pp.

Este trabajo marca un importante hito en la investigación en Colombia, donde poco se ha indagado sobre las cofradías coloniales neogranadinas. Como modalidad privilegiada de agrupación de las poblaciones sujetas al imperio español, las cofradías destacaron por convocar a hombres y mujeres de las más diversas capas sociales y étnicas del período colonial en torno a las prácticas de devoción y celebración de un número selecto de figuras y vírgenes del numeroso santoral católico. Según lo indica la autora, y ya lo han sugerido quienes han trabajado sobre la implantación de las organizaciones religiosas fraternas europeas en otros rincones de la América hispánica, además de servir como vehículo de control social y medio para la evangelización y colonización del imaginario, las cofradías fungieron como espacios claves en la configuración de las redes sociales y la cooperación, así como para el despliegue de la competencia por el prestigio entre cofrades y hermandades.

Fiel a su título, este libro se ocupa de las cofradías indígenas. La autora se concentra en el estudio de la organización social, económica y política de dichas asociaciones en tres poblados del antiguo corregimiento de Sogamoso en la Provincia de Tunja —Cuítiva, Pesca e Iza— durante la segunda mitad del siglo XVIII. Apoyándose en una cuidadosa pesquisa realizada en

---

1 Antropóloga, profesora e investigadora, Departamento de Antropología, Universidad Nacional de Colombia

los archivos parroquiales de siete municipios de Boyacá y guiada por una inspiradora perspectiva conceptual que cabalga entre la historia y la antropología, Sotomayor busca entender cómo se reorganizaron las comunidades nativas bajo el dominio español. Su interés se centra sobre todo en explorar la transformación de las identidades locales, cuyo nuevo punto de arraigo territorial erosionó pero no borró del todo las anteriores pertenencias atadas a las relaciones sociales de parentesco. El énfasis viraría, sin embargo, hacia la afiliación compartida en torno al culto a aquellos privilegiados santos o santas que devendrían signos distintivos de la identidad local y hacia la ostentosa y vital preparación y realización de fiestas anuales para conmemorarlos. En ellas, tanto los antiguos lazos de afinidad y consanguinidad como las formas de mando prehispánicas continuarían desempeñando un papel relevante.

De acuerdo con lo que se argumenta en la contraportada de la obra, tal patrón de identidad, generado en el período colonial, habría pervivido hasta el presente en ciertos lugares del altiplano central del país, donde las fiestas patronales aún identifican, entrelazan y enfrentan a los pobladores de algunos de los actuales municipios. Sin embargo, las trazas indígenas parecen haberse desdibujado casi por completo. Este es justamente uno de los asuntos que persigue Sotomayor. Al indagar sobre el devenir de las cofradías objeto de estudio, encara su paulatina traslación desde una pertenencia exclusivamente indígena hacia una compuesta por un conjunto de capas dispares, étnica y socialmente, la cual permitió la integración de gamonales y mestizos.

La obra abre con una sugerente introducción. A partir del bosquejo de las preocupaciones que motivaron la investigación se enmarca la perspectiva interdisciplinaria que la informó. La inquietud sobre el “desmoronamiento de estructuras sociales y territoriales y la creación de una nueva sociedad”<sup>2</sup> que resultaron de la traumática conquista y farragosa colonización ibérica del altiplano, otrora gobernado por los cacicazgos muisca, se vincula así a las discusiones sobre tradición y cambio, construcción de identidad y representación. Sotomayor retorna sobre asuntos claves que han ido entretejiendo a la antropología social con la historia cultural, para proponer la heterogeneidad de los ritmos temporales y explorar la permanencia y dinamismo de los procesos de imposición y apropiación cultural, tales como la implantación y adopción de las confraternidades. Siguen cinco capítulos y un breve colofón. Los dos primeros ubican a las cofradías del Nuevo Reino de Granada. El inicial, en el espacio habitado, por medio de un estimulante análisis de investigaciones académicas y documentos de archivo que abordan la creación del nuevo

---

2 P. 10.

orden territorial forjado durante la colonización, en el cual sobresalió la creación de los pueblos de indios, y el segundo, gracias al análisis del curso de esta institución en las colonias. Los subsiguientes apartes concentran el grueso de la investigación empírica de la obra. Se examina allí la forma cómo se fundaron y adelantaron las cofradías, hermandades y devociones en los poblados indios bajo estudio (capítulo III), sus jerarquías y cargos (capítulo IV) y las lógicas y estrategias económicas adoptadas para su pervivencia, así como el papel rector de los clérigos en ellas (capítulo V).

Visto en conjunto, el libro enfrenta y resuelve importantes interrogantes sobre el devenir social y cultural de los pueblos de indios, situando al tiempo a las asociaciones fraternas como uno de sus ejes principales de su organización política. Destacan entre sus aportes el énfasis y el trabajo de articulación entre la vida civil y la religiosa en estos poblados y la perspectiva de larga duración que se remonta a los períodos prehispánicos y de la conquista, mientras se proyecta desde el presente hacia el pasado para hallar puntos de permanencia, encuentro y transformación de las prácticas y representaciones indígenas y españolas. La autora consigue también llamar la atención sobre los procesos de apropiación de estas asociaciones por parte de los indígenas, quienes muchas veces retaron o expulsaron a los curas abusivos y amainaron las intervenciones de todos los clérigos, siempre vigilantes del desempeño económico y los logros espirituales de las confraternidades; los indios principales y aspirantes se sirvieron a la vez de ellas para escenificar o ratificar sus propias jerarquías de mando, de manera que los caciques, gobernadores y capitanes servirían como mayordomos de tales agrupaciones. Estos soslayaron también las invectivas y el control desmedido del clero y las autoridades mediante el recurso a la creación de hermandades y devociones que no implicaban los estrictos requisitos, veeduría y penalidades impuestas a las cofradías de obligación.

El análisis antropológico de los documentos que corre a lo largo del libro descolla sobre todo en el tratamiento de los excedentes, el don y la limosna en las estrategias económicas de las asociaciones devocionales, desde las perspectivas distintas y a veces conflictivas del cura, la Iglesia, los cofrades indígenas y los cofrades y donatarios mestizos y españoles. Se revela aquí un dinámico campo de cohabitación y conflicto entre los propósitos de los curas, que buscaban apropiarse de los excedentes producidos por los indígenas y controlar la cría de ovejas y producción de mantas que servían al adelantamiento de las cofradías; los fines de socialización religiosa buscados por la institución religiosa; los intereses políticos de los indios principales, quienes consideraban que los clérigos no eran más que oficiantes que recibían paga; y los vecinos que sufragaban la limosna en búsqueda de beneficios espirituales.

Uno de los asuntos más provocativos que esta obra enfrenta es el de la construcción de la identidad, íntimamente ligada al mestizaje según la autora. Sotomayor la aborda como alternativa al sincretismo, entendido como amalgama que se cristaliza en una unidad estática. Al contrario, las dinámicas culturales e históricas bajo estudio revelarían el juego entre los diversos elementos constitutivos, indígenas y españoles, que habrían convivido y se transformarían en respuesta a las representaciones hegemónicas. Así, por ejemplo, las cofradías, una institución europea pero mestiza ya en su lugar de génesis, debido a las adaptaciones populares, se habrían mestizado aún más gracias a las apropiaciones indígenas de ella, constituyéndose en el largo plazo en el marcador privilegiado de las identidades y las pertenencias locales. Aún más, debido a las dinámicas sociales y territoriales que en el siglo XVIII empujaron a los mestizos hacia los pueblos de indios y resultaron en la concentración de tierras y recursos en manos de propietarios no indígenas, las cofradías llamaron a la interacción y participación desigual de indígenas, mestizos y grandes propietarios. Sotomayor recalca especialmente la convivencia “dentro de la misma institución (de) sistemas paralelos de lógicas distintas”.<sup>3</sup>

La propuesta de Sotomayor acerca de la construcción de las identidades culturales en las localidades coloniales resulta muy sugerente. Evita los esencialismos, tan caros para aquellas miradas antropológicas que han cifrado la identidad en un manojo de rasgos primigenios y estáticos. Más bien, y a tono con algunas perspectivas interdisciplinarias contemporáneas, la ubica en los procesos históricos de encuentro e interrelación entre grupos situados de manera desigual en el muy jerarquizado espacio social generado en la conquista y la colonización.

Como ya se señaló, la interpretación de las dinámicas culturales en términos de la cohabitación e interacción de lógicas económicas, sociales y políticas, es esclarecedora. Cabría hacer reparos, sin embargo, a la equiparación que la autora establece entre identidad, interacción grupal y mestizaje. Tal propuesta ignora, a juicio de quien aquí escribe, por lo menos dos asuntos claves que han surgido en los candentes pero irresueltos debates sobre el mestizaje. Uno, sus coordenadas geopolíticas y dos, los entrelazamientos raciales, sexuales y de género que los discursos y las prácticas del mestizaje suponen. Tal vez sea cierto, como lo afirma la autora en las conclusiones, que todo grupo humano es mestizo, pero valdría la pena examinar cómo estos grupos (y también los académicos) consideran las mezclas, resaltando o soslayándolas, por ejemplo; aun más, habría que encarar los resultados de estas visiones. Y esta es pre-

---

3 P. 162; también pp. 106 y 107, entre otras.

cisamente una entrada importante hacia aquella enmarañada construcción discursiva generada en América Latina, la cual ha servido, entre otras cosas, para poner en escena la identidad de la región, contraponiéndola a otras que silencian o niegan el mestizaje. Desde los procesos mismos de conquista y colonización hasta la construcción de los Estados-nación, el mestizaje ha oficiado como poderosa herramienta en la construcción de la pertenencia local en la región. De otra parte, cuando se deja por fuera del panorama la producción social y sexual de hombres y mujeres mestizos, indios, negros y españoles que el régimen colonial supuso, se pierde mucho de la fuerza misma del concepto.

Una aproximación más sensible a las dimensiones sexuales y de género no sólo habría fortalecido el enfoque sobre el mestizaje, sino también varios apartes e interpretaciones del libro. Llama la atención el que la autora pase por alto que los clérigos, autores de los documentos sobre los cuales se basó buena parte de la investigación, enfatizaban con insistencia y de manera diferencial la forma como se debía controlar y disciplinar a hombres y mujeres indígenas —“se amoneste a las indias para que anden cubiertas las carnes”—.<sup>4</sup> Incluso, cuando se refiere a la reglamentación de la moral cristiana sobre el matrimonio y las prohibiciones sexuales omite se trascendental dimensión de género, definiéndolas a continuación como “relaciones con otros hombres”,<sup>5</sup> cuando de lo que en este caso se trataba era de regular y jerarquizar las relaciones entre hombres y mujeres, que entre otras cosas dieron lugar al mestizaje mismo.

Los vacíos señalados desde luego no despojan a la obra de los muchos méritos ya señalados, ni niegan tampoco sus importantes contribuciones; incitan más bien a continuar el debate mediante nuevas investigaciones, que como ésta avancen en terrenos poco conocidos. El trabajo de María Lucía Sotomayor afianza un campo emergente en los estudios coloniales colombianos, articulado en torno a la pregunta por la formación territorial y la construcción del lugar, enunciado ya por las investigaciones de Martha Herrera y Diana Bonnet y lo dirige, a la vez, hacia otro asunto poco explorado: el papel de las cofradías como eje de la vida social. Muestra, al mismo tiempo, los pródigos frutos que da el poner en marcha a la cultura y otorgarle coordenadas antropológicas y conceptuales a la investigación histórica de procesos, que como los convocados por este estudio, han resultado en la sinuosa conformación y transformación de nuestras identidades.

---

4 P. 98; véase también la cita de la p. 101.

5 P. 107.



## RESEÑA

### NOMBRE DEL PADRE\*

*Ricardo Sánchez Ángel\**

Héctor Joaquín Abad Faciolince (c2006), *El olvido que seremos*, Bogotá, Planeta, 274 pp.

Este libro de memorias es un momento feliz de la narrativa contemporánea colombiana, por ser un fresco de época, de recuerdos que no han sido sacados del baúl, sino que han acompañado a su autor, quemándole el alma durante los últimos 20 años. Un libro feliz, literariamente, sobre un suceso infeliz, doloroso y horrible: el asesinato planificado y orquestado del médico, profesor y humanista, el doctor Héctor Abad Gómez y una pléyade de mártires de los derechos humanos.

El autor es su hijo, quien logra recrear la saga de la familia Abad-Faciolince, de sus abuelos y familiares, hasta el núcleo de sus padres y hermanos, en el arco histórico de la Medellín de los años cuarenta a los ochenta, con su ambiente social, su anacronismo cultural y la primacía del fanatismo religioso. Con el oscurantismo intelectual de la educación y las amenazas autoritarias en la Universidad de Antioquia, escenario académico de la intensa vida del médico Héctor Abad Gómez. Un ambiente de época cerrado, donde las luces de la ilustración tuvieron que esforzarse para ir encontrando lugar en la vida pujante de la ciudad industrial y proletaria.

---

\* Profesor asociado, Universidad Nacional de Colombia; profesor titular, Universidad Externado; autor de *Bonapartismo presidencial en Colombia. El gobierno de Álvaro Uribe Vélez*, Bogotá, 2005.

Los protagonistas son el padre y el hijo, al igual que se erige la figura noble y fuerte de la madre y la presencia alegre y circular de las hermanas. El libro está escrito desde la intimidad de las relaciones filiales, desde las entrañas, con pericia psicológica, para entregar de cuerpo y alma a ese caballero de la tolerancia que se erigió como un quijote por la causa de desvalidos, perseguidos y víctimas del capitalismo, sistema que el médico Abad encontraba inaceptable e injusto. Por ello, toda su pasión médica fue preventiva y social.

En la crónica histórica de la medicina social en Colombia el nombre del doctor Héctor Abad Gómez merece figurar de manera destacada por sus convicciones y actuación. De acuerdo a con las memorias del hijo sobre la parábola vital de su padre, los mandamientos éticos-profesionales parten de la necesaria conceptualización de las relaciones entre lo social y la salud, y por ende, combinan el ser científico con el compromiso del activista. Desde temprano, en su tesis de grado denunciaba a los médicos-magos:

Para ellos, el médico ha de seguir siendo el pontífice máximo, encumbrado y poderoso, que reparte como un don divino familiares consejos y consuelos, que practica la caridad con los menesterosos con una vaga sensación de sacerdote bajado del cielo, que sabe decir frases a la hora irreparable de la muerte y sabe disimular con términos griegos su impotencia.<sup>1</sup>

Héctor Abad Gómez trató de ser en su vida un activista de la medicina y un científico y profesor. Lo suyo era la medicina preventiva con base en la sana nutrición y la salubridad, en un sentido de praxis. Viene a encarnar un prototipo de galeno enfrentado a la medicina individualizada, profesionalizante y mercantil. Se especializó en Estados Unidos, en la Universidad de Minnesota y retornó para vincularse al Ministerio de salud, al cual renunció por considerar que el gobierno conservador agenciaba la violencia, para vincularse con la Organización Mundial de la Salud donde prestó sus servicios internacionales en varios momentos. El escritor Abad Faciolince rescata un artículo 'firmado por el mayor, y quizá el único filósofo que ha tenido nuestra región, Fernando González', y que su padre publicó en el primer número de su periódico universitario, U-235, que dice:

El médico profesor tiene que estar por ahí en los caminos, observando, manoseando, viendo, oyendo, tocando, bregando por curar con la rastra de aprendices que le dan nombre de los nombres: ¡Maestro! [...] Sí, doctorcitos: no es para ser lindos y pasar cuentas grandes y vender píldoras de jalea [...]

1 Abad Faciolince, H. (2006), *El olvido que seremos*, Bogotá, Planeta, p. 47.

2 *Ibid.*, pp. 45-46.



Es para mandaros a todas partes a curar, inventar y, en una palabra, servir.<sup>2</sup>

Héctor Abad Gómez fundó y dirigió la Escuela Nacional de Salud con apoyo de la Fundación Rockefeller, y desarrolló con el médico estadounidense y colega, el doctor Richard Saunders, el programa *Future for the children* (Futuro para la niñez).

Entre sus campañas públicas de interés general, y que están referidas en el libro, se recuerdan las que tituló en sus artículos de *Combate*: *El municipio de Medellín, una vergüenza nacional*; *El acueducto reparte bacilos de fiebre tifoidea*; *La leche es impotable*; *El municipio no tiene hospital*. Campañas que dieron resultados concretos en el mejoramiento de los servicios públicos y el control higiénico.<sup>3</sup>

El médico Héctor Abad Gómez se desempeñó como director regional del Instituto de los Seguros Sociales en Medellín, durante la huelga de sus colegas —1976—, varios de ellos antiguos alumnos suyos, estando del lado de las políticas del gobierno. Desafortunadamente estas memorias filiales no dan cuenta de ello. Recuerda el escritor:

El presidente López Michelsen, por solicitud de la embajadora, María Elena de Crovo, había nombrado a mi papá Consejero Cultural en la Embajada de México. Yo acababa de cumplir 19 años y era la primera vez que tenía un pasaporte (un pasaporte oficial) y la primera vez que salía del país. Por primera vez tomé un vuelo internacional; por primera vez me dieron una bandejita con comida caliente en un avión. Todo me parecía grande, importante, maravilloso, y el viaje, de cinco horas, me pareció una hazaña. En el Distrito Federal llegamos a vivir, al principio, en unas residencias, especie de aparta-hotel, en la Colonia Roma, donde nos tendían la cama y nos lavaban la ropa.

El cónsul, una persona amable, era un sobrino del ex presidente Turbay Ayala. La embajadora, después de su tormentoso paso por el Ministerio del Trabajo (le había tocado el asesinato del líder sindical José Raquel Mercado, a manos de la izquierda, y una huelga terrible de médicos en el Seguro Social, con los enfermos muriéndose en las salas de urgencias, y las embarazadas pariendo en los corredores), vivía atormentada, quizá segura de que su carrera política había llegado a la cima, y desde esa cima se había derrumbado para siempre. La embajada de México, para ella, no había sido un premio, sino una especie de destierro, y al mismo tiempo una despedida de la vida política. Quizá por eso bebía más de la cuenta, y había pedido a mi papá para que él se encargara de la rutina de la Embajada y le cubriera la espalda en la oficina, ahora que ella no tenía ánimos de trabajar en nada. Mi papá, que la consideraba una buena amiga, lo hacía de buena gana.<sup>4</sup>

3 *Ibíd.*, *Un medico contra el dolor y el fanatismo*, pp. 40-46.

4 *Ibíd.*, pp. 190-191.

El escritor de estas memorias revela acritud no sólo sobre esta huelga de los seguros, sino respecto de los sindicatos de maestros y la izquierda en la universidad, con una tendencia a generalizar de manera peyorativa las conductas políticas de este sector. Así por ejemplo, en los párrafos anteriores se afirma que a José Raquel Mercado lo asesinó la izquierda, cuando de manera concreta, hay que distinguir: lo hizo el Movimiento Guerrillero 19 de Abril M-19; el resto de las izquierdas condenaron duramente este suceso. Desde Aristóteles, distinguir es un criterio que conduce a la sabiduría, porque evita la absolutización.

Lo de Héctor Abad Gómez y los idealistas de todos los colores sociales y políticos que adelantaron la épica de los derechos humanos es un capítulo central de la historia contemporánea de Colombia, como gesto de dignidad por los humillados y ofendidos, y como confrontación a los usufructuarios del poder.

Algo esencial para la educación sentimental es la verdad histórica y la dignidad de las víctimas. Para nunca olvidar, no para propiciar venganzas y alimentar odios, sino para evitar esa peste del crimen eterno, que es como se erige el olvido. Al crimen de la existencia humana de gentes de carne y hueso, Héctor Abad, Guillermo Cano, Jaime Pardo Leal, Luis Carlos Galán y miles de mujeres y hombres, se quiere sumar el crimen eterno del olvido, de borrar su recuerdo. Se puede perdonar, pero no olvidar.

Pues bien, estas memorias de Héctor Abad Faciolince hacen fluir el río de los recuerdos, establecen el cuadro de la infamia y odio que se gestó contra su padre y el movimiento que él representaba con ardentía. No se elude recordar los señalamientos que con temeridad hizo el médico de vidas y almas contra las torturas oficiales del Batallón Bomboná, y las desapariciones y crímenes contra los disidentes. El autor recuerda a varios de los intrigantes y azuzadores del crimen. Pero sobre todo, es una literatura sentimental de puro amor del hijo, amor entrañable hasta donde es posible; amor ideal, que responde a una biografía íntima de dos seres, y que el autor se niega a que desaparezca. Figura del padre que se rescata con afecto y ojo crítico, para evitar mistificaciones.

Es un bello libro de emociones humanas, sublimes y bajas, como son el amor y el crimen. Sí, literatura de esta estirpe es la que nos entrega el autor, con el título *El olvido que seremos*, verso del *Epitafio*, poema de Jorge Luis Borges, que el médico Héctor Abad llevaba en el bolsillo el día que lo asesinaron.

El *Epitafio* de Borges puede ser leído como triunfo de la muerte, lo que hace inútil el vivir, una sensación de pesimismo ante la vida; pero asimismo,

contra la insensatez de aferrarse al nombre de la muerte y encontrar consuelo en la meditación; algo así como templanza y estoicismo.

No es un libro egoísta, y por ello puede escribir el autor:

Creo que finalmente he sido capaz de escribir lo que sé de mi papá sin un exceso de sentimentalismo, que es siempre un riesgo grande en la escritura de este tipo. Su caso no es único, y quizá no sea el más triste. Hay miles y miles de padres asesinados en este país tan fértil para la muerte. Pero es un caso especial, sin duda, y para mí el más triste. Además reúne y resume muchísimas de las muertes injustas que hemos padecido aquí.<sup>5</sup>

Sin querer queriendo, y con una perspectiva implacable del olvido, el polvo que seremos, este es un libro sobre la ética de vivir y luchar. Recordar y escribir sobre la amistad, que el autor centra en personas vivas como Carlos Gaviria y Alberto Aguirre, dos intelectuales de larga trayectoria; también con las amistades literarias más caras: Carlos Castro Saavedra, Jorge Luis Borges, don Jorge Manrique, Antonio Machado, Platón, Mejía Vallejo, Quevedo, etc.



**PUBLICACIONES ANTERIORES**  
*PAPEL POLÍTICO*



**No. 1: Junio 1995***Mario Sznajder*

Sociedad civil y democracia limitada: una perspectiva comparativa

*Mitsuhiro Kagami*

El comercio y la inversión en el Este Asiático: Lecciones para América Latina

**No. 2: Diciembre 1995***Adriana Delgado*

Contribución del análisis de políticas a la formulación y gestión de políticas públicas

*Andrés Franco Vasco*

Imperio, dominio, supremacía y liderazgo: hegemonía

*Francisco Robles*

Fórmulas electorales, proporcionalidad y bipartidismo modificado: Los casos de Colombia y Venezuela

**No. 3: Junio 1996***Julia Barragán*

La aldea era una fiesta

*Consuelo Ahumada*

La ideología neoliberal: una justificación teórica del predominio de los poderosos

*Pedro E. Valenzuela*

El proceso de terminación de conflictos violentos: un marco de análisis con aplicación al caso colombiano

*Giovanny Molano*

Prensa y nacionalismo: Colombia, años sesenta

**No. 4: Diciembre 1996**

*Yuri Gorbaneff*

Rusia en el actual conflicto geopolítico soviético

*Enrique Serrano*

Yugoslavia: ¿Guerra concluida o postergada?

*András Inotai*

Proceso de transformación en Europa Central y Oriental

*Andrés Franco*

Cuando la sociedad civil importa: Hacia un modelo de integración sostenible

**No. 5: Junio 1997**

*Eduardo Bustelo y Alberto Minujín*

Los ejes perdidos de la política social

*Alberto Etchegaray*

La pobreza y el modelo de libre mercado: La experiencia chilena

*Fiona Williams*

Raza, etnia, género y clase en los estados bienestar: un marco para análisis comparativo

*Fernando Giraldo García*

La exclusión y lo social en el discurso samperista

*María Cristina Rojas de Ferro*

Bibliografía especializada sobre política social en América Latina y Colombia (1991-1996)

**No. 6: Diciembre 1997**

*Jorge Grandi y Lincoln Bizzozero*

MERCOSUR: Mercado en formación y sociedad civil en gestación

*Gabriel Sánchez Avandaño*

Los desafíos de la integración europea a finales del siglo xx



*Joaquín Roy*

El impacto de la Ley Helms-Burton en la Unión Europea y España

*Rosemary McGee*

La pobreza vista desde diversas perspectivas: un estudio de caso colombiano

**No. 7: Junio 1998**

*Consuelo Ahumada*

Política social y reforma de salud en Colombia

*Emilio Quevedo y otros*

La salud y el desarrollo (1958-1974)

*Marcela Velasco Jaramillo*

Propiedad intelectual y diversidad biológica: retos para la seguridad alimentaria

*Michel Chossudovski*

Las causas de la hambruna mundial

**No. 8: Diciembre 1998**

*Pedro E. Valenzuela*

Intermediación y resolución de conflictos violentos

*Liliana Lizarazo Rodríguez y Philippe de Lombaerde*

Zonas de frontera en Colombia: nuevo instrumento para el desarrollo regional a través de la cooperación internacional

*Andrés Franco*

Elecciones latinoamericanas: entre el olvido y la pasión por el poder

*Fernando Giraldo*

Un análisis del discurso de Serpa

**No. 9-10: Diciembre 1999**

*Jesús Antonio Bejarano*

Teorías y modelos del desarrollo

*Andrés Serbin*

Globalización y sociedad civil transnacional: el estado actual del debate

*Rubén M. Perina*

El papel de la OEA en el fortalecimiento del Poder Legislativo

*Hernando Llano Ángel*

La paz democrática: entre mutaciones y metamorfosis inciertas

*Consuelo Uribe Mallarino*

Alcances de la seguridad social en Colombia

*Gabriel Sánchez Avendaño*

Tendencias globales: incidencia en la región y consecuencias para el proceso de descentralización

*Maria Cristina Rojas*

¿Tienen género las nuevas políticas sociales?

*Juliet Williams*

De nuevo en el camino: Hayek y el Estado de Derecho

*Carmen Bedoya y Esperanza Durán*

FAMISALUD: Una empresa solidaria de salud en Manizales

**No. 11: Diciembre 2000**

*Ana Rico de Alonso, Angélica Rodríguez y Juan Carlos Alonso*

Equidad de género en la educación en Colombia: políticas y prácticas

*Luz Teresa Gómez de Mantilla*

Ciudad y civilidad

*Manuel Ernesto Salamanca*

Democracia y resolución de conflictos

*José Roberto Arango, S.J.*  
Historia política como historia salvífica

*Gabriel Sánchez Avendaño*  
La reunificación europea

*Martha Lucía Márquez*  
El neopopulismo en Venezuela

*Luis Fernando Arango*  
Carisma, tierra y lucha en México: Emiliano Zapata y Pancho Villa

*Miguel Ángel Herrera*  
Información y democracia para quién

#### **No. 12: Junio 2001**

*Consuelo Uribe Mallarino*  
Política social y habitar

*Diego Cardona*  
Hacia una lectura conceptual del Grupo de los Tres. Integración y teoría de las relaciones internacionales

*María Claudia Caicedo*  
El proceso de internacionalización de Bogotá, D.C.: pensando globalmente, actuando localmente

*Guillermo Zapata*  
Violencia, poder, palabra

*Hans U. Reitzel*  
Los medios y la mediación. Una perspectiva desde Colombia

*Luis Ernesto Lobo-Guerrero*  
La intervención rusa en los conflictos de Nagorno-Karaback y Tayikistán: análisis comparativo

*Pablo Vallejo Mejía*  
La internacionalización de la economía y la competitividad de las pequeñas empresas: el caso de las Pyme bogotanas frente a la apertura

**No. 13: Diciembre 2001***Javier Duque Daza*

Comunidades de sentido, interacciones y movimientos sociales

*María Mercedes González*

El arte como medio de expresión política

*José Antonio Rivas*

Retos y desafíos de la Ciencia Política

*Sandra del Pilar Ibarra*

Descentralización, gobernabilidad y legitimidad: una discusión politológica

*Walter René Cadena Afanador*La nueva *Lex Mercatoria*: un caso pionero en la globalización del derecho*Ana Rico de Alonso*

Familia, género y pobreza urbana en Colombia: supervivencia y futuro

**No. 14: Junio 2002***Andrés Serbin*

Globalización y sociedad civil transnacional: el estado actual del debate

*Jesús Antonio Bejarano*

Teorías y modelos del desarrollo

*Consuelo Ahumada*

La ideología neoliberal: una justificación teórica del predominio de los poderosos

*Eduardo Bustelo y Alberto Minujín*

Los ejes perdidos de la política social

*Adriana Delgado*

Contribución del análisis de políticas a la formulación y gestión de políticas públicas

*Pedro E. Valenzuela*

El proceso de terminación de conflictos violentos: un marco de análisis con aplicación al caso colombiano

**No. 15: Diciembre 2003**

*Rodrigo Losada, Fernando Giraldo y Patricia Muñoz*

Las elecciones presidenciales de 2002 en Colombia: un esfuerzo explicativo

*Abraham Enrique Andara*

Teoría política y pragmatismo: una reflexión desde América Latina

*Raúl Velásquez, María Andrea García y Sonia Fiscó*

Análisis del proceso de presupuestación local 2001: localidades de Usaqué, Santa Fe y Rafael Uribe Uribe

*Consuelo Ahumada y Álvaro Moreno*

El desplazamiento forzado de colombianos y su impacto sobre la frontera colombo-ecuatoriana en el contexto del Plan Colombia: el caso de Sucumbíos

*Carlos Pressacco*

Presidencialismo y sistema de partidos en Argentina: el proceso político reciente

*Raúl Velásquez y Mercedes Bohórquez*

El Centro de Documentación y adquisiciones recientes

**No. 16: Diciembre 2004**

*Rodrigo Losada*

Reflexiones sobre el estado actual de la Ciencia Política en Colombia

*Javier Sánchez Segura y Consuelo Ahumada*

La globalización y las reformas de los noventa. Su impacto sobre la situación económica y social de Colombia: el caso de la salud en Bogotá

*Jean-François Jolly*

Algunos aportes para la conceptualización de la política pública de vivienda de interés social (VIS)

*Mario Sznajder y Luis Roniger*

Democracias parciales y el interrogante de las transformaciones institucionales en la última década

*Roberto Eduardo Mora*

Lo jurídico y lo político alrededor del acuerdo humanitario: opciones y límites

**No. 17: Junio 2005**

*Kristine Höglund*

Violencia y negociaciones de paz: hacia una comprensión de las crisis inducidas por la violencia en Guatemala, Irlanda del Norte, Sudáfrica y Sri Lanka

*Manuel Ernesto Salamanca*

La violencia representada: bases para la construcción de modelos dinámicos

*Eduardo Pastrana Buelvas*

El principio de la no-reciprocidad: entre el deber ser y su regulación jurídica en el marco de las relaciones económicas internacionales y de cooperación

*Sonia Fiscó*

Atroces realidades: la violencia sexual contra la mujer en el conflicto armado colombiano

*Ángela María Ibarra*

América Latina en el péndulo de la gobernabilidad y la ingobernabilidad

*Benjamín Herrera Chaves*

La imposición de la democracia y los intereses estratégicos de los Estados Unidos de Norteamérica en el Cercano Oriente y Asia Central

*Arturo Moncaleano Archila*

Del liberalismo al comunitarismo de John Rawls a Chantal Mouffe

*Juan Carlos García*

Más allá de lo social: una lectura de Hannah Arendt a treinta años de su muerte

**No. 18: Diciembre 2005**

*Martha Lucia Márquez*

La compleja organización de un partido de elites: el Partido Liberal tras el fin de la Guerra de los Mil días

*Juan Fernando Giraldo*

Colombia in Armed Conflict? 1946- 1985

*Carlos José Herrera y Silvana Torres*

Reconciliación y justicia transicional: Opciones de justicia, verdad, reparación y perdón

*Alejandra Monteoliva*

La Ciudad- región: modelo posible de intergubernabilidad subnacional

*Jean-François Jolly*

Gobernabilidad territorial y descentralización en Colombia: ¿Regir el territorio o gobernar los territorios?

*Juan Carlos Ruiz*

La seguridad ciudadana y las dinámicas locales

*Gílma Liliana Ballesteros*

Resumen analítico: Aspectos teóricos e históricos de la desobediencia civil

*Alberto Ramos*

Intercambio Humanitario

*Edgar Vieira*

Evolución de las teorías sobre integración en el contexto de las teorías de las relaciones internacionales

*Eduardo Pastrana Buelvas*

Europa: el largo camino hacia una política de seguridad y defensa común

*Rocío Pachón*

Una aproximación al estudio de la relación transatlántica en su dimensión tradicional

*Consuelo Ahumada*

El desplazamiento forzado de colombianos hacia Venezuela en contexto de las prioridades de EEUU en la Región Andina y en el deterioro de las relaciones Venezuela Colombia, 2000-2004

*Benjamín Herrera*

Desarrollos geopolíticos en el sistema internacional

*Camila Pardo*

El problema mundial de las drogas ilícitas: su efecto positivo en el crecimiento colombiano

**Vol. 11, No. 1 (No. 19): junio 2006**

Nota: A partir de este número se cambia el sistema de numeración siendo el volumen el año de existencia de la publicación y el número, el período.

*Rodrigo Losada*

Implicaciones electorales de la reinserción política de las autodefensas en Colombia

*Claudia Dangond, Jean-François Jolly, Alejandra Monteoliva,  
Alexander Niño Soto*

Una reflexión crítica sobre los lineamientos del documento CONPES 3305

*Consuelo Uribe, Socorro Vásquez, Camila Pardo*

Subsidiar y segregar: la política de estratificación y sus efectos sobre la movilidad social en Bogotá

*Luis Felipe Vega*

La Forma-Estado en Colombia: fragmentación territorial como biopolítica molecular

*Juan Cristóbal de J. Restrepo R.*

Estándares básicos en competencias ciudadanas: una aproximación al problema de la formación ciudadana en Colombia

*Esperanza Hernández Delgado*

La resistencia civil de los indígenas del Cauca

*Adriana María Serrano López*

Alguien que cuide de mí., para una lectura crítica sobre los discursos de igualdad de género

*Panos Terz*

Die Völkerrechtssoziologie, Versuch einer Grundlegung in den Hauptzügen. Defensio Scientiae Iuris Inter Gentes



*Emersson Forigua Rojas*

Las nuevas guerras: un enfoque desde las estructuras organizacionales

*Ángela Milena Picón*

Desarrollo de las relaciones de cooperación entre Colombia y la Unión Europea para la lucha contra el tráfico de drogas ilícitas

*María Cristina Cabrales Baquero*

El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa: ¿Una etapa crucial en el proceso de federalización?

*Nessdy Espitia Caicedo*

Transformaciones históricas del Movimiento Social Sin Tierra del Brasil y su relacionamiento con movimientos sociales de Latinoamérica

*Luis Carlos Valencia Sarria*

Neoliberalismo y gobernabilidad democrática en América Latina

*Ricardo Sánchez Ángel*

Reseña: Un asunto tenebroso: el cadáver insepulto

## **Vol. 11 No. 2 (No. 20): julio-diciembre de 2006**

### **Ciencias políticas**

*Guillermo Zapata*

Arendt: La Condición Política

*Juan Pablo Bohórquez Montoya*

El poder constituyente fundamento de la democracia. Carl Schmitt

*Fernando Rojas*

Aportes para a melhoria da gestão do transporte público por ônibus de Bogotá, a partir das experiencias de Belo Horizonte e Curitiba

*Aurora Moreno*

Transformaciones internas de las FARC a partir de los cambios políticos por los que atraviesa el Estado colombiano

*Inés Malvina Calceglia*

La lucha contra la corrupción y el rol de la justicia: El caso del pool milanés *mani pulite* y algunas reflexiones acerca de la magistratura argentina

**Relaciones internacionales***Panos Terz*

Die Völkerrechtstheorie, Versuch einer Grundlegung in den Hauptzügen

*Giselle de Castro de Carvalho*

A indústria dos hidrocarbonetos no Brasil: o problema com o caso gasoduto Bolívia-Brasil e a solução com os combustíveis renováveis

*Mariana Menezes Neumann*

Por Detrás dos Véus: a mulher muçulmana e as revoluções turca e iraniana

**Reseñas***Ricardo Sánchez*

La juventud entre la historia y la sociología

*Miguel Ángel Cadena*

La acción colectiva violenta en Colombia

## LOS AUTORES POR ORDEN DE APARICIÓN EN ESTE NÚMERO

**PABLO BIDERBOST.** Doctorando en procesos políticos contemporáneos, Universidad de Salamanca (Becario Santander). Magister en estudios latinoamericanos, Universidad de Salamanca (Becario de la Fundación Carolina). Posgrado en gestión y control de políticas públicas, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO-Argentina. Becario líder 2004 (elegido uno de los mejores sesenta recién egresados iberoamericanos), Fundación Carolina. Licenciado en ciencias políticas y de la administración, Ministerio de Educación y Ciencia, España. Licenciado en ciencia política, Universidad Católica de Córdoba (UCC). Premio Universidad Católica de Córdoba. Profesor de la Universidad Católica de Córdoba y de la Universidad Católica de Salta. Ha trabajado para el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, el Instituto Argentino de Responsabilidad Social Empresaria, el Instituto Jesuita Sagrada Familia, el Bachillerato Internacional San Pedro Apóstol y el antiguo Instituto de Investigación y Análisis Político de la UCC. Director ejecutivo de "Iberoamérica soy yo: relatos de migración", Universidad de Salamanca. Antiguo miembro del Consejo de Redacción de "América Latina Hoy", publicación del Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal, Universidad de Salamanca. Autor de diversos artículos sobre política latinoamericana publicados en revistas nacionales e internacionales.

**CAMILA PARDO.** Economista, politóloga y magistra en relaciones internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana. Coinvestigadora del grupo política social y desarrollo. Profesora de la facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales y de Ciencias Sociales de la misma universidad. Líder Social (e) Ecopetrol.

**SOCORRO VÁZQUEZ.** Antropóloga de la Universidad de los Andes, magistra en Desarrollo Rural de la Pontificia Universidad Javeriana. Directora del Departamento de Antropología en la misma universidad.

**CHARLES TOURNIER.** Candidato a Doctor en Ciencias Políticas, Escuela Doctoral, Instituto de Estudios Políticos de París (2009). Maestría en Investigación « Sociedades y políticas Comparadas », Instituto de Estudios Políticos de París (2003). *Cursos dictados* : Conferencias sobre la noción de gobernanza urbana, Universidad Externado de Colombia (2006). *Publicaciones* : *Réformer une politique publique locale : les innovations dans les déplacements urbains à Bogotá (1998-2006)* (Trabajo de Maestría, Instituto de Estudios Políticos de París, en prensa).

**PATRICIA TOVAR ROJAS.** Antropóloga de la Universidad Nacional de Colombia. Viajó a Estados Unidos en 1984. Magistra en antropología urbana aplicada, con un trabajo sobre maltrato infantil, en el City University de Nueva York (1987). Doctora en antropología cultural en The Graduate Center of The City University of New York (1995), su disertación se tituló *Tales of Love and Death: The Lives of Portuguese Widows*. Postdoctorado en antropología, City University of New York (1997). Fue docente e investigadora durante varios años en universidades y otras entidades de la ciudad de Nueva York, donde también realizó un posdoctorado. En 1998 se vincula al Instituto Colombiano de Antropología e Historia –ICANH–, donde además de investigadora fue coordinadora del área de antropología social. Sus más destacadas investigaciones en el ICANH fueron *Las viudas del conflicto armado* —libro publicado por el instituto en 2006— y *Las mujeres colombianas en el sistema de ciencia y tecnología*. Los resultados de estos proyectos han sido publicados en revistas nacionales e internacionales. Otra de sus publicaciones destacadas es el volumen *Familia, género y antropología* —ICANH, 2003—. Es profesora de planta de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales desde el 2006, donde coordina el grupo de investigación “Política, género y democracia”.

**ESTEBAN NINA BALTAZAR.** Filósofo de la Universidad Mayor de San Simón (Bolivia). Magíster en desarrollo regional de la Universidad de los Andes y en Economía de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Se desempeñó como director de programas de posgrado del –CIDER– Universidad de los Andes. Fue subdirector de desarrollo social de Planeación Distrital, asesor del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Consultor del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial. Actualmente es profesor investigador y director del grupo de investigación “Gobierno, políticas públicas y pobreza” de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana. Ha publicado varios textos sobre temas de pobreza, distribución del ingreso y movilidad social.

**MANUEL E. SALAMANCA.** Ph.D. Investigador invitado Marie Curie Comisión Europea, Departamento de Investigación sobre Paz y Conflictos, Universidad de Uppsala (Suecia. Profesor-investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana.

**DANIEL CASTILLO. M. Phill.** Candidato a doctor CIRAD, Universidad Paris 10- Nanterres. Profesor-investigador de la Facultad de Estudios Ambientales y Rurales, Pontificia Universidad Javeriana.

**PANOS TERZ.** Obtuvo su título de posdoctorado. D. Sc. doctor en Ciencias, en la Universidad de Leipzig, Alemania, en 1977. Doctor en derecho (LL.D) y magíster (M.Sc.- Jur.) de la misma universidad. Fue titular de la cátedra de derecho internacional público y de teoría de las relaciones internacionales en la Universidad de Leipzig. Realizó la tutoría de más de treinta (30) tesis doctorales. Fue director del Departamento de Derecho Internacional Público de la Facultad de Derecho de la Universidad de Leipzig y líder del grupo de investigación "Teoría de la formación de la norma en el derecho internacional y las relaciones internacionales". Fue asesor de varios ministerios del Estado alemán, para el cual realizó 96 dictámenes científicos. Ha hecho más de cien (100) publicaciones científicas en diferentes países e idiomas. Es miembro de la International Law Association. Director del Programa ERASMUS (Programa de la Unión Europea para el intercambio de científicos y estudiantes Europeos) 1990- 1995. Actualmente es profesor visitante en varias universidades del mundo y se desempeña como asesor y consultor en los ámbitos del derecho internacional y las relaciones internacionales.

**CARSTEN WIELAND.** Doctor en historia moderna, ciencias políticas y filosofía, de la Universidad Humboldt (Berlín, 1999). Executive Master of Public Policy Management—Universidad Georgetown (enero–julio, 2006)—; historia, relaciones internacionales—Universidad Jawaharlal Nehru (septiembre 1996 – abril 1997) Nueva Delhi, India—; ciencias políticas —Graduate School, Universidad de Duke (julio de 1995 - agosto de 1996, Durham; historia moderna, ciencias políticas, filosofía, —Universidad Humboldt (abril de 1993, junio de 1995, Berlín)—. Actualmente es el director de la Fundación Konrad Adenauer en Bogotá. Se ha desempeñado como consejero político analista político, editor y autor científico. Es experto en el Medio Oriente. Miembro en el consejo científico del US Institute of Peace (USIP Washington, Abril 2006). IFOK research fellow en el Public Policy Institute de la Universidad de Georgetown (enero- julio 2006). Autor y adaptador de un proyecto sobre musulmanes moderados en Siria y en Turquía, en el Centro de Estudios del Oriente Moderno —Zentrum Moderner Orient, ZMO (agosto de 2004 – julio

de 2005, Berlín). Es investigador, analista, conferencista y autor sobre Siria; Ha realizado estudios de la lengua árabe en la Universidad de Damasco (octubre de 2002 – agosto de 2004). Es autor científico, analista, conferencista y comentarista sobre el Medio Oriente, Sudasia y los Balcanes (diciembre 1999 – octubre 2002, Berlín y otros). Trabajó como editor y corresponsal en la Agencia de Prensa Alemana (DPA), en temas de política internacional, información de crisis, política alemana nacional y regional. Periodista *free lance* (junio de 1999 – enero de 2000 Hamburg, Berlín).

**KRISTIN RIIS HALVORSEN.** Licenciada en ciencias culturales y sociales de la Universidad de Oslo (Noruega). Magistra en estudios latinoamericanos de la Pontificia Universidad Javeriana.

## ***CURRÍCULO VITAE DE LOS MIEMBROS DEL CONSEJO EDITORIAL***

**CLAUDIA DANGOND GIBSONE.** Abogada de la Pontificia Universidad Javeriana. Magistra en relaciones internacionales de la misma universidad y magistra en políticas de desarrollo para América Latina por The London School of Economics and Political Science, Inglaterra. Sus temas de interés académico han sido las relaciones internacionales, Derechos Internacionales Humanitarios DIH y Derechos Humanos DDHH, narcotráfico, sistema interamericano, derecho público, Constitución y gestión gubernamental. Se ha desempeñado como consultora de diversos organismos de carácter internacional y nacional como Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, Asociación Colombiana de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas ACOPI, Congreso de la República, Corte Constitucional, Asamblea Nacional Constituyente y Presidencia de la República. Ha ocupado cargos públicos dentro de los ministerios de Comercio Exterior, Desarrollo Económico y Agricultura. Investigadora y codirectora de diversos programas televisivos de difusión cultural. Autora de diversas publicaciones en temas de democracia, derechos fundamentales, Constitución colombiana y derechos humanos. Igualmente, ha ejercido la docencia y la investigación en diversas cátedras en la Universidad Externado de Colombia y la Pontificia Universidad Javeriana. Actualmente es decana de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de dicha universidad.

**PANOS TERZ.** Obtuvo su título de posdoctorado. D. Sc.. doctor en Ciencias, en la Universidad de Leipzig, Alemania, en 1977. Doctor en derecho (LL.D) y magíster (M.Sc.- Jur.) de la misma universidad. Fue titular de la cátedra de derecho internacional público y de teoría de las relaciones internacionales en la Universidad de Leipzig. Realizó la tutoría de más de treinta (30) tesis doctorales. Fue director del Departamento de Derecho Internacional Público de la Facultad de Derecho de la Universidad de Leipzig y líder del grupo de investigación "Teoría de la formación de la norma en el derecho internacional y las relaciones internacionales". Fue asesor de varios ministerios del Estado alemán, para el cual realizó 96 dictámenes científicos. Ha hecho más de cien (100) publicaciones científicas en diferentes países e idiomas. Es miembro de la International Law Association. Actualmente es profesor visitante en varias universidades del mundo y se desempeña como asesor y consultor en los ámbitos del derecho internacional y las relaciones internacionales.

**PEDRO VALENZUELA GRUESSO.** Realizó el programa de pregrado en Ciencias Políticas (1982-1985) en La Florida International University. Es BA en ciencias políticas en la Universidad de Pittsburgh. Cursó el programa de doctorado en ciencias políticas (agosto de 1986- mayo de 1990) en la Universidad de Uppsala, Departamento de Investigación en Conflictos y Paz (Uppsala, Suecia). Es Candidato a Ph.D y actualmente escribe su disertación "Neutralidad en conflictos armados internos: experiencias desde la base". Profesor invitado en las siguientes universidades: Uppsala, Suecia; Alberto Hurtado, Chile; Rafael Landívar, Guatemala; Santa María, Ecuador; Universidad del Salvador, Argentina, y Universidad de Oslo, Noruega. Ha realizado consultorías y asesorías para: Vicepresidencia de la República de Colombia; Norwegian Peoples Aid, Noruega; Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional ASDI, Suecia; Corporación La Candelaria, Colombia; Oficina para la Libertad Personal, Colombia. Ha publicado en Colombia y en el exterior artículos y capítulos en libros colectivos. Actualmente, es profesor asociado de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá.

**JOSÉ ALMARAZ PESTANA.** Catedrático de teoría sociológica en la Universidad Nacional de Educación a Distancia -UNED-, España. Realizó estudios de doctorado en sociología en la Universidad de Colonia (Alemania). Doctor en ciencias políticas, económicas y comerciales de la Universidad Complutense de Madrid. Catedrático de sociología en la Universidad de Salamanca (1991); catedrático de teoría sociológica en la UNED (1993); decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la UNED (1989-1991), (1993-1997); profesor en la Universidad de Colonia. Investigador invitado en las universidades de Düsseldorf y Heidelberg (Alemania). Fue presidente de la Federación Española de Sociología (2001-2003) y ha dictado cursos en la Escuela de Alto Gobierno de Colombia. Ha sido profesor visitante y conferencista en varias universidades colombianas y en diversas instituciones. Es director del Programa de Cooperación científica de la UNED con varias universidades colombianas. También ha participado en varios programas académicos de reinserción política en Colombia. Sus numerosas publicaciones se centran en el campo de la teoría sociológica (Weber, Parsons, Luhmann) y de los procesos de globalización y cambio de la sociedad mundial.

**MARÍA EUGENIA MUJICA.** Economista de la Universidad del Pacífico (Lima-Perú). Es M.A. y Ph.D. en relaciones internacionales de la Universidad de Miami. Se ha desempeñado como profesora e investigadora de relaciones internacionales, economía y política internacional en las universidades de los Andes y Javeriana (Bogotá, Colombia), Pacífico (Lima, Perú) y Columbia



(New York, Estados Unidos). Ha publicado artículos académicos sobre temas relacionados con la economía política internacional de América Latina. Actualmente trabaja para el Sistema de Naciones Unidas en el Perú.

**EDUARDO PASTRANA BUELVAS.** Abogado de la Universidad Santiago de Cali (usc). Doctor en derecho de la Universidad de Leipzig (Alemania). Fue rector y director general de investigaciones de la Universidad Santiago de Cali. Actualmente es profesor investigador asociado y coordinador de investigaciones de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Miembro del grupo de investigación en Relaciones Internacionales, América Latina e Integración (categorizado como grupo .A. por Colciencias). Es editor de la Revista *Papel Político* de dicha facultad. Ha sido líder del grupo en ciencias políticas, derecho y relaciones internacionales Gicpoderi (categorizado por Colciencias como grupo .B.) de la Facultad de Derecho de la Universidad Santiago de Cali. Consultor de la Fundación Friedrich-Ebert de Colombia (FESCOL). Ha sido docente en las Universidades de Castilla La Mancha (España), Santiago de Cali, del Valle y Cauca (Colombia). Ha publicado varios textos sobre temas de derecho internacional y relaciones internacionales.

**CONSUELO AHUMADA BELTRÁN.** Doctora en ciencia política con énfasis en estudios latinoamericanos, New York University. Es directora académica de la maestría en estudios latinoamericanos de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana, donde también es profesora titular. Coordinadora del Observatorio Andino. Líder del grupo de investigación en relaciones internacionales, América Latina e integración (categorizado como grupo .A. por Colciencias). Ha publicado varios textos y artículos sobre ciencias políticas y relaciones internacionales, con énfasis en América Latina.

**MARIA ANTONIETA HUERTA DE PACHECO.** Licenciada en historia y geografía de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (Chile) y doctora en historia contemporánea de América Latina de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Fue directora del Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana. Ha sido docente en la Universidad de Santiago de Chile, Pontificia Universidad Javeriana y Universidad Nacional de Colombia, en las áreas de historia social y política de América Latina y Chile contemporáneo. Ha venido desarrollando la línea de investigación: historia social y política de América Latina y Chile contemporáneo. Ha publicado numerosos trabajos sobre los tópicos anteriormente mencionados. Actualmente es profesora de tiempo completo de la Universidad Diego Portales de Chile.

**PATRICIA TOVAR ROJAS.** Antropóloga de la Universidad Nacional de Colombia. Magistra en antropología urbana aplicada, con un trabajo sobre maltrato infantil, en el City College de Nueva York (1987). Doctora en antropología cultural en The Graduate Center of The City University of New York (1995), su disertación se tituló *Tales of Love and Death: The Lives of Portuguese Widows*. Postdoctorado en antropología, City University of New York (1997). Fue docente e investigadora durante varios años en universidades y otras entidades de la ciudad de Nueva York. En 1998 se vincula al Instituto Colombiano de Antropología e Historia –ICANH–, donde además de investigadora fue coordinadora del área de antropología social. Sus más destacadas investigaciones en el ICANH fueron *Las viudas del conflicto armado*—libro publicado por el instituto en 2006— y *Las mujeres colombianas en el sistema de ciencia y tecnología*. Los resultados de estos proyectos han sido publicados en revistas nacionales e internacionales. Otra de sus publicaciones destacadas es el volumen *Familia, género y antropología* —ICANH, 2003—. Es profesora de planta de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales desde el 2006, donde coordina el grupo de investigación “Política, género y democracia”.

**CARSTEN WIELAND.** Doctor en historia moderna, ciencias políticas y filosofía, de la Universidad Humboldt (Berlín, 1999). Executive Master of Public Policy Management —Universidad Georgetown (enero–julio, 2006)—; historia, relaciones internacionales —Universidad Jawaharlal Nehru (septiembre 1996 – abril 1997) Nueva Delhi, India—; ciencias políticas —Graduate School, Universidad de Duke (julio de 1995 - agosto de 1996, Durham; historia moderna, ciencias políticas, filosofía, —Universidad Humboldt (abril de 1993, junio de 1995, Berlín)—. Actualmente es el director de la Fundación Konrad Adenauer en Bogotá. Se ha desempeñado como consejero político, analista político, editor y autor científico. Es experto en el Medio Oriente. Miembro en el consejo científico del US Institute of Peace (USIP Washington, Abril 2006). IFOK research fellow en el Public Policy Institute de la Universidad de Georgetown (enero- julio 2006). Autor y adaptador de un proyecto sobre musulmanes moderados en Siria y en Turquía, en el Centro de Estudios del Oriente Moderno —Zentrum Moderner Orient, ZMO (agosto de 2004 – julio de 2005, Berlin)—. Es investigador, analista, conferencista y autor sobre Siria; Ha realizado estudios de la lengua Árabe en la Universidad de Damasco (octubre de 2002 – agosto de 2004). Es autor científico, analista, conferencista y comentarista sobre el Medio Oriente, Sudasia y los Balcanes (diciembre 1999 – octubre 2002, Berlín y otros). Trabajó como editor y corresponsal en la Agencia de Prensa Alemana (DPA), en temas de política internacional, información de crisis, política alemana nacional y regional. Periodista *free lance* (junio de 1999 – enero de 2000 Hamburg, Berlin).

**RAIMUND KRÄMER.** Doctor en relaciones internacionales de la Universidad de Potsdam en Alemania (1985). Docente de la Universidad de Potsdam desde 1989. Se ha desempeñado como observador de la Naciones Unidas en las elecciones de Nicaragua (1990). Senior Research fellowship en el Colegio de St. Antony', Oxford (1994 – 1995). Co-fundador y actualmente editor ejecutivo de la revista *Welt Trends* de la Universidad de Potsdam.



# NORMAS DE PUBLICACIÓN Y PROCESO DE REVISIÓN

Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales.  
Universidad Javeriana, Bogotá-Colombia

El comité editorial de la Revista *Papel Político* —publicada por la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá— recibe propuestas de artículos académicos inéditos que pasan por una revisión interna y externa, de conformidad con el sistema *peer review* (revisión por pares), la tipología del artículo presentado (categorías de Colciencias) y con los requisitos formales que a continuación se describen. Si el artículo no corresponde a ninguna de las categorías establecidas por la revista o no se ajusta a los requisitos de presentación formal será devuelto a su autor(a). Así mismo, se tendrá en cuenta la pertinencia académica, política e internacional según la temática de la revista. Los artículos pueden estar escritos en español, inglés, francés, alemán, portugués e italiano.

Las categorías de artículos de investigación que aplican para la revista preferiblemente son:

**Artículo de investigación científica y tecnológica:** documento que presenta de manera detallada los resultados originales de proyectos de investigación. La estructura generalmente utilizada contiene cuatro partes importantes: introducción, metodologías, resultados y conclusiones.

**Artículo de reflexión:** documento que presenta resultados de investigación desde una perspectiva analítica, interpretativa o crítica del autor, sobre un tema específico, y con el recurso de fuentes originales.

**Artículo de revisión:** documento resultado de una investigación donde se analizan, sistematizan e integran los resultados de investigaciones publicadas o no publicadas, sobre un campo en ciencia o tecnología, con el fin de dar cuenta de los avances y las tendencias de desarrollo. Se caracteriza por presentar una cuidadosa revisión bibliográfica de por lo menos treinta (30) referencias.

Además, se tendrán en cuenta el género ensayo y el artículo de opinión. En ambos casos se examinará la coherencia de la tesis, su articulación con el texto y la calidad de la sustentación de la misma. Por último, la revista podrá incluir reseñas de publicaciones recientes en las disciplinas de las ciencias políticas y las relaciones internacionales.

**Enviar con los siguientes requisitos formales:**

- Hoja aparte donde se presente el artículo incluyendo: 1) Título; 2) Nombre del autor(es) del trabajo; 3) Afiliación institucional del autor (especificar si el artículo es resultado de una investigación, si es el caso); 4) Tipo de artículo presentado según las categorías; 5) Datos de contacto del autor(es).
- Artículo en versión electrónica y física que contenga y respete los siguientes criterios:
  - Título del trabajo, en español e inglés.
  - Ser escritos en formato de Word, fuente Times New Roman, tamaño 12 a espacio 1,5 y sin exceder los noventa mil (90.000) caracteres con espacio y deberán contener un mínimo de cuarenta y dos mil (42.000).
  - Incluir un resumen analítico del artículo, de no más de 200 palabras en ambos idiomas: español e inglés. Si el texto original es en otro idioma diferente debe incluir los tres: original, español e inglés.
  - Asignar entre tres (3) y diez (10) "palabras clave", las cuales deben ir también en inglés bajo la denominación "key words"
  - Acompañar cada gráfica o tabla que se utilice de un título breve, referente a su contenido; además se debe citar la fuente. Deberán ir en archivos separados.
  - El nombre del autor debe ir debajo del título y enviar cita a pie de página con asterisco (\*). El pie de página debe presentar una breve descripción del autor: profesión y último título obtenido; breve descripción de su especialidad académica; cargo desempeñado actualmente según: dependencia, institución, ciudad, país; correo electrónico.
  - Anexar aparte del artículo una síntesis o presentación (no superior a un párrafo) de la hoja de vida del autor y las referencias de las publicaciones más recientes.

## Referencias

- Las referencias de las citas se consignarán a pie de página y su enumeración será continua (no debe ser por capítulos).
- Las citas al interior del texto deben cumplir los requisitos de derecho de autor: 1) si son cortas: entre comillas y citando la referencia; 2) si superan los cinco renglones, se cambia el formato: separar la cita del párrafo, sangría izquierda a toda la cita, disminuir dos puntos tamaño de letra, espacio sencillo, referencia de la fuente a pie de página.
- Las referencias a pie de página deben presentarse de la siguiente forma:
  - a) Libros:** Apellido(s), Inicial(es) Nombre Autor. (Año de la edición consultada), *Título de la obra (en cursiva)*. Ciudad, Editorial.
    - *Ejm:* Bourdieu, P. (1998), *La distinción*, Madrid, Taurus.
  - b) Artículos de revista o parte de libro:** Apellido(s), Inicial(es) Nombre Autor. (Año de publicación de la obra completa), "Título del artículo" (Entre comillas), palabra "en" seguida del Apellido e inicial del editor o compilador (abreviaturas "ed." o "comp." entre paréntesis). *Título de la revista o libro (en cursiva)*, año, volumen y/o número (si es revista); Ciudad, Editorial (si es parte de libro), abreviatura "pp." y número de la primera y última página del artículo o capítulo consultado.
    - *Ejm:* Monteoliva, A. (2005, diciembre), "La ciudad-región: modelo posible de intergubernabilidad subnacional" en *Papel Político*, No. 18, pp. 113-135
  - c) Internet:** se cita de manera similar a un artículo de revista; se agrega la expresión: "[en línea], disponible en": Cita de la página de internet consultada con el link exacto; al final: "recuperado: fecha de consulta".
    - *Ejm:* Špidla, Vladimír. "Promover la cohesión social: las experiencias de la Unión Europea, América Latina y el Caribe" en *Conferencia sobre la promoción de la cohesión social – La experiencia de América Latina y el Caribe (Bruselas, 27-28 de marzo de 2006)*, Bruselas, 28 de marzo de 2006. [en línea], disponible en [www.ec.europa.eu/comm/employment\\_social/speeches/2006/vs\\_060328\\_es.pdf](http://www.ec.europa.eu/comm/employment_social/speeches/2006/vs_060328_es.pdf), recuperado: 24/05/06.
- Al final del artículo se debe hacer una lista en orden alfabético exclusivamente de las obras referenciadas en el texto con la titulación "Referencias bibliográficas".

## Recepción y revisión

No se devolverán los originales ni se considerarán los artículos que no cumplan con las normas precedentes, el comité editorial es el órgano decisorio de los artículos publicables. La aceptación de un trabajo depende del cumplimiento inicial de todos los requisitos aquí expuestos, la revisión teórica, metodológica y formal que se haga por parte de los evaluadores (interno y externo). El proceso de revisión es el siguiente: 1) Se cierra convocatoria y se reciben los artículos, se devolverán de inmediato los que no presenten las características formales mencionadas. 2) Se asignan los evaluadores según los temas abordados por los artículos. Se envía en formato físico por correo y en formato electrónico por e-mail a los evaluadores, con carta de invitación y especificando el plazo de entrega del concepto. Los evaluadores no conocen la identidad del autor ni del otro evaluador. 3) Cada evaluador emite un concepto desarrollando los criterios de evaluación exigidos (pertinencia, la actualidad y trascendencia para la disciplina, fortaleza académica y el nivel conceptual), elementos formales (ortografía, redacción y estructura de las partes del artículo), valoración del tipo de artículo (ensayo, revisión, informe investigación, etc.) y un concepto de rechazo o aceptación, sujeto a modificaciones mayores o menores (estructurales o formales). 4) Se hace retroalimentación de los conceptos a los autores y éstos deben modificar la mayoría de sugerencias mayores realizadas en estructura y forma. 5) Cada artículo aceptado queda supeditado a la revisión por parte del comité editorial y a las modificaciones formales que se requieran para adaptar el texto a las normas de la publicación. 6) El comité editorial decide sobre la publicación de los artículos que fueron evaluados con conceptos opuestos o puede enviarlos a un tercer árbitro. 7) Se reciben las versiones definitivas, se realiza nueva revisión de forma y se envía a imprenta. 8) Publicada la revista, cada uno de los autores de artículos tiene derecho a recibir dos (2) ejemplares, incluyendo gastos de envío por su participación en la edición

## Envío de artículos

Los artículos deben enviarse al editor en forma impresa y electrónica al siguiente contacto:

Revista Papel Político Estudiantil

Editor: Eduardo Pastrana Buelvas

Coordinador editorial: Adriana Serrato Ayala

E-mail: [papelpoliticoes@javeriana.edu.co](mailto:papelpoliticoes@javeriana.edu.co)

Teléfono: (57-1) 3208320 ext. 2477-2469

Dirección: Cra. 7ª No. 40-62 Edif. 9 segundo piso, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia.



## CESIÓN DE DERECHOS

Señores:

**PAPEL POLÍTICO**

Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales  
Pontificia Universidad Javeriana

En virtud de lo previsto en los artículos 76 y 77 de la Ley 23 de 1982 de la República de Colombia, y las demás normas internacionales sobre Derechos de Autor, y con la finalidad de que la REVISTA PAPEL POLÍTICO de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana pueda poner a disposición su trabajo en toda su extensión tanto directamente como a través de intermediarios, ya sea de forma impresa o electrónica, por medio de la presente autorizo a publicar en texto impreso y en medio electrónico, bien sea mediante formatos electrónicos de almacenamiento, en el website de la Universidad o de cualquier otro editor, siempre y cuando se haga sin fines de lucro, y con el fin de divulgar el mismo a la comunidad académica y científica internacional de acuerdo a las condiciones establecidas por el comité editorial de la REVISTA PAPEL POLÍTICO el artículo “\_\_\_\_\_”

\_\_\_\_\_ “cuyo autor es (son) el (los) signatario(s).

Garantizo que el Artículo no ha sido publicado antes y que he obtenido permiso del titular del derecho de autor para reproducir en el Artículo y en todos los medios el material que no es propio, que el Artículo no contiene ningún planteamiento ilícito y que no infringe algún derecho de otros.

No obstante lo anterior, como Autor conservo los derechos morales y patrimoniales de autor, y autorizo únicamente la reproducción en la REVISTA PAPEL POLÍTICO del artículo sin limitación en el tiempo o número de ejemplares, con la condición que me deberán identificar como Autor(es) del Artículo y no podrá alterar el texto del artículo publicado sin el consentimiento del Autor(es).

Por último, como Autor (es) me (nos) reservo (amos) igualmente el derecho de realizar copias de todo o parte del Trabajo para uso personal, incluyendo el uso en presentaciones, la utilización del artículo por parte del Autor en la enseñanza en aulas y para uso personal de sus colegas procurando que las copias no sean puestas a la venta o distribuidas de un modo sistemático afectando la novedad y originalidad del artículo para la REVISTA PAPEL POLÍTICO. Así mismo como Autor (es) podremos utilizar después de la publicación en la REVISTA PAPEL POLÍTICO todo o parte del Trabajo en un libro del Autor(es) o en una colección de trabajos del autor (es). Manifiesto igualmente que el contenido de este artículo ha sido revisado y aprobado por todos los autores y manifiesto (amos) que estoy (amos) de acuerdo en su publicación.

Firma: \_\_\_\_\_

NOMBRE AUTOR: \_\_\_\_\_

c.c. \_\_\_\_\_

Fecha: \_\_\_\_\_

# Papel Político



Pontificia Universidad  
**JAVERIANA**  
Bogotá

Revista de la facultad de Ciencias Políticas  
y Relaciones Internacionales

## FORMATO DE SUSCRIPCIÓN

DATOS PERSONALES	FORMA DE PAGO
Nombres _____	Consignación _____
Apellidos _____	Valor _____
Dirección _____	Consignación en la cuenta de ahorros Bancolombia Nº 20404203511
País _____	Nombre del titular de la cuenta Universidad Javeriana
Teléfono Casa _____	
Teléfono oficina _____	
Fax _____ Apartado aéreo _____	
Correo electrónico _____	<b>Valor de la suscripción:</b>
Ocupación _____	<b>1 año (2 ejemplares)</b> \$ 35.000 Nacional US\$ 20.00 Internal.
Documento de Identidad _____	<b>2 años (4 ejemplares)</b> \$ 65.000 Nacional US\$ 40.00 Internal.
_____	
Firma _____	

Para hacer efectiva la suscripción es indispensable enviar por correo el comprobante de pago y el presente formato de suscripción a la Cra. 7ª No. 40-62 Edif. 9 segundo piso, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia. TEL 3208329 Ext. 2469. Correo electrónico: papelpolitico@javeriana.edu.co

**Facultad de  
Ciencia Política y  
Relaciones Internacionales**

Carrera de Ciencia Política

Maestría en Estudios Latinoamericanos  
Maestría en Estudios Políticos  
Maestría en Política Social  
Maestría en Relaciones Internacionales

Especialización en Gobierno Municipal  
Especialización en Integración  
en el Sistema Internacional  
Especialización en Opinión Pública  
y Mercado Político  
Especialización en Política Social  
Especialización en Resolución  
de Conflictos

Instituto de Derechos Humanos

Carrera 7ª # 40-62 edificio 9, piso 2  
Teléfono: (57-1) 320 8320  
Exts. 2504-2496  
Fax: (57-1) 320 8320 ext. 2466  
politic@javeriana.edu.co  
papelpolitico@javeriana.edu.co  
Bogotá D.C., Colombia

www.adpostal.gov.co

**PBX**  
**353 5666**



**Nuestros servicios**

CORREO NORMAL-CORREO CERTIFICADO  
POSTEXPRESS - EMS - CORRA EMPRESARIAL  
SACAS M - NOTIEXPRESS - APARTADOS POSTALES

Sugerencia de Mercadeo: (1) 353 5686  
E-mail: [mercadeo@adpostal.gov.co](mailto:mercadeo@adpostal.gov.co)  
Disisión de Mercadeo D.C.: (1) 357 8157

Atención al Cliente  
(1) 357 8183

Fuera de Bogotá: 01800 0111210 / 0111313  
E-mail: [quejasdc@adpostal.gov.co](mailto:quejasdc@adpostal.gov.co)