

anuario latinoamericano

CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES

Vol. 3/2016

América Latina:

política y religión

anuario
latinoamericano

CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES

latin american yearbook

POLITICAL SCIENCE AND INTERNATIONAL RELATIONS

ANUARIO LATINOAMERICANO – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales es una revista arbitrada, publicada por la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Maria Curie-Skłodowska en Lublin, Polonia. La revista aparece en la versión impresa y en línea. Las contribuciones recibidas son sometidas a la evaluación de expertos según el sistema de doble anonimato (*double-blind peer review*). Los artículos publicados son de exclusiva responsabilidad de los autores y no representan necesariamente la opinión de la revista.

DIRECTORA

Katarzyna Krzywicka

CONSEJO DE REDACCIÓN

Paweł Trefler – Secretario de Redacción

Piotr Łaciński – Editor Asociado

Karol Derwich – Editor Asociado

CONSEJO CIENTÍFICO

Manuel Alcántara Sáez, Universidad de Salamanca, España

Víctor Alarcón Olguín, Universidad Autónoma Metropolitana, México

Martha Ardila, Universidad Externado de Colombia, Colombia

Raúl Benítez Manaut, Universidad Nacional Autónoma de México, México

Peter Birle, Ibero-Amerikanisches Institut, Berlín, Alemania

Klaus Bodemer, GIGA Institut für Lateinamerika-Studien, Hamburgo, Alemania

Adrian Bonilla, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO, Ecuador

José Briceño Ruiz, Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela

Daniel Buquet Corleto, Universidad de la República de Uruguay, Uruguay

Heriberto Cairo Carou, Universidad Complutense de Madrid, España

Wiesław Dobrzycki, Universidad de Varsovia, Polonia

Evan Ellis, The U.S. Army War College Strategic Studies Institute, EE.UU.

Marcin Florian Gawrycki, Universidad de Varsovia, Polonia

Renée Fregosi, Université de Paris III, Sorbonne Nouvelle, Francia

Katarzyna Krzywicka, Universidad Maria Curie-Skłodowska, Polonia

Jennifer L. McCoy, Georgia State University, EE.UU.

Shiguenoli Miyamoto, Universidade Estadual de Campinas, Brasil

Maria de Monserrat Llairó, Universidad de Buenos Aires, Argentina

Leonardo Morlino, Libera Università Internazionale degli Studi Sociali Guido Carli, Italia

Simón Pachano, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO, Ecuador

Aníbal Pérez-Liñán, University of Pittsburgh, EE.UU.

Marek Pietraś, Universidad Maria Curie-Skłodowska, Polonia

Alberto Rocha Valencia, Universidad de Guadalajara, México

Héctor Luis Saint-Pierre, Universidade Estadual Paulista, Brasil

Wojciech Sokół, Universidad Maria Curie-Skłodowska, Polonia

Magdalena Śniadecka-Kotarska, Universidad de Łódź, Polonia

Jesús Tovar Mendoza, Universidad Autónoma del Estado de México, México

DIRECCIÓN

Plac Litewski 3, oficina núm. 119, 20-080 Lublin, Polonia

tel. (48-81) 537 60 29, tel./fax (48-81) 537 60 20

e-mail: anuario.latinoamericano@umcs.pl

www.anuario-latinoamericano.umcs.pl

anuario latinoamericano

CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES

vol. 3/2016

ISSN 2392-0343

e-ISSN 2449-8483



WYDAWNICTWO UNIWERSYTETU MARII CURIE-SKŁODOWSKIEJ
LUBLIN 2016

REDACCIÓN LINGÜÍSTICA

Maria Ochab – Coordinadora
Helena Beatriz Xavier Lourenço

DISEÑO DE PORTADA

Krzysztof Rumowski

DIAGRAMACIÓN

Agnieszka Muchowska

IMPRENTA

„Elpil”, ul. Artyleryjska 11, 08-110 Siedlce

© Wydawnictwo UMCS, Lublin 2016

Tiraje 150 ejemplares

EDITORIAL DE LA UNIVERSIDAD MARIA CURIE-SKŁODOWSKA

20-031 Lublin, ul. Idziego Radziszewskiego 11

tel. + 48 81 537 53 04

www.wydawnictwo.umcs.lublin.pl

e-mail: sekretariat@wydawnictwo.umcs.lublin.pl

Distribución: tel./faks +48 81 537 53 02

Librería virtual: www.wydawnictwo.umcs.edu.eu

e-mail: wydawnictwo@umcs.eu

Índice

Editorial	9
Dossier	
América Latina: política y religión	
Presentación.....	13
<i>Katarzyna Krzywicka, Renata Siuda-Ambroziak</i>	
Religión y política en América Latina: la confrontación entre Juan Pablo II y Ernesto Cardenal en 1983	19
<i>Armando Lampe</i>	
Conflicto, diálogo y mediación: un balance de las relaciones la Iglesia y el Estado en la Revolución cubana	35
<i>Marcos Antonio da Silva, Lucimara Inácio do Prado da Silva</i>	
Las visitas papales a Cuba y su resonancia social y política	53
<i>Beata Bereza</i>	
La actividad misionera de unas misiones de fe entre los grupos indígenas de la región amazónica y los intereses políticos de los gobiernos latinoamericanos.....	71
<i>Magdalena Krysińska-Kałużna</i>	
El papel de la Iglesia católica en los conflictos internos latinoamericanos. Diseño de una hipótesis	89
<i>Luis Fernando Pacheco Gutiérrez</i>	
El concepto de laicidad en el contexto de cambios constitucionales recientes en materia de religión y política en México	107
<i>Marta Wójtowicz-Wcisło</i>	
El Concordato colombiano y la jurisprudencia de la Corte Constitucional	125
<i>Marta Zuzanna Osuchowska</i>	
Artículos y ensayos	
Del panamericanismo al ALCA: la difícil senda de las propuestas de una comunidad de intereses en el continente americano	145
<i>José Briceño Ruiz</i>	

índice	La construcción de un nuevo modelo de seguridad en América del Sur: una perspectiva desde Brasil	169
	<i>Alexandre Fuccille</i>	
	Las relaciones entre América Latina y el Estado Islámico de Irak y del Levante.	183
	<i>Edyta Chwiej</i>	
	Elecciones y violencia. Guerrero 2015	195
	<i>Margarita Jiménez Badillo, Gabino Solano Ramírez</i>	
	Ayotzinapa. Entre la fragilidad institucional y la violencia del crimen organizado	219
	<i>Gabino Solano Ramírez, José Carlos Luque Brazán, Hortensia Gracida González</i>	
	Desplazados legales o ilegales: una mirada desde los procesos extractivos en Colombia y contexto general de algunos países latinoamericanos.	241
	<i>Angie Betancur Vargas, Margarita María Pérez Osorno</i>	
	Reseñas e informes	
	<i>El proceso de integración de América Latina en el siglo XXI.</i>	
	<i>La competencia-cooperación entre México y Brasil con la presencia de Estados Unidos y China, Alberto Rocha Valencia y Jaime Antonio Preciado Coronado, (coord.), Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, México 2016.</i>	
	<i>Marcos Pablo Moloeznik</i> 277	
	<i>Conceptos fundamentales de inteligencia, Antonio M. Díaz Fernández (coord.), Editorial Tirant lo Blanch, Valencia 2016</i>	
	<i>Marcos Pablo Moloeznik</i> 281	
	<i>El Estado y la política en América Latina. Un esbozo de los sistemas políticos latinoamericanos, Piotr Łaciński (coord.), Difin, Varsovia 2013</i>	
	<i>Paweł Kwiatkowski</i> 283	
	<i>Informe de la IV Conferencia Cracoviana de Latinoamericanistas, Migraciones y diáspora de la América Latina contemporánea, Cracovia, Polonia, 8–9 de abril de 2016.</i>	
	<i>Karol Derwich</i> 285	
	Información para los autores	289
	Guidelines for authors	291
	Informacja dla autorów	291

Content

Editorial	9
Dossier	
Latin America: politics and religion	
Presentation	13
<i>Katarzyna Krzywicka, Renata Siuda-Ambroziak</i>	
Religion and politics in Latin America: the confrontation between John Paul II and Ernesto Cardenal in 1983	19
<i>Armando Lampe</i>	
Conflict, dialogue and mediation: the Church and State relations in the Cuban Revolution	35
<i>Marcos Antonio da Silva, Lucimara Inácio do Prado da Silva</i>	
Papal visits to Cuba and their social and political resonance	53
<i>Beata Bereza</i>	
The missionary activity of some faith missions among indigenous groups in the Amazon region and the political interests of Latin American governments	71
<i>Magdalena Krysińska-Kałużna</i>	
The role of the Catholic Church in Latin American internal conflicts. The design of a hypothesis	89
<i>Luis Fernando Pacheco Gutiérrez</i>	
The concept of secularity in the context of recent constitutional changes in the matter of religion and politics in Mexico	107
<i>Marta Wójtowicz Wcisło</i>	
The Colombian Concordat and the jurisprudence of the Constitutional Court	125
<i>Marta Zuzanna Osuchowska</i>	
Articles and essays	
From Pan-Americanism to the FTAA: the difficult path of initiatives based on the community of interests in the Americas	145
<i>José Briceño Ruiz</i>	

Content	<p>The construction of a new security model in South America: a perspective from Brazil 169 <i>Alexandre Fuccille</i></p> <p>The relations between Latin America and the Islamic State of Iraq and the Levant 183 <i>Edyta Chwiej</i></p> <p>Elections and violence. Guerrero 2015. 195 <i>Margarita Jiménez Badillo, Gabino Solano Ramírez</i></p> <p>Ayotzinapa. Between institutional fragility and violence of organized crime. 219 <i>Gabino Solano Ramírez, José Carlos Luque Brazán, Hortensia Gracida González</i></p> <p>Legally or illegally displaced persons: a view from the extractive processes in Colombia and general context of some Latin American countries. 241 <i>Angie Betancur Vargas, Margarita María Pérez Osorno</i></p> <p>Reviews and reports</p> <p><i>The integration processes in Latin America in the 21st century. The competition and cooperation between Mexico and Brazil with the presence of the United States and China</i>, Alberto Rocha Valencia y Jaime Antonio Preciado Coronado, (coord.), Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, México 2016 277 <i>Marcos Pablo Moloeznik</i></p> <p><i>Fundamental concepts of intelligence</i>, Antonio M. Díaz Fernández (coord.), Editorial Tirant lo Blanch, Valencia 2016 281 <i>Marcos Pablo Moloeznik</i></p> <p><i>The State and politics in Latin America. An overview of the Latin American political systems</i>, Piotr Łaciński (ed.), Difin, Warszawa 2013 283 <i>Paweł Kwiatkowski</i></p> <p>Report of the Fourth Cracovian Conference of Latin Americanists, <i>Migrations and the contemporary Latin American diaspora</i>, Kraków, Poland, 8–9 April 2016 285 <i>Karol Derwich</i></p> <p>Información para los autores 289</p> <p>Guidelines for authors 291</p> <p>Informacja dla autorów 293</p>
----------------	--

Editorial

Estimados lectores del “Anuario Latinoamericano – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales”, les entregamos el tercer volumen de nuestra revista, cuyo tema principal son las relaciones entre el Estado, la política y la religión en los países de América Latina. Lo que nos inspiró a dedicar un volumen a este tema fue un debate interdisciplinar que tuvo lugar en Lublin, Polonia, en los días 3 y 4 de noviembre de 2015 durante la II Conferencia Internacional Latinoamericanista dedicada a los determinantes y nuevos paradigmas de las relaciones entre política y religión en América Latina. Las iniciadoras y organizadoras de la Conferencia, Prof. Dra. Katarzyna Krzywicka de la Universidad Maria Curie-Skłodowska y la Dra. Renata Siuda-Ambroziak de la Universidad de Varsovia, invitaron a varios investigadores que se especializan en esta problemática para preparar artículos para el „Dossier” del tercer volumen del “Anuario Latinoamericano”, el cual ponemos en manos de nuestros lectores.

Quisiéramos llamar su atención sobre los artículos que se encuentran en la sección „Artículos y ensayos”. Empezamos esta sección por un artículo sobre los procesos de cooperación y el concepto de la integración regional en el hemisferio occidental, cuya segunda parte será publicada en el siguiente volumen del „Anuario Latinoamericano”. Los autores de los restantes artículos presentados en esta sección analizan las cuestiones relativas a las circunstancias y especificidad de la seguridad regional e interna y amenazas para ésta en los países de América Latina, refiriéndose a ejemplos de Brasil, México y Colombia.

La sección „Reseñas e informes” contiene reseñas de tres libros, cuya lectura les recomendamos, y también el informe de la IV Conferencia Cracoviana de Latinoamericanistas sobre el tema: *Migraciones y diáspora de la América Latina contemporánea*, que tuvo lugar en Cracovia, Polonia, los días 8 y 9 de abril de 2016.

Me complace informarles que, desde el 29 de abril de 2016, “Anuario Latinoamericano – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales” se encuentra en la base de datos de European Reference Index for the Humanities – ERIH PLUS. Nuestra revista ha sido incluida también, como uno de los pocos periódicos latinoamericanistas del área de las ciencias políticas en Europa, al informe titulado “Revistas europeas de Estudios Latinoamericanos – informe preparado para el 8 Congreso del CEISAL, Salamanca 2016” por la Red Europea de Información y Documentación sobre América Latina (REDIAL). El informe, cuyos autores son los miembros de REDIAL, Luis Rodríguez Yunta (Centro de Ciencias Humanas y Sociales – Consejo Superior de Investigaciones

Editorial

Científicas), la presidenta de REDIAL Anna Svensson (Biblioteca Universitaria de Gotemburgo) y Tomás Manzano Fraile (Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca), contiene un análisis detallado de los volúmenes publicados entre 2011 y 2015 en las 74 revistas científicas europeas de Estudios Latinoamericanos. Como fundadora y directora de “Anuario Latinoamericano” tenía el honor ser invitada para intervenir y presentar nuestra revista en la mesa redonda REDIAL-CEISAL dedicada al tema “Revistas europeas sobre América Latina: calidad, visibilidad e impacto”, organizada por la REDIAL, durante el 8 Congreso del Consejo Europeo de Investigaciones Sociales de América Latina (CEISAL) en la Universidad de Salamanca, España, el 28 de junio de 2016. En la sesión participaron los especialistas y editores europeos: Klaus D. Vervuert (Iberoamericana / Vervuert, España, Alemania), María Barbara Göbel (Ibero-Amerikanisches Institut, Berlín, Alemania) y Luis Rodríguez Yunta (REDIAL – CSIC, CCHS, Madrid, España).

Les invito a colaborar con „Anuario Latinoamericano”. Las informaciones sobre las normas de publicación se encuentran en las últimas páginas de este volumen y en la página web de la revista: <http://journals.umcs.pl/al>.

En nombre de los autores del tercer volumen y todos los miembros de nuestro Equipo Editorial les deseo una amena y provechosa lectura.

Katarzyna Krzywicka

Lublin, 24 de junio de 2016.

Dossier

América Latina: política y religión

Coordinado por Katarzyna Krzywicka
y Renata Siuda-Ambroziak

América Latina: política y religión

Latin America: politics and religion

Presentación

Katarzyna Krzywicka

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS
UNIVERSIDAD MARIA CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN, POLONIA
✉ katarzyna.krzywicka@umcs.edu.pl

Renata Siuda-Ambroziak,

CENTRO DE ESTUDIOS LATINOAMERICANOS
UNIVERSIDAD DE VARSOVIA, POLONIA
✉ r.siuda@uw.edu.pl

América Latina es actualmente una de las regiones más interesantes para las investigaciones del fenómeno de la religión, sus transformaciones contemporáneas y las relaciones dialécticas entre la religión y el mundo de la política. Estas dimensiones se entremezclan desde los tiempos coloniales, pero es ahora cuando se puede observar que la fuerza de la religión, en el contexto social y político del continente latinoamericano, está creciendo bruscamente. Aparecen nuevas iglesias y movimientos religiosos comprometidos políticamente, y la afiliación religiosa empieza a influir cada vez más, a la hora de las elecciones, en las decisiones de los latinoamericanos.

Las repúblicas latinoamericanas, que ya en los principios del siglo XIX parecían tender hacia el laicismo, secularismo y racionalidad, se dirigieron de nuevo hacia la religión. Este fenómeno despierta preguntas. ¿Es que la política en América Latina no puede prescindir de las referencias religiosas? ¿O bien, es la religión la que se inclina excesivamente hacia la política, uniendo con eficacia lo divino con lo imperial? ¿Y si cualquier intento de separar decididamente la religión de la política tendría sentido y posibilidades de implementación, especialmente en una región de tan desarrollada religiosidad como lo es América Latina? Hay que destacar que la religión y la política en los países latinoamericanos raras veces funcionan por separado, aunque sí, acontece que están separadas forzosamente o bien, que son decididamente contradictorias. Estas dos dimensiones de la vida social crearon en América Latina una rela-

ción estable, aunque complicada, cuyos rasgos característicos a menudo son: la competencia y la hostilidad, pero también, muchas veces, la complementariedad y la cooperación en la realización de los objetivos comunes. Al parecer, en ningún otro lugar del mundo se puede ver con tanta evidencia que la complicada naturaleza humana es política y religiosa a la vez.

El dossier „América Latina: política y religión” se abre con un artículo de Armando Lampe, dedicado al conflicto entre el Vaticano durante el pontificado de Juan Pablo II y los representantes de la teología de liberación latinoamericana, en la persona de Ernesto Cardenal (el Ministro de Cultura en el gobierno revolucionario, sandinista de Nicaragua). Explicando la complejidad histórica e ideológica de este conflicto, que tuvo lugar en los años 80 del siglo XX, el autor recuerda los finales del siglo XIX y subraya la importancia de los cambios implementados en la diplomacia vaticana por el cardenal Rampolla, el Secretario de Estado de la Santa Sede durante el pontificado de León XIII, para la evolución del conflicto en Nicaragua y las maneras de solucionarlo. Al caracterizar la doctrina de Rampolla, Armando Lampe trata de responder a la pregunta si fue adecuada su aplicación por parte de Juan Pablo II, en el contexto muy específico socio-político-cultural de la revolución sandinista. Asimismo, al destacar las relaciones históricamente muy estrechas entre el mundo de la religión y de la política en Nicaragua, trata de comprobar la necesidad de la participación activa de la Iglesia católica en el derrocamiento de la dictadura sangrienta de Somoza, como también en el gobierno de Daniel Ortega.

En el siguiente artículo, los investigadores brasileños – Marcos Antonio da Silva y Lucimara Inácio do Prado da Silva, se ocupan también del tema de las relaciones entre religión y política en el contexto revolucionario, analizando la historia de los conflictos del gobierno de Fidel Castro en Cuba con la Iglesia católica. Los autores centran su atención en las disputas y mediaciones llevadas con el fin de establecer el diálogo y en los importantes cambios en las relaciones entre el Estado y la Iglesia en la isla, durante la Revolución Cubana. Observando la gran importancia de las relaciones religión-política en Cuba, subrayan que la falta total de entendimiento entre los representantes del gobierno y de la Iglesia en los años sesenta evolucionaba paso a paso hacia la suavización de las tensiones y el inicio de una cooperación limitada. Esta política empezó a dar frutos no antes de la caída del Bloque del Este. Los autores opinan que tanto la nueva situación geopolítica como el descenso brusco del nivel de vida de los cubanos, influyeron, de manera significativa, en el paulatino acercamiento de los líderes del partido y los jerarcas católicos, junto con los resultados positivos de la primera visita en la isla del papa Juan Pablo II.

Cuba es también el tema del tercer artículo, escrito por Beata Bereza, en el que la autora analiza la importancia de tres visitas papales a Cuba (de Juan Pablo II, Benedicto XVI y Francisco), como también la influencia del contenido de los discursos pronunciados por los soberanos de la Santa Sede en los cambios socio-políticos y en los cambios del carácter de las relaciones entre religión y política en Cuba. Presentando la realidad de la vida de los cubanos

antes, durante y después de las visitas papales, la autora subraya, sobre todo, las dificultades en la formulación de una valoración claramente positiva de la primera visita, la del papa Juan Pablo II, que tuvo lugar durante el período de la crisis económica muy aguda en Cuba, y que no dio como resultado, en contradicción con las expectativas del papa-polaco y del mundo occidental, un cambio tan grande en las relaciones entre el Estado y la Iglesia y en la política interior cubana, como pasó durante su primera visita a Polonia. Beata Bereza enfatiza el carácter específico, por su marcado sincretismo, del catolicismo cubano y observa también que las religiones afro-cubanas fueron ignoradas durante las tres visitas, a pesar de su gran importancia para la religiosidad de los cubanos, también de los que oficialmente declaran su pertenencia a la Iglesia católica.

En el artículo siguiente, Magdalena Krysińska-Kałużna describe las relaciones entre religión y política en el contexto de las actividades de las misiones de las iglesias protestantes entre las tribus de los indios en la región de la Amazonia, y de los vínculos de esas instituciones religiosas con los intereses económicos y políticos de los países de origen de los misioneros, quienes se convertían, como en los casos citados por la autora, en los emisarios de dichos intereses. Los vínculos de las Iglesias Misioneras con la política, especialmente en el contexto de la guerra fría, así como el rol de la actividad de los misioneros procedentes de los Estados Unidos para la estrategia global de la expansión económica de las empresas norteamericanas, junto con la limitación de las influencias de la teología de la liberación católica y de las organizaciones de la izquierda, se convierten en una prueba más de los lazos existentes entre los elementos religiosos y políticos en el área de las relaciones socio-culturales en América Latina.

El artículo de Luís Fernando Pacheco Gutiérrez aborda la cuestión de la influencia de la religión sobre la dinámica de los movimientos socio-políticos en la región de América Latina, desde la segunda mitad del siglo XX. El autor analiza los casos de algunos países, es decir de Argentina, Perú, Salvador y Colombia. Constata que tanto las actividades de la Iglesia católica en ese período (independientemente de la estrategia adoptada por los jefes locales respecto a los sucesivos gobiernos) como el rol de la diplomacia del Vaticano para solucionar las crisis políticas y los conflictos internos tienen gran importancia en los procesos de cambios socio-políticos y económicos. A partir del momento cuando los países de la región fueron introducidos en el área de las actividades relacionadas con la guerra fría y desde la aparición de las dictaduras militares y los movimientos guerrilleros de la izquierda hasta los tiempos del inicio de las transformaciones multietapas de los sistemas políticos, relacionados con el regreso a la democracia y el ajuste de cuentas con las dictaduras derechistas por los delitos cometidos. La Iglesia católica y sus representantes en la región – conforme con la estrategia adoptada, que oscilaba entre la colaboración con los regímenes militares, los intentos de intervenciones, negociaciones y mediaciones entre el gobierno y la oposición y el conflicto – desempeñaron un

Presentación

Katarzyna Krzywicka
Renata Siuda-Ambroziak

papel importante y muy activo en la formación de relaciones entre la religión y política.

Marta Wójtowicz-Wcisło, en el artículo dedicado a la problemática de la laicidad en la política interior de México, reflexiona sobre la diferencia en la posición de distintos actores del escenario político del país (incluida la Iglesia católica, siempre dominante en el panorama religioso mexicano), con respecto a los cambios en la constitución, implementados en el año 2010, que tienen por objetivo ampliar la garantía de la libertad religiosa de los ciudadanos y confirmar el carácter plenamente laico del Estado. La autora trata de convencernos que, a pesar de la introducción en la mitad del siglo XIX de la división formal entre el Estado y la Iglesia, la Guerra Cristera (1926–1929) llevó a un significativo fortalecimiento de la posición de la Iglesia católica en México, y el principio de la laicidad del Estado no fue observado en práctica, quedando esta ley en letra muerta.

El último artículo presentado en el Dossier fue escrito por Marta Osuchowska. La autora analiza las relaciones entre el Estado y la Iglesia en Colombia desde el punto de vista del derecho canónico e internacional, centrando su atención en el contenido de los acuerdos de concordato firmados con la Santa Sede. Fueron sometidas al análisis las cuestiones de las dudas legales que resultan de las diferencias en la interpretación de las regulaciones legales, las posibilidades de aplicación de las disposiciones de los acuerdos como una forma de garantizar los derechos únicamente de una opción religiosa (el catolicismo), o de las interpretaciones legales orientadas al aseguramiento de la libertad religiosa de todos los colombianos, independientemente de su confesión y su afiliación religiosa oficial.

Los autores de los artículos presentados en el Dossier formularon muchas preguntas importantes. Primero, ¿cómo se desarrollaban y cómo siguen desarrollándose las relaciones entre religión y política en América Latina? ¿Puede América Latina llegar a ser un área de investigación de las relaciones e influencias mutuas entre religión y política? ¿Cómo investigar estas relaciones cuando su elemento clave es un fenómeno que presenta grandes dificultades a la explicación científica? ¿Y cómo entender y describir las complejas relaciones entre religión y política en América Latina, recordando que en el caso de la religión no todos sus aspectos se prestan al análisis científico? Existen, pues, los límites del conocimiento científico de la religión, este fenómeno difícil para penetrar y abordar con la mente y que, a menudo, no puede ser expresado mediante cifras y estadísticas. Por eso, algunas preguntas de investigación dedicadas a la temática de la religión y política no pueden ser simples, ni abarcar un solo plano. Y es que, en el caso de la religión, lo invisible puede resultar de máxima importancia, traducándose en las decisiones subjetivas de los latinoamericanos, relacionadas con la elección de la afiliación religiosa o de la representación política.

Sobre estas cuestiones complicadas estamos reflexionando en el tercer volumen del “Anuario Latinoamericano”, en el que presentamos a los lectores

siete artículos científicos, donde los temas tratados por los autores son interesantes, importantes y bien preparados, convirtiendo así la revista en un espacio del intercambio del pensamiento libre y de la discusión académica, con el respeto a los argumentos de fondo y la ampliación de los límites del conocimiento de los asuntos y procesos que funcionan en la frontera de dos mundos, sólo aparentemente separados, el de la religión y el de la política.

Presentación

Katarzyna Krzywicka
Renata Siuda-Ambroziak

Religión y política en América Latina: la confrontación entre Juan Pablo II y Ernesto Cardenal en 1983¹

Religion and politics in Latin America: the confrontation between John Paul II and Ernesto Cardenal in 1983

*Armando Lampe*²

INSTITUT THEOLOGIE INTERKULTURELL
UNIVERSIDAD DE FRANKFURT
ALEMANIA

✉ armando.lampe@gmail.com

RESUMEN

El artículo analiza las complicadas relaciones entre religión y política en América Latina, estudiando un caso concreto: el conflicto entre el sacerdote-político Ernesto Cardenal y el papa Juan Pablo II en 1983 durante el gobierno sandinista. El nuevo Código de Derecho Canónico quedó promulgado por el papa Juan Pablo II en enero de 1983, donde por primera vez en la historia de la Iglesia católica se decreta una prohibición absoluta a los sacerdotes para asumir cargos en el ejercicio del poder civil, ya sea en el poder ejecutivo o en el legislativo. Dos meses después, en marzo de 1983, el papa Juan Pablo II reprocha públicamente a Ernesto Cardenal su desobediencia al nuevo Código de Derecho Canónico y lo suspende como sacerdote. El artículo muestra que la decisión de la autoridad eclesial refleja una doctrina política que no es relevante para el caso de Nicaragua de entonces.

¹ El presente trabajo fue realizado gracias al apoyo financiero de Alexander von Humboldt Foundation en 2015.

² Nacido en Aruba en 1958, hizo estudios de Teología en la Universidad Católica de Nijmegen, Holanda, de Sociología en la Universidad Iberoamericana de la Ciudad de México, y de Estudios Latinoamericanos en la Universidad Nacional Autónoma de México. Tiene doctorado en Ciencias Sociales y Culturales por la Universidad Libre de Amsterdam (1988). El presente trabajo forma parte de una investigación más amplia sobre sacerdotes-políticos en la historia de la Iglesia católica, apoyada por la Fundación Alexander von Humboldt. Algunas de sus publicaciones son *História do Cristianismo no Caribe*, Petrópolis, Ed. Vozes, 1995 (traducido al español como *Breve historia del cristianismo en el Caribe*, Chetumal, Universidad de Quintana Roo, 1997); *Mission or Submission? Moravian and Catholic Missionaries in the Dutch Caribbean during the Nineteenth Century*, Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 2000 y *Christianity in the Caribbean. Essays on Church History*, Kingston, The University of the West Indies Press, 2001.

PALABRAS CLAVE: *religión y política, sacerdote-político, Nicaragua, Ernesto Cardenal, Juan Pablo II.*

ABSTRACT

The article explores the difficult subject of religion and politics in Latin America by studying a concrete case: the conflict between the priest-politician Ernesto Cardenal and the late Pope John Paul II in 1983, during the Sandinista government. The new Canon Law was passed in January 1983 by John Paul II and for the first time in church history it strictly prohibited priests to exercise civil power, either in the legislative or the executive power. Two months later, in March 1983, John Paul II rebuked publicly Ernesto Cardenal for being disobedient to the Canon Law and suspended him as a priest. The article shows that the decision of the church highest authority was a reflection of a political doctrine that was not relevant for Nicaragua of those years.

KEYWORDS: *religion and politics, priest-politician, Nicaragua, Ernesto Cardenal, John Paul II.*

Introducción

El año 1983 fue importante para la historia de la religión y la política. El nuevo Código de Derecho Canónico quedó promulgado por el papa Juan Pablo II en enero de 1983, donde por primera vez en la historia de la Iglesia católica se decreta una prohibición absoluta a los sacerdotes para asumir cargos en el ejercicio del poder civil, ya sea en el poder ejecutivo o en el legislativo (Lampe 2013: 223–239). Dos meses después, en marzo de 1983, el papa Juan Pablo II reprocha públicamente a Ernesto Cardenal su desobediencia al nuevo Código de Derecho Canónico. En el presente estudio trato de entender ese choque de pensamiento entre Juan Pablo II, la máxima autoridad de la Iglesia católica, y Ernesto Cardenal, un sacerdote-político dentro de la corriente de la teología de liberación.

En África, en 1980, el papa Juan Pablo II dijo a sacerdotes africanos:

Por el ejemplo de su amor al prójimo el pueblo cristiano debe mantener la unidad que está bajo su cuidado. Deja la responsabilidad política a los que tienen ese encargo. Su participación es más elevada. Son líderes, pero en otro sentido y de otra manera, porque participan en el sacerdocio de Cristo. Su compromiso está a nivel de la fe y de la moral ... Aquí se espera de ustedes que prediquen por medio de la palabra valiente y del ejemplo vivo. (Lemieux 1982: 465–470)

En marzo de 1983 todo el mundo pudo ver a través de las pantallas de televisión la consecuencia práctica de esa prohibición durante la visita de Juan

Pablo II a Nicaragua. El propio Ernesto Cardenal escribió sobre su confrontación con Juan Pablo II en el aeropuerto de Managua el 4 de marzo de 1983:

Después de todos los saludos de protocolo (...) el Papa le preguntó a Daniel [Ortega] que lo llevaba del brazo, si podía saludar también a los ministros (...) y se dirigió a nosotros. Flanqueado por Daniel y el cardenal Casaroli, fue dando la mano a los ministros, y cuando se acercó (...) hice lo que en ese caso había previsto hacer (...) y fue quitarme reverentemente la boina, y doblar la rodilla para besarle el anillo. No permitió él que se lo besara, y blandiendo el dedo como si fuera un bastón me dijo en tono de reproche: 'Usted debe regularizar su situación'. Como no contesté nada, volvió a repetir la brusca admonición. (Cardenal 2005: 288–290)

La interpretación que hizo Ernesto Cardenal de ese conflicto en 1983 fue así:

Y la verdad es que lo que más le disgustaba al Papa de la revolución de Nicaragua es que fuera una revolución que no perseguía la Iglesia. El hubiera querido un régimen como el de Polonia, que era anticatólico en un país mayoritariamente católico, y por lo tanto impopular. Lo que menos quería era una revolución apoyada masivamente por los cristianos como la nuestra, en un país cristiano, y por lo tanto una revolución muy popular. Y lo peor de todo para él es que fuera una revolución con sacerdotes.

El papa Juan Pablo II leía la realidad latinoamericana con los ojos polacos y no podía entender a Nicaragua: Juan Pablo II era anticomunista y pensaba que la revolución de Nicaragua era comunista. Hay un elemento de verdad en ese análisis de Ernesto Cardenal. Juan Pablo II apoyó incondicionalmente al sindicato Solidaridad en Polonia y su papado jugó un papel importante en la caída del comunismo por 1990 (Coppa 2008: 159). Juan Pablo II se quejaba del marxismo en la teología de la liberación en su visita a Brasil en octubre de 1991 y recordó al clero que la política no es la misión de la Iglesia y con mano dura castigó a los cuatro sacerdotes que eran ministros en el gobierno sandinista (Coppa 2008: 190). Eso no quita que la misión de Juan Pablo II fue política: colaboró de una forma inusual con el Presidente Ronald Reagan de los Estados Unidos (Kent, Pollard 1994: 11–24). No sólo Juan Pablo II y Ronald Reagan colaboraban por ser anticomunistas, que apoyaban la contrarrevolución dirigida contra el gobierno sandinista, sino había también otro interés de por medio. El Vaticano negociaba con Reagan el reestablecimiento de las completas relaciones diplomáticas entre el Vaticano y los Estados Unidos, que finalmente fue firmado por Reagan el 22 de noviembre de 1983, a pesar de que Reagan era protestante, pero él fue en primer lugar anticomunista (Fogarty 1994: 221–243, 239–240).

El triunfo de la revolución sandinista en 1979 significaba una crisis del dominio de los Estados Unidos en Centroamérica y tenía pues un significado geopolítico mundial. Había otra característica que hacía la revolución san-

distinta tan peligrosa: contaba con la participación masiva de cristianos y sacerdotes, y la revolución adquirió una dimensión religiosa. El embajador de Nicaragua ante el Vaticano entre 1980 y 1990, precisamente en ese período del conflicto sobre los cuatro sacerdotes, escribió acertadamente: "It was the participation of Christians in a socialist revolution having the character of alternative politics, in an area of extreme strategic interest, which influenced, determined and conditioned the diplomatic activity of the Vatican. This view should inform any analysis of the relationship of the Vatican to the Nicaraguan revolution." (Peter 1994: 245–251)

Pero Juan Pablo II aplicó esa regla no sólo en Nicaragua y en América Latina, sino también en los Estados Unidos de América. El padre Robert F. Drinan S. J. tuvo que renunciar a su cargo que ocupaba en el Congreso desde 1970 y a la candidatura de reelección para el Congreso de 1980 por orden del General de la Compañía de Jesús, el padre Arrupe, el 27 de abril de 1980 (Liedhegener 1960: 69). El propio Padre Arrupe declaró que actuó en el caso de Drinan bajo instrucción explícita de Juan Pablo II (Higgins 1982: 527–531). Probablemente fue esa colaboración entre Juan Pablo II y Reagan que llevó al papa a sacrificar esa 'pieza' que llevaba el nombre de Drinan, aunque es imposible saber con exactitud los motivos de Juan Pablo II en su acción contra Drinan hasta que los archivos del Vaticano y los archivos eclesiásticos estén abiertos para la investigación (Fogarty 1985: 36). Veamos en detalle no el caso de Drinan sino el de Ernesto Cardenal.

Ernesto Cardenal nació el 20 de enero de 1925 en Granada, Nicaragua, y fue alumno del colegio de jesuitas. Estudió de 1943 a 1947 filosofía y literatura en la Universidad Nacional Autónoma de México y de 1947 a 1949 en Columbia University en Nueva York. Viajó después por Europa para completar su formación antes de regresar a Nicaragua en 1950. En 1954 participó en la así llamada Rebelión de Abril contra la dictadura de Somoza, que fracasó rotundamente, y Ernesto Cardenal toma el camino del exilio (Cardenal 1980: 106.³ En 1957, después de una experiencia mística, empieza su vida religiosa en el monasterio Gethsamani de los Trapenses en Kentucky, Estados Unidos, bajo la guía del escritor místico Thomas Merton. Por instrucción de Merton deja el monasterio para fundar una comunidad monástica en Nicaragua, pero para cumplir esa misión tenía que ser ordenado sacerdote (Daydi-Tolson 1998). Entró entonces al seminario en Colombia y al terminar su estudio de teología fue ordenado sacerdote en 1965 e inmediatamente después, en 1966, funda la comunidad religiosa de Solentiname. En esa época surge la teología de la liberación y Cardenal se vuelve uno de los exponentes más famosos de esa corriente teológica. Se trata de una huída del mundo lleno de injusticia para construir con los pobres de la tierra un mundo justo, un mundo lleno de comunismo, que en las palabras

³ Ernesto Cardenal menciona que por la vía contemplativa llegó a su compromiso político, aunque se contradice, porque antes de entrar al monasterio ya fue un activista político.

de Ernesto Cardenal es el nombre del Reino de Dios en la tierra (González-Balado 1978: 29). Se incorpora al movimiento guerrillero Frente Sandino de Liberación Nacional (FSLN), y su comunidad es destruida por Somoza en 1977, por lo que tiene que optar nuevamente por el camino del exilio. Cuando triunfa la revolución contra Somoza el 1 de julio de 1979, Cardenal se vuelve ministro de Cultura, cargo que ocupa hasta 1988. En 1990, el FSLN pierde la elección e inicia una etapa de corrupción de líderes del FSLN. En 1994, Cardenal abandona al partido político sandinista y se dedica de lleno a su trabajo literario. Ernesto Cardenal recibió en 1980, en Frankfurt, el Premio de la Paz del Comercio Librero Alemán (Friedenspreis des Deutschen Buchhandels, Peace Prize of the German Book Trade) y el “laudatio” estuvo a cargo del profesor Johann Baptist Metz, el creador de la teología política. En 2014, recibió en Berlín el Premio Theodor Wanner, para el diálogo intercultural, auspiciado por el secretario de Relaciones Exteriores del gobierno alemán y el “laudatio” estuvo a cargo del presidente del Parlamento alemán, el profesor Norbert Lammert. Cardenal recibió otros importantes premios literarios, pero aquí no es objeto de estudio su obra literaria, sino su trabajo como sacerdote-político (Urdanivia Bertarelli 1984).

El 1 de junio de 1981 los obispos de Nicaragua dieron un ultimátum a Ernesto Cardenal y los otros tres sacerdotes que ocupaban cargos de ministros en el gobierno sandinista con las siguientes palabras: “o dejan su cargo de ministro en el gobierno o serán castigados”. El 8 de junio los sacerdotes responden que no dejarán el cargo. Para el día 30 Cardenal Casaroli, el Secretario de Estado del Vaticano, interviene en el conflicto para buscar una solución y propone un diálogo entre los obispos y los sacerdotes, mismo que se realizó el 15 de julio donde se llegó a la resolución de que se aplicara la cláusula de la excepción que contempla el Derecho Canónico de 1917. Es decir, tienen entonces el permiso de la jerarquía para asumir el cargo de ministro en el gobierno sandinista, porque se trata de una situación excepcional, y por lo tanto los sacerdotes no deben abandonar el sacerdocio, pero durante el ejercicio de su cargo voluntariamente no ejercen el ministerio sacerdotal, ni en privado ni en público, ni dentro ni fuera del país, y este permiso es para un tiempo limitado (Cabestrero 1983: 12–15).

En octubre de 1982, el papa Juan Pablo II puso como condición para realizar su visita a Nicaragua en 1983 que los sacerdotes abandonaran el cargo de ministro. En marzo de 1983, Ernesto Cardenal es amonestado públicamente por Juan Pablo II a su llegada a Nicaragua. El Vaticano exige la renuncia del cargo o de lo contrario se le aplicara el castigo según el Derecho Canónico.⁴ El 5 de febrero de 1985, el Vaticano anuncia por medio

⁴ Ricardo Peter, *Reflections*, pág.250: “in 1983, the new Code of Canon Law was approved in which Canon 285.3 prohibited priests from assuming “any public responsibility related to the civil authority”. It was simplistic to believe that the bishops would now tolerate the presence of the four priests in the revolutionary government. It was also simplistic to think that the Holy See would accept this situation for very long. The problem became more and more conflictual for all the parties involved.”

de su vocero el castigo con la “suspensión a divinis” de Ernesto Cardenal, impuesto por Juan Pablo II y, consecuentemente, Cardenal ya no podía ejercer el ministerio sacerdotal. Después de que Cardenal ya no era ministro se mantuvo su suspensión canónica, porque seguía siendo miembro del partido sandinista y apoyando la revolución (Koch 1992: 160). Curiosamente, el nuevo papa Francisco levanta en agosto de 2014 la “suspensión a divinis” del otro sacerdote y político sandinista Miguel D’Escoto, quien fue secretario de Relaciones Exteriores en el gobierno sandinista, y se reintegra al ministerio sacerdotal tras haber escrito una carta al Papa pidiendo permiso para celebrar misa antes de morir. Ernesto Cardenal no hizo tal petición y en una conversación privada en diciembre de 2014 me dijo que no le interesaba volver a ejercer el sacerdocio, pues su vocación no es de sacerdote sino de monje (Cardenal 2005: 308).⁵

La doctrina Rampolla

Efectivamente, hay una doctrina política del Vaticano constante desde León XIII hasta Juan Pablo II (Mallimaci 2013: 211–244, 241).⁶ Ella inspira los documentos eclesíásticos de la Santa Sede y la conducta diplomática de la Secretaría de Estado y de la nunciatura, y también los textos del Vaticano II, de Puebla, Santo Domingo y Aparecida. Esta doctrina fue creada bajo la dirección del cardenal Rampolla a fines del siglo XIX para dar respuesta a la nueva coyuntura de la política europea, especialmente en Francia, el principal país católico de aquel entonces. La situación a la que corresponde la doctrina Rampolla es la siguiente: en Francia hay cambio de régimen político, la monarquía parece condenada definitivamente y la república se consolida. Con ese cambio desaparece la íntima fusión entre las monarquías católicas y la Iglesia católica, que había sido la base de la doctrina política romana durante los siglos anteriores, y la Santa Sede tiene que convivir con el gobierno republicano. Esa doctrina, conocida como la política de *ralliement*, fue concebida por el carde-

⁵ Aquí Ernesto Cardenal repite la opinión ya publicada: “Más o menos al año de la visita del Papa los sacerdotes con cargos en el gobierno fuimos sancionados por el Vaticano, como ya nos venían amenazando que lo harían si no dejábamos esos cargos. Al padre Miguel Escoto y a mí nos prohibieron la administración de sacramentos, y a Fernando mi hermano lo expulsaron de la Compañía de Jesús. Escoto cuenta que cuando le prohibieron celebrar misa estuvo llorando toda la noche. Ése no fue mi caso. Mi vocación no había sido sacerdotal sino monástica. A mí no me atraía la pastoral, ni la administración de sacramentos, ni ningún tipo de actividad parroquial. Al salir del monasterio trapense, por el consejo de Merton, estudié para el sacerdocio sólo con miras a la fundación de una pequeña comunidad.”

⁶ Presente también en Benedicto XVI con su tesis de “*Entweltlichung*” de la Iglesia, es decir, separar a la Iglesia del mundo que está por encima de todos los intereses mundanos, e inclusive en el papa Francisco cuando dijo: “En la sociedad, la Iglesia pide una sola cosa con una claridad particular: la libertad de anunciar el evangelio de manera integral, incluso cuando esto esté en oposición con el mundo” (ante los obispos reunidos en Río de Janeiro en 1983).

nal Rampolla, Secretario de Estado de 1887 a 1903 bajo el pontificado de León XIII, quien fue papa de 1878 a 1903 (Ward 1964: 60–73).⁷

Mariano Rampolla del Tindaro nació el 17 de agosto de 1843 en Sicilia en una familia aristocrática (Hammecke 2010: 31–38). Después de su ordenación sacerdotal en 1866 hizo su doctorado en Derecho Canónico que terminó en 1870. Fue miembro de la Academia de los Nobles Eclesiásticos (“Accademia dei Nobili Ecclesiastici”). En 1875 fue secretario de la Nunciatura en Madrid, apoyando al Nuncio Giovanni Simeoni (1816–1892), quien fue nombrado en 1876 como Secretario de Estado de la Santa Sede. Rampolla fue nombrado en Roma como secretario de la Congregación para los Ritos Orientales y en 1880 secretario de la Propaganda Fide. De 1882 a 1887 fue nuncio en Madrid y escogió a Mons. Della Chiesa, quien fuera después el papa Benedicto XV, como su secretario y quien también fue egresado de la “Accademia dei Nobili”. En 1887 fue nombrado Secretario de Estado por León XIII, con la instrucción de dar atención especial a América Latina (Pazos 2006: 243–250). A partir de 1887 Rampolla desarrolla la política de “ralliement”, un acercamiento del catolicismo francés a la República de Francia sin la demanda de un restablecimiento de la monarquía, aceptando que la Iglesia está por encima de los partidos y que pueda colaborar diplomáticamente con diversas formas de gobierno. Rampolla, quien falleció en 1913, es considerado el iniciador y el constructor de ese cambio en la política exterior del Vaticano (Koelliker 2006: 125–137).⁸

Es considerado también un mediador exitoso: por ejemplo, en 1885 entre Alemania y España por las Islas Carolinas, que fue una petición explícita de Bismarck; en 1890 entre Inglaterra y Portugal por Congo; en 1891 entre Perú y España por la diferencia del arancel de aduanas, y en 1894 entre Inglaterra y Venezuela a petición de Venezuela (Levillain, Ticchi 2006: 3–8). Rampolla desarrolló una intensa actividad diplomática con todo tipo de Estados, pero no pudo evitar la guerra en 1898 entre España y Estados Unidos. El asunto para Rampolla es únicamente la relación entre Iglesia y Estado en el nuevo contexto republicano. No es un problema de sociedad ni de la relación entre la Iglesia y la sociedad global. Ni las luchas sociales, ni el carácter de clase de los partidos políticos entran en la consideración de la doctrina Rampolla. Frente

⁷ James E Ward cita en la página 64 el embajador de Francia ante la Santa Sede, quien comentaba que el tema favorito de Rampolla era un mayor entendimiento entre Francia y la Santa Sede, plasmado en la encíclica ‘Sapientiae Christianae’ (1890); “though proclaiming the rights of the Church as a perfect society however established that she will not be made subservient to any political party nor will she pass judgment either on the form or institutions by which nations intend to be governed or on different systems of government. In resumé, this is a very distinct and energetic affirmation of the idea which Cardinal Rampolla has emphasized in different conversations with me.”

⁸ Laurent Koelliker reconoce que la política de ralliement no tuvo éxito en ese tiempo, pero “Léon XIII a permis à l’Église de retrouver une place au sein de l’Europe politique, préparant ainsi le Saint-Siège à affronter les défis politico-diplomatiques du XXe siècle.”

al establecimiento de un Estado republicano con régimen de partidos y de elecciones, la doctrina Rampolla enuncia los siguientes principios:

- a) La Iglesia acepta la distinción entre lo “religioso” que es de su incumbencia, y lo “político” que es de la incumbencia de los partidos políticos y del Estado, independiente de la Iglesia (Bach 1987: 17). Existen terrenos mixtos en los que se busca un acuerdo o *modus vivendi* (familia, educación, bienes materiales de la Iglesia). Pero en lo político la Iglesia se declara neutral y deja que los católicos puedan hacer sus opciones libremente. Consecuentemente la Iglesia tiende a evitar que los sacerdotes y obispos ocupen funciones dentro del Estado, aunque siempre se admitieron excepciones en todos los países católicos.
- b) La Iglesia busca acuerdos explícitos (Concordatos o *modus vivendi*) con todos los gobiernos (Coppa 2008: 102). La relación Iglesia-Estado se define por acuerdo entre la Santa Sede y los Estados nacionales sin pasar por las iglesias locales y los episcopados nacionales. La diplomacia romana parte del principio de que es necesario obtener del Estado las condiciones más favorables posibles para su acción en todas las áreas mixtas, sobre todo los bienes materiales de la Iglesia, la familia y la educación. En cambio, la Santa Sede se compromete a exigir de las Iglesias nacionales lealtad y apoyo a los gobiernos que hacen los acuerdos. A las Iglesias nacionales no se les deja iniciativas: se les pide que actúen dentro del marco trazado por los acuerdos entre Roma y los gobiernos. La base de esta política es que la Iglesia necesita paz y tranquilidad y acuerdo con los gobernantes para funcionar normalmente. El valor supremo para la Iglesia es el desempeño normal de sus actividades tradicionales y de sus derechos institucionales.
- c) Los católicos, es decir los laicos, son invitados a actuar dentro de las instituciones previstas por el régimen político de modo tal que puedan conseguir para la Iglesia las condiciones exteriores de acción, las más favorables posibles (por ejemplo, la lucha contra el divorcio, a favor de la enseñanza católica, de la libertad religiosa y de la ayuda financiera del Estado a las instituciones católicas). Los partidos conservadores han asumido esta tarea, pero los partidos demócrata-cristianos nacidos de ellos a pesar de un enfoque social mucho más marcado, han tenido que asumir la misma tarea en continuidad con los antiguos partidos conservadores.⁹

Todo esto no es doctrina de fe, sino doctrina política: esquema de acción adaptado a una situación determinada a partir de una apreciación de la situación y de los desafíos fundamentales de la Iglesia. Al prohibir al sacerdote Cardenal de ocupar una función en el poder ejecutivo, Juan Pablo II estaba

⁹ Hay una continuidad de pensamiento que va de Rampolla, della Chiesa, Ratti, Pacelli, Montini, hasta cardenal Benelli quien fue capellán de la democracia cristiana internacional y que por poco fue electo papa en 1978. Por otra parte está la extrema cautela y neutralidad de la diplomacia vaticana que se remonta al cardenal Gasparri, inspirada en la doctrina Rampolla: “la Iglesia debe abstenerse de un compromiso directo con un partido determinado, y sobre todo de la lucha política entre los partidos.” (Riccardi 1987: 217–231, 219)

aplicando la doctrina Rampolla. Una doctrina política no es ni falsa ni verdadera, sino relevante o irrelevante. La pregunta entonces es si fue relevante para el caso de Nicaragua.

Religión y política
en América Latina:
la confrontación entre
Juan Pablo II y Ernesto
Cardenal en 1983

Armando Lampe

El caso excepcional de Nicaragua

Esa doctrina fue irrelevante para la situación de Nicaragua donde se exigía otro esquema de acción. El mismo embajador de Nicaragua ante el Vaticano entre 1980 y 1990 escribe:

For the government it was an exceptional presence due to the emergency period in which the country found itself. Basically the presence of the four priests was designed to be limited and temporary, but it was impossible to forecast the duration of their responsibilities in the government (...). The government needed the competence of some of them and the international prestige of others. (Peter 1994: 249–250)

El embajador refería indudablemente al prestigio internacional de Ernesto Cardenal, para quien la participación en el gobierno sandinista era un asunto de principio.

Según el pensamiento de Ernesto Cardenal, la base de la vida nacional fue el antagonismo radical entre un sistema dictatorial de opresión y una lucha de liberación. El Estado de Seguridad Nacional bajo Somoza en Nicaragua estaba hondamente comprometido con el sistema de dominación. La Iglesia no podía estar implantada en la sociedad sin definirse en relación con ese conflicto fundamental, según Cardenal. No fue una cuestión de partidos políticos más o menos equivalentes, sino que había solamente dos partidos fundamentales, el partido de la opresión, que fue el régimen somozista, y el partido de la liberación, que fue el movimiento sandinista, y Cardenal se unió al movimiento sandinista.

El teólogo Cabestrero es de la opinión de que debe haber excepción a la regla, pero no cuestiona la regla de la prohibición de sacerdotes para asumir cargos políticos. No puede dar un juicio por cuánto tiempo se debe postergar el estado de excepción, hay que tomar más bien en cuenta las circunstancias concretas, y el prerequisite es que siempre debe haber diálogo (Cabestrero 1983: 15). También el otro sacerdote en el gabinete sandinista Fernando Cardenal acepta esa lógica de la excepción; no cree que en todas las revoluciones de América Latina los sacerdotes deben ocupar puesto de ministro en el gobierno, sólo la revolución de Nicaragua era una excepción (Cardenal 1982: 516–522, 521). Repite esa opinión en sus memorias:

Mi posición era que aceptaba el Canon 285 del Derecho Canónico que prohíbe a los sacerdotes trabajar en puestos de gobierno o en cargos en par-

tidos políticos. Me parecía que estaba bien como cosa normal. Pero creía que en Nicaragua se daban una serie de circunstancias muy especiales que justificaban nuestro trabajo en la revolución como una excepción extraordinaria. Pensaba que todas las revoluciones se habían hecho en la historia sin los cristianos, a pesar de los cristianos o contra los cristianos, y la sandinista era la primera revolución que se hacía con una profunda y amplia participación de los cristianos. Nuestra presencia como sacerdotes en la revolución se volvía enormemente importante para Nicaragua y para la historia de la Iglesia de América Latina. (Cardenal 2008: 180)¹⁰

Ernesto Cardenal motivaba el caso excepcional de Nicaragua de la siguiente manera:

Nosotros considerábamos que estábamos teniendo un rol histórico con nuestros cargos de gobierno en la revolución de Nicaragua. Sacerdotes en política no era novedad en la Iglesia, ni obispos y papas en política. Pero era la primera vez en la historia que había sacerdotes en una revolución. Todas las revoluciones anteriores habían sido sin los cristianos o contra los cristianos, y ésta era la primera vez que se hacía con el apoyo masivo de los cristianos. Y pensábamos que ello influiría en las revoluciones del futuro, y aún en revoluciones del pasado como la cubana. Nuestra desobediencia al Vaticano fue por obediencia a nuestra conciencia; y teníamos presente lo que dice santo Tomás de Aquino: que la autoridad suprema es la propia conciencia, y que a veces es necesario oponerse al mandato del Papa siguiendo la propia conciencia, aún a riesgo de ser excomulgado. (Cardenal 2005: 310)

¹⁰ En cuanto a la situación canónica del padre Fernando Cardenal: el 12 de octubre de 1984 el superior general de la Compañía de Jesús, el Padre Kolvenbach llega al final del proceso en su carta: “Ud. apeló a su propia conciencia, que le urge a seguir un camino diverso. Ciertamente todos los jesuitas deben respetar su objeción de conciencia, aunque la Compañía no puede compartirla. Si Usted cree que en consecuencia no debe abandonar esa responsabilidad de gobierno, sería normal que pidiera dejar la Compañía. Para Usted y para todos nosotros sería una decisión dolorosa; pero sería consecuente con la naturaleza de su presente compromiso y tendría el respeto, el apoyo y la simpatía de todos” (pág. 198). Fernando Cardenal responde que no tenía ninguna razón para salir de la Compañía de Jesús, tenía objeción de conciencia y que tendrían que sacarlo de la orden. (pág. 203) A fines de octubre de 1984 vino el decreto de su expulsión de la orden (p. 204). En 1990, el padre Kolvenbach comunica a Fernando que estudió su expediente y que había encontrado una auténtica objeción de conciencia y que pueda entrar de nuevo en la Compañía de Jesús, el primer caso en más de 460 años de historia de la Compañía de Jesús, en que un expulsado de la Compañía regresara a la Orden (pág. 254). En el mes de junio de 1996 empezó de nuevo el noviciado en San Salvador y en junio de 1997 hizo en Managua los primeros votos, y el 24 de marzo de 2004 hizo los últimos votos en Managua e ingresó definitivamente a la Compañía de Jesús. Con esto se cerró un capítulo de conflictos con las autoridades eclesíásticas que había durado cerca de 25 años (pág. 258).

La política en Nicaragua

Religión y política
en América Latina:
la confrontación entre
Juan Pablo II y Ernesto
Cardenal en 1983

Armando Lampe

La política en la Nicaragua de Somoza, caracterizada por Ernesto Cardenal como un caso excepcional, fue algo muy diferente de la política basada en la actuación de partidos políticos. Con el apoyo de Estados Unidos Anastasio Somoza, quien era jefe de la Guardia Nacional, asumió el poder en Nicaragua en 1936 y estableció una dinastía familiar que duró hasta 1979, misma que se volvió un bastión de supuesta estabilidad anticomunista (Weckel 2009: 167–182, 168). Dos años antes, en 1934, mandó asesinar a César Augusto Sandino, quien era el jefe de la rebelión campesina contra la ocupación americana. En Nicaragua en esa época los partidos políticos tuvieron una actuación de menor importancia; en cierto sentido se puede decir que existían sólo dos “partidos” verdaderos: las Fuerzas Armadas y la Iglesia católica.

En esa Nicaragua no había lugar para un partido político, estaba polarizada por la revolución, que significaba optar por un cambio de sociedad o mantener la dictadura militar. Por un lado, había una red de intereses que quería mantener el status quo, los privilegios y las desigualdades, y que se sustentaba en el Ejército, o sea, los oficiales de las Fuerzas Armadas bajo la guía de la dinastía Somoza. La función del Estado somozista fue impedir una revolución y para esto se valió de la represión. Por otro lado estaba la guerrilla organizada en el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), quien no tenía ninguna posibilidad de llegar jamás a ejercer el gobierno por medios constitucionales. La única posibilidad que tenían fue la revolución armada con la cual lograron derrocar a Somoza en 1979.

Ernesto Cardenal escribió acertadamente que los dos grandes logros de la revolución sandinista fueron derrocar a Somoza en 1979 y reconocer la derrota electoral del FSLN en 1990, que fue convertido en partido político. “El principal logro de la revolución fue la democracia, aunque no era esto lo que la revolución quería de tendencia socialista. Las elecciones fueron tan libres y honestas que las perdimos. La revolución de Nicaragua ganó perdiendo las elecciones de 1990” (Cardenal 2005: 444). La derrota electoral, desde la perspectiva de Ernesto Cardenal, había sido una victoria moral para la revolución sandinista.

No sólo la situación política era excepcional, sino también la religiosa, según Ernesto Cardenal, donde la revolución requería la participación de sacerdotes. La Nicaragua de Somoza fue el caso de un pueblo católico profundamente oprimido, pero oprimido por otro grupo católico, es decir, la misma religión fue la de los dominadores y la de los dominados. Fue un mismo conjunto de símbolos y un lenguaje común, pero ese sistema fue vivido de modo muy diferente por el pueblo y por su élite dominante. Las dos funciones de la religión católica desempeñaban dos papeles políticos muy diferentes.

Para la élite, la religión católica cumplía con un papel de legitimación. Los dirigentes somozistas invocaban a Dios y se sometían formalmente a la Iglesia católica, a sus leyes, ritos e instituciones. La religión proporcionaba

signos para los momentos importantes de la vida de las familias y de la nación. La religión católica fue la religión del Estado de modo mucho más importante que en Europa. La separación entre la Iglesia y el Estado es más bien una ficción jurídica que una realidad, porque en realidad la unión es muy estrecha. El Estado somozista hacía todo lo posible para estrechar más todavía las relaciones y poner a la Iglesia al servicio de su legitimación. Sin embargo, ni a la religión ni al clero se les atribuía ningún papel en la conducción del Estado somozista. A la doctrina social de la Iglesia no se le daba ningún valor práctico; se celebraba pero no se aplicaba. Había una separación total en cuanto a los valores y la conducción política. A los sacerdotes se les pedía reconocimiento, pero ninguna opinión.

En cuanto a los dominados, la religión ocupaba en su vida y su cultura una parte mucho más importante. En general, dominaba la religión en medio de su cultura: ritos, fiestas, relaciones sociales, todo se refería a la religión y encontraba en ella su sentido. Es que ni la vida política, ni la cultura nacional ni la vida económica estaba al alcance de los pobres. Marginados de la vida nacional, sólo les quedaba la religión. Las motivaciones de la vida tenían que ser siempre religiosas. Los únicos líderes en quienes confiaban eran los líderes religiosos, sacerdotes y pastores. Otros líderes eran explotadores o traidores y no podían contar con ellos. Si algunos venían al pueblo, era muchas veces para engañarlos o robarlos.

Los sacerdotes eran los líderes políticos, económicos y culturales. Había un abismo entre lo que pueblo esperaba de un sacerdote y lo que debe ser un sacerdote como lo determinaba el Derecho Canónico. Lo que el sacerdote quería como organización del pueblo, lo lograba por su prestigio nacional. Si quería un liderazgo político, organizar un sindicato, una campaña de alfabetización, una cooperativa, un colegio, o un grupo juvenil, lo lograba. Bastaba con tomar la iniciativa y tener cierta capacidad de organización. En una situación de ausencia casi total de organización más allá de la familia, todo sería bien acogido por el pueblo que consideraba a sus sacerdotes como a sus jefes naturales. La revolución sandinista fue un movimiento con motivaciones cristianas, animado por sacerdotes, como fue el caso de Ernesto Cardenal (Löwy 1996: 94–102).

Por toda esa situación política y religiosa excepcional de Nicaragua, el esquema de la doctrina Rampolla, que exigía una neutralidad política a los sacerdotes, resulta irrelevante, según el desarrollo lógico del pensamiento de Ernesto Cardenal. La Iglesia misma ha admitido excepciones en este tipo de situaciones y ha permitido a sacerdotes que ocupen funciones dentro del Estado en países católicos, cuando se trata de una situación de una dictadura donde, además, las condiciones no son favorables para que laicos asumieran liderazgo político (Bach 1987: 244). Fue justo esa argumentación que llevó a los obispos nicaragüenses en otorgar en 1981 el permiso a los sacerdotes para ocupar cargos de ministro en el gobierno sandinista dentro de la vigencia del Código de Derecho Canónico de 1917. Ernesto Cardenal tenía razón en decir que

su status clerical estaba en orden hasta enero de 1983, pero a partir de enero de 1983 la situación cambió por el nuevo Codex donde sólo el Pontífice podía otorgar una dispensación y por el gesto público de rechazo por parte de Juan Pablo II se podía concluir que a Cardenal le fue negado esa dispensación (Lampe 2013: 109).

A Ernesto Cardenal, siendo sacerdote de una Iglesia comprometida con una opción preferencial por los pobres, el problema político se le presentó en diferentes niveles: el de la movilización popular, el de la organización popular y el de la guerrilla sandinista. Respecto a la concientización y movilización popular, el papel de la religión y del clero fue decisivo en la revolución sandinista. La guerrilla fue asunto de una élite y no tenía contacto con las grandes masas. La religión fue la gran fuerza capaz de dar motivaciones fuertes y líderes escuchados. Pero no toda forma de religión puede desempeñar ese papel liberador, porque existe una religión manipulada o controlada por las clases dominantes que sirve para desmovilizar, para desestimular toda acción política y social (Maduro 1980). En Nicaragua la religión asumió un papel liberador, como muestra la consigna: “Entre cristianismo y revolución no hay contradicción”, que resultó la mayor fuerza de la movilización sandinista.

Respecto a la organización popular, el papel del clero fue importante. Fue un pueblo sin élites, sin personas formadas para asumir el liderazgo. Fueron muy pocos los intelectuales que se pusieron a disposición del movimiento sandinista. De allí surgió una misión específica del clero para dar a conocer y divulgar el movimiento sandinista dentro de las masas. Una participación activa en la organización popular fue parte del papel político de la Iglesia popular, definida como Iglesia a favor del pueblo oprimido. Por causa de la brutal represión de los laicos, éstos tenían menos espacio de maniobra que los curas. Y los laicos no alcanzaban el nivel de prestigio popular que tenían los curas, como Ernesto Cardenal, quien tenía enorme prestigio no sólo a nivel nacional, sino también internacional.¹¹

Tradicionalmente, la oposición revolucionaria tenía prejuicios muy fuertes en contra de la religión y la Iglesia católica. Sin embargo, con el surgimiento de la teología de la liberación se produjo un cambio y los mismos revolucionarios buscaron contacto con los curas que siguieron esta línea. La experiencia del papel de la Iglesia popular en la revolución de Nicaragua fue clave. El clero no hizo la conducción política del movimiento sandinista, pero pudo influir en el diálogo entre las masas y los intelectuales orgánicos como Carlos Fonseca del FSLN. De hecho, el jesuita Fernando Cardenal narra con todo lujo de detalle cómo los líderes sandinistas establecieron el contacto con sacerdotes para que éstos ingresaran al movimiento revolucionario armado (Cardenal 2008).

El caso de Nicaragua mostró que la religión ya no fue considerada un obstáculo y enemigo en la transformación de la sociedad por esos intelectuales revolucionarios. Todo ese análisis de los hermanos Cardenal sobre la unicidad de la

¹¹ Su prestigio internacional es por su obra literaria, véase: (García González 2011).

revolución sandinista, en el sentido de que fue una revolución con participación de cristianos y sacerdotes, es clave para entender por qué Ernesto Cardenal no quiso renunciar a su puesto de ministro del gobierno sandinista a pesar de que le llegó la orden por Juan Pablo II para que se retirara de ese cargo.

Conclusión

La situación de Nicaragua no se definía por formas políticas clásicas como en Europa y América del Norte, porque la vida política no consistía en un juego de partidos que luchaban para ocupar los puestos dirigentes de la administración del Estado, sino en un conflicto radical entre un sistema opresor, del cual el Estado somozista fue parte, y las fuerzas sandinistas de liberación de un pueblo oprimido. Exigir que la acción política sea de los laicos y no de sacerdotes no tenía efecto real, porque la vida de partidos fue ficticia. Ella no constituía una verdadera acción cristiana en lo político, la verdadera acción política se ubicaba en otro nivel, en el nivel de la lucha armada sandinista, según Ernesto Cardenal. En tal situación, no se aplica el esquema del régimen republicano que formaba la base de la doctrina Rampolla y que exigía a los sacerdotes no ocupar cargos políticos, aunque Juan Pablo II decidió lo contrario al no reconocer el carácter excepcional del caso donde existía una dictadura y dónde se exigía a sacerdotes asumir cierto liderazgo.

Ya hubo en la historia de la Iglesia situaciones muy diferentes de la situación contemplada por la doctrina Rampolla. Por ejemplo, hubo situaciones de pueblos católicos oprimidos, como fue el caso de la Polonia de Juan Pablo II. Tales ejemplos históricos proporcionan analogías históricas más interesantes que la situación de Europa occidental o América del Norte. Vale la pena estudiar cómo la Iglesia, el clero y los episcopados han actuado en la Polonia comunista dentro de una situación de pueblo católico oprimido (Żaryn 2004: 118–138). En forma general ya encontramos en la Polonia de entonces datos de una Iglesia que apoyaba las organizaciones, como *Solidarność*, que luchaban contra el régimen comunista, aunque la Iglesia nunca reconoció un partido como católico ni dio apoyo oficial o no oficial a ningún partido (Kuk, 2004: 150–171). Juan Pablo II no pudo ver que la situación de Nicaragua era parecida a la de Polonia, en ambos casos se trataba de un pueblo católico oprimido por una dictadura. El papa pensaba que la revolución sandinista representaba una amenaza comunista y exigió a los sacerdotes abandonar sus cargos políticos.

En cambio, Ernesto Cardenal vio que se trataba de una situación de un pueblo católico oprimido, y que la relación entre la Iglesia y la política se debía establecer de otro modo. En primer lugar, muestra que la religión fue el último refugio de los pobres y el foco de la resistencia. Pues toda la economía estaba al servicio de la familia de Somoza y la política estaba en manos de ella. Lo que le quedaba al pueblo dominado fue su cultura tradicional y su religión.

En segundo lugar y correlativamente, él como sacerdote tenía que asumir un liderazgo popular y se unió al movimiento sandinista y se volvió su vocero a nivel internacional hasta la caída de Somoza. El clero, además, dirigía las funciones más importantes de la vida social popular, es decir, las religiosas, y, por lo tanto, los sacerdotes eran los líderes naturales. El pueblo consideraba a sus líderes religiosos como a sus jefes políticos reales. Ernesto Cardenal entendió perfectamente bien que el pueblo recurría a él como un jefe en quien confiar, pues asumió una función política que en primer instante no fue ejercicio de alguna función del Estado antes del triunfo de la revolución sandinista, y cuando se dio el triunfo Cardenal mantuvo la función política ahora como una función del Estado. Abandonar esa función en 1983, como lo exigía Juan Pablo II, hubiera significado en ese contexto determinado traicionar al pueblo. Correctamente Cardenal escogió obedecer al pueblo y no al papa.

Bibliografía

- Bach A. (1987), *Die politische Betätigung geistlicher Amtsträger nach evangelischem und katholischem Kirchenrecht in der Bundesrepublik Deutschland. Unter der Berücksichtigung der kirchenrechtlichen Entwicklung seit 1918*, S. Roderer Verlag, Regensburg.
- Cabestrero T. (ed.) (1983), *Priester für Frieden und Revolution. Ernesto Cardenal, Miguel d'Escoto, Fernando Cardenal*, Peter Hammer Verlag, Wuppertal.
- Cardenal E. (1980), *Meditation und Widerstand*. Dokumentarische Texte und Gedichte. Prólogo de Helmut Gollwitzer, Editado por Hermann Schulz, Gütersloher Verlagshaus Mohn, Gütersloh.
- Cardenal E. (2005), *La revolución perdida. Memorias*, tomo III, Fondo de Cultura Económica, México D.F.
- Cardenal F. (1982), *Die politische Rolle von Amtsträgern der katholischen Kirche in Nicaragua*, "Concilium", no 18, pp. 516–522.
- Cardenal F. S. J. (2008), *Sacerdote en la revolución. Memorias*, tomos I y II, Anamá Ediciones, Nicaragua.
- Coppa F. J. (2008), *Politics and the Papacy in the Modern World*, Praeger, Westport.
- Daydi-Tolson S. (ed.) (1998), *Del monasterio al mundo: correspondencia entre Ernesto Cardenal y Thomas Merton (1959–1968)*, Editorial Cuarto Propio, Santiago de Chile.
- Fogarty G. P. S.J. (1994), *The United States and the Vatican 1939–1984*, en: Kent P. C., Pollard J. F. (eds.), *Papal Diplomacy in the Modern Age*, Praeger, Westport, pp. 221–243.
- García González S. (2011), *Yo tuve una cosa con él y no es un concepto: originalidad y modernidad en la literatura mística de Ernesto Cardenal*, Iberoamericana-Vervuert, Madrid-Frankfurt.
- González-Balado J. L. (1978), *Ernesto Cardenal: poeta, revolucionario, monje*, Ed. Sígueme, Salamanca.
- Hammecke R. (2010), *Der Kuriale Entscheidungsprozeß zur Neuerung der Papstwahl unter Papst Pius X. Ein Beitrag zur Geschichte des Exklusivrechts*, Agenda Verlag, Münster.

- Higgins G. (1982), *Die politische Rolle der katholischen Kirche in einem Land mit Common-Law-Tradition*, "Concilium", no 18, pp. 527–531.
- Kent P. C., Pollard J. F. (1994), *A Diplomacy Unlike Any Other: Papal Diplomacy in the Nineteenth and Twentieth Centuries*, en: Kent P. C., Pollard J. F. (eds.), *Papal Diplomacy in the Modern Age*, Praeger, Westport.
- Koch H. H. (1992), *Ernesto Cardenal*, Edition text + kritik, München.
- Koelliker L. (2006), *Léon XIII et la Question romaine. Entre triple alliance et alliance franco-russe*, en: Levillain P., Ticchi J.-M. (eds.), *Le Pontificat de Léon XIII: Renaissances du Saint-Sège?*, École Française, Roma.
- Kuk L. (2004), *A Powerful Catholic Church, Unstable State and Authoritarian Political Regime: The Christian Democratic Party in Poland*, en: Kaiser W., Wohnout H. (eds.), *Political Catholicism in Europe 1918–45*, vol. 1, Routledge, Londres.
- Lampe A. (2013), *Political Celibacy. 1983 as a Turning Point in the Roman Catholic Church for Priests-Politicians*, en: Burlaciu C., Hermann A. (eds.), *Veränderte Landkarten, Auf dem Weg zu einer polyzentrischen Geschichte des Weltchristentums*, Festschrift für Klaus Koschorke zum 65. Geburtstag, Harrassowitz Verlag, Wiesbaden.
- Lemieux R. (1982), *Priestertum und Politik – welche Unschuld?*, "Concilium", núm. 18, pp. 465–470.
- Levillain P., Ticchi J.-M. (2006), *Léon XIII: une vision du monde entre deux siècles*, en: Levillain P., Ticchi J.-M. (eds.), *Le Pontificat de Léon XIII, Renaissances du Saint-Sège?*, École Française, Roma.
- Liedhegener A. (1960), *Macht, Moral und Mehrheiten: der politische Katholizismus in der Bundesrepublik Deutschland und den USA seit 1960*, Nomos, Baden-Baden.
- Löwy M. (1996), *The War of Gods: Religion and Politics in Latin America*, Verso, Londres.
- Maduro O. (1980), *Religión y conflicto social*, Centro de Reflexión Teológica, México D. F.
- Mallimaci F. (2013), *El catolicismo argentino de Bergoglio y el papado de Francisco. Una primera aproximación desde la Argentina*, "Sociedad y Religión", vol. XXIII, no 40, pp. 211–244.
- Pazos A. M. (2006), *Objectifs de la diplomatie vaticane en Amérique Latine à l'époque de Léon XIII*, en: Levillain P., Ticchi J.-M. (eds.), *Le Pontificat de Léon XIII: Renaissances du Saint-Sège?*, École Française, Roma.
- Peter R. (1994), *Reflections on the Nicaraguan Revolution and the Holy See in the 1980s*, en: Kent P. C., Pollard J. F. (eds.), *Papal Diplomacy in the Modern Age*, Praeger, Westport.
- Riccardi A. (1987), *El Vaticano y el partido político*, "Concilium", no 213, pp. 217–231.
- Urdanivia Bertarelli E. (1984), *La poesía de Ernesto Cardenal: cristianismo y revolución*, Latinoamericana Editores, Lima.
- Ward J. E. (1964), *The French Cardinals and Leo XIII's Ralliement Policy*, "Church History", vol. 33, no 01, pp. 60–73.
- Weckel L. (2009), *Nicaragua*, en: Meier J., Straßner V., *Kirche und Katholizismus seit 1945: Lateinamerika und Karibik*, Ferdinand Schöningh, Paderborn.
- Żaryn J. (2004), *In Conflict with the Communist State: the Catholic Church and Catholic Political Organizations in Poland*, en: Gehler M., Kaiser W. (eds.), *Christian Democracy in Europe Since 1945*, vol. 2, Routledge, Londres.

Conflicto, diálogo y mediación: un balance de las relaciones la Iglesia y el Estado en la Revolución Cubana

Anuario Latinoamericano
Ciencias Políticas
y Relaciones Internacionales
vol. 3, 2016
pp. 35–52

DOI: 10.17951/al.2016.3.35

Conflict, Dialogue and Mediation: The Church and State relations in Cuban Revolution

Marcos Antonio da Silva

UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS
BRASILIA

✉ marocam@terra.com.br

Lucimara Inácio do Prado da Silva

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MATO GROSSO DO SUL
BRASILIA

✉ Lucimara95@hotmail.com

RESUMEN

Este trabajo analiza la relación entre la Iglesia católica y el Estado en Cuba desde el inicio del proceso revolucionario (1959) hasta nuestros días. En este sentido, nos fijamos en tres momentos claves: la tensión y la distancia a raíz de la transición al socialismo desarrollado en el país; el acercamiento que culminó con la visita del Papa Juan Pablo II en los años 90, todavía bajo el impacto de la caída del bloque soviético y el aislamiento internacional del país; y finalmente, las relaciones recientes, marcadas por la visita del Papa, ahora emérito, Benedicto XVI y la afirmación de la Iglesia católica como el principal interlocutor interno con el gobierno cubano. Así, este trabajo demuestra que las tensas relaciones de los 60 fueron sustituidos por el establecimiento de relaciones estables, una normalidad accidentada, lo que llevó a la emergencia de la Iglesia católica como un actor clave en el contexto político cubano actual.

PALABRAS CLAVE: Cuba, Iglesia católica, revolución, mediación.

ABSTRACT

This paper discusses the relationship between the Catholic Church and the State in Cuba since the beginning of the revolutionary process (1959) to the present day. In this regard, it examines three key moments: the tension and distance caused by the transition to socialism developed in the country; the rapprochement that culminated with the visit of Pope John Paul II in the 90s, still under the impact of the fall of the Soviet bloc and the international isolation faced by the country, and finally, the latest relations, marked by the visit of the Pope, now emeritus, Benedict XVI and the affirmation of the Catholic Church as the main internal interlocutor with the Cuban government. Thus, this work demonstrates that the strained relations in the 60s were replaced by the establishment of stable relationship, a bumpy normality,

which enabled the emergence of the Catholic Church as a key actor in the current Cuban political context.

KEYWORDS: *Cuba, Catholic Church, revolution, mediation.*

Introducción

La sociedad cubana, a pesar de sus fuertes vínculos (históricos, culturales, políticos, etc.) con América Latina, tiene una singularidad que hace que sea más compleja la comprensión de su realidad contemporánea, debido al proceso de construcción socialista, desde finales de los años 50, y sus desafíos recientes. Este proceso, además de la profunda transformación política, económica y social, afectó también las relaciones entre la Iglesia y el Estado, determinando la redefinición de una historia secular de profunda influencia de la Iglesia católica, aunque los servicios protestantes y de matriz africana también tenían una presencia importante en el país.

Estas relaciones han ido variando de acuerdo con la dinámica de implementación del socialismo, que ha pasado por varias fases desde la victoria revolucionaria. De este modo, en los años 60, ha predominado una actitud de incompreensión y conflicto en ambos lados. Poco a poco, esta actitud varía para un reacomodo tenso de las relaciones. Por último, asociado con los cambios e impactos resultantes de la caída del bloque soviético, hay un acercamiento entre la dirección revolucionaria y la jerarquía católica, que muestra cierta convergencia de intereses, lo que hace de la Iglesia católica el principal interlocutor interno del régimen cubano (Contreras García: 2013).

Así como en toda América Latina, la Iglesia católica en Cuba tuvo una fuerte presencia. Como ha señalado Bethell (2001), desde la colonización de la América hispánica, la Iglesia tuvo un papel clave en el arreglo colonial. Además de contribuir a la justificación de la colonización, las relaciones entre la Iglesia y el Estado han sido moldeadas por una cercanía profunda que, a diferencia de la iglesia colonial en Brasil, contribuyó a que la Iglesia tuviera una relevancia económica. De esta manera, ella se ha convertido en un importante actor político que debe ser tomado en consideración, ya que cualquier transformación o cambio político podría atañer, en mayor o menor medida, a sus intereses.

La comprensión de la dinámica de la relación entre la Iglesia y el Estado en Cuba, desde los años 60 hasta la actualidad, es el objetivo de este trabajo. Para ello, se estructura de la siguiente forma. En la primera parte, se analizan las primeras etapas de esta relación, tratando de entender la naturaleza del conflicto y distanciamiento. A continuación, se analizan los impactos y transformaciones recientes, en los que hay un acercamiento entre ellos, que culminó con la visita del Papa Juan Pablo II en los años 90, y la promoción de la Iglesia católica como un actor político pertinente y principal interlocutor interno del gobierno cubano.

Revolución y Religión, Iglesia y Estado: la incompreensión y alejamiento

**Conflicto, diálogo y mediación:
un balance de las relaciones
la Iglesia y el Estado en la
Revolución Cubana**

Marcos Antonio da Silva
Lucimara Inácio do Prado da Silva

La Revolución Cubana fue, sobre todo, una revolución nacionalista que se radicalizó debido a las circunstancias – internas y externas – adquiriendo nuevos contornos que llevaron al proceso de construcción del socialismo. Como señala Sader (2001), parte del programa revolucionario había sido construido y fue revelado en la famosa defensa de Fidel Casto en el juicio del Moncada, conocida como “La historia me absolverá”. En esta, además de la denuncia de la realidad dictatorial que tenía el país, se estableció un programa mínimo que se desarrollaría, si hubieran logrado la victoria, siendo retomado después de la Revolución de 1959, y que se puede resumir en los siguientes puntos: la reanudación de la vigencia de la Constitución de 1940, la reforma agraria, el derecho de participación de los trabajadores y empleados en los beneficios de las empresas y de los colonos en los rendimientos de azúcar, la disminución de los precios de alquiler, el juicio de los casos de malversación de fondos públicos y la confiscación de los bienes malversados. Además, señala la necesidad de una reforma integral de la educación, la afirmación de la soberanía del país y la nacionalización de los trusts de electricidad y teléfono (Sader 2001: 31–32).

Ciertamente, la lucha revolucionaria (1956–1959) pudo haber influido en la expansión del programa, sin embargo, al alcanzar el poder, estos cambios, aunque implementados gradualmente, llevaron a la profundización y radicalización de la revolución. Esto porque se refirió a los intereses de los grandes terratenientes y las élites económicas locales, por un lado, pero principalmente de los EE.UU., ya que gran parte de las tierras y las actividades económicas estaba controlada por empresas estadounidenses. Aún así, hay que tener en cuenta que el contexto internacional, marcado por la Guerra Fría, ha indicado que cualquier proyecto de justicia social en la región adquirió el barniz comunista y tenía la oposición de la política exterior de Estados Unidos (Ayerbe 2004). Por lo tanto, mismo siendo una fuente de controversia y polémica no agotada, la Revolución Cubana se hará más radical y, en 1961, es proclamado el carácter socialista de esta preparando el camino para el apoyo soviético.

A lo largo de la primera parte de los 60, se va conformando una mentalidad basada en la difusión e incorporación del marxismo como guía de los principios revolucionarios, y la incorporación de la institucionalidad socialista, con la estructuración y el desarrollo de las organizaciones de masas (partido, fuerzas militares, federaciones sindicales de mujeres y estudiantes, entre otros), con la adopción del modelo económico estatal y centralizado, con la organización de las autoridades e instancias políticas bajo el liderazgo de Fidel Castro, apoyados en el modelo soviético. Es de destacar que todo esto estaba, al menos en sus primeros años, inmerso en grandes debates y con el intento de construir un socialismo fundamentado en la tradición, la historia y la

perspectiva nacional y no constituyen, por tanto, una mera reproducción del modelo soviético.

Desde entonces, la afirmación de la ideología y el modelo socialista se convierte en el elemento clave, por lo tanto, para entender la relación entre el Estado y la Iglesia en el país, o más específicamente, de la dirección revolucionaria y la jerarquía católica y la tensión y el conflicto que siguió. Las fuentes de tensión provienen de las metas y acciones llevadas a cabo por ambos lados.

La Iglesia católica, fuertemente influenciada por el clero conservador español, poseía razones generales y locales para hacer frente a los cambios desarrollados y que, en algunos casos, llevaron a la oposición. En términos generales, el anticomunismo, afectado por la visión marxista de la religión como opio del pueblo y el ateísmo como elemento presente en el cuerpo clásico de la doctrina, ha generado inevitablemente la desconfianza (y desacuerdos) en relación a los ideales revolucionarios. Por lo tanto, como ha señalado Mayedo (2006), ya en mayo de 1960 el arzobispo de Santiago de Cuba afirmó en su carta pastoral:

Los campos están ya deslindados entre la Iglesia e sus enemigos (...) No puede ya decirse que el enemigo está a las puertas, porque en realidad está dentro, hablando fuerte, como quien está situado en propio predio. No en vano algunos avisados, de percepción más fina, andaban hace ya algún tiempo, alarmados y cautelosos, disponiéndose a luchar con los que tratan de imponer, sin más ni más, el pesado yugo de la nueva esclavitud. (Mayedo 2006: 46)

En el mismo año, el 7 de agosto, los obispos del país produjeron una Circular Colectiva de los Obispos cubanos, para ser leída en todas las iglesias, donde, a pesar del apoyo de ciertos cambios revolucionarios, declararon que:

No se le ocurra, pues, a nadie venir a pedirles a los católicos en nombre de una mal entendida unidad ciudadana, que nos callemos nuestra oposición a estas doctrinas, porque no podríamos acceder a ello sin traicionar nuestros más profundos principios. Contra el comunismo materialista y ateo está la mayoría absoluta del pueblo cubano, que es católico y que solo por el engaño y la coacción podrían ser conducidos a un régimen comunista. (Mayedo 2006: 148)

Por lo tanto, el anticomunismo hizo difícil, si no imposible, algún tipo de entendimiento con el nuevo régimen, sin embargo, otros factores más determinaron el desprendimiento y ruptura. Entre las medidas adoptadas por la dirección revolucionaria dos alcanzaron directamente los intereses de la Iglesia y sus fuentes de ingresos. La universalización de la educación, la promoción de una educación laica y los elementos marxistas, provocó la disminución de los ingresos derivados de las escuelas católicas y la capacidad

de influencia de la jerarquía. Además, aunque en menor medida, la Ley de Reforma Urbana de 1960, que reduce el costo del alquiler y facilita la adquisición de los mismos por los inquilinos también afectó parte de la renta de la Iglesia en el país. De esta manera, la profundización de los cambios y la adopción de los ideales socialistas establecieron, inevitablemente, una dinámica de conflicto en estas relaciones.

Por el lado de la dirección cubana, los principales factores estaban en el cuerpo teórico del marxismo y en el principal desafío que la revolución enfrentaba.¹ En gran medida, el marxismo fue construido en el diálogo crítico con el enfoque feuerbachiano que identificó a la religión a una proyección de los deseos humanos, y reafirmando el enfoque materialista del joven Marx que hizo la famosa identificación de la religión como opio del pueblo. Por lo tanto, el marxismo clásico argumentó que la religión era un producto ideológico de los grupos dominantes, que asociado a los dilemas enfrentados por los soviéticos, determinó una postura crítica de la religión en general, y de la Iglesia en particular. Así, como señaló Alonso (2011):

Para la mayoría de la población cubana creyente, el dilema de la década de 1960 se presentó como una contradicción: “El catolicismo o la revolución”. Este dilema fue más agudo por el hecho de que la asimilación estatal del marxismo al canon ortodoxo soviético, doctrinalmente ateo, lejos de contribuir a atenuar la incompatibilidad, la generalizaba incluso en términos de “la religión o la revolución”. (Alonso 2011: 107)

En el caso cubano, debemos tener en cuenta, además de ese, otros elementos. Para la dirección revolucionaria tenía importancia la constatación de que la Iglesia católica en el país no había denunciado y no se opuso enérgicamente a la dictadura de Batista (1952–1958)², pues como señala Mayedo:

Además, la abstención de la oficialidad eclesiástica había fortalecido los rumores sobre una supuesta simpatía de los obispos y el Cardenal con el batistato. Incluso, algunos condenaban tal silencio al compararlo con las valientes posturas asumidas por las jerarquías católicas de Argentina, Colombia y Venezuela contra las dictaduras militares que habían sometido a esos países latino-americanos en épocas similares. (Mayedo 2006: 138)

¹ Una comprensión de las posiciones clásicas del marxismo y de los desafíos apuntados por la Teología de Liberación en América Latina se presenta en el libro de Michael Lowy (1991) *Marxismo e teologia da libertação*, ed. Cortez.

² Además, como afirma el embajador Lojendio: “El cubano se fija mucho en las fotografías de los diarios y juzga mucho por lo que en ellas ve. El recuerdo de la figura del Cardenal junto al Presidente de la República General Batista o de la primera dama en actos oficiales, su asistencia a recepciones en el Palacio Presidencial, se les antojan hoy a muchos cubanos, incluso a muchos católicos, manifestaciones de colaboración con el régimen que detestaban...” (Mayedo 2006: 138).

Por otra parte, como se dijo anteriormente, el proceso de nacionalización (y radicalización), encarnada en las diversas leyes de la época, pero principalmente en aquellas relacionadas con la educación y alquiler, distanció aún más a los interlocutores.

Por último, debido al clima reinante, hubo la sospecha y temor por parte de la dirección revolucionaria de que la Iglesia católica podría ser influenciada por las posiciones políticas de Estados Unidos y contribuir al intento de desestabilizar al gobierno, apoyando la acción de los movimientos de oposición. Según Alonso, el ambiente de tensión entre la Iglesia y el Estado alcanzó su apogeo entre 1960 y 1962 cuando “El gobierno revolucionario marcó su presencia en a la procesión de la Virgen de la Caridad del Cobre (patrona del país), de 1961 en La Habana, convertida en una manifestación política contra él, respondiendo con la deportación a España de un obispo de la arquidiócesis y 131 sacerdotes y religiosos, la mayoría españoles” (Alonso 2011: 108).

En este escenario, la famosa declaración de Fidel Castro “Por la Revolución todo, contra la Revolución nadie” selló el padrón de la relación con la Iglesia y determinó la dinámica del conflicto y la equidistancia, hasta los años 80. Además, la resolución del primer congreso oficial del PCC, en 1975, y la Constitución de Cuba, del año siguiente, reafirmó el carácter ateo del Estado y la crítica de la religión como falsa conciencia de la realidad, contribuyeron a mantener la distancia entre Iglesia y Estado en el país.³

Sin embargo, según ha apuntado Alonso (2011), dos cartas pastorales de la Iglesia católica en los finales de los 60, han contribuido a reducir las tensiones, pero no significan un acercamiento eficaz entre ella y el gobierno. La primera mostró las críticas de la Iglesia al bloqueo de Estados Unidos y la segunda afirmaba la posibilidad de interacción y la colaboración entre ellos, especialmente entre cristianos y ateos.⁴ Sin embargo, a pesar de la iniciativa de la Iglesia, sólo en los años 80, habrá el comienzo del clima de normalidad que se consolidará en las décadas siguientes.

Con este fin, dos acontecimientos parecen haber sido fundamentales. El primero asociado a la presencia e intermediación desarrollada por el dominico brasileño Frei Betto, que publicó un libro de entrevistas con Fidel Castro sobre la religión (*Fidel y la Religión*) que, sin perder la visión tradicional del marxismo, señaló una mayor apertura al fenómeno religioso, en general, y destacó el papel de la Teología de la Liberación en América Latina. El libro y la intermediación de Frei Betto entre las dos cúpulas, la católica y el gobierno, fueron fundamentales para la restauración de esta normalidad, pues como ha mencionado:

³ Aunque, como apunta Contreras Garcia (2013), el Partido Comunista Cubano reconocía la importancia y la convergencia de los adeptos de la Teología de la Liberación en el contexto latinoamericano de los años 70, la mayoría del clero cubano no tenía este perfil y la actuación de capa superior de la jerarquía católica, conectada a la Congregación para la Doctrina de la Fé del Vaticano, dirigida por el entonces cardinal J. Ratzinger, contribuyó para mantener la desconfianza interna.

⁴ Para un análisis de estos y otros documentos fundamentales véase *La voz de la Iglesia en Cuba - 100 documentos episcopales*, Obra Nacional de la Buena Prensa, México 1995.

Fidel admitió que la política revolucionaria, aunque jamás había perseguido las confesiones religiosas, se equivocó en cuanto a la Iglesia Católica. Había 16 años que no concedía audiencia a los obispos. Me preguntó si yo estaría dispuesto a contribuir a la reanudación del diálogo. Estuve de acuerdo, pero eso dependería del episcopado cubano de interés. En 1981, invitado por Casa de las Américas, he pisado por primera vez en La Habana. Sin embargo, el contacto con los obispos sólo se llevaría a cabo en febrero de 1983 cuando la Conferencia Episcopal me invitó a reunirse en el Santuario Nacional de Nuestra Señora del Cobre, cerca de Santiago de Cuba. Estaban presentes el Nuncio Apostólico y los ocho obispos del país. Según Fidel – “Desde el inicio de la Revolución había muchos pecados en ambos lados. Más de nuestro lado que en el lado de la iglesia”, admitió. “Yo tenía mis prejuicios contra los obispos y estaba mal informado. Jugaba que el Monseñor Adolfo (Rodríguez) un conservador y reaccionario. En cambio, es un hombre serio con quien se puede hablar”. (Betto 2011: 218–219)

Además, la reunión del Encuentro Nacional Eclesial Cubano (ENEC), en 1986, marcó un punto de inflexión en el conflicto, poniendo en juego la capacidad de acercarse y la reconciliación entre la Iglesia y el Estado (Contreras García 2013). El documento final del evento, aunque crítico de las limitaciones al ejercicio de la libertad religiosa, reconoció los esfuerzos del gobierno para proporcionar a los ciudadanos los derechos fundamentales (salud, educación, etc.), generando un clima propicio para el diálogo y el acercamiento entre el gobierno y la Iglesia que, sin embargo, sólo será efectiva en la década siguiente, en el contexto de la crisis interna y el relativo aislamiento a que fue sometida la Revolución Cubana.

Iglesia y Estado en la realidad contemporánea: de la convivencia a la cooperación

El final del bloque soviético, y en particular de la Unión Soviética, golpeó profundamente a Cuba, debido a los intensos lazos que se gestaron entre el país y la comunidad socialista desde la Revolución Cubana en 1959. Tales lazos profundos habían determinado gran parte de la organización económica, política, militar y social del país (Ayerbe 2004, Sader 2001, Bandeira 1998, Riverend 1990, Coggiola 1998).

La interrupción, involuntaria e inesperada, trajo un doble impacto de gran magnitud. En el ámbito interno, llevó al país a la más grave crisis económica y social desde el advenimiento de la Revolución, y quizás de toda su historia. Esta crisis, sin embargo, sólo reveló otro desafío. En el ámbito internacional, la interrupción de las relaciones comerciales y diplomáticas con los antiguos aliados llevó al país a un relativo aislamiento económico y político en la escena internacional; lo que ha forzado su liderazgo a repensar todo el sistema de las

relaciones internacionales para hacer frente a los efectos de la crisis interna y la reinserción en un nuevo orden que, en gran parte, se mostró adverso a los ideales revolucionarios que la isla caribeña buscaba representar y estimular.

Entre 1990 y 1993, Cuba perdió abruptamente e intensamente el 85% del mercado que había acompañado al país durante las tres últimas décadas, así como sus principales fuentes de crédito, de asistencia técnica e intercambio de tecnología, lo que provocó fuertes desequilibrios en la balanza de pagos, el retraso económico y el aumento del desempleo y el subempleo, entre otras consecuencias. Además, el país perdió el refugio que significaba, desde el punto de vista político y militar, el orden bipolar y yacía más expuesto a la situación de unipolaridad creada por la caída del socialismo (Sader 2001, Almendra 1998, Mesa-Lago 1998).

Para superar este doble desafío, el liderazgo cubano tuvo que promover acciones que estaban destinadas para la supervivencia económica y la reconstrucción de los vínculos internacionales. En el primer caso, se trataba de reconstruir las bases económicas del país, con la adopción de medidas que garanticen el desarrollo de las actividades económicas y la reanudación de estándares anteriores, que fueron impulsados artificialmente por la ayuda soviética. En cuanto al segundo punto, buscaba reconstruir los lazos políticos y económicos internacionales y desarrollar una política exterior que pudiera responder a los intereses (y necesidades) nacionales.

La reacción del gobierno se puede entender mejor con la evaluación de los cambios políticos desarrollados a lo largo de la década, derivados de los cambios constitucionales implementados por el liderazgo cubano, con la nueva Constitución de 1992. En este sentido, fueron fundamentales los congresos desarrollados por el Partido Comunista de Cuba (PCC) que apuntan las razones y los principios que han guiado la transformación del régimen y sus límites.⁵

Como apuntan Domínguez (2004) y Bandeira (1998), el IV Congreso, que debía realizarse en el año 1990, sólo se produce en el año 1991 a raíz de la crisis provocada por el fin del socialismo y de las dificultades económicas. El principal objetivo fue promover el ajuste del país ante la nueva realidad internacional, generando el desarrollo de una “estrategia de sobrevivencia”. El Congreso trató de lograr una evaluación de la caída del socialismo real, afirmando que eso fue el resultado de “errores evitables”, subrayando que significó un desastre para el país, acentuado por la aparición de un “mundo unipolar”, bajo la hegemonía estadounidense. Finalmente, señalaba que “el objetivo supremo es salvar la Patria, la Revolución y el Socialismo”.

Por tanto, el país debía promover un acercamiento a los gobiernos comunistas restantes, llevar a cabo la repatriación de las tropas cubanas en África y América Latina, ampliar el trabajo en el sistema de la ONU, promover la lu-

⁵ Para el acompañamiento de los discursos y resoluciones de estos congresos del PCC véase *V Congreso del Partido Comunista de Cuba*, Editora Política, La Habana 1992 y *V Congreso del Partido Comunista de Cuba- Resoluciones*, Editora Política, La Habana 1998.

cha contra el dogmatismo y una liberalización religiosa interna y, sobre todo, desarrollar una nueva política económica que, reafirmando los cambios ya en marcha, garantizaba la superación de la crisis por el aumento de las fuentes de capital – en definitiva, fomentar el turismo, la promoción de la liberalización del empleo y la reafirmación y profundización de la nueva política de atracción de inversión extranjera. Tales directrices fueron fundamentadas por los nuevos cambios legales, dentro de los cuales son emblemáticos la Constitución de 1992, la nueva Ley Electoral y la nueva Ley de Inversión Extranjera. En síntesis, se trataba de sobrevivir sin grandes cambios en el sistema o – cuando estos se convirtiesen en inevitables – que fueron controlados por la dirección (PCC 1992, Domínguez 2004, Alonso 1998).

En 1997, se celebró el V Congreso del PCC en que prevalece una sensación de alivio, debido a la sobrevivencia, que se debe al desarrollo de las primeras señales de recuperación económica, lo que reafirmó el hecho de que lo peor había pasado – el clímax de la crisis se produjo entre 93–94, y señaló el comienzo del proceso de recuperación económica, aún errático. Además, el gran debate se centró en los efectos de los cambios y la profundización (o no) de las reformas económicas.

Sin embargo, se trató de demostrar los efectos negativos de ciertas estrategias económicas, tales como el desarrollo de las Unidades Básicas de Producción Cooperativa (UBPC) y se discutió si disminuir o revisar algunas de las reformas adoptadas. Además, el Congreso rechazó una propuesta para abrir más actividades a las pequeñas y medianas empresas. El retroceso no fue mayor sólo debido a la intervención de Carlos Lage, entonces principal líder económico y promotor de las reformas en este ámbito, el cual apuntaba la dificultad de que una nueva retomada del estatismo significaría, entre otros, la caída de las inversiones y el estancamiento del crecimiento, buscando destacar que la eficiencia debería promoverse, desde que preservara la esencia de los valores socialistas (PCC 1992, Domínguez 2004, Alonso 1998).

Fundamental, en el ámbito legal, fue el advenimiento y la profundización de los cambios constitucionales con la aprobación de la nueva Carta, en 1992, que sustituyó la de 1976, que había sido claramente inspirada en la URSS y en el marco del socialismo real.⁶ Esta Constitución estableció un nuevo marco jurídico e institucional y, sobre todo, allanó el camino de las reformas en diversos sectores. La nueva carta se mostró más abierta e inclusiva al buscar legitimar, con carácter retroactivo, los cambios en la forma de propiedad y producción para atraer la inversión extranjera, como apuntado por Domínguez (2004).

El análisis general de esta carta apunta numerosas innovaciones⁷, que marcan un proceso de desideologización que alcanza a las esferas económicas, sociales y políticas.

⁶ Cabe señalar que la Constitución de 1992 fue aprobada por el IV Congreso del PCC pero, a diferencia de la de 1976 que fue a referéndum, ésta sólo ha sido ratificada por el pueblo en 2002.

⁷ Hay que destacar que existen diferentes interpretaciones de estos cambios y que tal debate sigue aún hoy. Para Ayerbe (2004) y Sader (2001) éstos estaban destinados sólo para

Un primer elemento se refiere al énfasis en el nacionalismo, a expensas de la retórica socialista y, especialmente, del marxismo-leninismo, como guía fundamental de la organización del país. Así, ya en el preámbulo se retira las referencias a los países socialistas, que señalaba: “Guiados y apoyados por el internacionalismo proletario, en la amistad fraternal y la cooperación de la Unión Soviética y otros países socialistas y en la solidaridad de los trabajadores y pueblos de América Latina y el mundo...”, siendo substituida por “Guiados por el ideario de José Martí y Lenin y las ideas político-sociales de Marx-Engels, apoyados en el internacionalismo proletario, en la amistad fraternal de los pueblos del mundo específicamente de América Latina y el Caribe...” (Constitución de la República de Cuba 1992).

Es decir, se quita la referencia a la doctrina victoriosa del marxismo-leninismo y la Unión Soviética para resaltar José Martí, con énfasis en el nacionalismo como un elemento clave de la política (interna y externa) cubana y enfatizar la unión con los países de América Latina, destacando que el Estado debe servir a todos y para el bien de todos. Además, si el artículo 54 de la Constitución anterior proclamaba que el Estado promovía una “visión científica materialista del universo” en la cual se basaba en sus acciones, el nuevo artículo procura abolir esta referencia.

En segundo lugar, y fundamental, la nueva Constitución trató de atender a todos los cubanos, reduciendo los elementos de marginalización, siendo más abierta e inclusiva, tratando de representar a toda la sociedad y la diversidad de grupos emergentes. En este sentido, merece destacar la nueva mentalidad de la propiedad y producción, así como la libertad religiosa y la estructura del partido, presentando una apreciación más tolerante para las diferentes visiones en la sociedad cubana. Como demuestra Ayerbe (2004), una clara señal de este cambio se refiere al reconocimiento formal, por parte del Estado, del respeto y de la garantía de libertad religiosa según lo indicado en el artículo 8:

El Estado reconoce, respeta y garantiza la libertad religiosa. En la República de Cuba, las instituciones religiosas están separadas del Estado. Las distintas creencias y religiones gozan de igual consideración. (Constitución de la República de Cuba 1992)

Esto significa que el materialismo histórico que había dirigido la acción del régimen a las diferentes creencias y que condujo, durante el periodo anterior, al conflicto con los cultos afro-cubanos y la Iglesia católica, por diferentes

la sobrevivencia, siendo adoptados a regañadientes, y mantuvieron lo esencial y significaron la democratización del régimen. Para Domínguez (2004) y otros representan el mantenimiento del carácter autoritario, debido principalmente a las formulaciones en los artículos 53, 62 y 67 sobre la libertad de expresión y de organización y la capacidad del presidente para legislar y suprimir los derechos, es decir, acondicionando los avances a los fines socialistas.

razones, se encontraba ahora libre de persecución estatal e incluso podría ser adoptado por los propios miembros del partido.⁸

Así, se muestra más comprensiva y tolerante con las creencias religiosas⁹, lo que contribuye a uno de los grandes momentos de la política exterior del país, el acercamiento con el Vaticano y la realización de la visita papal de 1998, percibida como uno de los eventos que contribuyeron a romper el aislamiento, aún relativo, de Cuba en los años 90. Este evento marca, definitivamente, el proceso de acercamiento entre la Iglesia católica y el Estado cubano, iniciado en la década anterior.

En resumen, la nueva Constitución busca satisfacer las necesidades del nuevo contexto internacional y combinarlos, en lo posible, con los principios socialistas; al buscar eso, trata de ser más incluyente, más tolerante y abierta a las creencias y organizaciones religiosas, basada en el nacionalismo y la reducción del peso del marxismo-leninismo, proporcionando nuevas formas de propiedad y ofreciendo una mayor apertura al capital. Pero no pudo arreglar adecuadamente la relación y la convivencia entre los principios socialistas y la apertura al capital extranjero, además de mantener rasgos autoritarios en ciertos aspectos. Aún, adopta medidas de autonomía local, como una herramienta para salir de la crisis, promoviendo la descentralización de las decisiones administrativas que estaban en contra de la tendencia histórica de la centralización del poder durante la revolución.

De todos modos, es la combinación de avance y retroceso, cambio y continuidad, transparencia y un control eficaz, garantizando la sobrevivencia del régimen en el ámbito político y proporcionando los medios económicos para su reproducción (Sznadjer y Roniger 2001, Domínguez 2004).

Estos cambios contribuyeron a una vuelta a la normalidad, aunque accidentada, superando el conflicto y la desconfianza que habían marcado, hasta entonces, las relaciones entre la Iglesia y el Estado, como señala Alonzo (2011).

Tal normalidad se refleja en la expansión de la estructura y la acción católica. Por lo tanto, en la actualidad, hay 11 diócesis y 3 arquidiócesis, en 1989 eran cinco diócesis y arquidiócesis; aumentó el número de sacerdotes (unos 400) que había permanecido estancado durante años y, en 2010, se abrió un nuevo seminario diocesano, después de décadas; por último, ha ampliado considerablemente el número y la importancia de publicaciones católicas (Alonso 2011). En 2010, según el Instituto de Estudios Socio-Religioso de La Habana, había 600 iglesias católicas contra 900 de otras denominaciones protestantes como metodistas, adventistas, presbiterianos, luteranos, bautistas y otros; pero, hay que destacar que estos templos se distribuyen entre varias

⁸ En 1997, el gobierno llevó a cabo una encuesta que mostró que el 80% de la población cree en "algo trascendental", pero sólo el 15% declaró pertenecer a una denominación religiosa.

⁹ Para una discusión de la cuestión religiosa en Cuba consulte el artículo *Religión, hegemonía y cambios sociales en Cuba*, del Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas (CPIS), Cuba, 2000.

denominaciones religiosas y, fundamental, la Iglesia católica desempeña el papel de interlocutor interno del régimen (Contreras García 2013).

A pesar de la base social reducida, la Iglesia parece estar contribuyendo al renacimiento de la sociedad civil y, a diferencia de los años anteriores, cuando había conflictos con el régimen, puede ahora realizar sus actividades, incluso criticar ciertos aspectos del régimen, como se desprende de la declaración de los obispos en 1993: “Nosotros, los obispos de Cuba rechazamos cualquier tipo de medida que, con el fin de castigar al gobierno cubano, sirva para agravar los problemas de nuestro pueblo”, Además, criticaron la práctica oficial que “lleva a términos de identidad que no pueden hacerse sinónimo, tales como patria y socialismo, cubano e revolucionario” y la limitación de libertades por la “excesiva vigilancia de parte de las agencias de seguridad del Estado que incluso se extienden a la vida estrictamente privada de las personas”; lamentando, inclusive, “el alto número de prisioneros retenidos” (*La voz de la Iglesia* 1995: 274).

Sin lugar a dudas, la piedra angular de esta nueva dinámica por su importancia fue la visita del Papa Juan Pablo II a la isla en 1996. A pesar de las relaciones tensas y conflictivas a lo largo del proceso revolucionario cubano entre la jerarquía de la Iglesia católica del país y los líderes revolucionarios y, en segundo lugar, por el reconocido rendimiento de este líder católico que, para muchos, había contribuido significativamente a la caída de los regímenes comunistas en su nativa Polonia y también en toda Europa del Este, su visita fue determinante para el acercamiento y para la sensación de superación de aislamiento internacional de la isla.

Esta visita ha obtenido un amplio impacto, contribuyendo al desarrollo del objetivo fundamental de la política exterior cubana, y puede ser entendida en dos dimensiones. Por un lado, ha contribuido a la normalización de las relaciones entre la Iglesia y el Estado¹⁰, que según Calzadilla:

La visita de Karol Wojtyła fue indudablemente un acontecimiento de importancia, calificado de histórico por la prensa extranjera. En su instancia en Cuba el Papa incluyó en su discurso algunos elementos de crítica social y política al tiempo que silenció los logros alcanzados en diferentes campos. Sin embargo, no se justifican presagios que se hicieron sobre los cambios radicales en Cuba, incluso en términos calamitosos. La visita deja un saldo favorable balanceado para el proyecto cubano y para la iglesia. Un propósito evidente del Papa fue reforzar la autoridad de la iglesia local y contribuir a ampliar su espacio, respaldando sus demandas. (Calzadilla 1998: 14)

¹⁰ Para una evaluación de las repercusiones internas de la visita son importantes los artículos de Betto (1998) *Wojtyła, huracán sobre Cuba* y de Girardi (1998) *Cristianismo y Cuba*, ambos publicados en la revista “América Libre”, no 13, Julio de 1998, Buenos Aires.

Además, hay que destacar que esta visita contribuyó a superar el aislamiento del país, es decir, el resultado más importante para el gobierno cubano, mediante la movilización de un número relativamente grande de los periodistas que siguieron la visita, para demostrar que el régimen llevaba a cabo un proceso de apertura parcial y, sobre todo, las posiciones tomadas por el Papa en sus discursos, condenando el bloqueo de Estados Unidos y el rechazo al neoliberalismo como una alternativa.¹¹

Sin duda, tal acción puede ser comprendida desde diferentes perspectivas. Lo que tratamos de destacar es que ella ha contribuido a la percepción, real o simbólica, de la eficacia de la diplomacia del país que, desde 1979, trató de hacer posible la visita del Papa y que logró su propósito en esa década. En este sentido, describiendo el entorno de la visita, apunta Salazar:

Tanto el gobierno cubano como el Vaticano manifestaron sus satisfacciones por las evidentes coincidencias de puntos de vistas sobre la actual situación del mundo que se habían producido entre ambas personalidades. (...) En ese ambiente, tanto la Conferencia Episcopal de la Isla como el Estado Vaticano se sumaron a la condena de la Ley Helms-Burton. (Salazar 1997: 177)

Desde entonces, aunque marcadas por una normalidad accidentada, las relaciones entre la Iglesia y el Estado han mejorado considerablemente, convirtiéndose la primera en una de las instituciones fundamentales de la sociedad civil en Cuba y el principal interlocutor interno del régimen. Esto permitió a la Iglesia adquirir un protagonismo social, incluso como mediadora entre el gobierno y la oposición (Espacio Laical 2010). A pesar del reconocimiento de que no hay coincidencia plena, consideramos que esas relaciones han adquirido un alto grado de madurez, que sigue reafirmado en las visitas papales posteriores (Benedictus XVI y, ahora, Francisco I).

Este proceso parece haberse acentuado con el ascenso de Raúl Castro, confirmado en 2008, y el establecimiento de un conjunto de reformas, conocido internamente como “la actualización del modelo”, lo que indica el camino de una mayor liberalización económica y la transición política, en los marcos de la ideología socialista. Inmediatamente, la Conferencia Episcopal de Cuba emitió una declaración publicada en Granma, que afirmaba:

En estos momentos nuestra oración se eleva para que la Asamblea Nacional del Poder Popular renovada, el Consejo de Estado y el nuevo presidente, Raúl Castro, reciban la luz de lo alto para llevar adelante con decisión esas

¹¹ Un aspecto importante señalado por Alonso es que: “El actual Secretario de Estado Tar-
cizio Bertone recordó en su reciente libro sobre la vida de Papa Wojtyla: “Fidel Castro mostró
afecto por el Papa, que ya estaba enfermo, y Juan Pablo II me confió que posiblemente ningún
jefe de Estado había preparado tanto para una visita de un Pontífice”. El autor también comenta
que Fidel conocía las encíclicas y los principales discursos del Papa e, incluso, algunos de sus
poemas” (Alonso 2011: 111).

medidas transcendentales que sabemos deben ser progresivas, pero que pueden comenzar a satisfacer desde ahora las ansias e inquietudes expresadas por los cubanos. (Declaración de los Obispos de Cuba 2008)

Además, el ex Secretario de Estado, el cardenal Tarcisio Bertone, se ha convertido en el primer representante extranjero a reunirse con el nuevo líder cubano, acentuando la proximidad de la alta jerarquía católica y el gobierno cubano.

Por lo tanto, la alusión de Raúl Castro al diálogo con la Iglesia católica en la inauguración del VI Congreso del PCC en 2011, la visita del Papa emérito Benedicto XVI (2012) y del Papa Francisco (en 2015 y 2016)¹² parecen sellar la consolidación y normalización, aunque accidentada, de las relaciones entre ambos, confirmando lo que señala Contreras García:

Las relaciones entre la Iglesia Católica y el Estado cubano atraviesan actualmente uno de los mejores momentos de su historia, aunque estas dos instituciones mantienen serias discrepancias sobre cuáles han de ser los derechos fundamentales del ser humano y los principios sobre los que debe sustentarse la sociedad civil. En los últimos años, los obispos de Cuba han tratado de acercar posiciones con el gobierno castrista a través del diálogo, con el doble propósito de recuperar los espacios perdidos al triunfo de la revolución y de contribuir a la adopción de medidas reformistas que puedan facilitar, en el futuro, un proceso de transición hacia la democracia. (Contreras Garcia 2013: 193)

Es de destacar que tal acercamiento demuestra una convergencia, sin precedentes en la historia reciente del país, marcada por beneficios y críticas.

En el primer caso, la dirección cubana parece haber encontrado un interlocutor confiable y más amigable que los grupos disidentes y que le ofrece una mayor legitimidad, interna y externa, necesaria en el nuevo contexto internacional; mientras que para la Iglesia católica, el acercamiento consolida su posición como el principal interlocutor y mediador de los conflictos y los cambios internos que promueve el régimen, potenciando su papel en la sociedad cubana contemporánea. Sin embargo, esta relación enfrenta la crítica de los grupos de oposición, cerca o lejos de la Iglesia católica, ya que consideran demasiado moderadas sus acciones; además, en el gobierno hay sectores que todavía tienen dudas acerca de las verdaderas intenciones y el grado de compromiso de la Iglesia con los ideales socialistas.

Ese papel mediadora de, de los conflictos internos e internacionales se ha combinado con el pragmatismo de la era Raúl Castro y se hizo evidente en el trabajo de la Iglesia católica, a través del Vaticano, en las negociaciones para la reanudación de las relaciones diplomáticas entre Cuba y los Estados Unidos, en 2014. En este caso, debido a la importancia de dicha restauración de los lazos,

¹² Además, en 2016, Cuba fue el palco del encuentro histórico entre el Papa Francisco y el patriarca Kirill, de la iglesia ortodoxa rusa, que no se dialogaban desde 1054.

se puede señalar que tal actuación ha contribuido a la consolidación de los movimientos señalados anteriormente y aumentó la importancia y la presencia de la Iglesia en la sociedad cubana. Además, las posiciones adoptadas por el nuevo Papa, Francisco I, pueden contribuir a la profundización de esta acción.

En fin, ese proceso demuestra que, como señala Alonso:

Podemos decir, en este punto, que el catolicismo rescató una influencia institucional y, al mismo tiempo, un lugar significativo en la demografía religiosa cubana. Fue creado un espacio para la Iglesia Católica, proporcionalmente más compartido, con el mundo de las denominaciones protestantes y con la presencia de la religión de origen africano, que no se limita a “santeros” y “paleros”, en sentido estricto, sino a través de grandes sectores de la clientela católica. (...) En cualquier caso, el espectro religioso cubano de hoy puede ser lo que refleja los mayores logros, en la historia de Cuba, de la superación de la discriminación y en contribuir a fomentar un clima religioso de la libertad sin diferencias de credos. (Alonso 2011: 114)

De ese modo se puede comprender la normalización de las relaciones y la afirmación de la Iglesia como una de las instituciones fundamentales de la sociedad cubana contemporánea y principal interlocutora del gobierno cubano. Ciertamente hay desafíos que deben ser superados de parte a parte y otros grupos religiosos han emergido, pero por su historia, su importancia y el aporte internacional la Iglesia católica cubana se convirtió en un actor clave del futuro del país.

Conclusión

A lo largo de este trabajo tratamos de analizar las relaciones entre la Iglesia católica y el Estado en Cuba, teniendo en cuenta el papel de la Iglesia católica, desde el comienzo del proceso revolucionario (1959) hasta nuestros días. En este sentido, tratamos de demostrar que si en los años 60 y 70 las relaciones estuvieron marcadas por la tensión y la equidistancia, en la primera década de este siglo han adquirido un grado de madurez, de confianza y cooperación, aunque persisten focos de conflicto.

La tensión y equidistancia de los años 60, influidos por el contexto de la época, sólo pueden entenderse si se considera el papel de la dirección revolucionaria y la jerarquía católica, la incompatibilidad de metas y fuentes de desacuerdo. En el caso de la Iglesia, dos elementos determinaron el desencuentro: el fuerte discurso anticomunista, intenso en una iglesia conservadora, y los actos revolucionarios del nuevo gobierno consagrado en las leyes de educación y reforma urbana que afectaron directamente a los intereses de la Iglesia. En cuanto a la dirección revolucionaria, fueron determinantes el ateísmo del marxismo clásico, la visión de que la Iglesia no había denunciado y combatido

**Conflicto, diálogo y mediación:
un balance de las relaciones
la Iglesia y el Estado en la
Revolución Cubana**

Marcos Antonio da Silva
Lucimara Inácio do Prado da Silva

la dictadura de Batista y, en menor grado, el temor de que la Iglesia ofreciese protección a los grupos oponentes o pudiese estar influenciada por la publicidad de Estados Unidos.

Desde entonces hasta los 80, aún teniendo señales de apretura y acercamiento de ambas partes, las dificultades de comprensión y los focos de conflicto han predominado.

Esto ha modificado, efectivamente, a partir de los años 90, debido a los cambios profundos en la política nacional e internacional. En este sentido, la fragmentación del bloque soviético llevó a la dirección del país a un doble desafío: la necesidad de enfrentar la profunda crisis económica y reconstruir las relaciones internacionales. Por lo tanto, era necesario un conjunto de reformas, en varios planes, lo que contribuyó al acercamiento.

De esta manera, se produce en Cuba un proceso de revisión y adaptación de las ideas socialistas a la nueva realidad que alimenta el proceso de reforma, lo que permitirá impulsar el entendimiento y la cooperación entre el gobierno y la Iglesia. La culminación de esta relación se produce con la visita del Papa Juan Pablo II a la Isla en 1996. Para el liderazgo cubano, esa visita significó la consolidación de la estrategia de reintegración en el ámbito internacional y la legitimación de la política interna. Para la Iglesia, esta visita ha consolidado su espacio institucional en la nueva realidad, calificándola como un actor clave en el proceso político actual, lo que sigue siendo reforzado por otras visitas papales.

Desde entonces, hay una normalización de las relaciones y la tensión y la equidistancia han sido sustituidas por el diálogo y la mediación, lo que demuestra una madurez de ambos lados, aunque quedan algunos focos de conflicto. Esa relación puede ser fundamental, internamente, para el futuro de las reformas y de la sociedad cubana en este siglo.

Bibliografía

Almendra C. C. (1998), *A situação econômica cubana diante da queda do Leste Europeu*, en: *Revolução Cubana: história e problemas atuais*, Coggiola, O (ed.). Editora Xamã, São Paulo.

Alonso A. (2011), *A Igreja católica, a política e a sociedade*, “Revista de Estudos Avançados”, IEA/USP, vol. 25, no 72, pp. 107–115.

Alonso Felipe Ruiz (1998), *El V Congreso del Partido Comunista de Cuba*, “América Latina Hoy”, no 18, pp. 61–71.

Alzugaray Treto C. (2003), *La política exterior de Cuba en la década de 90: intereses, objetivos y resultados*, “Política Internacional”, vol. I, no 1, pp. 14–32.

Alzugaray Treto C. (2007), *Reflexões sobre o presente e o futuro político de Cuba nos albores do século XXI- uma abordagem a partir da ilha*, “Relações Internacionais”, IPRI, pp. 89–104.

Ayerbe L. F. (2004), *A Revolução Cubana*. Editora UNESP, São Paulo.

Bandeira L. A. M. (1998), *De Martí a Fidel: a revolução cubana e a América Latina*, Editora Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.

Bethell L. (2001), *História da América Latina – da Independência a 1870*, vol. III, EDUSP, São Paulo.

Betto F. (2011), *Recuerdos de Cuba: à luz dos 52 anos de Revolução*, “Revista de Estudos Avançados”, IEA/USP, vol. 25, no 72, pp. 217–226.

Betto F. (1998), *Wojtyła, huracán sobre Cuba*, “Revista América Libre”, no 13, Julio de 1998.

Betto F. (1986), *Fidel e a religião*, Editora Brasiliense, São Paulo.

Calzadilla Jorge R. (1998), *Las relaciones Iglesia-Estado y Religión-Sociedad en Cuba*. CIPS, Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas, Ciudad de La Habana, disponible en: <www.clasco.org>.

Coggiola O. (1998), *Revolução Cubana: história e problemas atuais*, Editora Xamã, São Paulo.

Constitución de la República de Cuba (1992), *Constitución socialista reformada en el año de 1992*, disponible en: <http://www.uniondejuristadecuba.cu/constituciones>, fecha de consulta: 20 marzo de 2013.

Contreras García D. (2013), *Iglesia Católica y Estado en la República de Cuba: pasado y presente de sus relaciones*, “América Latina Hoy”, no 63, pp. 177–195.

Declaración de los Obispos de Cuba (2008), disponible en: www.iglesiacubana.org, fecha de consulta: 12 de diciembre de 2013.

Domínguez J. (2004), *El sistema político cubano en los noventa*, en: *La Transición invisible*, Bobes V., Rojas R. (eds.), Editorial Océano, Ciudad de México.

“Espacio Laical” (2010), *Acerca de la mediación de la Iglesia Católica en Cuba*, en: “Espacio Laical”, vol. 4, pp. 1–33, disponible en: www.espaciolaical.org, fecha de consulta: 12 de diciembre de 2013.

Girardi G. (1998), *Cristianismo y Cuba*, “Revista América Libre”, no 13, Julio de 1998.

La voz de la Iglesia en Cuba (1995), *Cien Documentos Episcopales*, Obra Nacional de la Buena Prensa, México.

Lowy M. (1991), *Marxismo e Teologia da Libertação*, Editora Cortez, São Paulo.

Mayedo Isabel S. (2006), *La Iglesia católica en el epicentro de las transformaciones*, en: *Marxismo y Revolución*, Plá León, Aróstegui R., Mely G. (eds.), Ed. Ciencias Sociales, La Habana.

Mesa-Lago C. (1998), *Hacia una evaluación de la actuación económica y social en la transición cubana de los años noventa*, “América Latina Hoy”, no 18, pp. 19–39.

PCC (1992), *IV Congreso del Partido Comunista de Cuba*, Editora Política, La Habana.

Riverend J. L. (1990). *Cuba: do semicolonialismo ao socialismo, 1933–1975*, en: *América Latina: história de meio século*, Casanova P. G. (ed.), Editora UNB, pp. 59–115.

Sader E. (2001), *Cuba: um socialismo em construção*, Editora Vozes, Petrópolis.

Salazar L. S. (1997), *¿Cuba: aislamiento o reinserción en un mundo cambiado?*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana.

Sznajder M., Roniger L. (2001), *Política, ethos social e identidad en la Cuba contemporánea*, “América Latina Hoy”, no 29, pp. 155–178.

**Conflicto, diálogo y mediación:
un balance de las relaciones
la Iglesia y el Estado en la
Revolución Cubana**

Marcos Antonio da Silva
Lucimara Inácio do Prado da Silva

Las visitas papales a Cuba y su resonancia social y política

Papal visits to Cuba and their social and political resonance

*Beata Bereza*¹

CENTRO DE ESTUDIOS LATINOAMERICANOS
UNIVERSIDAD DE VARSOVIA, POLONIA

✉ bebereza@uw.edu.pl

RESUMEN

Los viajes de Juan Pablo II en enero del 1998 y de Benedicto XVI en marzo del 2012 a Cuba, así como la visita del Papa Francisco en septiembre del 2015 tenían un objetivo común: fomentar los cambios positivos en la vida de los católicos en Cuba. Sin embargo, no cabe duda que las condiciones en que tuvieron lugar estas visitas eran diferentes. El propósito del artículo es analizar en qué medida la dinámica de las transformaciones sociales y políticas en Cuba estaba relacionada con el mensaje transmitido durante las visitas papales y las expectativas del pueblo cubano.

PALABRAS CLAVE: *Juan Pablo II, Benedicto XVI, el papa Francisco, Cuba, peregrinaciones papales, Iglesia católica.*

ABSTRACT

The pilgrimages of John Paul II in January 1998 and Benedict XVI in March 2012 to Cuba, as well as the visit of Pope Francis in September 2015 had a common goal: to promote positive changes for the Catholics in Cuba. However there is no doubt that the conditions in which these visits took place were different. The purpose of the paper is to analyze to what extent the dynamics of social and political changes in Cuba were related to the message transferred during all papal visits and the expectations of the Cuban people.

KEYWORDS: *John Paul II, Benedict XVI, Pope Francis, Cuba, papal pilgrimages, Catholic Church.*

¹ Graduada de la Cátedra de Estudios Ibéricos (actualmente: Instituto de Estudios Ibéricos e Iberoamericanos) de la Universidad de Varsovia, así como de Los Estudios Latinoamericanos de Postgrado del CESLA y de los Estudios de Postgrado en Edición del Instituto de Estudios Literarios de la Academia Polaca de Ciencias. Secretaria de redacción de las revistas científicas publicadas por el CESLA UW: el anuario “Revista del CESLA” y la revista trimestral “Ameryka Łacińska”.

Introducción

Las tres visitas papales a Cuba fueron, desde el establecimiento de las relaciones diplomáticas entre Cuba y Vaticano en 1935, los acontecimientos muy importantes tanto en la historia de la Iglesia cubana, como en la historia contemporánea de Cuba. El primer papa que visitó la isla fue Juan Pablo II (en 1998), al que siguió Benedicto XVI (en 2012), y por último, (en 2015) llegó a Cuba el papa Francisco.

Cada una de estas visitas tenía lugar en una realidad socio-política diferente. Y cada suscitaba muchas esperanzas. La situación más difícil (y no por ser primera) posiblemente tuvo que enfrentar Juan Pablo II, ya que llegaba a un país en que la vida religiosa estaba aún muy marginada en aquella época.

Juan Pablo II esperaba que sus palabras en Cuba tuvieran la misma resonancia y efectos palpables que su primer viaje a Polonia.²

Visita de Juan Pablo II (21–25 de enero de 1998)

La visita duró cinco días y se realizó entre el 21 y 25 de enero de 1998. El papa Juan Pablo II fue recibido en el aeropuerto de La Habana como jefe de Estado por el presidente Fidel Castro.

El elemento más patente en Cuba durante la primera visita papal fue una fuerte crisis económica causada por el desmoronamiento del “bloque socialista” y el colapso de la Unión Soviética. Esta época, que se convirtió en el penoso, oficialmente declarado “Período especial en tiempos de paz”, se caracterizó también por el recrudecimiento de las sanciones de la administración de Washington (*Ley Torricelli* – embargo comercial y financiero de Cuba).

La pérdida de los vínculos económicos de Cuba con el CAME (Consejo de Ayuda Mutua Económica – Cuba formaba parte del Consejo entre los años 1972 y 1991) y, sobre todo, con la URSS, llevó al gobierno cubano a tomar ciertas medidas para enfrentar esta crisis. Una de ellas fue la modificación a nivel constitucional (enmienda del año 1992³) de las leyes concernientes la

² Esta tuvo lugar en 1979, aun en la época del régimen autoritario desmantelado diez años más tarde. Sin embargo, la fundación del sindicato independiente “Solidaridad” en otoño del 1980 y la intensificación de su actividad en los meses siguientes fueron alentadas por las palabras de Juan Pablo II pronunciadas durante esta peregrinación. Durante la peregrinación en 1979 en la homilía en la Plaza de la Victoria en Varsovia (2.06.1979): *Y grito, yo, hijo de tierra polaca, y al mismo tiempo yo: Juan Pablo II Papa, grito desde lo más profundo de este milenio, grito en la vigilia de Pentecostés: ¡Desciende tu Espíritu! ¡Desciende tu Espíritu! ¡Y renueve la faz de la tierra! ¡De esta tierra!* (Juan Pablo II, 1998).

³ Según la Constitución cubana del 1976, art. 54:

1. el Estado socialista, que basa su actividad y educa al pueblo en la concepción científica materialista del universo, reconoce y garantiza la libertad de conciencia, el derecho de cada uno a profesar cualquier creencia religiosa y a practicar, dentro del respeto a la ley, el culto de su referencia.

propiedad privada para poder iniciar las reformas económicas (ante todo en la agricultura). El aislamiento político y, sobre todo, económico de Cuba causó una reducción drástica de los suministros de hidrocarburos procedentes de Rusia y, por consiguiente, la industria del país casi colapsó. Los cubanos aún recuerdan los apagones de largas horas, la sustitución del transporte público motorizado por los bicitaxis o coches de caballos. Y es cuando el gobierno cubano tomó la audaz decisión de iniciar, en 1993, una apertura a la inversión extranjera – principalmente en el sector turístico, introduciendo asimismo el sistema bimonetario y autorizando el empleo por cuenta propia en casi 150 profesiones.⁴ A toda esta situación se acumuló el descontento social que culminó en así llamada “crisis de los balseiros” (1994).

Es la época cuando los disidentes ya forman (aunque poco numerosos) grupos de oposición política⁵ y expresan sus opiniones críticas cada vez más abiertamente. Algunos aprovechan ya las amenidades electrónicas modernas como Internet.⁶

En la misma década a las filas de los críticos de la realidad se unen los hombres de arte y letras. Es cuando el novelista habanero Leonardo Padura empieza a publicar su ciclo de novelas policíacas (que conforman la tetralogía

2. La ley regula las actividades de las instituciones religiosas.

3. Es ilegal y punible oponer la fe o la creencia religiosa a la Revolución, a la educación o al cumplimiento de los deberes de trabajar, defender la patria con las armas, reverenciar sus símbolos y los demás deberes establecidos por la Constitución.

Constitución del 1976 con enmiendas del 1992. Artículo 55. El Estado, que reconoce, respeta y garantiza la libertad de conciencia y de religión, reconoce, respeta y garantiza a la vez la libertad de cada ciudadano de cambiar de creencias religiosas o no tener ninguna, y a profesar, dentro del respeto a la ley, el culto religioso de su preferencia. La ley regula las relaciones del Estado con las instituciones religiosas.

Artículo 19. El Estado reconoce la propiedad de los agricultores pequeños sobre las tierras que legalmente les pertenecen y los demás bienes inmuebles y muebles que les resulten necesarios para la explotación a que se dedican, conforme a lo que establece la ley. Los agricultores pequeños, previa autorización del organismo estatal competente y el cumplimiento de los demás requisitos legales, pueden incorporar sus tierras únicamente a cooperativas de producción agropecuaria. Además pueden venderlas, permutarlas o transmitir las por otro título al Estado y a cooperativas de producción agropecuaria o a agricultores pequeños en los casos, formas y condiciones que establece la ley, sin perjuicio del derecho preferente del Estado a su adquisición, mediante el pago de su justo precio.

El Estado apoya la producción individual de los agricultores pequeños que contribuyen a la economía nacional (*Constitución...* 1992).

⁴ De hecho, la ley existió desde el año 1978 (cuando se dicta el Decreto Ley No. 14 sobre las actividades laborales por cuenta propia para ser ejercida por los trabajadores), sin embargo, renace en 1993 por Decreto-Ley 141 sobre el ejercicio del trabajo por cuenta propia, (*Decreto-Ley 141...* 1993).

⁵ En 1992, el más conocido crítico del régimen de Castro, Osvaldo Payá, trata de presentar, sin éxito, su candidatura a la Asamblea Nacional.

⁶ Y así, en 1994, empieza a publicarse on-line *Cubanet – prensa independiente* (<https://www.cubanet.org/>), y pocos meses más tarde surgen otras revistas electrónicas como, por ejemplo, *Conexión Cubana* (<http://www.conexioncubana.net/>).

de “Las cuatro estaciones”) en que presenta la visión muy decadente de La Habana, donde los absurdos forman parte de la vida cotidiana de sus protagonistas.⁷

En el transcurso de un lustro (1994–1999) la economía cubana fue sometida a reanimación y el año 1998, el de la visita papal, resultó ser el primer año de crecimiento para la economía cubana (Triana 1999).

En estas condiciones, con la visita de Juan Pablo II los cubanos abrigaban muchas esperanzas – las que fomentaba aún más la prensa extranjera.

El mismo papa, ya de regreso al Vaticano, en una de sus audiencias generales constató: “Espero para mis hermanos y hermanas en esa hermosa isla, que los frutos de este peregrinaje sean similares a los frutos de aquel peregrinaje a Polonia” (*El Papa espera...* 1998).

Sin embargo, el viaje a Cuba no pudo dar el mismo fruto que la visita a Polonia, ya que las condiciones socio-políticas eran muy diferentes. Sin entrar mucho en detalles, vale la pena destacar que tan sólo el componente religioso marca estas diferencias. La sociedad polaca era mayoritariamente católica, mientras que en Cuba el catolicismo funcionaba al margen de la vida de los cubanos. Según las estadísticas, el 60,19% de la población es católica (*Las cifras de la Iglesia...* 2012), sin embargo, este catolicismo está fuertemente diluido por las religiones afrocubanas – entre ellas la santería es la que más seguidores tiene. Se calcula que el porcentaje de los seguidores de la santería puede llegar al 70% de la población de la isla (*La santería cubana s/f*). Por lo tanto, es evidente que el creyente cubano promedio está asociado con más de una sola denominación religiosa. Y es obvio que el catolicismo convive en Cuba con los cultos afrocubanos enraizados en las religiones que trajeron los esclavos, y el esencial sincretismo de la isla hace que muchos cubanos combinen sus ritos santeros con la práctica del catolicismo.⁸

Entonces no será difícil comprender que existen en Cuba denominados de religiosidad múltiple. Es decir, personas que profesan más de dos religiones a la vez, algunas compatibles por sus orígenes. Hay creyentes que son a la vez Santeros y Católicos; Santeros, Paleros, Abakuá y Espiritistas, o Presbiterianos y a la vez Espiritistas, etc. Todo ello, aparentemente muy contradictorio, cuestionable y a la vez inaceptable por las jerarquías religiosas, pero lo cierto es que existe una rica variedad de identidades religiosas en Cuba (Richard, *s/f*).

Y en este contexto socio-cultural y económico le tocó realizar su visita al papa Juan Pablo II quien llegaba a esta isla caribeña con fama del actor

⁷ En una de las entrevistas Leonardo Padura, refiriéndose al “periodo especial”, dijo: “Eso sí que era una experiencia extrema. Mi esposa y yo resistimos, pero mucha gente no... Recuerdo también que era un momento de gran creatividad, que tenía mucho que decir”. Por otro lado, en la misma entrevista constata: “Si va bien, los cubanos podrán vivir dignamente de su salario, que es una cosa que no ocurre ahora, según ha reconocido Raúl Castro” (Alemany, 2015).

⁸ Es el proceso que Fernando Ortiz llamó “transculturación” subrayando además su gran e incomparable dinámica: “ Toda la escala cultural que Europa experimentó en más de cuatro milenios, en Cuba se pasó en menos de cuatro siglos...” (Ortiz 1983: 90).

substantial de reformas políticas importantes en los países al otro lado del telón de acero y parece que muchos esperaban que su visita a la Cuba castrista trajera el mismo efecto. Una periodista de la agencia de noticias Reuters afirmaba:

El Papa había llegado a uno de los últimos bastiones comunistas del mundo con la reputación de ser el “ángel exterminador” del marxismo-leninismo tras haber jugado un papel clave en el derrumbe del comunismo soviético en Europa oriental. (Rama 2005)

Las esperanzas, sin embargo, se iban desvaneciendo poco a poco, aunque el mensaje transmitido por el papa Juan Pablo II en sus homilias fue alentador para los feligreses y muy incómodo para el régimen autárquico de Fidel Castro.

En su primer discurso, el de bienvenida, el papa pronunció las palabras más conocidas y más citadas en los medios:

Que Cuba se abra con todas sus magníficas posibilidades al mundo y que el mundo se abra a Cuba, para que este pueblo, que como todo hombre y nación busca la verdad, que trabaja por salir adelante, que anhela la concordia y la paz, pueda mirar el futuro con esperanza. (Juan Pablo II 1998)

Eran las palabras que los cubanos ansiaban escuchar. Por primera vez, desde hacía años, los actos religiosos se pudieron llevar a cabo fuera de las iglesias, y encima se transmitían por la televisión estatal. La misa en La Habana Juan Pablo II la celebra en la mítica Plaza de la Revolución donde no se abstuvo de hacer un llamamiento abierto a las autoridades:

El Estado, lejos de todo fanatismo o secularismo extremo, debe promover un sereno clima social y una legislación adecuada que permita a cada persona y a cada confesión religiosa vivir libremente su fe, expresarla en los ámbitos de la vida pública y contar con los medios y espacios suficientes para aportar a la vida nacional sus riquezas espirituales, morales y cívicas...

La conquista de la libertad en la responsabilidad es una tarea imprescindible para toda persona... Esta liberación no se reduce a los aspectos sociales y políticos, sino que encuentra su plenitud en el ejercicio de la libertad de conciencia, base y fundamento de los otros derechos humanos...

Para muchos de los sistemas políticos y económicos hoy vigentes el mayor desafío sigue siendo el conjugar libertad y justicia social, libertad y solidaridad, sin que ninguna quede relegada a un plano inferior, (Juan Pablo II 1998)

A la voz de Juan Pablo II se suma, en Santiago de Cuba, la del obispo de esta ciudad, Pedro Meurice quien en sus palabras de bienvenida, pronuncia-

das en presencia del vicepresidente de entonces Raúl Castro, exhorta al gobierno respetar las libertades de sus compatriotas y expresa una crítica aguda del régimen cubano:

Este es un pueblo que ha luchado largos siglos por la justicia social y ahora se encuentra, al final de una de esas etapas, buscando otra vez, cómo superar las desigualdades y la falta de participación.

Le presento, además, a un número creciente de cubanos que han confundido la Patria con un partido, la nación con el proceso histórico que hemos vivido en las últimas décadas, y la cultura con una ideología. (Saludo al Santo Padre... 1998)

La reacción de los cubanos fue inmediata. Éstas eran, indudablemente, las frases más esperadas:

El 24 de enero de 1998, en presencia de Raúl Castro y en una homilía pronunciada ante el Papa y decenas de miles de cubanos en la Plaza Antonio Maceo de Santiago de Cuba, vista con asombro y alegría además por millones de cubanos frente a sus televisores, Pedro Meurice Estiú desde ese preciso instante se convierte en un héroe para todos los cubanos dentro y fuera de Cuba. (Saludo al Santo Padre... 1998)

A partir de ese momento se ha vuelto el obispo Meurice el protagonista principal de la visita papal y el héroe verdadero de los disidentes dentro y fuera de Cuba. Cuando en 2001 falleció, el periodista Mauricio Vincent del diario español "El País" le rinde el homenaje:

Hay personajes que pasan a la historia por su trayectoria o por la semilla relevante que dejan. Otros permanecen y dejan huella por un arranque de coraje o unas palabras que los immortalizan. Es el caso del arzobispo emérito de Santiago de Cuba Pedro Meurice Estiú, fallecido el 21 de julio a los 79 años, quien fuera protagonista de una de las escenas más recordadas del viaje que realizó a Cuba el papa Juan Pablo II invitado por Fidel Castro (...).

Algunos creyeron que su visita a la isla podía dar un empujón similar a la revolución de Fidel Castro, cosa que no ocurrió. Sin embargo, las palabras de Meurice y su nombre quedaron grabados a fuego en los manuales del anticastrismo. (Vincent 2011)

Aunque el interés por la visita de Juan Pablo II y las esperanzas por parte de la sociedad cubana (no sólo de los católicos) eran enormes, de hecho, los efectos, a la larga, no resultaron ser relevantes, aunque las primeras decisiones del gobierno cubano eran alentadoras; y parecía que el gobierno de Fidel Castro aflojó un poco su actitud hacia los disidentes encarcelando a un grupo de los presos.

Tres semanas después de la visita, unos 300 detenidos, de los cuales más de 70 eran opositores al gobierno, fueron liberados, pero las esperanzas de más libertades civiles, mejores condiciones de vida y demandas concretas de la Iglesia, como el acceso a los medios de comunicación – controlados por el Estado – y a la educación, quedaron por el camino. (Rama 2005)

No obstante, pocos años después, la represalia aumentó, culminando con los arrestos de los detractores del gobierno cubanos en así llamada Primavera Negra de 2003⁹ y el consecuente recrudecimiento de las medidas económicas aplicadas por el gobierno de George Bush así como sanciones políticas de la Unión Europea contra el gobierno de Cuba. Ante tal situación crítica, el Episcopado cubano publicó la instrucción teológica pastoral “Sobre la presencia social de la Iglesia” en la cual deploró el retroceso en la situación de Cuba, así como reivindicó los derechos más elementales de los ciudadanos, expresando además su deseo de reconciliación y la necesidad de establecer un diálogo con el Estado (cit. Contreras 2013: 181).

Este mismo año, como respuesta a las limitaciones aplicadas por EE.UU. y la UE, Cuba ingresó, a finales de 2004, en la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA) – una iniciativa integracionista firmada con el “líder de la Revolución Bolivariana en Venezuela”, el presidente Hugo Chávez.

En 2006, Fidel Castro, por cuestiones de salud, delegó sus principales funciones a su hermano, Raúl Castro, quien en poco tiempo anunció la necesidad de reformar, aunque siempre dentro del sistema socialista (Dembicz 2009: 26), el funcionamiento de la economía y sociedad cubanas, así como su disposición a dialogar con el nuevo presidente de Estados Unidos (2009) – Barack Obama. Es la época cuando Cuba dejó de ser vista “a través de los lentes de la confrontación Este-Oeste” y, además, se la consideró “un actor responsable y legítimo en el marco regional, independientemente de su sistema político y de las dificultades que pueda atravesar en el proceso de «actualización» del mismo” (Serbin 2013: 204).

Años más tarde, cuando para el viaje a Cuba se preparaba Benedicto XVI, uno de los disidentes, Óscar Elías Biscet¹⁰ sostenía que la visita del papa a Cuba era un “gran error político y estratégico”, ya que en 1998 “...mientras estaba Juan Pablo II en Cuba, el gobierno estaba preparando las leyes penales para

⁹ La presencia del papa en Cuba no desalentó al gobierno cubano a reprimir el movimiento de oposición, o más bien núcleos de los detractores del gobierno de los Castro. En marzo de 2003 fueron arrestados 75 activistas de los derechos humanos y condenados a largas penas de cárcel (entre los 6 y los 25 años) por realizar actos “contra la independencia y estabilidad territorial del Estado” y “socavar los principios de la Revolución”. La represalia frente al grupo de 75 opositores dio origen al término de la Primavera Negra. Es cuando nació el movimiento de Las Damas de Blanco, formado por las esposas y madres de los arrestados (*La Primavera Negra... sf*).

¹⁰ Elías Biscet, médico de profesión, fue una de las víctimas de la Primavera Negra de 2003; condenado a 25 años de prisión, considerado preso de conciencia por Amnistía Internacional, fue uno de los disidentes que rechazaron exiliarse en España tras su excarcelación.

sancionar y reprimir al pueblo cubano” (*Disidente considera...* 2012). A la hora de la segunda visita papal a Cuba, la de Benedicto XVI, Biscet esperaba:

Me gustaría que el papa le exigiera al gobierno que hiciera elecciones libres y democráticas para que el pueblo se expresara libremente y que existiera el multipartidismo, para que todas las personas se sientan representadas en sus ideas. (Disidente considera... 2012)

De esta forma y en el ambiente de grandes esperanzas, sobre todo en cuanto a que el papa abordara el problema de los derechos humanos, se estaba preparando el terreno para la visita del papa Benedicto XVI prevista para el marzo del 2012.

La visita de Benedicto XVI (26–28 de marzo de 2012)

La visita de Benedicto XVI fue la más corta de las visitas papales – duró apenas tres días (Juan Pablo II pasó en Cuba cinco días, el papa Francisco – cuatro) y se desarrolló catorce años después de la peregrinación de su predecesor, en un contexto socio-político diferente a la realidad de la época de los finales de los noventa. Un ambiente en que la Iglesia católica se ha vuelto un artífice de la reconciliación, actuando como mediador entre el gobierno cubano y los familiares de los disidentes presos. El hecho que suscitó polémicas (o hasta críticas¹¹) entre los representantes de los disidentes cubanos.

En ocasión de la visita papal hubo obviamente indultos; casi 3 000 presos liberados antes de la visita de Benedicto XVI, entre ellos unos 135 presos políticos excarcelados como resultado del diálogo entre los obispos cubanos y el presidente Raúl Castro.

Sin embargo, la represión política junto con el colapso de la economía cubana de la planificación centralizada tuvieron las consecuencias sociales muy profundas. “Alrededor del 15% de la población se ha marchado al exilio (...). Las severas condiciones de vida provocaron una crisis demográfica sin precedentes (...). A la emigración se ha sumado la caída de tasas de fertilidad y natalidad” (Unión Liberal Cubana 2012). A estos fenómenos se agregaron igualmente la estrategia del gobierno de seguir conservando el modelo centralizado y estatal de la economía, aunque con pequeñas excepciones, como por ejemplo, la entrega de tierras en usufructo (ya desde el año 2008). No obstante, la dinámica de los indicadores económicos seguía manteniéndose al nivel preocupante; la tasa de crecimiento del PIB, aunque subió levemente en el año 2012, apenas alcanzó el 3% (ONEI 2012).¹²

¹¹ La actitud de la Iglesia cubana fue criticada por algunos disidentes.

¹² El reconocido economista cubano Carmelo Mesa-Lago (2008) advirtió que CEPAL desde 2005 no publicaba los indicadores del PIB cubano, considerándolos poco fiables. Además, el alza

Benedicto XVI inició su visita en Santiago de Cuba con una misa celebrada en la Plaza Antonio Maceo. En su homilía destacaba: “Con las armas de la paz, el perdón y la comprensión, luchan para construir una sociedad abierta y renovada, una sociedad mejor, más digna del hombre” (Benedicto XVI 2012).

En la siguiente misa, celebrada en la capitalina Plaza de la Revolución, el papa Benedicto XVI dejó el mensaje de defensa de las libertades, criticó el bloqueo de Estados Unidos contra la isla y abogó por la reconciliación de los cubanos de dentro y fuera del país:

El derecho a la libertad religiosa, tanto en su dimensión individual como comunitaria, manifiesta la unidad de la persona humana, que es ciudadano y creyente a la vez. Legítima también que los creyentes ofrezcan una contribución a la edificación de la sociedad. Su refuerzo consolida la convivencia, alimenta la esperanza en un mundo mejor, crea condiciones propicias para la paz y el desarrollo armónico, al mismo tiempo que establece bases firmes para afianzar los derechos de las generaciones futuras. (Palabras de Benedicto... 2012)

Tuvieron una resonancia fuerte las palabras pronunciadas en presencia del presidente Raúl Castro, en las que Benedicto XVI exhortó a construir una sociedad renovada en que nadie se vea impedido “por la limitación de sus libertades fundamentales”.

Y ya al final de su visita, se pudo escuchar el mensaje de la reconciliación de todos los cubanos: “que Cuba sea la casa de todos y para todos los cubanos” y terminó con las palabras emotivas “Hasta siempre, Cuba...” (*Palabras de Benedicto... 2012*).

Los obispos cubanos, por su lado, siguieron la línea del magisterio social, inspirados en el mensaje de Benedicto XVI y también el de Juan Pablo II: “al Gobierno le recuerdan «su obligación de procurar el bien de todos», teniendo en cuenta «los justos intereses de cada grupo que compone nuestra sociedad». Esto se traduce (...) en sustituir definitivamente el Estado paternalista por un Estado participativo...” (*Los obispos cubanos... 2013*).

Y por último, resumiendo los efectos de la visita de Benedicto XVI, vale la pena recordar que, en una reunión en privado con el presidente Raúl Castro, el papa Benedicto XVI le entregó al presidente cubano una lista de presos políticos, pidiendo su liberación, y también instó a Raúl Castro que se declarara día festivo cada año el Viernes Santo. Castro se adhirió a la solicitud de Benedicto XVI y desde entonces los cubanos tienen un día festivo más.

A pesar de los efectos obvios de la intervención de Benedicto XVI, como la excarcelación de los presos o la declaración por el gobierno el Viernes Santo

de los números no se tradujo automáticamente en un mejoramiento de las condiciones de vida de los cubanos.

como día festivo, parece que la visita de Benedicto XVI pasó un poco desapercibida. Lo que no fue el caso de la visita del papa Francisco, quien, a pesar de formular su mensaje de forma más suave y conciliador que sus predecesores, se ha vuelto, por cuatro días, el protagonista principal de los medios de comunicación en el país.

El papa Francisco (19–22 de septiembre de 2015)

La gran ventaja del viaje del papa Francisco a Cuba fue el hecho de que llegaba a la isla como un latinoamericano: “Este Papa ha revolucionado la filosofía católica y se ha puesto al lado de los explotados. Se ha vuelto un icono. Es el Papa de América” (Llano 2015).

Y también los antecedentes de la visita del papa Francisco fueron muy prometedores. Primero, durante el encuentro del papa Francisco con el presidente Raúl Castro aún en el Vaticano (que tuvo lugar el 10 de mayo de 2015), cuatro meses antes de la visita del papa a Cuba, el presidente cubano hizo una declaración sorprendente: “Leo todos los discursos del papa y si el papa continúa hablando así volveré a rezar y regresaré a la Iglesia, y no lo digo en broma” (*Castro agradece...* 2015). Y luego, una semana antes de la visita del papa Francisco, el diario oficial “Granma” informó sobre la decisión del Consejo de Estado de la República de Cuba de indultar a 3 522 presos:

En ocasión de la visita de Su Santidad, el Papa Francisco, y al igual que aconteció cuando nos visitaron los Sumos Pontífices Juan Pablo II y Benedicto XVI, acordó indultar a 3 522 sancionados, teniendo en cuenta la naturaleza de los hechos por los que fueron penados, su comportamiento en prisión, el tiempo de cumplimiento de la sanción y razones de salud. (Acordó Consejo de Estado... 2015)

Fue la mayor excarcelación en la historia de la Cuba castrista. Berta Soler, la líder de las Damas de Blanco, afirmó que esta decisión del gobierno “supera en parte las expectativas”, sin embargo, por otro lado hizo una advertencia: “el Gobierno cubano es muy astuto y no será la primera vez que antes de anunciar una excarcelación de presos como ésta, se dedica meses antes a encarcelar a gente por delitos menores para luego soltarlos e inflar las cifras” (*Disidentes señalan...* 2015). Por otro lado, José Daniel Ferrer, líder de la Unión Patriótica de Cuba (UNPACU), señaló que ninguno de los 21 presos políticos de su organización está en la lista.

Como pasó con las dos visitas anteriores, también esta vez los cubanos la esperaban con muchas ilusiones.

Es evidente que la visita del papa Francisco tuvo lugar en un país diferente al país visitado por sus antecesores. El proceso de cambios seguía. Obviamente, al ritmo pautado por el gobierno y siempre dentro del marco de la

revolución cubana (La Constitución cubana, cuando habla de las libertades, las condiciona: “siempre que su contenido no sea contrario a la Revolución”; *Constitución...* 1992). Con la explosión del uso, en los últimos años, de los medios electrónicos (y todo a pesar de los límites en el acceso a Internet) la brecha generacional se está profundizando. La nueva generación que está creciendo se volvió más crítica y más impaciente, ansiosa de cambios y llena de cierto optimismo:

No sé si alguien aun crea en milagros papales respecto a nosotros. A diferencia de su antecesor, llega en un momento en que Cuba se apresta a un cambio generacional que traerá como cola un cambio sistémico. (...) Un proyecto agotado en sí mismo que en el camino agotó también la capacidad de los ciudadanos para imaginar prosperidad al pausado paso de la llamada “actualización del modelo”. (Coyula 2015)

Los católicos esperaban que gracias a la visita del “misionero de la misericordia” se reforzara la base (muy débil) social de la Iglesia cubana.

Otro factor importante fue el hecho de que el papa Francisco llegó a Cuba con fama del “papa del deshielo”, o sea, como autor discreto pero importante de las mediaciones entre Cuba y Estados Unidos, que culminaron en julio 2015 con la reapertura de las respectivas embajadas en Cuba y Estados Unidos, lo que significó el restablecimiento de relaciones entre ambos países, rotas hacía más de medio siglo (en 1961).

Las palabras más citadas de los discursos (que eran siete; dos de ellos improvisados) del papa Francisco, pronunciados durante esta peregrinación, fue la frase: “Quien no vive para servir, no sirve para vivir”, pronunciada el 20 de septiembre, en la legendaria Plaza de la Revolución en la Habana. A la que siguió el mensaje a los jóvenes: “que sepamos acoger y aceptar al que piensa diferente”. (*Papa Francisco en Cuba 2015*)

Conclusiones

El papa Juan Pablo II quien contribuyó decisivamente a la democratización de los países hasta entonces satélites de la URSS fracasó en la Cuba castrista.

A veces uno cae en la tentación de comparar las dos peregrinaciones del papa Juan Pablo II: la del 1979 a la República Popular de Polonia y en 1998 a la Cuba castrista. Seguramente las intenciones por parte del Vaticano eran similares: impulsar los cambios democráticos en ambas regiones. Sin embargo, no se puede comparar la situación socio-política de Polonia y de Cuba. El fervor religioso era muy diferente, como también fue diferente el movimiento de oposición. En Polonia, en poco tiempo se llegó a formular postulados y unir bajo los mismos ideales y el mismo estandarte de la “Solidaridad” a millones

de trabajadores, mientras que en Cuba los disidentes forman grupos pequeños carecientes, de hecho, de un apoyo social significativo.

El mismo papa Juan Pablo II al cabo de varios años consideró su decisión de viajar a Cuba como su mayor error político (cit. Jordá 2014). Lo admitió ya que se dio cuenta de que su visita no cumplió las expectativas de impulsar de forma más decidida los cambios democráticos en este país caribeño. Aunque tampoco se puede subestimar el papel de su visita ¿No fue, acaso, la presencia del papa en Cuba en 1998 la que alentó a los detractores del gobierno de Castro a formular, este mismo año, un proyecto de reforma política conocido como Proyecto Varela?¹³

Juan Pablo II en sus doce discursos pronunciados durante cinco días de visita a Cuba la palabra “libertad” la pronuncia en 49 ocasiones y en 29 clama por la “justicia”, mientras que en los discursos de Benedicto XVI (que eran cinco) nueve veces aparece la palabra “libertad” y en las homilias de Francisco tan sólo tres veces la “libertad” y apenas dos veces – la “justicia”. Lo que significa que el más comprometido e intrépido en su discurso fue Juan Pablo II.

La visita de Benedicto XVI a Cuba fue la más corta (duró apenas tres días), pero en su dimensión política tuvo una repercusión marcada por la excarcelación más grande que hubo en Cuba hasta entonces. El Papa Francisco fue más discreto en su mensaje social. Por lo cual muchos estaban desilusionados. “Pese a la imagen que se ha querido transmitir no supuso ningún aporte positivo para la Isla. (...) A pesar de que ha participado una gran parte del pueblo de Cuba, pero la mayor parte que lo ha hecho ha sido obligada a participar por el Gobierno” (*Periodista cubano...* 2015). Muchos también le reprocharon a Francisco el hecho de no haberse reunido con la disidencia cubana. Y no importaba que tampoco lo hicieran Juan Pablo II ni Benedicto XVI.

Si evaluamos los efectos de las visitas papales a Cuba, cabe destacar que, sin duda alguna, la visita del papa Francisco tuvo la resonancia mediática más fuerte – relato minuto a minuto en el diario “Granma”, así como la presencia de Raúl Castro en todos los actos litúrgicos.

“Granma”, el órgano oficial del Comité Central del partido, además de contar detalladamente cada instante de la visita del papa Francisco a Cuba, publicó una edición especial en color dedicada a este acontecimiento. Lo que los lectores recibieron con mucha satisfacción, pero también con la ansiedad de siempre en este país de escaseces crónicas:

Esperamos que esa edición especial llegue al pueblo a través de los estancillos de prensa y que no suceda como con otras publicaciones que se pierden durante la travesía y jamás llegan a su destino final y después aparecen por las calles a un mayor precio de venta. (Edición Especial... 2015)

¹³ Félix Varela (1788–1853) fue un sacerdote, maestro, escritor, filósofo y político cubano que tuvo un importante desempeño en la vida intelectual, política y religiosa en la Cuba de la primera mitad del siglo XIX. Considerado uno de los forjadores de la nación cubana.

De entre los discursos papales, el mensaje de Juan Pablo II fue seguramente el más fuerte, comprometido e intransigente (y, por lo tanto, más difícil y amargo para el gobierno); con el claro llamamiento a respetar los derechos de los ciudadanos. Fidel Castro no tuvo reparos en responderle al papa con contundencia:

Era cruelmente injusto que su viaje pastoral fuese asociado a la mezzina esperanza de destruir los nobles objetivos y la independencia de un pequeño país bloqueado y sometido a una verdadera guerra económica hace ya casi 40 años. Cuba, Santidad, se enfrenta hoy a la más poderosa potencia de la historia, como un nuevo David, mil veces más pequeño, que con la misma honda de los tiempos bíblicos, lucha para sobrevivir contra un gigantesco Goliath de la era nuclear que trata de impedir nuestro desarrollo y rendirnos por enfermedad y por hambre. (Palabras de despedida... 1998)

A pesar de que el gobierno inició los cambios económicos, parece que en lo político no cedió nada; más aún – la retórica en contra de los detractores del régimen endureció. Los medios oficiales les llaman a los disidentes “mercenarios de Estados Unidos”. A los blogueros críticos de la realidad cubana se les califica como “cibermercenarios”. A la bloguera cubana más conocida, Yoani Sánchez, la llaman “bloguera mercenaria” o “agente 00Y”.

Las tres visitas papales a Cuba constituyeron los acontecimientos importantes no sólo para la población católica del país, ya que cada de estas peregrinaciones tenía una dimensión que traspasaba lo religioso.

La presencia de Raúl Castro en todos los actos religiosos durante la visita del papa Francisco fue significativa – algunos la interpretaron como muestra del respeto hacia el huésped. Para muchos era más bien un abuso o, por lo menos, una incongruencia. El hecho que Yoani Sánchez resumió acertadamente con un agudo sarcasmo:

Los excesos de incienso de estos días no han gustado a muchos. “Esto va de lo sublime a lo ridículo”, me comentó un militante del Partido Comunista de 63 años, que vive en mi edificio. “Del ateísmo al servilismo religioso”, agregó en alusión a la actitud de las autoridades cubanas y la transmisión de misas completas en los medios nacionales. “Ahora sólo nos falta escuchar el próximo discurso público de Raúl Castro para comprobar si también ha sustituido el belicoso ¡Patria o muerte! por el conciso ¡Amén!”. (Sánchez 2015)

A pesar de todas las dificultades, parece que la apertura de Cuba, tan soñada por Juan Pablo II, se vuelve lentamente realidad en la época del papa Francisco.¹⁴ Empero, a pesar de que los procesos de cierta apertura (o ajus-

¹⁴ Actualmente “[l]os cubanos que fueron de visita en julio y lo que va de agosto a los Estados Unidos, principalmente a Miami y Tampa, tuvieron que esperar para lograr la reservación

tes) que se desenvuelven en Cuba desde los años noventa coincidieron con las peregrinaciones papales a la isla, sería excesivo declarar que los cambios que se producen actualmente en Cuba fueron consecuencia directa de estas visitas. Ni siquiera fueron catalizador de estos cambios. Y, con certeza, el actor político que más ganó con estas visitas fue el gobierno de Cuba. Resultó ser una simple, pero muy eficaz, estrategia para mejorar la imagen de Cuba en el mundo.

Y no fue la relevancia del mensaje transmitido por los papas a los cubanos el factor decisivo para los cambios en la economía del país y, por lo tanto, en la calidad de vida de muchos cubanos. Corresponde vincular más este impacto a las remesas enviadas por sus familiares desde el extranjero¹⁵ y las visitas de los cubanoamericanos a la isla¹⁶, así como a un instrumento potente en la formación de la nueva generación de cubanos que es Internet.¹⁷

Para muchos cubanos las visitas papales supusieron sólo algunos cambios “cosméticos” y a lo mejor... la recuperación de dos días festivos.

Además, a muchos cubanos no católicos les desilusionó la falta del diálogo ecuménico – el diálogo que incluyera también a las denominaciones afro-cubanas. Vale la pena señalar que, por ejemplo, a los practicantes de la santería les parecía una postura parcial la de subrayar en los discursos, por un lado, el papel de la Iglesia católica en la formación de la nación y, por otro, silenciar el componente africano, tan presente en la vida cotidiana de Cuba (Duany 2009).

Como el discurso crítico y, como ya se había mencionado, más comprometido de Juan Pablo II y de Benedicto XVI no dio resultados esperados, Francisco optó por la retórica más conciliadora.

Y aunque parece todavía prematuro evaluar los efectos de su visita a Cuba, se puede esperar que esta visita tenga un impacto más significativo que las visitas de sus antecesores. El papa Francisco con su mensaje muy humano, más centrado en las relaciones entre los prójimos y menos político quizá logre más. No cabe duda de que ya se ha vuelto, aunque fuese en contra de su voluntad, el mejor portavoz de Cuba (y por consiguiente del gobierno cubano representado por Raúl Castro).

de regreso, porque los 12 vuelos diarios desde estas dos ciudades estaban cubiertos” (*Avalancha de turistas...* 2014).

¹⁵ Remesas – desde el año 1992 crecimiento rápido en 1995 alcanza 600 millones USD para llegar en 2002–2003 a un valor de 1 200 millones USD al año. El pasado año 2014 desde EE.UU. fueron enviados 2 780 millones USD, que junto con los 3 506 millones USD de remesas en especie sumaron 6 286 millones USD (*Avalancha de turistas...* 2014).

¹⁶ Desde la década de los noventa el número de residentes estadounidenses de ascendencia cubana estaba creciendo (desde 2 600 en 1990) hasta superar 120 mil viajeros en los años 1998–2003, para bajar en el año 2004 cuando el gobierno de George W. Bush impuso las restricciones sobre estas visitas como una parte de las sanciones contra Cuba (Duany 2009: 197).

¹⁷ En 1996, Cuba accede a Internet vía satélite. En 2011, se concluyó el cable submarino de fibra óptica entre Venezuela y Cuba (entró en servicio a inicios de 2013).

Bibliografía

Las visitas papales
a Cuba y su resonancia
social y política

Beata Bereza

Acordó Consejo de Estado indultar a 3 522 sancionados, “Granma”, 10.09.2015, disponible en: <http://www.granma.cu/cuba/2015-09-10/acordo-consejo-de-estado-indultar-a-3-522-sancionados>, fecha de consulta: 22.10.2015.

Alemaný L., *Leonardo Padura: “Me quedé en Cuba para escribir”*, “El Mundo”, 11.03.2015, disponible en: <http://www.elmundo.es/cultura/2015/03/11/54fcd73268e3eb91a8b4577.html>, fecha de consulta: 25.10.2015.

Avalancha de turistas cubano-americanos, “Cubagnet”, 20.08.2014, disponible en: <https://www.cubagnet.org/opiniones/avalancha-de-turistas-cubano-americanos/>, fecha de consulta: 28.10.2015.

Benedicto XVI (2012), *Homilías 2012*, disponible en: <https://w2.vatican.va/content/benedict-xvi/es/homilies.index.html#homilies>, fecha de consulta: 22.10.2015]

Castro agradece al papa por el deshielo Cuba-EEUU y preparó su viaje a La Habana, Agencia EFE, 10.05.2015, disponible en: <http://www.efe.com/efe/espana/portada/castro-agradece-al-papa-por-el-deshielo-cuba-eeuu-y-preparo-su-viaje-a-la-habana/10010-2608583>, fecha de consulta: 22.10.2015.

Las cifras de la Iglesia en México y Cuba, “Vida Nueva”, 20.03.2012, disponible en: <http://www.vidanueva.es>, fecha de consulta: 25.10.2015.

Constitución de la República de Cuba, 1992, disponible en: http://www.cubagnet.org/htdocs/ref/dis/const_92.htm, fecha de consulta: 22.10.2015.

Contreras D. (2013), *El papel de la Iglesia católica en el futuro de Cuba: su misión ante la sociedad y el Estado*, en: *Cuba: ¿quo vadis?*, K. Dembicz (ed.), CESLA, Warszawa, pp. 169–193.

Coyula R., *Voces desde Cuba: Los cambios cosméticos que traen los Papas a Cuba*, “BBC Mundo”, 17.09.2015, disponible en: http://www.bbc.com/mundo/blogs/2015/09/150917_voces_desde_cuba_regina_coyula_papa_francisco_visita, fecha de consulta: 22.10.2015.

Decreto-Ley no 141 de 8 de septiembre de 1993 sobre el ejercicio del trabajo por cuenta propia, “Gaceta Oficial Extraordinaria”, no 5, 08.09.1993.

Dembicz A. (2009), *Cronología cubana*, en: *Cuba 2009. Reflexiones en torno a los 50 años de la revolución de Castro*, A. Dembicz (ed.), CESLA UW, Warszawa, pp. 13–27.

Disidente considera la visita del Papa a Cuba un “gran error político”, “El Universal”, 16.02.2012, disponible en: <http://www.eluniversal.com/>, fecha de consulta: 1.11.2015.

Disidentes señalan la ausencia de presos políticos en la lista de indultados, “Diario de Cuba”, 11.09.2015, disponible en: http://www.diariodecuba.com/cuba/1441995213_16863.html, fecha de consulta: 22.10.2015.

Duany J. (2009), *La diáspora cubana desde una perspectiva transnacional*, en: *Cuba 2009. Reflexiones en torno a los 50 años de la revolución de Castro*, A. Dembicz (ed.), CESLA UW, Warszawa, pp. 189–207.

Edición Especial de “Granma” dedicada a la reciente visita del Papa Francisco, “Granma”, 30.09.2015, disponible en: <http://www.granma.cu>, fecha de consulta: 22.10.2015.

Jordá C., *La Cuba de Castro: la tiranía frente a la que fracasó Juan Pablo II*, “Libertad Digital Latinoamericana”, 18.12.2014, disponible en: <http://www.libertaddigital.com/internacional/latinoamerica/2014-12-18/la-cuba-de-castro-la-tiranía-frente-a-la-que-fracaso-juan-pablo-ii-1276536389/>, fecha de consulta: 1.11.2015.

Juan Pablo II (1998), *Homilias 1998*, disponible en: <http://w2.vatican.va/content/john-paul-ii/es/.html>, fecha de consulta: 25.10.2015.

Llano P. de, *Los cubanos esperan al Papa del deshielo*, "El País", 18.09.2015, disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2015/09/18/actualidad/1442533538_290608.htm, fecha de consulta: 1.11.2015.

Mesa-Lago C. (2008), *La economía y el bienestar social en Cuba: situación actual. Debate sobre las reformas y políticas de Raúl Castro*, "Revista Socio-Cultural Convivencia", no 5.

Los obispos cubanos reclaman un futuro democrático para la isla, "Religión digital", 15.09.2013, disponible en: <http://www.periodistadigital.com/religion/america/2013/09/15/los-obispos-cubanos-reclaman-un-futuro-democratico-para-la-isla-religion-iglesia-america-dios-.shtml>.

ONEI – Oficina Nacional de Estadísticas e Información (2012), *Anuario Estadístico de Cuba*, La Habana.

Ortiz F. (1983), *Contrapunteo cubano del tabaco y el azúcar*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana.

Palabras de Benedicto XVI en la ceremonia de despedida en el aeropuerto de La Habana "Vida Nueva", 29.03.2012, disponible en: <http://www.vidanueva.es/2012/03/29/>, fecha de consulta: 22.10.2015.

Palabras de despedida del Presidente Fidel Castro, 25.01.1998, disponible en: <http://www.catolicos.org/visita.htm>, fecha de consulta: 22.10.2015]

El Papa espera que Cuba imite a Polonia, "La Nación", 29.01.1998, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/86581-el-papa-espera-que-cuba-imite-a-polonia>, fecha de consulta: 25.10.2015.

Papa Francisco en Cuba, disponible en: <http://papafranciscoencuba.cubaminrex.cu/articulos/>, fecha de consulta: 1.11.2015.

Pérez Villanueva O. E. (2013), *La actualización del modelo económico en Cuba: una necesidad impostergable*, en: *Cuba: ¿quo vadis?*, K. Dembicz (ed.), CESLA, Warszawa, pp. 15-37.

Periodista cubano contó el lado oscuro de la visita del Papa a la isla, 29.09.2015, disponible en: <http://www.perfil.com/politica/Periodista-cubano-conto-el-lado-oscurο-de-la-visita-del-Papa-a-la-isla-20150925-0016.html>, fecha de consulta: 09.10.2015.

La Primavera Negra de 2003, "Las Damas de Blanco", disponible en: <http://www.damasdeblanco.com/primavera/primavera2003.asp>, fecha de consulta: 1.11.2015.

Rama A., *Cuba: el "muro" que Juan Pablo II no pudo derribar*, "Invertia", 2.04.2005, disponible en: <http://www.invertia.com/noticias/articulo-final.asp?idNoticia=1255501>, fecha de consulta: 1.11.2015.

Roselló R., *Santería. Un crisol de religiones*, disponible en: <http://www.conexioncubana.net/santeria/3793-un-crisol-de-religiones>, fecha de consulta: 22.10.2015.

Saludo al Santo Padre pronunciado por Mons. Pedro Meurice antes de comenzar la Santa Misa en la Arquidiócesis de Santiago de Cuba. (Enero 24, 1998), disponible en: <http://www.catolicos.org/visita.htm>, fecha de consulta: 30.11.2015.

Sánchez, Y., "Raúl Castro, el monaguillo", *Generación Y*, 22.09.2015, disponible en: http://www.14ymedio.com/blogs/generacion_y/Raul-Castro-monaguillo_7_1857484234.html, fecha de consulta: 28.10.2015.

La santería cubana, "Conexión Cubana", disponible en: <http://www.conexioncubana.net/general/la-religion-en-cuba/santeria/>, fecha de consulta: 22.10.2015.

Serbin A. (2013), *La política exterior de Cuba en un mundo multipolar*, “Anuario CEIPAZ”, no 5, pp. 187–220.

Triana Cordoví J. (1999), *Cuba 1998: la reanimación económica y las restricciones del crecimiento*, trabajo presentado en el Seminario Anual del Desempeño de la Economía Cubana, Centro de Estudios de la Economía Cubana, La Habana, marzo.

Unión Liberal Cubana, *Cuba: situación sociopolítica y económica*, “Revista Encuentro”, 06.04.2012.

Vincent M., *Pedro Meurice, el azote de la Iglesia cubana al régimen*, “El País”, 31.07.2011, disponible en: http://elpais.com/diario/2011/07/31/necrologicas/1312063202_850215.html, fecha de consulta: 30.11.2015.

**Las visitas papales
a Cuba y su resonancia
social y política**

Beata Bereza

La actividad misionera de unas misiones de fe entre los grupos indígenas de la región amazónica y los intereses políticos de los gobiernos latinoamericanos

The missionary activity of some faith missions among indigenous groups in the Amazon region and the political interests of Latin American governments

*Magdalena Krysińska-Kaluźna*¹
CENTRO DE ESTUDIOS LATINOAMERICANOS
UNIVERSIDAD DE VARSOVIA, POLONIA
✉ m.krysinska-ka@uw.edu.pl

RESUMEN

En América Latina, la vinculación entre la política y los intereses económicos específicos se concentró a menudo – a causa de los recursos naturales – en las zonas habitadas por los indígenas donde trabajaban los misioneros. El artículo muestra la conexión entre los efectos de las acciones de los misioneros del Instituto Lingüístico de Verano y la Misión Nuevas Tribus y los intereses políticos de los gobiernos latinoamericanos y empresas estadounidenses. Estos procesos se ilustran en los acontecimientos que tuvieron lugar en la Amazonía ecuatoriana, en los territorios de los Huaorani y entre los Aché en Paraguay.

PALABRAS CLAVE: *misioneros, indígenas, Huaorani, Aché, intereses políticos.*

ABSTRACT

In Latin America, the interrelations between politics and specific economic interests are often concentrated – due to the presence of natural resources – in areas inhabited by indigenous peoples where missionaries used to operate. The article shows the correlation between the effects of missionary work of the Summer Institute of Linguistics and the New Tribes Mission and the political interests of Latin American

¹ Antropóloga interesada en la dimensión práctica de investigación (Antropología en acción) especialmente en el contexto de los pueblos indígenas de América Latina, problemas teóricos relacionados con el dominio de la cultura y la transformación de la cultura dominada, la relación entre las leyes escritas y el derecho consuetudinario, derechos humanos en el contexto de relativismo cultural, el conflicto de culturas, el multiculturalismo, el cambio cultural, discriminación, la situación de las minorías culturales, étnicas y sociales.

governments and US companies. These processes are illustrated by the events that took place in the Ecuadorian Amazon, in the territory of the Huaorani and in Paraguay among the Aché.

KEYWORDS: *missionaries, indigenous peoples, Huaorani, Aché, political interests.*

Las relaciones entre la religión y política fueron un factor importante para el destino de los grupos indígenas con los cuales las sociedades nacionales establecieron contactos en la Amazonía durante la segunda mitad del siglo XX. En América Latina, la vinculación entre la política y los intereses económicos específicos se concentró a menudo – por causa de los recursos naturales – en las zonas habitadas por los indígenas. En tal situación, las influencias religiosas estaban siendo utilizadas con fines económicos y políticos.

En América del Sur, los gobiernos que trataban favorablemente a los Estados Unidos facilitaron a las organizaciones protestantes realizar actividades misioneras, asumiendo que estas instituciones serían útiles en la lucha contra la influencia del comunismo y la teología de la liberación. Estas organizaciones incluyen, entre otras, al Instituto Lingüístico de Verano (ILV), el cual tiene interés sobre todo en las lenguas amenazadas, y la Misión Nuevas Tribus (MNT)² cuyo énfasis estaba puesto en los grupos aislados. Ambas son “misiones de fe”³ y ambas realizaban un papel muy importante en la conversión de los indígenas al protestantismo y, al mismo tiempo, contribuyeron al cambio cultural importante entre los grupos con los cuales mantenían contacto (*cf.*: Hvalkof, Aaby 1981; Bottasso 1990).

Los cambios culturales y las relaciones entre grupos misioneros y grupos indígenas se pueden analizar en el contexto de la dominación cultural. Esta categoría significa un tipo de relación social, que puede ser descrita como “ejercer presión” por los representantes de la cultura de una determinada comunidad (generalmente más grande) sobre los representantes de otras culturas (por lo general, minoritarias). El objetivo de esta acción es la voluntad de controlar, absorber o aislar a estas culturas (Mucha 1999: 26). Ligeramente diferente define esta noción James Fenelon. En su opinión, la dominación cultural es una “acción, estructura o ideología derivada de los grupos culturales dominantes o de los Estados-nación (*nation-states*), que utiliza cualquier compulsión, represión directa o eliminación estratégica de las prácticas culturales de los grupos culturales dominados” (Fenelon 1998: 37). La dominación cultural es, por

² Instituto Lingüístico de Verano (ILV) – inicialmente llamado en inglés Summer Institute of Linguistics (SIL) – ahora se llama oficialmente SIL International. El nombre inglés de la organización Misión Nuevas Tribus es New Tribes Mission (NTM).

³ El término “misión de fe” es empleado para referirse a las organizaciones misioneras cuyos empleados no tienen un sueldo, pero se financian mediante sus iglesias, amigos y hermanos de fe. A menudo, uno de los principios básicos de este tipo de misiones es no pedir apoyo financiero. Los misioneros no comunican sus necesidades cuando se les pregunta. “La fe” se refiere a la creencia en la provisión de Dios, destinada a satisfacer todas las necesidades.

consiguiente, la imposición de un patrón a la cultura “más débil” de la cual se requiere una aceptación de la visión extranjera del mundo, valores y normas del grupo más fuerte (Fenelon 1998: 25–87). Un caso especial, o un aspecto de este fenómeno, es imponer a los otros sus propias categorías conceptuales (Said 1991).

El problema de este complejo modelo cultural, la cultura dominante, puede ser visto en el contexto de la dominación política, en particular, teniendo en cuenta los instrumentos de dominación como las relaciones socio-históricas, que se revelan en el nivel institucional (por ejemplo: Fenelon 1998). Este enfoque está relacionado con la idea de la escuela de Frankfurt, pero también con una visión del poder como la conceptualiza Steven Lukes en su “Poder: un enfoque radical” (*Power: A Radical View*). De acuerdo con este autor, la visión de poder unidimensional – propuesta, por ejemplo, por Robert Dahl, Raymond E. Wolfinger y Nelson W. Polsby – y bidimensional – según Peter Bachrach o Morton S. Baratz – son inadecuadas. Sólo la visión tridimensional puede explicar este fenómeno (Lukes 1997).

La visión unidimensional del poder pone énfasis en el comportamiento de la toma de decisiones sobre cuestiones donde existe un conflicto de intereses subjetivos observables. Estas decisiones son tomadas como una expresión de las preferencias políticas y se revelan en la participación en el proceso político (Lukes 1997: 299). El problema clave para Bachrach y Baratz, que representan visión bidimensional, es como identificar las cuestiones políticas que no se actualizan. Insisten en el conflicto real observable que se manifiesta o está latente (Lukes 1997: 302). En la opinión de Lukes, el poder es un proceso de dominación, el proceso que asegura la obediencia de los dominados. Este concepto sirve para analizar cómo los poderosos hacen que la obediencia sea voluntaria (a pesar de que puede coexistir con la resistencia), teniendo en cuenta la estructura y el individuo. “¿No es lo más satánico – dice Lukes – y la mejor forma de ejercer autoridad, si no permitir, de ninguna manera, que la gente sienta el descontento, formar sus preferencias y la manera de conocer y percibir la realidad? ¿ Si esto sirve para que acepten su papel en el orden existente, o para que lo perciban como una condición necesaria e inmutable, o para que lo aprecien como un capricho divino beneficioso para todos ellos? La suposición de que la falta de insatisfacción es igual al verdadero acuerdo se reduce a la exclusión, por definición, de la posibilidad de que el consentimiento sea falso o manipulado” (Lukes 1997: 304).

Hablando de la dominación cultural y de la visión tridimensional de poder seguimos también a Pierre Bourdieu y a su concepto de violencia simbólica y estudios del proceso de poder y de su internalización. Para el sociólogo francés, dominación cultural es a menudo el sinónimo de la violencia simbólica y la imposición de significados como legítimos “y al mismo tiempo oculta las fuerzas subyacentes” (Bourdieu, Passeron 1990: 60). Bourdieu asume que existe una correspondencia entre la estructura social (incluyendo la división del mundo entre dominantes y dominados) y las estructuras de pensamiento: la presión de la realidad externa imprime al mente las “disposiciones perma-

nes”. El sistema simbólico no es sólo una herramienta de conocimiento, sino que también se convierte en una herramienta de dominación, que permite la integración de la sociedad en torno a un orden impuesto arbitrariamente (Wacquant 2001: 16–18). Para entenderlo mejor, es de mayor utilidad otro concepto de Bourdieu: el concepto de *habitus*.

La formación de un *habitus* es la ejecución de las estructuras externas del entorno. *Habitus* se convierte en la matriz de la percepción, pensamiento y acción (Bourdieu 2004: 45). “Adquiridos por la experiencia, los esquemas cognitivos organizan todo el proceso de la percepción y definen una visión subjetiva del mundo” (Jacyno 1997: 28). *Habitus* conformado en la cultura tradicional puede ser inapropiado para entender el mundo en la situación de contacto cultural – no puede ayudar en un juego al que “no sabe” como jugar. Por lo tanto, a menudo los dominados “mismos” se sitúan fuera de la sociedad. Según Bourdieu, disposiciones que les inducen a eso son resultados de la dominación internalizada (Jacyno 1997: 25).

El reconocimiento de la dominación es siempre a través de la comprensión y el conocimiento – las condiciones en las que se forman los patrones de percepción y disposición forzan a los dominados a adoptar el punto de vista de los grupos dominantes (Bourdieu 2004: 53–55). En la aceptación no reconocida e inconsciente de las cosas está basada la violencia simbólica, que – según Bourdieu – puede ser mucho más eficaz que la violencia política y policial (Bourdieu, Wacquant 2001: 160–163). Es la forma de violencia que afecta al sujeto con su propia participación.

Pienso que los gobiernos latinoamericanos usaron los misioneros como agentes del contacto, miembros de la cultura dominante, con la intención de dominar los grupos recién contactados por la violencia simbólica. Renunciaron al uso de la violencia definida sólo por la visión unidimensional y ejercer el poder en una manera “simple”. Las acciones de los misioneros se pueden ver como el uso del poder en las dimensiones propuestas en la visión tridimensional, tal como la entiende Lukes. El uso de la violencia física no era entonces excluido, pero no era lo más importante y más suficiente.

En el artículo pretendo mostrar cómo las acciones de SIL y NTM conectaban actividad misionera con los intereses políticos de los gobiernos latinoamericanos y las empresas estadounidenses. Una ilustración de estos procesos son los acontecimientos que tuvieron lugar en Paraguay y en la Amazonía ecuatoriana. Mi análisis es resultado de un estudio bibliográfico y estudio de campo entre los indígenas Huaorani de Ecuador llevado a cabo en 1991.

Misión Nuevas Tribus y los Aché

Después del comienzo de la guerra civil en China en 1927, y especialmente después de la invasión y ocupación de Manchuria por los japoneses, cerca de 5 mil misioneros tenían que salir de este país. América Latina fue escogida

como un nuevo campo de misión en la Conferencia de Misiones en Tamberam, cerca de Madrás, en 1938. Entre las misiones que aparecen en América Latina es la Misión Nuevas Tribus (MNT) (Rohr 1997: 106). La MNT fue una parte de la “tercera ola” de los misioneros en América Latina, creada por misiones de fe fundamentalistas. La primera y segunda ola, del siglo XIX y principios del XX, la formaban las iglesias de los inmigrantes europeos, por ejemplo, los luteranos alemanes de Brasil y algunos de los cultos principales de los Estados Unidos (Stoll 1993).

La MNT – que hoy tiene su sede principal en Sanford, Florida – fue fundada por Paul Fleming de Los Angeles, en 1942. El mismo año, la organización envió su primer grupo a Bolivia. En 1943, la MNT comenzó a publicar la revista „Gold Brown”. Con el tiempo los misioneros establecieron contactos con varios grupos indígenas, entre otros con los Makú del Alto Río Negro-Vaupés en Colombia o con los Zoè, Waiãpi y Wari’ en Brasil (cf. Tilkin Gallois, Benzi Grupioni 1995). En Paraguay, la MNT trabajó con los Ayoreos y los Aché.

Los Aché es un grupo indígena de la región oriental de Paraguay. Tradicionalmente eran nómadas y se dedicaban a la cacería y recolección de frutos, miel y raíces silvestres. A finales de los años 60 del siglo XX, durante la dictadura militar del general Alfredo Stroessner, se decidió que el sector agroganadero y otras empresas necesitaban los territorios de los Aché y que la parte del grupo que seguía sin contacto con la sociedad nacional debía, ser „pacificada”. Entonces, entre 1970 y 1978, se emprende la salida forzada del bosque de los últimos grupos de los Aché.⁴ La práctica de organizar las cacerías de esa gente era bastante común desde los primeros contactos con los blancos. La sedentarización forzada de los indígenas estaba conectada con asesinatos y esclavitud de los Aché vendidos como mano de obra (Parellada, Beldi de Alcántara (eds.) 2008). Uno de los más poderosos comerciantes de los esclavos indígenas fue un terrateniente local, Manuel Jesús Pereira, quien trabajaba para el Departamento de Asuntos Indígenas (DAI) de Paraguay. El director del Departamento visitaba la „reserva” creada por Pereira en su granja y él mismo vendió los Achés como esclavos (Survival International, 2014). En 1968, el Estado creó una reserva llamada “Colonia Nacional Aché-Guayaki” de Cerro Moroti. Pereira fue el administrador de la Colonia hasta septiembre de 1972. Los que sobrevivieron las prácticas de correrías fueron colocados en la reserva, la cual luego fue administrada por los misioneros de la Misión Nuevas Tribus.

Lo que sucedía a los Aché fue denunciado internacionalmente en 1973 por un antropólogo alemán Mark Münzel en un informe „El pueblo aché: Genocidio en Paraguay” (Münzel 2008a) publicado primero por la organi-

⁴ Al final de los años 60 y comienzos de los 70 existían todavía cinco zonas donde vivían los Aché aislados (Santa Cruz 2012: 16).

zación danesa IWGIA.⁵ Ese documento y también el otro „Los aché: El genocidio continúa en Paraguay” (Münzel 2008b), del mismo autor, son unas de las evidencias muy fuertes de lo que ahora está clasificado como el genocidio o etnocidio. En el año 2008, la Coordinadora de Derechos Humanos (Codehupy), junto con la Comisión de Verdad y Justicia en Paraguay, llevó a cabo una investigación de las violaciones de derechos humanos que tuvieron lugar durante la época de la dictadura de Alfredo Stroessner contra los pueblos indígenas en Paraguay. Según el informe de la Codehupy, los Aché, Ayoreo, Paí Tavyterá, Toba Maskoy, Angaité, Enxet Sur, Sanapaná y Avá Guarani, entre otros, son los grupos cuyos derechos fundamentales fueron violados (*Comisión Verdad y Justicia* 2008: 1). La Comisión priorizó las entrevistas en terreno con los indígenas Aché „cuyo pueblo, padeció de matanzas grupales, robos y desaparición de niños y niñas; traslado forzoso, violación de mujeres; sometimientos de niños, niñas y preadolescentes al sistema de ‘criaditos/as’ con familias paraguayas; y la campaña de *misionalización forzosa* [énfasis – MKK] con creencias ajenas a sus pautas culturales por parte de misioneros extranjeros fundamentalistas” (*Comisión Verdad y Justicia* 2008: 2).

Esa „misionalización forzosa” mencionada por Codehupy parece estar en línea con los intereses del gobierno paraguayo de los tiempos de la dictadura. Como escribe Münzel, los representantes de esa institución („voceros del gobierno paraguayo”) infantizaban que no querían preservar las culturas indígenas „sino, por el contrario, están a favor de ‘asimilarlos a nuestras costumbres’” (Münzel 2008b: 114). Los misioneros, en sus esfuerzos de contactar los grupos aislados, sedentarizarlos y bautizarlos, usaron la gente llamada “señuelos”. Fueron los Aché capturados hacía años y usados para sacar a sus hermanos del monte. En el relato de Lorenzo, un señuelo, leemos:

„A mí Pichín me cambió por una vaca al Sr. Vega que me llevó a su establecimiento ubicado en la zona de Enramadita donde tuve que trabajar muy duro en la chacra y muchas veces fui castigado por mis patrones. Después de muchos años actué de guía para el señor Fosterwol, misionero norteamericano, para contactar con los Aché que aún vivían en el monte, temía que mis hermanos indígenas murieran todos en el monte, porque a menudo los paraguayos y militares entraban a cazar niños y matar a los adultos. Por esa razón me uní a los misioneros para contactar con los Aché, y le pedí que salieran, caso contrario, corrían el riesgo de morir todos. Les dije que los misioneros son buenas personas y que no les faltaría nada” (Servín 2008: 158).

En Paraguay, la MNT actuó en convivencia con el dictador Stroessner. La política de conversión y los campamentos de asentamiento encajaban muy bien con sus planes para la apertura de la selva para los intereses mineros y madereros (*cf.* Servín 2008). Los misioneros, usando los señuelos, iniciaron

⁵ Esta situación trágica de los Aché fue luego denunciada a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Testimonios sobre la situación de los Aché publicaron también otros antropólogos como Miguel Chase Sardi, David Maybury Lewis o Kim Hill.

el contacto con los Aché y luego les desplazaron a la reserva. Ahí, les dijeron que tenían que dejar su forma de vida. Mientras que sucedía eso, la tierra de los indígenas fue vendida. René D. Harder Horst, quien proviene del ámbito menonita, analizando las relaciones entre la población indígena, el régimen de Stroessner y las misiones religiosas, dice que la agenda indigenista era ambigua suficientemente para permitir acomodar objetivos cambiantes de las autoridades. „Los planes de Stroessner para los pueblos indígenas evolucionaron con el régimen desde una política inicial de integración común en Latinoamérica durante el período indigenista inicial a otra de exclusión diseñada a perpetrar la desaparición de los nativos a toda costa” (Harder Horst 2011: s/p). Según el mismo autor, la jerarquía católica en ese tiempo chocaba con la dictadura, reduciendo la cooperación con el DAI, y los misioneros protestantes la fortalecieron. Esa cooperación era muy beneficiosa para el gobierno porque los misioneros financiaban sus propios proyectos. „Infanzón⁶ igualmente autorizó a misiones protestantes nuevas a iniciar proselitismo en asentamientos indígenas” (*id.*). Cooperación entre los misioneros protestantes y DAI vino „facilitando el trabajo de este departamento” (*id.*).

En 1974, el IWGIA publicó el segundo informe de Mark Münzel titulado „Los aché: El genocidio continúa en Paraguay”. Münzel acusa a los misioneros de practicar las cacerías humanas. „El pastor trató nuevamente de traer a sus ovejas de regreso a casa. Es difícil conocer qué medios usó para esto. La carta del 18 de julio de 1973 declara que los misioneros de ‘Las Nuevas Tribus’ están ahora cazando, (mediante vehículos motorizados) Guayakí (Aché) en la región de Igatimi, a fin de reintegrarlos a la colonia. (...) El 16 y 17 de septiembre de 1973, una banda de 46 indígenas achés fue traída a la colonia en un camión, ‘por designio de Dios’ y con la ayuda del Departamento de Asuntos Indígenas del Ministerio de Defensa Nacional y de las autoridades policiales locales” (2008: 118–119).

Según la opinión de Harder Horst, informes originales de Münzel – también cuando escribió sobre las cacerías humanas llevadas a cabo desde la reserva – fueron, por lo menos, exagerados (Harder Horst 2011; *cf.* también e.g.: Harder Horst 2000). Pero la misma práctica de las cacerías humanas está descrita también por Norman Lewis quien visitó la colonia (o la reserva) de los Aché, dirigida por los misioneros de la Misión Nuevas Tribus, en el año 1974 (Lewis 1988).

Los misioneros declararon que su propósito es cooperar en el desarrollo del país y una parte de este declarado desarrollo fue la integración de los grupos indígenas. Este tipo de la cooperación beneficiaba tanto a las agencias religiosas como al gobierno. La integración que practicaban los misioneros fue de hecho la aculturación forzosa, la cual ahora se puede llamar etnocida. No fue solo la evangelización, pero también, entre otros, la prohibición de caza, de ri-

⁶ Coronel Tristán Infanzón, el director del Departamento de Asuntos Indígenas de Ministerio de Defensa.

tos tradicionales y la destrucción de los liderazgos tradicionales (Servín, 2008, p. 156; *Mesa memoria histórica y archivos...*, p. 3).

Seguramente, como el señuelo Lorenzo dice en su relato, seguir a los misioneros fue para los Aché la mejor o la única solución, si no querían morir de las manos de „paraguayos o militares”. Pero, por otro lado, hay que recordar que este proyecto gubernamental de „salvar” a los indígenas, llevado a cabo entre 1970 y 1978, resultó con aniquilación de cerca del 40% de la población de los Aché norteños por las epidemias y también con el robo de sus tierras ancestrales (Servín 2008). La parte de este proyecto constituyeron los misioneros.

El Instituto Lingüístico de Verano y los Huaorani

El Instituto Lingüístico de Verano (ILV) fue fundado por William Cameron Townsend en 1934 como la parte de la organización misionera llamada Wycliffe Bible Translators (WBT) (en honor a John Wycliffe – teólogo inglés del siglo XIV, declarado hereje por su iglesia y primer traductor de la Biblia al inglés). El ILV iba a cumplir objetivos científicos.

El primer viaje de Townsend a México, en 1933, como parte de trabajo de *Pioneer Mission Agency* (antes él trabajó con los indígenas en Guatemala), fue tan desalentador que, después de su regreso, decidió adoptar una estrategia que influyó toda futura actividad misionera del ILV/WBT. El movimiento social en México era en ese tiempo anti-estadounidense y anti-eclesiástico. Townsend decidió que los misioneros debían ir a este país como lingüistas o traductores sin decir nada que eran misioneros y que debían afirmar que las donaciones a la organización provenían de los “individuos” de los EE.UU. En México debían presentarse como los seguidores de la Revolución Mexicana (Stoll 1981a).

Esta muy pragmática actitud se convirtió en un elemento importante en el funcionamiento de la organización y más tarde fue a menudo la causa de la crítica dirigida contra el ILV/WBT, tanto por parte de los antropólogos [Hvalkof, Aaby (eds.) 1981] como por los periodistas de América Latina, que acusaron a ILV que los objetivos de sus operaciones en los países latinoamericanos son muy diferentes de los declarados oficialmente (Pérez, Robinson 1983). Por esta razón el ILV fue criticado también por los mismos misioneros (Tucker 1995).

David Stoll distingue tres fases en el funcionamiento del ILV:

1. Desde 1945 hasta 1953. En ese tiempo, el ILV funcionó como un frente virtual para WBT;
2. En la segunda fase el ILV y WBT se presentan como organizaciones “hermanas”.
3. Cuando finalmente resultó que científicos del ILV pertenecen a una organización misionera que tiene por objeto la predicación del cristianismo, se caracteriza por enfatizar la compatibilidad de la ciencia y la religión,

la relatividad del sistema de creencias y el respeto para las culturas indígenas (Stoll 1981: 24).

En América Latina, decidieron colaborar con el ILV los gobiernos de México, Perú, Ecuador, Guatemala, Honduras, Bolivia, Brasil, Colombia, Panamá, Surinam, Chile y Venezuela.⁷ En la mayoría de los casos, esta cooperación se basaba en la firma de contratos con los ministerios de educación, que encargaron al ILV realizar la educación bilingüe entre la población indígena.

El Instituto – que estaba comprometido con el objetivo de traducir la Biblia a todos los idiomas del mundo – quiso trabajar con los grupos indígenas que tenían contacto con la sociedad nacional desde mucho tiempo atrás, pero también establecer contactos con los grupos aislados. La pacificación de los indígenas estaba en el interés de los gobiernos que, como en el caso de la Misión Nuevas Tribus, podían esperar rápida integración de los pueblos indígenas a las sociedades nacionales, sin tener que pagar los costos de estas operaciones. El ILV, obedeciendo el principio “al César lo que es del César”, nunca oficialmente resistía a la política del gobierno (aunque los misioneros individuales trataban de ayudar a las organizaciones o grupos indígenas en sus esfuerzos para mejorar su posición con respecto a las autoridades⁸, cf. Stoll 1981b). Había una alianza peculiar entre el Instituto, el cual identificaba Satanás con el comunismo, y los gobiernos conservadores. “Para los misioneros del ILV – escriben Søren Hvalkof y Peter Aaby – Satanás no es sólo un concepto abstracto que abarca las tendencias humanas malignas. Él es, en cambio, una verdadera encarnación social cuya manifestación más clara es el comunismo. Teniendo en cuenta el origen social de los miembros del ILV, esta identificación de Satanás, con el comunismo parece lógica. Del mismo modo, existe una tendencia igualmente natural de Dios de ser transformado en un estadounidense” (1981: 11).⁹

Entre las críticas del ILV estaban, entre otros, cargos de espionaje a favor de los EE.UU., o la cooperación con la CIA (Pérez, Robinson 1983; Rodríguez 1979; Pereira 1981). Mientras que estas acusaciones se mantienen sólo en el ámbito de la conjetura, bien documentados parecen ejemplos de apoyo a los intereses de las empresas estadounidenses que pretendían operar en las zonas habitadas por los indígenas que estaban bajo la influencia o “bajo la protección” del ILV (Hvalkof, Aaby 1981). Eso sucedió en el caso de los Huaorani.

En 1956, a las orillas del río Curaray, cinco misioneros norteamericanos protestantes decidieron de tratar de establecer contacto con los Huaorani,

⁷ El ILV en América del Sur trabajó entre más de cien grupos indígenas (Cabrera Becerra 2013). Véase también por ejemplo: http://www.peru.sil.org/es/sobre_sil_peru/historia

⁸ Por ejemplo, Stoll escribe: „La pareja de ILV viven lejos río abajo y parecen estar haciendo todo lo posible para ayudar a los guahibo defenderse” (Stoll 1981b: 68).

⁹ La mayoría de los misioneros tenía antecedentes sociales en los círculos evangélicos conservadores en el Centro-Oeste y el Sur de los Estados Unidos.

el grupo que en ese tiempo rechazaba contactos pacíficos con la sociedad nacional y con otros grupos indígenas. Sin embargo, los cinco temerarios pierden la vida durante este acontecimiento. Dos años más tarde, los misioneros del ILV fundan una misión en el territorio Huaorani a orillas del Río Tihueno. Lo hacen hermana y esposa de los hombres que murieron en el Curaray – Raquel Saint y Elizabeth Elliot.

Como en otros países, también en Ecuador, el ILV en los 50 firmó el contrato con el gobierno para educar a los indígenas. Luego el Instituto recibió también el permiso para establecer el “protectorado” para los recién contactados Huaorani en torno de su misión en Tihueno. En estas circunstancias, gran parte del grupo se movió y asentó en el relativamente pequeño territorio de Protectorado – solo bajo la influencia del ILV.¹⁰ Los misioneros, disponiendo de una base económica bastante rica, hacían vuelos sobre el territorio Huaorani comunicándose con los indígenas en la lengua huao. “Después llegaron las avionetas con los parlantes y la voz de Oncaye [una mujer Huaorani capturada en 1964 – MKK]; les enseñábamos las lanzas, pero esa voz nos invitaba a ir a Tihueno – cuenta Dabo, un guerrero – Nos han llamado muchas veces por el parlante en la selva para que no nos dejáremos coger por el padre, teníamos que ir a Tihueno. Nos repetían ¡vamos a Tihueno!” (Cabodevilla 1999: 390).

Hasta la expulsión del ILV del Ecuador en 1982, la educación de los Huaorani fue de la responsabilidad exclusiva de los misioneros. Son ellos que controlan todos aspectos de la vida del grupo. “Es imposible hablar de una sociedad huaorani posterior al contacto sin referirse a las actividades del ILV” (Rival 1996: 19; véase también: *ibidem*: 18–24). Cuando, en 1970, las primeras compañías petroleras entran a las tierras de los Huaorani, los misioneros no reaccionan. En 1974, Texaco, una de las mayores empresas de extracción de petróleo allí, sigue hacia dentro del territorio de los Huaorani. El ILV, usando los helicópteros pertenecientes a las compañías petroleras, realiza la segunda migración. Echan los machetes, las radios “por los cuales los Huaorani convertidos fueron capaz de hablar con sus hermanos malvados que todavía permanecieron profundo en el bosque. La mayoría de los otros Huaorani fue atraída a 600 kilómetros al oeste, al Protectorado. Desde entonces, su tierra fue robada y la cultura – destruida” (Rival, Lewis 1990). Bajo la influencia directa de los misioneros protestantes se encontró unos ochenta por ciento de los Huaorani. En 1979, se construyó la „vía Auca”¹¹ para la producción petrolera que luego da entrada para la colonización.

¹⁰ „En tales condiciones similares de la frontera, abuelos de los misioneros estadounidenses habían pacificado el Oeste Americano y se colocando los “indios” en las reservas. Ahora sus nietos en el servicio del mismo Dios del siglo XIX propusieron reservas para los Shuar y Aucas [Huaorani – MKK]. Imagínese una “reserva” nativa ecuatoriana, una entidad jurídica, administrada realmente por los misioneros del ILV; cien años después, las cosas siguen siendo las mismas” (Robinson 1981: 47).

¹¹ Los Huaorani fueron conocidos como Aucas, una palabra en lengua quichua que significa „salvaje”.

En 1991, tuve la posibilidad de observar la situación de los Huaorani durante el estudio de reconocimiento¹² llevado a cabo por el grupo de investigadores del Instituto de Etnología y Antropología Cultural de la Universidad Adam Mickiewicz, en el cual participé. Observaciones realizadas durante este estudio indicaron una gran influencia de los misioneros protestantes también en una parte del grupo Huaorani que estaba fuera de relaciones directas con los misioneros protestantes. En una de las aldeas, habitada por más de 60 personas, el único que hablaba castellano fue un maestro Huaorani educado por los misioneros protestantes. Él se ocupaba de enseñanza pero también de la actividad proselitica, distribuyendo las grabaciones de fragmentos del Viejo Testamento y otros textos preparados por Raquel Saint en el Protectorado. Huaorani poseían las grabadoras de manivela proporcionadas por los misioneros. Su contacto con el mundo exterior fue mediado por el maestro o por los pilotos que llegaban a la aldea con los turistas. Uno de ellos (y pienso que el único que hablaba hua) fue hijo de Dayuma, la primera mujer Huaorani que mantuvo contacto con los misioneros y quien les ayudaba por muchos años en su trabajo de evangelización. Entonces los más importantes agentes de contacto tenían “sus agentes” también en la comunidad con la cual no tenían contacto directo y diario.¹³

Las buenas relaciones con los misioneros significaban para los indígenas las buenas relaciones con los que poseían las mercancías que necesitaban y el acceso a los cuidados médicos. Aceptar la ayuda, sin embargo, estaba atado de ganga. En el paquete era una visión del mundo que los misioneros querían pasar a los Huaorani y la capacidad de manipular las decisiones de los indígenas que no conocían las reglas del mundo con el cual apenas entraron en las relaciones.

El presidente de la compañía Maxus, William Hutton, era miembro de la misma iglesia que Raquel Saint. El acuerdo con los protestantes daba control a Maxus sobre lo que hacían los Huaorani. La compañía participaba en la educación y la educación para la salud de los Huaorani (Avirgan, Walker 1993). Tanto el ILV como la misma Raquel Saint (que finalmente se retiró del Instituto) negaban vínculos con el capital norteamericano que invirtió en la producción de petróleo. Como escribe Miguel Angel Cabodevilla, “todavía hoy falta por investigar sin detención este meridaje” (1999: 391), pero no hay duda de que las acciones de los misioneros estaban en relación con el gobierno de Ecuador y las compañías petroleras.

En 1993, se filmó en Toñampare (en el Protectorado) la ceremonia de inclusión de los Huaorani a la administración del Parque Nacional Yasuní (que

¹² El objetivo del estudio fue identificar los cambios en la parte del grupo Huaorani en varios aspectos de su vida sociocultural, tales por ejemplo como el estado de salud, economía o el contacto con el mundo exterior.

¹³ Véase, por ejemplo, Mariusz Kairski, Iwona Stoińska, *Informe sobre la situación de la cultura Waorani* (el reporte preparado para CEDIME).

es la tierra tradicional de este grupo). Unos meses antes, los Huaorani o, mejor dicho, algunos de sus representantes, firmaron un convenio con Maxus, aceptando su presencia y la explotación de sus tierras por la empresa. Durante la ceremonia, la hija del presidente de Ecuador, Alicia Durán Ballén, quitó sus aretes de oro, las entregó a la madre de un representante de la organización Huaorani y dijo en inglés: “¿Crees que fue un buen reemplazo?”. Marcos Witznitzer, el consejero político de la embajada de Estados Unidos dijo: “Usando el mismo método hace tiempo ganamos Manhattan” (Avirgan, Walker 1993; *cf.* también: Krysińska-Kałużna 2012).

En el proceso de extracción del petróleo se destruyeron más de 20 millones de acres de tierra. Se contaminó agua y aire con 40.000 pies cúbicos de gas por día. Junto con las actividades de tala, construcción de oleoductos y carreteras, aparecieron colonos y desaparecieron los animales. Entre 1971 y 1991, Texaco, para ahorrar dinero echó desechos tóxicos (20 mil millones de galones de residuos tóxicos) directamente a los ríos y cabeceras de la selva, ignorando cualquier estándar. El gobierno, para permitir que la empresa minera Maxus – una de las empresas de extracción de petróleo que operaba en el territorio Huaorani – trabaje en un área específica, cambió los límites de un parque nacional (habitado por los Huaorani, también los grupos aislado). Aunque la Corte Constitucional declaró eso como ilegal, el gobierno ecuatoriano hizo nada para eliminar Maxus de la zona del parque. Hubo militarización de la región, apareció la prostitución, las enfermedades venéreas, el alcoholismo y la violencia. La destrucción del medio ambiente fue acompañada por la pobreza, la desnutrición y las enfermedades no sólo entre los Huaorani, pero entre unos 200.000 indígenas amazónicos del Ecuador (Krysińska-Kałużna 2000; Krysińska-Kałużna 2012).

Conclusiones

Las misiones de fe norteamericanas estaban relacionadas con grupos relativamente autónomos. “Las iglesias protestantes rechazaban la idea de evangelizar un continente ya cristianizado” (Tilkin Gallois., Benzi Grupioni 1995: 10, *cf.* también: Gonzales 1989). Gallois y Grupioni citan los folletos de la MNT para el reclutamiento de nuevos misioneros: “Una de las condiciones para la aceptación de los misioneros de la MNT, así como la terminación satisfactoria de nuestra formación es no ser miembro de iglesias cuyos nombres se añaden al Consejo Mundial de Iglesias o de sus afiliados “ (*What is the NTM*, s/d, en: Tilkin Gallois, Benzi Grupioni 1995: 12). Según los autores, una de las razones es que el Consejo Mundial de Iglesias apoya ecumenismo y predica el mismo concepto básico de la igualdad entre los hombres. La aparición de misiones de fe está relacionada a la teología “dualista” que separa el “orden de Dios” de “trastorno humano.” “El conflicto constante entre estos dos órdenes se actualiza tanto en términos de macro-política (que aplican el tipo de oposiciones

capitalismo/socialismo, en la Guerra Fría) cuando el nivel de la micro-fundamentalismo institucional e individual” (*id.*: 13). No podemos presumir sin evidencias fuertes que el propósito de los misioneros era la cooperación con las empresas estadounidenses y el apoyo para ellas, la creación de una “santa alianza entre la cruz y el capital” o la búsqueda de información de utilidad para las agencias estadounidenses, como quieren unos críticos. Sin embargo, parece que el fin de evangelizar a los paganos dio los mismos resultados. Los misioneros, buscando la manera de cambiar la vida de los indígenas, los sacaban de los caminos de grandes empresas, agricultores, compañías petroleras y políticos quienes necesitaban *terra nullius* para sus proyectos.

Miguel Ángel Cabodevilla dice que las causas de los procesos que pasaban en el territorio Huaorani eran “mucho más complejas y reales que podríamos reasumir en: el interés del ILV por captar la totalidad de los grupos huaorani; la decisión de petroleros-ejército-Gobierno por explorar el sur del Napo; los intentos de la misión capuchina entre los grupos huaorani del este; al final, los propios intereses huaorani para encontrar a sus parientes, obtener parejas suficientes, terminar las guerras internas, etc.: todo ello contribuyó y, en cierto momento, aceleró la reducción del pueblo huao” (Cabodevilla 1999: 389). En el caso de los Aché, la situación era igualmente compleja. Las familias de los indígenas eran divididas y, además, los grupos que vivían sin contacto con la sociedad nacional estaban en la guerra entre ellos. Eso motivaba a los Aché para establecer el contacto pacífico con el “mundo exterior” y para la cooperación con los misioneros. En ambos casos, tanto de los Aché como de los Huaorani, los gobiernos habrían podido – teóricamente – basarse únicamente en el ejército (que de todos modos estaba involucrado en estos procesos) para controlar los territorios indígenas. Los misioneros iban a ser la solución “menos mala”.

David Stoll dice que, según su conocimiento, ninguno de los misioneros del ILV ha dirigido una invasión a la tierra indígena (Stoll 1981b: 168).¹⁴ Pero debemos recordar que los misioneros, decidiéndose asumir el papel de los agentes de contacto, aceptaron, o debieron aceptar, la responsabilidad por el destino de los indígenas. Y por eso, a pesar de sus posibles buenas intenciones, no se puede no conectar sus acciones con la pérdida de la tierra por los Aché y los Huaorani, lo cual fue el objetivo de los gobiernos que empleaban a los misioneros o de las empresas petroleras que operaban en la región.

Destinada aculturación de ambos grupos indígenas fue otro cambio muy importante presumido por los gobiernos y realizado conscientemente por las instituciones misioneras. Algunos de los misioneros no aceptaban las iniciati-

¹⁴ Hay que mencionar que David Stoll no siempre es tan suave en la evaluación de las acciones de los misioneros del ILV. Miguel Ángel Cabodevilla cita Stoll: “Para pacificar a los próximos dos grupos, las misioneras los desarraigaron de su tierra y convirtieron Tihueno en un campo de refugiados, destruyendo un breve experimento de cristianismo primitivo. La reubicación se modeló en la convergencia de los planes de corporaciones, gobiernos y un ILV dedicado al servicio cristiano” (Stoll 1985 en: Cabodevilla 1999: 388).

vas de sus correligionarios, pero prevaleció la actitud conformista que dejó seguir a las misiones el objetivo principal, la conversión de los indígenas a toda costa (Cabodevilla 1999: 383–399; cf. Lewis 1988: 114).

Pienso que los dos elementos más críticos en el proceso de establecimiento del contacto con los grupos aislados son las actividades de los agentes del contacto y el respeto al derecho a la tierra que casi siempre es interdependiente (Krysińska-Kałużna 2012). La actividad de los ILV y MNT llevada a cabo entre – respectivamente – los Huaorani y los Aché, dio lugar a cambios en la esfera de las creencias, costumbres, sistemas de valores y la estructura social, influyó su vida en cada aspecto, lo que hizo muy difícil o casi imposible la reproducción de la cultura tradicional en algunas comunidades Huaorani y Aché. Los misioneros, como agentes de contacto, aprovecharon su estatus y ventajas que éste les daba. Aprovecharon, sobre todo, la autorización de los gobiernos para iniciar proselitismo en asentamientos indígenas. Además, los gobiernos de los países en los que vivían los grupos recién contactados permitieron que el proceso del contacto cultural fuera llevado a cabo en manera que amenazaba la supervivencia cultural y física de los indígenas. La política de contactar a los grupos aislados, sedentarizarlos y convertirlos serviría muy bien a los planes y objetivos de las autoridades de apertura de la selva para los intereses mineros y madereros. Mientras los indígenas dejaban su forma de vida, su tierra fue vendida u ocupada – de todos modos, perdían el control sobre sus territorios. La pacificación de los indígenas estaba en el interés de los gobiernos también porque podían esperar una rápida integración de los pueblos indígenas a las sociedades nacionales, sin tener que pagar los costos de estas operaciones.

La violencia simbólica conduce a cambios culturales en una forma directa, la violencia física – dependiendo de la gravedad – puede destruir la base material que sirve para reproducir la cultura. La violencia es inherente a la actividad de un representante de la cultura dominante.

Las campañas de misionalizaciones forzosas servirían para asimilar las culturas indígenas a la cultura dominante. Los misioneros usaron el poder en la forma que podemos analizar con la visión tridimensional de Steven Lukes. En el caso de los Aché, usaron no sólo la violencia simbólica, sino también la violencia física en forma de cacerías humanas. Bourdieu menciona que en la situación de la violencia simbólica, las condiciones en que se forman patrones de percepción y de la disposición forzan a los dominados a adoptar el punto de vista de los grupos dominantes. En este contexto, podemos analizar las posturas de unos señuelos, como Lorenzo, o la firma del convenio con Maxus por unos Huaorani. La educación de los indígenas también fue una herramienta de dominación, como la reproducción y el cambio de los sistemas sociales son – según Bourdieu – conectados en una forma especial con las instituciones educativas y el proceso de aprendizaje. Los cambios más profundos tienen lugar cuando se relacionan al *habitus* porque es una operación hecha en el mundo simbólico del hombre, sus formas de entender, categorizar y nombrar la realidad.

Los agentes de contacto prácticamente no estaban controlados por el Estado pero explotados por ellos para sus propios fines y podían actuar de acuerdo con sus propios objetivos y motivaciones, independientemente si eso causaba la desintegración de las culturas con las que interactuaban o no. Y ese es un rasgo característico de los agentes del contacto y su forma de actuar. En la Amazonía y Gran Chaco viven cerca de cien grupos aislados. Hoy en día, su supervivencia depende en gran medida de si van a ser capaces de resistir a los grupos de interés que buscan fuentes de beneficios rápidos en tierras indígenas. Esto requiere procedimientos que permitan la prevención de los efectos del contacto cultural que amenazan a la supervivencia étnica y cultural de estos grupos.

Bibliografía

Avirgan T. (1993), Ch. Walker, *Trinkets and Beads*, película documental, Sunnyside Productions.

Bottasso J. (ed.) (1990), *Misioneros y antropólogos, frente a frente*, Quito.

Bourdieu P., Passeron J.-C. (1990), *Reprodukcja. Elementy teorii systemu nauczania*, PWN, Warszawa.

Bourdieu P., Wacquant L. J. D. (2001), *Zaproszenie do socjologii refleksyjnej*, Oficyna Naukowa, Warszawa.

Cabodevilla M. Á. (1999), *Los Huaorani en la historia de los pueblos del Oriente*, Cicame, Quito.

Cabrera Becerra G., *Apuntes para una historia de los protestantes y su actuación entre los pueblos makú del Alto Río Negro-Vaupés*, en: *Upper Rio Negro. Cultural And Linguistic Interaction In Northwestern Amazonia*, 2013, disponible en: https://www.researchgate.net/publication/296696787_Apuntes_para_una_historia_de_los_protestantes_y_su_actuacion_entre_los_pueblos_Maku_del_Alto_Rio_Negro_-Vaupes, fecha de consulta: 14.03.2016.

Comisión Verdad y Justicia, *Dictadura de Stroessner y Pueblos Indígenas. Informe final*, Paraguay 2008, disponible en: <http://www.staff.uni-marburg.de/~muenzel/arhek/2008%20Informe%20final.pdf>, fecha de consulta: 14.03.2016.

Fenelon J. (1998), *Culturcide, Resistance and Survival of the Lakota (Sioux Nation)*, manuscrito.

Ecuador's Black Plague (2004), disponible en: www.witness.org, fecha de consulta: 15.01.2008.

Harder Horst R. D. (2000), *Political advocacy and religious allegiance: catholic missions and indigenous resistance in Paraguay (1982-1992)*. Ponencia presentada en la reunión del 2000 de la Latin American Studies Association, Miami, Florida.

Harder Horst R. D. (2011), *El régimen de Stroessner y la resistencia indígena*, Centro de Estudios Antropológicos en la Universidad Católica, Asunción Paraguay, disponible en: http://www.portalguarani.com/2719_rene_d_harder_horst/20410_el_regimen_de_stroessner_y_la_resistencia_indigena_por_rene_d_harder_horst.html, fecha de consulta: 14.03.2016.

- Hvalkof S., Aaby P. (1981), *No Tobacco, No Hallelujah*, en: *Is God an American?*, S. Hvalkof, P. Aaby (eds.), IWGIA y Survival International, Copenhagen.
- Hvalkof S., Aaby P. (eds.) (1981), *Is God an American?*, IWGIA y Survival International, Copenhagen.
- Jacyno M. (1997), *Iluzje codzienności. O teorii socjologicznej Pierre'a Bourdieu*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa.
- Krysińska-Kałużna M. (2000), *Indianie i misje. Misjonarze w procesie kontaktu i zmiany kulturowej w Amazonii*, „Lud”, t. LXXXIV, pp. 11–37.
- Krysińska-Kałużna M. (2012), *Yamashta czyli Ten Który Prawie Umarł. Proces kontaktu a przetrwanie kultur indiańskich w Amazonii*, Oficyna Naukowa, Warszawa.
- Lewis N. (1988), *The Missionaries. God against the Indians*, Vintage, London.
- Mesa Memoria Histórica y Archivos de la Represión 1954–1989*, disponible en: <http://mesamemoriahistorica.org.py/wp-content/uploads/2014/10/Info-in-extenso-investigaci%C3%B3n11.pdf>, fecha de consulta: 14.03.2016.
- Mucha J. (1999), *Dominacja kulturowa i reakcje na nią*, en: *Kultura dominująca jako kultura obca. Mniejszości kulturowe a grupa dominująca*, J. Mucha (red. nauk.), Oficyna Naukowa, Warszawa.
- Münzel M. (2008a), *Los indígenas Aché: Genocidio en Paraguay*, en: *Los Aché del Paraguay: Discusión de un Genocidio*, A. Parellada, M. de L. Beldi de Alcántara (eds.), IWGIA, Copenhagen.
- Münzel Mark (2008b), *Los Aché: El genocidio continúa en Paraguay*, en: *Los Aché del Paraguay: Discusión de un Genocidio*, A. Parellada, M. de L. Beldi de Alcántara (eds.), IWGIA, Copenhagen.
- Oil Companies Threaten Indian Communities and Amazon*, 1991, disponible en: abyayala.nativeweb.org/ecuador/amazon/oil/amazon1.html, fecha de consulta: 14.03.2016.
- Parellada A., Beldi de Alcántara M. de L. (eds.) (2008), *Los Aché del Paraguay: Discusión de un Genocidio*, IWGIA, Copenhagen.
- Perez G., Robinson S. (1983), *La misión detrás la misión. The mission behind the Mission (Edición bilingüe)*, COPEC/CECOPE Y CADAL, México.
- Rival L., Lewis D. (1990), *Still life in oil*, „BBC Wildlife”, London, December, pp. 834–836.
- Robinson S. (1981), *Fulfilling the Mission: North American Evangelism in Ecuador*, en: *Is God an American?*, Hvalkof Soren, Aaby Peter (eds.), IWGIA y Survival International, Copenhagen.
- Rodriguez N. J. (1979), *Apuntes para la interpretación de una transnacional misionera: el caso del Instituto Lingüístico de Verano (ILV)*, en: *Imperialismo y descolonización. Imperio, „desarrollo” y ciencias sociales*, t.1, CIESAS-INI-SEP, México.
- Said E. W. (1991), *Orientalizm*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa.
- Santa Cruz M. C. (2012), *Consultoría de investigación sobre diversidad sociocultural en Paraguay*, Secretaría Nacional de Cultura Centro de Investigaciones en Filosofía y Ciencias Humanas (CIF), Paraguay.
- Servín J. A. (2008), *Stroessner, su dictadura y los impactos en el pueblo Aché*, en: *Los Aché del Paraguay: Discusión de un Genocidio*, A. Parellada, M. de L. Beldi de Alcántara (eds.), IWGIA, Copenhagen.

Stoll David (1993), *Introduction: Rethinking Protestantism in Latin America*, en: *Rethinking Protestantism in Latin America*, V. Garrard-Burnett, D. Stoll (eds.), Temple University Press, Philadelphia.

Stoll David (1981a), *Words Can Be Used In So Many Ways*, en: *Is God an American?*, S. Hvalkof, P. Aaby (eds.), IWGIA y Survival International, Copenhagen.

Stoll David (1981b), *Higher Power: Wycliffe's Colombian Advance*, en: *Is God an American?*, S. Hvalkof, P. Aaby (eds.), IWGIA y Survival International, Copenhagen.

Survival International, *Tribu de América del Sur lleva a los tribunales una demanda por genocidio histórico*, 1 julio 2014, disponible en: <http://www.survival.es/noticias/10324>, fecha de consulta: 14.03.2016.

Tilkin Gallois D., Benzi Grupioni L. D. (1995), *O Índio na Missão Novas Tribos*, mecanografiado.

Tucker R. A. (1995), *Sławni i nieznan. Niezwykłe postaci z historii misji*, Oficyna Wydawnicza „Vocatio”, Warszawa.

Wacquant L. J. D. (2001), *Wprowadzenie*, P. Bourdieu, L. J. D. Wacquant, *Zaproszenie do socjologii refleksyjnej*, Oficyna Naukowa, Warszawa.

La actividad misionera de unas misiones de fe entre los grupos indígenas de la región amazónica y los intereses políticos de los gobiernos latinoamericanos

Magdalena Krysińska-Kałużna

El papel de la Iglesia católica en los conflictos internos latinoamericanos. Diseño de una hipótesis¹

The role of the Catholic Church in Latin American internal conflicts. Design of a hypothesis

*Luis Fernando Pacheco Gutiérrez*²
UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA, COLOMBIA
✉ lfernandopacheco@gmail.com

RESUMEN

El papel relevante de la Iglesia católica frente a la resolución de conflictos en América Latina en la segunda mitad del siglo XX ha sido innegable. Sin embargo, dicha participación en calidad de mediador o actor de relevancia no se ha comportado como una constante unidireccional. Diversos factores, tales como la relación con la Santa Sede, las influencias ideológicas de movimientos socio-políticos regionales, la relación con el poder local y el nivel de participación en la toma de decisiones, lo han situado en un movimiento pendular entre un férreo compromiso con la paz y la estabilidad de los países latinoamericanos y un desinterés marcado por una no injerencia deliberada en los conflictos internos. La presente propuesta de investigación busca la construcción de una hipótesis sólida a partir del método de análisis comparado en los casos de Argentina, Perú, El Salvador y Colombia.

PALABRAS CLAVES: *Latinoamérica, conflictos internos, Iglesia católica, siglo XX.*

¹ Este artículo es producto de avance de investigación del autor, presentado en la II Conferencia Internacional Latinoamericanista, celebrada los días 3 y 4 de noviembre en la ciudad de Lublin (Polonia) bajo el auspicio de la Universidad Maria Curie-Skłodowska, la Universidad de Varsovia y la Academia Polaca de Ciencias.

² Docente de tiempo completo de la Universidad Surcolombiana, donde coordina actualmente el área de “América Latina” del Programa de Ciencia Política, carrera de la cual fue Director entre 2012 y 2015. Abogado (Universidad Surcolombiana – Colombia), especialista en Desarrollo Personal y Familiar (Universidad de La Sabana – Colombia), egresado del Curso de Defensa Nacional de la Escuela de Defensa de la República Argentina y candidato a magister en Relaciones Internacionales (Universidad Nacional de La Plata – Argentina).

ABSTRACT

The important role of the Catholic Church in the resolution of conflicts in Latin America in the second half of the twentieth century has been undeniable. However, such participation as mediator or relevant actor has not always been a constant unidirectional way. Various factors, such as the relationship with the Holy See, the ideological influences of regional socio-political movements, the relationship with the local power and the level of participation in decision-making, have placed it in a pendulum movement between an ironclad commitment to peace and stability of Latin American countries and a lack of interest marked by a deliberate non-interference in internal conflicts. This research proposal seeks to build a solid hypothesis from comparative analysis method in the cases of Argentina, Peru, El Salvador and Colombia.

KEYWORDS: *Latin America, internal conflicts, Catholic Church, mediation, twentieth century.*

Presentación

El conflicto ha sido un problema recurrente en buena parte de la historia de Latinoamérica, incluso desde antes de llevar dicha denominación, recorriendo su configuración social precolombina, atravesando la llegada de los pueblos colonizadores, pasando por las luchas intestinas de reconfiguración del poder entre las potencias europeas, llegando a los procesos independentistas, las consolidaciones republicanas y en mayor medida los tiempos recientes. Sin embargo, dicha conflictividad ha tenido una tendencia a la baja, después de la recuperación democrática que se surtió en la región entre las décadas de los 80 y 90 del siglo pasado, evidenciando una actitud de respeto hacia la democracia y las instituciones, una apertura a la solución pacífica de conflictos y una concepción más activa frente a eventuales escenarios de integración. Dicho proceso de *pacificación* no ha sido fácil: garantizar la verdad, la justicia y la reparación, acompañado de esfuerzos de las mayorías para tender puentes donde antes hubo divisiones entre facciones sociales, ha sido la estrategia en la mayoría de las naciones latinoamericanas.

Sin embargo, el conflicto armado interno colombiano persiste después de seis décadas como una de las zonas de mayor inestabilidad social en el globo terráqueo y como uno de los obstáculos de desarrollo de la región latinoamericana: de allí la importancia de los diálogos entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FARC) y el gobierno de Juan Manuel Santos, que se desarrollan desde 2012 con fases escalonadas en Oslo y La Habana. Tras más de tres años de negociación con las FARC, crece la expectativa real de un acuerdo similar entre el Estado colombiano y la guerrilla del ELN, vislumbrando así un probable escenario de firma de acuerdos que faciliten el cumplimiento de los principios de verdad, justicia y reparación.

Lejos de significar el principio real de la paz, es el comienzo de un camino que requiere la cooperación de diversos actores políticos, y en ello Colombia puede mirar el reflejo de procesos de conflicto y post-conflicto similares, cuya experiencia puede aportar a que esta fase sea más llevadera y eficaz. En este sentido el papel de actores relevantes como los diversos credos religiosos asentados en el país, entre ellos, la Iglesia Católica, una de las instituciones que más ha gozado de repercusión política en Colombia desde tiempos pre-republicanos, pueden ser de suma valía.

Sin embargo, no podemos determinar el rol de la Iglesia en el proceso de post-conflicto sin haber identificado su papel frente a la lucha armada precedente. Lo anterior se muestra como un poderoso condicionante con respecto a qué rol es el que puede llegar a ocupar en la fase ulterior de reconstrucción social.

Los casos de conflicto en Perú (1980–2001), El Salvador (1970–1992), y Argentina (1974–1983) pueden ser casos especialmente interesantes porque, si bien las circunstancias de contexto pueden tener variables diversas, también es cierto que pueden aportar criterios estándares que cooperen al proceso que Colombia ha empezado a construir en búsqueda de su tan anhelada paz.

El presente artículo proviene del diseño de una propuesta de investigación, adelantada por el autor como Director del Grupo de Investigación y Proyección Social “ANDRÉS BELLO” de la Universidad Surcolombiana, para desarrollar en el marco del proceso de paz entre las FARC y el gobierno colombiano. Producto de ello, este escrito es apenas un punto de partida y, en cualquier caso, un diseño de un recorrido investigativo que aporte al saber disciplinar de la ciencia política en Colombia, al papel de diversos actores en las fases venideras del desarrollo social colombiano y que genere una serie de variables, unas categorías de análisis y una hipótesis que sirva como brújula al mencionado proceso.

Estamos convencidos de que ver el caminar de otros, las piedras con que se han tropezado, nos permitirá aprender no cometer los mismos errores y generar aportes pertinentes a la consolidación de paz en la región latinoamericana.

La pertinencia del estudio sobre el papel de actores en el conflicto

¿Cuál es la pertinencia académica de este estudio? Es necesario que, desde los estudios disciplinares en el campo de la ciencia política, se pueda aportar al momento histórico que vive el país, y aportar elementos a la construcción del proceso de post-conflicto. Colombia atraviesa un momento coyuntural en su construcción socio-política: el proceso de paz que actualmente negocian la guerrilla de las FARC y el gobierno en La Habana es un hecho histórico al margen de su concreción en un acuerdo que lleve a la desmovilización de esta milicia y a la reparación de las víctimas del gobierno armado en Colombia. Como han insistido en afirmarlo representantes de ambos bloques: “nunca antes se había avanzado

tanto en materia de paz en este país” (Gobierno Nacional 2013). Aunque el plazo final del 23 de marzo de 2016, que las partes habían establecido como fecha inicial, probablemente no se cumpla por disensos en el contenido final, resulta lógico pensar que, a estas alturas del proceso, nadie quiera levantarse de la mesa y frustrar el avance que han venido sosteniendo las negociaciones.

La importancia de la Iglesia católica en la sociedad es innegable: además de ser un actor de capital importancia en la historia colombiana, al margen de su visión sobre el mundo, eminentemente religiosa, es líder activo en campos importantes del desarrollo como la educación, la salud, la cultura o la reconciliación. Según datos del Anuario Pontificio Estadístico (Santa Sede 2014), más de 10.000 instituciones en el país son administradas o, por lo menos han sido fundadas e impulsadas inicialmente por la Iglesia Católica. Aunque la Constitución Política de 1991 haya establecido un Estado laico, y además, haya propugnado por la separación entre la Iglesia y el Estado, el aporte de las diversas instituciones religiosas resulta ser vital para apoyar tanto social como emocionalmente la reconciliación y (re) construcción de lazos entre los diferentes grupos sociales o comunidades.

Sin embargo, tampoco podemos olvidar que Colombia es un actor importante dentro del marco regional sudamericano. Incluso puede afirmarse que el prolongado conflicto interno que sobrevive más de medio siglo es probablemente el factor de mayor inestabilidad socio-política en la región andina, además de ser, uno de los mayores obstáculos para la proyección del país en el entorno latinoamericano. Por ello, comprender el escenario de un post-conflicto, con todos los retos que esto conlleva y los aportes que se pueden generar en este escenario, resulta vital no solo para las diatribas del país, sino para el futuro de la región.

La importancia histórica de la Iglesia con respecto al conflicto no se ha visto tan sólo en tiempos recientes; de hecho, el involucramiento del clero católico en medio de la división socio-política ha sido un lugar común en la historia latinoamericana. Así lo evidencia Guzmán Carriquiry cuando, analizando el papel del clero católico ante las gestas de independencias de las primeras décadas del siglo XIX, expresa:

(...) las consecuencias de las guerras de emancipación tuvieron grandes costos. El clero estuvo generalmente dividido entre la causa realista y la causa patriótica. Gran parte de los obispos, españoles, peninsulares, escogidos por la monarquía y sujetos al patronato regio sostuvieron la causa realista en América, mientras que algunos otros obispos y muchos sacerdotes y religiosas acompañaron a las huestes revolucionarias. (Carriquiry 2011)

Consideramos que entender el rol de la Iglesia en cada caso concreto conlleva desterrar el mito de la misma como una institución monolítica en su actuar. Encontraremos propuestas, roles e incluso actuaciones divergentes en su interior frente a procesos históricos asimilables. Esta idea se encontrará con

frecuencia al verificar el comportamiento pos-republicano de la institución y sus relaciones con el Estado.

Como parte fundamental de este texto, procuraré mostrar cómo es que la alternativa de un análisis histórico reciente, que recoja documentos, consideraciones, opiniones, testimonios, experiencias a partir de un método de estudio de análisis comparado, puede ser la alternativa idónea para la problemática propuesta.

El caso comparado como alternativa de estudio

La historia latinoamericana ha transitado progresivamente por caminos fácilmente asimilables, su colonización, sus procesos de implementación cultural, sus independencias y sus procesos de construcción republicana, pasando por la implementación de un modelo económico, los populismos regionales de mediados del siglo XX, los grupos de izquierda, las dictaduras en el marco de la Doctrina de Seguridad Nacional implementada por Estados Unidos en el marco de la guerra fría para culminar en la recuperación democrática y los primeros contactos para procesos de integración.

En dicho devenir histórico, las historias de los países que conforman Latinoamérica han tenido un destino ligado entre sí y, aunque en ocasiones las diferentes fases no se han vivido de manera paralela cronológicamente hablando, el aprendizaje de múltiples fenómenos a partir de la experiencia de otros países vecinos puede ser útil.

Por lo anterior, consideramos que el método de análisis de estudio comparado puede aportarnos significativamente al margen del periodo histórico en que ocurrieron: la coincidencia de factores y variables en los casos de conflictos latinoamericanos a estudiar genera opciones diversas al proceso de post-conflicto colombiano. A partir de los criterios y reflexiones que ya hemos mencionado abordaremos el estudio comparado de cuatro casos.

El caso de Argentina

El 1 de julio de 1974, tras el deceso por causas naturales del Presidente Juan Domingo Perón sin completar siquiera su primer año de gobierno, lo sucedió su viuda, María Estela Martínez de Perón (primera mujer en presidir un país latinoamericano), quien fuese su fórmula vicepresidencial. El gobierno de *Isabelita* – apelativo que usó, incluso más que su nombre de pila – se caracterizó por una inestabilidad política y económica, el fortalecimiento de las guerrillas revolucionarias EPR y Montoneros, y una creciente división al interior de las Fuerzas Armadas con el apelativo ampliamente conocido de *ruido de sables*. Finalmente, el 24 de marzo de 1976, tras veintidós meses en el poder, la mandataria fue derrocada por un golpe de Estado propinado por las tres fuerzas

armadas (Armada, Fuerza Aérea y Ejército), bajo el auto-denominado Proceso de Reorganización Nacional que se sostendría en el poder hasta 1983.

Al respecto, es válido mencionar que, históricamente, son múltiples los autores que distinguen la organización de los actores frente al gobierno de Isabel, con respecto al golpe que terminó con su gobierno y frente a los actos desarrollados por la dictadura durante las cuatro presidencias que se desarrollaron durante la dictadura.

En este sentido, vale la pena destacar las memorias de Julio Carlos González, quien fue Secretario Técnico y Legal de la Presidencia de la Nación durante el tercer gobierno de Perón y el gobierno de su viuda (González 2007), que aporta una visión de testigo presencial de buena parte del proceso de agotamiento y caída del gobierno constitucional, y también sobre el papel que jugaron diversas autoridades y comunidades de la Iglesia en el mismo (por ejemplo, el papel cuestionado de la Nunciatura en Argentina, en cabeza en este periodo, del recientemente fallecido Cardenal italiano Pio Laghi, uno de los diplomáticos más importantes del Colegio Vaticano en el final del siglo XX y principios del siglo XXI, o de Monseñor Tortolo, Capellán castrense designado bajo el gobierno constitucional).

Otro importante análisis es el del fallecido académico argentino Emilio Fermín Mignone (Mignone 1986), quien fue el primer Presidente del Centro de Estudios Legales y Sociales CELS, además de un claro activista en pro de los derechos humanos, quien solo tres años después de la recuperación democrática defendió la tesis de responsabilidad del Episcopado argentino en los desmanes de tortura, desapariciones e implementación de modelos estatales de tortura que desarrolló la dictadura, y su connivencia con las autoridades militares del *Proceso*. Sin embargo, las versiones apuntan en diversos sentidos, puesto que no solo podemos hablar de una complicidad monolítica en la dictadura, ya que muchos lo identifican como un actor cercano al movimiento revolucionario, especialmente a partir de la relación entre el Movimiento de Sacerdotes del Tercer Mundo, donde imperaba la denominada teología de la liberación y grupos armados de izquierda al margen de la ley, como Montoneros.

Lógicamente, tampoco se podría dejar de considerar el trabajo posterior a la restauración democrática. En este sentido, la Comisión Nacional de Desaparecidos CONADEP, a través del documento conclusivo, denominado “Nunca Más” (Comisión Nacional de Desaparecidos 1984), que rinde informe sobre los excesos del gobierno militar, se convierte en un insumo de especial importancia para determinar participaciones, responsabilidad y roles de la Iglesia durante esta aciaga década.

El caso de El Salvador

Establecer el principio de la crisis social salvadoreña no resulta una tarea fácil: el conflicto que se desarrolló en el país centroamericano entre los años 70 y 80 entierra sus más profundas raíces en la misma gesta del Estado. Las profundas

brechas sociales, una economía basada en la agricultura, pero sostenida en un modelo latifundista y terrateniente por excelencia, llevaron a una inestabilidad política traducida en una sucesión de golpes de Estado y represiones sociales.

Sin embargo, en 1970 la constitución del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, que nace de la escisión del Partido Comunista, así como las denuncias de fraude en las elecciones presidenciales de 1972 en favor del Coronel Armando Molina –fenómeno que se repetiría cinco años después– fueron la chispa inicial de una guerra civil que trascendió dos décadas, que impactó a la región centroamericana y que se tradujo en más de 75.000 víctimas (entre muertos oficiales y desaparecidos) y sólo cesó con los diálogos de 1992. El caso salvadoreño resulta especialmente emblemático, en virtud de la indudable compenetración de miembros activos de la Iglesia católica dentro de los diferentes bandos de la guerra civil. La misma muerte del Arzobispo de San Salvador, Oscar Arnulfo Romero (recientemente beatificado por el Papa Francisco), el 24 de marzo de 1980, a manos de grupos para-estatales, tras sus continuas denuncias, es aún hoy un símbolo de la violencia que asoló El Salvador y que convirtió a la Iglesia católica en un actor central dentro de dicho proceso.

La Iglesia católica se comprometió ideológicamente – tomando partido en múltiples casos – con la situación conflictual, lo que conllevó un nivel de participación muchísimo más activo en el proceso de reconciliación salvadoreño, donde su participación a través de múltiples iniciativas de reconciliación tuvo mayor protagonismo. En este sentido, vale la pena mencionar el trabajo de la licenciada Hilda Gutiérrez Avelar (Gutiérrez 2007: 13 y ss.) que, si bien a veces parece magnificar el papel altruista, solidario y de espíritu cristiano de la Iglesia (olvidando las dicotomías entre los partidarios de los movimientos sociales y los sectores más afines al gobierno militar), destaca el valor del discurso en la sociedad salvadoreña, que, impregnado de espíritu cristiano e imbuido del mandato evangélico, se transforma en fuerza que es manipulada en el siguiente sentido: (...) *el catolicismo se ve influenciado, limitado y orientado por ciertas estrategias de las clases dirigentes, que pretenden incluso la universalización y la sacralización religiosa de las relaciones sociales dominantes.* (Gutiérrez 2007: 14)

El caso del Perú

La situación conflictual del país inca la desarrollaremos a partir de la situación del país entre 1980 y 2001, en torno al conflicto armado que protagonizó el accionar de los grupos revolucionarios Sendero Luminoso y Tupac Amaru, y la respuesta militar del Estado, especialmente, durante el gobierno de Alberto Fujimori en la década de 1990, cuyo impacto repercutió en amplias violaciones a derechos humanos – condenadas en amplia medida por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, y la muerte indiscriminada de víctimas ajenas a los grupos enfrentados.

El caso peruano para efectos de nuestra investigación resulta emblemático, por cuanto en 2001, el Presidente Valentín Paniagua constituyó la Comisión de la Verdad y la Reconciliación, con el objetivo de investigar lo correspondiente a la responsabilidad de las guerrillas Sendero Luminoso y Tupac Amaru y, a su vez, el papel del Estado frente a las violaciones de derechos humanos en su represión a los grupos armados. Dicha Comisión es un precedente importante para nuestra investigación, siendo presidida por Salomón Lerner Febres, Rector de la Pontificia Universidad Católica del Perú PUCP, adquiriendo dicha institución un papel protagónico en la reconstrucción del Posconflicto.

En el caso peruano, contamos con insumos valiosos, puesto que el Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (Comisión de la Verdad y la Reconciliación – República del Perú 2003) contempla en un acápite especial diversas consideraciones en torno al papel de las Iglesias (católica y otros credos) frente al conflicto interno del país suramericano. Dicho informe constituye punto de partida importante para el sustento de múltiples argumentos en torno al rol que asumieron las organizaciones religiosas (en este caso no solo la católica) durante el conflicto.

Lo anterior no imposibilita un análisis más profundo y no siempre positivo: con amplia experiencia en el tema, podemos mencionar el trabajo de la Profesora Catalina Romero de Iñiguiz, quien, al hacer un análisis ampliado en un artículo del año 1995, no duda en afirmar:

Es frecuente encontrar en los estudios sobre la Iglesia y el Estado, o la Iglesia y la sociedad en general, una hipótesis recurrente que se autocomprueba: (...) la Iglesia (cuyo modelo es la católica) en relación con el Estado u otras instituciones buscan el poder. Poder para controlar las otras esferas del comportamiento humano y de su organización social. (Romero 1995: 382)

Señalados los tres casos emblemáticos que aquí nos propusimos analizar, nos centraremos finalmente en estudiar con una perspectiva histórica el caso colombiano. Como primera medida, debe decirse que nos resulta difícil definir un único conflicto; más ello no es del todo un inconveniente insalvable. De hecho, podemos encontrar intentos de negociación, algunos con frutos indudablemente cuantificables y otros que resultaron fallidos. En este tipo de procesos, la Iglesia ha desempeñado (y sigue haciéndolo) un papel preponderante, sin desconocer los múltiples matices en determinados periodos de tiempo. Vale decir que, en situaciones fácticamente endógenas y exógenas, la Iglesia se ha comprometido activamente a buscar salidas a las tensiones entre el Estado y las organizaciones al margen de la ley.

Aunque a título meramente enunciativo, vale la pena mencionar el rol de la Iglesia en diversos procesos de paz en la historia colombiana, como los diálogos de paz de Caracas y Tlaxcala entre el gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC en 1993, el proceso de paz entre la misma guerrilla y el gobierno de Andrés Pastrana Arango en 1993 (estos últimos ambos fallidos), o el papel

de mediador frente a iniciativas del gobierno de Álvaro Uribe Vélez (como la amnistía al denominado *Canciller de las FARC*, Rodrigo Granda, que fue acogido como huésped en la sede de la Conferencia Episcopal Colombiana CEC), así como la participación en el proceso de desmovilización de las autodefensas y, aunque en menor escala, el papel jugado en la desmovilización del M-19. En el mismo sentido, entre los años 90 y la primera década del siglo actual, la Iglesia Católica ha jugado un rol relevante en la Comisión de Conciliación Nacional, que actualmente es presidida y tiene varios miembros vinculados como clérigos incardinados con prestigio y reconocimiento en el Estado colombiano.

Si bien sería interesante analizar el papel de la Iglesia *in extenso*, aquí tan sólo nos centraremos en su rol dentro del proceso de diálogo que viene desarrollando desde 2012 el gobierno del Presidente Juan Manuel Santos con la guerrilla de las FARC (primero en Oslo, y luego en La Habana) y que actualmente se encuentran en fase de culminación, con la expectativa de finalizar en el marco del 2016, así como su papel en la eventual negociación con el Ejército de Liberación Nacional ELN.

En la actualidad, para múltiples sectores del Estado y la sociedad civil la reconstrucción del país de cara a un escenario de posconflicto es una realidad, en la que los diversos actores trabajan en la construcción de escenarios de reconciliación y resocialización. Diversas entidades y organizaciones, como, por ejemplo, la Pontificia Universidad Javeriana, organizaron el 7 de diciembre de 2015 en su sede en la capital de la República, un foro con la presencia de académicos y autoridades de la Conferencia Episcopal Colombiana con el fin de determinar derroteros a seguir en aspectos concretos del acuerdo que se está negociando en la capital cubana.

Por ello, consideramos que la alternativa de tomar una serie de casos puntuales y estudiarlos a partir de una metodología comparada que cubra cronológicamente el rol de dicha organización en el marco del surgimiento mismo del conflicto, del devenir del mismo y, lo más importante, en el proceso posterior de reconciliación y construcción de paz, es la alternativa idónea que dentro de un proceso de investigación objetivo y cualificado nos arroje propuestas a la situación actual del caso colombiano.

Variables para diseñar una hipótesis

Sin bien el presente artículo representa apenas un diseño investigativo que se ha de desarrollar entre 2016 y 2017, la misma estructuración del proyecto conlleva considerar variables previas que pueden haberse desarrollado en mayor o menor medida en cada uno de los casos estudiados.

Ello jamás implicará que no puedan surgir variables adicionales en el mismo desarrollo de la investigación, pero la consideración de una serie de variables previas permitirá una concentración de esfuerzos durante la ejecu-

ción del trabajo de campo, durante el desarrollo mismo de la investigación. Dichas variables se han estructurado a partir de una serie de consideraciones, entre las cuales podemos mencionar: en primer lugar, una serie de parámetros jurídico-institucionales que la misma Iglesia católica tiene en su dinámica y que suelen estar estipulados en los documentos que estructuran a la organización (por ejemplo, las disposiciones del Sumo Pontífice, el Código de Derecho Canónico y las *constituciones vaticanas*) y políticamente a partir de la manera en que se comunica y articula la Iglesia endogámicamente; en segundo lugar, el comportamiento de las diferentes sub-estructuras de la Iglesia católica en el contexto latinoamericano, donde conviven una serie de nuevas realidades político-eclesiales que son marcadamente diferentes de las de otros procesos como, por ejemplo, la Iglesia y la relación con los partidos o los Estados europeos de la Posguerra; y finalmente, una serie de circunstancias propias de relacionamiento como actor en cada uno de los casos de conflicto que hemos tomado como ejemplos en la presente propuesta de investigación, y que pueden marcar resultados diferentes en casos que inicialmente pueden ser asimilables.

En este sentido, hemos podido estructurar cuatro variables previas al proceso de investigación.

La relación con Roma y el nivel de autonomía de las Iglesias locales-nacionales

El factor jerárquico descentralizado en el cual se articula la Iglesia entre un nivel central representado por el Sumo Pontífice y el Colegio Episcopal en la teoría (pero más bien representada por este con la Curia Vaticana), y un sector descentralizado articulado en diócesis con la titularidad de un Obispo, las cuales, desde la reforma del Concilio Vaticano II, se integran a su vez, en torno a la Conferencia Episcopal de cada país, como un organismo político-pastoral de importante trascendencia. Dicha división en un nivel central y un nivel descentralizado, constituye apenas el principio, al confluir distintos canales de comunicación entre el nivel central y el descentralizado, uno directo y formal entre los Obispos y Roma; uno indirecto y formal establecido a través de las nunciaturas, uno informal y directo entre las diferentes comunidades religiosas que conviven en un país con sus respectivas sedes centrales – y que para efectos de nuestra investigación, puede asumir posturas no necesariamente uniformes frente a las circunstancias de contexto en torno al conflicto – y uno plenamente informal entre las mismas diócesis, arquidiócesis, prelaturas o comunidades religiosas con los diferentes actores del conflicto, que generalmente encarna una postura no formal, lo que conlleva un mayor grado de dificultad en determinar el nivel de involucramiento. En este sentido, tenemos como punto de partida la multiplicidad de factores que jugaron en el caso argentino: la Iglesia no actuó en bloque frente al desarrollo de los sucesos

que conllevaron el regreso del General Perón en 1973, su asunción a la presidencia, su mandato y el de su viuda y sucesora, y finalmente el golpe militar que derrocó al gobierno constitucional y los hechos que sucedieron hasta el retorno democrático. Podemos incluso mencionar que se optaron por tres vías diversas: una primera que representaba la cooperación de sectores de la Iglesia a la revolución encarnada especialmente por las relaciones entre Montoneros y el movimiento de Sacerdotes para el Tercer Mundo³; una segunda, que encarnaba la cooperación formal con las Fuerzas Armadas en el marco del golpe (y que, a su vez, tuvo grupos con distintos matices de cooperación)⁴, y una tercera que decidió actuar en pro de quienes sufrían persecuciones pero desde la clandestinidad.⁵

Este análisis es reiterativo y se puede leer con facilidad en dos textos de vertientes y épocas muy distintas: en primer lugar, el trabajo de Juan Cruz Esquivel (Esquivel 2000), quien sabe distinguir perfectamente las élites eclesásticas del movimiento de base (que como mencionamos, tuvo comportamientos ambivalentes, tanto durante los gobiernos democráticos de Juan Domingo Perón y de su viuda, como durante la dictadura), acusando especialmente a las primeras de haber cooperado en la práctica con las violaciones sistemáticas de derechos humanos que encabezó la dictadura. En segundo lugar, vale la pena mencionar nuevamente el trabajo del exsecretario, Julio Carlos González, quien en su capítulo “Isabel y el clero” (González 2007: 117 y ss.) respalda la participación de ciertos sectores (no de la institución monolíticamente hablando) en los preludios del golpe de marzo de 1976, y refuerza la idea de

³ El movimiento de Sacerdotes del Tercer Mundo, de especial arraigo en Argentina, se evidenció especialmente en el trabajo de los denominados curas villeros, siendo el caso del P. Mojica, asesinado por la Triple A en 1975 uno de los casos emblemáticos. La cercanía entre sectores eclesiales que abrazaron la teología de la liberación y defendieron lo que se denominó *la opción preferente por los pobres* no fueron pocos, y se convirtieron en objeto de persecución para las organizaciones paraestatales primero, y más adelante para el Estado, en cabeza de los militares después de marzo de 1976. En cualquier caso y teniendo en cuenta el alcance y el estado actual de la investigación, las presentes referencias no constituyen más que una hipótesis de investigación.

⁴ En este sentido, se pueden clasificar las menciones hechas a la luz de las memorias de J. C. González, ya reseñadas, donde se señala el papel de complicidad de la Nunciatura apostólica y del Vicariato Castrense y su cooperación con el gobierno sin señalar abiertamente las desapariciones, los ataques y muertes a sacerdotes y obispos por parte de las mismas autoridades del Estado, entre otros.

⁵ Finalmente, en este sentido – el más difícil de probar evidentemente de los tres – se enmarca una silenciosa acción de autoridades religiosas, cuyo objetivo era determinar objetivos militares del Estado o de los movimientos de guerrillas y utilizar canales diplomáticos para menuejar las persecuciones, torturas y desapariciones. En este sentido, se puede mencionar el cuestionado papel del entonces sacerdote, Jorge Mario Bergoglio, Padre Provincial de los Jesuitas en Argentina, y quien se convirtiera, en 1992, en Obispo Vicario y, en 1997, en Arzobispo de Buenos Aires, para finalmente ascender, en marzo de 2014, al trono de San Pedro con el nombre de Francisco. No faltaron entonces los cuestionamientos sobre su papel frente a la dictadura y su silencio, al parecer útil para salvar vidas frente al Proceso de Reorganización Nacional.

entender los niveles de participación de Roma en el papel de la iglesia local como dinámicos y sujetos a variables que iban desde el papel de la nunciatura a los múltiples informes desordenados que llegaban a Roma en ese periodo.

La política trazada desde Roma respecto al papel y al nivel de intervención en las iglesias locales-nacionales frente al conflicto

Si bien la Iglesia católica cuenta con la reputación de ser una institución con niveles mínimos de dinamismo frente a su articulación con las *realidades del mundo* (siendo ello producto, en mayor o menor medida, de su estructura rígida, su ortodoxia y reticencia a los cambios, y al elevado promedio de duración del gobierno central – representado, claro está por el carácter vitalicio del papado-, dicha sentencia no es irrefutable. De un papado a otro surgen cambios entre la relación de este con las diócesis y comunidades asentadas en los diferentes países latinoamericanos (tan lejos de la solemne diplomacia vaticana de los palacios renacentistas romanos) e igualmente dentro de un mismo gobierno de la Iglesia (tanto a nivel central, como en las iglesias locales) ocurren matices importantes: no es lo mismo pensar en la relación de gobierno entre las iglesias latinoamericanas y Juan Pablo II en 1978 o en 1990, que pensarlo en los últimos meses de vida.

Si bien la mayoría de nuestros casos comparados se centran – quizá con excepción del caso colombiano y de la fase final de post-conflicto del caso peruano – durante el papado de Juan Pablo II (1978–2005), tomar dicha política exterior de la Santa Sede como un inamovible durante los 27 años sería indudablemente un error. Consideramos que la percepción romana⁶ del papel que la misma Iglesia debe desempeñar en el conflicto puede variar de una época a otro, situándose entre un movimiento pendular que autorice o motive un papel de mediación más activo *versus* una idea de mayor neutralidad, que le permita un mayor accionar frente a otras acciones políticas. En este caso, resulta emblemático el trabajo que desarrolló la Universidad Alberto Hurtado de Chile, en su escrito denominado “Historizar el pasado vivo de América Latina” donde Martín Obregón hace un perfecto análisis de dichos roles en su obra (Obregón 2007: 10 a 44), logrando contraponer magistralmente las disputas teológicas que dividieron a América Latina teniendo por telón de fondo en la historia de la Iglesia al periodo post-conciliar bajo el papado de Pablo VI y Juan Pablo II *versus* el telón político de fondo del ascenso, auge y ocaso de las dictaduras, especialmente de las del cono sur. El trabajo de Obregón nos merece todo el respeto: comprende que no es posible hablar de una sola Iglesia, de una sola interpretación del mandato

⁶ Utilizamos este término para hacer estricta referencia a la política exterior trazada por el Pontífice desde Roma y ejecutada, generalmente, por la Secretaría de Estado como órgano coordinador y la Nunciatura respectiva como órgano ejecutor.

que se les ha dado, ni de un solo contexto temporal, sino de las variables que marca cada periodo histórico.

Frente al caso colombiano, y a título meramente indicativo, podemos ver que el nivel del involucramiento de la Iglesia, a partir de las directrices desde Roma, ha sufrido importantes cambios, desde la participación discreta en los procesos de paz de los 80 -cuestionada en algunos casos, por ejemplo, el encuentro entre el entonces Prelado antioqueño y después Cardenal Darío Castrillón Hoyos y el narcotraficante Pablo Escobar Gaviria-, pasando por el tiempo de silencio frente al fracaso de las negociaciones en San Vicente del Caguán entre la guerrilla de las FARC y el gobierno del Presidente Andrés Pastrana Arango entre 1998–2001, hasta el nivel de mediación directa en el que se al mismo Papa Francisco, respecto al actual proceso de negociación que se surte en La Habana entre los mismos actores.

El rol desempeñado como víctima-parte o como agresor-parte

Hay una tercera variable que consideramos de vital importancia dentro del proyecto de investigación propuesto: la percepción social del grado de involucramiento que la Iglesia haya desempeñado durante el mismo conflicto. En la medida en que la Iglesia católica se vincule en mayor grado a cualquiera de las partes en medio de una confrontación o de una posterior mesa de negociación, además del nivel en que pueda identificarse con el papel de víctima o victimario, más difícil será tener un papel de mediador o conciliador en la fase de conflicto, aunque, paradójicamente, mayor pueda ser su protagonismo y sus aportes en la fase de reconstrucción social posterior al levantamiento de la mesa.

Dentro de esta variable, podremos mencionar dos casos que se pueden enunciar de manera preliminar. En primera medida, con respecto a la identificación con la *víctima* podemos encontrar el caso salvadoreño: es innegable que la iglesia católica salvadoreña terminó pagando un alto precio por su defensa de determinados sectores ampliamente perseguidos durante los enfrentamientos y bajo la dictadura específicamente, en este sentido se encuentra la misma muerte de Monseñor Romero, Arzobispo Metropolitano de San Salvador en marzo de 1980. Es el trabajo que precisamente defiende la tesis de Gutiérrez Avelar (Gutiérrez 2007: 13 y ss.) al marcar como la Iglesia pasa de ser una conciliadora que cumple con un noble deber (en palabras de la autora), lo que le ocasiona que las élites la conviertan en un objetivo. Dicha tesis es vista desde otro punto de vista por el Rodolfo Cardenal (Cardenal 1995: 156–163), quien sostiene en su artículo del año 1995 que el papel protagónico que tuvo la Iglesia, especialmente encarnada en la Arquidiócesis de San Salvador (de la que fuera titular al momento de su asesinato, Mons. Romero), no se debió a asuntos propiamente ideológicos o al mandato cristiano universal, sino a la capacidad de asimilarse al papel de víctima, lo que le otorgó una credibilidad especial por parte del proceso.

Frente a la segunda posibilidad, la de *victimario* (o por lo menos cómplice de quien se identifica como tal) encontramos el caso argentino, donde fue fácil ligar el papel de las autoridades eclesiásticas formales (especialmente de la nunciatura o de la vicaría castrense) con la Junta Militar y las principales autoridades de la dictadura.

En la medida en que menos pueda identificarse la institución a cualquiera de los dos roles (por demás inexactos, pero clásicos en cualquier proceso de negociación, dividir los buenos y los malos o, por lo menos, las conductas enmarcadas dentro del derecho internacional de las que no lo son, por ejemplo) más difícil le es encarnar un nivel de legitimidad en el proceso de negociación. Paradójicamente, este rol, que puede ser percibido por la sociedad, no lo deslegitima en el proceso del post-conflicto.

Por el contrario, las experiencias de los casos salvadoreño y argentino (especialmente el primero) no deslegitimaron la acción de la Iglesia en el proceso posterior, antes bien, le concedieron autoridad para adelantar iniciativas de reconciliación. Ello tiene una directa relación con la coordinación de ambas fases: mientras que la primera está bajo la batuta de los grupos enfrentados, bajo la discreta coordinación de quienes ejercen como mediadores, en la fase de post-conflicto son los diversos actores políticos de la sociedad civil quienes protagonizan y lideran iniciativas que pacifiquen y busquen reconciliar a partir de los principios de verdad, justicia y reparación. La calidad de involucramiento en el conflicto parece reforzar la autoridad para participar en el proceso, e indudablemente, a ello se suma la legitimidad que su histórico prestigio social le brinda, así como su presencia en buena parte de los respectivos territorios nacionales.

El rol dentro del proceso de negociación

Muy ligada a la variable anterior es la que indica cuál ha sido el rol de la institución durante la fase de negociación, ya que la distancia o el nivel de participación en los acuerdos mínimos a los que se llegan pueden marcar una tendencia importante sobre el nivel de participación en las fases posteriores.

Para efectos de nuestra propuesta de investigación, el caso emblemático para considerar esta variable es Perú, donde el papel que jugó la Iglesia, la Conferencia Episcopal del país inca, la Pontificia Universidad Católica de este país y personajes públicamente identificados como católicos, le valió un especial reconocimiento que permite mayor protagonismo, con las consecuencias positivas o negativas que ello puede implicar y que desarrollaremos en mayor detalle dentro del proyecto de investigación.

Este enfoque que podemos denominar propositivo posterior, puesto que le otorga a la Iglesia (junto a otras confesiones arraigadas en los casos colombiano y centroamericanos en general) predomina en el documento de trabajo del Centro de Estudios Americanos & Latinos de American University

(Fuentes 2013: 1–32). Si bien dicha visión no pretende ser una absolución *per se* respecto al papel de la Iglesia en los mencionados conflictos, tampoco puede desconocerse que tras levantarse “exitosamente” de un proceso de negociación externo, las alternativas plausibles para paliar las heridas físicas y psicológicas requieren acciones concretas, en lo posible de actores con experiencia en la materia.

El mencionado trabajo del CLALS tiene además un valor adicional que resulta innegable: no sólo enumera una serie de iniciativas, sino que, a partir del trabajo de talleres que articula el relato, aborda preguntas fundamentales que son necesarias para comprender los motivos y estrategias de la Iglesia para actuar. Un claro ejemplo de esta labor es el desarrollo de la pregunta ¿Qué motiva a las iglesias a actuar? (Fuentes 2013: 10–14).

Consideraciones finales

La presente investigación es una propuesta por el autor suscrito como Director del Grupo de Investigación y Proyección Social “ANDRÉS BELLO” dentro de la Convocatoria para financiar proyectos de Investigación de Mediana Cuantía, proferida por la Vicerrectoría de Investigaciones y Proyección Social de la Universidad Surcolombiana (Colombia) para ejecutarse entre los meses de agosto de 2016 y julio de 2017, a partir de la hipótesis, variables, factores y metodología, presentados en el presente artículo y a partir de investigaciones primarias desarrolladas al interior de la mencionada universidad estatal colombiana.

En cuanto a la metodología, vale mencionar que estamos frente a una investigación cualitativa de método de análisis comparado a partir de los casos mencionados, que se estructurará en tres fases que incluyen: una recolección bibliográfica amplia, académica y periodística que genere un mapa previo del rol de la institución en el contexto tempo-espacial de cada uno de los conflictos; y dos fases más que implican un trabajo de campo propiamente hablando, estructurado a partir de documentos, en lo posible fuentes directas que nos indiquen el papel que representó en cada una de las fases de los conflictos en estudio, para culminar con testimonios de protagonistas directos que puedan aportarnos una visión de construcción de memoria que podamos contrarrestar con el material recogido en las fases 1 y 2 del proyecto.

Es menester mencionar que, comprometidos con la paz latinoamericana, pero desde una visión que sea respaldada por la ciencia, la objetividad y la verdad, sin hacer apología de una investigación panfletaria o comprometida con una ideología o una causa, esperamos que los resultados de esta propuesta de investigación no se agoten en una publicación, sino en una propuesta de experiencias que coopere a la paz, no solo colombiana, sino en general de la región latinoamericana. Los resultados de dicha investigación serán difundidos en publicaciones académicas de reconocimiento, pudiendo ser una de ellas, la presente publicación en ediciones futuras.

Conclusiones

A partir de lo anterior, podemos extraer las siguientes conclusiones.

Para la ciencia política, resulta especialmente importante y valioso el estudio del papel de los diferentes actores políticos con relevancia dentro de la sociedad, frente a procesos de conflictividad y la superación de los mismos. Entender el rol que juegan y pueden jugar dichos actores favorece el desarrollo de estrategias sólidas de institucionalización. Con base en lo dicho, el papel de la Iglesia católica, por su prestigio social, por su peso histórico y por el contexto de cada una de las situaciones nacionales latinoamericanas, es un caso emblemático para el análisis.

Adicional a ello, hay una pertinencia social en el contexto histórico actual latinoamericano y es el caso colombiano: desde 2012 se viene desarrollando con escenarios en Oslo y La Habana una serie de diálogos entre la guerrilla de las FARC y el gobierno colombiano. Se espera que en los próximos meses se inicien similares acciones de negociación con la guerrilla del ELN, poniendo fin a una etapa de más de medio siglo de violencia, muerte y atraso, siendo uno de los conflictos más arraigados en el contexto latinoamericano.

Considerando lo anterior, y frente al diseño de la presente propuesta hemos optado por método de investigación a partir de la técnica de estudio de casos comparados, permitiendo que, al ser asimilables múltiples procesos históricos de los países latinoamericanos, la experiencia de otros procesos de conflicto y pacificación generen insumos, elementos al análisis y propuestas para el caso actual: en ese sentido, se estudiarán los conflictos de Argentina (1974–1983), El Salvador (1970–1992), Perú (1980–2001) y, lógicamente, el caso colombiano, haciendo especial referencia a los procesos de negociación fallidos de los 90, el de 1998–2001, y, como lo habíamos mencionado, las respectivas referencias al proceso actual con las FARC.

Existen una serie de variables a considerar que pueden influir de manera determinante en las particularidades que cada caso presenta. Dichas variables generan un innegable aporte al método investigativo. A título meramente indicativo, y sin cerrar la puerta a que puedan aparecer más durante el mismo desarrollo de la investigación, podemos mencionar las siguientes: (i) la articulación entre la Santa Sede y los diferentes estamentos eclesiales locales, como diócesis, comunidades religiosas o nunciaturas; (ii) la política exterior trazada desde Roma en directa relación con cada uno de los conflictos y los periodos en estudio, entendida como una realidad dinámica y adaptada a variables menores; (iii) la percepción de identificación con el rol de víctima o victimario, lo cual podría conllevar una pérdida de legitimidad en el mismo proceso de negociación; o (iv) el grado de mediación que la institución – en este caso, lógicamente, la Iglesia – tenga en el proceso de negociación, lo cual otorgaría legitimidad para un mayor protagonismo en la fase siguiente, la del post-acuerdo.

El presente artículo refleja los parámetros teóricos sobre los cuales se ha desarrollado una propuesta de investigación a ejecutarse en el periodo comprendido entre agosto de 2016 y julio de 2017. Consideramos, sin embargo,

especialmente importante construir una propuesta argumentada desde lo científico, para darle mayor relevancia a los aportes teóricos y prácticos que los resultados de dicha propuesta pueden tener frente a situaciones concretas, como el fortalecimiento de los estudios en la línea de religión y política en América Latina, pero además como un aporte real de insumos al caso colombiano en su actual proceso de paz.

Bibliografía

Cardenal R. (1995), *Iglesia y proceso de paz: el caso de El Salvador*, “Nueva Sociedad”, no 136, pp. 156–163.

Carriquiry Lecour G. (2011), *El bicentenario de la independencia de los países latinoamericanos*, Editorial Encuentro, Madrid.

Comisión de la Verdad y la Reconciliación- República del Perú (2003), *Informe Final*, Lima, disponible en: <http://www.cverdad.org.pe/ifinal/index.php>, fecha de consulta: 20.10.2015.

Comisión Nacional de Desaparecidos, CONADEP (1984), *Nunca Más*, Buenos Aires, disponible en: <http://www.desaparecidos.org/nuncamas/web/investig/articulo/nuncamas/nmas0001.htm>, fecha de consulta: 21.10.2015.

Donado García W. E. (2013), *El papel de la Iglesia en el pos-conflicto*, Miqueas Global 6, Lima, pp. 1–13, disponible en: http://www.micahnetwork.org/sites/default/files/doc/page/el_papel_de_la_iglesia_en_el_postconflicto_donado_3.pdf, fecha de consulta: 11.02.2013.

Esquivel J. C. (2000), *Iglesia católica, política y sociedad: un estudio de las relaciones entre la élite eclesial argentina, el Estado y la sociedad en perspectiva histórica*, en: publicación informe final del concurso: Democracia, derechos sociales y equidad; y Estado, Política y conflictos sociales. Programa Regional de Becas CLACSO, Buenos Aires, disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20110112035544/esquivel.pdf>, fecha de consulta: 31.01.2016.

Fuentes Dary C. (2013), *Las Iglesias ante las violencias en Latinoamérica. Modelos y experiencias de paz en contextos de conflicto y violencia*, en: CLALS Working Paper Series, no 3, Center for Latin American and Latino Studies, Washington, pp. 1–32, disponible en: http://www.american.edu/clals/upload/CLALS-Working-Paper_Iglesia-y-violencia.pdf, fecha de consulta: 22.02.2016.

Gobierno Nacional, República de Colombia (2013), *Alocución presidencial*, Bogotá, 20 de diciembre.

González J. C. (2007), *Isabel Perón: intimidades de un gobierno*, Editorial El Ateneo, Buenos Aires.

Gutiérrez Avelar H. G. (2007), *El papel de la Iglesia católica en la guerra civil salvadoreña reflejada en las homilias y cartas pastorales de Monseñor Oscar Arnulfo Romero y su reflejo en testimonios de guerra del municipio Las Vueltas (Chalatenango)*, monografía para optar por el título de Licenciada en Letras, Universidad de El Salvador, San Salvador.

Márquez Fariñas J. M. (2011), *La Iglesia católica de cara a los cambios en América Latina*, “Revista de la Biblioteca Nacional José Martí”, no 2, La Habana, pp. 80–97.

Mignone E. F. (1986), *Iglesia y dictadura: la experiencia argentina*, “Nueva Sociedad”, no 82, Buenos Aires, pp. 121–128.

Obregón M. (2007), *La Iglesia argentina durante la última dictadura militar. El terror desplegado sobre el campo católico (1976–1983)*, en: *Historizar el pasado vivo en América Latina*, A. Pérotin-

Dossier
América Latina:
política y religión

Dumon ed., Universidad Alberto Hurtado, Santiago de Chile, disponible en: http://etica.uahurtado.cl/historizarelpasadovivo/es_contenido.php, fecha de consulta: 31.01.2016.

Romero C. (1995), *Iglesia y sociedad en el Perú: mirando hacia el siglo XXI*, en: *El Perú frente al siglo XXI*, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, disponible en: <http://files.pucp.edu.pe/departamento/economia/LDE-1995-01-15.pdf>, fecha de consulta: 21.11.2016.

Santa Sede, Secretaría de Estado (2014), *Anuario Pontificio Estadístico*, Roma.

Siglas

CEC	Conferencia Episcopal Colombiana
ELN	Ejército de Liberación Nacional
EPR	Ejército Revolucionario del Pueblo
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
PUCP	Pontificia Universidad Católica del Perú

El concepto de laicidad en el contexto de cambios constitucionales recientes en materia de religión y política en México

The concept of secularity in the context of recent constitutional changes in the matter of religion and politics in Mexico

Marta Wójtowicz-Wcisło

INSTITUTO DE ESTUDIOS IBÉRICOS E IBEROAMERICANOS,
UNIVERSIDAD DE VARSOVIA, POLONIA

✉ marta.noj@gmail.com

RESUMEN

En el artículo se presentan distintos conceptos de laicidad desarrollados desde México en el contexto de los últimos cambios constitucionales en materia de relación entre política y religión: la modificación al artículo 40 que establece el carácter laico del Estado y al artículo 24 que amplía el contenido del derecho a libertad religiosa. Con base en la discusión de estas reformas, se enfocan posturas de actores principales acerca del problema de laicidad y límites de la libertad religiosa.

PALABRAS CLAVE: *laicidad, Estado laico, política y religión, libertad religiosa, relaciones Estado-Iglesia.*

ABSTRACT

The article focuses on the positions of the main actors concerning the problem of secularity and the limits of freedom of religion in the context of constitutional changes that have been approved recently in México, such as the: modification of the article 40 that establishes explicitly a secular character of the Mexican State and the modification of the article 24 that broadens freedom of religion.

KEYWORDS: *secularity, secular state, politics and religion, freedom of religion, church-state relations.*

Introducción

El tema de relaciones Estado-Iglesia(s) en México es de especial importancia. La Iglesia católica ha desempeñado un papel preponderante en la vida socio-

política a partir de la época colonial, permaneciendo como la institución más significativa en el periodo de la independencia, ante un Estado incipiente. Las relaciones Estado-Iglesia(s), especialmente arduas y tormentosas en este país, han sido objeto de numerosos estudios.

El tema de interferencia de la esfera religiosa y política de por sí tiene un significado eminente, ya que atañe a múltiples, si no a todas, cuestiones sociales, si consideramos que es precisamente por medio de la religión y la política por las que se pretende regular la conducta del ser humano, en sus dimensiones vitales. Los últimos cambios constitucionales en la esfera de religión y política en México, a saber, la modificación al artículo 40, aprobada en 2012, que establece el carácter laico de la República, y al artículo 24 que amplía el contenido del derecho a libertad religiosa, aprobada en 2013, han sido estudiadas por los académicos en México. El resultado de estos esfuerzos se presenta en gran medida en el trabajo colectivo titulado *La República laica y sus libertades. Las reformas a los artículos 24 y 40 constitucionales*, con *Estudio introductorio* de Roberto J. Blancarte, que plantea el problema del significado y el alcance de la República laica desde la perspectiva de derechos humanos.

El objetivo del presente artículo es exponer distintos conceptos de laicidad desarrollados desde México, con base en el discurso político de principales actores, en el contexto de los cambios constitucionales mencionados. Se quiere demostrar que el sentido de laicidad que prevaleció como efecto de las reformas se mantiene compatible con la tradición político-jurídica mexicana, cultivada sobre todo a partir de la mitad del siglo XIX, de separar estrictamente la esfera religiosa y política, rechazando las pretensiones de la Iglesia católica del reconocimiento de la identidad católica del pueblo mexicano.

En la primera parte del artículo se da cuenta de la evolución del modelo de relaciones Estado-Iglesia(s) en México, para pasar a la discusión de reformas recientes con base en debates de congresistas, enfocándose en las posturas de los partidos principales (Partido de la Revolución Institucional, PRI; Partido de Acción Nacional, PAN; Partido de la Revolución Democrática, PRD y Partido del Trabajo, PT) acerca del problema de laicidad y límites de la libertad religiosa. Se examina también la posición de la Iglesia católica en dichas cuestiones, así como la posición de los críticos a la reforma del art. 24. En la última parte se presentan conclusiones.

Las relaciones Estado-Iglesia en México

En el curso de la Guerra de la Reforma (1857–1861) en México se asentaron las bases del Estado laico, que restringiría la esfera político-social de la influencia de creencias religiosas. Los gobiernos revolucionarios del siglo XX intentaron suprimir la hegemonía de la Iglesia católica y luego impedir su funcionamiento en todas las esferas de la vida. Sin embargo, tras la Guerra Cristera tuvieron que pactar con el Vaticano un *modus vivendi*, de acuerdo

con el cual leyes anticatólicas se ejercían con más benevolencia o devenían letra muerta. La Iglesia católica se hacía cada vez más presente y activa en la vida política, llegando a superar el *modus vivendi* en los años 1980. Por un lado, el Episcopado apoyaba a los gobiernos civiles en materias que concordaban con la doctrina católica y contenía corrientes de contestación que buscaban un cambio radical; por el otro, criticaba políticas contrarias a la doctrina, denunciaba fraudes, demandaba cambios democráticos, saneamiento de la vida política y estimulaba al electorado. El cambio del modelo jurídico de relaciones Estado-Iglesias en México en los años 1991–1992 reconfiguró el marco jurídico mexicano de acuerdo con exigencias del derecho internacional y estándares de la democracia liberal. Este cambio comprendió la supresión de más importantes limitaciones a la libertad religiosa y libertad de asociaciones, creación de la figura jurídica de la asociación religiosa y legalización de estas asociaciones, concediéndoseles el derecho a poseer bienes para su objeto, llevar a cabo la actividad educativa y de beneficencia.¹

El modelo de relación entre política y religión, surgido de las reformas mencionadas, comprendía la libertad de profesar y practicar religión siempre que no se incurriese en un delito o falta penados por la ley (art. 24 de la Constitución). Su base era „principio histórico de la separación del Estado y las iglesias“, por lo cual el Congreso no podía dictar leyes que establecieran o prohibieran religión alguna. Se mantenían, sin embargo, algunas limitaciones para impedir interferencias entre religión y política, como la educación pública laica impartida por el Estado; se excluía a los ministros religiosos del desempeño de cargos públicos y asociaciones con fines políticos, además, no podían realizar proselitismo político, oponerse a las leyes o instituciones del país o agravar símbolos patrios en reuniones públicas. Quedaba prohibida la formación de agrupaciones políticas cuyo título se relacione con alguna confesión religiosa. Las reuniones de carácter político no podían celebrarse en los templos (art. 3 y 130 de la Constitución). Además, las autoridades federales, estatales y municipales no podían asistir con carácter oficial a ningún acto religioso de culto público (art. 25 de la Ley De Asociaciones Religiosas y Culto Público).

A pesar de la existencia de restricciones explícitas arriba mencionadas, no se evitaron las interferencias entre la esfera religiosa y política. Los presidentes del PAN – Vicente Fox (2000–2006) y Felipe Calderón Hinojosa (2006–2012) – transgredían el principio de separación Estado-Iglesia, recurriendo a símbolos religiosos, participando en ceremonias religiosas en carácter oficial y refiriéndose a creencias religiosas en su discurso. Las acciones de Fox se limitaban a gestos teatrales, ya que no cumplió con las promesas de eliminar restricciones a la libertad de la Iglesia católica. Calderón, cuyo fin político con-

¹ La evolución del modelo de relaciones Estado-Iglesia católica en México ha sido objeto de mi tesis doctoral. Los resultados de la investigación se presentan en el libro *Dwie władze. Studium z dziejów relacji państwo-Kościół w Meksyku*.

sistió en la lucha contra el crimen organizado, se abrió a colaboración con la Iglesia en materia de promoción de valores cristianos; su gabinete fue declarado como “confesional” y sujeto a la jerarquía católica. En el PAN la “fracción doctrinaria” llevó a la armonización del programa del partido con la doctrina católica en marcos de defensa de la vida y la familia. Por otro lado, los obispos se expresaban en cuestiones relacionadas con la pobreza y desigualdad, la consolidación de la democracia, el problema del crimen organizado y alzaban protestas contra iniciativas consideradas como ataques a la vida y la familia, como despenalización del aborto y legalización de matrimonios de personas del mismo sexo en el Distrito Federal. Las manifestaciones de obispos concernientes a políticas públicas también fueron consideradas como contrarias a las leyes y laicismo del Estado. No cabe duda de que fueron las reformas legislativas aprobadas en el Distrito Federal – entre las que la más importante era la despenalización del aborto en 2007 – las que crearon un ambiente que propició la iniciativa en materia de laicidad.²

Reforma al artículo 40: establecimiento del Estado laico

En reacción a actividades consideradas amenazantes a la laicidad del Estado, numerosas iniciativas del reconocimiento explícito del principio de laicidad en la Constitución fueron presentadas por diputados de diversos partidos y grupos parlamentarios (PRI, PRD, PT, Convergencia, Alternativa, Nueva Alianza) a partir del año 2006.³ El dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, presentado en la Cámara de Diputados el día 11 de febrero de 2010, favorecía el objetivo de las iniciativas. La Comisión argumentaba que la reforma confirmaría el rumbo planteado por los liberales en el siglo XIX y constituía „una fórmula eficaz para la convivencia de la pluralidad, la convivencia entre religiones mayoritarias y minoritarias, y para evitar que las creencias de unos cuantos se hicieran dominantes a través de la fuerza del Estado y no de las del convencimiento y la persuasión legítima“.⁴ Se subrayaba que el establecimiento de la laicidad era necesario para asegurar el respeto a la pluralidad de expresiones, cultural y religiosa, lográndose con ello un clima de paz

² Sobre el contexto previo a la reforma, la controversia acerca de despenalización del aborto en el Distrito Federal y penalización del aborto en varios estados, véase: Salazar Ugarte P. (et al.) (2015), *La República laica y sus libertades. Las reformas a los artículos 24 y 40 constitucionales*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Cultura Laica, no 4, UNAM, México, pp. 3–8.

³ Hay que subrayar que en la confección de la reforma intervinieron diversos actores políticos y sociales. La Cámara de Diputados organizó reuniones para conocer opiniones de académicos, como Roberto Blancarte, de organizaciones de sociedad civil, como Católicas por Derecho a Decidir, el Foro Intereclesiástico Mexicano y el Grupo de Información y Reproducción Elegida (Salazar *et al.* 2015: 8).

⁴ Todas las citas de los dictámenes de las Comisiones y de los debates parlamentarios provienen de los decretos de reforma respectivos, indicados en la Bibliografía.

y tolerancia. La consolidación del principio de laicidad en el orden jurídico mexicano era considerada como una condición de la ética que debía regir la vida pública y como la mejor forma de cristalizar los derechos de libre elección de una religión o convicciones evitando que “los valores o intereses religiosos se erijan en parámetros para medir la legitimidad o la justicia de las normas y los actos de los poderes públicos, con lo cual se veda cualquier tipo de confusión entre funciones religiosas y funciones estatales, de ahí que los debates que se susciten de los órganos del Estado deban prevalecer siempre como guía de las discusiones el principio de laicidad”.

En su dictamen la Comisión invocaba palabras del sociólogo Roberto Blancarte quien desarrolla el concepto de laicidad desde México. Es menester resumir en este lugar el pensamiento de Blancarte acerca de la laicidad, ya que, como veremos más adelante, el discurso de representantes de tres partidos – PRI, PRD, PT – se basa en gran medida en sus concepciones. Este autor demuestra que la construcción de un Estado laico que, más allá de separación de los ámbitos político y religioso, establezca una igualdad real y la no discriminación a partir de la autonomía de lo político frente a lo religioso, es un marco jurídico-político ideal para solucionar el problema de la libertad religiosa y combatir la discriminación religiosa. Según Blancarte, en México, como en el caso de los países de la tradición latina, la presencia de una Iglesia con el monopolio de la salvación y una hegemonía en el campo religioso llevó a una situación discriminatoria que sólo empezaría a superarse con la gestación de un Estado moderno cuya soberanía fue fundada en el pueblo y no en el poder divino. Por consiguiente, “el concepto más cercano al de laicidad, es el de soberanía popular o el de la legitimidad constitucional”. La lucha entre el Estado y la Iglesia se entiende aquí en términos de eliminación de la discriminación religiosa. El establecimiento de la libertad religiosa no elimina la discriminación, pero ésta puede superarse gracias al establecimiento de la laicidad cuyos tres elementos fundamentales son: 1) el respeto a la libertad de conciencia; 2) la autonomía del Estado con respecto a las doctrinas y normas religiosas y filosóficas particulares; 3) la igualdad real de todos los seres humanos y la no discriminación directa o indirecta. El Estado laico es el no confesional, que no requiere de la religión como elemento de integración social, que excluye la religión de la esfera pública (Blancarte 2008: 9–13, 27–33).

A la hora de discutir la propuesta del reconocimiento explícito del principio de laicidad en el artículo 40 de la Constitución, que definía la forma del gobierno mexicano, se hicieron manifiestas diferentes maneras de entender el concepto de laicidad. En la discusión sobre el dictamen de la Comisión los representantes del PRI apoyaron la propuesta de la reforma aduciendo que, a pesar del establecimiento de la definición del Estado laico en el artículo 3º de la Ley de Organizaciones Religiosas y Culto Público, “las interferencias del Estado hacia las actividades religiosas y de las actividades religiosas con pretendidas intenciones de participar en los debates públicos habían complicado la relación que, por otro lado, debe ser muy pulcra y muy libre”. La laicidad,

según diputados del PRI, confirmaría la identidad y unidad de los mexicanos y constituía un elemento del constitucionalismo moderno que permitía discusión de las cuestiones de interés de la sociedad contemporánea “sin prejuicios, dogmas o asideros medievales”, llevando al orden jurídico sano.

En la posición del PRD se exponían la diversidad y la pluralidad que caracterizaban a la sociedad mexicana, así como “la capacidad de los individuos para resolver por sí mismos los dilemas éticos”, que implicaban necesidad de la promoción y respeto a la tolerancia, a los valores individuales o colectivos, al laicismo de las instituciones y de los espacios públicos. El PRD defendía “la autonomía moral de los individuos, una ética global de respeto a la diversidad y por la inclusión de todas y todos”, sobre todo de discriminados o excluidos. Se propugnaba el laicismo como rechazo a “los regímenes teocráticos en los que una iglesia controla el poder político”, “los regímenes políticos que se sirven de una religión oficial para legitimarse ideológicamente”, y uso de “las creencias religiosas con fines electorales para apoyar o descalificar adversarios políticos”. En la posición del PRD resonaba con la mayor fuerza la discusión sobre el aborto y los matrimonios homosexuales. La laicidad era considerada como un instrumento importante para la defensa de los derechos de las mujeres en el caso de que se limitaran por razones religiosas, desprendiéndose de ello la libertad de decisión sobre el propio cuerpo y el derecho a decidir en todas las esferas de la vida privada. El PRD acusó a la derecha de haber llevado a cabo contrarreformas de penalización del aborto en las Constituciones locales de más de la mitad de los estados del país, lo que implicaba un retroceso en el ejercicio de los derechos de las mujeres. Acusó también a los funcionarios públicos de nivel federal de haber abandonado la lucha contra la pandemia del VIH/sida y de haber desatendido la salud de los jóvenes “por no entender que las concepciones religiosas no pueden determinar las acciones de salud que lleve a cabo el Estado”. Se puso de relieve que la laicidad plasmada en la Constitución permitiría abordar asuntos – tales como el derecho al aborto, a la salud reproductiva, el papel de la religión en los medios de comunicación y en las instituciones públicas, la censura, la línea entre lo público y lo privado – de manera racional, de conformidad a las circunstancias concretas de los mexicanos y con exclusión de criterios religiosos. Además, reafirmaría la obligación del Estado para velar que la educación respondiera al principio de igualdad, que fuera antidogmática y científica, formando individuos capaces de ejercer su autonomía moral. Se adoptaba la definición de laicidad desarrollada por Blancarte: se trataba de construir un régimen de convivencia social cuyas instituciones políticas estuvieran legitimadas por la soberanía popular y que excluyera a las religiones de la esfera pública para permitir una adopción de quien así lo decidiera en el ámbito personal y particular. Los diputados del PRD denunciaban acciones del presidente Calderón quien, al colocar por delante de las leyes mexicanas las creencias religiosas, ponía en riesgo la cohesión social. Se acusaba al presidente de sostener que el consumo de drogas en el país había aumentado por la falta de rezos (y no por la falta de una polí-

tica pública eficaz); de afirmar equivocadamente que la Constitución incluía explícitamente conceptos que sólo son parte de los edictos de su religión; de confundir “pecado” con “delito”, lo cual amenazaba el Estado laico. Asimismo, en clara alusión a visitas de los presidentes mexicanos en Vaticano, se denunciaba que se habían arrodillado “en frente al jefe de otro Estado” poniendo con ello en riesgo el Estado de derecho. Por consiguiente, se estimaba que la aprobación de la reforma era urgente.

La reforma fue apoyada también por el PT. Sus miembros denunciaban “la presencia de una iglesia católica militante, que por un lado promueve reformas constitucionales y legales en los estados y por otro, se opone a otras reformas” y que quiere apoderarse de las instituciones del Estado. La reforma propuesta se entendía aquí como “reafirmación del principio de la separación entre la iglesia y el Estado” y la laicidad, de acuerdo con las indicaciones de Blancarte, como legitimidad política fundada exclusivamente en la soberanía popular, la defensa y garantía de los derechos humanos y no en la ley divina o la ley eterna. El Estado laico implicaba “el mantenimiento y la defensa de un espacio público secularizado, que debe estar orientado por el interés general”; “la existencia de una moral pública no sustentada en ningún credo o convicción religiosa, sino una moral pública basada en el consenso, en el pluralismo, en la tolerancia de los ciudadanos”; política libre “de cualquier contaminación de carácter religioso o que tenga vínculo con alguna creencia dominante”; “libertad filosófica, libertad de conciencia, libertad para creer o no creer (...), que no se puede imponer a nadie por la fuerza”.

Igualmente que el PRD, el PT y el Grupo Parlamentario de Convergencia denunciaban históricas y recientes intromisiones de la Iglesia católica en los asuntos políticos, que violaban leyes mexicanas y la vida laica en la República. Asimismo, se denunciaba la simpatía de la Iglesia católica a favor del PAN, el uso de la religión con fines políticos y rompimiento del principio de laicidad por altos funcionarios del gobierno, miembros de este partido.

El concepto del Estado laico según diputados del PAN difería significativamente de la posición de otros partidos, acercándose más bien a la posición del Episcopado Mexicano, que se examina a continuación. Se indicaba que la separación de la Iglesia y el Estado estaba históricamente concluida, por lo cual era “inútil e inoportuno intentar revivir querellas decimonónicas” que los mexicanos consideraban superadas. La laicidad, según diputados del PAN, se basaba en dos grandes pilares: autonomía e independencia del poder civil respecto al poder clerical y la libertad de creencia. El Estado laico era aquél que defendía “la separación institucional entre religión y política, manteniendo, en todo momento, la neutralidad del Estado respecto a las demás religiones, así como el respeto a la cultura e idiosincrasia del país en cuestión”. Se subrayaba que muchas naciones, respetando el principio de la laicidad, “no rebajaban la religión al nivel de un hecho intrascendente, meramente privado”, porque “el Estado laico no puede cerrar los ojos ante el fenómeno religioso que se presenta como un hecho cultural, tradicional o mayoritario en una determinada

nación (...). Una laicidad que desconozca el hecho religioso o que descalifique toda referencia procedente de algún principio religioso o filosófico representaría una posición política, rígidamente doctrinaria, totalitaria y abstracta.” Por consiguiente, la neutralidad del Estado no había de traducirse en “una actitud antirreligiosa, un ateísmo político o totalitarismo ideológico”. Citando a Antonio Molina Melia, se indicaba que el Estado laico no hacía suya ninguna religión, ninguna irreligión, incluyendo el ateísmo o filosofía inmanentista, pero al margen de cualquier identidad religiosa, ideológica o confesional, debería proveer un ideal de ciudadanía y bien común. El Estado laico no debería “limitarse a adoptar una benévola tolerancia frente al hecho religioso” sino “establecer un vínculo recíproco y respetuoso sobre en qué construir una comunidad política y solidaria acogiendo a todos los ciudadanos por igual, creyentes o no, para la consecución del bien común.” Se consideraba insano e incompatible con el Estado laico el “negar a ninguna comunidad de creyentes y a quienes les representan legítimamente el derecho a pronunciarse sobre cuestiones de cualquier tipo que están en manos de los legisladores y juristas y que interpelen a sus conciencias.” El Estado que se erigiera “en fuente última de valor” y pretendiera “acallar la voz de sus Iglesias” sería un Estado totalitario. La diversidad de opiniones representaba la libertad de expresión de los ciudadanos, por lo cual no debería considerarse como una ofensa al Estado, sino como un sano pluralismo político. Los únicos límites de la libertad religiosa eran marcados por el respeto a las normas jurídicas vigentes. El PAN apoyaba la reforma, pero con advertencia de que la laicidad imponía al Estado una doble obligación, tanto pasiva como activa. La primera implicaba que el Estado mexicano debía abstenerse de imponer creencias religiosas o restringir las libertades de toda persona; la segunda consistía en expedir las normas que tutelaran en forma eficaz dicha garantía fundamental. Tal sentido de laicidad estaba de acuerdo con compromisos internacionales vinculatorios para México, precisamente con lo establecido en el artículo 12 de la Convención Americana de los Derechos Humanos. El PAN solicitó que esta adición fuera integrada en el dictamen, pero la Cámara de Diputados rechazó esta propuesta.

Resumiendo, el concepto de laicidad propugnado por el PRI, PRD y PT acentuaba la soberanía del pueblo y la deliberación racional basada en ciencia en el proceso de acordar las bases del orden político-social. Aduciendo el respeto y un trato igual a todas las asociaciones religiosas, se las excluía a la vez de la participación en la vida política y espacio público, negando la presencia y la referencia a creencias religiosas en la esfera política. Al contrario, la posición del PAN comprendía que las creencias religiosas y filosóficas fueran aceptadas en el debate público. El Estado debería respetar la identidad religiosa de la nación, tomando en cuenta la representatividad de las asociaciones religiosas y aprovechando su aportación al bien común. La opinión de los creyentes y sus representantes debería ser escuchada por los legisladores en una sociedad plural.

La reforma al artículo 40 que establecía explícitamente el carácter laico del Estado, con la exposición de motivos que la acercaba más bien a la posición

del PRI, PRD y PT, fue aprobada en la Cámara de Diputados por la mayoría de los votantes (con 363 votos en pro; sólo un diputado votó contra la reforma; ocho votos de abstención) el 11 de febrero de 2010. Como acertadamente señalan varios autores (Salazar et al. 2015: 14), la reforma al artículo 40 consolidaba las disposiciones existentes en el ordenamiento político-jurídico, confirmando la tradición liberal mexicana del siglo XIX. Al mismo tiempo, dichas disposiciones se consideraban insuficientes para evitar influencia de la religión en el poder público.

El concepto de laicidad en el contexto de cambios constitucionales recientes en materia de religión y política en México

Marta Wójtowicz-Wcisło

Postura del Episcopado Mexicano

La Arquidiócesis de México criticó la reforma al artículo 40 señalando que el concepto de laicidad tenía en México un sentido negativo y que llevaría como destinatario a la Iglesia católica, en particular y en general. La reforma fue considerada represiva a las Iglesias en lo que tocaba a la libertad de expresión y a los ciudadanos en lo que tocaba a la libertad religiosa, siendo incompatible con la Convención Americana de los Derechos Humanos. El vocero de la Arquidiócesis de México declaró que los ministros de culto no eran interesados en política activa, pero cuando se aprobaban las leyes que afectaban la moral tenían que opinar. Además, consideró que al apoyar la reforma el PAN se situaba como enemigo de la Iglesia.

El Episcopado Mexicano ha propugnado el concepto de “laicidad positiva, abierta”, fundada en autonomía del orden temporal y del orden espiritual, que favorecía “una sana colaboración y un espíritu de responsabilidad compartida”. Los obispos percibían el cambio de época, consistente en cuestionamiento de los grandes referentes de la cultura y de la vida cristiana, que afectaba la valoración del hombre y su relación con Dios, mientras que nuevas expresiones culturales establecían sus criterios de decisión “apoyados a menudo exclusivamente en respuestas científicas parciales y en visiones limitadas de la realidad, en descredito de toda consideración religiosa.” El Episcopado advertía contra el “laicismo radical” que buscaba “eliminar un horizonte trascendente de todo proyecto de futuro, provocando con ello un enorme vacío”, identificándolo como la mayor amenaza a la cultura. El laicismo intolerante que buscaba disminuir libertades y restringir espacios de expresión era enemigo más peligroso del Estado laico y no tenía cabida en una sociedad democrática. Según los obispos, era preciso confirmar un auténtico sentido de laicidad, o sea “reconocer e impulsar el derecho de todos los ciudadanos a vivir, en lo privado y en lo público, conforme a sus convicciones de conciencia en materia religiosa, con entera libertad”. De acuerdo con sus palabras, la “laicidad del Estado” no significa “la promoción de ideologías antirreligiosas o areligiosas, que violan el derecho a la libertad religiosa bajo el pretexto de una supuesta «neutralidad» estatal”, sino debe ser entendida como “la aconfesionalidad basada en el respeto y promoción de la dignidad humana y, por lo tanto, en el reconocimiento

explícito de los derechos humanos, particularmente del derecho a la libertad religiosa.” Ésta se definía como “derecho de la persona que abraza no solo a los creyentes sino aun a los no creyentes en su derecho a vivir con plena libertad las opciones que en conciencia se realizan sobre el significado y el sentido último de la vida. El ejercicio de esta libertad incluye tanto la vida privada como la pública, el testimonio individual y la presencia asociada, con el único límite del respeto al derecho de terceros.” (Conferencia del Episcopado Mexicano 2010: 29–31). Restringir la libertad religiosa al culto o impedir su ejercicio en campos como la educación pública y la participación cívico-política es considerado aquí como contrario a la dignidad humana y Estado democrático. El Estado debe respetar a todas las Iglesias y a los creyentes, “con el único límite que establecen las exigencias de la justicia y del bien común.” Este respeto requiere reconocimiento igualitario de todas Iglesias en cuanto instituciones. Sin embargo, como afirman los obispos, no todas poseen la misma representatividad, ya que su manera y grado de aportación al bien común son distintos, lo cual debería tomarse en cuenta en justicia. Un auténtico Estado de derecho tampoco debe ser indiferente o neutral en cuanto a los valores fundamentales de la persona, la familia y la cultura: “si bien es cierto que un elemento esencial de una sociedad libre y plural es la tolerancia también es cierto que la tolerancia que acepta acríticamente cualquier cosa se vuelve en contra de ella misma. Por lo tanto, es preciso respetar los fundamentos inviolables que permiten que una sociedad plural no se derrumbe. Estos fundamentos no son otros que los derechos y deberes que brotan de la inalienable dignidad humana” (Conferencia del Episcopado Mexicano 2000: 274–282).

Asimismo, los obispos declaraban aceptación de la autonomía del poder religioso y político, a la vez que reconocían la necesidad de colaboración entre ellos y su propio encargo de formar conciencia y fomentar actividad de ciudadanos, así como orientar fundamentos morales de la sociedad de acuerdo con exigencias de la justicia, la dignidad humana y la identidad cristiana de la nación. La laicidad se concebía como el respeto del Estado a la libertad religiosa de los ciudadanos, limitada solamente por el respeto al derecho de terceros. De acuerdo con disposiciones del Concilio Vaticano II, el Episcopado Mexicano reclamó repetidas veces el reconocimiento de plena libertad religiosa⁵ (Corral Martín 2009).

Vale la pena mencionar aquí que en su camino a México el 23 de marzo de 2012, el papa Benedicto XVI dio cuenta de “cierta esquizofrenia” de algunos católicos, que en la esfera individual eran creyentes, pero en la vida pública se-

⁵ Particularmente, entre tareas pendientes con asociaciones religiosas se indicaban: reconocimiento de la objeción de conciencia en el sistema jurídico mexicano; desregulación administrativa en el ámbito de la aplicación de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público; ayuda espiritual en centros de salud, de readaptación social y de asistencia del sector público (sin tantos requisitos como los que se tienen al momento); posibilidad de poseer medios masivos de comunicación; supresión de la disposición legal que limita la asistencia de las autoridades a actos religiosos de culto público.

guían caminos que no correspondían a los valores del Evangelio. El papa insistió en la necesidad de superar esta esquizofrenia a través de la doctrina social de la Iglesia, por educación que incluyera una moral pública, la cual debería ser una moral razonable que pudieran compartir también los no creyentes.

El concepto de laicidad en el contexto de cambios constitucionales recientes en materia de religión y política en México

Marta Wójtowicz-Wcisło

Reforma al artículo 24: ampliación de la libertad religiosa

La segunda reforma constitucional, propuesta en la materia que nos interesa en este artículo, respondía a los reclamos de la Iglesia. La iniciativa del cambio fue presentada por el PRI en marzo de 2010 (o sea un mes después de aprobación de la reforma al artículo 40 por la Cámara de Diputados): se proponía revisar y actualizar el contenido del artículo 24 de la Constitución, por considerarlo incipiente o incompleto, con el fin de ampliar el sentido de la libertad religiosa garantizada en este artículo. El PRI quería ampliar el derecho a la libertad de religión reconocida en el artículo 24, concibiéndolo como „la libertad de tener o adoptar, o no tener ni adoptar, la religión o las creencias de su elección, así como la libertad de manifestar su religión o creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, mediante el culto, la celebración de ritos, las prácticas, la difusión y la enseñanza, siempre que no constituyan una falta o un delito sancionado por la ley“. Preveía también establecer que el Estado respetaría la libertad de los padres para garantizar que los hijos recibieran la educación religiosa de acuerdo con sus convicciones, así como suprimir el inciso que sólo excepcionalmente actos religiosos se celebraban fuera de los templos de acuerdo con la ley reglamentaria.

El PRI argumentaba que el sistema mexicano carecía de precisión de un concepto de Estado laico positivo, limitando la posibilidad de regular adecuadamente la libertad religiosa. En el régimen jurídico mexicano subsistían las disposiciones restrictivas y “anticlericales”, pero sobre todo que infringían el contenido de derechos fundamentales, sin explicación alguna (como ejemplos se indicaban: restricción para difundir actos de culto en medios de comunicación masiva, que exige la previa autorización de la Secretaría de Gobernación, equiparado a una censura previa; restricciones a los derechos fundamentales en términos del artículo 130 de la Constitución). Según el PRI, las restricciones a la libertad religiosa no debían tener más límites que el carácter laico del Estado y deberían quedar superadas con la adopción de un derecho a la libertad religiosa, por implicar lo contrario „una postura «fundamentalista», «anticlerical», o en el mejor de los casos «ideológica» que ubica al Estado en una posición de parcialidad inconveniente para cualquier régimen democrático contemporáneo“. La limitación del derecho se veía también como intromisión que violaba la separación del ámbito estatal y religioso. Ahora bien, la ampliación de la garantía seguiría estándares del „Estado constitucional de derecho democrático”, adoptados por países occidentales. En tal sistema, „el Es-

tado adopta una postura activa para garantizar y hacer efectivo el contenido de los derechos fundamentales y se despoja del ropaje de un Estado neutral o contemplativo, pero debe quedar claro que esa acción jamás implica la restricción del contenido de los derechos. En otros términos, se tiene un Estado imparcial para respetar el contenido de los derechos, pero militante o activo para garantizarlos”.

Es interesante que el concepto de laicidad que emanaba de la iniciativa del PRI hasta cierto punto contradijera la posición que este partido había defendido en la discusión de la reforma del artículo 40 y concordase con las tesis propugnadas por el PAN, particularmente, con el concepto de doble obligación – pasiva y activa – del Estado laico. El PRI indicaba que el hecho de incorporarse y garantizarse el derecho humano de la libertad religiosa, sin limitación de ninguna índole, armonizaría derecho mexicano con pactos internacionales de los que México era parte y continuaría el camino trazado en 1992, ya que la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público de 1992 comprendía no sólo la libertad de practicar el culto, sino también la libertad de manifestar las ideas religiosas y la de asociarse o unirse pacíficamente con fines religiosos. Quien debería beneficiarse de la reforma, como afirmaba el PRI, eran las personas y no las jerarquías de las Iglesias. Con la reforma el concepto de Estado laico en sentido positivo quedaría ligado en forma indisoluble con el derecho de libertad religiosa.

La propuesta del PRI recibió aprobación de la Comisión de Puntos Constitucionales que sometió su dictamen a la discusión de diputados el 15 de diciembre de 2011. La Comisión subrayaba la necesidad de armonizar el derecho mexicano con los estándares del derecho internacional. Además, ponía de relieve que todo Estado laico, por su carácter de imparcialidad, debería reconocer la libertad religiosa, pues no hacerlo revelaría la actitud de un Estado anticlerical que lo alejaría de su laicidad: „El Estado laico no ignora ni desprecia la religiosidad del pueblo manifestada en la diversidad de creencias, antes bien la asume como un hecho social o cultural que toma en cuenta al momento de legislar o gobernar, para que la norma tenga eficacia”. La Comisión indicó que, a la luz del artículo revisado, se requeriría también la revisión de los artículos 3, 5, 27 y 130, así como de leyes secundarias. Sin embargo, la Comisión convino que, por el momento, sólo existían condiciones para concretar la reforma al artículo 24 de la Constitución que debería establecer derecho a la libertad de conciencia y de religión, incluyendo el derecho de practicar, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, siempre que no constituyeran un delito o falta sancionada por la ley. Hay que subrayar que no se apoyó la adición propuesta por el PRI en cuanto a la libertad de manifestar la religión mediante difusión y enseñanza; ni tampoco en cuanto al respeto a la libertad de los padres para garantizar que los hijos recibieran la educación religiosa. Es importante también que la Comisión decidiera hacer al texto del artículo 24 la siguiente adición: „nadie podrá utilizar los

actos públicos de expresión de esta libertad con fines políticos, de proselitismo o de propaganda política“.

El debate sobre el dictamen careció de fondo y se centró en cuestiones procedimentales, al contrario que en el caso de la reforma al art. 40. En el curso del debate los diputados del PT y PRD alegaban que la reforma constituía un regalo de Enrique Peña Nieto (entonces candidato presidencial del PRI), PRI y PAN para la Iglesia, relacionado con el proceso electoral (elecciones presidenciales en julio de 2012) y visita del papa Benedicto XVI en México (planeada para el marzo de 2012), y que su objetivo era el aumento del poder de la Iglesia católica, con detrimento de laicidad del Estado. La reforma fue calificada como de coyuntura y con un propósito político electoral evidentemente claro. Se indicaba que el PRI traicionó sus principios históricos. Además, algunos miembros del PRD denunciaban violaciones en el procedimiento y se preocupaban de la presión inusitada, indicando que una reforma tan importante no debería aprobarse en un solo día, el último de aquel período de sesiones, sin consultas sociales. Sin embargo, la reforma al artículo 24 de la Constitución de acuerdo con el dictamen de la Comisión fue aprobada por la Cámara de Diputados el mismo día 15 de diciembre de 2011 (con 199 votos de la mayoría representada por el PAN y el PRI, 58 en contra y tres de abstención).

Protesta contra la reforma al artículo 24

La reforma al art. 24 suscitó una polémica que no acompañó a la reforma al art. 40. Diversas organizaciones civiles (algunas, como Foro Cívico México Laico, surgidas coyunturalmente) y religiosas, así como funcionarios públicos y académicos manifestaron su preocupación por falta de transparencia en el proceso de elaboración y aprobación de la reforma, rechazando el contenido de la misma y exigiendo su rechazo por el Senado, por medio de marchas multitudinarias y firmas de protestas, entre otras acciones.

Se alegaba que la modificación propuesta era un regalo de la clase política para congraciarse con el papa, vulneraba el Estado laico y las libertades de los mexicanos, y privilegiaba a la Iglesia católica. Principalmente, se advertía que la reforma posibilitaría enseñanza religiosa en las escuelas públicas y posesión de medios de comunicación masiva por asociaciones religiosas, pero también que gracias a ella se quería lograr cargos de elección popular para sacerdotes y abrirles posibilidad de intervenciones políticas. Los críticos señalaron que la reforma al art. 40, aprobada hacía dos años, debería ser avalada antes en el Senado.⁶ Es interesante que las voces de protesta se concentraran en temas de enseñanza religiosa y medios de comunicación, a pesar de que el párrafo de la iniciativa original que hacía referencia a la educación religiosa, así como

⁶ Véase por ejemplo: „Excelsior” de 26.08.2012, „Animal Político” de 25.03.2012, “Proceso” de 27.01.2012 y 14.01.2013, “La Jornada” de 03.07.2013.

el fragmento sobre ejercicio de libertad por medio de difusión y enseñanza fueron retirados por la Comisión.

En la protesta contra la reforma alzaron su voz Iglesias evangélicas entre las que destacó la Luz del Mundo que, de acuerdo con palabras de Bernardo Barranco, “mostró verdadero «músculo», movilizandose en las calles a sus seguidores y no seguidores, y adentrándose en toda instancia académica y política posible” (“Excelsior” 07.03.2016). La Luz del Mundo emitió una opinión en la que señalaba que el trasfondo de la reforma “consiste en la *manipulación* de la noción de *libertad religiosa*”, porque se abandonaba su comprensión como derecho humano; con ello la Iglesia católica buscaba “resucitar antiguos privilegios”: instrucción religiosa en las escuelas públicas; participación del clero en política electoral; instalación de capellanías en el Ejército y la Marina; subsidio estatal para sueldos de los ministros de culto, además de la posesión y control de medios de comunicación electrónicos, entre otros.” Según la Luz del Mundo, el propósito de la reforma era el desmantelamiento del Estado laico con el cambio de sentido de la libertad religiosa, ya que la Comisión de Puntos Constitucionales en su dictamen anticipaba una revisión de los artículos 3, 5, 27 y 130 de la Constitución. Se advertía contra la cancelación de la educación laica, indicando que la Comisión reconocía la posibilidad de educación religiosa en las escuelas públicas; en opinión contraria de la Luz del Mundo, la libertad religiosa bien entendida no obligaba al Estado a fungir como catequista o instructor al servicio de una determinada confesión”. Se protestaba también contra el reconocimiento por parte de la Comisión del derecho a la comunicación de las convicciones religiosas mediante la utilización de medios de comunicación social. La Luz del Mundo exigía establecimiento de la laicidad del Estado considerando que sólo en sus marcos era posible la libertad religiosa y se rechazaba el uso de ésta como fundamento de privilegios (La Luz del Mundo 2011).

La oposición y movilización social contra la reforma se mantuvo durante todo el proceso de aprobación e incluso después.⁷ Hay que poner de relieve que el proceso de aprobación por los congresos fue en este caso más largo de lo habitual y que seis estados rechazaron la reforma. Como indica Barranco, las principales reticencias para aprobarla en las diferentes entidades emanaron del propio PRI, de sus corrientes liberales y masónicas (“La Jornada” 03.07.2013).

⁷ En contexto de protesta contra la reforma en la Universidad Nacional Autónoma de México, en enero de 2013, se creó la Cátedra extraordinaria „Benito Juárez” cuya finalidad primordial es “fomentar el estudio y la difusión de la laicidad en México”. Véase la página de la Cátedra: <http://catedra-laicidad.unam.mx>. Vale la pena hacer mención del hecho que en julio de 2013 el exdiputado priista, Manuel Jiménez Guzmán, informó la prensa sobre creación de Laica Internacional México, una nueva organización masónica cuyo objetivo sería promover la “cultura de la laicidad” ante los embates de la jerarquía católica. Véase: R. Vera, *Surge nueva organización masónica: busca enfrenar al clero*, <http://www.proceso.com.mx/348456/surge-nueva-organizacion-masonica-busca-enfrenar-al-clero>.

Aprobación por el Senado

El concepto de laicidad en el contexto de cambios constitucionales recientes en materia de religión y política en México

Marta Wójtowicz-Wcisło

Es interesante que ambas reformas analizadas en este artículo fueran discutidas en el Senado el mismo día 28 de marzo de 2012 (la del artículo 24 tres meses después de haber sido aprobada en la Cámara de Diputados y la del artículo 40 después de casi dos años de haber recibido esta aprobación – el hecho que la oposición calificó como “rescatarlo de la congeladora”). Veamos algunos argumentos expuestos en el curso de los debates en el Senado.

En el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos del Senado acerca de la reforma al artículo 40, se mantuvieron los motivos aducidos por la Comisión dictaminadora de la Cámara de Diputados. Es interesante ver que la posición del PRI en la discusión en el Senado se precisaba esta vez acentuando la neutralidad del Estado (o su obligación pasiva) en materia de confesiones religiosas y de convicciones éticas, filosóficas e ideológicas de las personas: el Estado no debe imponer el cumplimiento coactivo de una norma moral o de una forma de pensar, ni sancionar o disuadir a nadie en cuanto a ese tipo de creencias y de convicciones. Como ejemplo de incumplimiento del principio de laicidad se indicaba que a Joseph Ratzinger se le hubiera dado recepción de Jefe de Estado y que el Presidente de la República hubiera participado en actos de culto en público. Se subrayaba a la vez que el objetivo de la pugna por laicidad era “mantener una convicción firme en la defensa del conocimiento científico y del respeto a quienes no profesan religión alguna”. La reforma fue aprobada por 97 votos en pro, 3 en contra y uno de abstención.

Ahora bien, las Comisiones del Senado en su dictamen acerca de la reforma del artículo 24 se inclinaban por el criterio de “hacer posible la convivencia de todas las ideologías posibles”, sin dar preferencia a ninguna. Asimismo, se indicaba que los límites del derecho quedaban marcados con la previsión de que los actos públicos de expresión de la libertad religiosa no se utilizaran con fines políticos, para evitar intentos de influir en la conciencia de las personas con el fin de cambiar sus preferencias políticas o capitalizar políticamente la realización de actos religiosos.

Es muy importante que la Comisión del Senado no estaba de acuerdo con la resolución de la Comisión de la Cámara de Diputados, que la reforma del artículo 24 requiriera revisión de otros artículos constitucionales y leyes secundarias; por el contrario, éstos se deberían mantener incólumes por considerarlos principios fundamentales del derecho mexicano. De este modo, se quería confirmar el carácter imparcial y neutral del Estado en la materia de religión, rechazando posibilidad de consentimientos a favor de asociación religiosa alguna.

Nuevamente, fueron diputados del PRD quienes protestaron contra la reforma con la mayor fuerza, aduciendo tres argumentos principales: la inexistente necesidad de la reforma al cuerpo normativo constitucional (porque el texto existente reconocía la libertad religiosa); la falta del interés social y res-

paldo ciudadano; e indebido y atropellado proceso legislativo. La ampliación explícita del contenido del derecho – según el PRD – provocaría enfrentamientos indebidos relacionados con el objeto de conciencia. Además, se alegaba que la reforma propuesta abriría puertas a concesiones a favor de la Iglesia mayoritaria. La reforma fue aprobada por 72 votos en pro y 35 votos en contra.

Conclusiones

Podría considerarse que, al someter a la discusión del Senado las dos reformas el mismo día, se quisiera satisfacer o conciliar distintos modos de concebir la laicidad, existentes en México, o bien, de acuerdo con la acepción del PAN, reconocer la doble obligación del Estado laico. Sin embargo, más bien parece válida la constatación de que prevaleció la obligación pasiva (o negativa) del Estado laico como tal, y que el Legislador o Soberano confirmó la tradición jurídica mexicana en el ámbito de relación entre religión y política, de excluir la esfera política de influencia de creencias religiosas. Como hemos visto, la reforma que establece explícitamente el carácter laico de la República surgió a iniciativa de diversos partidos, fue apoyada por la mayoría abrumadora en el Congreso y no resultó en la protesta de ciudadanos, pero sí de la Iglesia católica que dio cuenta del sentido negativo del concepto de laicidad en México. Al contrario, la propuesta de ampliar la libertad religiosa engendró la intensa protesta, resultando en una reforma que podría calificarse como insignificante. Por un lado – y de acuerdo con postulados de los jefes de la Iglesia católica, del reconocimiento de plena libertad religiosa que abarque la esfera pública – se reconoció la libertad de ejercer actos de culto en público. Sin embargo, como hemos demostrado, el reconocimiento de la libertad religiosa quedaba limitado, ya que el Legislador no consintió en reconocer la libertad de manifestar la religión mediante difusión o enseñanza. Además, se restringió la libertad de la manifestación de creencias religiosas del contexto político, confirmando asimismo la tradición jurídica mexicana. Esta última restricción demuestra perfectamente la importancia de las interferencias política-religión en México y refleja el mantenimiento de la tendencia de separar la esfera política y religiosa, contra el sentido del laicismo abierto, contra la posición del PAN y de la Iglesia católica.

Bibliografía

Aranda E., *Sacrofobia... contra el 24*, 26.08.2012, “Excelsior”, disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/opinion/2012/08/26/enrique-aranda/855562>, fecha de consulta: 22.08.2016.

Barranco B., *La reforma al 24 constitucional, una vergüenza*, 03.07.2013, “La Jornada”, disponible: <http://www.jornada.unam.mx/2013/07/03/opinion/021a1pol>, fecha de consulta: 22.08.2016.

Barranco B., “*República laica en riesgo*”; *Barranco advierte revancha del clero*, 07.03.2016, “Excelsior”, <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/03/07/1079296>, consulta: 20.07.2016.

Blancarte R. (2008), *Libertad religiosa, estado laico y no discriminación*, Cuadernos de la igualdad 9, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, México DF.

Conferencia del Episcopado Mexicano, Carta pastoral *Del encuentro con Jesucristo a la solidaridad con todos*, 25.03.2000, disponible en: http://www.vicariadepastoral.org.mx/6_cem/encuentro_jesucristo/encuentro_jesucristo_contenido.htm, fecha de consulta: 19.07.2016.

Conferencia del Episcopado Mexicano, Carta pastoral *Conmemorar Nuestra Historia desde la Fe, para Comprometernos Hoy con Nuestra Patria*, 01.10.2010, disponible en: http://www.vicariadepastoral.org.mx/assets/carta_pastoral_bicentenario.pdf, fecha de consulta: 19.07.2016.

Corral Martín M., *Las Asociaciones Religiosas y su participación en la sociedad mexicana*, 14.08.2009, disponible en: <http://www.caritasmexicana.org/comunicacion/noticias/211-las-asociaciones-religiosas-y-su-participacion-en-la-sociedad-mexicana>, fecha de consulta: 19.07.2016.

Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos, texto vigente, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>, fecha de consulta: 25.07.2016.

Denuncian en la UNAM embestida del clero contra el Estado laico, 14.01.2013, “Proceso”, disponible en: <http://www.proceso.com.mx/330608/denuncian-en-la-unam-embestida-del-clero-contra-el-estado-laico>, fecha de consulta: 20.08.2016.

Decreto por el que se reforma el artículo 24 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 19.07.2013, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/079_DOF_19jul13.pdf, fecha de consulta: 23.07.2016.

Decreto por el que se reforma el Artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 30.11. 2012,

disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lxii/006_DOF_30nov12.pdf, fecha de consulta: 23.07.2016.

Entrevista concedida por el Santo Padre Benedicto XVI a los periodistas durante el vuelo hacia México, 23.03.2012, disponible en: http://www.vatican.va/holy_father/benedict_xvi/travels/2012/documents/trav_ben-xvi_messico-cuba_20120323_sp.html, fecha de consulta: 25.07.2016.

Evangélicos mexicanos rechazan reforma al artículo 24 de la Constitución, 02.02.2012, disponible en: <http://www.noticiacristiana.com/sociedad/iglesiaestado/2012/02/evangelicos-mexicanos-rechazan-reforma-al-articulo-24-de-la-constitucion.html>, fecha de consulta: 22.08.2016.

Guillén P., *Precisiones sobre las reformas para la “libertad religiosa”*, 25.03.2012, “El Animal Político”, disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2012/03/precisiones-sobre-las-reformas-para-la-libertad-religiosa/>, fecha de consulta: 22.08.2016.

La Luz del Mundo (2011), *El trasfondo de la reforma al artículo 24 constitucional*, 11.12.2011, disponible en: <http://www.lldm.org/es/noticias/pagina.php?id=292#>, fecha de consulta: 22.08.2016.

Ley De Asociaciones Religiosas y Culto Público, 15.07.1992. disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/24_171215.pdf, fecha de consulta: 20.07.2016.

Mandujano I., *Religiosos y masones de Chiapas rechazan reforma sobre libertad de culto*, 27.01.2012, “Proceso”, disponible en: <http://www.proceso.com.mx/296275/religiosos-y-masones-de-chiapas-rechazan-reforma-sobre-libertad-de-culto>, fecha de consulta: 20.08.2016.

Moreno-Bonett M., Álvarez De Lara R. (coord.) (2012), *El Estado laico y los derechos humanos en México: 1810–2010*, 2 tomos, UNAM, México.

Salazar Ugarte P. (et al.) (2015), *La República laica y sus libertades. Las reformas a los artículos 24 y 40 constitucionales*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Cultura Laica núm. 4, UNAM, México.

Vázquez R. (2008), *Laicidad, religión y deliberación pública*, “Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho”, vol. 31, pp. 661–672.

Vera R., *Solicitan juicio político contra legisladores por aprobar la reforma religiosa*, 03.04.2012, “Proceso”, disponible en: <http://www.proceso.com.mx/303188/solicitan-juicio-politico-contralegisladores-por-aprobar-la-reforma-religiosa>, fecha de consulta: 20.08.2016.

Vera R., *Surge nueva organización masónica: busca enfrentar al clero*, 26.07.2013, “Proceso”, disponible en: <http://www.proceso.com.mx/348456/surge-nueva-organizacion-masonica-busca-enfrentar-al-clero>, fecha de consulta: 20.08.2016.

Wójtowicz-Wcisło M. (2016), *Dwie władze. Studium z dziejów relacji państwo-Kościół w Meksyku*, Universitas, Kraków.

El Concordato colombiano y la jurisprudencia de la Corte Constitucional

The Colombian Concordat and the jurisprudence of the Constitutional Court

*Marta Zuzanna Osuchowska*¹

UNIVERSIDAD DE CARDENAL STEFAN WYSZYŃSKI DE VARSOVIA
POLONIA

✉ m.osuchowska@uksw.edu.pl

RESUMEN

El 12 de julio de 1973 se firmó el Concordato vigente entre la Santa Sede y la República de Colombia. La Constitución de 1991 planteó la cuestión de la conformidad o no conformidad del Concordato con el nuevo texto constitucional. La Corte Constitucional en la sentencia C-027 de 5 de febrero de 1993 declaró inconstitucionales varios artículos del Concordato. En la práctica, el Concordato se sigue aplicando en la mayoría de sus artículos. La razón principal es que en los últimos años, las leyes se han vuelto totalmente compatibles con las disposiciones generales del Concordato, y también es aplicable a todas las religiones, en particular en la Ley Estatutaria de Libertad Religiosa de 1994.

PALABRAS CLAVE: *concordato, Colombia, constitución, Corte Constitucional, sentencia.*

ABSTRACT

On 12 July 1973 the current Concordat between the Holy See and the Republic of Colombia was signed. The 1991 Constitution raised the question of conformity or nonconformity of the Concordat with the new constitutional text. The Constitutional Court declared unconstitutional a number of articles of the Concordat in Decision C-027, 1993. In practice, the Concordat continues to be applied in most of its articles. The main reason is that in recent years, laws have been rendered wholly compatible

¹ Doctora en Derecho. Profesora auxiliar en la Cátedra de Derecho Eclesiástico del Estado y Derecho Concordatario, Facultad de Derecho y Administración, Universidad de Cardenal Stefan Wyszyński de Varsovia (UKSW). Autora y coautora de varios libros y numerosos artículos sobre derecho eclesiástico del Estado, especialmente relacionados con la región de América Latina. Principales líneas de investigación: análisis de la jurisprudencia de los tribunales y órganos nacionales e internacionales en materia de protección del derecho a la libertad religiosa, regímenes jurídico de las asociaciones religiosas, personalidad jurídica de las comunidades religiosas.

with the general provisions of the Concordat, and also applicable to all faiths, particularly in the Religious Freedom Act of 1994.

KEYWORDS: *concordat, Colombia, constitution, Constitutional Court, sentence.*

Introducción

Colombia tiene una larga tradición de firmar acuerdos con la Santa Sede. Los primeros concordatos se celebraron poco después de la independencia de este país. Por otra parte, en los años por medio de tratados internacionales se arreglaban cuestiones concernientes, sobre todo, a la misión. El concordato de 1973 es una muestra de continuación de las relaciones formalizadas iniciadas en 1887 entre la República de Colombia y la Santa Sede. La reforma en este ámbito fue adoptada a raíz de la Ley 20 de 1974 que implantó en el orden legal colombiano el mencionado Concordato, o sea más de 20 años antes que la Ley Básica vigente en este país de 1991. La modificación de la Constitución de Colombia implantó una serie de nuevas instituciones, como el Tribunal Constitucional responsable también de controlar acuerdos internacionales. Sin embargo, faltan bases para que este órgano estudiara tratados que se habían puesto en vigor antes de la reforma constitucional de 1991. Pese a ello, violando el susodicho principio, en 1993 el Tribunal Constitucional de Colombia emitió un fallo que causó la inviabilidad de más de la mitad de las leyes del Concordato. Hasta hoy en día en la doctrina colombiana, entre los representantes de la ley constitucional e internacional no hay acuerdo con respecto a la viabilidad del Concordato y su Estado (Prieto 2008: 78–85).

En los años siguientes el Concordato contribuyó a la formación y fortalecimiento del modelo colombiano de relaciones entre el Estado y las asociaciones religiosas. Después de 1993, a raíz de poner en vigor muchas de sus normas como principios para la legislación ordinaria, en parte se logró superar las dificultades que aparecieron después de encontrar inaplicabilidad de más de la mitad del tratado. Sin embargo, con el fin de lograr una resolución definitiva de todas las dudas relacionadas con el Concordato colombiano habría que llevar a cabo una revisión a fondo de este acuerdo internacional.

El Concordato colombiano de 1973

El 12 de julio de 1973 la República de Colombia firmó con la Santa Sede el Concordato que está vigente hasta hoy en día. Fue aprobado (junto con el protocolo final) con la Ley 20 de 1974 que al mismo tiempo suprimió la aplicabilidad del Concordato de 1887 (Martín de Agar 2000: 126–145, Navarro Floria 2011). El Concordato colombiano fue el primer acuerdo firmado por la Santa Sede después del Concilio Vaticano II. Las modificaciones que se introdujeron en

este campo durante el sínodo causaron la necesidad de revisión de los acuerdos que estaban vigentes en aquel entonces. Para una parte de los representantes de la doctrina las modificaciones de la concepción del Concordato después del Concilio Vaticano II causaron una crisis en el campo del derecho canónico, sin embargo, esto no confirma ni el acuerdo firmado con Colombia, ni una serie de otros acuerdos de esta índole que se siguen celebrando por la Santa Sede (Restrepo Uribe 1973, Vázquez Carrizosa 1973, Holguín 1973, Eguren 1974, Monroy Cabra 1975, Lozano Simonelli 1981, Preciado Agudelo 1989).

En caso de Colombia, el Concordato de 1973, independientemente de su importancia histórica y de la influencia en las relaciones entre la Santa Sede y Colombia en la segunda mitad del siglo XX, dio también comienzo a la discusión sobre el ámbito de la aplicabilidad del derecho internacional en el sistema legal interno. El conflicto que surgió después de poner en vigor la nueva Constitución de 1991 tiene, de todas formas, un alcance más amplio. Abarca también – y quizás sobre todo – la cuestión de admisibilidad del proceso de verificación de los acuerdos vigentes internacionales a la luz de las leyes de una nueva Ley Básica.

El Concordato de 1973 refleja la situación y la época en los que fue firmado, por eso puede ser calificado como un acuerdo transitorio. Pues, en realidad, muchas de sus normas conciernen a los llamados casos mixtos al referirse, al mismo tiempo, a los acuerdos anteriores. Una parte de los artículos están directamente relacionados con los diferentes aspectos de una situación particular de Colombia y constituyen un ejemplo de principios elaborados por el Concilio Vaticano II.² Su influencia se aprecia también en otros aspectos, por ejemplo, en la renuncia a la declaración de la religión católica como confesión del Estado, lo cual era típico de los concordatos de antes del Concilio. En vez de esta fórmula, en el art. I se especificó que el Estado, respetando los sentimientos tradicionales de los católicos de la nación colombiana, reconoce la religión católica, apostólica y romana como un elemento básico del bien común e integral para el desarrollo de la comunidad nacional. Además, este mismo artículo de forma directa reconoce el derecho a la libertad religiosa de los católicos y de los fieles de otras confesiones, al considerar que el Estado garantiza un pleno reconocimiento de los derechos religiosos.³

A la luz de las normas del derecho internacional, la validez del Concordato colombiano, como documento elaborado con corrección de acuerdo con las leyes internas, implantado en el sistema de fuentes del derecho nacional no

² Cfr. N. 76 Constitución Pastoral “Gaudium et spes” sobre la Iglesia en el mundo actual, p. ej. la cooperación con el Estado en los servicios de educación y promoción social (art. V); cargar de los programas de educación en zonas marginadas (art. XIII); promoción de las condiciones humanas y sociales de la población indígena y de los residentes en zonas marginadas (art. VI); cooperación en la defensa y promoción del patrimonio artístico y cultural (art. XXVIII).

³ „El Estado garantiza a la Iglesia Católica y a quienes a ella pertenecen el pleno goce de sus derechos religiosos, sin perjuicio de justa libertad religiosa de las demás confesiones y de sus miembros lo mismo que de todo ciudadano”.

despierta ninguna duda.⁴ Sin embargo, estas aparecieron después de poner en vigor la Constitución de 1991, ya que se planteó la cuestión de compatibilidad del Concordato con la nueva Ley Básica (Martín de Agar, Uribe Blanco 1998: 635–643, Prieto 1998, Prieto 2001: 83–93).

De acuerdo con la Convención de Viena, una parte no podrá recurrir a las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento del tratado y al hecho de que su consentimiento en obligarse por el tratado no es válido, ya que se ha expresado en violación de las disposiciones de derecho interno concernientes a la competencia para celebrar tratados, a menos que esta violación fuera evidente (objetivamente evidente para cualquier Estado que procede en la materia conforme a la práctica usual y de buena fe), y esto estaba relacionado a las normas relativas a su derecho interno de importancia fundamental.⁵ Estas disposiciones se complementaron en el derecho colombiano con la ley de la norma constitucional indispensable en la formación de las relaciones exteriores del Estado, entre otros, el reconocimiento de los principios del derecho internacional.⁶ Tampoco podemos hacer caso omiso de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, cuyas tareas incluyen, entre otros, probar la constitucionalidad de los acuerdos internacionales antes de su ratificación⁷, pero este control no puede cubrir los tratados ya ratificados, como en el caso del Concordato de 1973.⁸

Independientemente de lo anterior, la Corte Constitucional en la sentencia C-027 de 5 de febrero de 1993 declaró inconstitucional casi la mitad de los artículos del Concordato.⁹ En esta resolución también se rechazó el argumento

⁴ De conformidad con el plazo de diez años, el 2 de julio de 1985 tuvo lugar el canje de notas, en Bogotá, entre el Nuncio Apostólico y el Ministro de Relaciones Exteriores. Teniendo en cuenta la cláusula, por iniciativa del Gobierno colombiano, a la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, que había sido ratificada por Colombia y la Santa Sede: “Queda evidentemente entendido que el Concordato, como Tratado Internacional, continúa regido para todos sus efectos por las normas del Derecho Internacional General y por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados”.

⁵ Art. 27 y 46 Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados.

⁶ Art. 9 Constitución de 1991: „Las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia”.

⁷ Art. 241 n. 10 Constitución de 1991: „A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones [...] 10. Decidir definitivamente sobre la exequibidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben. Con tal fin, el Gobierno los remitirá a la Corte, dentro de los seis días siguientes a la sanción de la ley. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defender o impugnar su constitucionalidad. Si la Corte los declara constitucionales, el Gobierno podrá efectuar el canje de notas; en caso contrario no serán ratificados. Cuando una o varias normas de un tratado multilateral sean declaradas inexecutable por la Corte Constitucional, el Presidente de la República sólo podrá manifestar el consentimiento formulando la correspondiente reserva”.

⁸ Sentencia T-998 de 2002.

⁹ Concretamente fueron declarados inconstitucionales los artículos VI (colaboración en los planes de desarrollo en zonas marginadas); IX (atribución al Estado de las causas de separación

de la falta de una base jurídica para el confirmar la compatibilidad de la nueva Constitución con los tratados ya ratificados antes de su entrada en vigor en virtud de la Ley Básica anterior.

Los principios establecidos en la parte dispositiva C-027 cambiaron rápidamente la línea existente de la jurisprudencia; volvió también el argumento relativo a la incompatibilidad del acuerdo con las normas constitucionales para el examen del derecho internacional por parte del Tribunal. Ahora es ampliamente aplicable la opinión de que esta disposición sólo se refiere a las consecuencias para el futuro y no se aplica a los tratados aprobados y puestos en vigor antes de la Constitución de 1991 como en el caso del Concordato.¹⁰

El debate sobre el alcance de la actividad de la parte dispositiva C-027 sigue abierto. Por una parte, no hay duda con respecto a la plena validez del Concordato en el orden jurídico colombiano¹¹, sin embargo, en relación a los artículos que fueron declarados inconstitucionales hay que aplicar el principio de cosa juzgada, en el caso de una modificación de la jurisprudencia adoptada en 1993.

Por otro lado, en la jurisprudencia de 1993 podemos encontrar disposiciones que apoyan la inconstitucionalidad del Concordato. Por ejemplo, el fallo C-276 de 1993, además de negar en general la competencia de la Corte Constitucional para estudiar la constitucionalidad y ratificar tratados internacionales, establece que las resoluciones emitidas al respecto eran ineficaces. En el fallo C-225 de 1994 se confirmó la validez del Concordato en el orden jurídico internacional, mientras que se resaltó de forma clara que en el orden jurídico nacional los artículos declarados inconstitucionales no se podían aplicar. Existen también excepciones que confirman la regla que conceden una plena aplicabilidad del Concordato.

La mayoría de las doctrinas están de parte de que el fallo C-027 de 1993 no puede afectar en la validez del Concordato que fue ya ratificado y entró

de cónyuges); XI (contribución económica del Estado a las escuelas católicas); XII (clases de religión en la escuela pública); XIII (contratos para la colaboración en los programas educativos en zonas marginadas); XVI (compromiso de la Santa Sede de transformar las jurisdicciones misionales en diócesis); XVII (asistencia pastoral de las Fuerzas Armadas); XX (normas especiales para los procesos penales de clérigos y religiosos); XXII (asimilación del ejercicio ilegítimo de funciones eclesiásticas a la usurpación de funciones públicas). Fueron declarados inexecutable algunos incisos de otros artículos: disolución del vínculo y matrimonio rato y no consumado (art. VIII); comunicación previa al Gobierno de los nombramientos episcopales (art. XIV); información al Gobierno sobre modificación de circunscripciones eclesiásticas (art. XV); atribución a la Santa Sede de los procesos penales contra Obispos y normas especiales de procedimiento penal para clérigos y religiosos (arts. XIX y XX); contribución económica del Estado para la transformación de jurisdicciones misionales en diócesis (art. XXVI).

¹⁰ Sentencia C-276 de 1993, Sentencia C-567 de 1993.

¹¹ Sentencia C-088 de 1994: „En lo que corresponde al artículo 11, relativo a la personería jurídica de derecho público eclesiástico de la Iglesia Católica, se trata simplemente de la manifestación del respeto a un derecho adquirido, reconocido por el Concordato suscrito entre el Estado Colombiano y la Santa Sede, y por la jurisprudencia de esta Corte, obviamente amparado por la cosa juzgada constitucional, como quiera que fue juzgado en su oportunidad por esta Corporación”.

en vigor. Lo apoya el mismo procedimiento de terminación de un acuerdo internacional cuya iniciativa la toma únicamente el poder ejecutivo (Prieto 1996: 807).

En la práctica, el Concordato sigue siendo aplicado en su totalidad. Las causas de ello no hay que buscarlas, de todas formas, en la solución de controversias relacionadas con el fallo C-027, sino en las actividades legislativas posteriores. Las nuevas normas jurídicas para diferentes grupos religiosos eran compatibles con las soluciones previstas para la Iglesia católica en el Concordato, también en los artículos impugnados por la Corte Constitucional. En particular, se trata del derecho legal de 1994 sobre la libertad religiosa.

Cabe señalar que entre la puesta en vigor de la nueva Constitución y todavía antes del fallo C-027 de la Corte Constitucional, ante una nueva situación legal el gobierno propuso una revisión del Concordato que fue celebrada por las dos partes el 20 de noviembre de 1992. El acuerdo es comúnmente conocido como Concordato Sanín Romeo. Sin embargo, el documento no consiguió la aprobación del parlamento. Otros acontecimientos, sobre todo el fallo C-027, suspendieron un proceso normal de aprobación y ratificación del acuerdo. La reforma de 1992 nunca entró en vigor. El procedimiento de su aprobación por el Congreso y la Corte Constitucional se suspendió el 5 de febrero de 1993 a resultas del fallo C-02 de la Corte que vio inconstitucionales la mayoría de las resoluciones del Concordato de 1973 (Ramos Castañeda 2014: 260–284).

La jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana

Con el fin de llevar a cabo una evaluación subjetiva del fallo C-027 de la Corte Constitucional de 1993 y de las siguientes sentencias, hay que aclarar la situación causada a raíz de la adaptación de la nueva Constitución de 1991 en el ámbito del control constitucional.

La constitución de la República de Colombia de 1991 por primera vez estableció la Corte Constitucional para este país. Se considera que el control de los acuerdos internacionales y de las leyes que los aprueban es preventiva, o sea, tiene lugar antes del intercambio de notas de ratificación. Entonces, el control puede tener lugar sólo en el momento en que la Corte considere tanto el tratado como la ley conformes a la Constitución, lo cual, por su parte, autoriza al gobierno a adoptar otras medidas con el fin de ratificar derechos internacionales. Esta sentencia se emite por la Corte Constitucional como órgano de control legislativo y adquiere fuerza legal de la cosa tratada en el proceso constitucional.¹²

Uno de los primeros casos examinados por la Corte Constitucional fue la compatibilidad de la nueva Ley Básica con el Concordato celebrado en 1973 y vigente desde 1975 en Colombia.

¹² Art. 243 de la Constitución de 1991.

La ley que aprueba el Concordato, cuya parte integrante es su texto, fue cuestionada como inconstitucional por varias razones y en relación a muchos de sus puntos, sobre todo, a los que confieren la jurisdicción exclusiva sobre las causas de anulación y disolución del matrimonio canónico. Sin embargo, la Constitución extendió las causas del divorcio y la inexistencia del matrimonio por el aspecto civil en todos los matrimonios, no sólo los canónicos.

Durante la vigencia de la anterior Constitución de 1886 muchas veces se cuestionaron las soluciones del Concordato, tanto en esta materia como en otras cuestiones, al igual que las de otros tratados internacionales ratificados por Colombia, sin embargo, la Corte Suprema que entonces era responsable del control constitucional no examinaba la esencia del caso considerándose siempre incompetente para opinar sobre la constitucionalidad de tratados ratificados debidamente. Justificaba que esto era de responsabilidad del poder ejecutivo en el campo de las relaciones internacionales y con el principio *pacta sunt servanda* (Prieto 1998: 81–124, Monroy Cabra 2001: 40–43).

En la primera etapa, la Corte declaró sin vacilar que el control establecido en el art. 241 de la Constitución era anterior, automática y definitiva.¹³ Esto quiere decir que este tiene que llevarse a cabo antes del intercambio de las notas de ratificación del tratado internacional. En caso de los acuerdos ya ratificados, la Corte no es competente para examinar su constitucionalidad. Esto corresponde al criterio adoptado por la Corte Suprema que estuvo vigente más de ochenta años.

Por esta razón, desde el mismo principio del establecimiento de la Corte Constitucional, hay un debate sobre las facultades y limitaciones de este órgano para resolver sobre la constitucionalidad del Concordato. El art. 241 de la Constitución que concede a la Corte el derecho a examinar la compatibilidad con el derecho de los tratados internacionales no dice nada directamente sobre los actos ya ratificados de este tipo. Entonces, la posibilidad de debate teóricamente sigue abierta (Vázquez Carrizosa 1993: 145). A pesar de ello, la aplicación del principio de irretroactividad de la ley en caso de la revisión de la Constitución no es fácil. Esto se aprecia en el ejemplo de los cambios que se producen en la jurisprudencia que concierne a otros principios y situaciones legales, o sea, a la supremacía de la Constitución sobre otras leyes, a las relaciones entre la ley internacional y nacional, etc. En general, todas las dudas al respecto de las cuestiones se pueden resumir en una pregunta: ¿La Corte Constitucional puede determinar la incompatibilidad de la Constitución y de las leyes que aprueban los acuerdos internacionales ratificados antes de que esta Constitución entrara en vigor?

Sin embargo, la mayor parte de la doctrina opinaba que había que continuar la práctica de muchos años de moderarse en resolver tales cuestiones. La Corte Constitucional, teniendo en cuenta su conveniencia en casos concer-

¹³ Cfr. Sentencia C-574 de 1992, Sentencia C-477 de 1992, Sentencia C-562 de 1992, Sentencia C-589 de 1992.

nientes al cuidado de algunas leyes básicas que violan el principio *ius cogens*, emitió una sentencia extensa en la que se consideró competente para examinar las leyes que aprobaban el Concordato con la Constitución. En este caso, examinó artículo tras artículo, considerando algunos de ellos totalmente compatibles y una parte parcialmente o totalmente inviables, o sea, inconstitucionales. En este caso, estamos ante la llamada *inconstitucionalidad sobrevenida*. Sin embargo, esto no es definitivo en cuanto a la conveniencia de la sentencia, lo cual muchas veces repitió la Corte Suprema.

Teniendo en cuenta las cuestiones susodichas concernientes, sobre todo, a una larga tradición de la jurisprudencia, resultan comprensibles las cuestiones sobre la sentencia C-027 de 1993. En realidad, por primera vez en la tradición legal colombiana, el órgano responsable de la revisión de la Constitución reconoció su competencia en caso de examinar la constitucionalidad de tratado ratificado internacional con respecto al que nunca hubo ninguna duda en cuanto a los defectos formales de su vigencia.

Los argumentos presentados en la presente sentencia son variados y muchas veces confusos. En general, conciernen a dos cuestiones: supremacía de la Constitución sobre los acuerdos internacionales¹⁴ y violación por parte de las normas del Concordato de los derechos humanos básicos.¹⁵

Los artículos del Concordato que fueron considerados incompatibles con la Constitución contenían normas que podían poner a la Iglesia católica en una posición privilegiada con respecto a los demás grupos religiosos. Estas concernían, entre otros, a la colaboración en áreas marginales, al hecho de pronunciarse sobre la separación de los cónyuges, a la ayuda financiera por parte del Estado a las escuelas católicas, a las clases de religión en escuelas públicas, a la enseñanza por contratos en áreas marginales, al ministerio pastoral militar y a la jurisdicción penal para el clero. Algunos fragmentos de la decisión justifican de forma directa la aseveración de arriba.

La conferencia episcopal de Colombia, sin esperar una reacción crítica de la sentencia mencionada, consideró que esta violaba los principios del derecho internacional, en los que está basado el Concordato, o sea, *pacta sunt servan-*

¹⁴ De acuerdo con el art. 4 de la Constitución de 1991: „La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la Ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales (...)”. La Sentencia C-027 de 1993 afirma: „nuestra Constitución no reconoce la supremacía de los Tratados internacionales sobre la Constitución Política. Por tanto la Carta no autoriza a su guardiana a abstenerse de pronunciar la inxequibidad de un Tratado que aún perfeccionado viola los postulados fundamentales que estructuran la organización jurídico-política e ideológica del Estado colombiano”.

¹⁵ „Si bien es cierto que la Ley 20 de 1974 y su Tratado y Protocolo Final estaban perfeccionados al entrar a regir la nueva Constitución, ellos ofrecen la especial connotación de referirse al *ius cogens* de derecho internacional que ampara los derechos humanos y los coloca en la cima de la jerarquía normativa internacional. Por esta razón y teniendo en cuenta la integración que debe existir entre el ordenamiento interno de las naciones y el exterior de los Estados (art. 93 C.N.), los actos acusados han de ser examinados a la luz de los tratados internacionales sobre derechos humanos con el fin de verificar si se ajustan o no a ellos”.

da. El convenio de Viena sobre el derecho de los tratados, mostró imposibilidad de recurrir al derecho interno con el fin de incumplir los pactos, etc.; además, señaló un orden legal interno, conforme al cual la Corte se excedió de su competencia jurisdiccional, ya que no tenía facultades para examinar la compatibilidad del derecho de los tratados ya ratificados. Su carácter la Corte lo definió sólo mediante el texto del Concordato, violando en este caso los principios del derecho, pues no tomó en cuenta los aspectos de procedimiento. Los obispos definieron la sentencia de la Corte como una herramienta que violaba los derechos humanos, sobre todo de la libertad religiosa, y de este modo reiteraron que el “Concordato está vigente en toda su extensión”.¹⁶

Poco tiempo después de examinar la compatibilidad del Concordato con la Constitución se planteó la cuestión de la constitucionalidad de la adhesión de Colombia al Tratado de Montevideo.¹⁷ La Corte se consideró en este caso indebido, dada la ratificación de un acuerdo internacional antes de la entrada en vigor de la Constitución. De este modo se volvió a la práctica de la Corte Suprema que antes de 1991 resolvió en casos de este tipo.

Las sentencias de la Corte Constitucional cobran fuerza legal de cosa juzgada en procesos constitucionales, así que afectan a los criterios adoptados por los tribunales inferiores, pero no modifican la esencia de la cosa ya examinada por la misma Corte, como en el caso del Concordato. La jurisprudencia de la Corte Constitucional adoptada en la sentencia C-027 de 1993 no dura mucho. En sentencias posteriores la Corte cambió su actitud al declarar que no era adecuada para el examen de acuerdos internacionales ratificados.¹⁸ Pese

¹⁶ Conferencia Episcopal de Colombia, Declaración sobre la Sentencia C-027 de la Corte Constitucional en relación con el Concordato vigente entre la Santa Sede y la República de Colombia: n. 2., “Afirmamos que el Concordato de 1973 está en vigor en todas sus partes, puesto que su nulidad, terminación, denuncia o suspensión no ha sido alegada por una Alta Parte contratante en aplicación de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Esta Convención rige el Concordato en todos sus efectos. Por tanto, el mismo obliga a las partes – Estado colombiano y Santa Sede – y debe continuar siendo cumplido por ellas de buena fe. Con la sentencia de la Corte Constitucional, el Estado colombiano ha desconocido el principio “pacta sunt servanda” (todo pacto debe mantenerse), ha transgredido la prohibición de alegar el derecho interno para incumplir un Tratado y, a su vez, ha incumplido su obligación de no frustrar, antes de su entrada en vigor, el objeto y el fin del Acuerdo suscrito entre la Santa Sede y la República de Colombia en noviembre de 1992”; n. 8.”La Corte Constitucional, consciente de que estaba en tela de juicio su competencia, para asegurarla, en oposición a los principios del derecho, juzgó primero el contenido del Tratado. Es este asunto de máxima gravedad, dado que la Corte, con el pretexto de proteger los derechos humanos, excedió la competencia que para la revisión de los tratados internacionales, en “estrictos y precisos términos”, le fija la Constitución. Queda en pie, por tanto, la incompetencia de la Corte para juzgar la constitucionalidad del Concordato y de la ley aprobatoria del mismo”.

¹⁷ El Tratado de Derecho Civil Internacional firmado el 12 de febrero de 1889. Colombia lo ratificó oficialmente el 2 de diciembre de 1933.

¹⁸ Las primeras decisiones posteriores a la Sentencia C-027 que asumieron el criterio de la incompetencia están contenidas en los Autos n. 002 del 8 de marzo y 003 del 21 de abril de 1993, relativos a la demanda de inconstitucionalidad contra el Acta de Barahona suscrita en Cartagena el 5 de diciembre de 1991 con Bolivia, Ecuador y Venezuela.

al cambio de la jurisprudencia, sigue indiscutible el hecho de la importancia de la cosa juzgada en procedimientos constitucionales. Esto significó que los artículos del Concordato considerados inconstitucionales en 1993 seguían así y no era posible que se expidiera otra sentencia en el mismo caso.

Otra cuestión, también relacionada directamente con el alcance de la resolución de 1993, fue reconocer la conveniencia del poder ejecutivo para iniciar el proceso de renuncia a los compromisos resultantes de los acuerdos internacionales, dejando vigente sólo el mismo tratado (Maya Barroso 2008: 66–67).

De acuerdo con la argumentación del Tribunal, podemos hablar de dos formas de control de la Constitución sobre las leyes que aprueban los tratados internacionales que se complementan recíprocamente. Por una parte, existe una revisión automática de los acuerdos internacionales antes de su ratificación, mientras que, por otra, la revisión tiene aplicación en relación a todas las leyes, así como también a las que se refieren a los tratados ya aprobados, a causa tanto del texto como del procedimiento.¹⁹

El argumento definitivo se refiere a la necesidad de garantizar el principio básico, integridad y supremacía de las leyes básicas sobre cualquier otra norma. La interpretación que incorpora el artículo 241 de la Constitución es su consecuencia y define la competencia de la Corte sobre cualquier ley, incluso si se trata de tratados internacionales ya ratificados.

Las consecuencias de tal actitud, definida por la sentencia susodicha, se pueden resumir en los siguientes puntos:

1. En el ámbito del derecho interno, la supremacía de la Constitución quiere decir que los tratados incompatibles con ella no deben ser aplicados por la autoridad, teniendo en cuenta el art. 4 de la Constitución.
2. En relación a que Colombia respeta el principio *pacta sunt servanda*, ante estos acuerdos internacionales que se reconocieron inconstitucionales, la autoridad se ve obligada a modificar el acuerdo internacional de manera que sea compatible con la Constitución o reformar la ley básica en la materia de compromisos internacionales (González 2002).
3. De acuerdo con el principio de la obligación de cumplir los compromisos que está contenida en el art. 9 de la Constitución, el deber legal de los jueces es aplicar normas internas diferentes a la ley básica de una forma que sea la más adecuada para los compromisos internacionales asumidos por el Estado.
4. La sentencia de inconstitucionalidad de la ley que aprueba el tratado no rompe el compromiso en el ámbito internacional, entonces a la luz del de-

¹⁹ Sentencia C-400 de 1998: „Así, del hecho de que el ordinal 10 expresamente consagre una revisión constitucional previa para todos los nuevos Tratados que Colombia pretenda ratificar, una vez en vigor la Constitución de 1991, en manera alguna podemos inferir que la Carta ha excluido el control sobre los Tratados preconstituyentes por vía de demanda ciudadana, cuando todo Tratado, para poder ser incorporado al ordenamiento colombiano, requiere ser aprobado mediante Ley, y a la Corte se le atribuyó, en el ordinal 4º del mismo artículo 241, la facultad de decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra todas las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación”.

recho internacional tal sentencia no tiene ningún valor legal, sin más, sigue como problema real la cuestión si el Estado cumple sus compromisos al respecto o no. Como resultado, para la jurisprudencia internacional y la doctrina, la sentencia que cancela un tratado o una ley que lo implanta es solamente un hecho que tiene efectos legales, puede amenazar la responsabilidad internacional del Estado, pero sin influencia alguna en la eficacia internacional, tal tratado no existe.

De acuerdo con la jurisprudencia colombiana de los últimos años se puede confirmar lo que sigue:

1. Según el principio de cosa juzgada en un procedimiento constitucional, la sentencia de la Corte C-027 de 1993 es irrefutable. Esta se puede modificar sólo en caso de una interpretación diferente del art. 241 de la Constitución, y no en relación a la inconstitucionalidad de algunas normas del Concordato vigente.
2. Las normas del Concordato que se consideran inconstitucionales no son factibles en Colombia de acuerdo con el principio de la supremacía de la ley básica. A pesar de ello, siguen siendo una parte del tratado vigente en el orden internacional. Surge un conflicto resultante del hecho de que el acuerdo internacional no se aplica en el país a causa de la incompatibilidad entre la Constitución y la ley que la aprueba. Entonces, ¿Cómo es que este tratado puede estar vigente sin ser aplicable? (Carrizosa 1993: 147)
3. El deber del poder ejecutivo es realizar reformas del Concordato de acuerdo con la Constitución, y de esta forma restablecer la armonía ente el sistema interno y el orden internacional (Prieto 2010: 30–31).

Además, el gobierno de Colombia afirma que el Concordato sigue en vigor hasta en el orden nacional, a pesar de la falta de su revisión o modificación a la luz del derecho internacional. Así que, la sentencia de 1993 no ordenó una inaplicabilidad inmediata y directa en el derecho interno de los artículos considerados incompatibles con la Constitución, sino que más bien afirmó su conformidad con la misma, declarando de este modo que el poder ejecutivo debía implantar actividades que tuvieran por objetivo una reforma del Concordato (de Agar, Blanco 1998: 640).

Las perspectivas de la doctrina

Una parte de la doctrina considera que el Concordato rige en el orden internacional, pero las normas consideradas inconstitucionales no son una parte del derecho interno. Entonces, no se puede recurrir a ellas ante la administración pública ni ante el tribunal. Una opinión similar la expresó también la Corte en algunas de sus sentencias. En cambio, otros están de parte de la opinión de que la sentencia de la Corte Constitucional sobre el tema del Concordato no es conforme con el derecho (actuando con la violación de las reglas sobre la con-

veniencia y violando los derechos internacionales), por eso este tratado está del todo vigente, tanto en el orden internacional como en el interno. Ninguno de los mecanismos previstos para la cancelación o modificación del acuerdo se utilizó en este caso por ninguna de las partes interesadas.

Estas actitudes no parecen cuadrar la una con la otra y su prevalencia en la doctrina indica que en el orden colombiano hay un problema relacionado con la falta de cohesión hasta a nivel constitucional. Servirse de la supremacía de la ley básica que supuestamente violara el Concordato también conformaría la incompetencia con la que la Corte pudiese requerir que se respetaran los principios constitucionales que existen en relaciones internacionales, incluido el principio *pacta sunt servanda* de los tratados ratificados por Colombia.

Por eso hay que buscar una tercera opinión que intente conciliar las actitudes susodichas y dar una solución a la situación producida. Hay que considerar qué tipo de competencia tiene y ejerce la Corte Constitucional (al emitir leyes aprobatorias) en relación a los acuerdos internacionales ratificados antes que entrara en vigor la Constitución vigente.

Por una parte, es verdad que la modificación de la Constitución no puede significar una retirada unilateral del Estado de los compromisos incluidos en el tratado o modificaciones en su conducta, conforme al art. 27 del Convenio de Viena sobre el derecho de los tratados, lo cual, al menos implícitamente es aceptado por la Corte de Colombia en sentencias posteriores, como, por ejemplo, en caso del Tratado de Montevideo. Por otra parte, no se puede negar que la Corte Constitucional, a la que la ley básica encomienda la protección e integridad del orden constitucional, tiene un título suficiente para estudiar leyes debidas de procedimiento, cualquier norma que sea una parte del orden legal colombiano y que afirmen su conformidad o no con la Constitución, sobre todo, en el campo de los derechos básicos garantizados por la misma. En otro caso se producirá un riesgo de multiplicar discrepancias en el nivel más alto del orden legal colombiano (Prieto 2010: 20–22).

Entonces, el problema principal se basa en el alcance de la obligatoriedad de las sentencias constitucionales en relación a los acuerdos internacionales ya ratificados por el Estado. No se trata de definir directamente la inaplicabilidad de estas normas del tratado que entran en conflicto con la Constitución, sino de afirmar la incompatibilidad con ella del mismo acto internacional. Tal declaración constituiría para el poder ejecutivo la obligación de implantar mecanismos que tengan por objeto reformar tratados en el ámbito presentado para que la Corte los resuelva.

En fin, la Corte al ponerse de parte de la incompatibilidad de algunas cláusulas del tratado con la Constitución, impuso al gobierno la obligación de negociar contrato con la otra parte con el fin de adaptarlo a su orden constitucional.

Esta opinión la comparte la misma sentencia C-027 que declara la inaplicabilidad de uno de los artículos del Concordato sin que se prive el mismo tratado del poder vigente. Esta sentencia de inaplicabilidad hay que interpretarla de acuerdo con todo el sistema jurídico colombiano.

La misma interpretación fue repetida en las sentencias posteriores y posiciones de varios órganos administrativos con ocasión de resolver los problemas encontrados en relación con la realización y puesta en vigor de esta sentencia de la Corte Constitucional. Por ejemplo, en la opinión del Fiscal General, se encontró la afirmación de acuerdo con la cual en relación con las sentencias de la Corte concernientes a la inconstitucionalidad de los tratados internacionales ratificados por Colombia antes de 1991 hay que, de acuerdo con el derecho internacional, suponer que el convenio o el acuerdo del que se habla sigue en vigor pese a la sentencia, sin embargo, al mismo tiempo se debería indicar a un órgano competente, dado el respeto del derecho interno y de la Constitución, un procedimiento de renegociación de un acuerdo internacional.²⁰ También la Secretaría Jurídica del Presidente de la República vio con buenos ojos la afirmación de que la sentencia que declaraba la inaplicabilidad de la ley aprobatoria del tratado no lo priva de la eficacia. Los efectos de tal opinión son, entonces, obligaciones de tomar medidas que lleven a la consolidación de las relaciones entre los dos sujetos de manera que sean conformes con la Ley Básica modificada.²¹

El impacto del Concordato sobre la evolución del derecho eclesiástico del Estado colombiano

Independientemente de diferentes interpretaciones que pueden surgir en relación con la sentencia C-027 de 1993, está claro que la Constitución de 1991 introdujo en el orden legal colombiano modificaciones relevantes concernientes a los principios que regulan las relaciones entre el Estado y las iglesias. No se trata aquí sólo de la Iglesia católica.

El Concordato que en el sistema anterior podía ser tratado como un instrumento que en cierto sentido aislaba la Iglesia católica, dado su único carácter y consolidación en el sistema legal internacional, en este sentido sirvió de punto de referencia con el fin de ampliar posibilidades de celebrar acuerdos con otros credos. Fue incorporado formalmente al nuevo sistema de derecho común, como un acto de unión a todos. Por tanto, no se puede criticar el tratado como un privilegio legislativo y, al mismo tiempo, proporcionar la oportunidad de un desarrollo de normas bajo los principios generales de derecho.

²⁰ Concepto del Procurador General de la Nación n. 208 del 7 de junio 1993.

²¹ Nota del Ministerio de Relaciones Exteriores M 1339 del 2 de mayo 1994; Concepto de la Secretaría jurídica de la Presidencia de la República, n. 7779 del 24 de noviembre 1993. La Conferencia Episcopal de Colombia se pronunció "Declaración" del 19 de febrero de 1993: „Afirmamos que el Concordato de 1973 está en vigor en todas sus partes, puesto que su nulidad, terminación, denuncia o suspensión no ha sido alegada por una Alta Parte contratante en aplicación de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Esta Convención rige el Concordato en todos sus efectos. Por tanto, el mismo obliga a las partes – Estado colombiano y Santa Sede – y debe continuar siendo cumplido por ellas de buena fe”.

El gobierno de Colombia también reconoció que las relaciones con las principales iglesias y religiones se transferían al derecho público, y esto se reflejó en la posibilidad de firmar dos tipos de contratos, en el campo del derecho público internacional y en el del derecho público nacional.

Por lo tanto, la Corte Constitucional, que examinó el proyecto de asesoría jurídica de la libertad religiosa encontró que el sistema asumía la adopción del régimen especial, diferente del que se utiliza para la libertad pública, asociaciones, comunidades y otras personas jurídicas. Por lo tanto, no es sorprendente la capacidad que tiene el Estado de firmar contratos de derecho público nacional de iglesias y confesiones religiosas, confiriéndoles un estatuto jurídico especial que les permite asistirlos en diversos campos de la vida social, así como en cuestiones de importancia pública, es decir, de Estado, su desarrollo, sobre todo legal y proselitismo, las enseñanzas religiosas, un registro público de las instituciones religiosas, poderes especiales que pertenecen a iglesias, etc.

Las consideraciones confirman lo que fue contenido en el art. I del Concordato. Una novedad es el hecho de que actualmente no tienen aplicación sólo con respecto de la Iglesia católica, sino de todas las religiones en la vida social. No se puede hablar de copiar cualquier norma, lo cual reflejaría el deseo de eliminar cualquier forma de desigualdad – real o aparente – entre las creencias. Considerándolo en una perspectiva más ancha y de forma positiva, las cuestiones que se toman aquí en cuenta conciernen a los casos en los que cada religión que tiene como mínimo estructuras y organizaciones podría introducirse y colaborar con las autoridades públicas. Por lo tanto, la similitud con el Concordato ayudó a allanar el camino para un reconocimiento adecuado y la promoción del derecho a la libertad religiosa. Se confirmó, al mismo tiempo, que en el campo del Concordato las regulaciones son simplemente una expresión de libertad religiosa y pueden, por lo tanto, después de hacer los ajustes necesarios para adaptarse a las características específicas de cada religión, extenderse a todos. Uno de los principales problemas de la sentencia C-027 de 1993 fue reconocerlo contrario a la Constitución, pues daba a la Iglesia católica un monopolio sin la posibilidad de inclusión de otras religiones en estas actividades.

Como resultado, ya no hay normas concordatarias que entonces entraban en conflicto con el principio de igualdad. Tampoco se puede negar que se tiene eficacia legal, ya que estas disposiciones han llegado a ser una parte del derecho aplicado comúnmente en relación con todas las confesiones, también a la Iglesia católica. El punto de apoyo del Concordato es, entonces, no sólo el derecho internacional, sino también el derecho nacional (Ramos Castañeda 2014: 284–291).

Esto tiene una importancia particular en lo que respecta a la cuestión concordataria declarada como inconstitucional después de 1993. La mayoría de ellas todavía son incompatibles con la Constitución, si las aplicamos como normas del Concordato; pues hay que tener en cuenta en muchos casos su importancia como una parte de la legislatura común (Prieto 2010: 32–38).

Conclusiones

El Concordato colombiano
y la jurisprudencia de la Corte
Constitucional

Marta Zuzanna Osuchowska

Colombia tiene una fuerte tradición concordataria. Pese a la situación de los últimos años, el Concordato sigue vigente, e incluso se puede decir que su posición se ha fortalecido entre las ideas controvertidas que aparecieron en relación con la entrada en vigor de la nueva Constitución de 1991. En general, la polémica en torno al Concordato se centró en la adecuación de algunas de sus resoluciones en relación con la ley básica y no en la validez del sistema concordatario como tal. Esto demuestra la aceptación de los supuestos después de 1991 en la Ley de estatuto sobre la libertad religiosa, la legislatura común y la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

El sistema concordatario inspiró en Colombia un nuevo modelo de relaciones entre el Estado y las iglesias. En este proceso el Concordato sirvió de fondo para la implantación del principio de cooperación con iglesias.

Después de 1991 muchas de las resoluciones del Concordato se hicieron principios generales o se transfirieron a otras confesiones. Esta evolución es un elemento relevante en el desarrollo de la ley religiosa para todas las religiones. En este sentido legal, el Concordato tiene su lugar, al mismo tiempo sin violar el principio de igualdad, lo cual estaba en la base de su declaración de inconstitucionalidad de 1993.

El sistema colombiano pretende conservar un equilibrio entre las normas del derecho común con un principio de particularidad en relaciones con cada religión. La celebración de acuerdos que tienen mucha importancia en el sistema de actos del derecho nacional también es una garantía de laicidad del país y, a la vez, contribuye a un respeto verdadero y a que se garantiza seguridad legal en el campo de la colaboración del Estado con las religiones, lo cual permite evitar una injerencia excesiva de una de las partes en las actividades tomadas por otra.

Independientemente de lo susodicho, la disputa sobre la constitucionalidad de muchas de las resoluciones del Concordato no se resolvió del todo. Aunque se produjeron modificaciones positivas también a raíz de la evolución de la ley religiosa colombiana, se puede decir que la situación actual sigue siendo insegura desde el punto de vista de la transparencia y seguridad legal.

Diferentes opiniones con respecto a la aplicación de la puesta en marcha de las leyes consideradas inconstitucionales no son fáciles de conciliar. Sin embargo, existe un acuerdo con respecto a que la solución legal tiene que ser precisa y – en la medida de lo posible – estable, basada también en un reinicio de negociaciones entre las partes con el fin de firmar un nuevo tratado o una modificación del presente de acuerdo con los mecanismos del derecho internacional. El nuevo acuerdo estará sujeto a la revisión prevista en el art. 241 de la Constitución. De esta forma, será posible conciliar el acuerdo con las leyes básicas, lo cual permitirá superar inseguridades e incertidumbres que aparecieron en los últimos años. Sin embargo, por ahora no se han tomado medidas ni negociaciones al respecto entre la Santa Sede y el gobierno colombiano.

El punto de partida de esta reforma puede ser el acuerdo firmado en 1992. Sobre la base del mismo vale la pena realizar un análisis exhaustivo del Concordato, teniendo en cuenta el contexto de la nueva ley religiosa de Colombia. Las posibilidades de modificaciones son muchas, por ejemplo, la aprobación de un concordato total o parcial. Independientemente del modo tomado, es preciso un proceso de discernimiento que tome en cuenta lo que ya se proporciona y defina en la ley común y la eliminación o modificación de las resoluciones innecesarias u obsoletas del presente Concordato.

Al mismo tiempo se pueden plantear algunas cuestiones sin arreglar hasta la fecha que han cobrado importancia en los últimos años como, por ejemplo, la objeción de conciencia, el respeto por la enseñanza y una educación de acuerdo con sus propias convicciones, temas bioéticos, símbolos religiosos en lugares públicos, nuevas regulaciones concernientes al financiamiento de la Iglesia católica, etc. El Concordato puede llegar a ser no sólo un instrumento de colaboración con una religión y garantizar derechos exclusivamente para sus fieles, sino que también debe ser una puerta que asegure acceso a un mayor desarrollo de la ley de libertad religiosa.

Bibliografía

Constitución política de Colombia. 1991, “Gaceta Constitucional”, no 116 de 20 de julio de 1991.

Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados. Convención de Viena sobre el derecho de los tratados. U.N. Doc A/CONF.39/27 (1969), 1155 U.N.T.S. 331.

Ley 20 de 1974, “Diario oficial”, no 34.234, de 14 de enero de 1975 por el cual se prueba el “Concordato y el Protocolo Final entre la República de Colombia y la Santa Sede” suscrito en Bogotá el 12 de julio de 1973.

Eguren J. A. (1974), *Derecho Concordatario Colombiano*, Librería Stella, Bogotá.

González F. E. (2002), *La iglesia en el siglo XX. Las reformas al Concordato*, “Credencial Historia”, no 153, disponible en: <http://www.banrepultural.org/blaavirtual/revistas/credencial/septiembre2002/laiglesiaXX.htm>, fecha de consulta: 30.04.2016.

Holguín A. (1973), *Análisis del Nuevo Concordato*, ed. de la Rev. Derecho Colombiano, Bogotá.

Lozano Simonelli F. (1981), *El Concordato Colombiano de 1973*, Banco de la República, Bogotá.

Martín de Agar J. T., Uribe Blanco M., (1998), *Concordato y jurisprudencia constitucional en Colombia, en: La libertad religiosa y de conciencia ante la justicia constitucional, Actas del VIII Congreso Internacional de Derecho Eclesiástico del Estado*, Granada 13–16 maja 1997.

Martín de Agar J. T. (2000), *Raccolta di Concordati (1950–1999)*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, Vaticano.

Maya Barroso D. E. (2008), *La laicidad del Estado colombiano*, „Criterios – Cuadernos de Ciencias Jurídicas y Política Internacional”, vol. 1, no 2.

- Monroy Cabra M. G. (1975), *Régimen Concordatario Colombiano*, Temis, Bogotá.
- Monroy Cabra M. G. (2001), *Análisis de la jurisprudencia constitucional en materia de Tratados Públicos en la Constitución de 1886 y en la de 1991*, en: *La Constitución por conseguir: balance de una década de cambio institucional*, Bogotá.
- Navarro Floria J. (2011), *Acuerdos y concordatos entre la Santa Sede y los países americanos*, Editorial de la Universidad Católica Argentina, Buenos Aires.
- Preciado Agudelo D. (1989), *El Concordato*, Librería del Profesional, Bogotá.
- Prieto V. (1996), *Iglesia Católica y libertad religiosa en Colombia. La Libertad Religiosa*, en: *Memoria Del IX Congreso Internacional De Derecho Canónico*, México.
- Prieto V. (1998), *El Concordato en la jurisprudencia colombiana*, Universidad de La Sabana, Bogotá.
- Prieto V. (2001), *El Concordato colombiano de 1973*, en: *Actas del Congreso Latinoamericano sobre libertad religiosa*, Lima.
- Prieto V. (2008), *Libertad religiosa y confesiones (Derecho Eclesiástico del Estado Colombiano)*, Universidad de la Sabana, Bogotá.
- Prieto V. (2010), *El Concordato de 1973 y la evolución del derecho eclesiástico colombiano. Situación actual y perspectivas de futuro*, "Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado", no 22.
- Ramos Castañeda F.A. (2014), *Derecho fundamental de libertad religiosa constitucional y jurisprudencial de la República de Colombia: análisis histórico y régimen jurídico*, Universidad San Dámaso, Madrid.
- Restrepo Uribe L. (1973), *El concordato, ayer – hoy: 1887 – 1973*, Ediciones Paulinas, Bogotá.
- Vázquez Carrizosa A. (1973), *El concordato de Colombia con la Santa Sede: Julio 12 de 1973*, Impreso en Itálgraf, Bogotá.
- Vázquez Carrizosa A. (1993), *El Concordato de 1973 de Colombia con la Santa Sede ante el Derecho internacional y la Constitución de 1991*, „Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia”, no 300–301.

Artículos y ensayos

Del Panamericanismo al ALCA: la difícil senda de las propuestas de una comunidad de intereses en el continente americano (I)¹

From Pan-Americanism to the FTAA: the difficult path of initiatives based on the community of interests in the Americas (I)

*José Briceño Ruiz*²

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES

MÉRIDA, VENEZUELA

✉ bricenroj@ula.ve

RESUMEN

Este trabajo es la primera parte de un estudio en el cual se analiza las dificultades que han tenido las propuestas de cooperación e integración regional entre Estados Unidos y América Latina desde la propuesta de una unión aduanera presentada en el I Congreso Internacional Americano (1889–1890) al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en la década de 1990. En el artículo se cuestiona el argumento de la existencia de una comunidad de intereses entre los países del continente americano, normalmente utilizado para fundamentar las iniciativas de integración y cooperación en el hemisferio occidental. Realizando un análisis histórico de larga duración, se observa como intereses nacionales, más que la existencia de una comunidad de intereses, han fundamentado las propuestas de cooperación en las Américas. Este trabajo se concentra en el panamericanismo, sus orígenes, desarrollo y ocaso.

PALABRAS CLAVE: regionalismo, Estados Unidos, América Latina, panamericanismo, ALCA.

¹ Este trabajo es resultado del proyecto de investigación “La persistencia de la integración regional en América Latina: la autonomía política y desarrollo económico como variables explicativas”, aprobado y financiado por el Consejo de Desarrollo Científico, Humanístico, Tecnológico y de la Artes (CDCHTA) de la Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela. Código E-318-12-09. El autor agradece al CDCHTA por su apoyo a este proyecto.

² Doctor en Ciencias Políticas del Instituto de Estudios Políticos de Aix-en-Provence, Francia. Profesor Asociado de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de los Andes, donde es coordinador del Grupo de Estudios sobre Regionalismo, Integración Económica y Desarrollo.

ABSTRACT

This paper is the first part of a study that analyses the difficulties experienced by the diverse initiatives of regional cooperation and integration between the United States and Latin America from the proposal of creating a customs union presented at the First International American Conference (1889–1890) to the Free Trade Area of the Americas (FTAA) in the 1990s. The argument of the existence of a community of interests between the countries of the Americas – normally used to support initiatives of integration and cooperation in the Western Hemisphere – is questioned in this paper. By doing a long-term historical analysis, one observes that national interests rather than the existence of a community of interests, have inspired the proposals of cooperation in the Americas. This paper is devoted to Pan-Americanism, its origins, development and decline.

KEYWORDS: regionalism, United States, Latin America, Pan-Americanism, FTAA.

Estados Unidos mostró un renovado interés en rediseñar sus relaciones con América Latina y el Caribe en los años noventa del siglo pasado. En el ámbito comercial, las propuestas de regionalismo hemisférico expresadas en la Iniciativa para las Américas (IPA), el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y, más recientemente, los Tratados de Libre Comercio (TLC) bilaterales parecían marcar el inicio de una nueva etapa en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina, en la cual la desconfianza y el conflicto se superarían por la cooperación, la integración económica y la idea de una comunidad de intereses.

Sin embargo, estas expectativas se desvanecieron en la IV Cumbre de las Américas, realizado en Mar del Plata, Argentina, en noviembre de 2005, cuando los países del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y Venezuela se opusieron a la continuidad de las negociaciones del ALCA. Esto no es nuevo en la historia de la relación bilateral Estados Unidos-América Latina. Desde 1889, diversas administraciones estadounidenses han promovido la idea de la existencia de una comunidad de intereses entre los países del continente americano o del Hemisferio Occidental. Esto dio origen al Panamericanismo, formalizado durante el I Congreso Internacional Americano realizado en la capital estadounidense entre diciembre de 1889 y febrero de 1890. El movimiento cambió su denominación, aunque no su contenido, después de la II Guerra Mundial, al pasar a ser descrito como interamericanismo. La creación de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1948 o la Alianza para el Progreso en los sesenta del siglo XX son manifestaciones de este interamericanismo.

Como ocurrió con el ALCA y las Cumbres de las Américas, estas previas oleadas de cooperación e integración hemisférica también fracasaron. En este artículo se parte del argumento que un análisis histórico de largo plazo puede ayudar a comprender mejor las causas del fracaso de las recientes propuestas de integración con Estados Unidos y su sustitución por oleadas de “latinoame-

ricanismo”. Este trabajo es parte de una investigación en la cual se analiza la evolución histórica de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina para determinar continuidades y rupturas que permitan explicar las vicisitudes contemporáneas de las iniciativas panamericanistas. Igualmente, se examina la validez de la existencia de una comunidad de intereses entre los países del Hemisferio Occidental.

Como se trata de una investigación amplia, los resultados de la misma son presentados en dos trabajos, siendo éste uno de ellos, en el cual se analiza las primeras iniciativas de integración y cooperación entre Estados Unidos y América Latina, que comienzan a fines del siglo XIX y suelen describirse como “panamericanismo”. Para realizar este análisis el artículo se divide en 3 secciones. En la primera de ellas, se examinan las distintas visiones que existen en el estudio de las relaciones entre Estados Unidos y sus vecinos al sur del Río Grande. En la segunda sección, se evalúa el panamericanismo como primera iniciativa de regionalismo continental en las Américas. En la tercera parte se debate las vicisitudes del movimiento panamericano. Se cierra con algunas conclusiones.

Estados Unidos y América Latina: discontinuidades de una relación

Como señala el especialista Gordon Connell-Smith, en la política exterior de Estados Unidos se describe muchas veces a América Latina como una región que tiene un lugar especial. Cuando se acude a este discurso en Washington se representa a los países latinoamericanos como “nuestras naciones hermanas”, “buenos vecinos”, miembros de un sistema internacional único (Connell Smith 1976: 137). Aunque algunas administraciones estadounidenses han intentado promover un acercamiento con sus vecinos del sur, la realidad es que lejos de la existencia de una “relación especial”, lo que ha caracterizado a las relaciones interamericanas ha sido su naturaleza cíclica. Citando de nuevo a Connell-Smith, “periodos de creciente interés y preocupación en América Latina por parte de Estados Unidos han sido invariablemente seguidos de periodos de interés decreciente, mayor conflicto y casi total desinterés por la suerte de estos países” (Connell Smith 1976: 138).

Roberto Russell, por su parte, describe las relaciones entre América Latina y Estados Unidos a partir de tres visiones diferentes. La primera es la “idea del hemisferio occidental”. La segunda se refiere a una supuesta “irrelevancia creciente” de la región para Washington, y la tercera se apoya en la “voluntad y práctica imperialista” estadounidense en América Latina (Russell 2006: 47). Según Russel, la “idea del hemisferio occidental”, también conocida en la literatura como “panamericanismo”, plantea que los países americanos pueden integrarse y cooperar. Sus orígenes se remontan a la segunda mitad del siglo XIX y se apoya en dos supuestos: por un lado, la presencia de valores, intereses

y metas comunes entre todo los países del continente americano y, por otro lado, la existencia de una “relación especial” que distinguiría a toda la región del resto del mundo (Russell 2006: 45). En esta visión, los países del continente americano tienen en común algo más que una ubicación geográfica: “comparten valores políticos y una preferencia por instituciones no tiránicas y republicanas libres de los vestigios del feudalismo europeo. Esto también incluye la creencia que la cooperación y la integración interamericana hace más sana las instituciones políticas domésticas y las economías domésticas más prosperas” (Corrales y Feinberg 1999: 3-4).

La visión de la “irrelevancia creciente” señala que América Latina es una zona de escaso valor para Estados Unidos. Al igual que la idea “panamericana”, este enfoque de la “irrelevancia” tiene antecedentes remotos, aunque adquiere preeminencia a partir de 1970, cuando se argumenta sobre la relativa importancia y la atención que recibe la región por parte de los gobiernos estadounidenses en comparación con otros países del mundo. “Esta tesis descarta toda ‘relación especial’ con América Latina y considera que las políticas específicas que se despliegan hacia la región derivan, fundamentalmente, de procesos de naturaleza global o extra-regional, que son los que realmente ordenan la política exterior de Washington” (Russell 2006: 49). Desde una perspectiva crítica, Atilio Borón, señala que la lógica que preside el razonamiento de la irrelevancia de América Latina es “convencer al otro de su insignificancia y de su inferioridad, lo que otorga al dominador una ventaja prácticamente decisiva en cualquier controversia” (Borón 2012). Para Borón, esto explica por qué en círculos gubernamentales estadounidenses esta idea de la irrelevancia es insistente, como lo es “señalar nuestra irremediable inferioridad, en decirnos que ocupamos un quinto o sexto lugar en sus prioridades y en pedirnos que no pretendamos que se nos preste más atención de la que compasivamente se nos otorga, casi como un favor” (Borón 2012: 2).

La visión basada en “la voluntad y la práctica imperialista” se apoya en el supuesto que desde sus orígenes Estados Unidos ha procurado extender su dominio sobre América Latina, ya sea mediante el uso de la fuerza, el control de la economía o apoyando a políticos locales abusivos (Russell 2006: 50). En esta visión, América Latina es vista como el objeto de la acción imperialista de Estados Unidos, que utiliza a la región como fuente de recursos naturales sin los cuales este país difícilmente hubiese logrado su desarrollo. Esta visión imperialista va acompañada por la política intervencionista del gobierno de Estados Unidos en la gran Cuenca del Caribe a inicios del siglo XX y la expansión de las empresas transnacionales estadounidenses en América Latina. El intervencionismo está vinculado con el Corolario Roosevelt a la Doctrina Monroe, según el cual Estados Unidos se atribuía el derecho de intervenir en aquellos Estados latinoamericanos y caribeños que, debido a su incapacidad de mantener el orden interno, no pudiesen controlar ataques contra los intereses de Estados Unidos, sus ciudadanos y sus empresas. El expansionismo se relaciona con el creciente control que las empresas transnacionales estadouni-

denses asumieron en algunas economías latinoamericanas, como por ejemplo la *United Fruit Company* en América Central o la *Standard Oil* en Venezuela (Suarez Salazar y García Lorenzo 2008, capítulo IV).

A estas tres visiones, que Russell describe como clásicas, este autor añade una cuarta que se fundamenta en la idea de la “declinación hegemónica de Estados Unidos” en América Latina, especialmente en América del Sur. Por tratarse de una propuesta más reciente, se justifica su existencia con base en los reveses estratégicos de Estados Unidos en otras partes del mundo y su falta de interés en la región (Russell 2006: 50). El especialista estadounidense Crandall Russell también comparte este enfoque. Para él, Estados Unidos ha visto declinar su influencia en América Latina en los años recientes debido a que esta región está buscando de forma creciente soluciones propias a sus problemas, creando organizaciones que excluyen a su vecino del norte y estableciendo alianzas con países que están más allá de la órbita de Washington (Crandall 2001: 84). En este sentido, este autor percibe la formación de un “hemisferio post-estadounidense”³, en el cual algunos de los aliados de Estados Unidos están incluso reconsiderando su creencia en la primacía de las relaciones con este país (Crandall 2001: 84).

Estas tres visiones han sido también utilizadas para describir las relaciones económicas entre Estados Unidos y América Latina. La visión de “la voluntad y la práctica imperialista” ha sido ampliamente utilizada en los círculos políticos y académicos en América Latina. En este marco, los países latinoamericanos han sido simplemente el objeto del pillaje y la explotación por parte de Estados Unidos y sus empresas transnacionales. Con base en la visión de la “irrelevancia creciente” se alega que, aunque para muchos países latinoamericanos Estados Unidos es la principal fuente de inversiones y principal destino de sus exportaciones, la relación inversa no existe, pues salvo países como México y, en menor medida, Brasil, América Latina no es importante en la totalidad del comercio estadounidense o como destino mayor de sus inversiones. La “idea del hemisferio occidental” o panamericanismo/interamericanismo es la que tiene una mayor tradición y plantea que el continente americano (o Hemisferio Occidental o las Américas, como se prefiere en los círculos de Washington) forma una comunidad política que se distingue del resto de mundo. Su utilización más reciente fue el proyecto del ALCA, promovido en el marco de un contexto global que se impulsaba a una “gobernanza” basada en bloques regionales. Así, las Américas o el Hemisferio Occidental, organizados en el ALCA, constituirían uno de esos espacios diferenciados de “gobernanza regional”. Sin embargo, sea en el primigenio panamericanismo, en el interamericanismo de la Guerra Fría o en el ALCA, el líder del proceso siempre ha sido Estados Unidos.

En este sentido, el ALCA fue percibido como un instrumento de la estrategia exterior de Washington que respondía a las nuevas realidades políticas

³ *The post-American Hemisphere*, en el original en inglés.

y económicas del mundo de la post-guerra fría. Esto no es nuevo pues las previas iniciativas de unidad hemisférica también estaban relacionadas con los intereses de la agenda internacional de Estados Unidos, más que con la idea de una comunidad continental de intereses. El Congreso panamericano de 1889–1890 fue organizado para buscar nuevos mercados luego de la expansión económica de Estados Unidos, una vez concluida su Guerra Civil (1861–1865). La política del “Bueno Vecino” en la década de los treinta del siglo XX y durante la segunda Guerra Mundial fue de alguna forma influenciada por la amenaza del nazismo y el fascismo en Europa. El interamericanismo, representado por la OEA y la Alianza para el Progreso (ALAPRO) en la década del sesenta del siglo XX fueron respuestas al temor de la expansión del comunismo en América Latina.

Esta insistencia en el panamericanismo/interamericanismo puede llevarnos a concluir que este ha sido el enfoque dominante en la relación bilateral entre Estados Unidos y América Latina. Sin embargo, es bien sabido que no es el caso. El intervencionismo ha marcado la relación latinoamericana-estadounidense en importantes periodos de su historia, mientras que en otros se ha intentado fomentar la cooperación panamericana/interamericana. El enfoque de la “irrelevancia” ha sido adoptado por las esferas políticas en Washington y se ha producido un relativo desinterés en la región en otros momentos históricos.

El panamericanismo: la primera propuesta de un regionalismo continental

El surgimiento del movimiento panamericano respondió a un complejo escenario político y económico tanto en Estados Unidos como en América Latina entre 1870 y 1880. Desde los años de la independencia de los países latinoamericanos, existía la preocupación en Washington de que se produjese un nuevo intervencionismo europeo que convirtiese a la región en una de sus zonas de influencia, que aislase a Estados Unidos y afectase su seguridad nacional. Este es el fundamento de la Doctrina Monroe (1823). Después de la independencia de los países latinoamericanos, Inglaterra y Francia consolidaron su presencia en la región, pero Estados Unidos fue también ampliando su esfera de autoridad. Su expansión territorial fue hacia el Golfo de México y el Caribe debido a la compra de Luisiana a Francia en 1803 y de Florida a España en 1919. Con la incorporación de Texas a la Unión, la expansión al Pacífico debido a la anexión de California y Nuevo México luego de la Guerra con México (1846–1848) y la ocupación de Oregón en 1846, Estados Unidos consolidó su expansión territorial y comenzó su periodo de intervencionismo en América Central y el Caribe. Las aventuras del filibustero William Walker en Nicaragua en 1856 fue un ejemplo de este creciente intervencionismo que se detuvo durante los años de la Guerra Civil estadounidense. Una vez concluida

ésta y resuelto el problema del esclavismo a mediados de los años sesenta del siglo XIX, Estados Unidos reinició su estrategia de consolidación como poder hegemónico en la Gran Cuenca del Caribe.

Sin embargo, ni Francia ni Inglaterra iban a renunciar voluntariamente a sus proyectos de expansión en la región. Esto causaba malestar en Washington. Particularmente, el intervencionismo europeo, la expansión territorial británica y el proyecto francés, liderado por el ingeniero Ferdinand de Lesseps, de construir un canal en Panamá. La aprobación de este proyecto en 1879 generó reacciones en Estados Unidos, donde se consideraba que el canal era un asunto nacional al punto que el Presidente Rutherford B. Hayes, envió el 8 de marzo de 1880 un mensaje especial al Congreso en el que señalaba que el canal, una vez construido, sería “virtualmente una parte de la línea costera de Estados Unidos (...) [y que] la política de este país es un canal bajo el control estadounidense” (citado en Smith 2005: 43). El proyecto francés condujo incluso a desempolvar la Doctrina Monroe, pues el 25 de junio de 1879, el senador de Rhode Island, Ambrose Burnside, introdujo en el Congreso la primera de una serie de resoluciones en las que se consideraba como una violación a la Doctrina Monroe cualquier intento de una potencia europea de construir bajo su protección un canal en el istmo (Smith 2005: 43).

Otra preocupación era la creciente conflictividad entre los países suramericanos desde mediados de la década del sesenta del siglo XIX, que condujo a la Guerra de la Triple Alianza (1865–1870) entre Argentina, Brasil y Uruguay contra Paraguay y la Guerra del Pacífico (1879–1884) entre Perú y Bolivia, por un lado, contra Chile. Como se analiza adelante, en particular la Guerra del Pacífico generó las condiciones para pensar en la organización de un congreso internacional de los países americanos que promoviese su resolución pacífica y que crease mecanismos para solventar en el futuro posibles diferencias en el continente.

Un tercer factor que debe ser considerado fue la consolidación de la unidad nacional de Estados Unidos, una vez terminada su Guerra Civil. Fue entonces cuando inició un proceso de crecimiento económico interno, especialmente en los sectores industrial, agrícola y minero. Desde los años ochenta del siglo XIX estos tres sectores de la economía estadounidense necesitaban nuevos mercados. Los países latinoamericanos eran vistos como esos potenciales nuevos mercados (Whitaker 1954: 75). Los espacios naturales de la expansión económica eran sus países vecinos del sur, pero en éstos la presencia británica era aún hegemónica, y Estados Unidos no era aún lo suficientemente fuerte para retar a la Gran Bretaña. Es entonces cuando ciertos sectores del gobierno retoman la idea de Monroe y la transforman en panamericanismo. En otras palabras, “el panamericanismo se convirtió en un fundamento importante del expansionismo comercial frente a los intereses comerciales europeos” (Maya Sotomayor 1996: 744). La convocatoria por parte de Estados Unidos de la Primera Conferencia Internacional Americana y el proyecto de unión aduanera que allí se presentó “respondían a la

necesidad de dicho país de enfrentar la supremacía comercial y financiera inglesa en el sub-continente (Morgenfeld 2011: 63).

La expresión panamericanismo fue acuñada por el periódico *The New York Evening Post*, en su edición del 12 de junio de 1882. El término se volvió de uso corriente durante la I Conferencia Internacional Americana, realizada en Washington entre 1889–1890. La idea de realizar esta Conferencia correspondió a James Blaine, Secretario de Estado del gobierno de James A. Garfield, quien presentó su iniciativa en 1881. Arturo Ardao (1986: 159) señala que la idea fue rechazada inicialmente por muchos y considerada una “osadía censurable.” A pesar de ello, un sector liderado por Blaine y asociado a sectores económicos se mantuvieron impulsando la propuesta.

La iniciativa inicial de una conferencia de los países americanos estuvo asociada a la búsqueda de una solución a la Guerra del Pacífico, aunque existieron acusaciones sobre vinculaciones de Blaine con los intereses de las empresas productoras de guano en los territorios en disputa de Tacna y Arica. En diciembre de 1881, James Blaine envió una Comisión Especial a Santiago, encabezada por William H. Trescot, para intentar buscar una solución al conflicto militar. Sin embargo, Blaine consideraba conveniente que Estados Unidos hiciera “un llamado a las otras repúblicas de este continente unirse en un esfuerzo para prevenir consecuencias que no sólo van a estar confinadas a Chile y Perú, sino que amenazarán con el más extremo peligro a las instituciones políticas, el progreso pacífico y la civilización liberal de toda América” (Blaine, citado en Smith 2005: 46). La convocatoria de una conferencia panamericana de paz para resolver el conflicto militar suramericano fue efectivamente realizada por Blaine, para lo cual aprobó enviar invitaciones a los países del continente. Aunque la búsqueda de solución pacífica de los conflictos era el objetivo inmediato de la prevista conferencia, también se planteó discutir sobre temas comerciales (Marz 1993: 31).

Sin embargo, el Presidente Garfield fue asesinado y su sucesor, Chester A. Arthur, sustituyó a Blaine por Frederick T. Frelinghuysen, lo que sucedió antes que la Comisión de Trescot llegase a Santiago en diciembre de 1881. Aunque en principio Arthur había aprobado el envío de las invitaciones, las retiró y canceló la proyectada Conferencia, a pesar de que casi la mitad de los Estados había aceptado la invitación (Marz 1993: 31). Como señala Arthur Whitaker, esto “no provocó protestas generales en los Estados Unidos” (Whitaker 1954: 76), pero podríamos añadir que tampoco en América Latina. Concluida la Guerra del Pacífico, el Congreso estadounidense designa una Comisión para estudiar cómo profundizar las relaciones comerciales con los países latinoamericanos. En 1884, el Presidente Arthur designó a tres personas para que viajasen a América del Sur a explorar mecanismos que incrementaran las relaciones comerciales. Esta Comisión, liderada por William A. Curtis, insistió en la necesidad de convocar una conferencia panamericana para estrechar los vínculos entre los países del continente (Morgenfeld 2011: 73).

La convocatoria de la Conferencia fue retomada años después, durante la Presidencia de Grover Cleveland (1885–1889). En 1887, Cleveland ofreció a Brasil formar una unión aduanera con Estados Unidos, que permitiría incrementar el intercambio comercial entre ambos países. La idea no prosperó debido en parte al rechazo del Ministro de Hacienda brasileño Francisco Belisario (Morgenfeld 2011: 72). Meses antes, en 1886, el senador William P. Freyre, cercano a Blaine, presentó al Congreso una propuesta de legislación que aprobase la realización en octubre de 1887 de un congreso para promover el comercio recíproco a través de una unión aduanera. La iniciativa fue impulsada por miembros del Congreso como el republicano William McKinley de Ohio, quien luego sería Presidente de Estados Unidos; el demócrata John T. Morgan, representante por Alabama, que posteriormente propondría la construcción de un canal en Nicaragua y por publicistas como Hinton Rowan y William Eleroy Curtis (Whitaker 1954: 77). El consenso bipartidista en torno a la conveniencia de convocar la conferencia logró vencer la negativa del presidente Cleveland y su Secretario de Estado, Thomas Francis Bayard. En mayo de 1888, el Congreso aprobó la legislación y se logró ampliar la agenda de la futura conferencia para incluir objetivos como la creación de una unión aduanera, la mejora de las comunicaciones marítimas, la construcción de un tren panamericano, la adopción de regulaciones aduaneras comunes, leyes sobre derechos de autor y una moneda común (Whitaker 1954: 77). En la ley se señalaba que la Conferencia se convocaba:

Con el objeto de discutir y recomendar a los respectivos gobiernos la adopción de un plan de arbitraje para el arreglo de los desacuerdos y cuestiones que puedan en lo futuro suscitarse entre ellos; de tratar de asuntos relacionados con el incremento del tráfico comercial y de los medios de comunicación directa entre dichos países; de fomentar aquellas relaciones comerciales recíprocas que sean provechosas para todos y asegurar mercados más amplios para los productos de cada uno de los referidos países. (Act of May 24, 1888, Preámbulo)

La Primera Conferencia Internacional Americana se realizó en Washington entre 1889–1890, ya estando en la Presidencia Benjamín Harrison, quien designó de nuevo como Secretario de Estado a James Blaine. En este encuentro fueron notorias las diferencias entre la visión estadounidense y latinoamericana sobre unidad regional. En Estados Unidos la cooperación e integración estaba vinculada a su creciente predominio económico en el continente y como medio para participar activamente en los asuntos latinoamericanos en el rol de gran árbitro. Para Washington el panamericanismo tenía dos propósitos fundamentales: uno de índole económico y otro político. En lo económico, se proponía crear una unión aduanera americana, lo que implicaba la exclusión de Gran Bretaña y los demás países europeos de los privilegios comerciales y financieros en la región. En el plano político, se planteaba crear un meca-

nismo de arbitraje obligatorio para la resolución de los conflictos entre las naciones americanas.

En América Latina se tenía un enfoque distinto del panamericanismo. Si bien es cierto que muchos Estados latinoamericanos deseaban incrementar la cooperación continental, no aceptaban, en cambio, el predominio de ninguna nación. Se argumentaba que los intereses de la región no eran coincidentes con los estadounidenses. Países como Argentina consideraban más importantes los vínculos económicos con Gran Bretaña que con Estados Unidos, con el cual ya había tenido sus desavenencias económicas, debido a la imposición por el gobierno estadounidense de aranceles a la lana cruda, principal producto argentino de exportación (Puig 1980: 175).

Estos diferentes enfoques en cuanto al contenido del panamericanismo se manifestaron durante la Conferencia de Washington, en la cual no se aprobaron las propuestas estadounidenses de crear una unión aduanera y de establecer un arbitraje obligatorio. Los delegados latinoamericanos consideraban que el arbitraje obligatorio afectaría la soberanía de sus países y los colocaría bajo la tutela de la nación más fuerte del hemisferio. En cuanto a la unión aduanera, creían que produciría beneficios económicos casi exclusivamente a la potencia industrial del norte. Para América Latina, era preferible conservar su libertad de comercio y tratar de mantener un equilibrio de su intercambio entre Estados Unidos y Europa (Boersner 1990: 187).

Las propuestas estadounidenses no se cristalizaron por la oposición mostrada por Argentina y Chile. Este último país objetó la propuesta de crear un mecanismo de arbitraje obligatorio para resolver los conflictos, lo que remitía a su rechazo al intento de Blaine en 1881 de impulsar una solución negociada a la Guerra del Pacífico y, en particular, al problema de la cesión de Tacna y Arica, provincias que Chile se anexó como resultado de su ocupación militar del Perú. La idea de una unión aduanera fue especialmente rechazada por los representantes de Argentina. El representante de este país, Roque Sáenz Peña, lideró la posición contraria a este proyecto y la justificó en los siguientes términos: “No me faltan afecciones ni amor por la América, me faltan desconfianza e ingratitud por la Europa; yo no me olvido que allí se encuentra España, nuestra madre, contemplando con franco regocijo el desenvolvimiento de sus viejos dominios bajo la acción de los pueblos generosos y viriles que heredaron su sangre; que allí está la Italia, nuestra amiga, y la Francia, nuestra hermana, que ilumina con efigie de diosa las aguas de Nueva York rielando el continente libre por excelencia” (Sáenz Peña 1947: 74. Original 1889). Igualmente, para la delegación argentina una unión aduanera americana era problemática, pues se argumentaba que su país necesitaba de todos los mercados del mundo para su desarrollo y progreso comercial. Por ello, Sáenz Peña no percibía las ganancias de un acuerdo comercial con Estados Unidos, un país que aún producía en esencia los mismos productos que los países latinoamericanos, ni tampoco con éstos últimos. Al respecto señaló: “todo lo que tienda a ligar mercados similares en la producción, será estéril, cuando no

pernicioso; [...] un pacto continental sería innecesario, cuando menos, a la mayoría de los países Hispano-Americanos” (Sáenz Peña 1947: 48. Original 1889). Agregó además que América Latina debía tener relaciones con todos los Estados, concluyendo su discurso con una frase que era una respuesta a la doctrina Monroe: “Sea América para la Humanidad” (Sáenz Peña 1947: 75. Original 1889).

José Martí, quien asistió al Congreso de Washington como corresponsal del diario “La Nación” de Buenos Aires, también se opuso a las propuestas de unión económica con Estados Unidos, no sólo porque ponían en riesgo la independencia política de las naciones latinoamericanas, sino porque era “la tentativa de predominio, confirmada por los hechos coetáneos, de un pueblo [Estados Unidos] criado en la esperanza de la dominación continental, a la hora en que se pintan, en apogeo común, el ansia de mercados de sus industrias plétóricas” (Martí 2005a: 76). En este sentido, Martí asume la postura de considerar a la integración como un mecanismo para defender la autonomía e identidad regional frente a peligros externos, y no como se proponía en el panamericanismo, es decir, como una forma de subordinación a un poder externo.

Debido a estas diferencias el Congreso concluyó sin mayores éxitos. Apenas se logró crear una Oficina Comercial de las Repúblicas Americanas, antecedente de la Unión Panamericana y de la Organización de Estados Americanos (OEA). Igualmente, algunos países latinoamericanos suscribieron con Estados Unidos acuerdos bilaterales de reciprocidad comercial, una propuesta que surgió en la Conferencia como alternativa ante el fracaso de la iniciativa de la unión aduanera. Peter Smith señala otro resultado no muy conocido: durante los debates en el Congreso sobre los acuerdos de reciprocidad, Eugene Hale, senador por el estado de Maine, realizó una propuesta que incluiría a Canadá y América Latina en una zona de libre comercio para las materias primas. “Esta propuesta reaparecería un siglo después” (Smith 2000: 30).

A pesar del fracaso de la I Conferencia Internacional Americana, desde inicios del siglo XX se realizaron varias Conferencias Panamericanas, que se consideran una continuación del proceso iniciado en 1889–1890. La segunda se realizó en México entre 1900 y 1901, mientras que la tercera se realizó en 1906, en Rio de Janeiro. La última de ellas se realizó en 1938 en los albores de la segunda Guerra Mundial. En estas Conferencias, aunque los temas comerciales no desaparecieron de la agenda, no se discutió más la propuesta de una unión aduanera. Las cuestiones comerciales se limitaron a debates de tipo operativo como la facilitación comercial. También se insistió en la regulación de aspectos que luego serían conocidos como “temas vinculados con el comercio”, en particular la cuestión de los derechos de propiedad intelectual. También fue permanente la discusión de un sistema de arbitraje. Otros temas discutidos en Washington, como la construcción de un ferrocarril panamericano, se mantuvieron en la agenda (véase Cuadro 1). Es válido argumentar entonces, que las conferencias internacionales americanas adquirieron un sesgo

Artículos y ensayos

legalista, en el sentido que su objetivo fue la aprobación de normas de Derecho Internacional Público Americano, en temas en lo sustancial vinculados a la facilitación del comercio y el arbitraje, mientras, al mismo tiempo, se promovía una agenda de cooperación funcional en cuestiones de salud, educación, transporte, etc. (véase Cuadro 1).

A pesar del amplio número de iniciativas aprobadas, las conferencias no produjeron muchos resultados concretos, puesto que muchas de las conven-

Cuadro 1.
Conferencias internacionales americanas.

	Fecha	Sede	Temas principales de la agenda
I	2 de octubre de 1889 – 19 de abril de 1890	Washington	Unión aduanera americana; sistema uniforme de pesos y medidas; ferrocarril internacional; reglamentos sanitarios; tratados sobre patentes de invención; de marcas de comercio y de fábrica; comunicaciones y transporte; comunicación postal; derechos consulares; reglamentación aduanera y de puertos; Banco Internacional Americano; extradición; arbitraje; arbitraje con potencias europeas; navegación de ríos; derecho de conquista; reclamaciones e intervención diplomática.
II	22 de octubre de 1901 – 31 de enero de 1902	México	Adhesión a las Convenciones de La Haya; Códigos de derecho internacional, público y privado de América; protección de las obras literarias y artísticas; extradición y protección contra el anarquismo; derechos de extranjería; arbitraje obligatorio; reclamaciones por daños y perjuicios pecuniarios; Ferrocarril Pan-Americano; Banco Pan-Americano; Congreso Aduanero; facilitación del comercio internacional.
III	23 de julio – 27 de agosto de 1906	Río de Janeiro	Reclamaciones pecuniarias; derechos de patentes de invención; dibujos y modelos industriales; marcas de fábrica y comercio, y propiedad literaria y artística; arbitraje; deudas públicas; ferrocarril panamericano; policía sanitaria; relaciones comerciales; sistema monetario.
IV	12 de julio – 30 de agosto de 1910	Buenos Aires	Propiedad literaria y artística; reclamaciones pecuniarias; patentes de invención; dibujos y modelos industriales; marcas de fábrica y de comercio; Unión Panamericana, ferrocarril panamericano; comunicaciones por vapor; intercambio educativo; documentos consulares; reglamentación aduanera; comercio, aduanas y estadísticas; estadísticas comerciales.

V	25 de marzo – 3 de mayo de 1923	Santiago de Chile	Tratado para evitar o prevenir conflictos entre los Estados americanos; protección de marcas de fábrica; comercio y agricultura y nombres comerciales; convención sobre uniformidad de nomenclatura para la clasificación de mercaderías; principios y procedimientos de administración en materias de salubridad pública; cuestiones sanitarias y de salubridad; propiedad literaria y artística; derechos de la mujer; vigilancia internacional en el comercio de narcóticos; codificación del Derecho Internacional Americano; unificación de estudios universitarios.
VI	16 de enero – 20 de febrero de 1928	La Habana	Derecho Internacional Privado; aviación comercial; protección a la propiedad literaria y artística; condiciones de los extranjeros, funcionarios diplomáticos; neutralidad marítima; asilo; deberes y derechos de los Estados en caso de luchas civiles; comunicaciones eléctricas; líneas de vapores y formalidades innecesarias de puerto; navegabilidad de los ríos; ferrocarril panamericano; carretera panamericana; adopción del sistema métrico decimal; arbitraje comercial.
VII	3 al 26 de diciembre de 1933	Montevideo	Asuntos de nacionalidad; extradición y asilo político; conciliación interamericana; derechos y deberes de los Estados; solución por medios pacíficos de los conflictos internacionales; política económica, comercial y arancelaria; mar territorial; derechos civiles y políticos de la mujer; unificación de la legislación civil; temas de salud; código de la paz; buenos oficios y mediación.
VIII	9 al 27 de diciembre de 1938	Lima	Declaración sobre solidaridad continental; reducción de las barreras comerciales; uniformidad de derecho comercial y civil; temas indígenas; proyecto de asociación de naciones americanas; perfeccionamiento y coordinación de los instrumentos interamericanos de paz; nacionalidad de las personas jurídicas; inmunidad de navíos de Estado; conservación de regiones naturales y lugares históricos; tema de migración.

**Del Panamericanismo al ALCA:
la difícil senda de las propuestas
de una comunidad de intereses
en el continente americano (I)**

José Briceño Ruiz

Fuente: elaborado por el autor con información obtenida de Secretaría de Relaciones Exteriores de México. (1956) 1999 a. *Conferencias Internacionales Americanas 1889–1936. Recopilación de tratados y otros documentos*. D.F. México.

ciones y tratados no fueron después ratificados por los gobiernos. Además, a partir de la Conferencia de Río de Janeiro, las diferencias entre ambas partes se volvieron más notorias, en particular en asuntos como la validez de la Doctrina Calvo sobre la no intervención y la Doctrina Drago sobre similar tratamiento a los nacionales y extranjeros. El intervencionismo estadounidense en la Cuenca del Caribe tampoco creaba condiciones favorables para el éxito de las Conferencias, aunque existieron periodos de reactivación de la “idea panamericana” como “la política del buen vecino” durante el gobierno de Franklin Delano Roosevelt.

Explicando las vicisitudes del “regionalismo hemisférico”: los límites del panamericanismo

El análisis histórico demuestra que las dificultades y final colapso del proceso del ALCA no es nuevo en las relaciones hemisféricas. Desde la I Conferencia Internacional Americana los intentos de integración económica o incluso de profundización de la cooperación económica y política entre Estados Unidos y los países de América Latina han sufrido serios reveses. El rechazo de la propuesta de una unión aduanera y de arbitraje obligatorio en 1889–1890 (como sería el fracaso de la Alianza para el Progreso en los años sesenta y el colapso del ALCA en 2005) evidencia las dificultades para crear espacios de integración y cooperación entre las dos sub-regiones del continente americano. En este sentido, es necesario, por un lado, analizar las variables relacionadas con Estados Unidos y, por otro lado, las variables vinculadas con los países latinoamericanos.

El análisis histórico confirma que la idea de una comunidad de intereses entre Estados Unidos y sus vecinos de la América Latina no siempre ha sido apoyada por las élites de aquel país. Inicialmente, esto se explicó por el aislacionismo que caracterizó a la joven nación norteamericana durante las primeras décadas de su vida independiente. Al margen de este aislacionismo, en la sociedad estadounidense y en sus padres fundadores las colonias españolas y los posteriores Estados latinoamericanos eran vistos como naciones culturalmente distintas a Estados Unidos y con pocas posibilidades de desarrollar gobiernos civiles. Esto se puede observar en el mismo Thomas Jefferson, uno de los padres de la nación estadounidense. En una carta dirigida a Alexander von Humboldt en 1813, Jefferson plantea claramente su noción sobre la existencia de un hemisferio occidental. Al respecto señala, “las naciones europeas constituyen una nación separada del globo, sus respectivas ubicaciones las hacen parte de un sistema distinto; tienen un conjunto de intereses propios que en ningún caso han de ser de competencia nuestra. América tiene un hemisferio propio. Ha de tener un sistema separado de intereses que no debe subordinarse a los de Europa”. (Jefferson 1999: 193, original 1813). Sin embargo, la visión de Jefferson de sus vecinos del sur no era muy favorable, como lo señala en la misma carta a Humboldt:

No tengo la menor duda de que [las colonias españolas] acabarán liberándose de su dependencia europea; pero en qué tipo de gobierno acabará su revolución no estoy tan seguro. La historia, creo, no proporciona un ejemplo de un pueblo guiado por curas que mantenga un gobierno civil libre. Esto marca el grado más bajo de ignorancia, de la cual tanto sus líderes civiles como religiosos sacarán provecho siempre para sus propósitos. La vecindad de la Nueva España con Estados Unidos y su consecuente intercambio, puede proveer escuelas para los ciudadanos de clase alta y dar ejemplo a los de las clases más bajas. Y México, donde hemos aprendido por usted que no faltan hombres de ciencia, puede revolucionarse a sí mismo bajo mejores auspicios que las provincias del Sur. Estas últimas, me temo, terminarán en despotismos militares. Las diferentes castas de sus habitantes, sus celos y odios mutuos, su profunda ignorancia, serán aprovechadas por líderes astutos, y cada uno será el instrumento para esclavizar a otros. (Jefferson 1999: 193, original 1813)

En una carta a Pierre Dupont, enviada el 15 de abril de 1816, Jefferson escribió lo siguiente:

Otro gran campo de experimento político se abre en nuestro vecindario. En la América española. Temo que la degradante ignorancia en la cual sus sacerdotes y reyes los han hundido, los descalifican para mantener, y aún peor, para conocer sus derechos, en esas condiciones, temo también que mucha sangre puede ser derramada por muy poco. Sus líderes deberían honestamente unir sus hombros para superar el gran obstáculo de la ignorancia y luchar por extender el remedio que da la educación y la información. (The Works of Thomas Jefferson 2010: 204, original 1816)

Se pudiera realizar varias citas de líderes y estadistas estadounidenses a lo largo del siglo XIX, algunas incluso mucho más duras que las de Jefferson, en las que se resalta cómo el catolicismo o el mestizaje de los Estados que antes fueron colonias españolas y portuguesas las separaba de la nación que se estaba construyendo en América del Norte (véase Feres 2004). La doctrina del Destino Manifiesto, propuesta por John O'Sullivan en 1839, o el corolario Roosevelt a la Doctrina Monroe, anunciado a inicios del siglo XX, no parecían tampoco ser expresión de una consideración de los vecinos del sur como socios o iguales. Aunque pueda parecer un juicio severo, el análisis histórico demuestra que buena parte de las élites y de la sociedad estadounidense considera a América Latina como algo distinto a América (sin acento, por ser la palabra en inglés, y como sinónimo de Estados Unidos). En un interesante estudio, Fredrick Pike analiza este asunto de forma amplia a partir del argumento que los estadounidenses se perciben como “modelos ejemplares de lo que significa ser civilizado. Siempre al día y científicos, nosotros (los estadounidenses) logramos el progreso lineal, fácilmente demostrable por sus logros materiales, pero siempre acompañado por el progreso moral, espiritual

y cultural” (Pike 1991: XIII). Los latinoamericanos, en cambio, son percibidos como “estáticos, atrapados en un primitivo estado de naturaleza, víctimas de los amos de la naturaleza” (Pike, 1991: XIII). Aunque reconocemos la complejidad del tema, el enfoque de Pike describe en gran medida la visión estadounidense sobre América Latina.

El escepticismo también existe del lado latinoamericano. En diversos países latinoamericanos, pensadores y políticos como Roque Sáenz Peña, Vicente Quesada, César Zumeta, Rufino Blanco Fombona, José Martí, José Enrique Rodó, Francisco García Calderón, José Vasconcelos, Rubén Darío, Víctor Raúl Haya de la Torre, Carlos Mariátegui o Manoel de Oliveira Lima, mostraron su crítica al panamericanismo. La extensión de este ensayo impide hacer referencia a las opiniones de estas figuras latinoamericanas, aunque es imposible no hacer referencia a Rodó, figura central de la Generación del 900 y cuyo *Ariel* (1900) es un libro fundamental para entender como en la América Latina de los albores del siglo XX se entendía la existencia de una división continental entre Estados Unidos, que – acudiendo a la obra shakespeariana *La Tempestad* – se asimilaba a Canibal, poderoso y con grandes ambiciones materiales, y América Latina, el Ariel que – aunque débil – mostraba una mayor fortaleza espiritual. Así, en la literatura se planteaba una separación en el continente americano que tendría una enorme influencia en sectores políticos y en las nascentes ciencias sociales latinoamericanas.

Parece conveniente mostrar además las opiniones de un político y un intelectual sobre el asunto. El político es Roque Sáenz Peña, ya conocido por su actuación como delegado en el I Congreso Internacional Americano, que más tarde sería Ministro de Relaciones Exteriores de Argentina, para luego alcanzar el cargo de Presidente de la Nación en 1910. Así, por ejemplo, en un extenso estudio sobre la Doctrina Monroe, publicado en 1905, destaca las diferencias que separan las dos Américas. Sáenz Peña rechaza que la Doctrina Monroe pueda ser considerada un principio de Derecho Internacional compartido por todos los pueblos de América, sino que era simplemente una declaración unilateral estadounidense, que durante cierto tiempo fue desdeñada por posteriores administraciones estadounidenses, utilizada en casos que permitiesen justificar el expansionismo o intervencionismo o simplemente ignorada frente a actos de intervención de potencias europeas en América Central y Suramérica. Al final del artículo, Sáenz Peña rescata la idea de una “liga latina americana” y concluye destacando los factores que separan Estados Unidos y América Latina: “sea la raza, sea la geografía, sea la historia, el aislamiento en que viven las zonas americanas es un hecho incontestable; el istmo no nos une, antes al contrario, nos separa del coloso lindero de Canadá (...) De los amigos del Norte solo guardamos algún recuerdo ingrato” (Sáenz Peña 1905: 186).

Una evaluación mucho más crítica es realizada por Francisco García Calderón, intelectual peruano perteneciente a la Generación del 900, quien, a pesar de ser diplomático en París, no usa justamente un lenguaje propio de este tipo de oficio en algunas partes de su libro *Las democracias latinas de América*,

(publicado en francés en 1912 en París), al analizar las perspectivas de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina. Al respecto señala que:

Divergencias esenciales separan las dos Américas. Diferencias de lenguaje y por ende, de espíritu; oposición entre el catolicismo español y el protestantismo multiforme de los anglosajones; entre el individualismo yanqui y la omnipotencia del Estado en las naciones del sur. En su mismo origen, en la raza encontramos antagonismos esenciales: la evolución del norte es lenta, dócil a las enseñanzas del tiempo, a las influencias de la costumbre; la historia de los pueblos meridionales está repleta de revoluciones, de sueños de una imperfección irrealizable. (García Calderón 1912: 288–289)

Asevera además:

Los yanquis detestan a los mestizos, los matrimonios impuros entre blancos y negros, que tienen lugar en los hogares del sur latino; ninguna manifestación del panamericanismo podrá erradicar este prejuicio enraizado al norte de México. Los mestizos y su prole gobiernan las democracias iberoamericanas; y la República formada por alemanes e ingleses mantendrá el mismo desprecio hacia los hombres del Trópico que prodigan a los esclavos de Virginia, libertados por Lincoln (...) En su amistad existirá un desprecio de repulsa, en su progreso, una conquista; es su política las ambiciones de hegemonía. Es la fatalidad de la sangre siempre más poderosa que las afinidades políticas o los acercamientos geográficos (...) En lugar de perseguir una fusión irrealizable, los neolatinos deben conservar las tradiciones que le son propias. El desarrollo de las influencias europeas que los enriquecen y los perfeccionan, la depuración del mestizaje, la inmigración que forma centros de resistencia contra toda posibilidad de conquista, son los diversos aspectos de este americanismo latino. (García Calderón 1912: 289)

En consecuencia, tanto en Estados Unidos como en América Latina la mirada sobre el otro no ha sido necesariamente favorable a la unidad regional basada en una supuesta comunidad de intereses en el denominado Hemisferio Occidental, como lo propugnaba el panamericanismo. Si la sociedad estadounidense percibe a América Latina como región distinta (y para muchos, inferior) a su cultura, resulta difícil sustentar el argumento de una comunidad de intereses. En América Latina, el tema es un poco distinto, pues aunque ciertamente existe una corriente latinoamericanista escéptica frente a las intenciones estadounidenses y una marxista-anti-imperialista que simplemente plantea el enfrentamiento con Estados Unidos, también coexiste una corriente panamericanista favorable a las iniciativas de unidad hemisférica, que incluso la asocian al pensamiento de Bolívar y el Congreso de Panamá. Esta corriente es fuertemente criticada en sectores académicos y políticos, en los cuales se argumenta que la idea panamericana surge apenas a fines del siglo XIX.

**Del Panamericanismo al ALCA:
la difícil senda de las propuestas
de una comunidad de intereses
en el continente americano (I)**

José Briceño Ruiz

Incluso se cuestiona que la Doctrina Monroe en 1823 sea el inicio del panamericanismo, pues en rigor histórico, la Doctrina Monroe fue una declaración unilateral del gobierno de Estados Unidos que se produjo como una reacción al expansionismo ruso en la costa del Pacífico o a cualquier intento de reconquista territorial por parte de poderes europeos en el continente americano. Tampoco el Congreso de Panamá se considera un antecedente del panamericanismo, porque Simón Bolívar no deseaba invitar a Estados Unidos. Es cierto que el Vicepresidente Francisco de Paula Santander invitó a Washington, pero sus representantes nunca llegaron a Panamá. En consecuencia, el real inicio del panamericanismo fue en la década de 1880. Por esto, autores como Russell H. Bastert (1959) consideran que la política panamericana fue más una idea de Blaine que continuidad de Bolívar o de Henry Clay, una figura estadounidense que también se ha asociado al panamericanismo.

Lo cierto es que a lo largo del siglo XIX y antes de la convocatoria del I Congreso Internacional Americano, el mundo político estadounidense no estuvo excesivamente interesado en promover mecanismos de cooperación e integración económica con los países de América Latina. Desde 1830 hasta 1880 no se acudió al argumento de una comunidad de intereses. Bastert (1959: 377) señala que “la ‘tradicional’ política latinoamericana de Estados Unidos fue advertir a Europa de mantener sus manos fuera del Hemisferio Occidental y muy poco más”. Los otros rasgos de los contactos entre Estados Unidos y sus vecinos del sur fueron su expansión territorial a expensas de México (Guerra de Texas en 1836, Guerra con México en 1846–1848) o el inicio del intervencionismo en América Central (el filibustero William Walker en 1856–1857). En consecuencia, existen razones históricas para considerar que el nacimiento del panamericanismo se produce con las iniciativas de Blaine en la década del ochenta del siglo XIX.

Cuando Blaine inició sus esfuerzos para convocar una Conferencia con los países latinoamericanos, la respuesta inmediata no fue positiva. La propuesta inicial fue en 1881 y apenas se aprobó en 1888, después de varios retrocesos y suspensiones. Cuando la Conferencia y, en especial, la propuesta de unión aduanera y arbitraje fracasan, no se produjo en Estados Unidos una movilización para tratar de rescatarla, pues la idea de un bloque económico y político exclusivamente americano no tenía muchos defensores en ese país y era mayormente desconocida por la población, pero eso también acontecía en los países al sur del río Bravo.

El fracaso de panamericanismo no fue resultado sólo de una cuestión de percepciones mutuas de desconocimiento o desconfianza entre latinoamericanos y los estadounidenses. En el caso de América Latina, la resistencia frente a las propuestas estadounidenses ha obedecido también a otras razones. En esta región, dos variables han estado históricamente vinculadas al impulso de propuestas de integración económica y de cooperación política: el desarrollo y la autonomía (véase Briceño Ruiz 2012). Estas dos ideas ya existían en el siglo XIX e inicios del siglo XX. Desde José Cecilio del Valle hasta las

propuestas de unión aduanera de Alejandro Bunge en 1909, se presentaron propuestas que vinculaban la unidad regional al progreso económico de los países de la América Latina. De igual manera, en el siglo XIX, se desarrollaron mayormente iniciativas en el área de la cooperación política, como por ejemplo los Congresos Hispanoamericanos, cuyo objetivo era la defensa común ante amenazas externas y la ampliación de los márgenes de maniobra de los países de la región.

Uno de los problemas del primer panamericanismo era que en sectores latinoamericanos no se percibía las Conferencias Internacionales Americanas como mecanismos para promover el desarrollo económico o la autonomía política de América Latina. Esto se manifestó ya en el primer congreso de 1889–1890, cuando representantes de países latinoamericanos mostraron su escepticismo frente a las propuestas de Washington. Por un lado, la propuesta de Estados Unidos de un arbitraje obligatorio fue rechazada en la primera Conferencia por países como Chile, por ser percibida como una forma de tutela. Es cierto que la posición chilena se basaba en su interés nacional de evitar que se sometiese a arbitraje el tema de la soberanía de Tacna y Arica, territorios que habían quedado bajo su control después de la Guerra del Pacífico. Sin embargo, el resto de los participantes no mostraron un particular interés en apoyar la propuesta, como fue por ejemplo el caso de Argentina. Es válido argumentar que este rechazo al arbitraje obligatorio era debido a la percepción por las delegaciones latinoamericanas del arbitraje no como una oportunidad para ampliar su margen de maniobra en los asuntos internacionales, sino como una forma de subordinación a Estados Unidos, que limitaba la autonomía de los países latinoamericanos. Esto fue lo que concluyó José Martí quien, como ya se señaló, participó en la Conferencia como corresponsal del diario La Nación de Buenos Aires. Martí señaló:

Y con el nombre de “arbitraje”, que fue el lema con que corría la idea de la tutela continental, contentaremos “a esta gente que lee de prisa”, y viendo el nombre recomendado, creará que hemos llevado adelante la idea. Al arbitraje y a los tratados que era lo de interés local político, llegaban con tiento y miedo, y como queriendo que nunca se llegase. Los tratados, los ha recomendado la comisión. El arbitraje no será, de manos de americanos, el que esclavice a la América. (Martí 2005:94. Original 1890)

El escenario regional después de la primera Conferencia Americana mostró a Estados Unidos como un país cuyas acciones violaban la soberanía y la autonomía de los países latinoamericanos. La intervención estadounidense en la guerra de independencia de Cuba que derivó en la posterior Guerra hispano-estadounidense de 1898, el apoyo a los separatistas de Panamá para posteriormente asegurarse la construcción del canal y la cesión de una zona bajo su dominio soberano en 1901, la diplomacia del dólar y la política del gran garrote en las décadas iniciales del siglo XX, ciertamente no evidencia un

patrón de relación basado en intereses comunes y la solidaridad continental sino una estrategia de consolidación como potencia indisputable en el hemisferio. Ello explica porque las posteriores conferencias panamericanas fueron, en la mayoría de los casos, intrascendentes y la mayor parte de las iniciativas que tuvieron alguna importancia para la región, como la Cláusula Calvo⁴, la Doctrina Drago⁵ y la Doctrina Estrada⁶, se desarrollaron al margen de ellas.

Por otro lado, el objetivo de promoción del desarrollo económico tampoco se veía favorecido por las propuestas de Washington, al menos en la visión de los países de América Latina. La unión aduanera se percibía como un intento de convertir a la región en un mercado cautivo para las producciones industriales estadounidenses, poniendo en riesgo las – en ese entonces aún predominantes – relaciones comerciales con Europa. Esto fue la razón del rechazo argentino a esta iniciativa de integración económica a través de su representante Sáenz Peña, que se describió *supra*.

A pesar del fracaso de su propuesta de una unión aduanera, Estados Unidos no fue muy consistente en mantener su compromiso con un comercio libre. Así, por ejemplo, mientras los representantes de los países del continente discutían sobre libre intercambio, en la misma capital estadounidense el Congreso estadounidense, bajo control republicano, comenzaba a discutir una legislación propuesta por el congresista William McKinley que incrementaba los aranceles a las importaciones. Una vez más Sáenz Peña, en un tono sarcástico, afirmó que cuando él regresó a Buenos Aires, una vez concluida la Conferencia Americana, los aranceles a los productos argentinos eran más altos que antes de su partida a Washington (Smith 2005: 52). Lo que predominó posteriormente fue la firma de acuerdos comerciales bilaterales basados en la reciprocidad, que fueron autorizados por una enmienda a la Ley McKinley que el Congreso aprobó en 1890. Acuerdos de este tipo fueron firmados con Brasil, Guatemala, Honduras, El Salvador, Costa Rica, Nicaragua y la República Dominicana. Sin embargo,

⁴ La Cláusula Calvo se refiere a la igualdad de derechos entre nacionales y extranjeros y a la obligación de estos últimos, en caso que surja algún conflicto, de agotar todas las instancias legales nacionales antes de solicitar la intervención y protección diplomática. Esta cláusula fue desarrollada por el jurista argentino Carlos Calvo en 1868 en su libro *Derecho Internacional Teórico y Práctico*, es decir, décadas antes de la primera Conferencia Internacional Americana. Al respecto véase: Calvo 1868.

⁵ La Doctrina Drago fue anunciada por el Canciller argentino Luis María Drago en 1902 como respuesta al bloqueo militar que Inglaterra, Italia y Alemania hacían a las costas venezolanas para asegurarse el pago de deudas que este país tenía con nacionales suyos. La Doctrina planteaba que era ilegítimo el cobro compulsivo de deudas y el uso de la fuerza militar para tal objeto. El tema fue discutido en la tercera Conferencia Internacional Americana celebrada en Río de Janeiro en 1906, pero de forma muy hábil el representante estadounidense Elihu Root evitó que la Doctrina fuese reconocida al argumentar que el espacio para ello era la Segunda Conferencia de la Haya. Véase: Drago 1906.

⁶ La Doctrina Estrada fue formulada en 1930 por el Ministro de Relaciones Exteriores de México, Genaro Estrada, y plantea que un Estado debe abstenerse de reconocer a un gobierno como legítimo o ilegítimo. Véase: Estrada 1988. 144–145.

incluso estos tratados bilaterales tuvieron una corta duración y terminaron en 1894 con la aprobación de la Ley Wilson, que ponía fin a la política iniciada con la Ley McKinley. Lo que sucedió luego fue que Estados Unidos canceló de forma unilateral los acuerdos que había suscrito con los países latinoamericanos, lo que contrastaba con el discurso panamericanista sobre buena voluntad con los países del continente (Smith 2005: 53).

En otras palabras, la visión de que el panamericanismo no coadyuvaba al logro del desarrollo y la autonomía de los países latinoamericanos fue un factor crucial que impidió su avance. En vez de ello, durante las décadas siguientes predominó la percepción que el panamericanismo había adquirido un carácter imperial y se profundizó y permaneció irresuelta la tensión entre “la idea de las Américas como un lugar con una historia común y un destino común y la representación de América Latina como históricamente distinta e inferior a América del Norte” (Berger 2014: 59).

Conclusión

Este trabajo se ha concentrado en analizar una de las visiones existentes en Estados Unidos acerca de sus relaciones con América Latina: la idea de un hemisferio occidental integrado a través del panamericanismo. El análisis histórico permite observar el inicio de algunas tendencias que se han mantenido a la largo de la historia y que reaparecieron en la última década siglo XX y el primer lustro del nuevo milenio durante las negociaciones del ALCA.

Un primer factor que se observa es que aunque voceros del panamericanismo en Estados Unidos y en América Latina destacan la existencia de una comunidad de intereses entre los países del Hemisferio Occidental, la verdad es que en ambos lados se sigue percibiendo al otro como distinto. No sólo existen percepciones de diferencia, sino que tienen una connotación negativa, como la visión en sectores de Estados Unidos de América Latina como una región en un permanente caos, con una tendencia al populismo e incluso, especialmente en el siglo XIX, con una configuración étnica y religiosa inferior a la estadounidense. En América Latina, la visión de Estados Unidos como un país supremacista, expansionista, intervencionista y con actitudes imperialistas tiene una larga tradición y una amplia aceptación, como se demuestra, por ejemplo, en algunos de los líderes de izquierda que asumieron el poder en la última década en varios países de la región. En este contexto de visiones mutuas negativas, las posibilidades de avanzar de forma exitosa en la integración y cooperación son realmente difíciles.

A esto se debe sumar que el unilateralismo la política de poder que Estados Unidos ha desarrollado en varios periodos de la relación bilateral tampoco contribuyen al proceso y en vez de ello, generan la percepción, como sucedió con el I Congreso Internacional Americano (y los que le siguieron), que sus intereses y sus visiones no están representadas en las iniciativas de integración

hemisférica. Esto es particularmente válido cuando se trata de la promoción de objetivos como el desarrollo económico y la autonomía, que históricamente han estado asociados al regionalismo latinoamericano.

Bibliografía

Act of May 24 (1888), Convening the American International Conference, en: Romero, Matias, *Mexico and The United States: A Study of Subjects Affecting Their Political, Commercial, and Social Relations, Made with View to Their Promotion*, The Knickerbocker Press 1898, Nueva York, Londres.

Ardao A. (1986), *Panamericanismo y Latinoamericanismo*, en: Zea, Leopoldo, *América Latina en sus ideas*, Siglo XXI, México.

Bastert Russell H. (1959), *A New Approach to the Origins of Blaine's Pan American Policy*, "The Hispanic American Historical Review", vol. 39, no 3, agosto, pp. 375-412.

Berger Mark T. (2002), *Toward Our Common American Destiny? Hemispheric History and Pan American Politics in the Twentieth Century*, "Journal of Iberian and Latin American Research", vol. 8, no 1, pp. 57-88.

Boersner D. (1990), *Relaciones Internacionales de América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas.

Borón Atilio A. (2012), *La mentira como principio de política exterior de Estados Unidos hacia América Latina*, "Foreign Affairs en español", enero-marzo 2006, disponible en: http://www.archivochile.com/Ideas_Autores/borona/boron0004.pdf, fecha de consulta: 15 febrero de 2016.

Briceño Ruiz J. (2012), *Autonomía y desarrollo en el pensamiento integracionista latinoamericano*, en: *Integración Latinoamericana y Caribeña. Política y Economía*, Briceño Ruiz J.; Rivarola Puntigliano A., Casas Gragea Á. M. (eds.), Fondo de Cultura Económica, Madrid.

Calvo C. (1868), *Derecho internacional teórico y práctico de Europa y América*, Amyot Librairie Diplomatique – Durand et Pedonne Lauriel Librairies Editeurs, Paris.

Connell-Smith G. (1976), *Latin America in the Foreign Relations of the United States*, "Journal of Latin American Studies", vol. 8, no 1, mayo, pp. 137-150.

Corrales J., Feinberg R. (1999), *Regimes of Cooperation in the Western Hemisphere: Power, Interests, and Intellectual Traditions*, "International Studies Quarterly", no 43, pp. 1-36.

Crandall R. (2001), *The Post-American Hemisphere*, "Foreign Affairs", vol. 90, no 3, mayo-junio, pp. 83-95.

Del Valle J. C. (1982), *Proyecto de Confederación Americana. 1822. Soñaba el Abad de San Pedro: Y yo también se soñar*, en: J. C. Del Valle, *Obra Escogida*, Biblioteca Ayacucho, original 1822, Caracas.

Drago, Luis M. (1906), *El cobro compulsivo de deudas públicas*, Coni Hermanos, Buenos Aires.

Estrada G. (1988), *Obras Completas II. Historia, diplomacia, bibliografías varias*. Compilación, prólogo, notas y bibliografía por Luis Mario Schneider, Siglo XXI, México.

Feres Júnior J. (2004), *El concepto de América Española en Estados Unidos: de la leyenda negra a la anexión territorial*, "Historia Contemporánea", no 28, pp. 61-79.

García Calderón F. (2012), *Les Démocraties latines de l'Amérique*, Ernest Flammarion Éditeur, Paris.

- Jefferson T. (1999), *To Baron von Humboldt, December 6, 1813*, en *Jefferson: Political Writings*, editado por Appleby, Joyce y Terence Ball, Cambridge University Press, Cambridge.
- Martí J. (2005a), *Congreso Internacional de Washington. Su historia, sus elementos y sus tendencias*, en: José Martí, *Nuestra América*, Colección Clásica, Biblioteca Ayacucho, Fundación Biblioteca Ayacucho, no. 15, 3^{ra} ed., original 1889, Caracas.
- Martí J. (2005b), *La Conferencia de Washington. La América Latina en la conferencia. El arbitraje y los tratados de comercio. El discurso del doctor Sáenz Peña sobre el Zollverein. Nueva York, 31 de marzo de 1890*, en: José Martí, *Nuestra América*, Biblioteca Ayacucho, 3^{ra} ed., original 1889, Caracas.
- Martí J. D. (1993), *Economic Relationships and the Early Debate over Free Trade*, “The Annals of the American Academy of Political and Social Science”, vol. 526, marzo, pp. 25–35.
- Maya Sotomayor T. (1996), *Estados Unidos y el Panamericanismo: El caso de la I Conferencia Internacional Americana (1889–1890)*, “Historia Mexicana”, vol. XLV, no 4, pp. 759–781.
- Morgenfeld A. (2011), *Vecinos en conflicto. Argentina y Estados Unidos en las Conferencias Panamericanas (1880–1955)*, Ediciones Continente, Buenos Aires.
- Pike F. B. (1991), *The United States and Latin America: Myths and Stereotypes of Civilization and Nature*, University of Texas Press, Austin.
- Puig J. C. (1980), *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*, IEAL-USB, Caracas.
- Rodo J. E. (1961), *Ariel*, Espasa Calva, original 1900, México.
- Russell R. (2006), *América Latina para Estados Unidos ¿especial, desdeñable, codiciada o perdida?*, “Nueva Sociedad”, no 206, noviembre-diciembre, pp. 48–77.
- Sáenz Peña R. (1905), *Los Estados Unidos en Sud-América. La Doctrina Monroe y su evolución*, en: Roque Sáenz Peña, *Derecho Público Americano. Escritos y Discursos*, Talleres Gráficos de la Penitenciaría Nacional, Buenos Aires.
- Sáenz Peña R. (1947), *América para la Humanidad*, en: Roque Sáenz Peña, *Ideario de un Estadista. Discursos y Escritos Selectos*, W. M. Jackson, Inc., 1947, original 1889, Buenos Aires.
- Smith J. (2005), *The United States and Latin America: A history of American diplomacy, 1776–2000*, Oxon, Routledge, Abingdon.
- Smith P. H. (2000), *Talons of the Eagle: Dynamics of the US-Latin American Relations*, Oxford University Press, New York.
- Suarez Salazar L., García Lorenzo T. (2008), *Las relaciones interamericanas: continuidades y cambios*, CLACSO, Buenos Aires.
- The Works of Thomas Jefferson* (2010): *Correspondence and Papers, 1808–1816*, Cosimo Inc, New York.
- Whitaker A. P. (1954), *The Western Hemisphere Idea: Its Rise and Decline*, Cornell University Press, New York.

La construcción de un nuevo modelo de seguridad en América del Sur: una perspectiva desde Brasil

The construction of a new security model in South America: a perspective from Brazil

Alexandre Fuccille

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA (UNESP)

BRASIL

✉ fuccille@hotmail.com

RESUMEN

En América del Sur, en este siglo, hemos presenciado una transición de un ajuste de seguridad colectiva hacia un modelo de seguridad cooperativa. Brasil ha sido protagonista en ese proceso. En este sentido, el presente artículo pretende realizar una evaluación del estado del arte de este debate, problematizando la participación brasileña en la creación del Consejo de Defensa Suramericano y, al mismo tiempo, enfocando las antinomias que han caracterizado ese proceso, la postura de Brasilia en lo que se anunciaba un nuevo modelo de defensa subregional y las disputas interregionales como un componente que hace muy difícil el planteamiento de nuevas culturas institucionales.

PALABRAS CLAVE: Consejo de Defensa Suramericano, cooperación, seguridad y defensa, política externa brasileña, Complejo Regional de Seguridad.

ABSTRACT

In South America this century we've witnessed a transition from a collective security arrangement towards a cooperative security model. Brazil has been a central actor in this process. In this sense, the present article intends to evaluate the current stage of this debate, discussing the Brazilian participation in the creation of the South American Defense Council and, at the same time, approaching the antinomies that have been characterizing this process, Brazil's central government behavior in what was being announced as a new model of sub-regional defense, as well as the inter-regional disputes as an ingredient that greatly impedes the appearance of new institutional cultures.

KEYWORDS: South American Defense Council, cooperation, security and defense, Brazilian foreign policy, Regional Security Complex.

Introducción¹

En el período de la post Guerra Fría, América del Sur ha intentado hacer nuevos ajustes en las más variadas áreas de seguridad y defensa. En una región tradicionalmente marcada por una baja cooperación institucional en los más diferentes campos, llama la atención la rapidez con que se aspira a instituir nuevos cánones en lo referente a la temática descrita.

Fundamentalmente, se percibe un esfuerzo que pretende representar el cambio de una medida anticuada de seguridad colectiva hacia un modelo más dinámico de seguridad cooperativa, sin embargo de relieves aún inciertos y cuyo resultado final sigue en proceso, privilegiando sobre todo la voluntad política y liderazgo de los gobernantes por encima de la institucionalidad.

En este sentido, un conjunto de cuestiones permanece todavía en interrogantes: ¿qué hemos presenciado en América del Sur, una corrida armamentista o reequipamiento? ¿y los históricos contenciosos fronterizos, han sido superados? ¿los espacios e identidades nacionales son respetados recíprocamente? ¿cómo se pueden evitar los desequilibrios y las asimetrías donde la economía/ PIB – así como los gastos en el área de defensa – sólo en Brasil representan más de la mitad de todos los otros países del subcontinente sumados? ¿se puede discurrir – definitivamente – referente a la superación de la dicotomía Pacífico (arco de inestabilidad/CAN) *versus* Atlántico (arco de estabilidad/Mercosur)? ¿cómo la cuestión amazónica se presenta en la actualidad? ¿el riesgo de balcanización de países de la región es cosa del pasado? ¿la “Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur” es una realidad efectiva? ¿la tutela estratégica norteamericana ha sido refrenada? ¿el Consejo de Defensa Suramericano/CDS ha correspondido a las expectativas que en él se depositan? ¿los días están contados para los ajustes basados en el principio de la seguridad colectiva para la región? Por último, éstas y otras interrogantes suscitan un prometedor debate que debe ser enfrentado.

Con apoyo del análisis cualitativo de los documentos oficiales producidos en el ámbito del Consejo de Defensa Suramericano y de los Ministerios de Defensa y de las Relaciones Exteriores brasileños, llevándose en cuenta el contexto internacional y nacional de los demás 11 países participantes del CDS, se va a resaltar una mirada cronológica de los hechos, aunque, a principio, el método de investigación no esté en conformidad con el orden de esos mismos hechos, pues el privilegio es la búsqueda de las variables predeterminadas consonante a la metodología definida para la investigación. Por otra parte, como eje central de nuestra reflexión, sigue como base de argumentación la teoría de los Complejos Regionales de Seguridad – de acuerdo con el propuesto por

¹ Este trabajo fue parcialmente financiado por la Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) y por el Ministério da Defesa do Brasil como parte del proyecto de investigación *A inserção brasileira em um sistema internacional em transformação: alcances e possibilidades na Segurança Internacional e na Defesa*.

Buzan y Wæver – y de otras ideas centradas en la “Escuela de Copenhague”, para que se pueda mejor comprender la cuestión de la seguridad en América del Sur desde una perspectiva más amplia.

La construcción de un nuevo modelo de seguridad en América del Sur: una perspectiva desde Brasil

Alexandre Fuccille

El Consejo de Defensa Suramericano/CDS como un punto de inflexión

El Consejo de Defensa Suramericano (CDS), creado a fines de 2008, se presenta como una innovación histórica en una región donde, si bien podemos afirmar que en el pasado se caracterizó por importantes conflictos y disputas por liderazgo en el plan subregional, a pesar de haber desarrollado considerables adelantos en las últimas décadas, no es posible afirmar que estamos en otro opuesto de la cooperación, que sería la integración con marcados elementos de supranacionalidad. En ese medio de camino, el CDS parece destacarse en mayor medida como una instancia de cooperación, donde la coordinación de políticas en temas relativos a su área parece ser el conductor de la asociación de los países suramericanos.

Visto como un verdadero punto de inflexión referente a la clásica idea de seguridad colectiva heredada de la Guerra Fría – bajo el liderazgo norteamericano –, el CDS aparece como una admirable iniciativa en una región tradicionalmente marcada por una baja autonomía y acumulo en materias relacionadas a la temática de defensa. Sin embargo, desde su creación hasta su pleno funcionamiento, la construcción y consolidación de este ajuste institucional ubicado en el interior de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) no ha ocurrido ordenadamente, con descompás, contradicciones, zonas escusas de actuación y déficits de conducción democrática en muchos de los temas que se propone a tratar.

El final de la Guerra Fría, la intensificación del proceso de globalización y lo que se acordó nombrar como «nuevas amenazas» (normalmente vía actores no-estatales) evidenció la crisis de un modelo de seguridad hemisférico (o panamericano) que presentaba problemas desde hace mucho tiempo. La creciente erosión de la legitimidad del modelo de seguridad colectiva del período anterior es confirmada en, por ejemplo, la poca efectividad del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), la Junta Interamericana de Defensa (JID) y hasta la propia Organización de los Estados Americanos (OEA). Lo anterior, combinado con un relativo descenso estratégico de los EE.UU. en la región, así como nuevas prioridades por parte del Departamento de Estado estadounidense pos 11 de septiembre de 2001, acabaron por consolidar un imaginario en América del Sur de espacio geográfico posible y pasible de desarrollar políticas más independientes, advenidas de una mayor margen de autonomía.

En el presente siglo se ha instaurado una situación completamente distinta de la que tuvimos por décadas, producto de la emergencia de gobiernos nacionales progresistas y/o a la izquierda en la región – aunque de diferentes matices y carac-

terizados por una heterogeneidad que no se puede desconsiderar –, importantes alteraciones en la agenda internacional pos septiembre de 2001, crecientes reveses en los más diversos campos y una declinación relativa norteamericana en el sistema internacional, así como por la salida del estado de hibernación en que quedó el oso ruso a lo largo de 1990 y el espectacular crecimiento chino.

Ya a mediados del año 2000, en la I Cumbre Suramericana realizada en agosto/septiembre en Brasilia, por iniciativa, en aquel entonces, del Presidente Fernando Henrique Cardoso, empezó a delinarse la necesidad de una mayor intensificación de las relaciones de los países de la región. Si geografía es destino, como se dice en geopolítica, entonces Brasil y sus vecinos parecían estar despertando de un largo período de letargia e inacción, conscientes de la necesidad de acuerdo para una agenda común de oportunidades y desafíos. De este modo, en el naciente siglo XXI las reuniones se vuelven más rutinarias y nuevos ajustes institucionales son pensados e implementados.

A la vez, la toma de posesión del Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, en enero de 2003, traería importantes cambios no sólo internos, sino que también externos, producto de la dimensión adquirida como de un mayor *player* regional y con base en sus propias dimensiones físicas, políticas, económicas y militares.² En el área de defensa, el hecho de que Brasil ha presentado una gran variedad de nuevos documentos legales de alto nivel como la Política de Defensa Nacional (PDN) de 2005, la Estrategia Nacional de Defensa (END) de 2008 y, por fin, el Libro Blanco de Defensa Nacional (LBDN) de 2012, cada vez más evidenciaban la priorización del espacio suramericano.³

Particularmente, la institución del CDS, pensado y entendido como *conditio sine qua non* a la construcción de una vigorosa comunidad de seguridad o, aun, para la transformación del Complejo Regional de Seguridad – como proponen Buzan y Wæver (2003: 27–39)⁴ – hacia un modelo centrado, empezaron a conducir muchas de las reflexiones y estudios que abarcan esta temática.⁵ En primera instancia, conviene destacar que, entre la presenta-

² Corroborando estos elementos, el recuerdo de que muchas naciones suramericanas son más pequeñas geográficamente que muchas entidades federativas, el estado brasileñas (e.g., si el Estado de Amazonas fuera un país sería el 3º más grande de América del Sur – seguido de Brasil y Argentina), menos poblados (e.g., el estado de Minas Gerais cuenta con una población mayor que Bolivia, Paraguay y Uruguay sumados), de menor peso económico (e.g., si el estado de São Paulo fuera un país sería la 2º mayor economía del subcontinente, perdiendo solamente para el propio Brasil), entre otros puntos, no pueden evitar que se provoque un malestar entre sus vecinos.

³ Se puede consultar esta literatura en línea por el acceso de <http://www.defesa.gov.br/estado-e-defesa-editoria/artigo-de-teste/estado-e-defesa>, fecha de consulta: 28 septiembre 2015.

⁴ Para éstos la *estructura de seguridad internacional* es formada por la superpotencia Estados Unidos de América, cuatro grandes potencias (Unión Europea, China, Japón y Rusia) – a este ajuste se ha denominado de 1 + 4 –, más las potencias regionales (que se pueden presentar en el interior del CRS conformado en términos unipolar, bipolar o multipolar).

⁵ Más discusión acerca de los CRSs y sobre América del Sur se puede encontrar en Fuccille y Rezende 2013, en línea: <http://www.scielo.br/pdf/cint/v35n1/a03v35n1.pdf>, fecha de consulta: 30 junio 2015.

ción de la propuesta que se inició con diálogos bilaterales entre bastidores a lo largo de 2006–2007,⁶ la exposición pública y posterior aprobación del CDS en la Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR en diciembre 2008, diversas fueron las articulaciones para superar las diferencias de forma y contenido entre sus 12 miembros, así como sepultar la idea de que tal instrumento pretendía consolidar la hegemonía brasileña en la región. Incluso, desde su inicio, el CDS ha sido pensado e idealizado como *locus* de concertación e interlocución entre sus integrantes, capaz de fomentar el intercambio en los campos de seguridad y defensa, cuyas determinaciones sólo son válidas, si son acordadas por consenso y con previsión de al menos un encuentro anual ordinario entre sus ministros de Defensa.

Sin embargo, cuando se analiza la cronología de los temas que componían la agenda prioritaria (y también la no-prioritaria) que sería discutida en este esfuerzo integrador suramericano, no existía ninguna mención a la temática de seguridad y defensa, solo de forma marginal. Cabe preguntarse entonces, ¿qué habrá cambiado para que el tema haya adquirido tal protagonismo?

Para algunos participantes de este proceso, dentro de los fundamentos para acelerar la conformación de este ajuste – por lo menos desde el punto de vista brasileño – se encontraban los siguientes:

- (1) La posibilidad de desborde de las llamadas „nuevas amenazas” a otros países, como el narcotráfico colombiano para Brasil y la contienda entre Colombia, Ecuador y Venezuela por la muerte de Raúl Reyes.
- (2) Los conflictos subregionales, como los contenciosos que involucran a Perú y Ecuador, Bolivia y Chile, entre otros.
- (3) Los movimientos autóctonos difundiendo un sentimiento separatista, como ilustran Bolivia y Paraguay.
- (4) Frenar los ímpetus bolivarianos en la región, sobre todo vía aislamiento de Venezuela y/o de los países integrantes de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA).
- (5) Evitar una carrera armamentista en la región, con la adopción creciente de medidas de confianza mutua (CBMs).
- (6) Solidificar el Atlántico Sur como un área de paz, libre de armas nucleares y de vital proyección de poder al Brasil, no permitiendo la presencia de potencias extra-regionales (como el caso del Reino Unido y la cuestión Malvinas/Falklands).
- (7) Impedir la materialización de una política estratégica de seguridad hemisférica definida a partir de los Estados Unidos para el subcontinente.

⁶ Para una cronología de creación del CDS y disputas envolviendo su institución, ver Medeiros Filho 2010, en línea: http://www.brasa.org/_sitemason/files/fLdvB6/Oscar%20Medeiros%20Filho.pdf, fecha de consulta: 13 julio 2015; Carvalho 2009; y Teixeira 2011. Para un balance mayor, cf. Pagliari 2010.

(8) Por último, pero no menos importante, concretizar los objetivos estratégicos de la Política Externa Brasileña de consolidación de un proceso de integración suramericano.⁷

Efectivamente, más que nada, para que el desarrollo brasileño pudiera acelerarse y consolidarse su deseo de *player* global, la estabilidad jugaba un papel fundamental no sólo para el crecimiento pleno de sus potencialidades, sino que también para mostrar al mundo su desempeño como proveedor de una importante estabilidad regional.

Es importante dejar en claro que, más allá de los éxtasis triunfalistas que a las veces adquiere la Política Externa Brasileña en el período reciente, solamente fue posible erigir una estructura como el CDS por la opción de no confrontar abiertamente con Washington. Consciente de sus demasiadas limitaciones en el campo de las *capabilities*, Brasilia optó por una especie de *low profile* en la construcción de su liderazgo (que no se percibe tampoco se recibe como natural en la región, al contrario de lo que muchos defienden) referente a las temáticas aquí problematizadas. Indirectamente, sin la intención de sugerir cualquier relación mecánica centro-periferia/Washington-Bogotá, los Estados Unidos supieron valerse de los estrechos vínculos político-ideológicos con el país andino y la colaboración en el área castrense vía el Plan Colombia, para asegurar lo que *no* pretendían para la región.

Amparándose en el recelo de una Colombia aislada, rodeada de gobiernos izquierdistas, el Presidente George W. Bush supo utilizarse de la ascendencia y otros vínculos con el Presidente Álvaro Uribe para la creación de una estructura *suavizada* (no-operativa), como es el CDS.⁸ En la práctica, la no participación de Colombia – como se llegó a considerar como hipótesis – atentaría contra la esencia y el sentido del Consejo de Defensa Suramericano. Ese escenario sería problemático para la tentativa brasileña de liderar una armonización de las percepciones de securitización de los Estados de la región de los dos Subcomplejos Regionales de la América del Sur (Norte Andino y del Cono Sur).

Con la demanda colombiana contemplada, se llegó a un texto final donde, en lo que se refiere a la naturaleza del CDS, se propugnaba su creación como una “instancia de consulta, cooperación y coordinación en materia de Defensa” en los marcos de la institucionalidad y principios de la UNASUR. Conforme su documento constitutivo, sus objetivos generales son: “ (a) consolidar Suramérica como una zona de paz, base para la estabilidad democrática y el desarrollo integral de nuestros pueblos, y como contribución a la paz mundial; (b) construir una identidad suramericana en materia de defensa, que tome en

⁷ Notas personales a partir de charlas *off the record* con miembros del Itamaraty y Ministerio de Defensa brasileño.

⁸ En otro extremo, tuvimos una Venezuela histriónica que defendía la creación de un instrumento militar operacional común – o sea, una alianza militar – conocida como Organización del Tratado del Atlántico Sur (OTAS, siguiendo el mismo modelo de la Organización del Tratado del Atlántico Norte/OTAN). En la gran media, esta propuesta fue acuñada “OTAN del Sur” o aun “OTAN de los pobres”.

cuenta las características subregionales y nacionales y que contribuya al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe; (c) generar consensos para fortalecer la cooperación regional en materia de defensa”. Más allá de estos objetivos generales, fueron definidos once objetivos específicos.⁹

Balance de la actuación del CDS: 2009–2014

Resumidamente y pensando en términos de región y sus desdoblamientos en el Complejo de Seguridad, se puede mencionar la creación de mecanismos como el “Tratado Americano de Soluciones Pacíficas”/Pacto de Bogotá (1948), el “Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe”/Tratado de Tlatelolco (1967), la “Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur”/ZPCAS (1986), el “Acuerdo de Mendoza” entre Argentina, Brasil y Chile (1991) que prohíbe la proliferación, la posesión y el uso de armas químicas y biológicas, la “Zona de Paz Suramericana”/Comunicado de Brasilia (2000). Asimismo se puede agregar la inauguración de las “Reuniones de Ministros de Defensa de América del Sur” (la primera ocurriendo en Rio de Janeiro en 2003), además de la intensificación de las relaciones bilaterales entre Brasil y Argentina desde la década de 1980 en el área nuclear con la abdicación de la fabricación y empleo por ambos de armas atómicas y la institución de la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares/ABACC (único organismo binacional de salvaguardias nucleares del mundo), culminando en el «Acuerdo Bilateral sobre Cooperación en Materia de Defensa»/DCA firmado en 2007.¹⁰

⁹ Según el Artículo 5 del Estatuto del CDS, son ellos: (a) avanzar gradualmente en el análisis y discusión de los elementos comunes de una visión conjunta en materia de defensa; (b) promover el intercambio de información y análisis sobre la situación regional e internacional, con el propósito de identificar los factores de riesgo y amenaza que puedan afectar la paz regional y mundial; (c) contribuir a la articulación de posiciones conjuntas de la región en foros multilaterales sobre defensa, dentro del marco del artículo 14° del Tratado Constitutivo de UNASUR; (d) avanzar en la construcción de una visión compartida respecto de las tareas de defensa y promover el diálogo y la cooperación preferente con otros países de América Latina y el Caribe; (e) fortalecer la adopción de medidas de fomento de la confianza y difundir las lecciones aprendidas; (f) promover el intercambio y la cooperación en el ámbito de la industria de defensa; (g) fomentar el intercambio en materia de formación y capacitación militar, facilitar procesos de entrenamiento entre las Fuerzas Armadas y promover la cooperación académica de los centros de estudio de defensa; (h) compartir experiencias y apoyar acciones humanitarias tales como desminado, prevención, mitigación y asistencia a las víctimas de los desastres naturales; (i) compartir experiencias en operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas; (j) intercambiar experiencias sobre los procesos de modernización de los Ministerios de Defensa y de las Fuerzas Armadas; (k) promover la incorporación de la perspectiva de género en el ámbito de la defensa. Para más esclarecimientos sobre los principios, estructura y funcionamiento que orientan el CDS, ver http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/ESTATUTO_CDS.pdf, fecha de consulta: 28 agosto 2015.

¹⁰ A esos podrían sumarse las iniciativas brasileñas (todas de este siglo) de los Acuerdos Marco Bilaterales con Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay, además de

Por último, no se debe ignorar la tradición de intentar distender el ambiente de seguridad y defensa regional,¹¹ además de servir para el propósito de aproximar los Subcomplejos Regionales de Seguridad Norte-Andino y del Cono Sur, destacando el papel central brasileño en ese proceso.

Más allá del gran interés brasileño, autor de la iniciativa del Consejo de Defensa Suramericano, idiosincrasias locales, regionales y extra-regionales parecen haber fortalecido el esfuerzo para la concretización de esta iniciativa. En un breve periplo por el subcontinente se percibe que el CDS podría venir a cumplir diferentes designios, en donde todos eventualmente podrían ganar algo. Desde la perspectiva argentina, era de interés aglutinar nuevos actores a la disputa de que “las Malvinas son argentinas” y todos los desdoblamientos que esta cuestión encierra; pasando por un Paraguay acosado por problemas internos que culminó en el surgimiento del grupo guerrillero Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP); una Venezuela que, a pesar de abajo del modelo deseado por el comandante Chávez (una alianza militar), lo veía como un importante instrumento para que evitara ser encapsulado o incluso sufrir una acción directa por parte de los EE.UU.; a los otros bolivarianos de la región, Bolivia y Ecuador, a quienes les interesaba buscar garantías ante acciones desestabilizadoras a ejemplo de lo que se pasó con y después del episodio de Angostura; para Colombia, aunque reticente a principio y temiendo al aislamiento, vio la posibilidad de un mayor compromiso y comprensión de los países vecinos con el flagelo de su conflicto interno; Perú y Chile, con preparos y capacidades militares bastante distintos, buscaban reforzar la solución de los litigios por vías diplomáticas y eventualmente por medio de tribunales internacionales; al norte, Guyana y Surinam veían una posibilidad para la intensificación de su suramericanización (en contraste con la histórica vocación caribeña); y, finalmente, con el CDS, Uruguay conseguía superar sus restricciones a una preocupante colaboración militar entre Brasil y Argentina que causaba gran incomodidad en Montevideo.

De todas formas, por diferentes lecturas y comprensiones, parecía que el CDS no sería el tipo de estructura que se opondría o dificultaría el ejercicio de las soberanías nacionales en América del Sur y los países concordaban en cuanto a la oportunidad y la conveniencia. Seguramente, el camino estaba libre para las oportunidades de cambio de un modelo caduco de seguridad colectiva a una nueva forma más dinámica de seguridad cooperativa. ¿Pero, será el Consejo de Defensa Suramericano un mecanismo multilateral estable, útil y eficaz en situaciones conflictivas?

los Acuerdos Marco de seguridad regional firmados por el Mercosur con Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

¹¹ Unos ven en estas iniciativas, que auxiliaron en la ausencia de guerras en el último siglo, el surgimiento de una comunidad pluralista de seguridad en la región. En específico, cf. Hurrell 1998 y Kacowicz 2005. En oposición a esta lectura optimista, Mares propugna la existencia de una “paz violenta”, caracterizada, entre 1884 y 1993, por 127 disputas interestatales militarizadas (DIMs) en la esfera suramericana, algunas de ellas ya en parejas democracia/democracia. Mares 2001: 39–43.

En sus años iniciales, el CDS ha aparecido como un importante espacio de concertación donde, frente a las idiosincrasias regionales/ideológicas entre la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Mercado Común del Sur (Mercosur), o aun la Alianza Bolivariana para las Américas (ALBA), importantes avances han sido registrados, como la definición de Planes de Acción comunes en la temática de seguridad y defensa, el establecimiento de medidas de confianza mutua, la creación del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED) en la ciudad de Buenos Aires, la institución de la Escuela Suramericana de Defensa (ESUDE) para altos estudios en Quito, la construcción de una metodología común de medición de los gastos en defensa, un importante intercambio en materia de formación y capacitación militar, entre otros puntos igualmente meritorios. Sin embargo, aún permanecen algunos desafíos.

Una vez concretada la fase embrionaria de estructuración y concertación de contenidos mínimos, la gran misión es continuar con los avances basados en una metodología que impone, obligatoriamente, la necesidad de concordanza unánime entre sus miembros – o, al menos, no objeción explícita por cualquier uno de los integrantes. La regionalización de la estructura de seguridad y defensa en el subcontinente prosigue, sin embargo, con nuevos desafíos.

Pero vamos a ver: de modo muy breve y de cierta forma como desafíos a la implementación del mandato del CDS a partir de 2009, se ha tenido “una propuesta peruana, recomendando desarmamiento, desmilitarización, un pacto de no agresión y la creación de una Fuerza de Interposición de Paz; una propuesta chilena, recomendando una Fuerza Combinada de Defensa Suramericana; y una propuesta ecuatoriana, propugnando un código de conducta y mecanismos de reducción de gastos militares” (Abdul-Hak 2013: 179 y sig.). Por último, una considerable heterogeneidad de puntos de vista para la región considerada como la más desmilitarizada del mundo, que evidencia las dificultades para la consolidación del CDS, su intensificación (en virtud de la actual baja institucionalización), pone en duda su eficacia y efectividad, así como explicita la polisemia que marca los conceptos de seguridad y defensa en la región, además de las disparidades y asimetrías en los campos social, económico y militar que caracterizan los países miembros.

De hecho, el CDS aún no ha pasado por ninguna prueba de fuego capaz de poner en jaque la eficacia y eficiencia de esta estructura institucional. A la vez, la conocida como *agenda negativa* que caracterizó la relación EE.UU. – América del Sur en el período post Guerra Fría, centrada en el combate al tráfico de drogas, terrorismo y otros delitos de naturaleza policial, fue parcialmente superada.¹² A despecho de eso, los Subcomplejos Regionales de Seguridad del Cono Sur y Norte-Andino vivencian dinámicas aún bastante dispares entre

¹² La creación de instancias como el Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas, apartado del Consejo de Defensa Suramericano, ilustra como una mayor madurez – más allá de la habitual cruzada prohibicionista norte-americana de militarización en el combate al narcotráfico – en diferentes temas se ha desarrollado en el subcontinente.

sí, que carecen de mayor articulación y organicidad. En este sentido, para que se pueda ejemplificar, la aprobación en 2014 por parte de la mayoría en el Congreso colombiano (con casi 90% de los votos) del acuerdo de cooperación entre Colombia y OTAN, indica señales contradictorias sobre el deseo de una mayor profundización de la cooperación en defensa en el subcontinente.¹³

El comportamiento brasileño, principal agente de creación del Consejo de Defensa Suramericano, por su vez, carece de coherencia y se presenta innumerables veces de forma diacrónica. Si por un lado, en el más alto nivel político, Brasilia trabaja por la materialización de este ajuste institucional (que ya representa 2/3 del destino de las exportaciones brasileñas en armamentos),¹⁴ incluso en una especie de liderazgo consentido por parte de Washington y sin confrontarla en el nivel global, por otro, se descuida de comprometer el Ministerio de Defensa y, más particularmente, los militares brasileños, a actuar de forma más decisiva y decidida por la concretización de esta importante iniciativa y de sus mecanismos operativos.

Perspectivas

El intento de dar vigor a las nuevas estructuras en paralelo a la pérdida de fuerza del sistema interamericano demuestra que las perspectivas entregadas pueden ser prometedoras. En ausencia de una comunidad de seguridad en América del Sur y más allá del permanente dilema de seguridad – conforme a lo propuesto por Herz hace más de medio siglo – que sigue siendo válido, la armonización de esfuerzos en la temática de defensa y una mayor capacidad disuasoria regional podría ser de interés de todos los países del subcontinente, desalentando aventuras y/o acciones hostiles de manera aislada o colectiva.

Apropiadamente, desde nuestro punto de vista, temas complejos y que no deben ser afectos a la defensa nacional como el empleo de los militares en seguridad pública, combate al narcotráfico y otras tareas de policía se ha dejado

¹³ En junio de 2015 la Corte Constitucional colombiana declaró inexecutable el acuerdo entre Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) sobre cooperación y seguridad de información (o Ley no 1734). Cf. «Corte tumba tratado con OTAN sobre seguridad», <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/corte-tratado-con-otan-sobre-seguridad-de-informacion/15884939>, fecha de consulta: 12 septiembre 2015.

¹⁴ Es posible afirmar que, desde la primera reunión en la historia de ministros de Defensa de América del Sur ocurrida en 2003 en Rio de Janeiro en el interior de la LAAD – mayor feria del mercado de defensa de América Latina –, aún en el inicio del gobierno de Lula da Silva, la idea de una base industrial de defensa compartida y a fin de garantizar escala ya informaba en larga medida los movimientos brasileños en este área. La estrategia de aumentar ganancias extendiendo las relaciones económico-comerciales con los vecinos suramericanos sigue en curso, garantizando los mejores resultados tanto cuantitativamente cuanto cualitativamente a la balanza de comercio brasileña – aquí, más de ¾ de las exportaciones fueron de productos manufacturados, contrastando con el desempeño de este país para mercados extra-regionales. Ver datos en <http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/index.php?area=4>, fecha de consulta: 17 mayo 2015.

de lado de las atribuciones del Consejo de Defensa Suramericano, a pesar de que éste no explicita *defensa contra quién* o *qué*. Sin embargo, aunque una condición necesaria, esto no es suficiente.

Como debidamente es resaltado por Saint-Pierre y Palacios Junior:

El hiato entre las declaraciones políticas y las acciones de cooperación en Defensa es agravado por el hecho de que no han sido elaboradas y asimiladas nuevas doctrinas para la cooperación suramericana. En líneas generales, los relieves estratégicos aún reflejan anacrónicamente las expectativas anteriores al fin de la Guerra Fría. (Saint-Pierre y Palacios Junior 2014: 35)

Además, en varias circunstancias, Brasil no ha tenido éxito, por decir lo menos, en erigir un discurso coherente y que parezca creíble a los demás socios regionales, teniendo como consecuencia un perfil de identidad aún no claramente delineado. Al discurrir sobre el subcontinente y la relación entre éste y Brasil, mientras el Presidente Cardoso destacaba que “sólo tendremos éxito si somos capaces de ser compañeros de los otros países. No podemos oprimir, aprovecharnos innecesariamente. La ventaja es estratégica, no es para mañana”. En tanto, algunas veces hay afirmaciones como la del Presidente Lula donde se destaca que “es impresionante como todos esos países están casi a exigir que Brasil asuma el liderazgo en América del Sur”.¹⁵

A pesar de los esfuerzos hechos por Lula da Silva para que la integración regional pudiera ser puesta en práctica y la acción que el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) ha jugado para concretizar la *Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA)*, como uno de los brazos de la política externa brasileña, en gran parte existe un sentimiento general que observa a Brasil como una potencia hegemónica, gigante e imperialista, impregnando los espíritus y pensamiento de gran parte de los vecinos suramericanos.¹⁶ Para que tal percepción se desvanezca, es necesario avanzar, reduciendo efectivamente las importantes asimetrías que aún caracterizan a los países de la región y apostar por la integración regional de manera seria (no sólo como mecanismo de salvaguardia a amenazas externas comunes de diferentes tipos y/o un tipo de *soft balancing*). No solamente los vecinos menores, sino también Brasil sería muy favorecido si tal proceso ocurriera. Actualmente, la dificultad de la Presidenta Dilma Rousseff consiste en un resiliente marco internacional de crisis, que impacta directamente los

¹⁵ «Para América do Sul, liderança brasileira ainda é promessa». En línea: http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2008/03/080303_ams_abre1_diplomacia.shtml, fecha de consulta: 12 agosto 2015.

¹⁶ Para que se hable sobre Brasil en el contexto suramericano, necesariamente implica discutir sobre números grandiosos: 48% del área total del subcontinente, 50% de su población, 59% de su economía/PIB (deteniendo aproximadamente 75% de la base industrial y 2/3 de su agricultura), 42% de la producción de petróleo, responsable por casi 3/4 de los desembolsos centrados en la infraestructura de la integración regional, entre otros indicadores igualmente superlativos.

planes doméstico, regional y global – limitando la capacidad de acción del Estado brasileño en el sistema internacional –, así como la adopción de una política externa mucho más tímida y menos pro-integración regional que la de su antecesor y padrino político Lula da Silva.

Empiezan a ocurrir ciertos cambios y, solamente para ilustrar, podríamos citar la IIRSA (reeditada en 2009 bajo la forma de Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento/COSIPLAN, protegido en el interior de la UNASUR). Las zonas privilegiadas siguen siendo las mismas (transportes, energía y comunicaciones), pero con un enfoque distinto. Mientras en la IIRSA la lógica del *business* y de los corredores de exportación informaban de forma más amplia aquella iniciativa, en el COSIPLAN el imperativo de la integración regional (aunque sin abandonar una lógica del *business*), de fomento e incremento de comercios intra-bloques y de una nueva estructura económica/ desarrollo es lo que se destaca. Sin duda, el “regionalismo post hegemónico” posibilitó que se piense otro tipo de integración.

Sin embargo, la construcción de una activa e altiva comunidad de seguridad con vistas a la estabilidad regional aparece como un tema y tarea central en los marcos más amplios de ese proceso, una vez que aun con la decisiva participación brasileña en dirimir desconfianzas, crear entendimientos y facilitar el diálogo, la tan anunciada identidad suramericana en materias de defensa hasta este momento es una promesa no realizada. Pero, las políticas integracionistas avanzan en diferentes velocidades, a veces de forma más acelerada en el campo político – véase el Consejo de Defensa Suramericano –, seguido por un descompás en el campo económico y otros, así como de una estructura institucional más sólida capaz de dar soporte a una integración más profunda y proficua. No obstante, nos aventuramos a decir que nunca, aún con Simón Bolívar, las posibilidades de cooperación han sido tan grandes como en la actual escena histórica.

Consideraciones finales

Si ciertamente la integración regional ha funcionado como una estrategia para garantizar más voz (y fuerza) a los pleitos de la región en un mundo de crecientes asimetrías de poder, esto no puede ofuscar la absoluta fragilidad que tal instrumentalización de este importante proceso representa para una cooperación más sistémica, a pesar de avances específicos. El cambio de la seguridad colectiva a la seguridad cooperativa es un hecho, pero, si Brasil efectivamente quiere liderar, es necesario deseo y movilización para tanto y que esté consciente de que esto tiene un precio (¡el que no es barato!).

Brasil repetidamente se ha presentado de manera ambivalente en los marcos más amplios de ese proceso, liderándolo y pretendiendo presentarse en el papel de *paymaster* (que no se limita solamente al aspecto económico), por veces retrayéndose y subordinando esta opción que, desde nuestro punto de vista, más allá que una oportunidad es una necesidad. Sin embargo, es esen-

cial reconocer que, sea la sociedad brasileña o sus élites, a menudo no saben claramente la importancia de la integración y, en este caso, los grandes medios de comunicación normalmente juegan un papel poco ético, exponiendo las relaciones bilaterales en el subcontinente prácticamente como actos de altruismo desinteresado, compasión y generosidad emanados desde Brasilia, que descuidaría y desampararía de la protección de los “intereses nacionales”. Más específicamente, el Consejo de Defensa Suramericano no debe ser visto como un experimento exótico o una especie de *Larmata Brancaleone* liderada por Brasil y, en este sentido, es tangible su acción como un agente de desecuritización de temas y percepciones.

Como ha definido un especialista, “amplio en materia de propósitos y limitado en concreciones, el Consejo representa la decisión de un grupo de países integrantes de un nuevo bloque o proyecto de integración regional, UNASUR, de sentarse a hablar sobre una cuestión de interés común y sobre la cual nunca habían conversado: la defensa” (Ugarte 2011). Eso no significa que se niegue la existencia de diversidades de toda índole: desde conceptos hasta maneras de entenderse la defensa, intereses estratégicos, capacidades, tendencias políticas o vinculaciones con la superpotencia global, entre otros puntos.

A lo largo de la primera década de este siglo, período que se tiene como de ascensión del que se nombró “regionalismo post hegemónico”, las reuniones no solamente aumentaron, sino que también se implementaron nuevos ajustes institucionales. Como resultado final, constatamos en este breve balance la dinámica, avances y desafíos en los campos de seguridad y defensa en el espacio geográfico suramericano que marcan el actual proceso de integración – ¿o sería más adecuado calificarlo de cooperación? – en el cual destacan varias ambivalencias, inconsistencias, así como oposiciones declaradas.

Aun así, es posible afirmar que la cooperación en seguridad y defensa, aunque laudable, se va a revelar como un “gigante con pies de barro”, si no se hace acompañar de una nueva cultura estratégica y de la respectiva profundización y creación de nuevas institucionalidades en los ámbitos económico, social y cultural, entre otros.

El camino es largo, tortuoso y resbaladizo, pero creemos que con el CDS se abrió una posibilidad, a pesar de los desafíos que persisten. En ese sentido, esta contribución, lejos de pretender agotar el tema en cuestión, se propone entregar una reflexión en un área aún poco explorada en Brasil y en el subcontinente, añadiéndose a otros intentos de interpretación de América del Sur contemporánea y el papel que ésta ha ejercido en lo que se refiere a la cooperación en seguridad y defensa en este siglo XXI.

Bibliografía

- Abdul-hak A. P. Neves (2013), *O Conselho de Defesa Sul-Americano: objetivos e interesses do Brasil (CDS)*, FUNAG, Brasília.
- Buzan B., Waever O. (2003), *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Carvalho L. Arquimimo de (2009), *Conselho de Defesa Sul-Americano*, en: Carvalho L. Arquimimo de, Vera C. Garay, Peña y J. Cayón (orgs.), *Segurança e defesa na América Latina*, Juruá, Curitiba.
- Colombo S., Frechero J. Ignacio (2012), *Yes we can? A política externa de Obama para a América Latina: da decepção à autonomização da região*, “Contexto Internacional”, vol. 34 (1), pp. 189–222.
- Donadio M. (2011), *Visões estratégicas na América do Sul*, en: Oliveira M. A. Guedes de (org.), *Comparando a Defesa Sul-Americana*, Editora Universitária da UFPE, Recife.
- Dupas G., Oliveira M. Fernandes de (2008), *A União Sul-Americana de Nações*, en: Ayerbe L. F. (org.), *Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul*, Editora UNESP; Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UNESP, Unicamp e PUC-SP, São Paulo.
- Fuccille A., Rezende L. Pereira (2013), *Complexo Regional de Segurança da América do Sul: uma nova perspectiva*, “Contexto Internacional”, no 1, pp. 77–104, disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/cint/v35n1/a03v35n1.pdf>, fecha de consulta: 30 junio 2015.
- Herz J. H. (1950), *Idealist Internationalism and the Security Dilemma*, “World Politics”, vol. 2 (2), pp. 157–180, January.
- Hurrell A. (1998), *An emerging security community in South America?*, en: Adler E., Barnett M. (ed.), *Security Communities*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Kacowicz A. M. (2005), *The Impact of Norms in International Society: The Latin American Experience, 1881–2001*, University of Notre Dame Press, Notre Dame.
- Mares D. R. (2001), *Violent Peace: Militarized Interstate Bargaining in Latin America*, Columbia University Press, New York.
- Medeiros Filho O. (2010), *Conselho de Defesa Sul-Americano: Demandas e Agendas*, disponible en: http://www.brasa.org/_sitemason/files/FLdvB6/Oscar%20Medeiros%20Filho.pdf, fecha de consulta: 13 julio 2015.
- Pagliari G. de Conti (2010), *O Brasil e a segurança na América do Sul*, Juruá, Curitiba.
- Saint-Pierre H. L., Palacios Junior A. Montoya Correa (2014), *As medidas de confiança no Conselho de Defesa Sul-americano (CDS): análise dos gastos em Defesa (2009–2012)*, “Revista Brasileira de Política Internacional”, vol. 57 (1), pp. 22–39.
- Soares S. Alves (2011), *Contendores apaziguados ou participantes da cooperação? As percepções sobre ameaças e cooperação nas políticas de defesa de Argentina, Brasil e Chile na década de 1990*, en: Oliveira M. A. Guedes de (org.), *Comparando a Defesa Sul-Americana*, Editora Universitária da UFPE, Recife.
- Teixeira A. (2011), *O Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL*, en: Oliveira M. A. Guedes de (org.), *Comparando a Defesa Sul-Americana*, Editora Universitária da UFPE, Recife.
- Ugarte J. M. (2011), *El Consejo de Defensa Suramericano: Balance y perspectivas*, s.d.
- Villa R. A. D., Viana M. T. (2010), *Security issues during Lula’s administration: from the reactive to the assertive approach*, “Revista Brasileira de Política Internacional”, vol. 53 (special edition), pp. 91–114.

The relations between Latin America and the Islamic State of Iraq and the Levant

Las relaciones entre América Latina y el Estado Islámico de Irak y del Levante

Edyta Chwiej

JAGIELLONIAN UNIVERSITY
CRACOW, POLAND

✉ edyta.chwiej@uj.edu.pl

ABSTRACT

Terrorism is one of the most important problems facing the world. The Islamic State of Iraq and the Levant is one of the most dangerous jihadist groups. It controls large parts of territory in Syria and Iraq. In June 2014 the group declared the creation of a caliphate and shortened its name to Islamic State to reflect its expansionist ambitions.

This article presents the short history of ISIS, its structure and the source of financing. Moreover, it describes the relations between the Islamic State and the Latin America and the Caribbean region. Although there are not many links, we may say that they really exist. The future relations depend mainly on effectiveness of the the international community in its fight against the expansion of ISIS.

KEYWORDS: *ISIS, Latin America and the Caribbean, terrorism.*

RESUMEN

El terrorismo es uno de los desafíos más importantes que encara el mundo. El Estado Islámico de Irak y del Levante es uno de los grupos yihadistas más peligrosos. Este grupo controla una gran parte del territorio de Siria e Irak. En junio de 2014 el grupo declaró la creación del califato y cambió su nombre al de Estado Islámico para reflejar sus ambiciones expansionistas.

Este artículo presenta la breve historia de ISIS, su estructura y la fuente de financiación. Además, describe las relaciones entre el Estado Islámico y la región de América Latina y el Caribe. Aunque no hay muchos vínculos, pero algunos sí existen. Las futuras relaciones dependerán principalmente de la efectividad de la comunidad internacional en la lucha contra la expansión de ISIS.

PALABRAS CLAVE: *ISIS, América Latina y el Caribe, terrorismo.*

Introduction

Terrorism is one of the most important problems facing the world, especially after the attacks of September 11, 2001. Some politicians and scientists say the Islamic State of Iraq and the Levant (ISIS) might be more dangerous than al-Qaeda. The group constitutes a very big threat to peace and security of the world, not only of the Middle East. The main goal of the present article is to identify any relationships between the ISIS and the Latin America and the Caribbean region.

History of ISIS

The members of the Islamic State of Iraq and the Levant proclaimed an Islamic caliphate in an area straddling Iraq and Syria in June 2014 and named its leader Abu Bakr al-Baghdadi as the caliph. The group has had various names since it was founded in the 90s. The founder of the group was Jordanian Abu Musab al-Zarqawi (Cockburn 2015: 13).

Since the beginning of the twentieth century, the organization has been operating in Iraq under the name Jama'at al-Tawhid wal-Jihad (Organization of Monotheism and Jihad). The organization took part in the Iraq War (2003–2011). In 2004, al-Zarqawi pledged allegiance to al-Qaeda leader, Osama bin Laden, and the group was commonly known as al-Qaeda in Iraq (the full name was Tanzim Qaidat al-Jihad fi Bilad al-Rafidayn – Organization of Jihad's Base in Mesopotamia). It is believed that the organization was responsible for some of the most spectacular and brutal attacks of that conflict (Hall 2015: 30–31).

Zarqawi was killed in a U.S. air strike in June 2006. In the same year the group changed the name to Islamic State of Iraq. The situation of the group got worse due to the activity of the Sons of Iraq and by the loss of several of its senior leaders in attacks made by U.S. and Iraqi forces.¹ Sons of Iraq was the coalition of the Sunni tribes of western Iraq which turned against the Islamic State of Iraq because of cruel treatment of civilians. But in the 2008, Nouri Kamil Mohammed Hasan al-Maliki, Prime Minister of Iraq, began marginalizing Sunnis and Kurds. Many effective commanders who had been fighting against al-Qaeda in Iraq were forced to resign in the face of lack of soldiers' pay or were reassigned to desk jobs and replaced with al-Maliki loyalists, mainly Shiite. The same applied to the soldiers fighting in the army of Saddam Hussein. Many of soldiers dismissed by Prime Minister al-Maliki joined the Islamic State of Iraq (Laurent 2015: 114–115).

Abu Bakr al-Baghdadi (real name Ibrahim Awwad Ibrahim Ali al-Badri al-Samarrai) was appointed the new leader of the Islamic State of Iraq in June 2010, after the death of the previous leader, Abu Omar al-Baghdadi (Hall

¹ Z. Laub, *The Islamic State*, The Council on Foreign Relations, <http://www.cfr.org/iraq/islamic-state/p14811> (access 10.03.2016)

2015: 42). The repressions of Sunnis carried out by the administration of Prime Minister al-Maliki under the guise of fighting al-Qaeda and remnants of the Ba'ath Party regime have contributed to the growing ISIS support.²

The war in Syria, which began in 2011, provided new opportunities for Islamic State of Iraq, whose fighters could easily cross from Iraq into eastern Syria. In March 2011, within the context of the Arab Spring, the protests against the Syrian President Bashar Hafez al-Assad began, after the arrest and torture of some teenagers who painted revolutionary slogans on a school wall. Syrians were divided between supporters and opponents of the President Assad regime. There were many violent clashes between Alawite-dominated government forces, militias and the opposition groups.³

In August 2011, al-Baghdadi began sending the members of his group to Syria, under the leadership of Abu Muhammad al-Juliani, with the mission to establish an organization there. Jabhat al-Nusra (Jabhat al-Nusra li Ahl as-Sham; The Support Front for the People of Al-Sham) was formed in 2012. It is more commonly known as the al-Nusra Front. Jabhat al-Nusra took control of the local groups and grew rapidly into an influential fighting force, with popular support among Syrians opposed to the Assad government (Hall 2015: 65–67).

In 2013, al-Baghdadi announced his intention to take control of the al-Nusra Front and combine his forces in Iraq and Syria under the name Islamic State of Iraq and Al-Sham. The merger was rejected by the Jabhat al-Nusra and resulted in open fighting. Al-Juliani asked the head of al-Qaeda, Ayman Mohammed Rabie al-Zawahiri, for mediation, but finally the group was split and many of al-Nusra fighters joined the al-Baghdadi group (Hall 2015: 69).

Islamic State of Iraq and Al-Sham quickly established a zone of exclusive authority in eastern areas of Syria and made its headquarter in Al-Raqqah. From its stronghold the group of al-Baghdadi expanded outward, launching successful offensives in both Syria and Iraq. In Syria the group has been controlling Al-Raqqah, part of Homs province, parts of the countryside around Aleppo and the small area in the south of Damascus. In Iraq, it has been occupying Mosul, the second largest city in the country, and Ramadi, the capital of Anbar province.⁴ On the 29th of June 2014 the group announced the establishment of a caliphate and declared its chief, Abu Bakr al-Baghdadi, the caliph and leader for Muslims everywhere.⁵

² *Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL)*, Encyclopedia Britannica, <http://www.britannica.com/topic/Islamic-State-in-Iraq-and-the-Levant>, access: 10.03.2016.

³ *Syria: The story of the conflict*, BBC, 11.03.2016, <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-26116868>, access: 12.03.2016.

⁴ *ISIS under airstrikes – a guide in maps*, “The Guardian”, 02.12.2015, <http://www.theguardian.com/world/ng-interactive/2015/dec/02/isis-territory-under-airstrikes-guide-in-maps>, access: 14.03.2016.

⁵ *Sunni rebels declare new 'Islamic caliphate'*, “Al-Jazeera”, 30.06.2014, <http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2014/06/isis-declares-new-islamic-caliphate-201462917326669749.html>, access: 14.03.2016.

The structure of ISIS

There are a few different names used in relation to the group of al-Baghdadi. Many authors and publicists use the acronym ISIS, which comes from the name Islamic State in Iraq and al-Sham. The term Al-Sham was created to describe the area between the Mediterranean and the Euphrates, Anatolia (in Turkey) and Egypt. It was the historical province, organized after the Muslim conquest of Syria in the first mid of the 7th century (Irshaid 2015). According to Benjamin Hall, the addition of the word Al-Sham to the name Islamic State in Iraq was a signal that the group is planning further expansion and conquest of that region (Hall 2015: 17).

Many of American and British officials use the acronym ISIL – the acronym of Islamic State in Iraq and the Levant. The word Levant refers to the historical name of the area in the eastern Mediterranean (the land where the sun rises). It includes the territory of Syria, Lebanon, Israel, Palestine and Jordan (Osborne 2015). But according to other sources, it is the area composed of Syria, Lebanon, Jordan, Turkey and part of Egypt (Hall 2015: 17).

On the 29th of June 2014, the group announced it was dropping the last two letters of the acronym ISIS and instead should be referred to as the IS – Islamic State. Moreover, the Arabic-speaking world and the governments of France and the United Kingdom use the acronym DAESH which has also the pejorative overtone. This acronym is formed from the first letters of the Arabic name of the organization (Ad-Daula al-Islamijja fi al-Irak wa-asz-Szam), but it also means "be trampled" or "broken in the dust" (Osborne; Irshaid; Hall 2015: 18).

Abu Bakr al-Baghdadi is the head of the Islamic State. Little is known of his life. Al-Baghdadi was born in Samarra (Iraq) in 1971. He probably was a cleric in a mosque in Samarra around the time of the US-led invasion in 2003.⁶ According to some sources, he obtained the MA and PhD from the Islamic University in Baghdad (Withnall, Blair 2015). In response to the U.S. invasion of Iraq in 2003, al-Baghdadi founded, with other militants, the organization Jamaat Ansar al-Sunnah (Assembly of the Helpers of Sunnah) (Laurent 2015: 110). Some reports say that al-Baghdadi was captured by U.S. forces in 2005 and imprisoned at the U.S. military prison Camp Bucca in Iraq until 2009 (Hall 2015: 39). Others assert that he was arrested in February 2004, but he was released in December of the same year (Laurent 2015: 112). Abu Bakr al-Baghdadi was appointed the new leader of the Islamic State of Iraq in June 2010. In October 2011, the US officially designated Baghdadi as terrorist and offered 10 million dollars reward for information about him.

ISIS is led by al-Baghdadi, who makes the most important decisions and is responsible for the policy of the group. But formally he reports to the Shura

⁶ Profile: Abu Bakr al-Baghdadi, 15.05.2015, <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-27801676>, access: 17.03.2016.

Council. The nine-member (according to other sources even eleven-member) Shura Council is responsible for making sure lower councils adhere to ISIS's religious doctrine. It is also responsible for relaying al-Baghdadi's orders through the rest of the organization.⁷ Moreover, the Shura Council has the power to force al-Baghdadi to step down, if he deviates from the ISIS doctrine.

The Shariah Council also plays an important role in the ISIS structure. This six-member body is responsible for enforcing its interpretation of shariah in controlled area. The Shariah Council creates a shariah police force and shariah courts to enforce its interpretation of Islamic law in the occupied territories.⁸

Al-Baghdadi, his Cabinet advisers and his two key deputies: Abu Ali al-Anbari and Abu Muslim at-Turkumani (Fadil Abd Allah al-Hijali) comprise the executive branch of the government. Turkmani was elected as the governor of twelve regions in Iraq and al-Anbari, respectively, in Syria. These leaders of ISIS are Iraqi and served under Saddam Hussein (Thompson, Shubert 2015). According to some sources, they were detained with Abu Bakr al-Baghdadi in Camp Bucca (Klausner 2015).

The deputies oversee ministry-like councils:

- Financial Council: responsible for oil sales, weapons and other revenue,
- Leadership Council: responsible for drafting laws and key policies,
- Military Council: responsible for military and defense operations,
- Legal Council: taking decisions on executions and recruitment,
- Fighters Assistance Council: responsible for aid and accommodation of foreign fighters,
- Security Council: responsible for security oversight of ISIS's territory,
- Intelligence Council: responsible for intelligence activities,
- Media Council: preparing ISIS's media strategy (Thompson, Shubert 2015).⁹

The size of territory occupied by the Islamic State in September 2014 was comparable to the size of Great Britain (Noack 2014). But according to press reports, the group lost 40% of Iraq territory and 20% in Syria as a result of international air strikes in December 2015 (Dearden 2016). It is estimated that 10 million people live under ISIS control.¹⁰

ISIS is a very specific organization because it does not need outside funding. Audrey Kurth Cronin notes that holding territory has allowed the group to build a self-sustaining financial model unthinkable for most terrorist groups (Kurth Cronin 2015). The Islamic State's revenue is estimated from 1 to 3 million dollars a day (Swanson 2015). Revenue comes mainly from the extraction and export of oil from the oilfields in Syria and Iraq. The ISIS mostly

⁷ *ISIS. Organizational Structure*, Counter Extremism Project, <http://www.counterextremism.com/threat/isis>, access: 18.03.2016.

⁸ *Ibidem*.

⁹ *ISIS. Organizational Structure.., op. cit.*

¹⁰ *Islamic State group: Crisis in seven charts*, 15.03.2016, <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-27838034>, access: 18.03.2016.

refines oil in small, mobile refineries and sells it illegally to Jordan, Turkey and the Assad regime (Kurth Cronin 2015). The other sources of income are: wealthy donors, taxes from the people who live on the controlled territory, kidnapping for ransom, seizing branches of banks in Iraq, sales of antiquities from Syria and human trafficking (mainly women and girls) (Swanson 2015).

According to estimates by Ryan Mauro, around 42 million people in the Arab world support ISIS, mainly in Syria, Iraq, Palestinian Territories, Tunisia, Egypt and Saudi Arabia (Mauro 2015). Moreover ISIS has received mixed levels of support from the some jihadi groups such as Al-Qaeda in the Arabian Peninsula (Yemen), Al-Qaeda in the Islamic Maghreb, Ansar Bait al-Maqdis (Egypt), Boko Haram (Jamā'at Ahl as-Sunnah lid-Da'wah wa'l-Jihād, Nigeria), Ansar al-Sharia (Tunisia), Tehreek-e-Khilafat (Pakistan), Jund al-Khalifah fi Ard al-Jazayer (Algeria), Abu Sayyaf (Philippines), Mujahidin Indonesia Timur and Harakat al-Shabaab al-Mujahideen (Somalia) (Alexander, Alexander 2015, p. 110). It is worth mentioning that the Islamic State has also strengthened its positions in Libya since 2014 (Jones, Saleh 2016).

Relations with Latin America and Caribbean

In the opinion of Israel López, the Mexican journalist, the Islamic State is, on the one hand, far from Latin America and Caribbean but, on the other, very close. It is far because ISIS operates mainly in the Middle East and in the North Africa region. However, the Latin American countries create conditions conducive to supporting terrorist groups through the provision of funds (López 2015). According to the U. S. Department of State, the external terrorist groups do not currently menace the region and the main terrorist threat in the Western Hemisphere can come from the Revolutionary Armed Forces of Colombia (FARC). The Latin American governments recognize the potential threat that terrorism represents and improve their counterterrorism capabilities and border security. But for some countries such things like corruption, weak government institutions, insufficient interagency cooperation, weak or non-existent legislation, and lack of resources significantly impair the ability to fight against the terrorism. Moreover, the governments should investigate possible connections between terrorist organizations and transnational criminal organizations.¹¹

Over the past several years policymakers have been concerned about Iran's increasing activities in Latin America and its ties to the Islamic group Hezbollah. Tri-Border Area of Argentina, Brazil and Paraguay is considered to be the main area of the activity of this group. The presence of Hezbollah members or sympathizers has also been noted in other areas of Latin America, such as

¹¹ *Country Reports on Terrorism 2014*, U.S. Department of State, <http://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2014/index.htm>, access: 26.03.2016.

Chile (Iquique), Colombia (Maicao), Venezuela (Margarita Island) and Panama. The group's sympathizers support the Hezbollah, using the Tri-Border Area to engage in illicit activity for profit (including arms and drug trafficking) and solicit donations from the local communities.¹² Although the current presence of ISIS in Latin America is low, the members of this group may, in the future, take advantage of the opportunities of this support.

Some experts are afraid that the drug cartels in Mexico can also collaborate with the terrorist organizations. Cartels and terrorist groups can use the same intermediaries for obtaining weapons, money laundering and moving illegal products across the borders. In April 2015, the organization Judicial Watch informed that the Islamic State established its cells in Mexico near the U.S. border, in an area known as Anapra (near Ciudad Juárez) and in Puerto Palomas. According to the Judicial Watch, drug traffickers from the Juárez Cartel were helping ISIS members to cross the U.S. border.¹³ However, the Mexican government rejected and categorically denied the report of the Judicial Watch.

Latin America and the Caribbean can provide the Islamic State support in the form of foreign fighters. U.S. intelligence estimates that more than 30,000 foreign fighters from roughly 100 different countries have joined ISIS from 2011, mainly from Tunisia, Saudi Arabia, Russia (Chechnya), Turkey and Jordan. They receive better treatment than their local and conscripted counterparts (Gibbons-Neff 2016). According to press reports, Syrian ISIS fighters receive salaries of about \$200 a month, but foreign fighters can count on the monthly income of \$400.¹⁴ U.S. Southern Command General John F. Kelly estimates that about 100 Caribbean natives have traveled into Syria to join ISIS. They come from Jamaica, Trinidad and Tobago, Suriname and Venezuela (Mosendz 2015). But also 23 Argentines and three Brazilians have joined the Islamic State.¹⁵ After returning they can carry out the terrorist attacks like in Paris and Brussels. Brazilian intelligence agency also reports the Islamic State wants to recruit the young Brazilian as the lone wolves. The lone-wolf terrorist carries out the violent acts alone, but may be influenced by the ideology of an external group. Brazilian authorities especially fear the terrorists attacks during the Olympic Games in 2016.¹⁶

¹² Shaikhzadeh Vahdat Ferreira M. A., *Hezbollah y la Triple Frontera*, Defensa & Seguridad, <http://www.defonline.com.ar/?p=22092>, access 6.04.2016.

¹³ *ISIS Camp a Few Miles from Texas, Mexican Authorities Confirm*, 14.04.2015, <http://www.judicialwatch.org/blog/2015/04/isis-camp-a-few-miles-from-texas-mexican-authorities-confirm/>, access 6.11.2015.

¹⁴ *Islamic State to halve fighters' salaries as cost of waging terror starts to bite*, "The Guardian", 20.01.2016, <http://www.theguardian.com/world/2016/jan/20/islamic-state-to-halve-fighters-salaries-as-cost-of-waging-terror-starts-to-bite>, access: 27.04.2016.

¹⁵ *Brasileños y argentinos harían parte de ISIS, según reporte*, CNN, 10.12.2015, <http://cnnespanol.cnn.com/2015/12/10/informe-brasilenos-y-argentinos-hacen-parte-de-isis/>, access: 28.04.2016.

¹⁶ *Brasil preocupado por reclutamiento de jóvenes por parte del EI*, "EL Pais", 21.03.2015, <http://www.elpais.com.uy/mundo/brasil-preocupado-reclutamiento-jovenes-yihadistas.html>, access: 28.04.2016.

The growing number of refugees in Latin America is an indirect result of the ISIS activity. The United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs estimates that over 250,000 people have been killed from the beginning of the conflict in Syria, 4.8 million Syrians have been forced to leave the country, and 6.6 million are internally displaced.¹⁷ The vast majority of the refugees is staying in camps in neighboring countries like Turkey (about 2.7 million), Lebanon (about 1 million), Jordan (643,000), Iraq (246,000) and Egypt (120,000).¹⁸ Some of them are trying to get into the European Union, mainly to Germany. But it is also estimated that since 2011 about 6,000 refugees from Syria have arrived in Latin American countries, such as Uruguay, Brazil, Argentina and Chile.¹⁹ Latin American governments are trying to help Syrian refugees, for example, in 2015 Argentina's government announced the special program that will grant visa to refugees from Syria, with the approval of a three-year stay.²⁰ Another example – since 2013 Brazilian consulates in the Middle East have been issuing special visas under simplified procedures to people affected by the Syrian conflict to travel to Brazil. In 2015 the programme introducing the fast-track applications was extended for another two years.²¹ It is worth mentioning that the countries of the Middle East have a long tradition of migration to Latin America and the Caribbean region – the first migrants from the area of the modern-day Syria came in the second half of the 19th century.

The governments of Latin American states differ in their approach to the fight against the Islamic State. It was visible especially during the 69th session of the United Nations General Assembly (September 2014). During his speech the American president Barack Obama said the Islamic State poses a major threat to global security and called to create a large international coalition to fight against it. Latin American delegations also expressed their points of views. Most of them condemned the Islamic States' terror acts. But they announced the participation in the fight against terrorism within the solutions already adopted at international forum.²²

The president of Argentina, Cristina Fernández de Kirchner, said the dialogue was essential in the context of solving the Middle East problems. She

¹⁷ *About the Syria crisis* United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs <http://www.unocha.org/syrian-arab-republic/syria-country-profile/about-crisis>, access: 12.03.2016.

¹⁸ *Syria – Regional Refugee Response*, United Nations Commission on Human Rights, <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>, access: 12.03.2016.

¹⁹ *¿Qué hacen los países latinoamericanos por los refugiados sirios?*, “El Observador” 04.09.2015, <http://www.elobservador.com.uy/que-hacen-los-paises-latinoamericanos-los-refugiados-sirios-n674824>, access: 7.12.2015.

²⁰ *Argentina otorgará visado para refugiados sirios*, Telesur, 04.09.2015, <http://www.telesurtv.net/news/Argentina-otorgara-visado-para-refugiados-sirios-20150904-0019.html>, access: 7.04.2016.

²¹ *Brazil and UNHCR strengthen partnership to help refugees fleeing the Syria conflict*, UNHCR, 07.10.2015, <http://www.unhcr.org/5615130c6.html>, access: 28.04.2016.

²² *69 General Assembly 24–30 September 2014*, United Nations, <http://www.un.org/en/ga/69/meetings/gadebate/24sep/>, access: 29.04.2016.

pointed out that the countries which had provided weapons to the jihadist groups are responsible for the situation in this region. She added the groups have grown in strength and now the international coalition has to fight against them. Remembering the attack on the Israeli Embassy, she said that Argentina had also experienced political terrorism. Moreover, she accused private financial funds of the sin of speculation, debt problems of developing countries and creation of poverty. She called these actions as economic terrorism.

The Brazilian president Dilma Vana Rousseff also criticized the US policy in the Middle East. The president opposed the use of force against the Islamic State. She said that it did not eliminate the causes of conflicts. President Rousseff pointed out that the conflicts in Palestine, Iraq, Libya, Syria and Ukraine show that military interventions do not lead to peace, but to a deterioration of the conflicts.²³

By contrast, the Mexican president Enrique Peña Nieto declared that his country would take part in the United Nations peacekeeping missions, for the first time in history. On September 10, 2014, President Obama announced the formation of a global coalition against the Islamic State. According to the U.S. State Department, there are currently 66 participants, including only one country from Latin America and Caribbean region – Panama (McInnis 2016). There were also reports that Mexico was a member of this coalition, but Mexican authorities denied.²⁴ However, on November 19, 2014, ISIS published the threats against the countries which had joined the US-led coalition. In a video, Islamic States showed a flag of Mexico within the coalition countries, considering it an ally of the international coalition.²⁵

Although there are not many links between the Islamic State and the region of Latin America and the Caribbean, we can say that they really exist. The future relations depend mainly on the effectiveness of the international community in its fight against the expansion of ISIS.

Bibliography

69 General Assembly 24–30 September 2014, United Nations, <http://www.un.org/en/ga/69/meetings/gadebate/24sep/>, access: 29.04.2016.

About the Syria crisis United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs <http://www.unocha.org/syrian-arab-republic/syria-country-profile/about-crisis>, access: 12.03.2016.

Alexander Y., Alexander D. (2015), *The Islamic State. Combating the Caliphate Without Borders*, Lexington Books.

²³ *Ibidem*.

²⁴ *SRE niega participación de México en coalición contra ISIS*, Aristegui Noticias, 30.09.2014, <http://aristeguinoticias.com/3009/mexico/sre-niega-participacion-de-mexico-en-coalicion-contra-isis/>, access: 29.04.2016.

²⁵ *México, ¿bajo la amenaza terrorista de ISIS?*, CNN 30.11.2015, <http://cnnespanol.cnn.com/2015/11/30/tiene-mexico-una-amenaza-terrorista-de-isis/>, access: 29.04.2016.

Artículos y ensayos

Argentina otorgará visado para refugiados sirios, Telesur, 04.09.2015, <http://www.telesurtv.net/news/Argentina-otorgara-visado-para-refugiados-sirios-20150904-0019.html>, access: 07.04.2016.

Brazil and UNHCR strengthen partnership to help refugees fleeing the Syria conflict, UNHCR, 07.10.2015, <http://www.unhcr.org/5615130c6.html>, access: 28.04.2016.

Brasil preocupado por reclutamiento de jóvenes por parte del EI, “El País”, 21.03.2015, <http://www.elpais.com.uy/mundo/brasil-preocupado-reclutamiento-jovenes-yihadistas.html>, access: 28.04.2016.

Brasileños y argentinos harían parte de ISIS, según reporte, CNN, 10.12.2015, <http://cnnespanol.cnn.com/2015/12/10/informe-brasilenos-y-argentinos-hacen-parte-de-isis/>, access: 28.04.2016.

Cockburn P. (2015), *Państwo Islamskie*, PWN, Warszawa.

Country Reports on Terrorism 2014, U.S. Department of State, <http://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2014/index.htm>, access: 26.03.2016.

Dearden L., *Isis 'loses 40% of Iraq territory and 20% in Syria' as international air strikes support ground operations*, “The Independent”, 5.01.2016, <http://www.independent.co.uk/news/world/middle-east/isis-loses-40-of-iraq-territory-and-20-in-syria-as-international-air-strikes-support-ground-a6797486.html>, access: 21.03.2016.

Gibbons-Neff T., *Number of foreign fighters entering Iraq and Syria drops by 90 percent, Pentagon says*, “The Washington Post”, 26.04.2016, <https://www.washingtonpost.com/news/checkpoint/wp/2016/04/26/number-of-foreign-fighters-entering-iraq-and-syria-drops-by-90-percent-pentagon-says/>, access: 27.04.2016.

Hall B. (2015), *ISIS. Państwo Islamskie*, Muza, Warszawa.

Harvey D., Pregent M., *Who's to blame for Iraq crisis*, 12.06.2014, <http://edition.cnn.com/2014/06/12/opinion/pregent-harvey-northern-iraq-collapse/>, access: 10.03.2016.

Irshaid F., *Isis, Isil, IS or Daesh? One group, many names*, 2.12.2015, <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-27994277>, access: 17.03.2016.

ISIS Camp a Few Miles from Texas, Mexican Authorities Confirm, 14.04.2015, <http://www.judicialwatch.org/blog/2015/04/isis-camp-a-few-miles-from-texas-mexican-authorities-confirm/>, access: 6.11.2015.

ISIS. Organizational Structure, Counter Extremism Project, <http://www.counterextremism.com/threat/isis>, access: 18.03.2016.

ISIS under airstrikes – a guide in maps, “The Guardian”, 2.12.2015, <http://www.theguardian.com/world/ng-interactive/2015/dec/02/isis-territory-under-airstrikes-guide-in-maps>, access: 14.03.2016.

Islamic State group: Crisis in seven charts, 15.03.2016, <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-27838034>, access: 18.03.2016.

Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL), Encyclopedia Britannica, <http://www.britannica.com/topic/Islamic-State-in-Iraq-and-the-Levant>, access: 10.03.2016.

Islamic State to halve fighters' salaries as cost of waging terror starts to bite, “The Guardian”, 20.01.2016, <http://www.theguardian.com/world/2016/jan/20/islamic-state-to-halve-fighters-salaries-as-cost-of-waging-terror-starts-to-bite>, access: 27.04.2016.

Jones S., Saleh H., *Isis in Libya: Stoking conflict*, “The Financial Times”, 20.03.2016, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/c06fb0d6-e1f7-11e5-8d9b-e88a2a889797.html#axzz46ottd9vR>, access: 25.04.2016.

Klausner A., *US Prison camp in Iraq accidentally formed ISIS by housing the most radical jihadists together and allowing them to organize terror group*, "Daily Mail" 31.05.2015, <http://www.dailymail.co.uk/news/article-3104859/US-Prison-camp-Iraq-accidentally-formed-ISIS-housing-radial-jihadists-allowing-organize-terror-group.html>, access: 18.03.2016.

Kurth Cronin A., *ISIS Is Not a Terrorist Group*, "Foreign Affairs", III/IV.2015, <https://www.foreignaffairs.com/articles/middle-east/isis-not-terrorist-group>, access: 21.03.2016.

Laub Z., *The Islamic State*, The Council on Foreign Relations, <http://www.cfr.org/iraq/islamic-state/p14811>, access: 10.03.2016,

Laurent S. (2015), *Kalifat terroru*, Foksal, Warszawa.

López I., *El Estado Islámico voltea hacia América Latina*, "Excélsior", 22.02.2015, <http://www.excelsior.com.mx/global/2015/02/22/1009648>, access: 04.11.2015.

Mauro R., *ISIS Has up To 42 Million Supporters in the Arab World*, The Clarion Project, 28.VI.2015, <http://www.clarionproject.org/analysis/isis-has-least-42-million-supporters-arab-world#>, access: 24.04.2016.

McInnis K., *Coalition Contributions to Countering the Islamic State*, Congressional Research Service Report, 13.04.2016, <https://www.fas.org/spp/crs/natsec/R44135.pdf>, access: 29.04.2016.

México, *¿bajo la amenaza terrorista de ISIS?*, CNN 30.11.2015, <http://cnnespanol.cnn.com/2015/11/30/tiene-mexico-una-amenaza-terrorista-de-isis/>, access: 29.04.2016.

Mosendz P., *General Warns of ISIS Fighters Entering U.S. Through Caribbean*, "Newsweek", 13.03.2015, <http://europe.newsweek.com/general-warns-isis-fighters-entering-us-through-caribbean-313807?rm=eu>, access: 27.04.2016.

Noack R., *Here's how the Islamic State compares with real states*, "The Washington Post", 12.09.2014, <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2014/09/12/heres-how-the-islamic-state-compares-to-real-states/>, access: 18.03.2016.

Osborne S., *Isis vs. Daesh vs. Isil vs Islamic State: What do the different names mean and why are there so many?*, "The Independent", 03.12.2015, <http://www.independent.co.uk/news/world/middle-east/isis-vs-daesh-vs-isil-vs-islamic-state-what-do-the-names-mean-and-why-are-there-so-many-a6759106.html>, access: 17.03.2015.

Profile: Abu Bakr al-Baghdadi, 15.05.2015, <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-27801676>, access: 17.03.2016.

¿Qué hacen los países latinoamericanos por los refugiados sirios?, "El Observador" 04.09.2015, <http://www.elobservador.com.uy/que-hacen-los-paises-latinoamericanos-los-refugiados-sirios-n674824>, access: 07.12.2015.

Shaikhzadeh Vahdat Ferreira M.A., *Hezbollah y la Triple Frontera*, Defensa & Seguridad, <http://www.defonline.com.ar/?p=22092>, access: 06.04.2016.

SRE niega participación de México en coalición contra ISIS, Aristegui Noticias, 30.09.2014, <http://aristeginoticias.com/3009/mexico/sre-niega-participacion-de-mexico-en-coalicion-contra-isis/>, access: 29.04.2016.

Sunni rebels declare new 'Islamic caliphate', "Al-Jazeera", 30.06.2014, <http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2014/06/isil-declares-new-islamic-caliphate-201462917326669749.html>, access: 14.03.2016.

Swanson A., *How the Islamic State makes its money*, "The Washington Post", 18.11.2015, <https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2015/11/18/how-isis-makes-its-money/>, access: 21.03.2016.

Artículos y ensayos

Syria – Regional Refugee Response, United Nations Commission on Human Rights, <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>, access: 12.03.2016.

Syria: The story of the conflict, BBC, 11.11.2016, <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-26116868>, access: 12.03.2016.

Thompson N., Shubert A., *The anatomy of ISIS: How the 'Islamic State' is run, from oil to beheadings*, 14.01.2015, CNN, <http://edition.cnn.com/2014/09/18/world/meast/isis-syria-iraq-hierarchy/>, access: 18.03.2016.

Weaver M, *Isis declares caliphate in Iraq and Syria*, "The Guardian", 30.06.2014, <http://www.theguardian.com/world/middle-east-live/2014/jun/30/isis-declares-caliphate-in-iraq-and-syria-live-updates>, access: 10.03.2016.

Withnall A., Blair O., *Abu Bakr al-Baghdadi: Five things we know about the ISIS leader*, "The Independent", 12.10.2015, <http://www.independent.co.uk/news/world/middle-east/five-things-we-do-know-about-isis-leader-abu-bakr-al-baghdadi-a6689716.html>, access: 17.03.2016.

Elecciones y violencia. Guerrero 2015¹

Elections and violence. Guerrero 2015

Margarita Jiménez Badillo

INSTITUTO INTERNACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS AVANZADOS, UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA DE GUERRERO, MÉXICO
✉ margaritajimenez_iiepaima@uagro.mx

Gabino Solano Ramírez

INSTITUTO INTERNACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS AVANZADOS, UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA DE GUERRERO, MÉXICO
✉ gabinosln@gmail.com

RESUMEN

El estado de Guerrero en México celebró elecciones para gobernador, legisladores y alcaldes en junio 2015 en un entorno de violencia criminal, visible con la desaparición forzada de estudiantes en el Municipio de Iguala. En este estudio se analiza cómo la violencia criminal incidió en el ambiente político para llevar a cabo las elecciones, afectando a candidatas, funcionarios y activistas políticos (homicidios, amenazas y secuestros), así como la participación ciudadana en la integración de las casillas, la dinámica de las campañas, y la “normalidad” de los órganos electorales. Lejos de las predicciones de anular elecciones, la ciudadanía acudió a votar para elegir a sus representantes, alcanzando una alta participación política, demostrando con ello que la violencia no inhibe la apuesta a las instituciones democráticas.

PALABRAS CLAVE: *proceso electoral local, violencia criminal, confianza en las instituciones, participación política, Guerrero.*

¹ Artículo desarrollado en el marco del Proyecto de Investigación “Ciudadanía y violencia urbana en Guerrero”, coordinado por Gabino Solano Ramírez y financiado como Programa 1200/Cátedras Conacyt. La ponencia elaborada para el Octavo Congreso Internacional del Consejo Europeo para Investigaciones Sociales de América Latina (CEISAL) “Tiempos posthegemónicos: sociedad, cultura y política en América Latina.” Instituto de Iberoamérica, Salamanca, España, del 28 de junio al 1 de julio de 2016. Agradecemos el apoyo de Aremi Torres y Fernanda Campos en la recolección de datos para este trabajo.

ABSTRACT

The state of Guerrero in Mexico held elections for governor, legislators and mayors in June 2015 in a criminal environment, visible with the forced disappearance of students in the municipality of Iguala. This study examines how criminal violence affected the political environment to carry out the elections, affecting candidates, officials and political activists (murders, threats and kidnappings); and citizen participation in the integration of the ballot boxes, the dynamics of campaigns, and the “normality” of the electoral bodies. Far from the predictions of annulling elections, citizens went to the polls to elect their representatives, reaching a high political participation, demonstrating that violence does not inhibit the commitment to democratic institutions.

KEYWORDS: *local electoral process, criminal violence, trust in institutions, political participation, Guerrero.*

Introducción

El estado de Guerrero celebró elecciones el siete de junio de 2015 para designar gobernador, 46 diputados locales, 81 alcaldías y nueve legisladores federales. Son los primeros comicios concurrentes tras la reforma político-electoral de 2014 que dispone la unificación de las elecciones locales con las federales.²

Las elecciones se celebraron en un complejo entorno social y político, marcado por: 1) el dominio socio-territorial de áreas estratégicas por el crimen organizado, que ha incrementado la inseguridad ciudadana y ha permeado algunas instancias de gobierno e instituciones de la administración pública; 2) la crisis política por la desaparición forzada de los estudiantes normalistas de Ayotzinapa en septiembre de 2014, donde fueron involucradas las autoridades municipales de Iguala y Cocula, presuntamente vinculadas al crimen organizado.

Violencia criminal y crisis institucional son dos fenómenos que han dado lugar a la descomposición del tejido social en Guerrero, con una sociedad que

² Conforme a la nueva Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), por vez primera las elecciones del 7 de junio de 2015 fueron organizados por el Instituto Nacional Electoral en concurrencia con los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLES), instituciones creadas en el marco de la Reforma Política de 2014. En 17 entidades federativas se celebraron comicios: nueve gubernaturas (Baja California Sur, Sonora, Guerrero, Colima, Campeche, Michoacán, Nuevo León, San Luis Potosí y Querétaro), 641 diputados locales (387 de mayoría relativa y 254 de representación popular), 993 alcaldías, 20 juntas municipales (en Campeche) y 16 jefaturas delegacionales. En el caso de Guerrero, esta reforma electoral modificó la constante celebración de elecciones que resultaban de calendarios electorales diferentes, por ejemplo, la elección de gobernador se realizaba el primer domingo de febrero y las elecciones de alcaldes y Congreso local el primer domingo de octubre, las cuales nunca coincidían con los comicios federales que se celebraban en julio (ahora junio) del año que correspondía; así, entre 1988 y 2012 se realizaron diecisiete elecciones en la entidad, casi una por año.

se siente vulnerable y cuestiona la capacidad de las estructuras gubernamentales para resolver las incidencias de violencia que son recurrentes y se traducen cotidianamente en homicidios, secuestros, atentados, amenazas, desplazamiento interno de personas, entre otras formas de violencias. En el caso de la “tragedia de Iguala”, los familiares afectados, así como otros núcleos sociales que se solidarizaron con los padres de los estudiantes, pero también para expresar sus demandas gremiales³ (CETEG, UPOEG), emprendieron acciones de protesta en forma de manifestaciones continuas con tomas de carreteras y ayuntamientos, quema de instalaciones oficiales, retención de funcionarios o bloqueo del trabajo electoral.

De estas movilizaciones surgió el pronunciamiento de rechazo a los comicios, argumentando falta de condiciones para llevarse a cabo, en tanto no se den respuestas fidedignas del destino que tuvieron los jóvenes normalistas, lo cual representó un desafío al fundamento principal de la legitimidad democrática: las elecciones libres.⁴ Las elecciones finalmente se desarrollaron, no sin problemas; el proceso electoral de alguna forma fue sensiblemente afectado por las manifestaciones de violencias originadas desde la delincuencia organizada y la protesta social, por lo cual es pertinente explorar los alcances que estos fenómenos tuvieron en este proceso: dar seguimiento al comportamiento de la ciudadanía, en su condición de electores y funcionarios de casilla; y mostrar aquellos resultados del proceso electoral más sobresalientes y que pudieran tener su origen en el entorno de violencias. Tal es el objetivo de este estudio.

Si bien hay escasos estudios que aborden el tema de violencia y elecciones, Carlos Bravo y Gerardo Maldonado (2012) han avanzado en esta línea, analizando los efectos de los homicidios atribuidos al crimen organizado a nivel nacional, en la participación electoral. La variable de control que manejan es el nivel de desarrollo humano. Encuentran que, en 2009, el efecto de la violencia sobre la tasa de participación fue positivo en los municipios con alto nivel de desarrollo humano; en los municipios con nivel medio, el efecto fue neutro y en los de bajo nivel de desarrollo, el efecto fue negativo. Esto les lleva a concluir que la violencia es un factor que afecta la participación electoral sólo en contextos de alto desarrollo humano. Con esta premisa se puede especular que en Guerrero la violencia no afectaría al proceso electoral por tener

³ La Coordinadora Estatal de Trabajadores de la Educación en Guerrero ha planteado reiteradamente su oposición a la reforma educativa aprobada en el Congreso de la Unión en 2012, porque se exige exámenes globales para permanecer en su plaza; además de que pierden privilegios sindicales como es el proceso hereditario de plazas. La Unión de Pueblos y Organizaciones del Estado de Guerrero (UPOEG) ha demandado elegir a sus autoridades y gestionar los recursos municipales de acuerdo con el sistema de usos y costumbres.

⁴ En Guerrero, los cuestionamientos a los procesos electorales fueron recurrentes durante la etapa de transición democrática (1986–1999), cuando la oposición impugnaba el férreo control del proceso electoral y la manipulación fraudulenta de los resultados electorales atribuidos por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y sus gobiernos en la entidad.

bajos índices de desarrollo humano; sin embargo, por ser un argumento lineal o determinista, no se considera abordarlo en este trabajo, pues no ofrecería explicaciones a los planteamientos aquí desarrollados.

Otro estudio de seguimiento a homicidios de alcaldes y periodistas muestra la vulnerabilidad de ser presidente municipal en entidades como Durango, frente a carencias de riesgo de violencia en entidades como Yucatán (Ríos 2012). La autora sostiene que las consecuencias negativas de la violencia en contra de figuras públicas municipales genera un debilitamiento de las instituciones y reduce la capacidad del estado para hacer efectivas las políticas de seguridad.

Por separado, Fernando Escalante (2011) y Guillermo Pereyra (2012) argumentan que, a partir de la intervención federal iniciada en 2007,⁵ los cárteles enfocaron sus acciones de violencia contra sedes policiales, soldados, funcionarios y políticos municipales, como una estrategia de presión política y social. En sus trabajos abonan elementos para entender cómo viene soterrándose la gobernabilidad bajo esta escalada de violencia⁶ en el país.

En este trabajo se sigue el enfoque analítico de Fernando Escalante, bajo la premisa de que el proceso electoral de 2015 en Guerrero fue afectado por la crisis política y de seguridad que vive la entidad, sin embargo, la elección pudo realizarse debido a la fortaleza de sus instituciones electorales y de un intrincado proceso de canalización del descontento social que implementaron los gobiernos local y federal, aunque este punto no se aborda en el ensayo. El escenario no deseado de la ruptura institucional-electoral finalmente no se presentó. Sin embargo, las lecciones de estas crisis deberán ser atendidas para que la democracia local retome el ideal de fortalecer sus procesos e instituciones representativas, de gobierno y autónomas. En línea con el argumento de Escalante, la gobernabilidad de la entidad se está minando con el “día a día” de la violencia que producen las organizaciones criminales en contra de los actores políticos, quienes, a su vez, no parecen estar exentos de ser parte de este entramado criminal que limita el pleno ejercicio de las libertades democráticas.

El estudio, en primer lugar, muestra los indicadores de criminalidad en Guerrero respecto al contexto mexicano, a partir de estudios previamente realizados y con información de los diarios de circulación nacionales y estatales, así como las expresiones de esta violencia durante la campaña política hacia candidatos, funcionarios y activistas políticos de los distintos partidos, en forma de secuestros, amenazas y homicidios.

⁵ El punto de partida de esta ola de violencia es 2007, cuando se enfrenta el gobierno federal con los cárteles de la droga como el pilar central de la administración del Presidente en turno, Felipe Calderón.

⁶ En 2005, INEGI registró 134 homicidios en Acapulco, mientras que en 2006 fue de 262; en el estado de Guerrero, para 2009, se registró una tasa de 59 homicidios por cada cien mil habitantes (Escalante 2011: 7).

Posteriormente, se hace un balance de los probables efectos de estas crisis en el proceso electoral democrático, de modo que se tengan elementos para anticipar sus consecuencias negativas para la normalidad democrática en futuros procesos electorales, que potencialmente pueden enfrentar los mismos desafíos.

El contexto de la violencia criminal

En Guerrero, al igual que buena parte del país, a partir de 2007 se recrudeció la violencia criminal, en el supuesto de la disputa de plazas entre grupos del crimen organizado, con un saldo para ese año de 23 homicidios dolosos por cada cien mil habitantes, frente a 8 registrados a nivel nacional (INEGI 2015); este indicador ha ido en línea ascendente hasta 2015. Para 2009, hubo una tasa de 54 homicidios por cada cien mil habitantes; y en 2012 fue de 76, esto es, la más alta registrada, ya que la misma fuente reporta para 2014 una disminución a 48 homicidios por cada cien mil habitantes.⁷ Otros estudios para ese mismo año difieren de esta tendencia a la baja, como es el Índice de Paz México 2015 del Instituto para la Economía y la Paz (IEP)⁸, que refiere 100 homicidios por cada cien mil habitantes, lo que sitúa a Guerrero en el último lugar en el nivel de paz, considerando las 32 entidades federativas, así pues, se trata del estado menos pacífico a nivel nacional.⁹

Tal escenario muestra evidencias de una debilidad institucional reflejada en acciones permisivas del incremento de incidencias delictivas en Guerrero y la incapacidad de las instituciones para combatirlas o prevenirlas. Para identificar la magnitud del fenómeno, a principios de 2014, según el Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y Justicia Penal, A. C., Acapulco ocupaba el tercer lugar a nivel mundial, – dentro de las 50 ciudades más peligrosas del mundo –, con una tasa de 113 homicidios por cada cien mil habitantes.¹⁰

No obstante, la variación de datos e índices de ejecuciones resalta la constante de señalar a Acapulco por su alto nivel de inseguridad, contribuyendo

⁷ En los primeros cinco meses de 2015, el Sistema Nacional de Seguridad Pública registra una tasa del 22,5 de homicidios dolosos por cada cien mil habitantes. “Milenio Digital”, 25.06.2015. *SNSP: homicidio doloso bajó en primeros 5 meses de 2015*. Disponible en: http://www.milenio.com/policia/incidencia_delictiva-homicidio_secuestro_extorsion-Sistema_Nacional_Seguridad_0_542945886.html, fecha de consulta: 12.05.2016.

⁸ Índice de Paz en México 2015, *Un análisis de la dinámica de los niveles de paz en México*, Institute for Economics & Peace.

Disponible en: http://www.visionofhumanity.org/sites/default/files/Indice%20de%20Paz%20Mexico_0.pdf, fecha de consulta: 02.05.2016.

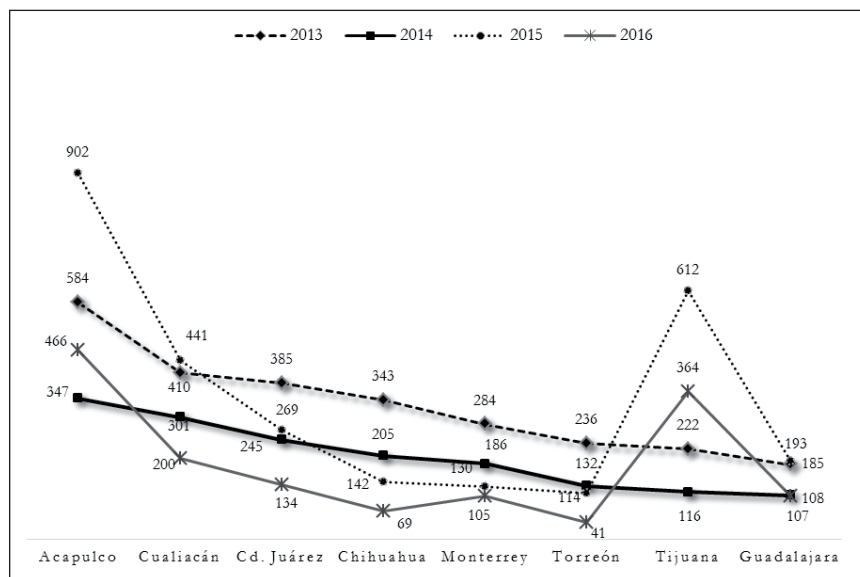
⁹ Aun cuando la metodología de cada fuente o institución que cuantifica la gravedad de la violencia es muy distinta en cuanto a los indicadores que miden, al menos ofrecen una visión de la magnitud del problema que tiene el país y en particular, Guerrero.

¹⁰ El primer lugar lo ha ocupado por tercera vez consecutiva San Pedro Sula con 187 homicidios por cada cien mil habitantes; el segundo lugar es Caracas Venezuela con 134 por cada cien mil habitantes.

con ello, posiblemente, no sólo las acciones del crimen organizado sino incluso la violencia común, ambas vías han alterado la paz social. En los últimos años (Gráfico 1), sobresale nuevamente Acapulco, ocupando el primer lugar dentro de los diez municipios del país con alta incidencia de ejecuciones (Guerrero 2015), superando a Tijuana y Ciudad Juárez desde 2013; también se identifican en este grado de peligrosidad los municipios de Chilpancingo e Iguala, es decir, los tres municipios más grandes de Guerrero. Dicho contexto ha evidenciado la incapacidad de las instituciones responsables de la seguridad pública para contener este fenómeno, los supuestos nexos con el crimen organizado por parte de funcionarios de gobierno municipal, así como las presiones y complicidades en las estructuras del poder local, judicial, policía y partidos políticos.

Respecto a los actores responsables de este fenómeno, las organizaciones criminales que operaron en Guerrero a octubre de 2014 se han diversificado, cubriendo casi todo el territorio estatal (Mapa 1), teniendo en cuenta que la complejidad del fenómeno conlleva a modificaciones constantes en la configuración de las cédulas delictivas.¹¹

Gráfico 1.
Municipios de México
con mayor número de
ejecuciones



Los datos de 2016 corresponden al período de noviembre 2015 a abril de 2016.

Fuente: (Guerrero 2015), (Valle 2015) La violencia en los Municipios de México (2015). Seguridad, Justicia y Paz, disponible en: <https://crimenmexico.diegovalle.net/es/municipios-map.html>, consulta: 18.05.2016.

¹¹ La información emitida en esta sección del artículo fue obtenida del artículo de Víctor Manuel Sánchez Valdés, *Radiografía de las organizaciones criminales que operan en Guerrero*, Noviembre 19 de 2014. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/blogeros-causa-en-comun/2014/11/19/radiografia-de-las-organizaciones-criminales-que-operan-en-guerrero/>, consulta: 15.05.2016.

En 2007, inicia operaciones la Familia Michoacana en la Costa Grande y Tierra Caliente; al siguiente año fue ampliando su zona de influencia al norte y centro de Guerrero; coexistía en alianza con el Cártel de Sinaloa. En 2011, esta organización se dividió, dando lugar a los Caballeros Templarios, quienes tienen su área de influencia en la Costa Grande y Tierra Caliente de Guerrero, mientras que el grupo original amplió su presencia al estado de México y Morelos. En 2012, el Cártel Jalisco Nueva Generación en alianza con los Granados, buscó desplazar a los Caballeros Templarios de Guerrero.

También el cártel de los hermanos Beltrán Leyva se fragmentó, dando lugar a los Rojos, Ardillos, Granados, Barredora, Guerreros Unidos y Cártel Independiente de Acapulco. A noviembre 2014, los Rojos tenían presencia en

Elecciones y violencia. Guerrero 2015

Margarita Jiménez Badillo
Gabino Solano Ramírez



Mapa 1.
Grupos del crimen organizado
en Guerrero (octubre 2014)

Fuente: Mapa del Instituto Electoral de Participación Ciudadana Guerrero, disponible en: <http://www.iepcgro.mx/imagenes/Distribucion.swf>; datos de grupos delincuenciales: Víctor Hugo Michel, SEDENA, *Geografía delictiva*, disponible en: http://www.milenio.com/policia/Grafico-Influencia-grupos-delictivos-Guerrero_MILIMA20141124_0009_1.jpg

37 municipios, la Familia Michoacana en 31, Guerreros Unidos en 30, los Caballeros Templarios en 18, la Barredora en 10, el Cártel Jalisco Nueva Generación en 10, los Ardillos en ocho, los Granados en 6 y el Cártel de Sinaloa en 2 municipios (en alianza con la Barredora) en la Costa Chica.

Esta radiografía del crimen organizado implica el traslape de un grupo y otro en un mismo municipio, lo cual genera mayor vulnerabilidad en la segu-

ridad ciudadana, ya que tan sólo en 47 municipios de 81 opera más de un grupo del crimen organizado y en once municipios operan al menos cuatro grupos. De acuerdo con José Luis Velasco, las divisiones en “grupos pequeños y a menudo informales, usualmente unidos a extensas redes que muchas veces compiten unas con otras, les confiere flexibilidad para negociar con múltiples instituciones políticas” (Velasco 2005: 95, citado en Pereyra, Guillermo 2012: 437).

La disputa por las plazas es el factor que ha propiciado mayor incidencia de homicidios, secuestros y amenazas. En Acapulco se confrontan el Cártel Independiente de Acapulco y la Barredora; en el norte, región Centro y una parte de Tierra Cliente, pugnan entre sí los Rojos, Guerreros Unidos y un grupo reducido de la Familia Michoacana. Los Rojos contra los Ardillos operan en la región Montaña y parte de la región Centro. Los Caballeros Templarios confrontan la alianza del Cártel Jalisco Nueva Generación, y los Granados controlan la Costa Grande y la región de Tierra Caliente (Sánchez Víctor Manuel 2014).

La violencia en contra de actores políticos

En este entorno de violencia, el proceso electoral fue sensiblemente afectado por la delincuencia organizada. En primer lugar, se registraron numerosas incidencias en contra de los actores políticos, que tuvieron o aspiraban a un cargo; líderes de partido y candidatos, limitados para hacer campaña en municipios controlados por los grupos del crimen organizado;¹² aunque este tipo de violencia no fue privativo de Guerrero, pues también afectó a otras entidades del país.¹³

La Tabla 1 muestra los atentados en modalidades de homicidios, secuestros o amenazas que sucedieron durante el proceso electoral en Guerrero. Todos los eventos delictivos tuvieron lugar en los municipios con presencia de los grupos

¹² Como en toda campaña política, las tácticas y estrategias siempre apuntan a evidenciar a líderes políticos y para desincentivar la participación electoral circularon versiones de vinculación con el crimen organizado de 25 de 81 alcaldes que concluirían su gestión en septiembre de 2015. Entre ellos están los responsables de los municipios de: Cuetzala del Progreso, Iguala, Teloloapan, Apaxtla, Taxco, Zihuatanejo, Chilapa de Álvarez, Chilpancingo, La Unión de Isidoro Montes de Oca, Heliodoro Castillo, Leonardo Bravo y Coyuca de Catalán. Trece alcaldes del PRD, once del PRI y uno del PAN. Consultar: Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal. Disponible en: <http://www.informador.com.mx/mexico/2014/562991/6/acusan-nexos-de-25-ediles-de-guerrero-con-crimen-organizado.htm>; J. P. Becerra-Acosta, *12 alcaldes de Guerrero, bajo lupa 'antinarco'*. “Milenio.com”, sección Política, 17.11.2014. Disponible en: http://www.milenio.com/politica/12_alcaldes_de_Guerrero_bajo_lupa_antinarco-alcaldes_relacionados_con_el_narco_0_410958901.html, fecha de consulta: 02.05.2016.

¹³ En abril 2015 “El Universal” reportó 28 víctimas durante los procesos electorales en las entidades federativas del país; para mayo la misma fuente reportó 41 casos, de los cuales siete fueron homicidios. Dentro de las víctimas, está la precandidata a presidenta municipal de Ahuacutzingo, Guerrero, así como Ulises Fabián Quiroz, candidato a presidente municipal de Chilapa. Consultar el Mapa del artículo *Violencia mancha el proceso electoral*. “El Universal”, sábado 16 de mayo de 2015. Disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/estados/2015/violencia-mancha-el-proceso-electoral-1100400.html>, fecha de consulta: 20.05.2016.

del crimen organizado que se confrontan entre sí para disputar el control de la región. Se observa también que las víctimas fueron, en su mayor parte, aspirantes a ocupar el cargo de alcalde, es decir, los puestos clave para dominar, intimidar y controlar el poder municipal que conlleva la autoridad responsable del ayuntamiento, de la policía municipal y de las instancias que tienen como función aplicar la justicia. “Cualesquiera que sean los factores dominantes que evidencian la violencia político-electoral y que se traduce en violencia criminal, buscan mantener el control político de los cargos de representación y del sector público”.¹⁴

Destaca que las candidatas de MORENA a las alcaldías de Chilapa y Acatepec renunciaron a su postulación tras las amenazas o atentados que sufrieron, la primera por parte del Movimiento Popular Guerrerense (MPG) y la segunda atribuido al crimen organizado. También de esta región de la Montaña Baja de Guerrero, área de confrontación entre las bandas de Los Rojos y Los Ardillos, fueron asesinados la candidata del PRD al municipio de Ahuacutzingo y el candidato del PRI en Chilapa.

Elecciones y violencia. Guerrero 2015

Margarita Jiménez Badillo
Gabino Solano Ramírez

Partido	Nombre	Postulación	Fecha	Lugar del acontecimiento	Hechos delictivos
PRD	Aidé Nava González	Alcaldesa (precandidata)	10/03/15	Ahuacutzingo	Secuestro, Homicidio (decapitación)
PRD	Ulises Fabián Quiróz	Alcalde	01/05/15	Chilapa	Homicidio
PRD	Francisco López Liborio	Líder social y administrador fiscal del estado	09/06/15	Acapulco	Homicidio
PRD	Juan Mendoza Acosta	Alcalde	05/05/15	San Miguel Totolapan	Secuestro
PRD	Silvia Romero Suárez	Diputada local	12/05/15	Entre de Cutzamala de Pinzón y Teloloapan	Secuestro
PRI	Equipo de Astudillo	Gobernador (no asistió)	22/04/15	Tlapa	Comité promotor del Consejo Popular Municipal de Tixtla impidió acto político

Tabla 1.
Violencia durante el proceso electoral de Guerrero, 2015

¹⁴ Entrevista al Gabino Solano, *Violencia en Guerrero podría estar siendo azuzada desde las campañas*, viernes 22 de mayo de 2015. Disponible en: <http://bajopalabra.mx/2015/05/22/violencia-en-guerrero-podria-estar-siendo-azuzada-desde-las-campanas>, fecha de consulta: 15.05.2016.

Artículos y ensayos

PRI	Héctor Astudillo	Gobernador	30/05/15	Tlapa-Chilapa	Cierre de carretera, quema de propaganda en cierre de acto de campaña regional
PRI	Héctor Astudillo	Gobernador	30/05/15	Acapulco	Cierre de campaña con detención de un miembro del crimen organizado
PAN	Equipo de Jorge Camacho	Gobernador	22/05/15	Petatlán	Atentado
PAN	Guillermo Cisneros Chegüe	Ex regidor	18/02/15	Acapulco	Homicidio
PAN	Jorge Camacho	Gobernador	06/04/15	Tixtla	Quema de llantas vehículos del equipo de campaña
PAN	José Alberto Slim Tirado	Alcalde (ex candidato)	16/08/15	San Miguel Totolapan	Secuestro
MC	Luis Walton	Gobernador	20/04/15	Huamuxtitlán	Irrupción del MPG. Suspensión de Acto político
MC	Luis Walton	Gobernador	25/04/15	Chilapa	Atentado
MC	Leticia Maganda Sánchez*	Diputada local	22/05/15	Chilpancingo	Atentado
MC	Cipriano Olea Estrada	Alcalde de	27/04/15	San Miguel Totolapan	Amenazas
MC	Ángel Vergara Chamú	Alcalde	27/04/15	Ajuchitlán del Progreso	Amenazas
MC	Leticia Vélez	Alcalde	27/04/15	Atenango del Río	Amenazas
Morena	Laura Patricia Hernández**	Alcaldesa	26/04/15	Chilapa	Atentado
Morena	Pablo Amilcar Sandoval	Gobernador	06/03/15	Tlapa	Irrupción de arranque de campaña por el MPG

Tabla 1.
continuación

Morena	Valentina Rosendo Cantú*	Alcalde de Acatepec	10/05/15	Chilapa	Atentado
Morena	Pablo Amilcar Sandoval. (Con visita de López Obrador)	Gobernador	21/05/15	Tlapa	Irrupción del MPG. Quema de propaganda
PANAL	Cuatro Simpatizantes de la candidata	Militantes, después de mitin político	30/04/15	Ixcapuzalco	Homicidio

Elecciones y violencia. Guerrero 2015

Margarita Jiménez Badillo
Gabino Solano Ramírez

Tabla 1.
continuación

* Renuncian a su postulación después del atentado sufrido.

** Renunció a su postulación por amenazas del grupo de autodefensa de Ayahualulco de no permitir el acceso a candidatos de ese partido, advirtiendo que no podrían hacer campaña.

Fuente: elaboración propia con datos de diarios de Guerrero: “El Sur”, “La Jornada Guerrero”, “Novedades de Acapulco”.

Una posible interpretación de esta violencia es que el crimen organizado mantiene el control de las áreas de influencia y una forma de ratificarlo es exigir lealtad; otra es la advertencia frente a grupos rivales; el homicidio de candidatos, alcaldes, y políticos, podría responder a que no se alinearon; otros ya asumen el poder con el respaldo de alguno de los grupos del crimen organizado; los secuestros *expréss* son advertencias de dominio y responden a acciones de los grupos criminales para asegurar protección en sus zonas de tránsito e influencia; o las autoridades municipales que asumen compromisos con el crimen organizado antes de verse afectados física, personal y familiarmente.¹⁵ Las amenazas de muerte inhibieron la postulación de los candidatos en los municipios, retirando aspiraciones como mecanismo de preservación. En cualquier modalidad, se trata de una sistemática intimidación de los grupos del crimen organizado a la clase política y funcionarios de la administración pública, lo que “significa que después de las elecciones, la violencia seguirá su curso, y las autoridades estarán entre una ética de ejercer el poder para bien de las mayorías o salvaguardar su vida.”¹⁶

¹⁵ El dirigente nacional del PRD, Carlos Navarrete, informó que algunos de sus candidatos a alcaldes y diputados fueron prácticamente secuestrados en sus domicilios por delincuentes en diversas zonas de Guerrero. *Estaban amenazados de muerte, se llegó al extremo de colocarlos bajo arriego domiciliario, bajo vigilancia delincuencia a las afueras de su casa para impedirles salir a hacer campaña.* “Diario 24 Horas”, 17.05.2015. “El Financiero”, 17.05.2015. Disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/crimen-organizado-ayudo-al-pri-en-guerrero-acusa-navarrete.html>, fecha de consulta: 08.05.2016.

¹⁶ Entrevista al Gabino Solano, *Violencia en Guerrero podría estar siendo azuzada desde las campañas*, 22.05.2015, disponible en: <http://bajopalabra.mx/2015/05/22/violencia-en-guerrero-podria-estar-siendo-azuzada-desde-las-campanas>, fecha de consulta: 15.05.2016.

El contexto de la violencia política

Un freno a la democracia durante el proceso electoral de 2015 fue la respuesta insatisfactoria de las autoridades locales y nacionales al caso Ayotzinapa. El descontento social derivó en sistemáticas protestas de núcleos específicos como los padres de los estudiantes desaparecidos, la Coordinadora Estatal de Trabajadores de la Educación del Estado de Guerrero (CETEG), la Unión de Pueblos y Organizaciones del Estado de Guerrero (UPOEG) y la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias (CRAC), entre otros.¹⁷ Después de tomas de autopista, tomas de más del 50 por ciento de los ayuntamientos, quemas de instalaciones oficiales (partidos, Congreso local, Instituto Electoral e instituciones de gobierno) y atentados continuos a las instancias electorales, se puso en riesgo la celebración de los procesos electorales ante la complejidad del escenario político que, lejos de resolverse, fue agudizándose tanto más próxima estaba la fecha de la jornada electoral.

Las incidencias de mayor impacto se presentaron en Tlapa y en Tixtla. En el primero, se suscitó un enfrentamiento entre policías federales y miembros del Movimiento Popular Guerrerense; y en Tixtla se reportó quema de casillas y boletas electorales. La Tabla 2 concentra incidencias que se suscitaron el día de la votación electoral.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJ) ratificó la sentencia del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero (TEEG) de anulación de elecciones en Tixtla, dado que no se instalaron casillas en el 44 por ciento de las secciones electorales. El boicot electoral por parte de la CETEG y el Movimiento Popular Guerrerense (MPG), integrado por normalistas de Ayotzinapa y maestros disidentes, impidió la instalación de 24 de 50 casillas por quema de papelería y boletas electorales. Con un 82,9% de la ciudadanía que no pudo votar, era prácticamente necesaria la anulación del proceso electoral, mismo que se reprogramó para noviembre de 2015.

Por los datos antes expuestos, se confirma que los pronunciamientos del rechazo a las elecciones no tuvieron un efecto negativo y tampoco fueron decisivos los mecanismos de intimidación a la sociedad. En general, la ciudadanía acudió a las urnas a emitir su voto, pese al cuestionado desempeño institucional del gobierno del estado, de los partidos políticos y de las instancias de seguridad, particularmente la policía municipal, lo cual lleva a la reflexión de que, aun con dicho escenario adverso, la sociedad sigue apostando a la democracia.

¹⁷ La culminación de la protesta social se percibe con estas agrupaciones políticas, que evidencian el hartazgo del descontento hacia las instituciones políticas de la entidad.

Tlapa de Comonfort	La policía federal detuvo a 13 disidentes líderes de la CETEG que se pronunciaron por anular las elecciones; dicha agrupación retuvo a su vez a 10 policías federales, quemaron una camioneta y en la confrontación murió un miembro de la CETEG.
Tlalchapa	Un comando “secuestró” por cinco horas al alcalde del PRI, Orbelín Barrios.
San Miguel Totolapan	Un comando “levantó” a un funcionario de casilla que transportaba papelería electoral. No se instaló la casilla.
Chilpancingo	Incendio de una camioneta cercana al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana. (con explosivos)
Tecoanapa	Supuestos miembros de la Unión de Pueblos y Organizaciones del estado de Guerrero (UPOEG) dispararon contra alrededor de 35 activistas, normalistas y familiares de los jóvenes desaparecidos.
Ayutla de los Libres	Marcha pacífica de la UPOEG, se apostaron frente a antimotines del Ejército y fuerzas federales.
Iguala	Ausencia de funcionarios de casilla; no se instalaron 12 mesas receptoras del voto.
Tixtla	Quema de papelería y boletas electorales. Se anuló la elección en este municipio.
Atlixac	Robo de una casilla en el distrito 26.

Elecciones y violencia. Guerrero 2015

Margarita Jiménez Badillo
Gabino Solano Ramírez

Tabla 2.
Violencia electoral durante la jornada del 7 de junio de 2015 en Guerrero

Fuente: *Violencia aislada en Guerrero*, 8 de junio de 2015, disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/06/08/1028345>, fecha de consulta: 12.03.2016.

Los resultados electorales

Los resultados electorales no favorecieron al PRD, que gobernó la entidad por 10 años desde 2005 en una primera alternancia, cuando ganó al PRI, el cual gobernó Guerrero por alrededor de siete décadas. En 2015, se generó una segunda alternancia en la que el PRI recuperó la primera posición en coalición con el PVEM con el 40,9 por ciento frente al 34,7 que obtuvo la coalición PRD-PT (Tabla 3).

El PRD participó en la contienda electoral sólo con uno de sus aliados tradicionales, el PT, dado que MC decidió no ir en coalición al proceso electoral. Luis Walton, candidato al gobierno de la entidad por MC, apostó a su propio electorado, particularmente en Acapulco, donde fue alcalde (septiembre 2012 – enero 2015), apartándose del posible efecto Ayotzinapa que disminuyera su capital político en alianza con el PRD.¹⁸ El espectro político se amplió

¹⁸ Un factor de debilidad institucional del PRD fue la migración de algunos de sus miembros, que entre diputados federales, locales, excandidatos y exalcaldes, optaron por visualizar su

Candidatos	Partido/ Coalición	Votos en la jornada electoral	Porcentaje
Héctor Astudillo Flores “Un Guerrero con orden y paz”	PRI-PVEM	558.229	40,94
Beatriz Mojica Morga “Mejoremos en Guerrero”	PRD-PT	473.382	34,71
Luis Walton Aburto	MC	109.214	8,01
Jorge Camacho Peñaloza	PAN	66.674	4,89
Pablo Amílcar Sandoval	MORENA	37.816	2,77
Karime Sevilla	PNA	24.136	1,77
Godeleva Rodríguez Salmerón	PPG	12.709	0,93
Alberto López Rosas	Humanista	11.286	0,82
Raymundo Noguera Analco	Encuentro Social	8.890	0,65
Total		1.363.458	100

Tabla 3.
Resultados para elegir
Gobernador en Guerrero,
2015

Participación ciudadana: 56,74%

Lista nominal: 2 millones 404 mil, 953 electores

Votación total: Un millón, 364 mil 558

Votos nulos: 60 mil 525

Votos no registrados: 632

Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Electoral de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, disponible en: <http://www.iepcgro.mx/PDFs/Resultados/Res%20Definitiv%20Gober2015.pdf>, fecha de consulta: 03.06.2016.

al contender nuevos partidos: Morena, el Partido Humanista, Encuentro Social y el Partido Popular de Guerrero, de los cuales sólo Morena se mantuvo en las lides electorales, perdiendo su registro los partidos que no mostraron presencia política en la entidad. Dado el margen de victoria de 6,2 por ciento entre las fuerzas políticas predominantes (PRI y PRD), significa que tanto el PRI como el PRD siguen siendo los que concentran el voto electoral con un 75,6 por ciento (en comicios para gobernador), ratificando que en Guerrero se cuenta con un sistema bipartidista; sin embargo, este escenario partidista empieza a ser más plural en la contienda para el Congreso y alcaldías.

En la elección de ayuntamientos también la coalición que encabezó el PRI sumó la mayoría de alcaldías. Comparando el capital político que controlaba la coalición del PRD en 2012 frente al obtenido en 2015 (55,5 y 35 por ciento, respectivamente), sí disminuyó su fuerza política (Tabla 4). La coalición

futuro político en otro partido: trece se sumaron al MC y seis al PRI. Esta movilidad se explica porque agotaron sus aspiraciones políticas en el PRD y los 19 perredistas fueron postulados en los partidos que los albergaron.

PRD-PT retuvo 11 alcaldías en la última elección, mientras que la coalición PRI-PVEM retuvo 14 de 32 ganadas en 2012. Los partidos PAN y PVEM ratificaron sólo una alcaldía que ganaron en 2012. Estos datos indican que la ciudadanía optó por la alternancia en 54 alcaldías, es decir, 2 de cada 3 ayuntamientos (66,6 por ciento).

**Elecciones y violencia.
Guerrero 2015**

Margarita Jiménez Badillo
Gabino Solano Ramírez

N°	Municipio	Partido/Coalición		N°	Municipio	Partido/Coalición	
		2012	2015			2012	2015
01	Acapulco de Juárez	MC/ PRD/ PT	PRD/ PT	41	Leonardo Bravo	PRD	PAN
02	Ahuacuotzingo	PRI	PAN	42	Malinaltepec	PRD	PT
03	Ajuchitlán del Progreso	PRD	PRI/ PVEM	43	Mártir de Cuilapan	PRD	MC
04	Alcozauca de Guerrero	PRI	PRI	44	Metlatónoc	PRD	MC
05	Alpoyeca	PRD	PT	45	Mochitlán	PRD	PVEM
06	Apaxtla de Castrejón	PRD	PNA	46	Olinalá	PRI	PRI/ PVEM
07	Arcelia	PRI	PRI	47	Ometepec	PRI/ PVEM	PRD/PT
08	Atenango del Río	PRI	PRI/ PVEM	48	Pedro Ascencio Alquisiras	PRD	PRI/ PVEM
09	Atlamajalcingo del Monte	PRI	MC	49	Petatlán	PRI	PRD/PT
10	Atlixnac	PVEM/ PRI	PRD	50	Pilcaya	PAN	PRI/ PVEM
11	Atoyac de Álvarez	PRI	PRI/ PVEM	51	Pungarabato	PRI	PRD-PT
12	Ayutla de los Libres	PVEM	PVEM/ PRI	52	Quechultenango	PRI	PRD
13	Azoyú	PRI	PRD	53	San Luis Acatlán	PRI/ PVEM	MC
14	Benito Juárez	PRD	PRI/ PVEM	54	San Marcos	PRD/ PT/MC	PRI
15	Buenavista de Cuéllar	PT	PRI/ PVEM	55	San Miguel Totolapan	PVEM/ PRI	PRD
16	Coahuayutla de José María Izazaga	PRD	PVEM	56	Taxco de Alarcón	PRI	PRI/ PVEM/ PNA

Tabla 4.
Alcaldías por municipio.
Elecciones 2012 y 2015
en Guerrero

Artículos y ensayos

17	Cocula	PRI	PRD	57	Tecoanapa	PVEM	PAN
18	Copala	PRI/ PVEM	PRI/ PVEM	58	Técpán de Galeana	PRD/ PT/MC	PRI
19	Copalillo	PRD	PT	59	Teloloapan	PRD/ PT/MC	PRD
20	Copanatoyac	PRI	PRI	60	Tepecoacuilco de Trujano	PAN	PAN
21	Coyuca de Benítez	PRI	PRI	61	Tetipac	PRI	PRI/ PVEM
22	Coyuca de Catalán	PRD	PRI/ PVEM	62	Tixtla de Guerrero	PRD	PRD/PT/ PAN
23	Cuajinicuilapa	PAN	PRI/ PVEM	63	Tlacoachistlahuaca	PRI/ PVEM	PRD/PT
24	Cualác	PRD/ PT/MC	PRI/ PVEM	64	Tlacoapa	PRD	PRI
25	Cuautepec	PRD	PRD	65	Tlalchapa	PRD	PRD/PT
26	Cuetzala del Progreso	PRD	PRI	66	Tlalixtaquilla de Maldonado	PRD/ PT/MC	PRI/ PVEM
27	Cutzamala de Pinzón	PRD	PRD	67	Tlapa de Comonfort	PT	PRI/ PVEM
28	Chilapa de Álvarez	PRI/ PVEM	PRI/ PVEM	68	Tlapehuala	PRI	PRD
29	Chilpancingo de los Bravo	PRI	PRI/ PVEM	69	La Unión de Isidoro Montes de Oca	PRD	PRD
30	Eduardo Neri	PRI	PRD/ PT	70	Xalpatláhuac	PRD	PRI
31	Florencio Villarreal	PRD	PRD	71	Xochihuehuetlán	PRD	PNA
32	General Canuto A. Neri	PRD	MC	72	Xochistlahuaca	PRD	PRI/ PVEM
33	General Heliodoro Castillo	PRD	PRI	73	Zapotitlán Tablas	PRI	PRI
34	Huamuxtitlán	PRD/ PT/MC	PRD	74	Zirándaro de los Chávez	PRD	PRI/ PVEM
35	Huitzuc de los Figueroa	PRI	PRI/ PVEM	75	Zitlala	PRD	PRI/ PVEM
36	Iguala de la Independencia	PRD/ PT/MC	PRI/ PVEM	76	Acatepec	PRD	PRD

Tabla 4.
continuación

37	Igualapa	PRD	PAN	77	José Joaquín de Herrera	PRD	PRD
38	Ixcateopan de Cuauhtémoc	PRD	PRI/ PVEM	78	Iliatenco	PRD	PRD
39	Zihuatanejo de Azueta	PRI	PRD	79	Cochoapa el Grande	PRI	PRD
40	Juan R. Escudero	PAN	PRD	80	Marquelia	PRD	PPG
				81	Juchitán	PRD	PAN

Elecciones y violencia. Guerrero 2015

Margarita Jiménez Badillo
Gabino Solano Ramírez

Tabla 4.
continuación

2012: “Guerrero nos Une”, PRD-PT-MC: 42-2-1 = 45 (55,5%); “Compromiso por Guerrero”, PRI-PVEM: 28-4 = 32 (39,5%).

2015: “Mejoremos Guerrero”, PRD-PT: 18-8-3 = 29 (36%, de un total de 81 ayuntamientos); “Un Guerrero con orden y paz”, PRI-PVEM: 35-3 = 38 (47,5%).

Fuente: elaboración propia. Para 2012: Instituto Electoral de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, disponible en:

<http://www.iepcgro.mx/PDFs/Resultados/Res%20CompDist%20Aytos%202012.pdf>, fecha de consulta: 02.06.2016. Para 2015: *Memoria Electoral 2014–2015/2016*. Proceso Electoral Ordinario de Gobernador, Diputados y Ayuntamientos 2014–2015. Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero.

Por cuanto a la tasa de participación ciudadana, en elecciones 2012 para ayuntamientos, fue del 59,2 por ciento; para 2015 bajó a 56,47 por ciento, sin embargo, se considera significativa porque a pesar de advertencias, temores, llamados y protestas en los que se conminaba a no acudir a las urnas, la sociedad optó por elegir a sus representantes por la vía institucional. La tasa de participación ciudadana de entre 70 y 82 por ciento fue de 31 municipios, esto es un tercio. En contraparte, el registro de las tasas más bajas de participación ciudadana corresponde al rango de 40 a 50 por ciento sólo en cinco municipios. El restante versa entre 51 y 69 por ciento, lo que indica que el ambiente político de llamado a suspensión de elecciones no fue aceptado por la sociedad.

Oportuno es ahora plantear cómo votó la ciudadanía para elegir a sus alcaldes, en los ayuntamientos con mayor alerta de peligrosidad por la presencia del crimen organizado y/o donde ha habido evidencias de acercamiento entre éstos y las instituciones locales. La participación ciudadana ratifica que se apostó por la democracia (Tabla 5). La más baja tasa de participación ciudadana se observa en Iguala, de donde deviene la desaparición forzada de los estudiantes normalistas y de donde se ha privado de la libertad al exalcalde perredista, José Luis Abarca Velázquez (noviembre 2014), a quien se asocia con el crimen organizado y con la desaparición de los estudiantes de Ayotzinapa. Asimismo, Chilpancingo y Acapulco, los municipios con mayor incidencia de homicidios y secuestros. Otro municipio vulnerable es Tlapa, donde se registró la menor tasa de participación ciudadana, con el 42,71 por ciento. En tres de estos municipios hubo alternancia, excepto en Chilpancingo, que tradicionalmente es plaza del PRI. En los demás municipios, la participación ciudadana fue de entre el 47 y 65 por

ciento, a excepción de La Unión que alcanzó un 70,26 por ciento. La ciudadanía acudió a las urnas aun cuando entre San Miguel Totolapan y Heliodoro Castillo 23 pueblos han huido total o parcialmente.¹⁹

Municipios	Región	Participación ciudadana (%)	Alternancia	Gobierno 2015-2018	Concentración del voto	Margen de victoria
Acapulco	Centro	46.50	√	PRD	56.94	0.96
Arcelia	Tierra Caliente	61.50	X	PRI	91.4	5.98
Ajuchitlán del Progreso	Tierra Caliente	67.02	√	PRI	70.67	12.85
Atoyac de Álvarez	Costa Grande	54.19	X	PRI	68.4	6.42
Cocula	Norte	59.68	√	PRD	84.92	11.06
Coyuca de Benítez	Costa Grande	61.68	X	PRI	64.76	6.84
Coyuca de Catalán	Tierra Caliente	63.74	√	PRI	95.89	9.51
Cuetzala del Progreso	Norte	64.21	√	PRI	66.82	12.44
Cutzamala de Pinzón	Tierra Caliente	57.19	X	PRD	95.65	0.49
Chilapa de Álvarez	Centro	57.97	X	PRI	76.74	13.28
Chilpancingo	Centro	46.00	X	PRI	74.8	5.9
Eduardo Neri	Centro	63.39	√	PRD	81.03	3.53
General Heliodoro Castillo	Centro	58.51	√	PRI	86.87	60.89
Iguala	Norte	43.95	√	PRI	69.1	9.76
La Unión	Costa Grande	70.26	X	PRD	88.74	10.08
Petatlán	Costa Grande	58.14	√	PRD	85.74	13.14
San Miguel Totolapan	Tierra Caliente	65.05	√	PRD	70.65	4.83
Taxco de Alarcón	Norte	56.58	X	PRI	75.91	14.21
Técpán de Galeana	Costa Grande	56.34	√	PRI	83.07	20.15
Teloloapan	Norte	58.37	X	PRD	83.37	3.65
Tixtla	Centro	54.32	X	PRD	87.90	12.52
Tlapa	La Montaña	42.71	√	PRI	64.0	30.76
Zihuatanejo	Costa Grande	47.84	√	PRD	76.64	7.82
Zirándaro	Tierra Caliente	65.41	√	PRI	83.26	5.78

Tabla 5.
Voto electoral en los
Ayuntamientos de mayor
presencia del crimen
organizado

El índice de concentración se obtiene de sumar el porcentaje de votos de las dos principales fuerzas políticas (Oñate y Ocaña 1999: 83-86).
Margen de victoria es la diferencia que resulta entre la votación obtenida de las dos principales fuerzas políticas.
Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero.

¹⁹ La vulnerabilidad de estos municipios es tal que se suscitó un “vacío de poder” en tanto sus alcaldes pidieron licencia para contender por otro cargo en las elecciones del 7 de junio; sus suplentes no aceptaron asumir el cargo y mediante una terna del Ejecutivo, el Congreso local tuvo que intervenir para elegir a los alcaldes sustitutos.

La mayor concentración del voto entre las dos fuerzas principales (PRI y PRD) se encuentra en Cutzamala de Pinzón y en Atoyac de Álvarez; y la más estrecha competitividad puede observarse en Acapulco, con un margen de victoria apenas de 0,96 entre las dos fuerzas políticas, lo cual indica que el PRD retuvo el poder en el municipio, pero el PRI elevó su posición electoral, por lo que se prevé la necesidad de mantener acuerdos entre ambos partidos, especialmente en políticas de seguridad ciudadana y de derechos humanos. El reto para este partido será Cutzamala de Pinzón, que logró la alcaldía con un escaso margen de victoria (0,49) frente al PRI.

El mayor declive del PRD puede observarse en General Heliodoro Castillo, en Técpan de Galeana y en Tlapa, donde ganó el PRI con un amplio margen de victoria y, en consecuencia, nula competitividad. Por cuanto al grado de concentración del voto entre el PRI y el PRD, el más alto está en Cutzamala de Pinzón y en Atoyac, mientras que la mayor dispersión del poder se observa en Acapulco, con un índice del 56,94 por ciento.

En otro orden de ideas, como resultado de la reforma electoral de 2014, la lucha política de agrupaciones internas²⁰ y el mandato del Tribunal Electoral del Estado (TEE) de aplicar los principios de paridad de género en las candidaturas a cargos de elección, se obtuvo como resultado electoral el 25,9 por ciento de las alcaldías para mujeres, es decir, desde 2015 gobiernan 21 de 81 municipios. En el Congreso local, ganaron once mujeres por mayoría relativa y siete fueron asignadas por representación proporcional, sumando 18 curules en total, lo que representa el 39,1 por ciento, una cifra altamente significativa, si se compara con los resultados del proceso electoral anterior. Asimismo, de nueve distritos electorales a nivel federal, cuatro fueron ganadas por mujeres (Tabla 6).

	2012		2015		Diferencia	
Ayuntamientos	4	4,93	21	26,25	+ 17	+ 21,32
Escaños locales	9	19,56	18	39,13	+ 9	+ 19,57
Escaños federales	2	22,22	6	66,66	+ 2	+ 44,44

Fuente: Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, *Proceso Electoral 2015*.

Tabla 6.
Cargos de representación obtenidos por mujeres en Guerrero (números absolutos)

En 2012, apenas cuatro ayuntamientos fueron gobernados por mujeres, mientras que en el Congreso local ganaron dos mujeres por mayoría relativa y siete por representación proporcional. A nivel federal, el género femenino sólo ganó un distrito y una diputación plurinominal. En la distribución de curules por partido en el Congreso local, el PRI obtuvo siete diputadas (15,2 por ciento) y el PRD, seis (13 por ciento). En cuanto a las alcaldías, el PRI cuenta con nueve mujeres (11,25 por ciento) y el PRD siete, esto es, el 8,7 por ciento.

²⁰ La Red para el Avance Político de las Mujeres Guerrerenses.

En cuanto a la representación política, el proceso electoral de 2015 mantuvo características similares a la de 2012, con excepción del partido gobernante (Tabla 7). Así, en ambas legislaturas se registró un gobierno sin mayoría, pero bajo la conducción de partidos diferentes, en 2012 el PRD obtuvo la primera minoría y en 2015 fue el PRI, no obstante, ambos logran una mayoría con el apoyo de sus aliados tradicionales. En cuanto a la pluralidad legislativa, medida a través del Número Efectivo de Partidos (NEP) (Laakso y Taagepera, 1979), en 2012 este indicador fue de 3,44 y en 2015 de 3,48, lo cual ubica al sistema de partidos como multipartidista moderado, con dos partidos grandes que se alternan el control del Congreso local. En suma, el contexto de violencias en la entidad sólo alteró la posición del partido que ostenta la primera minoría congresional.

Tabla 7.
Composición de escaños
en el Congreso del estado
de Guerrero

Partido	LX Legislatura 2012–2015				LXI Legislatura 2015–2018			
	MR	RP	Total	%	MR	RP	Total	%
PRD	20	–	20	43,5	9	5	14	30,4
PRI	6	7	13	28,3	13	6	19	41,3
MC	2	3	5	10,8	–	3	3	6,5
PAN	–	3	3	6,5	–	1	1	2,2
PVEM	–	3	3	6,5	5	1	6	13,0
PT	–	1	1	2,2	1	1	2	4,3
PNA	–	1	1	2,2	–	–	–	–
MORENA	–	–	–	–	–	1	1	2,2
Total	28	18	46	100	28	18	46	100

MR = mayoría relativa; RP = representación proporcional.

Partido de la Revolución Democrática (PRD); Partido Revolucionario Institucional (PRI); Movimiento Ciudadano (MC); Partido Acción Nacional (PAN); Partido Verde Ecologista de México (PVEM); Partido de los Trabajadores (PT); Partido Nueva Alianza (PNA); Movimiento Regeneración Nacional (MORENA).

Fuente: elaboración propia con datos de: <http://www.congresogro.gob.mx/>.

Un elemento a resaltar de este proceso fue la participación ciudadana como funcionarios de casillas, pues sólo asistió el 87,7 por ciento de funcionarios que debían integrar las mesas directivas de casilla.²¹ La habilitación de ciudadanos de la fila fue del once por ciento de los funcionarios que in-

²¹ El dato representa 9,2 por ciento menos que en la elección de 2012. Para la elección 2015, la asistencia de presidentes fue del 89,5%; secretarios, el 73,6%; escrutadores, el 70%. Ver Informe 169/SE/29-09-2015 relativo al análisis estadístico y gráfico de la integración de las mesas directivas de casilla el día de la jornada electoral y casillas anuladas, *Proceso Electoral coincidente 2014–2015*, IEPC-Guerrero. Disponible en: http://iepcgro.mx/PDFs/Avisos/2015/Treinta_ocho%20Ext/Informe%20169.pdf, fecha de consulta: 16.05.2016.

tegraron las mesas directivas de casilla. Un dato muy alto, si se compara con el 2,8% de funcionarios que se tuvieron que habilitar de la fila en la elección de 2012. Sin duda, esta situación alteró sensiblemente la organización de la jornada electoral, al improvisar como funcionarios a ciudadanos que no recibieron la capacitación correspondiente, sea de presidente, secretario o escrutador de la casilla. Un tema que deberá ocupar a las instituciones electorales para el próximo proceso electoral y de reflexión obligada para los analistas electorales. Sería aventurado argumentar por qué no asistieron, sólo puede partirse de presupuestos, apuntando al temor y miedo a connatos de violencia o posibles agresiones de los grupos adversos a que se celebrara la jornada electoral. Una alternativa a esta situación puede ser explorar la instalación de casillas electrónicas, que requieren una menor presencia de funcionarios de casilla.

No obstante las crisis que vivió Guerrero, resalta la voluntad ciudadana para cumplir con su compromiso democrático de definir su voto en las urnas. La población votó pese a estas adversidades, pero también dejan en claro que apostaron al cambio político, al generarse una alternancia en el ejecutivo estatal y en, al menos, dos tercios de los ayuntamientos. Sigue predominando un sistema de partidos de pluralismo moderado y el recambio político también tuvo lugar entre los candidatos, que abandonaron un partido para sumarse a otro, siempre que se les prometiera una postulación a alcalde o diputado.

Notas finales

En este estudio se ha analizado cómo votó la ciudadanía en las elecciones concurrentes de junio 2015 en Guerrero. Contrario a los temores previos de no celebrarse elecciones en Guerrero o a las predicciones de una escasa participación, la ciudadanía demostró estar comprometida con la democracia. El 7 de junio de 2015 se registró una votación del 56,74 por ciento para elección de gobernador y con el 56,7 por ciento en elección para alcaldías. Este índice de participación es significativo porque aún con el contexto global de violencia que ha venido sufriendo la entidad, la ciudadanía no se intimidó y apostó a las instituciones, lo cual indica que éstas, aun tan cuestionadas, siguen guardando credibilidad entre la población. En otros términos, “si la percepción ciudadana les ha calificado con bajos niveles de confianza, ello no significa que rechazan su legitimidad. Por ello, participar en los comicios es una tendencia clara de apuesta a la democracia” (Solano 2016).

El contexto fundamental que resalta en este proceso es la inseguridad ciudadana que prevalece en la entidad a partir del recrudecimiento de la violencia criminal, atribuida a los grupos que se disputan las plazas para mantener el control de la venta y comercialización de estupefacientes. Para ello, se han visto involucrados – voluntariamente o bajo presión –, distintos actores políticos, entre ellos, la clase política, los partidos, la policía (federal, estatal y municipal),

expresado en la detención de alcaldes con filiación perredista y del PRI;²² así como señalamientos de que los partidos predominantes en Guerrero, recibieron recursos del crimen organizado para la campaña política de sus candidatos.

Los incidentes que se originaron a partir de las protestas del movimiento popular por la denominada “crisis de Iguala” se redujeron a dos municipios: Tixtla y Tlapa, generando problemas en la instalación de casillas; robo y quema de urnas, así como de papelería electoral, y alteraciones del orden público por parte de los núcleos que pretendieron impedir que se llevaran a cabo las elecciones.

En cuanto a los resultados electorales, siguen predominando en Guerrero dos partidos grandes que construyen mayorías en alianzas con partidos minoritarios. El aliado natural del PRI ha sido sistemáticamente el PVEM; y por parte de la izquierda, el PRD ha constituido alianza con el PT. Nuevos partidos configuraron un sistema más plural, sin embargo, no lograron el umbral necesario para permanecer con registro y sólo MORENA obtuvo una curul en el Congreso local. Esto significa que sigue siendo el PRI y el PRD, quienes concentran la mayor parte del electorado. Así, ninguna fuerza política puede representar una alternativa que ponga en riesgo la posición mayoritaria de ambos partidos, únicos con estructura y penetración ideológica estatal y que cuentan con una oferta política diferenciada o no, pero que los ciudadanos se han pronunciado con su voto.

Las instituciones electorales demostraron haber alcanzado un nivel de fortaleza a prueba del gran desafío que significó la presión por posponer las elecciones por parte del Movimiento Popular Guerrerense. Sin embargo, la alta incidencia de sustitución de funcionarios de casillas es un llamado a estas instancias para mejorar la selección y preparación de los ciudadanos seleccionados para cumplir esta importante tarea cívica; transitar al voto electrónico puede complementar este propósito.

Bibliografía

Alcántara Sáez M. (2006), *Partidos políticos en América Latina. Precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros*, seminario *Partidos políticos y sistemas electorales. Serie Reflexiones de política democrática*, UAEM y IEEM, México, pp. 7–79.

Bravo Regidor C. y Maldonado H. G. (2012), *Las balas y los votos: ¿Qué efecto tiene la violencia sobre las elecciones?*, en: Aguilar, J. A. (coord.), *Las bases sociales del crimen organizado y la violencia en México*. Centro de Investigación y Estudios en Seguridad (CIES), Secretaría de Seguridad Pública, México.

Escalante F. (2011), *Homicidios 2008–2009. La muerte tiene permiso*, “Nexos”, no 97, México.

²² El alcalde de Cuetzala del Progreso, Feliciano Álvarez Mesino fue detenido en abril 2014; el alcalde de Iguala, José Luis Abarca, en noviembre 2014, y más recientemente, el alcalde de Cocula, Eric Ulises Ramírez Crespo (agosto de 2015). Todos ellos acusados de tener vínculos con grupos del crimen organizado.

Guerrero, G. E. (2015), *¿Bajó la violencia?*, “Nexos”, 01.02.2015 disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=24035>, fecha de consulta: 14.05.2016.

Laakso y Taagepera (1979), *Effective number of parties: a measure with application to West Europe*, “Comparative Political Studies”, no 12, pp. 3–27.

Martínez Rosón M. M. (2011), *La selección de candidatos de los parlamentarios en Costa Rica, Honduras y el Salvador (2006–2010)*, “Anuario de Estudios Centroamericanos”, Universidad de Costa Rica, no 37, pp. 13–51, disponible en: http://www.jstor.org/stable/41306432?seq=1#page_scan_tab_contents, fecha de consulta: 22.05.2016.

Mateos A. (2006), *Los significados de la democracia y la confianza institucional*, en: Alcántara Sáez M. (ed.), *Políticos y política en América Latina*, Fundación Carolina y Siglo XXI, Madrid.

Oñate P. y Ocaña F. (1999), *Análisis de datos electorales*, “Cuadernos Metodológicos”, no 27, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.

Paramio L. (2011), *Cambios sociales y desconfianza política: el problema de la agregación de preferencias*, Documento de Trabajo 98–11, Instituto de Estudios Sociales Avanzados, CSIC, Madrid.

Pereyra G. (2012), *México: violencia criminal y “guerra contra el narcotráfico”*, “Revista Mexicana de Sociología”, 74, no 3 julio-septiembre, IIS/UNAM, México, pp. 429–460, disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/rms/v74n3/v74n3a3.pdf>, fecha de consulta: 30.05.2016.

Ríos V. (2012), *Tendencias y explicaciones al asesinato de periodistas y alcaldes en México: El crimen organizado y la violencia de alto perfil*, en: Aguilar J. (coord), *Las bases sociales del crimen organizado y la violencia en México*, Centro de Investigación y Estudios en Seguridad (CIES), Secretaría de Seguridad Pública, México.

Rivera M. y Rafael Ch. (2011), *Números rojos del Sistema Penal*, Centro de Investigación para el Desarrollo, disponible en: <http://www.cidac.org/esp/uploads/1/CIFRAS.pdf>, fecha de consulta: 24.05.2016.

Sánchez Valdés V. M (2014), *Radiografía de las organizaciones criminales que operan en Guerrero*, 19.11.2014, disponible en: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-causa-en-comun/2014/11/19/radiografia-de-las-organizaciones-criminales-que-operan-en-guerrero/>, fecha de consulta: 28.03.2016.

Solano G. (2016), *La elección en Guerrero ante los desafíos de las violencias*, en: Tejera H., Rodríguez E. y Castro P. (coords.), *La democracia mexicana en los albores del siglo XXI: reflexiones a partir del proceso electoral de 2015*, UAM-UAG, México.

Valdez A. y Paniagua A. (2011), *Criminalidad, inseguridad pública y comportamiento de los electores: un análisis del proceso electoral estatal 2010 en Ciudad Juárez, Chihuahua. Estudios Fronterizos*, “Nueva Época”, vol. 12, no 23, enero-junio, Ciudad Juárez, Colegio de la Frontera Norte, México, pp. 49–78.

Valle D. (2015), *Crimen en México*, Reporte mensual sobre la delincuencia en México, disponible en: <https://crimenmexico.diegovalle.net/es/municipios-map.html>, fecha de consulta: 18.05.2016.

Otras fuentes de consulta

Congreso del Estado de Guerrero, <http://congresogro.gob.mx>

Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y Justicia Penal, A. C., <http://www.consejociudadanobcs.org>

Elecciones y violencia. Guerrero 2015

Margarita Jiménez Badillo
Gabino Solano Ramírez

Artículos y ensayos

Instituto Electoral de Participación Ciudadana, <http://iepcgro.mx/>, consulta: 04.05.2016.

INEGI (2015), *Datos preliminares*, “Boletín de Prensa”, 276/15, Julio 2015, “Aguascalientes”, disponible en: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2015/especiales/especiales2015_07_4.pdf, fecha de consulta: 24.05.2016.

Índice de Paz en México 2015, *Un análisis de la dinámica de los niveles de paz en México*, Institute for Economics & Peace, disponible en: http://www.visionofhumanity.org/sites/default/files/Indice%20de%20Paz%20Mexico_0.pdf, 24.05.2016, fecha de consulta: 13.06.2016.

S/A (2015), *La violencia en los Municipios de México (2015)*, Seguridad, Justicia y Paz, disponible en: <http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/biblioteca/prensa/send/6-prensa/235-la-violencia-en-los-municipios-de-mexico-2015>, fecha de consulta: 18.05.2016.

Ayotzinapa. Entre la fragilidad institucional y la violencia del crimen organizado

Ayotzinapa. Between institutional fragility and violence of organized crime

Gabino Solano Ramírez

INSTITUTO INTERNACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS AVANZADOS UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA DE GUERRERO, MÉXICO
✉ gabinosln@gmail.com

José Carlos Luque Brazán

COLEGIO DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO, MÉXICO
✉ jose.luque@uacm.edu.mx.

Hortensia Gracida González

FACULTAD DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE GUERRERO, MÉXICO
✉ tenchis@yahoo.com

RESUMEN

El propósito de este trabajo es explorar las líneas comunicantes entre el acontecimiento denominado “Ayotzinapa” (ocurrido el 26 y 27 de septiembre en Iguala, Guerrero, donde 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa fueron desaparecidos), la inseguridad y violencia delincuenciales asociada a la presencia de grupos delictivos organizados, y la fragilidad institucional de las estructuras de poder municipal para hacer frente a la amenaza que significan las organizaciones criminales en estados como Guerrero.

Se argumenta que este suceso fue posible debido a las limitaciones del cambio político democrático en México, caracterizado como insuficiente y descompensado, sobre todo en las instituciones municipales, las cuales, paulatinamente, han cedido espacio a la creciente influencia de grupos delictivos organizados.

PALABRAS CLAVE: Ayotzinapa, fragilidad institucional, violencia, grupos delictivos organizados, Guerrero, México.

ABSTRACT

The purpose of this paper is to explore the connecting lines between the event called “Ayotzinapa” (which occurred on 26 and 27 September in Iguala, Guerrero, where 43 students of the Rural Normal School Ayotzinapa were missing), insecurity and

criminal violence associated to the presence of organized criminal groups, and institutional fragility of the structures of municipal power to deal with the threat posed by criminal organizations in states like Guerrero.

It is argued that this event was possible due to the limitations of democratic political change in Mexico, considered insufficient and unbalanced, especially in municipal institutions, which gradually have given way to the growing influence of organized criminal groups.

KEY WORDS: *Ayotzinapa, institutional fragility, violence, organized criminal groups, Guerrero, Mexico.*

Introducción

Los hechos de violencia¹ generados por el crimen organizado en el marco de la debilidad institucional en México han sido cuantiosos. Según los datos proporcionados por el Relator Especial de Naciones Unidas sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias y arbitrarias, durante el periodo de la denominada guerra contra el narco en México (2006 y 2014), ocurrieron 102.906 homicidios intencionales, 4.055 denuncias ante la PGR por tortura, 26.798 personas desaparecidas y 8.595 personas detenidas arbitrariamente bajo la figura de arraigo.² En este marco se dio el trágico suceso de Ayotzinapa, donde perdieron la vida 6 personas y 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural “Raúl Isidro Burgos” ubicada en Ayotzinapa, municipio de Tixtla, Guerrero. Este hecho representa un punto de inflexión en la historia política de México y se suma a los diferentes episodios de violencia política y violaciones recurrentes a los derechos humanos que se han registrado en Guerrero, entre las que sobresalen: la “guerra sucia” en los años setenta en contra de los movimientos guerrilleros de aquella época; la matanza de 20 estudiantes en Chilpancingo ordenada por Caballero Aburto en 1960; los 17 campesinos asesinados en Aguas Blancas en 1995, siendo gobernador Rubén Figueroa Alcocer; y, en 1998, en la comunidad El Charco, Ayutla, la ejecución por el ejército de 11 campesinos indígenas, durante el gobierno interino de Ángel Aguirre.

A partir de 2006, con la declarada “Guerra contra el narcotráfico”, se inició otro ciclo de violencia, cuyo distintivo es la proliferación de organizaciones criminales, vinculadas al tráfico de drogas y otros delitos. Organizaciones criminales paulatinamente se han constituido en un poder fáctico que desafía la

¹ La violencia generada por el crimen organizado se caracteriza por lo siguiente: “el agresor puede ser uno mismo, otra persona o un grupo reducido de personas, un grupo organizado (como por ejemplo las mafias). Que responde a un patrón empresarial ya que está formado por grupos de personas claramente estructurados con la característica de tener como objetivo el enriquecimiento ilegal de sus miembros a costa de la sociedad”. (Romero, Loza y Machorro 2013: 3)

² En los párrafos siguientes se presentará en extenso la información complementaria al respecto.

presencia del Estado en numerosas regiones de la entidad y ha provocado la mayor crisis de seguridad desde la época posrevolucionaria, si se mide a través de los indicadores delictivos de alto impacto que registra el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP).³

El largo historial de violencia y la grave crisis de seguridad que se vive en el país, y con mayor crudeza en Guerrero, hace más complejo cualquier acercamiento con fines explicativos al acontecimiento de Ayotzinapa. Representa un serio desafío analítico para las ciencias sociales respecto a sus repercusiones sociopolíticas, en particular, su incidencia en el funcionamiento de los procesos políticos e institucionales del Estado mexicano. Así, las explicaciones de lo sucedido en Ayotzinapa giran en torno a dos grandes enfoques analíticos, influenciados desde la disputa que sucede en la arena pública, que ubican sus orígenes en dos situaciones críticas presentes en la realidad guerrerense y mexicana. Los que vinculan a este hecho con la disputa territorial mantenida por las organizaciones criminales en la entidad y en el país, que en el caso de Iguala representan las organizaciones de los Guerreros Unidos y Los Rojos, creen que la desaparición de los 43 normalistas fue perpetrada por una de las organizaciones delictivas que controlan este municipio: Guerreros Unidos. Esta es la tesis que defiende la Procuraduría General de la República (PGR 2015: 2). Otros afirman que este hecho sólo pudo ser perpetrado desde las instituciones del Estado, en este caso, debido a la convergencia de intereses con el crimen organizado. Esta es la postura que mantienen las familias de los estudiantes desaparecidos y las organizaciones de derechos humanos y sociales que los respaldan (GIEI 2015).

En este trabajo se asume que ambas posiciones son complementarias, por tanto, incompletas. Por una parte, la primera posición no reconoce las fallas institucionales que han permitido la captura de porciones importantes del Estado por parte de los Grupos Delictivos Organizados (GDO), en este caso las instituciones municipales y de seguridad y justicia (Banco Mundial, 2007); y, la segunda tesis parece que exenta de esta responsabilidad a las instituciones del crimen organizado.

El argumento central es que este suceso representa una falla del entramado político-institucional o una falla de Estado⁴ (Bazúa 2003 y Gracida 2014).

³ Esta crisis de seguridad no sólo es un fenómeno local, también es una preocupación regional por su crecimiento en las últimas décadas en “los llamados países en desarrollo o de medianos y bajos ingresos, categoría que comprende a todos los de América Latina y el Caribe, [esto, conforme a] la información que surge de los estudios de las naciones Unidas sobre tendencias delictivas y funcionamiento de los sistemas de justicia penal y de las encuestas de victimización.” (Dammert y Bailey 2005: 9).

⁴ De acuerdo con Fernando Bazúa (2003: 16), “en la expresión ‘falla de estado,’ la palabra ‘falla’ se refiere a una situación en la que la intervención estatal, intentando mejorar un determinado estado de cosas social, sin embargo, no alcanza tampoco la eficiencia, ya sea porque no logra tal mejoramiento y, por tanto, gasta inútilmente los recursos públicos usados, o lo logra pero derrochándolos, o lo logra sin derrocharlos pero genera otros estados de cosas sociales también públicamente negativos (lo cual puede darse también en los dos casos anteriores agravándolos)”. Otro enfoque analítico, recurrente en América Latina y México, ubica a estas fallas estatales como

Por un lado, debido a las limitaciones del proceso democratizador para las instituciones locales; y, por otro, a los efectos no deseados de la denominada guerra contra el narcotráfico. El alcance del trabajo es exploratorio, es decir, sólo se mostrará las evidencias que, a nuestro parecer, orientan la premisa principal del presente trabajo.

Así, en primer lugar, se describen los elementos que explican la fragilidad de las instituciones estatales; en un segundo momento, se exponen los desafíos que imponen al Estado mexicano los GDO; en seguida, se realiza un breve recuento de los sucesos de Iguala desde la perspectiva aquí adoptada; finalmente, se enlistan las consideraciones preliminares.

La fragilidad institucional

Es ampliamente aceptado que la democratización del régimen político mexicano se confirmó con la derrota del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en las elecciones presidenciales del año 2000. Este proceso significó el cierre de un ciclo político caracterizado por los siguientes elementos: 1) la presencia de un régimen presidencialista; 2) la hegemonía política del PRI durante setenta años; 3) un Estado fuerte, clientelar y corporativo; y 4) una cultura política clientelar y corporativa (Woldenberg 2006, Crespo 2006). Se construyó desde la opinión pública y la academia una imagen optimista sobre el desarrollo de la democracia en México, que caminó, esencialmente, por la vía electoral (Ortega 2006), dejando inconclusas las reformas de importantes áreas del Estado mexicano.

Desde el año 2000 se han hecho esfuerzos políticos e institucionales con el propósito de reformar las instituciones heredadas del régimen anterior, un proceso que se conoce genéricamente como Reforma del Estado. Un ejemplo de ello es la creación de la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, tras el triunfo de Vicente Fox en el año 2000. En 2007, se instituyó una curiosa Ley para la Reforma del Estado.⁵ En 2011, el Senado aprobó 14 modificaciones constitucionales que presentó Felipe Calderón y, al inicio del sexenio presidencial de Enrique Peña se inició el ciclo de las denominadas reformas de segunda generación en el marco del Pacto por México.⁶

muestras de un Estado fallido y la crisis de las democracias en esta región. Uno de los principales argumentos al respecto, sostiene que las crisis y fallas institucionales de los Estados no desarrollados (tercermundistas, subdesarrollados, periféricos) son el germen de una serie de “males” que afectan a la comunidad internacional, entre los que destacan: inseguridad, terrorismo, violencia, guerras civiles y flujos migratorios. Esos desequilibran a las naciones colindantes y alteran las relaciones económicas, sociales, políticas y culturales a nivel global (Gutiérrez 2010).

⁵ Curiosa en el sentido de aprobar una Ley que obliga a reformar la ley, finalmente sólo produjo una serie de propuestas de reforma constitucional. Para un panorama más amplio de este proceso véase el texto de Claudia Gamboa (2010).

⁶ El Pacto por México fue un acuerdo político impulsado por el Presidente Enrique Peña y firmado por tres partidos políticos: El Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), con el propósito de

En el caso del cambio político en Guerrero, tras la primera alternancia en el ejecutivo local en 2015, también hubo un esbozo por introducir en la agenda política una versión guerrerense de la Reforma del Estado, con el propósito de “arraigar la democracia” (Ortega 2007). No hubo tal. Esta iniciativa sólo produjo reformas electorales que se homologaron a las reformas federales en esta materia, aprobadas en 2007.

Como se aprecia, tanto en el ámbito federal como local, el proceso de reformas ha seguido una ruta gradualista que no produjo un nuevo acuerdo integral para transformar el entramado institucional y normativo heredado del viejo régimen (Muñoz Ledo 2001). Por tal razón, el cambio político resultó ser insuficiente y descompensado (Morlino 1985); insuficiente porque persisten algunas zonas grises de la política nacional, sobre todo en los temas de la transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio del poder político, la impunidad ante casos de corrupción, y el financiamiento de la política.

Según Transparencia Internacional, México se ubica entre los países peor evaluados en el Índice de Percepción de la Corrupción.⁷ En este informe resaltan los niveles de estructuración y transparencia en las instituciones más relevantes de los Estados: “los partidos políticos, el Poder Legislativo y Judicial y la policía. Entre estas instituciones destaca sin lugar a dudas la primera, la cual en la mayoría de los países latinoamericanos analizados fue percibida como la más corrupta” (Turi 2014).

En cuanto a la impunidad, un estudio del Instituto Tecnológico de Monterrey (ITAM) señala que el 98,5 por ciento de los delitos cometidos en México quedan impunes, según el informe “de los 7,48 millones de delitos cometidos en el país en lo que va del año – tanto del orden federal como del común-únicamente se ha formulado una condena en relación al uno por ciento. Del total de delitos sólo se denuncia un 22 por ciento, lo que hace cerca de 64 mil denuncias” (“El Informador” 2010). En este mismo sentido, conforme a los resultados del Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía en México (IFE 2014), el 66 por ciento de los mexicanos consideraba que las leyes del país se cumplen poco o nada, y apenas el 4 por ciento opinaba que las leyes se respetan en México, contra 29 por ciento que señalaba que no se respetan.

El cambio también ha sido descompensado porque los avances institucionales en el ámbito nacional no se corresponden con el atraso institucional en las estructuras de los poderes políticos locales: en el nivel municipal, considerado

impulsar tres reformas estructurales: La Reforma Financiera, la Reforma Educativa y la Reforma en Telecomunicaciones. Para mayor información se sugiere consultar el siguiente vínculo electrónico: <http://pactopormexico.org>.

⁷ De acuerdo con este indicador, en 2014 México ocupó el lugar 103 de los 175 países evaluados, destacando por contar con la peor calificación de los 34 países que forman la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). En cuanto a América Latina, México sigue en los últimos lugares, por abajo de Brasil, Uruguay y Chile. Consultado en el portal del Instituto Mexicano para la Competitividad A.C.: <http://imco.org.mx/competitividad/indice-de-percepcion-de-la-corrupcion-2014-via-transparencia-internacional/>

el eslabón más débil del entramado institucional; en la representación legislativa que aún mantiene su dependencia de los ejecutivos locales a pesar de que se integran con una mayor pluralidad (Solano 2014); así como la precariedad de los poderes judiciales frente a las decisiones del ejecutivo. Esta situación refleja la vigencia de reglas que favorecen la centralidad de las decisiones políticas y la preeminencia de la rama ejecutiva de gobierno en el régimen político mexicano.

Estos déficits de la democratización resultaron evidentes ante la debilidad de las instituciones municipales para hacer frente, entre otras cosas, a los graves problemas de inseguridad pública que viven numerosas regiones del país. Aunque el fenómeno de la inseguridad no es de competencia estricta del poder municipal, se reconoce que no están cumpliendo con su función preventiva en materia de seguridad pública; y, al contrario, los GDO han encontrado en estas instituciones una vía de acceso al poder político para consolidar su control de los territorios que concentran los principales mercados de drogas en el país.

Los déficits democráticos se han trasladado a una disminución en el respaldo ciudadano a la democracia. De acuerdo con el Informe del Latinobarómetro (2013: 19), el apoyo a la democracia mexicana pasó del 59 por ciento en el año 2005 al 37 por ciento en 2013. En estas circunstancias se afirma que la construcción democrática y su consolidación siempre va a ser problemática e inconclusa (O'Donnell 2010: 13). En esa dirección, es conveniente argumentar que la construcción del Estado constitucional y democrático de derecho en América Latina, y específicamente en México (Durango 2007), ha sido un proceso inacabado, complejo y difícil, no sólo porque en muchas ocasiones no se tiene claridad acerca de cómo edificarlo, sino porque persisten obstáculos para que ese proceso se consolide, los cuales están relacionados con la reproducción de relaciones clientelares y corporativas, apetitos autoritarios, reformas estructurales que cancelan derechos laborales y adelgazan la participación del Estado en los procesos sociales, la corrupción y el alejamiento de la ciudadanía del espacio público. Aunque después de la ola democrática se introdujeron reformas para mejorar la rendición de cuentas y transparencia, su implementación no produjo las transformaciones sustantivas esperadas; tampoco los cambios al modelo económico lograron el crecimiento y desarrollo productivo esperado.

En suma, la fragilidad institucional de las estructuras de poder político en México – sobre todo en su ámbito local – tiene uno de sus orígenes en las limitaciones de su proceso democratizador: insuficiente y descompensado, lo cual es visible frente al gran desafío que significa la presencia de grupos delictivos organizados en entidades como Guerrero y Michoacán.

La violencia y los GDO

Los GDO que se disputan el control del mercado de drogas representan un gran desafío al Estado mexicano, una prueba para la capacidad de respuesta de las instituciones estatales. El panorama de inseguridad que viven varias

regiones del país es crítico, si se considera el paulatino crecimiento de los indicadores delictivos de alto impacto.⁸ Entre las ciudades más afectadas por esta crisis, medida a través de los homicidios dolosos registrados por cada 100 mil habitantes, se ubican las tres más importantes de Guerrero: Acapulco, Chilpancingo e Iguala, quienes ocupan reiteradamente los primeros lugares en estos indicadores (SESNSP).

El inicio del crecimiento exponencial de este fenómeno puede ubicarse en la declaratoria de “Guerra contra el narcotráfico” que hizo el expresidente Felipe Calderón al principio de su gobierno en 2006, con el propósito de rescatar los espacios públicos del control criminal. Esta acción significó un cambio estratégico en la política estatal hacia la atención del narcotráfico, sin embargo, la ofensiva militar no podía sostenerse sin el fortalecimiento de las instituciones locales de seguridad y justicia. Esto no sucedió y las repercusiones no deseadas produjeron, entre otras cosas: el incremento de víctimas no involucradas en las organizaciones criminales, el rompimiento visible de espacios de comunicación entre el gobierno y los cárteles traficantes de drogas, y la balcanización de los territorios en disputa entre los GDO.

1. En cuanto al incremento de víctimas civiles, de acuerdo al Relator Especial de Naciones Unidas sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias y arbitrarias, durante el periodo de la denominada guerra contra el narco en México (2006 y 2014), han sucedido 102,906 homicidios intencionales, 4,055 denuncias ante la PGR por tortura, 26,798 personas desaparecidas, 8,595 personas detenidas arbitrariamente bajo la figura de arraigo, 27 asesinatos y 8 casos de desaparición forzada en contra de personas defensoras de derechos humanos, más de 80 periodistas asesinados y 17 desaparecidos, fosas clandestinas en al menos 14 entidades del país, la proliferación de autodefensas y policías comunitarios en 2013. Estas acciones contribuyeron a la creación de un clima de miedo y victimización que ha favorecido, entre otras cosas, el desplazamiento forzado de personas, afectando a 287.358 personas en 15 estados del país. El mayor número de desplazados internos tienen su origen en Guerrero (21,5%), seguido por Sinaloa (16%), Michoacán (14%), Tamaulipas (12%) y Chiapas (7,7%), (Rubio y Pérez Vázquez 2016).

Otro indicador de este fenómeno son las personas desaparecidas o no localizadas, de acuerdo con el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED), del SESNSP, hasta marzo del 2015, se contabilizaron “25,821 personas ‘no localizadas’, de éstas, 10,836 desaparecidos corresponden al periodo de gobierno de Peña Nieto. La otra parte, es decir la mayoría, data de la administración de Felipe Calderón” (Goche 2015). En el caso de Guerrero, según este Registro, la cifra de desapareci-

⁸ Para el lector interesado en los detalles de estas estadísticas, véase los reportes mensuales del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, disponible en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/index.php>

dos al 20 de octubre del 2014 era de 406 casos, ocupando el lugar número 14 a nivel federal.

En síntesis, estos indicadores reflejan la gravedad de la crisis de seguridad pública en el país, propiciando, entre otras cosas, la desarticulación de los procesos sociales que favorecen la convivencia pacífica entre la sociedad mexicana, esto es, el tejido social.

2. Respecto a la ruptura del control político articulado en el ciclo político anterior, durante el régimen corporativo del PRI,⁹ se afirma que:

los narcotraficantes debían someterse a la autoridad de la clase política y las autoridades priistas, lo que significaba que quienes producían y traficaban drogas debían transferir la mayor parte de sus ganancias a las élites formales que controlaban a las instituciones impuestas por el PRI. En varios casos esas mismas elites eran las que se encargaban directamente del tráfico, como ocurrió en Sinaloa y Tamaulipas (...) con la alternancia democrática, esos mecanismos se debilitaron. (Duncan 2014: 179–180)

De este modo, los espacios de comunicación dieron paso a la confrontación. El Estado recurrió al ejército para enfrentar la capacidad bélica de las organizaciones criminales, una institución que no estaba totalmente preparada para garantizar la seguridad pública en el país ni para actuar con apego a los derechos humanos de la población. La intervención ha sido costosa para la institución militar, en términos de legitimidad, por los denominados “daños colaterales” que ha sufrido la sociedad mexicana por esta guerra, y la contaminación de algunos de sus cuadros militares que han sido cooptados por organizaciones criminales.

3. En el mismo sentido, el enfrentamiento cruzado entre los carteles criminales por el control de plazas y territorios y el que sostenían las fuerzas policiales y militares con ellos, dio lugar a un proceso de “balcanización”:

favorecido por la captura de los líderes más importantes de los principales cárteles de las drogas en el país en el último decenio, lo que ha permitido que los líderes locales construyan su propia red delictiva en las localidades que tienen bajo su control, o son aprovechadas por las bandas rivales para capturar estos territorios. Así, el debilitamiento de las grandes organizaciones ha dado lugar a nuevos grupos locales con fronteras de influencia difusa y variante en el corto plazo, lo que ha convertido a buena parte del territorio guerrerense en ‘zonas de caza’, espacio de confrontaciones violentas entre bandas criminales por el control de localidades, ciudades o municipios. (Solano 2016)

⁹ En este sentido, la alternancia política en México tuvo una consecuencia no deseada, se rompió el pacto corporativo que los carteles de criminales sostuvieron con la vieja élite gobernante.

Este proceso ha dado lugar en Guerrero a numerosas células del crimen organizado. Eduardo Guerrero (2014) ubica a 22 organizaciones, grupos locales que son subdivisiones o células de las grandes organizaciones nacionales como “los hermanos Beltrán Leyva, La Familia Michoacana, el Cártel Jalisco-Nueva Generación o Los Caballeros Templarios”.¹⁰

La suma de estos efectos no deseados de la ofensiva militar contra el narcotráfico ha generado la mayor crisis de seguridad en el país, agravada en los ámbitos institucionales locales, el eslabón más débil de los poderes estatales.

La fragilidad de las estructuras de gobierno municipal frente a los GDO

Debido a los espacios de fragilidad institucional en el ámbito local, paulatinamente los cárteles criminales han incrementado su influencia política en los territorios que controlan para el comercio de drogas y otras actividades delictivas. La fragilidad de las autoridades municipales frente a los GDO ha sido reconocida por la Asociación de Autoridades Locales de México A.C. (AALMAC):¹¹

La AALMAC, en sus 17 años de existencia ha señalado desde hace tiempo las debilidades estructurales y el agotamiento del modelo municipal: ha denunciado la infiltración y operación de la delincuencia en sus territorios y no ha sido atendida por los otros órdenes de gobierno. Incluso han pagado con su vida decenas de alcaldes, funcionarios y policías municipales – ninguno aclarado –. El doble centralismo que se padece ha cerrado la posibilidad de fortalecer ese ámbito de gobierno. (Zavala y Nácar 2014)

Para el Transnational Institute la mayor influencia del narcotráfico en las estructuras de gobierno es posible por la corrupción, y sucede “en países como Colombia o México, [...] en el marco de las vinculaciones que buscan estas organizaciones – allá llamadas cárteles – con autoridades de gobierno, directamente, para lograr ciertas concesiones”, (Soberón 1997).

Las rutas de esta colonización han sido a través del reclutamiento de la clase política gobernante, en los procesos de selección de candidaturas, o también sucede en el ejercicio del gobierno, a partir de la amenaza sistemática contra los funcionarios de los gobiernos locales.

¹⁰ “El Financiero”, 17.05.2015, disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/el-chapo-va-por-mas-poder-especialistas.html>. Para un panorama más amplio de este mosaico de organizaciones véase a Solano (2016).

¹¹ Estas declaraciones fueron publicadas por la AALMAC en un desplegado el 24 de noviembre del 2014 en el diario “La Jornada”.

Así, se han registrado numerosos casos de denuncias judiciales y encarcelamientos de alcaldes municipales, efectuadas por la Procuraduría General de la República, por su presunta relación con organizaciones delictivas, sobre todo en dos de las entidades con mayores niveles de presencia de GDO: Michoacán y Guerrero. En el caso de Michoacán – la entidad que marcó el inicio de la denominada “Guerra contra el narcotráfico” que inició el expresidente Felipe Calderón en 2006 –, durante el llamado “michoacano” de 2009, 11 presidentes municipales fueron procesados, y en 2014 “habían sido procesados y encarcelados ocho alcaldes por su probable relación con miembros del cartel de los Caballeros Templarios;”¹² mientras que en Guerrero a 2015 habían sido detenidos cuatro alcaldes, tres expresidentes municipales y uno en funciones,¹³ por vínculos con el cartel Guerreros Unidos y la Familia Michoacana. Uno de ellos es el exalcalde de Iguala, José Luis Abarca.

En cuanto a las agresiones que han sufrido funcionarios y políticos locales por parte de las organizaciones delictivas, Solano (2016) hace un recuento de este fenómeno para el caso de Guerrero, sumando a mayo de 2016, “147 incidencias violentas (63 homicidios, 40 secuestros y 44 amenazas o atentados) contra actores políticos que ocupaban o aspiraban a ocupar un cargo político o de representación, formaban parte de los equipos de campañas de los candidatos o eran dirigentes partidistas”.

Estas fragilidades han contribuido a una mayor percepción de desconfianza ciudadana hacia las autoridades municipales y la democracia. De acuerdo con Hortencia Gracida (2014), el 67 por ciento de los guerrerenses no confían en sus alcaldes y sólo el 42 por ciento confían “totalmente o en parte” en la democracia local, un nivel de aceptación ligeramente mayor al promedio nacional del 37 por ciento en 2013. Así, la insatisfacción ciudadana por los graves problemas sociales que se viven en Guerrero ha sido trasladada a una insatisfacción con la democracia.

En los apartados previos se han explorado las razones de las fragilidades de las instituciones locales y el desafío de los GDO. Queda por indagar cómo estos grupos han colonizado importantes áreas del poder municipal. Las claves de este proceso se pueden encontrar en los sucesos de Iguala, Guerrero. Por tal razón tiene un alto valor simbólico, en seguida un breve recuento y posteriormente sus venas comunicantes.

¹² “Han caído 146 funcionarios en Michoacán”, publicado en el periódico “Excelsior”, 20 de agosto de 2014, disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/08/20/976979>.

¹³ Los alcaldes detenidos son: José Luis Abarca Velázquez, exalcalde de Iguala, por la desaparición forzada de los 43 normalistas de Ayotzinapa y su vínculo con el Cártel Guerreros Unidos; Feliciano Álvarez Mesino de Cuetzala del Progreso, por nexos con el Cártel La Familia Michoacana; Cesar Miguel Peñaloza Santana de Cocula, por su presunta relación con el Cártel Guerreros Unidos; y en febrero de 2016 el Presidente municipal de Cocula, Erick Ulises Ramírez (por presuntos vínculos con el Cártel Guerreros Unidos), (Solano 2016).

Ayotzinapa. Un breve recuento

Ayotzinapa. Entre la fragilidad institucional y la violencia del crimen organizado

Gabino Solano Ramírez
José Carlos Luque Brazán
Hortensia Gracida González

La desaparición de 43 estudiantes de la Normal Rural Isidro Burgos, el 26 de septiembre del 2014, significa un punto de inflexión en la relación sociedad civil-gobierno federal, sociedad civil-gobierno estatal y sociedad civil-gobierno municipal, porque muestra, en toda su magnitud, la convergencia de los gobiernos municipales con los carteles del crimen organizado en Guerrero, es decir, exhibe con claridad la estructura de control territorial y político establecida por los carteles criminales, al menos en este municipio guerrerense. Aquí un breve recuento de este acontecimiento.¹⁴

Los días previos a los hechos de Iguala tenían a la corriente dominante en el PRD (Nueva Izquierda, NI) con un gran optimismo. En las últimas elecciones para elegir al Consejo Nacional de este partido, celebradas el 7 de septiembre del 2014, su corriente había salido victoriosa y confirmaba el control que tenía de la estructura partidaria desde 2008, cuando asumió la dirigencia nacional Jesús Ortega, por una resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

En el caso de Guerrero, los pronósticos también eran promisorios. Por una parte, la alianza que mantenían con el gobernador Ángel Aguirre – quien había inclinado la correlación de fuerzas locales hacia el PRD –, tenía amplias posibilidades de mantener la gubernatura, la mayoría congresional y los ayuntamientos, de cara a la elección de 2015; y, por otro, sus aliados locales (el Polo Guerrerense de Izquierda, PGI; la Coalición de Organizaciones Democráticas Urbanas y Campesinas, CODUC; y Nueva Mayoría, NM) habían ganado el proceso interno, logrando la mayoría de consejeros en disputa.

Entre los consejeros electos en Guerrero figuraba María de los Ángeles Pineda Villa, esposa del alcalde de Iguala, José Luis Abarca. De acuerdo con los registros del Instituto Nacional Electoral (INE), que organizó los comicios internos del PRD, Pineda Villa fue elegida como consejera estatal bajo el emblema de la CODUC, aliada de NI, liderada por el actual diputado local Sebastián de la Rosa.

Lo relevante de la postulación de Pineda Villa es que muestra, en el mejor de los casos, el *autismo* con el que se maneja la clase política frente a personajes que son cuestionados por su relación con grupos o actividades delictuales, como habían sido señalados el presidente municipal de Iguala y su esposa; pero, en el peor de los escenarios, refleja la complicidad con estas actividades delictivas. En el primer caso, lo que les motiva es la capacidad de llevar votos a la causa que abanderan; y, en el segundo, es mantener la influencia de las organizaciones criminales en los territorios municipales.

¹⁴ Sobre lo sucedido en Iguala se han escrito innumerables páginas, desde diversas visiones analíticas. Para un recuento más amplio consultar el informe del Grupo Internacional de Expertos Independientes enviados a México por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en acuerdo con el gobierno de la República.

Dado que no hay evidencia para afirmar lo contrario, los aliados políticos del matrimonio Abarca-Pineda, apuntalaron el control que éstos tenían en Iguala sin considerar las ominosas señales de sus acciones delictivas: las más conocidas, y por las cuales fue encarcelado tras los sucesos de Ayotzinapa, fueron los homicidios del líder perredista Arturo Hernández Cardona el 1 de junio de 2013 y de Justino Carbajal Salgado, exsindicado de Iguala, el 8 de marzo del mismo año. La participación de José Luis Abarca en el asesinato de Hernández Cardona trascendió a la opinión pública el 13 de noviembre de aquel año, en una declaración firmada ante Notario Público por uno de los testigos de este homicidio, difundida por la organización Red Solidaria Década contra la Impunidad.¹⁵ Finalmente, esta declaración fue presentada ante la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guerrero (PGJG) el 12 de marzo de 2014 y fue requerida por la PGR hasta después de la desaparición de los 43 normalistas de Ayotzinapa.¹⁶ Además, diversos medios de comunicación habían dado cuenta de los nexos que tenían familiares de Pineda Villa con la organización de los hermanos Beltrán Leyva, quienes operaban en los estados de Morelos y Guerrero, constituyendo una red de alcaldes y policías municipales que permitían el tráfico de drogas y otros delitos.¹⁷ Con la desintegración de esta organización surgió Guerreros Unidos, la organización con la cual se vincula a José Luis Abarca.

De acuerdo con la revisión del expediente judicial de José Luis Abarca que realizaron estudiantes de la Maestría en periodismo y asuntos públicos del Centro para la Investigación y Docencia Económicas (CIDE), la participación de Abarca en el homicidio de Hernández Cardona muestra una “realidad escalofriante”:

autoridades estatales y federales, instituciones de seguridad y justicia de todos los ámbitos, legisladores de Guerrero y federales sabían que Abarca era sospechoso de esos homicidios, y tal vez de otros. Lo sabían desde por lo menos un año antes de la noche de Iguala. Lo discutieron en reuniones privadas y se debatió en público, incluyendo la tribuna del Senado de la República. Si Abarca era presidente municipal de Iguala el 26 de septiembre de 2014, no fue por falta de pruebas en su contra, sino por la omisión deliberada de las autoridades facultadas para investigarlo y consignarlo. Y la tragedia de aquella noche tal vez podría no haber sucedido. La tardía detención del alcalde de Iguala por el asesinato de Hernández Cardona exhibe el estado del sistema de justicia

¹⁵ Publicada en el periódico “La Jornada de Guerrero”, disponible en: <http://www.lajornada-guerrero.com.mx/2013/11/26/index.php?section=politica&article=003n1pol>

¹⁶ Una amplia reconstrucción de este hecho fue publicada en la revista “Nexos” en su edición de octubre de 2015, conforme al expediente judicial del caso Abarca González, disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=26354>

¹⁷ Un recuento de esos señalamientos se publicó en “La Jornada” el 4 de noviembre de 2014, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2014/11/04/familiares-de-pineda-villasenalados-como-parte-de-guerreros-unidos-7493.html>

en México: procuradurías operativamente incapaces de armar casos sólidos y atender un número creciente de expedientes que se acumulan, uno detrás de otro, en algún oscuro cajón por la escalada de la violencia; autoridades omisas ante intereses políticos, capaces de obstaculizar o, por el contrario, destrabar investigaciones judiciales. (“Nexos” octubre de 2015)

Ayotzinapa. Entre la fragilidad institucional y la violencia del crimen organizado

Gabino Solano Ramírez
José Carlos Luque Brazán
Hortensia Gracida González

Finalmente, Abarca fue presidente municipal, a pesar de estos indicios. El control político que acumuló en Iguala le permitió preparar la postulación de su esposa para sucederlo al frente de este ayuntamiento. El escenario elegido para iniciar este proceso fue el informe anual de actividades que Pineda Villa daría como Presidenta del Sistema DIF de dicha ciudad la tarde del 26 de septiembre de 2014.

Aquel día, en medio de la fiesta de celebración del informe de Ángeles Pineda, hicieron su ingreso a la ciudad de Iguala un grupo de estudiantes de la Normal Rural de Ayotzinapa, su objetivo era realizar una colecta para contar con los recursos económicos necesarios para asistir a los eventos de conmemoración por la “Masacre de Tlatelolco” en la ciudad de México el 2 de octubre de 1968.

Todo sucedió como una historia de terror, cuya descripción no es el propósito de este trabajo. Los camiones en que se transportaban los estudiantes fueron baleados por agentes de la Policía Municipal y grupos de civiles, presuntos miembros de Guerreros Unidos, con un saldo de seis muertos y 43 estudiantes detenidos por los mismos agentes de la ley, todo realizado frente a miembros del 27 batallón del Ejército y policías federales. Ninguna de estas corporaciones actuó en consecuencia ante actos flagrantes y los 43 estudiantes desaparecieron hasta el día de hoy. Al día siguiente, 27 de septiembre, algunos importantes personajes del PRD guerrerense, manifestaron su apoyo al aún alcalde de Iguala, en especial, el diputado federal Sebastián de la Rosa. Durante tres días tanto el alcalde como su esposa permanecieron en Iguala, despachando tanto en las instalaciones del Palacio Municipal de Iguala e incluso José Luis Abarca tuvo tiempo de solicitar licencia a su cargo y despedirse con entrevistas a los medios de comunicación. Aquí tenemos el extracto de una de ellas que le realizó Ciro Gómez Leyva en Radio Fórmula, el día 29 de septiembre del 2014 a las nueve de la mañana:

Hasta el momento tengo entendido que hay 22 policías sujetos a investigación en el Puerto de Acapulco y no he tenido ninguna información al respecto, lo que yo sé que hubo un enfrentamiento y esto me he enterado por los medios escritos porque yo me encontraba en el Informe de la Presidente del DIF, en este momento me sumo a [...] que se investiguen los hechos y de que se castigue al culpable sea quien sea. (Gómez 2014)

Uno de los elementos que destaca en el caso Iguala-Ayotzinapa fue la lentitud de los servicios de seguridad pública para actuar. Recién el 28 de septiembre, dos días después de los hechos, la PGJG ordenó la detención de 22 poli-

cías municipales de Iguala. El 30 de septiembre el gobernador de Guerrero, Ángel Aguirre, llamó al alcalde de Iguala, José Luis Abarca, para solicitarle que demuestre que no tiene nada que ver con los eventos del 26 de septiembre. El alcalde de Iguala solicitó licencia al cargo por 30 días y después de ofrecer un discurso en las instalaciones del Palacio Municipal junto con su esposa, se dio a la fuga, cuatro días después del secuestro de los 43 estudiantes. El sistema de seguridad federal y estatal se paralizó durante todo este tiempo, lapso que fue clave para que los secuestradores contaran con todas las facilidades para desaparecer a los 43 estudiantes.

Los hechos que se dieron impulsaron a ciudadanos organizados y no organizados a expresar su rechazo a la desaparición de los estudiantes normalistas. Desde entonces han pasado 55 días y durante ese tiempo se han realizado tres marchas nacionales, 72 marchas en diversas ciudades de México y se han contabilizado 46 acciones de protesta en ciudades de América del Sur, Estados Unidos, Europa y Australia. Desde el 26 de septiembre las relaciones entre gobierno y sociedad civil se encuentran atravesando fuertes tensiones. Una de las acciones más importantes fue la que se dio en todo el país el 17 de octubre del presente año. Esta marcha fue multitudinaria en Guerrero, solo en Acapulco participaron más de 15 mil personas, además de diversas organizaciones sociales como: el Consejo de Ejidos y Comunidades Opositores a La Parota (Cecop) y el Movimiento Popular Guerrerense (MPG). También marchan normalistas de Chiapas y Oaxaca. Todos al grito de: “¡Ayotzi amigo, Acapulco está contigo!”, “Alerta, alerta, ¿quién lleva la batuta?, los estudiantes, no el gobierno que ejecuta”.

Estas acciones colectivas tuvieron la capacidad de influir positivamente en la renuncia del Gobernador de Guerrero, Ángel Aguirre, quien solicitó licencia a su cargo el 23 de octubre (“El Universal” 2014). El 31 de octubre del 2014, se realizó otra marcha en Acapulco en donde los manifestantes señalaban la inoperancia del gobierno para solucionar el tema de las desapariciones de los estudiantes de Ayotzinapa. Se observó, a lo largo de todas estas acciones colectivas, una interacción entre militantes con una experiencia de años en los movimientos sociales y la paulatina llegada de jóvenes sin una mayor experiencia en este ámbito. Ya para estas fechas es importante resaltar que las organizaciones sociales habían logrado posicionar la legitimidad de sus demandas y los 43 estudiantes de Ayotzinapa se convirtieron en un símbolo de unidad en torno a demandas como la creciente impunidad, la corrupción de las instituciones del Estado y la necesidad de establecer vínculos a nivel nacional e internacional. Sin embargo, la imagen de los 43 estudiantes fue el elemento catalizador de las protestas sociales, tanto en Acapulco, México y en el mundo. Es la expresión de la globalización de los estudiantes de Ayotzinapa y de las demandas de justicia de importantes sectores de la sociedad mexicana.

Como corolario a este apartado, es pertinente mostrar las versiones polares de este suceso: la versión oficial de la PGR y la que propuso la comisión que envió la CIDH, como preámbulo del argumento de este trabajo.

- a) De acuerdo con la PGR, los normalistas de Ayotzinapa llegaron a Iguala con el propósito de recolectar recursos y posteriormente continuar su viaje a la ciudad de México para participar en las manifestaciones del dos de octubre. Sin embargo, los normalistas fueron señalados, por un informante del grupo delictivo Guerreros Unidos, como integrantes del grupo criminal antagónico, Los Rojos, quienes pretendían tomar la plaza de Iguala, por lo cual se dio aviso a la policía municipal de esa ciudad. Como medida de contención, el alcalde Abarca Velázquez o el jefe de la policía municipal Felipe Flores, o ambos, dieron la orden de detener el avance de los estudiantes. Conforme a las versiones de cuatro autores materiales, los estudiantes, una vez detenidos, fueron llevados a diversos sitios de los municipios de Iguala y Cocula, donde fueron ejecutados. Posteriormente incineraron sus cuerpos en el basurero municipal de Cocula. Para eliminar cualquier tipo de evidencia, los restos de los estudiantes incinerados fueron recolectados y depositados en bolsas que arrojaron al río San Juan. Las evidencias encontradas en bolsas al fondo del río coinciden químicamente con las halladas en el basurero de Cocula. Denominada por el entonces Procurador General de la República, Jesús Murillo Karam, como la verdad histórica, se concluyó que los 43 estudiantes de la normal de Ayotzinapa fueron detenidos, asesinados e incinerados por haber sido confundidos como miembros del grupo delictivo Los Rojos.¹⁸
- b) De acuerdo con la versión del GIEI,¹⁹ el informe de la PGR sobre lo sucedido en el basurero de Cocula es inconsistente o contradictorio, afirmando que, sobre la base de estudios científicos, los normalistas no fueron incinerados en el lugar antes citado. En el informe de esta comisión, están registradas 20 recomendaciones a la PGR, derivadas de su análisis sobre la desaparición de los 43 estudiantes normalistas.²⁰ El informe del GIEI pone énfasis en la participación de las corporaciones de seguridad la noche del 25 y 26 de septiembre, pues tanto la Policía Federal, la Policía Ministerial del estado y el Ejército tuvieron información y dieron seguimientos a las actividades de boteo de los estudiantes normalistas previo a los ataques, así como su conocimiento de la detención de normalistas en las barandillas municipales. A pesar de esto, las dependencias de seguridad pública estatal y federal no actuaron para defender la violación a los derechos humanos que se estaba efectuando, ni funcionaron los mecanismos de protección e investigación del estado de Guerrero. Se cuestionó la forma en

¹⁸ Informe sobre los avances de las investigaciones del caso de los 43 estudiantes de Ayotzinapa realizadas por la PGR por diversos medios de comunicación.

¹⁹ Informe Ayotzinapa del GIEI. Investigación y primeras conclusiones de las desapariciones y homicidios de los normalistas de Ayotzinapa, disponible en: <https://drive.google.com/file/d/0B1ChdondilaHeURxcXRMQTNiUHM/view?pref=2&pli=1>, fecha de consulta: 13.06.2016.

²⁰ 20 recomendaciones del GIEI a la PGR sobre el caso Ayotzinapa, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2016/05/1/entrega-giei-pgr-20-recomendaciones-sobre-caso-ayotzinapa>, fecha de consulta: 13.06.2016.

que supuestamente fueron incinerados los cuerpos de los 43 estudiantes desaparecidos, debido a que no existían antecedentes del grupo delictivo Guerreros Unidos para este tipo de violencia. Además, resaltó un elemento que fue ignorado por la PGR, la presencia de un quinto autobús que fue “tomado” por los normalistas, con la presunción de que estaría trasladando drogas, de ser así – señalaban –, se explica el nivel de violencia con el que fueron atacados los estudiantes normalistas, dado que fortalecía la presunción de que tras ellos estaba el grupo delictivo Los Rojos. También resaltaron la estrecha coordinación y comunicación con una estructura central – no identificada plenamente – para la ejecución del operativo en contra de los normalistas.

En resumen, ambas versiones enfatizan una parte relevante que hizo posible este acontecimiento. La PGR centra su argumento en la disputa entre Guerreros Unidos y Los Rojos, mientras que el GIEI exhibe la participación de las instituciones de seguridad en estos sucesos en convergencia con la organización Guerreros Unidos. Así visto, las dos posturas complementan el panorama que incubó Ayotzinapa. Lo que falta en esta trama es explorar la parte política que facilitó su convergencia, cuyos trazos se esbozan en seguida, pero, sin duda, es una línea de investigación pendiente.

Ayotzinapa. Los vasos comunicantes

Como aquí se ha apuntado, Guerrero ha registrado recurrentes episodios de violencia perpetrados por corporaciones de seguridad. Durante mucho tiempo se atribuyó esta situación al control del poder político que tenía el PRI en los diferentes niveles de gobierno. Se pensaba que bastaba que este partido dejara el poder para que las cosas cambiara. Tal fue la utopía de la transición democrática en México. En el caso de Guerrero, la anhelada alternancia llegó a través del PRD en el año 2005, cinco años después de la alternancia en el gobierno federal. Se inauguraba entonces una coyuntura política que se prolongaría en los siguientes diez años bajo gobernantes postulados por el PRD, pero que no eran militantes de este partido: en 2005, Zeferino Torreblanca Galindo y, en el 2011, el expriista, Ángel Aguirre Rivero.

El reto de los gobiernos perredistas era inmenso: sacar del atraso político, social y económico que arrastraba la entidad. Nuevamente, con desaliento, se confirmó que la democracia no influyó automáticamente para resolver los grandes problemas que enfrentaba el Estado, aunque se instaló la pluralidad política, que no es una cosa menor. Además, los nuevos gobiernos enfrentaron una creciente complejidad política y social que los llevó a situaciones límite al ser desafiados por importantes movilizaciones sociales que reivindicaban la vigencia de sus derechos o el reclamo de nuevos. Entre otras causas por: a) el creciente aumento de la violencia criminal y sus vínculos con los gobiernos municipales, que se tradujo en la configuración de actores sociales

movilizados en torno al tema de la seguridad comunitaria (Unión de Pueblos y Organizaciones del Estado de Guerrero, UPOEG; Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias, CRAC); b) la ejecución de proyectos económicos de gran alcance que enfrentaron la resistencia de los pueblos afectados (la presa La Parota y proyectos mineros); c) la implementación de la reforma educativa que enfrentó la oposición de los maestros disidentes aglutinados en la Coordinadora Estatal de Trabajadores de la Educación de Guerrero (CETEG), expresión local de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE). Estas expresiones habían participado en los procesos electorales como aliados del PRD, forjados en las luchas populares que acompañaron a este partido en la disputa del poder político al PRI.

De este modo, la alternancia política no cubrió las expectativas de desarrollo político y social que se habían generado en la entidad. Las viejas reglas del juego político se reprodujeron con relativa facilidad con el nuevo partido gobernante, es decir, el proceso de instauración democrática fue inacabado por la ausencia de un proceso integral de reforma a las instituciones del régimen anterior.

Un elemento relevante de la alternancia guerrerense fue que el gobernador electo no era formalmente miembro del partido ganador, lo cual se tradujo en una difícil relación entre el partido de gobierno y el titular del ejecutivo (Solano 2007, Ayora 2011), y que llevaría al divorcio político entre ambos y una creciente relación de desgobierno que no va a ser capaz de enfrentar los nichos autoritarios heredados de los anteriores gobiernos priistas (Licea 2011). En los hechos, el PRD no tuvo la capacidad de influir en las decisiones de gobierno. En este sentido, el accionar político del PRD se redujo a desarrollar “presiones clientelares y demandas reivindicativas de carácter programático, como la de crear la Comisión de la Verdad Para las Violaciones de los Derechos Humanos durante la Guerra Sucia en los años sesentas y setentas del siglo pasado en Guerrero.” (Solano 2007: 96).

De este modo, el gobierno de la alternancia no avanzó en el proceso de instauración democrática, es decir, en la construcción de las nuevas instituciones locales que habrían de albergar la pluralidad política y que encaminara las expectativas de cambio que había generado en la sociedad guerrerense. El fracaso de este proceso se muestra en la preeminencia de la rama ejecutivo de gobierno sobre los otros poderes del estado – para el nuevo gobierno esta regla resultaba funcional para mantener su predominio político –, así como en la fragilidad de las instituciones locales para dar respuesta a las demandas sociales acumuladas y otras nuevas que emergían de la crisis de seguridad. El proceso democratizador no avanzó sustancialmente tras la alternancia política, la nueva clase gobernante se adaptó a las reglas políticas que criticó durante su época de oposición, postergando el fortalecimiento del andamiaje institucional. El resultado fue una redistribución del poder político en instituciones que funcionaban casi con las mismas reglas del periodo previo a la alternancia, es decir, poco cambió el panorama institucional guerrerense.

Ayotzinapa. Entre la fragilidad institucional y la violencia del crimen organizado

Gabino Solano Ramírez
José Carlos Luque Brazán
Hortensia Gracida González

En estas condiciones de fragilidad institucional, los GDO encontraron en Guerrero espacios fértiles para ampliar sus esferas de control político y territorial que necesitan para el trasiego de drogas y otros delitos. Además, como se apunta antes, la ofensiva federal contra estos grupos pulverizó su presencia en buena parte del territorio estatal, agravando la crisis de seguridad pública que actualmente se vive en la entidad, cuyos costos aún son incuantificables, sólo se tienen los informes oficiales que ubican a Guerrero a la cabeza de los estados en indicadores de delitos de alto impacto.

Aunque no se tienen datos contundentes para afirmarlo, esta situación sólo es posible en un contexto institucional permisivo a la impunidad para quienes cometen delitos, sea desde el poder político o las organizaciones delictivas. Un ejemplo de ello es que sólo tienen una resolución judicial entre el 4 y el 6 por ciento de los delitos que se denuncian (LeClercq y Rodríguez 2016); así como por la infiltración de los GDO en las instituciones de justicia y seguridad pública, como lo muestra el caso emblemático de Ayotzinapa, cuando policías municipales convergen con los “sicarios” de Guerreros Unidos en la captura y desaparición de los 43 normalistas.

La colonización de los espacios institucionales por parte de los GDO pasó necesariamente por los mecanismos de acceso al poder político, es decir, el sistema electoral y el sistema de partidos. Por una parte, la competencia política crea incentivos entre la clase política para buscar fuentes de financiamiento privados que les permita mayor ventaja en la disputa electoral, por otra, los GDO tienen incentivos para financiar aspiraciones políticas que les permitan operar sus redes de comercio de drogas y otros delitos. Estos acuerdos colusorios operan con éxito por la ausencia de candados efectivos para la entrada de dinero a los procesos electorales, de nuevo la parte institucional. Es una gran zona gris de la política mexicana, de la cual sólo se especula y comenta informalmente, pues no hay suficientes elementos que comprueben esta convergencia. De lo que sí se tiene evidencias es de los efectos no deseados de estos acuerdos, traducidos en el incremento de la violencia contra actores políticos, que presuntamente suceden cuando estos actores incumplen acuerdos o porque hicieron acuerdos con los grupos antagónicos. Así lo muestra Gabino Solano (2016) para el proceso electoral de 2015 en Guerrero, quien encuentra una relación positiva entre estos dos fenómenos: disputas entre GDO y violencia contra actores políticos. Así, las disputas territoriales entre estas organizaciones son trasladadas a la confrontación electoral. Este argumento abre otra línea de investigación enfocada al análisis de la sistemática amenaza que enfrentan los actores políticos en contextos de violencias delincuenciales, cuyo alcance escapa a los propósitos de este trabajo.

Hasta aquí se han explorado las variables que se considera que incubaron el acontecimiento denominado Ayotzinapa: el desafío de los GDO y la fragilidad institucional que no resolvió la democratización del régimen político. Para cerrar este ensayo es necesario precisar, a manera de conclusión, la idea central expuesta en el trabajo.

Ayotzinapa. Un caso abierto a la reflexión

Ayotzinapa. Entre la fragilidad institucional y la violencia del crimen organizado

Gabino Solano Ramírez
José Carlos Luque Brazán
Hortensia Gracida González

La tragedia de Iguala muestra gráficamente la colusión entre policías municipales y sicarios de la organización “Guerreros Unidos”, es decir, la paulatina colonización, por parte de las organizaciones delictivas, de las instituciones municipales y corporaciones de seguridad y justicia. Para explicar este hecho, hay una versión oficial – una verdad histórica – expuesta por la PGR y una versión alternativa que sugiere el grupo de expertos de la CIDH. En estas explicaciones se encuentran las dos líneas que hicieron posible esta convergencia: la fragilidad institucional y la fortaleza de los GDO que operan en la entidad.

En este trabajo se argumenta que estas explicaciones son complementarias. Y se enfatiza en las causas que han hecho posible estas dos circunstancias. La primera es resultado de un inacabado proceso de instauración democrática, que ha permitido zonas grises del entramado institucional, desde donde los GDO han accedido al control de importantes espacios de poder político. Mientras que la segunda es reflejo de los efectos no deseados de la política federal para enfrentar el desafío de las organizaciones delictivas al Estado mexicano, entre otros, la balcanización del territorio guerrerense y la grave crisis delictiva que ha ocasionado la ofensiva militar y la confrontación entre los GDO. Así entendido, ambas circunstancias tienen su origen en fallas del Estado mexicano, la primera porque la clase política no se ha comprometido en profundizar la instauración y consolidación de la democracia mexicana, y la segunda porque la ofensiva militar no fue acompañada del fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública, sobre todo locales, para resistir la respuesta de las organizaciones delictivas. Tal es la dimensión del problema que vino a evidenciar el caso Ayotzinapa.

Por último, el propósito de este trabajo fue explorar las líneas de convergencia que hicieron posible el acontecimiento denominado Ayotzinapa. El rastreo de un elemento estructural, como lo son las limitaciones del proceso democratizador en México, caracterizado como insuficiente y descompensado, y otro de coyuntura, relativo a la política de seguridad en el país, ofrece un panorama más amplio para entender lo sucedido en Iguala el 26 y 27 de septiembre de 2014. Pero también aporta elementos explicativos de la grave crisis de seguridad que vive esta entidad, así como un camino a retomar para atender las causas que la motivaron: profundizar en la reforma integral democrática del entramado institucional del Estado mexicano, que incluya la reorientación de la política de seguridad en el país.

Quedan abiertas nuevas rutas de análisis, como los acuerdos colusorios entre la clase política y los GDO, un tema vinculado a la influencia del dinero en la democracia, y la violencia que produce esta relación para los actores políticos; así como también profundizar en el estudio de los efectos no deseados de estos procesos, entre otros, las víctimas de esta confrontación.

Bibliografía

Ayora L. (2011), *Elección para gobernador del estado de Guerrero*, “El Cotidiano”, (167), pp. 59–66, disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/325/32518403007.pdf>, consultado el 23 de julio de 2014.

Banco Mundial (2007), *Gobernabilidad democrática en México: más allá de la captura del Estado y la polarización social*, Banco Mundial, México.

Bazúa F. (2003), *Estado, mercado e interés público en sociedades en transición*, ponencia preparada para el Seminario Regional “Política y políticas públicas en los procesos de reforma en América Latina: similitudes y diversidades”, organizado por la CEPAL y por la FLACSO, sede México, en la Ciudad de México del 26 al 28 de noviembre de 2003.

Crespo J. (2006), *El mexicano frente al poder*, en: R. Figueroa Martínez (coord.), Instituto de Seguridad y de los Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), México.

Dammert L. y Bailey J. (2005), *Seguridad y reforma policial en las Américas. Experiencias y desafíos*, FLACSO/Siglo XXI Editores, México.

Duncan G. (2014), *Más que plata o plomo. El poder político del narcotráfico en Colombia y México*, Debate, Colombia.

Durango G. (2007), *Estado democrático de derecho – Estado constitucional de derecho: ¿tensión entre el desarrollo y garantía de los derechos fundamentales?*, “Revista de Derecho”, (28), pp. 88–111, disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=85102805>, consultado el 30 de abril de 2014.

“El Universal” (2014), *¿Quiénes conforman el cártel de ‘Los Rojos?’*, disponible en: <http://www.redpolitica.mx/nacion/quienes-conforman-el-cartel-de-los-rojos>, consultado el 2 de noviembre de 2014.

“El Informador” (2010), *La impunidad en México alcanza al 98.5% de los delitos*, disponible en: <http://www.informador.com.mx/mexico/2010/247146/6/la-impunidad-en-mexico-alcanza-al-985-de-los-delitos.htm>, consultado el 12 de enero de 2015.

Gamboa C. (2010), *Logros, avances y pendientes de la reforma del Estado. Análisis de las propuestas de reformas del Estado de 2000 y 2007 y reformas constitucionales realizadas en el periodo 2000-2009*, febrero, México, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SPI-ISS-03-10.pdf>

Goche F. (2005), *Tragedia nacional”: 25 mil 821 personas desaparecidas en México*, “Revista Contralínea”, 26 de abril, disponible en: <http://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/index.php/2015/04/26/tragedia-nacional-25-mil-821-personas-desaparecidas-en-mexico/>, consultado el 12 de junio del 2016.

Gómez C. (2014), *Entrevista al Alcalde de Iguala*, Radio Fórmula, disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=FP22lztQ33E>, consulta realizada el 5 de octubre del 2014.

Gracida H. (2014), *Guerrero, ¿un estado fallido?*, tesis de doctorado, México: IIEPA IMA UAGro.

GIEI, Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (2015), *Informe Ayotzinapa. Investigación y primeras conclusiones de las desapariciones y homicidios de los normalistas de Ayotzinapa*, disponible en: <http://8d5306c18b850ea7e0ac-65b9b7a2fa68b3c92f951010bb26a4de.r54.cf2.rackcdn.com/pdf/Informe%20ayotzi.pdf>, consultado el 10 de septiembre de 2015.

Guerrero E. (2014), *Guerrero en crisis*, “Nexos”, noviembre de 2014, Lantia Consultores, disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=24035>

Gutiérrez F. (2010), *¿Estados fallidos o conceptos fallidos? La clasificación de las fallas estatales y sus problemas*, "Revista de Estudios Sociales", (37), pp. 87–104, disponible en: <http://res.uniandes.edu.co/view.php/664/index.php?id=664>, consultado el 5 de agosto de 2015.

IFE (2014), *Informe País sobre la calidad de la ciudadanía en México*, Instituto Federal Electoral (IFE) y el Colegio de México, disponible en: http://www.ine.mx/archivos2/s/DECEYEC/EducacionCivica/Informe_pais_calidad_ciudadania_IFE_FINAL.pdf, consultado el 11 de octubre del 2015.

Latinobarómetro (2013), *Informe 2013*, Corporación Latinobarómetro, Chile, disponible en: www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_INFORME_LB_2013.pdf

LeClercq Ortega J., Rodríguez Sánchez L. G. (2016), *Índice Global de Impunidad en México*, IGI MEX 2016, Fundación Universidad de las Américas, Puebla, México, obtenido de http://www.udlap.mx/igimex/assets/files/igimex2016_ESP.pdf

Licea S. (2011), *¿Durmiendo con el enemigo? La relación del gobernador del estado de Guerrero con el PRD (estatal y nacional)*, "El Cotidiano", (167), pp. 99–110, disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/325/32518403011.pdf>, consultado el 18 de julio de 2014.

Morlino L. (1985), *Cómo cambian los regímenes políticos*, 1ª edición en español, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

Muñoz Ledo, Porfirio (coord.) (2001), *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, Conclusiones y propuestas*, UNAM, México.

"Nexos" (2015), *El primer asesinato de José Luis Abarca*, disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=26354>

O'Donnell G. (2014), *Democracia delegativa*, en: *Contrapuntos*, Buenos Aires.

O'Donnell G. (2010), *Democracia, agencia y estado: teoría con intención comparativa*, Editorial Prometeo, Buenos Aires.

Ortega R. (coord.) (2007), *Reforma democrática del estado de Guerrero. Análisis de opinión pública*, Reporte técnico, Secretaría Técnica, Guerrero.

Ortega R. (2006), *La transición votada*, IIEPA IMA UAGro – Quadrivium, México.

PGR, Procuraduría General de la República (2015), *Informe del caso Iguala. Estado que guarda la investigación de los hechos del 26 y 27 de septiembre del 2014*, Iguala, Guerrero, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/101810/INFORME_CASO_IGUALA_2-JUNIO-2016.pdf

Romero Ortiz M. V., Loza López J., Machorro Ramos F. (2013), *Violencia del crimen organizado relacionada a los sectores económicos en México. Una propuesta de categorización*, POLIS, "Revista Latinoamericana", 12, disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30529678028>.

Rubio Díaz Leal L., Pérez Vázquez B. (2016), *Desplazados por violencia: la tragedia invisible* "Nexos", enero, p. 33.

Soberón R. (1997), *Corrupción, narcotráfico y fuerzas armadas: una aproximación para América Latina*, disponible en: <http://www.tni.org/es/article/corrupci%C3%B3n-narcotr%C3%A1fico-y-fuerzas-armadas-una-aproximaci%C3%B3n-para-am%C3%A9rica-latina>, consultado el 1 de mayo de 2014.

Solano, Gabino. (2016). La elección en Guerrero ante los desafíos de las violencias. En Tejera, Héctor, Rodríguez Emanuel y Castro Pablo, *El momento que vivimos en la democracia mexicana. Procesos locales y nacionales a partir de las elecciones 2015*. México: UAM-UG (en editorial).

Ayotzinapa. Entre la fragilidad institucional y la violencia del crimen organizado

Gabino Solano Ramírez
José Carlos Luque Brazán
Hortensia Gracida González

Artículos y ensayos

Solano G. (2014), *Desempeño institucional y político en los congresos locales: Guerrero, Sonora y Durango*, MAPorrúa-UAGro, México.

Solano G. (2007), *Guerrero: gobierno y partido gobernante (PRD)*, “El Cotidiano”, 22, (145), pp. 88–96, disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/325/32514511.pdf>, consultado el 9 de julio de 2014.

Transparencia Internacional (2013), *Índice de percepción de la corrupción*, disponible en: <http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/>, consultado el 12 de octubre de 2014.

Turi A. (2014), *Se mantienen altos niveles de corrupción en América Latina*, disponible en: <http://es.panampost.com/ana-lia-turi/2013/12/04/se-mantienen-altos-niveles-de-corrupcion-en-america-latina/>, consultado el 12 de mayo de 2015.

Woldenberg J. (2006), *Partidos y elecciones en México*, en: *En voz alta. Testimonios de medio siglo*, R. Figueroa Martínez (coord.), Instituto de Seguridad y de los Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), México.

Zavala M., Nácar J. (2014), *Impunes, 63 asesinatos de alcaldes en México*. “24 Horas”, disponible en: <http://www.24-horas.mx/impunes-63-asesinatos-de-alcaldes-en-mexico/>, consultado el 3 de diciembre de 2014.

Desplazados legales o ilegales: una mirada desde los procesos extractivos en Colombia y contexto general de algunos países latinoamericanos

Legally or illegally displaced persons: a view from the extractive processes in Colombia and general context of some Latin American countries

Angie Betancur Vargas

UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA, COLOMBIA

✉ anibetancur@hotmail.com

Margarita María Pérez Osorno

UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA, COLOMBIA

✉ margarita.perez@udea.edu.com

RESUMEN

Colombia ocupa el segundo puesto en el ranking de los países con mayores tasas de desplazamiento forzado a nivel mundial, situación que se ha potencializado tras la incursión de la industria minera a lo largo y ancho del territorio nacional, convirtiendo a zonas prósperas en cuanto a recursos minerales en áreas de contiendas y fuertes disputas territoriales, no sólo entre las comunidades y multinacionales, sino también entre éstas y los grupos armados al margen de la ley quienes, a la par con el gobierno, han visto en esta actividad extractiva una forma de sustento y prosperidad monetaria. El presente artículo pretende caracterizar la situación actual de Colombia ante el fenómeno del desplazamiento forzado y su relación con la incursión de la industria minera, logrando esto por medio de una revisión y análisis documental. Colombia y algunos países de Latinoamérica cuentan con el mayor número de conflictos internos por factores como la violación de derechos civiles y territoriales suscitados por la implementación de proyectos mineros en sus localidades, lo que ha ocasionado un fenómeno de movilización social a otras zonas que posibiliten la manutención de las comunidades afectadas. Generalmente, se relacionan tres características dentro de las causas de dichas migraciones: desplazamientos directos que propagan las empresas tras los estudios de impacto ambiental realizados al inicio del proyecto, movilizaciones “voluntarias” de las comunidades debido al detrimento social y ambiental de sus entornos y migraciones producidas por amenazas territoriales entre empresas y sociedad civil. Se obtiene como conclusión general que, a pesar de que las características estudiadas sobre el fenómeno del desplazamiento

forzado en zonas de extracción minera son multicausales, todas – bien sea de manera indirecta o directa – son una manifestación de la prioridad que se le ha dado a este tipo de industria por encima de los derechos humanos de las comunidades ubicadas en las denominadas zonas de interés minero energético.

PALABRAS CLAVE: *desplazamiento forzado, minería, migraciones, extracción minera, conflicto territorial.*

ABSTRACT

Colombia ranks second among the countries with the highest rates of forced displacement, a situation that has augmented after the incursion of the mining industry throughout the national territory, turning areas rich in mineral resources into areas of strife and strong territorial disputes, not only between communities and corporations, but also between these and armed criminal groups which, just like the government, have seen in this extractive activity a livelihood and source of income. The present article aims to characterize the current situation in Colombia regarding the phenomenon of forced displacement and its relationship with the incursion of the mining industry. It will be achieved through a documentary review and analysis. Colombia and some Latin American countries have the largest number of internal conflicts caused by factors such as the violation of civil and territorial rights arising from the implementation of mining projects. It is the source of the phenomenon of displacement of affected communities to other areas. Three characteristics are usually related with the causes of these migrations: direct movements propagated by the mining companies after the environmental impact studies conducted at the beginning of the project, “voluntary” mobilization of communities due to social and environmental detriment of their environments and migration produced by territorial threats between companies and civil society. The general conclusion is that, although the characteristics of the phenomenon of forced displacement in areas of mining are multicausal, they all – either indirectly or directly – are a manifestation of the priority given to this type industry over the human rights of the concerned communities.

KEYWORDS: *forced displacement, mining, migration, territorial conflict.*

Introducción

El ser humano se ha valido de sus suelos y recursos naturales como medio de subsistencia económica, cultural, política y social, y su desarrollo y progreso se ha basado en su manera de producción y relación con estos, centrándolos como la base fundamental de la subsistencia de todo tipo de especie.

Tanto Colombia como algunos países latinoamericanos son poseedores de un gran potencial de recursos ambientales y de un alto nivel de biodiversidad, territorios que durante siglos han albergado en sus entrañas un conjunto de minerales preciosos, únicos y de gran valor mercantil. Hoy en día, ocupan los primeros puestos en el ranking mundial de los principales exportadores de

minerales preciosos como cobre, oro, litio, plata, níquel, caliza, estaño, plomo, zinc, hierro, bismuto y carbón.

Actualmente, poseer esta gran biodiversidad y abundancia natural trae como consecuencia ser merecedor de incontables licencias y permisos de explotación. Este es el caso de algunos países de Latinoamérica, entre ellos Colombia, la nación que se encuentra plagada de proyectos minero-energéticos, bajo la ilusión y promesas de riquezas y prosperidad para sus territorios, enriquecimiento que no se ha visto en ninguna de las economías propias de sus departamentos, por el contrario, solo se ha generado pobreza y destrucción, tanto ambiental como social.

La minería llega a un lugar con su promesa de generación de riquezas y empleo, pero se cuentan en millones quienes en todo el mundo pueden dar testimonio de los altos costos sociales que trae consigo: apropiación de las tierras de las comunidades locales, impactos en la salud, alteración de las relaciones sociales, destrucción de las formas de sustento y de vida de las comunidades, desintegración social, cambios radicales y abruptos en las culturas regionales, desplazamiento de otras actividades económicas locales actuales y/o futuras. (Forest Peoples Programme 2003: 8)

Según John Ruggie (exRepresentante Especial de Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos), citado por el Grupo de Trabajo sobre Minería y Derechos Humanos en América Latina (2010), el grupo económico que cuenta con la mayor cantidad de denuncias y querellas por violaciones y quebrantos a los derechos humanos debido a procedimientos impropios e injustos es la industria minera. Generalmente, dichas denuncias están relacionadas con daños territoriales al medio ambiente, infraestructura, apropiación de tierras y violación a los derechos comunales de consulta previa.

Para dar una aproximación del contexto, tanto colombiano como latinoamericano, en cuanto a los estragos sociales generados por este tipo de actividad económica, a continuación se cita un fragmento de uno de los textos estudiados:

En América Latina son numerosos los conflictos por la resistencia de las comunidades a modelos de minería que afectan el medio ambiente y vulneran los derechos humanos. La base de datos del Observatorio de Conflictos Mineros en América Latina (OCMAL) registraba, a la fecha de elaboración del informe, cerca de 198 conflictos activos por causa de la mega minería en la región. De esos conflictos, 26 se presentaban en Argentina, 20 en Brasil, 34 en Chile, 12 en Colombia, 29 en México y 34 en Perú. (Defensoría del Pueblo de Perú, citado por Grupo de Trabajo sobre Minería y Derechos Humanos en América Latina 2010: 4)

Como se puede evidenciar, la industria extractiva minera ha dejado a su paso un conjunto de impactos sociales y ambientales en el centro y sur del

**Desplazados legales o ilegales:
una mirada desde los procesos
extractivos en Colombia
y contexto general de algunos
países latinoamericanos**

Angie Betancur Vargas
Margarita María Pérez Osorno

continente americano, demostrando el significado poderoso para este modo de producción de la noción de “tenencia de la tierra” como único medio de subsistencia de su labor, puesto que si no se tiene un “libre uso de esta”, no se puede explotar de manera “adecuada” y “beneficiosa”, y para poder adquirir un usufructo autónomo y soberano de los recursos de determinado territorio se debe garantizar que no existan asentamientos humanos que posibiliten retrocesos a este sector, bien sea de manera directa o indirecta, ya que la industria extractiva de la minería requiere el territorio de explotación libre para poder tener el mayor beneficio de los recursos. Lastimosamente, bajo este contexto, no se permite hablar del gobierno como regulador e institución a la que pueden acudir las comunidades para hacer garantía de sus derechos, puesto que es éste quien otorga los permisos de explotación a las empresas mineras y les da abrigo en sus naciones, situación que permite entrever la postura del Estado, dejando un panorama de incertidumbre social para aquellas comunidades que se ubican en zonas de “interés nacional” debido a la alta cantidad de minerales que poseen sus suelos.

Bajo este contexto, se permite hablar de un fenómeno social que obligatoriamente se presenta en todos los proyectos mineros: el desplazamiento forzado, entendiéndose este (según la ONU) como: “personas o grupos de personas obligadas a huir o abandonar sus hogares o sus lugares habituales de residencia, en particular como resultado de un conflicto armado, situaciones de violencia generalizada, violación de los derechos humanos” (Mendoza 2012: 4).

Un artículo noticioso publicado en el periódico “El Mundo”(2014) argumenta que el desplazamiento forzado es un tema crucial en América Latina, con más frecuencia en países como Honduras, México y especialmente en Colombia, nación que ocupa el segundo lugar en el ranking mundial después de Siria. En Colombia, este fenómeno empezó en 1960 y se calcula que cerca del 12% de su población nacional se encuentra en condición de desplazamiento, teniéndose como principales causas los enfrentamientos armados entre grupos al margen de la ley y el gobierno, la violencia sexual, la extorsión y disputas territoriales.

Al 31 de diciembre del 2014, los territorios con mayor número de casos registrados fueron: Siria, 7,6 millones; Colombia, seis millones; Irak, 3,3 millones; Sudán, 3,1 millones, y la República Democrática del Congo con 2,56 millones. (“Semana” 2015)

Según “Semana”(2015), Colombia cuenta con 6,044,200 de desplazados, y los departamentos que más padecen de esta problemática son Chocó, Valle del Cauca y Nariño, situación que se torna más preocupante al descubrir que el 63% de este grupo poblacional vive por debajo del umbral de pobreza y el 33% restante en escenarios de extrema pobreza, lo que refleja la carencia de apoyo institucional en cuanto al soporte y ayuda para el restablecimiento de sus vidas.

Por lo anterior, se hace indispensable, pues, caracterizar la situación actual de Colombia ante el fenómeno del desplazamiento forzado y su relación con la incursión de la industria minera, especialmente tras la llegada del denominado “boom minero-energético”.

En el presente documento, se desglosará esta problemática, teniendo en cuenta una serie de categorías que permitirán el abordaje del objeto central de estudio. En primera estancia, se discutirá por qué la migración forzada es un fenómeno que se potencia tras la incursión de proyectos mineros. Posteriormente, con el fin de brindar una aproximación al contexto latinoamericano, se evidenciarán una serie de casos que patentizan dicho fenómeno en algunos de sus países. Finalmente, se enmarcará el contexto colombiano, siendo importante esta nación en el abordaje del tema, ya que ocupa el segundo lugar a nivel mundial en cuanto a sus cifras de migraciones, situación que se ha visto potencializada tras la incursión de la minería en sus territorios.

**Desplazados legales o ilegales:
una mirada desde los procesos
extractivos en Colombia
y contexto general de algunos
países latinoamericanos**

Angie Betancur Vargas
Margarita María Pérez Osorno

Metodología

Para caracterizar la situación actual de Colombia ante el fenómeno del desplazamiento forzado y su relación con la incursión de la industria minera, se llevó a cabo una revisión y análisis documental, empleando un método de investigación cualitativo y consultando diversas fuentes bibliográficas centradas en el tema objeto de estudio, tales como: boletines informativos, libros, artículos de investigación y documentos electrónicos, que fueron respectivamente sistematizados y analizados.

Este artículo de difusión se elaboró en dos fases: la primera de énfasis investigativo, la cual consistió en la consulta y elección de los documentos clave en el marco del tema central de estudio, y la segunda de énfasis analítico, la cual se basó en la confrontación, calidad y valoración de la información obtenida en el primer ciclo, llevándose a cabo de la siguiente manera: una vez realizada la lectura de los documentos obtenidos en la primera fase, estos pasaron por un proceso de valoración de la calidad de la búsqueda a través de la consolidación de la información en matrices bibliográficas, las cuales poseían una serie de apartados, permitiendo con esto valorar la pertinencia de la información captada. Estos estaban compuestos de los siguientes numerales: tema central del documento, nivel de importancia respecto al objeto de estudio, información a tener en cuenta y significancia temática.

Para proceder a la escritura de los resultados con base a la indagación obtenida, se consolidaron tres categorías de información, las cuales permitieron tener una mayor contextualización y acercamiento al tema objeto central de estudio:

1. El desplazamiento forzado: ¿un fenómeno potencializado tras la incursión de la industria minera?

2. Contexto actual de algunos países de América Latina frente al desplazamiento forzado y su reciprocidad ante el aumento de la incursión del sector minero en sus territorios.
3. Entre la turbación y el anhelo: el sector minero en el contexto colombiano y su relación con el despojo de tierras, migraciones y desplazamiento forzado. Esta categoría se consolidó, a su vez, en dos subcategorías más, con el fin de dar mayor profundidad al tema de estudio: casos de desplazamientos voluntarios a causa del accionar minero liderado por multinacionales de dicho sector, como también casos de desplazamientos voluntarios a causa del accionar minero liderado por multinacionales de dicho sector y grupos armados al margen de la ley.

El desplazamiento forzado: ¿un fenómeno potencializado tras la incursión de la industria minera?

Según la Organización de las Naciones Unidas y el Centro de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (s.f.), los desplazamientos forzados pueden tener origen en varias causas: pérdida o degradación del medio ambiente, sublevaciones públicas, desastres antrópicos o naturales, conflictos tanto internos como externos, violencia intrafamiliar o territorial e incluso las condiciones inadecuadas en cuanto a calidad de vida.

Al analizar las implicaciones generadas por la incursión de la minería a determinado territorio, se puede evidenciar rápidamente que este tipo de proyectos generan una serie de transformaciones en las comunidades donde se llevan a cabo, bien sea a nivel medioambiental, cultural, productivo o en la dinámica social, lo que permite dilucidar y relacionar de manera directa este tipo de actividad con la generación de desplazamiento en dichos poblamientos. Al examinar las causas del fenómeno migratorio, mencionadas en el párrafo anterior, y comparar las consecuencias generadas por el desarrollo de esta industria, se puede notar que ambas tienen una relación colateral: es indiscutible que tras la pérdida de la calidad de vida en un determinado territorio, debido al detrimento de sus recursos naturales, se originan debilitamientos en el tejido social y movilizaciones de estas colectividades con el fin de hallar mejores condiciones de vida y oportunidades laborales.

Autores como Blanco y el Grupo de Trabajo sobre Minería y Derechos Humanos en América Latina argumentan que existen ciertas diferencias en cuanto a los procesos de migración generados por la incursión de proyectos mineros en los territorios, sin embargo, reconocen que, a pesar de existir distinciones en cada proceso de desplazamiento, todos tienen como eje de partida la irrupción de esta actividad en los entornos de las comunidades.

Según Blanco (2000), existen tres tipos de migraciones: “espontáneas, dirigidas y forzadas”. En el caso de las dos primeras, la persona que migra lo hace de manera voluntaria y en el tercero, no solo este proceso se realiza bajo

coacción, sino también con la incertidumbre de desconocer el lugar de llegada. Blanco asegura que estas migraciones se promueven tras la degradación de uno o varios de estos tres contextos: ecológico, económico y político, siendo en el primer y tercer caso el origen de las migraciones dadas bajo presión. Sin embargo, señala que tanto las migraciones económicas como forzadas se pueden generar bajo un contexto de miseria de la población, ya que este tipo de condiciones obliga a las comunidades a partir de su lugar de origen tras mejores condiciones de vida.

Esto no discrepa mucho de las características de este fenómeno estudiadas por el Grupo de Trabajo sobre Minería y Derechos Humanos en América Latina (2010), quienes afirman que algunos proyectos mineros ejecutados en esta parte del continente han generado alteraciones territoriales en varios asentamientos, creando una serie de desplazamientos forzados, y sus singularidades se pueden diferenciar de la siguiente manera:

- Migraciones propiciadas tras los resultados dados por los estudios de impacto ambiental que cada proyecto debe realizar antes de llevar a cabo la extracción minera.
- Evacuación “voluntaria” de las comunidades: debido a los estragos ambientales generados por este tipo de proyectos, estas deben migrar a zonas que les permitan tener mejores condiciones en cuanto a calidad de vida.
- El tercer tipo de desplazamiento se efectúa por la presión de las empresas a la misma población, con el fin de sustituir sus procesos artesanales de extracción minera por los establecidos por el mismo proyecto extractivo.

Como se puede evidenciar, a pesar de que los estudiosos sobre el tema reconocen que existen tres características claves en el proceso de desplazamiento forzado generado por proyectos mineros (mencionadas en los párrafos anteriores), se puede llegar a un mismo postulado: cualquier tipo de desplazamiento que se genere en un entorno donde esté emergiendo la minería tiene como consecuencia central la implementación de proyectos extractivos en su territorio, ya sea que las empresas demuestren que deben las comunidades aledañas abandonar o no sus lugares de origen o las mismas poblaciones “decidan” partir debido a las propias implicaciones sociales, ambientales, culturales y económicas que trae consigo el desarrollo de proyectos mineros en sus hábitats.

Debido a la significancia que este fenómeno tiene y a su relación directa con la extracción minera, se hace importante diferenciar los riesgos y las implicaciones a las cuales se ven enfrentadas las comunidades migrantes tras la ocupación de este tipo de actividad en sus territorios, ya que indiscutiblemente se genera una violación a los derechos humanos de este tipo de poblaciones. Según Michael Cernea, sociólogo investigador para el Banco Mundial, (AGFE, citado por Tejada 2010) existen seis riesgos implícitos en todos los procesos de desplazamiento a causa de los proyectos de desarrollo:

- Pérdida de la tierra: este proceso tiende a generar “alineación y descenso en el estatus”, ya que se pierde el espacio cultural, sistemas de producción, modos de sustento y viviendas.

**Desplazados legales o ilegales:
una mirada desde los procesos
extractivos en Colombia
y contexto general de algunos
países latinoamericanos**

Angie Betancur Vargas
Margarita María Pérez Osorno

- Pérdida de acceso a la propiedad común: esto trae consigo afectaciones en cuanto al sustento e ingreso monetario de las comunidades.
- Pérdida de trabajo: en condiciones de desplazamientos, existe un riesgo alto de pérdida de empleo por parte de las comunidades afectadas.
- Marginalización: este riesgo se genera tras la entrada de las comunidades afectadas al empobrecimiento, ya que no tienen manera de sostenerse económicamente.
- Inseguridad alimentaria: esto concibe, a su vez, mayores tasas de morbilidad y mortalidad, ya que las formas de cultivo de las tierras se alteran, tras el ingreso de los mismos proyectos mineros.
- Desintegración social: cuando se forman procesos de desplazamiento, se ven afectados los sistemas productivos, las relaciones de comercio y demás esferas de organización comunitaria.

Como se puede estimar, el fenómeno de desplazamiento forzado a causa de la minería es una situación que debe coexistir con otras implicaciones sociales que se forjan tras el desarrollo de la actividad minera, lo que indica que este contexto no se da netamente por un solo motivo, sino también que es multicausal. No solamente son las empresas mineras las que llegan a los territorios a expropiarlos directamente de sus recursos, sino también es todo el proceso que se da en torno a esta labor, es decir, existen riesgos sociales que se derivan directamente del desarrollo de esta industria, que repercuten en las características comunitarias de los territorios y que generan un debilitamiento en su estructura, lo que ocasiona que estas poblaciones busquen mejores entornos para subsistir, ya que es natural del ser humano, alcanzar su bienestar tanto físico como mental y social.

Sin embargo, cabe destacar, por lo estudiado a lo largo del documento, otras causas que originan el fenómeno de desplazamiento forzado, las cuales indican que este no solamente se da tras la incursión de la minería en un territorio, pero sí es un factor que se relaciona directamente con los sectores considerados de interés minero-energético. El siguiente fragmento narra las causas del desplazamiento colombiano:

Amenazas de muerte, mal trato psicológico, amenazas de reclutamiento forzado, enfrentamientos armados, muerte de familiar a raíz de conflicto, desaparición de familiar, robo de bienes por un actor armado, malos tratos físicos, malos tratos para exigir colaboración, reclutamiento forzado y negar o restringir acceso a bienes de supervivencia. (Vanguardia.com 2009)

Resulta evidente que estas causas se asocian a un contexto minero, ya que la disputa por territorio puede dar cabida a cualquiera de estas circunstancias, lo cual se ha evidenciado en la literatura y diferentes medios de comunicación, escenario que permite dilucidar que, en la mayoría de los casos, las comunidades cercanas a proyectos mineros, de manera directa o no, deben abandonar sus territorios de origen por la insostenibilidad que representa la ejecución de proyectos mineros para su supervivencia.

Contexto actual de algunos países de América Latina frente al desplazamiento forzado y su reciprocidad ante el aumento de la incursión del sector minero en sus territorios

Desplazados legales o ilegales: una mirada desde los procesos extractivos en Colombia y contexto general de algunos países latinoamericanos

Angie Betancur Vargas
Margarita María Pérez Osorno

Con el fin de tener una noción de las implicaciones sociales que ha tenido el desarrollo de esta actividad en el contexto colombiano, se hace importante identificar, a su vez, la situación que padecen hoy en día algunos países de América Latina, permitiendo así un acercamiento mayor al problema y una dimensión más acertada de lo que significa este fenómeno.

El incremento de la inversión minera en América Latina ha representado un punto de partida para el crecimiento de las economías propias de dichos países, a tal punto de convertir esta parte del continente en el eje de inversión de compañías extractivas de carácter internacional, lo que ha generado un contexto de disputas territoriales entre los nativos de zonas de interés para esta industria, ambientalistas, gobiernos y multinacionales. En una publicación realizada en el Clarin.com en el año 2012, se esgrime que uno de los principales motivos de dichas pugnas son la carencia del debido cumplimiento a la normatividad, a la par de que se cuenta con un marco legal débil y poco estructurado.

Ese escenario complejo se combinó con legislaciones permisivas que facilitaron el avance de las multinacionales que en numerosos casos ignoraron barreras y normativas ambientales. Así, miles de proyectos de extracción mineral se instalaron desde México hasta la Patagonia. El proceso fue de modo tal aluvional que la región quedó en la cima del ranking de inversión minera del planeta. Con este panorama, la fiebre del oro se transformó en la clave para acomodar economías debilitadas y las protestas ecologistas se volvieron muy molestas para los planes de varios gobiernos. (Clarin.com 2012)

Hace un par de décadas, los gobiernos latinoamericanos han apostado al boom de la industria minera como medio de salida del subdesarrollo, para encamar la lista de países industrializados del mundo, situación que deja un sinsabor en los territorios poseedores de altos niveles de recursos mineros, puesto que se han convertido en el blanco no solo de las empresas generadoras de proyectos extractivos, sino también de los propios gobiernos, lo que ha generado un panorama de inestabilidad social, sin contar con los grandes estragos ambientales que deja a su paso este tipo de economía. América Latina, al apuntarle a la minería como medio de desarrollo económico, no ha generado lo que inicialmente se pensaba, que era el crecimiento industrial de sus países, por el contrario, se ha obtenido un debilitamiento territorial en cuanto a sus dinámicas culturales, sociales, políticas, ambientales y económicas, ya que, al permitir el ingreso a sus naciones de este modo de producción, se suscitó

que otros Estados con mayores índices de poder se adueñaran de sus recursos y debilitaran sus procesos internos.

Un ejemplo claro de decaimiento de la dinámica social interna de una nación a causa de la implementación de proyectos de extracción minera en sus territorios se da bajo el proceso de desplazamiento forzado y/o migración, contexto del cual, el sur y centro del continente americano no están muy alejados:

Entre agosto de 2014 y noviembre de 2015, a lo largo de América han ocurrido cuatro desastres mineros que han causado desplazamientos forzosos de población, degradación ambiental, afectaciones graves a la salud e incluso la muerte de personas (...) El principal argumento esgrimido por las empresas mineras ha sido que estos eventos han sido accidentes, desastres naturales o fallos técnicos de las construcciones. (Rinde cuentas 2015)

Según Chaparro y Salgado (2005), el desplazamiento forzado es un proceso que se ha dado en varios países de mundo y se ha incrementado de manera alarmante. Las principales causas que generan este fenómeno son: violencia, conflictos por la tierra, áreas de zonas rurales convertidas en “desiertos” debido a los procesos antrópicos, pobreza rural, crecimiento de la población, escasez de recursos, entre otros; situación que se agrava si se le adiciona los procesos de deuda externa, técnicas de intercambio desfavorables con países desarrollados, etc., dando como resultado un contexto sociopolítico poco equilibrado, lo que repercute en la estabilidad social y desarrollo de un país.

Es importante, pues, definir lo que significa el proceso de migración, entendiéndose este según la Organización Internacional para las Migraciones (2006) como un desplazamiento de determinados grupos de personas en el que se evidencia la presión, comprendiendo la intimidación a la vida y su conservación, lo que se puede generar por causas naturales o humanas: “Por ejemplo, movimientos de refugiados y de desplazados internos, así como personas desplazadas por desastres naturales o ambientales, desastres nucleares o químicos, hambruna o proyectos de desarrollo”.

Como se puede denotar, el desarrollo de la extracción minera trae consigo un debilitamiento de la estructura interna de los territorios, ya que estos se basan muy fuertemente en las maneras de producción que posibilitan sus tierras. Al no existir medios naturales que soporten el desarrollo de dichas comunidades, estas se ven forzadas a migrar. Dentro de las principales causas que se dan en estos procesos de desplazamientos forzados generados por la minería están: disputas por tierras entre las empresas mineras, el Estado y la comunidad, lo que, a su vez, genera un aumento de los índices de violencia y desorden social; también se crea un incremento en los niveles de pobreza, puesto que, al reemplazar los medios de subsistencia de estas colectividades, estas se quedan sin posibilidad de adquirir ingresos monetarios, asimismo, estos territorios se ven en constante disputa por el quebrantamiento de sus derechos civiles

y por la imposibilidad de gozar libremente de territorios sanos, tanto a nivel ambiental como económico, político y social.

En las zonas donde se llevan a cabo procesos de explotación minera, ya es común hablar de un mismo fenómeno y es sobre el desplazamiento forzado y migraciones. Tristemente los territorios más afectados tras la implementación de esta actividad son los entornos pertenecientes a campesinos, indígenas y afrodescendientes, ya que son el tipo de personas que tienden a asentarse en suelos ricos en recursos y biodiversidad, por sus medios de subsistencia, modo de vida e historia cultural, lo que genera una condición de vulnerabilidad especial en este tipo de entornos, debido a que son espacios ideales por su lejanía a la sociedad civil y por su abundancia en recursos para los proyectos mineros, situación que ha puesto en riesgo el sostenimiento social de los habitantes próximos a este tipo de proyectos, porque al tener como centro de vida su entorno natural y este al ser violentado por el desarrollo extractivo, estas poblaciones tienden a desplazarse a otros lugares para buscar mejores alternativas de manutención.

(...) Me sorprendió darme cuenta (...) de que realmente las industrias mineras se han vuelto una amenaza para los pueblos indígenas en todo el mundo. Parece ser que muchos de éstos están asentados sobre oro, plata, cobre y no sé cuántos valiosos minerales más, y ahora que hay nuevas tecnologías de extracción, la industria va sobre esas tierras. Y no es que los indígenas estén totalmente en contra de la minería, pero sí de que los despojen de sus territorios y de que las grandes empresas trasnacionales se lleven todas las ganancias. (Warnholtz 2013)

Como se puede apreciar, este tipo de fenómenos son un panorama común en todos los territorios que poseen las características ideales para el desarrollo de estos proyectos, pero en el caso de este apartado, se centrará la atención hacia algunos escenarios significativos acaecidos en algunos países de América Latina, tales como Perú, Chile y México.

En Perú, según investigaciones como las realizadas por Berterretche (2013) y Castro (2015), los principales afectados en cuanto a procesos de desplazamiento forzado por la implementación de este tipo de industria son las comunidades indígenas de esta nación:

En Bagua, departamento de Amazonas, Perú, en 2009, el entonces presidente Alan García justificó la expulsión de decenas de miles indígenas para favorecer empresas mineras por las necesidades del «desarrollo» que favorecería al conjunto de la población (...) El 5 de junio de ese año se produjo la masacre de Bagua, como parte del desalojo de aproximadamente 5.000 nativos aguarunas, huambishas y otros grupos étnicos amazónicos. (Berterretche 2013)

Es importante, a su vez, hacer hincapié en el favorecimiento que han dado gobiernos como el peruano, a las empresas mineras, generando procesos de

**Desplazados legales o ilegales:
una mirada desde los procesos
extractivos en Colombia
y contexto general de algunos
países latinoamericanos**

Angie Betancur Vargas
Margarita María Pérez Osorno

desmovilización social altamente violentos propiciados por los mismos organismos estatales.

Otros procesos de desalojo forzado a comunidades vulnerables a causa de la industria extractiva, dado en Perú lo demuestra El Instituto Francés de Estudios Andinos, (2015). León Castro, doctorando en ciencias sociales de esta corporación, en su investigación titulada *Expansión minera en el Perú y desplazamiento de poblaciones campesinas: procesos e impactos* evidenció las implicaciones territoriales causadas por la implementación de proyectos mineros en las comunidades agrarias, por medio de la elaboración de un paralelo entre los casos de Cuzco (con el proyecto Tintaya 1982) y Cajamarca (con el proyecto Galeno 2008). En esta investigación, demostró que en el proyecto Tintaya las reubicaciones realizadas en esta comunidad apuntan desde el año 1982, tras la expropiación de la colectividad Antaycama por parte de una compañía minera estatal que causó la reubicación de unas 86 familias, relocalización que en aquel entonces era legal e implicaba indemnización monetaria, la cual – según los testimonios recogidos en la investigación – no fue suficiente para la adquisición de nuevas parcelas y ha imposibilitado la recuperación de esta población tras la ejecución de este proceso. En el año 2002, a raíz de la privatización de la compañía, y debido a las querellas de los pobladores del lugar por los impactos socio-ambientales generados por la ejecución de esta labor, la comunidad logró un nuevo proceso de relocalización para un nuevo grupo de familias damnificadas tras la expansión de la mina, quienes también consideraban que las indemnizaciones realizadas no fueron justas y suficientes.

Otro ejemplo de la situación actual que vive Latinoamérica se da en Chile, país que encabeza la lista de las naciones suramericanas más influyentes en este tipo de industria:

Según Acevedo (2015), la ejecución de minería a cielo abierto ha ocasionado muerte y destrucción de varias comunidades en Chile, debido a las inundaciones y deslaves que este proceso económico ha generado, tanto en las zonas donde se lleva a cabo dicha labor, como en las áreas de influencia, situación que ha cobrado no solo la muerte de varias personas, sino también el desplazamiento forzado de poblaciones enteras.

Tal es el caso del proyecto minero Pascual Lama, el cual, según Terre Citoienne y Association des Populations des Montagnes du Monde (2010) ha impactado de manera directa a las comunidades agrícolas de Alto del Carmen e indígenas huascoalinas que habitan en la zona, las cuales se han visto directamente afectadas no solo en sus medios de producción y a nivel cultural, sino también en cuanto a ocupación territorial, ya que dicho proyecto ha tomado parte de sus suelos para llevar a cabo esta labor.

El contexto de los casos citados de cada uno de los países anteriores también se evidencia en algunas zonas mineras de México. Según Gonzales (2013), este país representa una de las cuatro naciones en América Latina que exteriorizan mayor conflictividad a causa de la explotación minera, situación relacionada con las implicaciones socio-ambientales provocadas por este tipo

de industria en cuanto a contaminación, privación del recurso hídrico, debilidad en los procesos de consulta previa a las comunidades, conflictos por tierras, desplazamiento, alteración a los modos de producción, transgresión a los derechos humanos y ejecución de la labor de manera inadecuada en cuanto a las funciones de responsabilidad social e institucional. Actualmente, México cuenta con 26 casos relacionados a este tipo de conflictos y las cifras evidencian que, pese a adquirir un aumento del 3,9 por ciento del PIB para el año 2012 a causa de esta actividad, en los territorios donde se efectúa esta labor perdura la pobreza y altas condiciones de vulnerabilidad. Tales son los casos de Guerrero y San Luis Potosí.

Por los casos traídos a colación, se puede estimar que el fenómeno de desplazamiento forzado a raíz del desarrollo de la actividad minera es un hecho casi que inminente, ya sea de manera violenta, pacífica, inmediata o a través de los años. Este panorama se ha vuelto un lugar común en los escenarios de esta parte del continente, contexto que deja entrever el apoyo institucional de los gobiernos a costa de los propios y de su sostenibilidad territorial, solo por favorecer un escenario de explotación mineral y una economía de “exportación” que favorece más a los países industrializados que a los propios.

Entre la turbación y el anhelo: el sector minero en el contexto colombiano y su relación con el despojo de tierras, migraciones y desplazamiento forzado

Como bien se dice, “la desgracia de unos es la felicidad de otros”, en este contexto, la “felicidad” se enmarca en las cifras nacionales de parte de la Inversión Extranjera Directa, quienes han encontrado un alto poderío en la titulación de tierras y concesiones ambientales para la explotación de manera legal de vastas hectáreas territoriales a múltiples multinacionales que han decidido “invertir” en el crecimiento económico del país, mientras comunidades enteras se lamentan de manera irreprochable por la pérdida de sus suelos, hábitats y culturas, a la par que son despojadas de sus entornos y obligadas a “salir” de sus lugares de origen.

Los contextos destacados en el numeral anterior no distan de las condiciones actuales de algunos territorios de Colombia, país que es considerado una de las principales naciones líderes en cuanto a la problemática social que representa este tipo de fenómenos:

Se está consolidando un despojo de tierra (a la par que) se está consolidando una inversión extranjera, especialmente en minería y palmicultura, que está relacionada con el desplazamiento forzado”, dijo Jorge Rojas, director de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) (...) Según Rojas, 32% de las 280.000 personas desplazadas que se registraron en Colombia en 2010 provienen de zonas donde esas dos ac-

Desplazados legales o ilegales: una mirada desde los procesos extractivos en Colombia y contexto general de algunos países latinoamericanos

Angie Betancur Vargas
Margarita María Pérez Osorno

tividades económicas se han incrementado notoriamente. En 2009 fueron 286.000 desplazados. (“El Universal” 2011)

Lo anterior deja entrever la situación actual de este país de una manera explícita y contundente, en donde se evidencia, según el número de nacionales desplazados a causa de la inserción de este tipo de industria, la importancia que el gobierno le ha otorgado a la generación y progreso de este sector. Según Censat-Agua Viva, CINEP/PPP, CETEC y Synergia, (2012), las metas del gobierno para el año 2019 son de duplicar la extracción de carbón, cuadruplicar la del oro y triplicar las zonas de contratos mineros, situación que ha llevado a numerosos sectores de la sociedad a evidenciar los impactos de esta política extractiva, entendiéndose que esta generará un gran número de disputas territoriales, altos porcentajes de desplazamientos, entre otros conflictos.

¿Cómo no se va a generar un incremento de manera paralela del sector minero y del número de conflictos territoriales, si el Estado no ha generado garantías de protección de derechos a las comunidades afectadas? Cuando se habla en Colombia de industria minera, sobresalen tres conceptos claves: conflicto armado, disputas territoriales y derechos humanos. Si bien es conocido a nivel mundial la relación de este país con los grupos al margen de la ley, el narcotráfico y la violencia territorial y que estos tres factores han marcado fuertemente la historia nacional, también es de comprensión popular que estos emergen en donde haya desatención del gobierno y lejanía estatal, contexto similar que se da en las zonas de interés minero: áreas generalmente distantes a las cabeceras municipales y de difícil acceso, situación no solo propicia para cualquier titular de esta industria, ya que cuenta con la libertad absoluta para ejercer la labor, debido a la carencia de organismos de control, sino también de los grupos al margen de la ley, quienes, igualmente, han encontrado en la minería una industria fuerte de financiamiento y generación de riquezas.

La suma de estos tres indicadores forma el contexto propicio para que emerjan disputas territoriales en zonas de interés minero: olvido del estado, zonas de difícil acceso y una labor generadora de múltiples ingresos, lo que da como resultado el quebrantamiento de los derechos humanos de los habitantes que viven en dichas regiones, quienes, debido a su escaso poder (comparando este con el del sector minero industrial y los grupos al margen de la ley), no tienen más remedio que aceptar las condiciones propuestas por estos organismos y admitir de manera “voluntaria” el desangre de sus suelos, recursos, culturas y derechos.

Autores como Castro (2015) señalan que, en el caso colombiano, del total de las personas desalojadas de sus territorios el 87% son a causa de la explotación minera. Dicho fenómeno ocasiona una fragilidad en cuanto al sostenimiento de las comunidades migrantes y en cuanto a los entornos en los que se asientan (que por lo general son las ciudades más cercanas), puesto que se desencadenan factores de riesgo como incremento de violencia, pérdida cultural y creación de barrios de invasión.

A su vez, Bermúdez, Rodríguez y Roa (s.f.) manifiestan que una de las problemáticas que se vivencian en los territorios donde comienza a incursionar la minería es el cambio de la producción, que en la mayoría de los casos es agropecuaria, lo cual genera un gran impacto, ya que se intensifica el despojo de tierras de comunidades étnicas y campesinas, situación que no solo demuestra la vulneración y desconocimiento de los derechos de ciertos pueblos, sino también su destrucción a nivel físico y cultural. Las autoras señalan que no solo estas poblaciones padecen de despojo de sus tierras, sino también la denominada “privatización de los ríos y caminos”, debido a la alta demanda de agua y energía que requieren este tipo de proyectos, situación que se convierte en un motivo más de vulneración colectiva de derechos, ya que si no se dispone de agua y tierra necesaria, los modos de vida de estos grupos se ven altamente afectados, lo que en su conjunto genera un deterioro de los estilos de vida tradicionales y de la salud pública.

González (2010) asegura que, según anuncios del Banco Mundial, los reasentamientos involuntarios o los llamados desalojos forzados son el panorama común que se evidencia en el territorio colombiano, contexto que se ha generalizado y agravado tras el arribo de la producción minero-energética. Para dicho autor, factores como pobreza y marginalidad son las claras consecuencias de la falta de aplicación de convenios mundiales de protección y promoción de derechos humanos, patentizándose en las tasas de desplazamiento nacional, las cuales, en la mayoría de los casos, son precedidas por persecuciones e intimidaciones, acompañadas por terrorismo y represión:

La mayoría de los proyectos hidroeléctricos, extractivos, y algunos de los proyectos urbanos, industriales y de transporte, son realizables solamente si se desplaza a la gente de las tierras requeridas para el proyecto. Lo complejo del desplazamiento involuntario, es la pérdida de las fuentes de ingresos, como tierras agrícolas, bosques, potreros, almacenes y otros recursos de producción, los cuales deben ser reemplazados (...) Con el desplazamiento involuntario se pueden perder bienes inmateriales o ganancias culturales de las comunidades por el impacto generado al cambiar de territorio; impacto que se evidencia en lo que los sociólogos denominan el rompimiento del tejido social. (González 2010)

Según Censat-Agua Viva et al. (2012), en la base de datos del Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP), entre los años 2000 y 2011, se registraron en total 104 luchas sociales relacionadas a la extracción minera en Colombia. Los ejemplos más destacados de los conflictos son:

- El proyecto Cerrejón, el cual se ubica en los municipios Barrancas, Fonseca y Distracción del Departamento de La Guajira, en el momento reporta grandes afectaciones en cuanto a la calidad de vida, enfermedad, contaminación ambiental, desplazamiento, debilitamiento del tejido social y detrimento cultura y territorial de la población residente en estos municipios.

- El proyecto Descanso Norte y La Loma, Drummond Company INC, ubicado en el departamento del Cesar, cuenta con conflictos relacionados a la contaminación, corrupción, persecución, violencia y asesinato de líderes sociales.
- El proyecto Angostura, Eco Oro Minerales Corp, ubicado en el Páramo de Santurbán, municipios de Vetas y California, actualmente cuenta con problemas relacionados a la contaminación ambiental y la ruptura del tejido social.

Con base a lo anterior, es importante destacar que la incursión de proyectos mineros en Colombia y su relación al incremento de las tasas de desplazamiento forzado del país se da en dos contextos: de parte de la minería ilegal ejercida por actores armados al margen de la ley y de parte de las multinacionales. A continuación se evidenciará este postulado por medio de la contextualización de ambos casos en diversos territorios del país, en donde se demuestran las cifras y ejemplos de migraciones forzadas, bien sea a causa de la minería legal o ilegal, pudiéndose notar los altos estragos sociales en materia de desalojos forzados que deja el accionar de esta labor en cualquier territorio.

Casos de desplazamientos voluntarios a causa del accionar minero liderado por multinacionales de dicho sector

A pesar de que Colombia cuenta con diversos tipos de normatividad y leyes que garantizan la protección de la comunidad ante el arribo de proyectos mineros en los territorios, los denominados “desplazamientos forzados”, cuando se trata de este fenómeno acaecido por la incursión de una multinacional en determinado territorio, cambia de “razón social” o nombre y pasa a ser considerado “reasantamiento involuntario”, es decir, si las personas migran debido a la incursión de este tipo de industria, bien sea por medio de acuerdos o no, no son consideradas desplazadas, sino desalojadas por motivos de interés estatal, situación que es contraria a si ocurre lo mismo, pero esta vez originado por el interés de los grupos al margen de la ley para apropiarse de dicho territorio con el fin de explotarlo en materia minero-energética. A continuación, los casos de dos departamentos nacionales que fueron “reasantados” bajo promesas falsas, acuerdos inconclusos e incluso expropiación territorial, situación que es “ilegal”, si se toma en cuenta que son empresas que deben enmarcarse en el contexto legal vigente del país y cumplir con los derechos civiles de las poblaciones afectadas.

Departamento de la Guajira

Censat-Agua Viva et al. (2012) prueban otra de las problemáticas que vivencia el país en términos de desplazamientos forzados acarreados por la actividad minera. Según dicha organización, a más de 30 años de la puesta en

marcha del denominado proyecto “El Cerrejón” en la Guajira, el cual cuenta con aproximadamente 70 mil hectáreas, este ha generado numerosas cifras de migraciones de parte de las comunidades étnicas que allí habitan. Tras la llegada del proyecto se comenzaron a ver sus implicaciones sociales, como la destrucción de sitios sagrados y cementerios. A través de los años, el pueblo Wayyú tuvo que soportar los desalojos de sus tierras producto de la expansión del proyecto, lo que generó la desaparición de pequeños asentamientos como: Chancletas, Tabaco, Tamaquito, entre otros. Si bien en el documento se menciona que algunos de estos se han recompensado monetariamente, ese monto de dinero recibido no compensa los daños culturales y tradicionales acaecidos sobre esta comunidad indígena. Para tener una aproximación en cifras, se cuenta que 70 mil indígenas de este departamento y del Cesar han sido desplazados para dar cabida a los denominados proyectos de desarrollo minero-energéticos y el 70% de la población Guajira cuenta con altos niveles de pobreza.

Para contextualizar un poco más sobre la situación que han padecido los habitantes de la Guajira, según Enoterritorios (2011), la comunidad de Tabaco, corregimiento del municipio de Hato Nuevo, fue reubicada en La Cruz, tras la incursión de un proyecto minero, hoy en día, dicha colectividad padece temor a un nuevo desalojo tras la expansión de dicho proyecto, el cual ha engullido a su paso pueblos enteros de este departamento. Uno de sus líderes recuerda como desde el 2011 llegaron diversos tipos de maquinarias y hombres pertenecientes a la seguridad privada de dicha empresa norteamericana (Carbocol-Intercol) para llevar a cabo la expulsión de cerca de setecientos habitantes de su territorio y como ni los ruegos de la comunidad impidieron este proceso de reasentamiento involuntario:

(...) Nosotros vivíamos amamantándonos de la tierra, teníamos la seguridad alimentaria garantizada. Como en cualquier pueblo, en Tabaco había una escuela, una iglesia, un cementerio, y un puesto de salud. Era un pueblo tranquilo hasta 1997 cuando empezamos a recibir presiones de Carbocol-Intercol, para que abandonáramos el pueblo, pues se encontraba en las áreas de expansión del complejo minero. (...) Pronto se vieron rodeados por miembros de la seguridad privada y el temor creció entre la comunidad. Los vigilantes impusieron restricciones que impedían la tradicional caza nocturna y el ingreso a sus predios de laboreo. Por orden del municipio les fue cortada el agua y la electricidad, les retiraron plazas a los maestros, les fue desmantelado el centro de salud, les cerraron la oficina de Telecom, y hasta la iglesia católica destruyó unilateralmente parte del templo construido con recursos de la misma comunidad. (Enoterritorios 2011)

(...) Frente a estas presiones algunos habitantes vendieron sus predios por sumas irrisorias estipuladas por los abogados compradores de la empresa (diez mil pesos por hectárea). En otros casos los mismos abogados se presen-

**Desplazados legales o ilegales:
una mirada desde los procesos
extractivos en Colombia
y contexto general de algunos
países latinoamericanos**

Angie Betancur Vargas
Margarita María Pérez Osorno

taban con órdenes de expropiación y ofrecían lo que querían a los dueños de las tierras. El dinero no les alcanzó para comprar ni siquiera una vivienda en otro lugar. Durante este período de presión encontraron asesinados a varios líderes de la comunidad sin que se supiese las causas. (Etnoterritorios 2011)

Departamento del Cesar

Según la Corporación Colombia informa (2016), comunidades como el Hatillo, Plan Bonito y Boquerón en el departamento del Cesar, Colombia, denunciaron su preocupación por los impactos acaecidos tras el desarrollo de la actividad minera en sus territorios, ya que ésta ha generado una ola de desplazamientos y desalojos de sus poblaciones:

Esas operaciones están causando una de los peores desplazamientos forzados, que es el desplazamiento forzado por contaminación (...) Las autoridades no se pronunciaron en favor de defender la integridad y los derechos de los pobladores. Comenta Johana Rocha. (Corporación Colombia informa 2016).

Plan Bonito, en el municipio El Paso, Cesar, es considerado el primer “pueblo fantasma” que ha dejado la extracción minera en este departamento, convirtiéndose esta en la primera localidad, según El Heraldo.com (2014), en padecer del proceso de reasentamiento con ofertas que como lo mencionan sus 800 habitantes no se han atendido. Este territorio, que históricamente ha sido considerado tierra de pescadores y agricultores, pasó a contar con áreas arruinadas y desoladas. Las 146 viviendas existentes fueron demolidas por sus propios habitantes como compromiso adquirido de estos con las empresas mineras del sector (Drummond, Prodeco y Colombian Natural Resources. A pesar de tener acuerdo de manera bilateral, estos solo se cumplieron de parte de los primeros, quienes solo han padecido hambre y desolación a causa del incumplimiento de las industrias asentadas en dicho sector.

El Heraldo.com (2014) también señala los casos de familias que se niegan a abandonar sus viviendas, sin embargo, aseguran que son conscientes que es una realidad que deben afrontar:

«La verdad es que esto es doloroso, es muy triste dejar mi casita, donde tuve y crié a mis nueve hijos», dice Isabel Ríos, una de las últimas en salir de Plan Bonito. (El Heraldo.com 2014)

A su vez, El Heraldo.com (2014), asegura por medio de su reportaje, que en dicho territorio ya no existe presencia de asentamientos humanos y que a partir de la década de los 90, cuando comenzó la incursión minera en este lugar, el contexto ambiental empezó a cambiar, primando montañas de carbón

y de material de mina. De la misma manera, el diario periodístico trajo a colación los relatos de algunos de sus habitantes:

«Prácticamente fuimos sometidos a un desplazamiento forzoso», dijo la mujer que duerme en las noches en un cuarto de alquiler en La Jagua de Ibirico, pero que regresa en las mañanas a Plan Bonito, como resistiéndose al desarraigo. Y continúa relatando su drama. «A mí se me parte el alma cuando mi hija de seis años me dice que no quiere que le tumben su casita». (El Herald.com 2014)

«Los nativos dicen que antes vivían bien porque ellos salían a pescar, cultivaban la tierra para comer y no había contaminación, ahora ni en los ríos nos dejan meter porque todo es propiedad privada. Las minas se fueron apoderando del pueblo», sostuvo Carrillo. Como Plan Bonito, también deberán ser reubicados los corregimientos Boquerón, en La Jagua de Ibirico, y El Hatillo, en el municipio de El Paso. (El Herald.com 2014)

Estos son dos de los departamentos de carácter minero del país, los cuales han sido otorgados de parte del Estado a empresas mineras para ser explotados. Como se puede evidenciar en ambos casos, el interés de estas multinacionales es netamente territorial, ya que requieren de la máxima cantidad de hectáreas que les sea posible para poder explotar ampliamente los recursos y así adquirir mayor ganancia, situación que se hace imposible si hay presencia de población civil. En Colombia se cuenta con la denominada “consulta previa”, la cual consiste en concertar con la comunidad las condiciones de acceso de este tipo de proyectos y, si esta está de acuerdo con su ejecución, se da cabida, si no, se debe buscar otro territorio a explotar, situación que se debe acatar, máxime si es territorio de carácter étnico, como son los dos casos mencionados en los ejemplos anteriores. El problema radica en que, a pesar de que existen “garantías constitucionales” que “protegen” los recursos patrimoniales de este tipo de comunidad, el gobierno, a su vez, es el “dueño” del suelo nacional, lo que indica, que si este considera que debe ser explotado para el bien común del país, estas comunidades deben ser reasentadas, por ende “obligadas” a salir de sus lugares de origen, lo que demuestra que, a pesar de tener un marco normativo bastante claro, existen fallencias en cuanto a su ejecución y cumplimiento.

Si bien las empresas extractivas “otorgan” compensaciones monetarias a los dueños de estas tierras, dichas remuneraciones son mínimas y paupérrimas, impidiendo así que se dé un trato justo a las colectividades afectadas y, si estas no acepten dichas “indemnizaciones”, emergen de sus territorios sin nada. Fuera de esto, también se debe mencionar la presencia de fuerza pública y represalias que ejercen dichas multinacionales, las cuales, en algunos casos, acuden a las amenazas y amedrentamientos a las comunidades.

Existe otro factor más y es el desplazamiento que se da de manera “voluntaria”. Como bien se ha podido constatar, en muchos casos las comunidades

**Desplazados legales o ilegales:
una mirada desde los procesos
extractivos en Colombia
y contexto general de algunos
países latinoamericanos**

Angie Betancur Vargas
Margarita María Pérez Osorno

no son obligadas a salir de parte de ningún actor, pero estas toman la decisión tras la pérdida de sus recursos y calidad de vida, contexto generado por la implementación de la labor minera en sus territorios. Así que, sea como sea, los habitantes adyacentes a proyectos mineros deben salir de sus lugares de origen. Como bien se mencionó antes, tras la incursión de un proyecto minero solo hay cabida para un sector: la labor minera o la comunidad.

La Organización de las Naciones Unidas y el Centro de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (s.f.) argumentan que es importante reconocer que los llamados “desplazamientos forzados” instauran graves transgresiones a un conjunto de derechos humanos reconocidos a nivel mundial, tales como: la alimentación, vivienda adecuada, salud, agua, educación, trabajo, seguridad del individuo y del hogar, derecho a un trato justo y libre de acciones crueles, inhumanas e indignas. Dicho esto, a nivel internacional está establecido y pactado que los procesos que incluyan desalojos se deben llevar a cabo bajo condiciones legales, en circunstancias excepcionales y respetando los derechos de las comunidades afectadas, y el máximo responsable de velar por que se cumplan condiciones propicias para un trato justo en cuanto a derechos humanos es el Estado:

Los Estados deben reconocer que la prohibición de los desalojos forzados incluye el desplazamiento arbitrario que produce una alteración en la composición étnica, religiosa o racial de la población afectada. (Organización de las Naciones Unidas y el Centro de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, s.f.)

Por lo anterior, la Organización de las Naciones Unidas y el Centro de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (s.f.) enumeraron las principales características que deben tener en cuenta los desalojos para que se den de manera justa y garante de responsabilidad:

(...) a) estar autorizado por la ley; b) llevarse a cabo de acuerdo con el derecho internacional relativo a los derechos humanos; c) hacerse únicamente con el fin de promover el bienestar general; d) ser razonable y proporcional; e) estar reglamentado de tal forma que se garantice una indemnización y rehabilitación completas y justas; y f) realizarse de acuerdo con las presentes directrices. La protección que ofrecen estos requisitos de procedimiento se aplica a todas las personas vulnerables y a los grupos afectados, independientemente de si poseen un título de propiedad sobre el hogar o los bienes en virtud de la legislación nacional. (Organización de las Naciones Unidas y el Centro de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, s.f.)

Pero con lo anterior solo queda una pregunta:, ¿Qué diferencia existe en Colombia entre el desplazamiento causado por las empresas y el generado por los grupos al margen de la ley, si ambos tipos de desplazamiento demuestran

una ausencia parcial o en muchos casos absoluta de parte del gobierno, y de qué manera está cumpliendo este organismo con su deber de proteger los derechos de los suyos? A continuación se traerán a colación algunos contextos territoriales, en donde no sólo hay presencia de multinacionales en las comunidades, sino también de grupos ilegales al margen de la ley, situación que empeora el contexto de dichas poblaciones, ya que son dos los sectores interesados en sus tierras: las empresas y los actores armados ilegales.

Desplazados legales o ilegales: una mirada desde los procesos extractivos en Colombia y contexto general de algunos países latinoamericanos

Angie Betancur Vargas
Margarita María Pérez Osorno

Casos de desplazamientos voluntarios a causa del accionar minero liderado por multinacionales de dicho sector y grupos armados al margen de la ley

En Colombia existen dos caras de la minería: la legal y la ilegal. Se supone que la primera de estas es aquella que cumple con la normativa y leyes establecidas y se encuentra enmarcada en los requerimientos de carácter ambiental y social pactados a nivel internacional, y se dice que se supone, porque, como bien se pudo apreciar en el numeral anterior, este tipo de condiciones no se cumplen en la mayoría de los casos del país. Aquella considerada ilegal es el tipo de minería que no cuenta con los permisos y licencias necesarios para llevarse a cabo. En muchos casos, es ejecutada por medio de organismos ilegales como grupos al margen de la ley. Sin embargo, en algunos territorios, la presencia de ambos tipos de minería es más que evidente, lo que denota un olvido total del Estado y un doble impacto social y ambiental para este tipo de territorios.

Las empresas mineras y petroleras que operan en Colombia trabajan frecuentemente en áreas sometidas al conflicto armado y al desplazamiento forzado en tierras que han sido “abandonadas” debido a las presiones violentas a las que fueron sujetas las comunidades, o cuyos títulos han cambiado de mano durante el último decenio debido a la presión militar (...) (MiningWatch Canadá y Censat AguaViva 2009).

Lo anterior evidencia el cómo se vive en un entorno de carácter minero en el país, el cual se encuentra en constantes disputas territoriales de parte de las multinacionales, actores armados al margen de la ley y las comunidades mismas. En estos casos se excluye al Estado, porque este no da garantías a la comunidad, solo se limita a ofrecer su protección y soporte a las multinacionales en cuanto a la obtención de títulos y concesiones.

En la actualidad, la mayoría de departamentos de labor minera del país se encuentran enmarcados bajo estos dos tipos de minería, situación que podría explicar una de las razones por las cuales la nación encabeza la lista de población desplazada en el continente. Se contextualizan 6 territorios mineros, y su relación con las cifras de desplazamiento y ejecución de ambos tipos de minería.

Censat-Agua Viva et al. (2012) argumenta que territorios como La Toma en el municipio de Suárez, Cauca, actualmente se encuentra en una fuerte disputa territorial entre sus pobladores, las empresas mineras y el Estado. Si bien la minería se ha realizado en este sector de manera ancestral, representando esta no solo un ingreso laboral, sino también parte de su cultura e historia, hoy por hoy se ha convertido en el motivo de fuertes disputas y atropellos contra los derechos comunales y humanos de esta población, a pesar de que la Corte Constitucional reconoció que esta comunidad tiene prelación en cuanto a la explotación minera por ser considerado un pueblo ancestral. En los últimos veinte años, este territorio ha encarado una serie de fuertes altercados marcados por despojo y desplazamiento forzado, el cual se relaciona con la presencia de multinacionales que han desalojado a las comunidades para dar pie a los proyectos mineros.

Semana.com (2010), en uno de sus artículos, arguye que se han evidenciado fuertes denuncias de los pobladores de dicho municipio en los últimos años, relacionados a la actividad minera. Según los habitantes de dicho territorio, han recibido constantes amenazas los líderes mineros por parte de grupos armados al margen de la ley para abandonar el sector. En los informes consultados por la revista Semana, a la presencia de las FARC, se le han sumado otros grupos subversivos al territorio (Águilas Negras-Nueva Generación), los cuales por medio de retenes ilegales, intimidación con armas y coacciones se han encargado de anunciar el desalojo de los pobladores de sus suelos ancestrales:

*El 4 de diciembre de 2009, a las 9:31 de la mañana, Licifrey Ararat, un líder minero del corregimiento de La Toma, recibió un mensaje de texto en su celular. “Hp no decidan por la comunida que si quieren en los recurs tienen 8 dias pasalir sigue la lista *** fin **” (sic) (...) La misma advertencia fue recibida por Yair Ortiz y Eduar Mina, dirigente del Consejo Comunitario de La Toma; Arley González, otro líder minero; Enrique Guetio, autoridad indígena, y Édwar Villegas, de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) en el Valle. (Semana.com 2010)*

Como se puede apreciar, hay otro factor clave al momento de hablar de desplazamiento forzado generado por la industria minera y son los grupos armados al margen de la ley. Si bien estos desarrollan su actividad de una manera encubierta tras las repercusiones gubernamentales, también ejercen poder sobre los territorios ricos en materia mineral, inclusive, se ha encontrado que dichas organizaciones generan alianzas estratégicas con las mismas empresas mineras consideradas “legales” dentro de este sector industrial.

(...) Otras investigaciones y casos jurídicos han mostrado que algunas multinacionales han apoyado directa o indirectamente a los grupos parami-

litares con el objeto de crear condiciones seguras para la inversión. En estos casos, los paramilitares funcionan como fuerzas irregulares para la consolidación territorial en los proyectos extractivos, sea que operen por su cuenta o bajo un entendimiento más explícito con las empresas transnacionales. (MiningWatch Canadá y Censat AguaViva 2009)

Mining Watch Canadá y CENSAT-AguaViva (2009) aseguran que en cada proceso de territorios mineros se marca una tendencia hacia el “*desplazamiento forzado, concentración de la propiedad de las tierras, y presencia de actores armados*”, inclusive se ha evidenciado que la presencia de grupos delictivos se relaciona con el aprovechamiento de recursos minerales, bien sea de manera directa o indirecta. En Colombia existen varios territorios marcados por la violencia generada por este tipo de actividad, por ejemplo, Santander, Sur de Bolívar, Antioquia, Caldas y Tolima. La investigación realizada por las dos organizaciones mencionadas al principio del párrafo pretendió identificar el contexto de cada uno de estos territorios y reconocer que, de manera directa o no, las multinacionales encuentran una especie de beneficio, tras llevar a cabo sus proyectos en zonas con este tipo de características territoriales, particularizadas por el abandono estatal y azotadas por la violencia territorial.

Con base en el trabajo en campo realizado por Rettberg y Ortiz (2014), en 5 departamentos productores de oro en Colombia: Antioquia, Caldas, Nariño, Tolima y Santander, la actividad minera en la nación se distingue por dos tipos de conflictos básicamente: aquellos propiciados por los actores armados ilegales y los generados por la incursión de megaproyectos extractivos a cargo de multinacionales a determinadas comunidades.

Según Rettberg y Ortiz (2014), en primera estancia, los actores armados ilegales pueden tener vínculos con el desarrollo de este tipo de actividad de manera directa (participando en alguna fase de la cadena productiva de oro o actuando como mediadores en la compra de oro, con el fin de “lavar” el dinero ilegal por medio de la comercialización de este metal o el pago de regalías y distribución) o indirecta (mecanismos extorsivos ejercidos sobre los productores mineros).

A su vez, de acuerdo con la segunda causa evidenciada de conflictos generados por la minería, Rettberg y Ortiz (2014) destacan que la manera de asignación de este tipo de concesiones en el país ha generado que estos proyectos contiendan con las comunidades donde se llevan a cabo, generalmente en regiones, las cuales históricamente se han caracterizado por llevar a cabo operaciones de pequeña y mediana escala, tales como Marmato-Caldas, Sur de Bolívar y Buriticá-Antioquia, esto debido a las resistencias y oposiciones de parte de las comunidades a desplazar su modo de producción para dar cabida a estas empresas.

Con base en lo anterior, Rettberg y Ortiz (2014) también señalan que en otros territorios se presentan este tipo de disputas debido a que estos mismos

Desplazados legales o ilegales: una mirada desde los procesos extractivos en Colombia y contexto general de algunos países latinoamericanos

Angie Betancur Vargas
Margarita María Pérez Osorno

consideran la extracción minera como un método no viable para su desarrollo productivo, como es el caso en comunidades de tradición agrícola: Tolima, Norte de Nariño y Suroeste Antioqueño o en zonas de importancia ambiental como los casos del Páramo de Santurbán o el área de influencia del Macizo colombiano, los cuales representan ecosistemas de carácter estratégico y la incursión de proyectos mineros en estas últimas áreas ha generado tensión y disputas entre las comunidades de influencia de estas zonas.

Sin embargo, Rettberg y Ortiz (2014) argumentan que no todos los casos se han ejecutado por medio del empleo de violencia. En departamentos como Sur de Bolívar, Cauca, Norte de Nariño y Tolima se han evidenciado casos de amenazas e intimidaciones a las comunidades. En los tres primeros departamentos, se han tenido casos de desaparición o muerte de líderes locales y, al Sur de Bolívar, se le suman condiciones como el desplazamiento forzado.

En el documento objeto de análisis, realizado por MiningWatch Canadá y CENSAT-AguaViva (2009), se destacaron los siguientes distintivos de cada municipio objeto de estudio:

Sur del Bolívar: en la Serranía de San Lucas, ubicada en el Sur de Bolívar, opera la empresa B2Gold, territorio en el cual la Defensoría del Pueblo evidenció el gran interés de parte de grupos ilegales de controlar dicha zona y ejercer dominio sobre los minerales existentes. Según la investigación realizada por MiningWatch Canadá et al. (2009), el conflicto armado que se presenta en dicha región se genera por la apropiación territorial y la importancia estratégica de dicha área, situación que ha generado violaciones masivas de derechos humanos.

Según el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, entre 1994 y 2007, 116.453 personas de la región fueron desplazadas forzosamente, de las cuales 53.202 provenían de los municipios del Sur de Bolívar. Entre 1997 y 2007, 2.355 civiles del Magdalena Medio murieron por la violencia asociada a causas políticas; 380 de estos casos provenían del Sur de Bolívar. (MiningWatch Canadá y CENSAT-AguaViva 2009)

Santander: con respecto a este departamento, el conflicto armado ha generado la reubicación constante de la población ubicada en el área del proyecto extractivo denominada “Greystar” y sus proximidades. La Defensoría del Pueblo asegura que la presencia de paramilitares ha ocasionado este tipo de enfrentamientos y violencia.

Desde tiempos coloniales los municipios de California y Vetás, ubicados en el nororiente colombiano, en el departamento de Santander, han sido áreas tradicionalmente mineras. Durante muchos años, las áreas de alta montaña en la región permitieron a las filas guerrilleras desplazarse con cierta libertad, y tener una cierta autoridad de facto. Los habitantes de California y Vetás denuncian extorsiones por parte de grupos guerrilleros en

forma de pagos mensuales. El conflicto armado ha resultado en reubicaciones frecuentes y forzadas (...) La incertidumbre y el temor de la población rural conforman un contexto favorable para la adquisición relativamente económica de propiedades por parte de terratenientes locales y especuladores. (MiningWatch Canadá y CENSAT-AguaViva 2009)

Desplazados legales o ilegales: una mirada desde los procesos extractivos en Colombia y contexto general de algunos países latinoamericanos

Angie Betancur Vargas
Margarita María Pérez Osorno

A lo anterior se le suma la situación que se ha vivido con la empresa canadiense Greystar Resources Ltd, la cual no solo tuvo que abandonar sus actividades durante el año 2000, después de llevar 5 años de labor en la zona, a causa del secuestro de uno de sus ejecutivos, sino también se asegura que, debido a la ausencia estatal en dicha área, la multinacional debió establecer relaciones de “conveniencia” con los grupos subversivos del lugar:

Según afirma la compañía: «En esta época, sí había una comunicación con las FARC... en estas zonas, no había Estado, eran ellos los que controlaban, aunque en California sí había una estación de policía». (MiningWatch Canadá y CENSAT-AguaViva 2009)

Antioquia y Caldas: en este primer departamento, las cifras demuestran que es uno de los territorios que evidencian mayor cantidad de casos de desplazamiento forzado a causa de conflictos territoriales generados por este tipo de proyectos. Estos desplazamientos se dan tanto por acción de paramilitares como por medio de la venta de tierras bajo coerción.

Según la Defensoría del Pueblo, la convergencia de tres factores ha forjado el conflicto armado en Antioquia y Caldas durante los últimos 20 años: la crisis cafetera; la rivalidad entre paramilitares y guerrilla por el dominio territorial y político de la región y el control del narcotráfico; y la influencia progresivamente mayor de empresas transnacionales con mega-proyectos en la extracción de recursos. (MiningWatch Canadá y CENSAT-AguaViva 2009).

Tolima: MiningWatch Canadá y CENSAT-AguaViva (2009) dan a conocer en su informe que el departamento del Tolima se ha caracterizado por ser pieza clave en cuanto a territorios de conflicto armado desde el momento en el que se evidenció su alta riqueza minero-energética. Las estadísticas evidencian que, entre los años 2000 y 2003, cerca de 2000 personas fueron desplazadas de municipios como Ataco y Coyaima. A partir del año 2000 y 2001, tras el descubrimiento de su potencial petrolero, el Tolima atrajo la inversión de grandes multinacionales como Nexen, Ecopetrol y Petrobras.

Tras lo anterior, y retomando la pregunta realizada párrafos atrás sobre ¿qué diferencia existe entre el desplazamiento otorgado por las empresas y el generado por los grupos al margen de la ley?, se puede decir que – en cuanto a la práctica – ninguna, ya que ambas generan sí o sí un proceso de despla-

miento de la comunidad tras la pretensión de explotar los recursos minerales pertenecientes a dichas colectividades. Que los métodos empleados por dichos sectores tengan ciertas divergencias es otro asunto, pero no son distantes dichas diferencias, ya que, como se pudo evidenciar, ambos emplean mecanismos similares: amenazas, amedrentamientos, violencia (si es el caso), etc. La diferencia que existe es que las empresas poseen el apoyo de parte del gobierno, pues, como bien se pudo apreciar en uno de los ejemplos, este mismo se encargó de implementar acciones de coacción a la comunidad de manera indirecta – mediante el corte de servicios públicos – para que esta se fuera a otro lugar.

Existe otra diferencia en el marco de ambos tipos de desplazamientos y es que, en el caso de los generados por las multinacionales, estas (como se mencionó antes) otorgan a los dueños de los territorios cierto monto de dinero para que estos se reubiquen en otros sectores. El problema radica en que esta compensación en la mayoría de los casos es insuficiente y no representa montos significativos, lo que genera una brecha más grande de desigualdad y pobreza, porque al fenómeno de desplazamiento que padecen dichas colectividades se le suma los recursos ilimitados de estas para resurgir en otros lugares, contexto contrario al que se presenta con los desplazamientos generados por grupos ilegales al margen de la ley, debido a que estos u obligan a los pobladores a vender sus tierras a cualquier cifra o los despojan de manera inmediata de sus recursos.

Ante esto último, existe otro tema indispensable al momento de abordar el fenómeno de desplazamiento forzado y es el proceso de “restitución de tierras”, el cual, según Minagricultura (s.f.), constituye en el derecho que tienen las víctimas de este tipo de fenómenos a que sean devueltos sus predios, cuando estos han sido abandonados a causa del conflicto armado, con el fin de mejorar las condiciones socioeconómicas y alcanzar unos mejores estándares de calidad de vida de la población que ha sido víctima de este tipo de conflicto:

La restitución de tierras es una parte de la reparación integral de la Ley de Víctimas, por lo cual si una persona fue afectada por otro tipo de delitos podrá reclamar la indemnización, la rehabilitación, garantías de satisfacción y garantías de no repetición. (Minagricultura, s.f.)

Lo anterior no representa un panorama alentador, ya que se ha presentado que gran parte de las víctimas no pueden ejercer este derecho por carencia de pruebas o diferentes trabas administrativas existentes, pero de todas maneras surge otra pregunta: ¿Y qué ocurre con las comunidades que fueron desalojadas de sus predios y obtuvieron indemnizaciones insuficientes? Como se puede evidenciar, las garantías que ofrece el Estado ante cualquiera de estos casos son mínimas, empezando porque no se cercioran de que exista un debido proceso durante el proceso de titulación y concesión de licencias.

Palabras finales

Desplazados legales o ilegales:
una mirada desde los procesos
extractivos en Colombia
y contexto general de algunos
países latinoamericanos

Angie Betancur Vargas
Margarita María Pérez Osorno

Se habla de desplazamiento forzado, porque, si bien muchas comunidades deciden “libremente” salir de sus territorios tras la implementación de proyectos mineros, no lo hacen con la voluntad de apartar lo dejado atrás para mejorar sus condiciones de vida en otros lugares, ya que las características propias de su territorio lo imposibilitan (entendiéndose con esto que la minería altamente desarrollada no es una característica propia de ninguna comunidad), sino para huir de los estragos que deja consigo la ejecución de este tipo de actividades extractivas. Para evitar un mayor detrimento a su salud física y mental, son obligados de manera directa o indirecta a hacer a un lado sus raíces, su cultura, sus medios de subsistencia, sus tierras, sus entornos porque ya no hay cabida en sus propios territorios para ellos.

(...) La Convención Americana sobre Derechos Humanos que reconoce que el desplazamiento incluye diferentes supuestos de hecho más allá del hecho de la violencia armada. En efecto, expone que el desplazamiento también se produce cuando se obliga a las personas a abandonar sus hogares por motivos legítimos. (Sarmiento 2015: 1)

Es desafortunado que los Estados den mayores garantías sobre el “uso” de las tierras a externos que a los propios, bajo el argumento de que el suelo es propiedad común y, por ende, se debe garantizar la primacía de los derechos de “expansión económica del país” que de los nacionales. Es por esto que algunas empresas mineras y los mismos gobiernos aseguran que tales desplazamientos no se realizan de manera forzada, puesto que no se ven patrones de violencia al momento de generar migraciones, garantizando que son altamente justificados puesto que están en vilo las relaciones económicas internacionales, la expansión financiera y el desarrollo del país; pero es evidente ya con lo analizado a lo largo del documento que estos desplazamientos se generan por varios motivos y causas, lo que deja en cuestión la función del gobierno de velar por los intereses de los ciudadanos. ¿Hasta qué punto es de interés común la expansión económica si se generan más procesos de empobrecimiento interno tras la ruptura de las relaciones sociales que trae consigo el fenómeno de desplazamiento forzado?

Según Berterretche (2013), “la principal causa de desigualdad se centra en la propiedad de la tierra”. En algunos países, prevalecen las desigualdades sociales debido a la propiedad estatal del territorio, y en otros, debido a los proyectos mineros, hidroeléctricos, mono-cultivos, los cuales generan altas repercusiones ambientales y sociales.

Hay condiciones que facilitan la desigualdad social. Tal vez una de ellas es la incapacidad que tienen los gobiernos de países como Colombia, de favorecer a los propios por encima de los beneficios monetarios de unos pocos. Como se puede evidenciar, esta nación se ha enfocado más en ser reconocida

internacionalmente como “productora de materia prima” que como defensora de sus territorios. La disputa por las tierras se ha convertido en uno de los grandes pleitos sociales entre los civiles y el Estado, lo que genera un panorama de disconformidad social, política, económica y territorial.

Si bien los factores que inciden en la movilidad humana son siempre multicausal, en la actualidad resulta evidente la incidencia que tiene en ella la percepción de la creciente desigualdad socioeconómica (...) Una motivación migratoria centrada en la búsqueda de mejor empleo comparativo como forma de concretar la aspiración a la prosperidad social y los beneficios de la riqueza o el desarrollo. (Jiménez 2010)

Castro (2015) señala que, tras el desplazamiento forzado que han padecido ciertos grupos sociales en Colombia a causa de la implementación de una economía minera, se han perdido otras actividades económicas importantes para el desarrollo del país, como la agricultura, lo que propicia una menor capacidad de sustento a largo plazo. Fuera de esto, también se generan estragos sociales a causa de la implementación de este tipo de modelo económico, como disminución de la calidad de vida tras la aparición de un número considerable de enfermedades que afectan la salud humana, tales como problemas cardiovasculares, renales y cáncer; lo que ocasiona el detrimento al derecho a una vida digna.

Es tan abrumador el alcance que ha tenido el modelo extractivista en Colombia que se ha dejado a un lado los prototipos económicos que representaron durante décadas el avance social y desarrollo de su país, como la agricultura y ganadería, por un modelo con características poco sustentables en cuanto a sus prácticas y consecuencias, tanto a nivel social como ambiental, el cual ha tenido como referencia las “ventajas” económicas que se podrían generar, y dejando a su paso una serie de conflictos territoriales, desigualdad, pobreza, desplazamiento y muertes:

Si bien es cierto que la distribución desigual de la tierra, la violencia histórica y la ausencia del estado han sido responsables de que la pobreza, el desplazamiento y el conflicto se acentúen tremendamente en el campo, la presencia de complejos mineros en los territorios colombianos puede hacer aún más difícil la vida de las comunidades rurales (...). Las cifras dejan ver este amargo panorama: Según Funtraenergética, en 2011, el 80% de las violaciones a los derechos humanos que ocurrieron en Colombia se presentaron en los municipios mineros-petroleros (el 35% del total nacional); el 87% del desplazamiento forzado provenía de estos municipios y de quienes reciben regalías por producción minero-energética, mientras el 78% de los crímenes contra sindicalistas, el 89% contra indígenas y el 90% contra afrodescendientes se cometieron en las áreas donde el agro y la pesca se cambiaron, a las buenas o a las malas, por oro y petróleo. (Redacción vivir 2013)

Como se puede denotar en el párrafo anterior, la ausencia del Estado ha facilitado en gran medida que el nivel de vulnerabilidad de este tipo de comunidades aumente, máxime, cuando no existen garantías que favorezcan la calidad de vida de los habitantes pertenecientes a este tipo de territorios. Al ser esta labor ejercida en zonas aisladas y de difícil acceso, los organismos de control no ejercen las acciones de vigilancia e inspección necesarias para este tipo de industria, lo que, por un lado, facilita una mayor libertad de parte de las empresas para llevar a feliz término su actividad, y por el otro, a los grupos al margen de la ley, para tomar partida de los recursos territoriales. ¿Pero cómo se puede asegurar que el Estado no ejerce las acciones de control y vigilancia necesarias ante la ejecución de este tipo de industria y que tampoco garantiza el cumplimiento de los derechos humanos y colectivos de estas comunidades? Sencillo, las cifras evidenciadas no solo en el párrafo preliminar, sino a lo largo del documento, lo dicen todo. A esto se le suma la tendencia del gobierno de hacerse “el de la vista gorda” ante este tipo de problemas sociales:

La impunidad ha estado vinculada estrechamente con el desplazamiento forzado, esa es una de las conclusiones del informe «Una nación desplazada», que lanza hoy el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) (...) Prueba de lo anterior es que hasta el 2014, en la Fiscalía General de la Nación solo había 14.612 investigaciones activas por desplazamiento y un número bajo de denuncias, un recuento pobre frente a las dimensiones del flagelo. Además, las condenas emitidas en instancias judiciales contra los actores armados se han enfocado principalmente sobre delitos como el homicidio y la desaparición forzada. (Suárez 2015)

A esto se le suma la opinión pública de algunas instancias internacionales sobre el accionar del Estado colombiano ante este tipo de fenómenos. Según la Agencia EFE (2014), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) expresó, el pasado 27 de octubre de 2014, su intranquilidad sobre el manejo de este gobierno ante la protección de los derechos de campesinos desplazados por la construcción de proyectos hidroeléctricos y concesión de megaproyectos. Esto se dio después de escuchar los reclamos de 21 organizaciones de este país y dio como resultado la solicitud ante el Estado sobre la información de las medidas que este ha tomado para restituir los derechos de las personas desplazadas y proteger su derecho a la tierra:

En este sentido, incidió en que 79.429 personas han sido desplazadas de la región conocida como el cañón del río Cauca, en Antioquia (noroeste), y que otras 3.200 fueron expulsadas de la zona de Córdoba, «porque había que abrirle paso a los megaproyectos».

Ante esta situación, la Agencia EFE (2014) asegura que el Estado contestó lo siguiente:

(...) la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras en Colombia reconoce como personas desplazadas a las víctimas de la violencia y no a los campesinos desplazados para “proteger sus derechos” mediante el reasentamiento.

Pero ¿qué considera entonces el gobierno colombiano como población desplazada? ¿Solo a las víctimas de los actores armados ilegales? ¿Qué pasa con las víctimas de los proyectos mineros?

Como se pudo reflejar a lo largo del documento, una de las implicaciones más fuertes que trae consigo el desarrollo de la implementación de modelos de extracción minera en algunos países de América Latina ha sido el desplazamiento forzado, situación que deja entrever un panorama general de esta parte del continente, en donde se evidencia un desequilibrio social y de estructura interna débil de sus países. El error de algunos Estados latinoamericanos extractivos es confiar en un sistema de explotación de sus recursos que se encuentra en manos de empresas transnacionales que solo desean explícitamente el mineral, careciendo de un sentido de pertenencia por el territorio en donde se da ese proceso de explotación.

En los casos estudiados, se puede observar cómo este modelo de extracción ha cobrado la estabilidad cultural, social, económica y territorial de centenares de personas, que de por sí cuentan con altos niveles de vulnerabilidad social por ser pertenecientes o a grupos étnicos o a comunidades campesinas, que al ser desplazados de sus tierras no tienen más opciones que limitarse a las pocas ayudas y colaboraciones del gobierno, institución misma que facilitó el proceso de expropiación de sus recursos y entornos, lo que se convierte en un asunto bastante paradójico.

Es importante, pues, que el país evalúe el costo-beneficio de la implementación de este tipo de actividad y las secuelas que ha dejado en el territorio nacional, con el fin de garantizar un desarrollo próspero de esta nación, ya que si se cuenta con un desequilibrio interno territorial, como lo demuestran los altos índices de desplazamiento forzado, no se podrá garantizar progreso ni social, ni político, ni económico, ni cultural.

Vale la pena resaltar y tener muy presente que el desarrollo de los proyectos mineros siempre repercute en las condiciones de vida de las comunidades aledañas, bien sea que estos procesos migratorios se den por presión directa de las industrias mineras o no, es un hecho, que estas forjan cambios en los modos de vida de las poblaciones, lo que las obliga a migrar, ya sea a territorios cercanos o no, para mejorar los contextos de vida deteriorados en sus propios entornos.

Bibliografía

**Desplazados legales o ilegales:
una mirada desde los procesos
extractivos en Colombia
y contexto general de algunos
países latinoamericanos**

Angie Betancur Vargas
Margarita María Pérez Osorno

Acevedo P. (2015), *Desplazamiento ambiental forzado, cambio climático y modelo extractivo*, “Observatorio Ciudadano”, 2014, disponible: <http://business-humanrights.org/sites/default/files/documents/Cambio%20Clim%C3%A1tico%20y%20Desplazamiento%20Ambiental%20OC%20-%20IWGIA%20%28FINAL%29.pdf>, consulta: 22.04.2016.

Agencia EFE (2014). CIDH expresa a Colombia inquietud por población desplazada por megaproyectos. “W Radio”. 27.10.2014, disponible: <http://www.wradio.com.co/noticias/internacional/cidh-expresa-a-colombia-inquietud-por-poblacion-desplazada-por-megaproyectos/20141027/nota/2481395.aspx>, consulta: 29.06.2016.

Berterretche J. (2013), *América Latina: desplazamientos forzosos de pobladores*, “La haine.org”, 26.02.2013, disponible en: <http://www.lahaine.org/mundo.php/america-latina-desplazamientos-forzosos>, fecha de consulta: 17.04.2016.

Bermúdez R., Rodríguez T. y Roa T. (s.f.) (2011), *Mujer y minería: Ámbitos de análisis e Impactos de la minería en la vida de las mujeres –Enfoque de derechos y perspectiva de género*. “Des-terres. Minées”, s.f., disponible en: http://desterresminees.pasc.ca/wp-content/uploads/2015/11/Bermudez-Rico-et-al-2011-Mujer_y_Mineria.pdf, fecha de consulta: 22.06.2016.

Blanco C. (2000), *Las migraciones contemporáneas*, “Papers Revista de Sociología”, no 65, pp. 191–193.

Castro A, Ronderos R., Bernal F. (2015), *Minería en Colombia: víctimas, causas y consecuencias del desplazamiento*, en: *revistas científicas de la universidad EA*, vol. 5, no 1, pp. 28–35.

Censat-Agua Viva, CINEP/PPP, CETEC y Synergia (2012), *Conflictividad en el sector minero-energético en Colombia*, disponible en: <http://www.fundacionsynergia.org.co/pdf/conflictominerodefinitivo.pdf>, fecha de consulta: 23.06.2016.

Chaparro Ávila E., Salgado Pavés R. (2012), *Sociedad, mercado y minería. Una aproximación a la responsabilidad social corporativa*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Clarín.com (2012), *Fiebre del oro: la minería en auge y en jaque en Latinoamérica*, “Clarín”, 24.03.2012, disponible en: http://www.clarin.com/mundo/Fiebre-mineria-auge-jaque-Latinoamerica_0_670133075.html, fecha de consulta: 15.04.2016.

Corporación Colombia informa (2016), *La Drummond sigue causando daños y desplazamiento en el Cesar*, “Colombia informa, agencia de comunicación de los pueblos”, 29.01.2016, disponible en: <http://www.colombiainforma.info/politica/medio-ambiente/3045-la-drummond-sigue-causando-danos-y-desplazamiento-en-el-cesar>, fecha de consulta: 17.04.2016.

El Heraldo.com (2011), *Minería deja el primer pueblo fantasma en Cesar*, 08.06.2011, disponible en: <http://www.elheraldo.co/cesar/mineria-deja-el-primer-pueblo-fantasma-en-cesar-155189>, fecha de consulta: 23.06.2106.

“El Mundo” (2014), *Desplazamiento forzado, una problemática en América Latina*, “El Mundo”, 15.05.2014, disponible en: http://www.elmundo.com/portal/noticias/internacional/desplazamiento_forzado_una_problematika_en_america_latina.php#.V2wGwvnhDIU, fecha de consulta: 22.06.2016.

“El Universal” (2011), *Minería y palmicultura, nuevas causas de desplazamiento en Colombia*, “El Universal”, 16.02.2011, disponible en: <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/nacional/mineria-y-palmicultura-nuevas-causas-de-desplazamiento-en-colombia-9783>, fecha de consulta: 22.04.2016.

Artículos y ensayos

Etnoterritorios (2011), *Tabaco, un pueblo devorado por la minería*, “Reexistencias”, 13.06.2011, disponible en: <https://reexistencia.wordpress.com/2011/07/13/tabaco-un-pueblo-devorado-por-la-mineria/>, fecha de consulta: 24.06.2016.

Forest Peoples Programme (2003), *La Minería y su grave impacto sobre los Bosques y los Pueblos*, “Eco portal net”, 14.08.2003, disponible en: http://www.ecoport.net/Temas-Especiales/Mineria/La_Mineria_y_su_grave_impacto_sobre_los_Bosques_y_los_Pueblos, fecha de consulta: 11.04.2016.

González S. (2013), *México, uno de los países de América Latina con más problemas con mineras*, “La Jornada”, 20.10.2013, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2013/10/20/economia/024n1eco>, fecha de consulta: 14.06.2016.

González L. (2010), *Desalojos forzados, reasentamientos involuntarios y derechos de las comunidades*, “Colectivo de Abogados”, 30.10.2010, disponible en: <http://www.colectivodeabogados.org/Desalojos-forzados-reasentamientos>

Grupo de Trabajo sobre Minería y Derechos Humanos en América Latina (2010), *El impacto de la minería canadiense en América Latina y la responsabilidad de Canadá*, Resumen Ejecutivo del Informe presentado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, disponible en: <http://www.cpalsocial.org/documentos/175.pdf>, fecha de consulta: 28.04.2016.

Instituto Francés de Estudios Andinos (2015), *¿Migraciones consentidas, migraciones provocadas? Estudios de caso en la sierra y la selva peruana*, 03.10.2015, disponible en: <http://ifea.hypotheses.org/449>

Jiménez R. (2010), *Nuestra Patria debe ser el Universo: Propuestas para la Migración en una nueva Gobernanza Mundial en el Siglo XXI*, Santiago de Chile, “Foro por una nueva Gobernanza Mundial – FnGM”, disponible en: www.gobernanza-mundial.org, fecha de consulta: 13.04.2016.

Mendoza Piñeros A. (2012), *El desplazamiento forzado en Colombia y la intervención del Estado*, “Revista de Economía Institucional”, vol. 14, no 26, pp. 169–202.

Minagricultura, (s.f.) (2016), *Restitución de tierras*, disponible en: <https://www.minagricultura.gov.co/atencion-ciudadano/preguntas-frecuentes/Paginas/Restitucion-de-Tierras.aspx>, fecha de consulta: 01.07.2016.

MiningWatch Canadá y Censat AguaViva (2009), *Tierras y conflicto. Extracción de recursos, derechos humanos y la responsabilidad social empresarial: compañías canadienses en Colombia*, Inter pares, Canadá, disponible en: http://www.interpares.ca/es/publications/pdf/Tierras_y_Conflicto.pdf, fecha de consulta: 23.06.2016.

Organización Internacional para las Migraciones (2006), *Los términos clave de migración*, disponible en: <https://www.iom.int/es/los-terminos-clave-de-migracion>, fecha de consulta: 22.04.2016.

Organización de las Naciones Unidas y Centro de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (s.f.) (2016), *Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo*. (Anexo I del Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado), disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/Guidelines_sp.pdf, fecha de consulta: 23.06.2016.

Redacción vivir, (2013), *Minería y conflicto: aliados indeseables*, “El Espectador”, 07.05.2013, disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/80-de-violaciones-ddhh-2011-fue-municipios-mineros-articulo-420511>, fecha de consulta: 22.04.2016.

Rettberg A, Ortiz J. (2014), *Conflicto Dorado: Explorando la relación entre minería de oro, conflicto armado y criminalidad en Colombia*, Informe final del proyecto del

grano al anillo: Análisis de la cadena de valor del oro y su relación con la ilegalidad y el conflicto armado en Colombia financiado por el Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas (CESED) de la Universidad de los Andes, 06.20.2014, disponible en: <http://www.environmentalpeacebuilding.org/library/show/libraryitem-709>, fecha de consulta: 23.06.2016.

Rinde Cuentas (2015), *Desde Canadá hasta Argentina, un año de grandes desastres mineros en toda América*, “No a la mina, la montaña sigue en pie gracias a su gente” 13.12.2015, disponible en: <http://www.noalamina.org/latinoamerica/general/item/14942-desde-canada-hasta-argentina-un-ano-de-grandes-desastres-mineros-en-toda-america>, fecha de consulta: 15.04.2016.

Sarmiento J. (2015), *Desplazamiento interno por proyectos de desarrollo*, “Revista de Derecho”, no 44, pp. 7–10.

Semana (2010), *Oro, violencia y muerte en Suárez, Cauca*, “Semana”, 08.04.2010, disponible en: <http://www.semana.com/nacion/problemas-sociales/articulo/oro-violencia-muerte-suarez-cauca/115274-3>, fecha de consulta: 23.06.2016.

Semana (2015), *Colombia conserva el deshonroso título del segundo país con más desplazados*, “Revista Semana”, 06.05.2015, disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/colombia-es-el-segundo-pais-con-mas-desplazados/426628-3>, fecha de consulta: 22.06.2016.

Suárez J. (2015), *Desplazamiento en Colombia, impune*, “El Espectador”, 06.10.2015, disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/desplazamiento-colombia-impune-articulo-591211>, fecha de consulta: 24.06.2016.

Tejada A. (2010), *Estudio de poblaciones en situación de desplazamiento a causa de proyectos de infraestructura en la República Dominicana*, “Revista Tend. Retos”, vol. 15, pp. 33–47.

Terre cytoienne y Association des Populations des Montagnes du Monde (2010), Pascual Lama, *Controvertido proyecto minero pone en riesgo los glaciares, el agua y el desarrollo agrícola en el valle del río huayco, norte de Chile*, disponible en: http://www.almedio.fr/uploads/media/ECADIM_Pascualama_portada.pdf, fecha de consulta: 14.06.2016.

Vanguardia.com (2009), *Diez principales causas de desplazamiento en el país*, “Vanguardia.com” 04.07.2009, disponible en: <http://www.vanguardia.com/historico/32565-diez-principales-causas-de-desplazamiento-en-el-pais>, fecha de consulta: 15.04.2016.

Warnholtz M. (2013), *Mineras vs indígenas: en todo el mundo pasa lo mismo*, “No a la mina, la montaña sigue en pie gracias a su gente”, 01.03.2013, disponible en: <http://www.noalamina.org/mundo/info-global/item/11372-mineras-vs-indigenas-en-todo-el-mundo-pasa-lo-mismo>, fecha de consulta: 15.04.2016.

**Desplazados legales o ilegales:
una mirada desde los procesos
extractivos en Colombia
y contexto general de algunos
países latinoamericanos**

Angie Betancur Vargas
Margarita María Pérez Osorno

Reseñas e informes

***El proceso de integración de América Latina en el siglo XXI. La competencia-cooperación entre México y Brasil con la presencia de Estados Unidos y China*, Alberto Rocha Valencia y Jaime Antonio Preciado Coronado, (coord.), Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, México 2016, págs. 335, ISBN: 978-607-9371-99-9**

***The integration processes in Latin America in the 21st century. The competition and cooperation between Mexico and Brazil with the presence of the United States and China*, Alberto Rocha Valencia y Jaime Antonio Preciado Coronado, (eds.), Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, México 2016, ss. 335, ISBN: 978-607-9371-99-9**

Se trata de la última novedad de estudios latinoamericanos de la Universidad de Guadalajara (México), integrada por once capítulos más un estudio introductorio a cargo de los coordinadores, profesores-investigadores del Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos, del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara.

En cuanto a su contenido y alcances, desde el punto de vista geopolítico y geoestratégico, este esfuerzo colectivo presenta como primer eje articulador e hilo conductor el reconocimiento de que México y Brasil son potencias regionales, que presentan una tensión competencia-cooperación en el marco del innegable liderazgo político y efecto arrastre de sus respectivas economías, de la mano de su capacidad de generación de riqueza que las ubica entre las primeras 13 economías del orbe en términos de Producto Bruto Interno (PIB) o renta nacional.

En tanto que el segundo eje articulador viene dado por la constatación histórica de la tradicional hegemonía estadounidense en la región, sin embargo, al mismo tiempo, se verifica una pérdida de la importancia relativa que Estados Unidos de Norteamérica le confiere a América Latina. Si los exitosos atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 son un parteaguas o punto de inflexión en términos de seguridad nacional de la Unión Americana y de seguridad internacional, también han traído aparejado un cambio radical de las prioridades geopolíticas y militares de Estados Unidos, cuya prioridad claramente ha dejado de ser Latinoamérica.

En contraste, la República Popular China ha identificado dos regiones funcionales para garantizar su crecimiento económico a partir del sector secundario o transformador (léase, industrialización, a la sazón como “taller del mundo”): África y América Latina, puesto que ambas le garantizan insumos o materias primas críticas para alimentar a sus industrias y dar respuesta al cambio de los hábitos de consumo alimenticio de su población, ávida de algo más que una escudilla de arroz. De forma tal que en Latinoamérica hace eclosión la presencia – cada vez más notoria – de China continental.

Ahora bien, si México y Brasil son categorizados como potencias regionales, cabe preguntarse cuál de los dos dará el salto cualitativo para convertirse en una potencia mundial y erigirse así en un actor central en el proceso de toma de decisiones en el tablero internacional; en otras palabras, ¿será México o Brasil el que transite de una posición semiperiférica a integrarse en el centro del poder mundial?

Para dar respuesta a esta pregunta, conviene comparar a ambos Estados-nación.

Por un lado, comparten comunes denominadores, a saber:

- Principales economías del orbe en términos de bienes y servicios generados anualmente.
- Organización política-administrativa *de jure*, ya que ambos son repúblicas federales, integradas por estados libres y soberanos.
- Pésima distribución de la renta o la riqueza, con importantes sectores de su población en niveles de pobreza e, incluso, por debajo de la línea de la pobreza.
- Pasado autoritario que se deja sentir en el presente: conviene recordar que Brasil acusó una dictadura militar de 1964 a 1985 (dos décadas de gobiernos *de facto*), México una “dictadura perfecta” (al decir de Mario Vargas Llosa) de 71 años, aunque la mayoría de sus entidades federativas no han experimentado gobiernos de alternancia política. En ambos casos, *de facto*, presentan una marcada ausencia de tradición democrática, más bien el dominio de una cultura política autoritaria y el déficit de un Estado de Derecho que se ve reflejado en asuntos críticos tales como la corrupción estructural, una generalizada cultura de la transgresión (antítesis de la cultura de la legalidad), la impunidad, la falta de un poder judicial independiente y la violación sistemática de los derechos humanos.
- Ambos países se caracterizan por una violencia endémica, de conformidad con la Organización Mundial de la Salud (OMS) y a la luz de la elevada tasa de homicidios intencionales por cada 100.000 habitantes, que afecta fundamentalmente a la población joven (entre los 17 y 25 años de edad), dilapidando una ventaja comparativa que es el llamado bono demográfico y dando al traste con el sagrado derecho a la vida.

Por otro lado, acusan diferencias o especificidades nacionales que los separan, tales como:

- Legados o peso de la historia: 1) en México se mantiene vigente el trauma histórico de haber perdido aproximadamente dos millones cuatrocientos

mil kilómetros cuadrados de territorio nacional (de patrimonio geográfico nacional) a mediados del siglo XIX y de un devenir histórico signado por la intervención de potencias extranjeras; 2) en contraste, desde su génesis como Estado independiente, la vocación de imperio ha atravesado la historia política de Brasil; que ya, desde la época colonial, transgredió los límites establecidos por el Tratado de Tordesillas y apostó por su expansión territorial en detrimento de sus vecinos de Sudamérica.

- Brasil cuenta con una infraestructura de transportes y comunicaciones, incluyendo puertos, aeropuertos y carreteras, muy superior y moderna que la de México.
- México acusa una situación de dependencia crítica de la Unión Americana, en aspectos tales como comercio exterior, energía, turismo, industria y tecnología, principalmente. Mientras que Brasil presenta un comercio exterior diversificado y balanceado, un superávit en la generación de energía (principalmente eléctrica, pero también de combustibles sólidos y gas, gracias a la cuenca Pré-Sal frente a las costas del estado de Sao Paulo), y desarrollos tecnológicos de punta como la industria aeronáutica Embraer que ha conquistado con sus aviones RJ el mercado de la aviación comercial de corta autonomía de vuelo.
- México se aferra al principio de no intervención y hasta hace poco sus fuerzas armadas no estaban autorizadas a participar en misiones de paz de la Organización de las Naciones Unidas (ONU); las tropas de Brasil tienen una rica tradición como fuerzas de paz, que reconoce su origen en la *Força Expedicionária Brasileira* que participó durante 1944–1945 en el teatro de operaciones de Italia con las “Naciones Unidas” (como se autodenominaron los aliados) y que llega a nuestros días con el ejercicio del comando de los cascos azules bajo el mandato del Consejo de Seguridad (CS) de la ONU en Haití.
- Brasil cuenta con una industria armamentista que compite con los principales productores de armas del mundo y no hay fuerzas armadas en América Latina que no cuenten en su arsenal con sistemas de armas de fabricación brasileña, y la de México sólo es capaz de fabricar y reparar armas livianas. La Marina de Guerra de Brasil es oceánica (*blue water navy*, siguiendo la doctrina naval británica), única en la región en contar con un portaviones, y la de México es costera (*brown water navy*, sólo con capacidades para garantizar la seguridad y protección de puertos y su mar territorial, como servicio de guardacostas o policía marítima). Brasil y México aspiran a una butaca como miembros permanentes del CS de la ONU, pero mientras Brasil tiene cómo respaldar y exigir un espacio por su compromiso con la paz y seguridad internacionales desde hace décadas, por su vocación imperial y de proyección de su poder nacional, de la mano del desarrollo de su poder militar así como de la presencia permanente y sistemática de su personal castrense como cascos azules, México no tiene qué ofrecer a cambio.
- Por último, no debe soslayarse que, tradicionalmente, Tlatelolco e Itamaraty se disputaban el liderazgo regional en política exterior. Hoy, claramente,

Brasil ha desplazado a México en el concierto de las naciones y como voz de Latinoamérica; probablemente, esto responda a la profesionalización del servicio exterior brasileño del que forman parte la flor y nata de la juventud universitaria del Brasil, en contraste con el proceso de desprofesionalización de la rama diplomática-consular de México a partir de la llegada de Luis Ernesto Derbez como canciller (2003–2006), al prácticamente desmantelar al Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos.

Recapitulando, a lo largo de esta obra colectiva, se deja claro que, en el marco de la tensión competencia-cooperación México-Brasil, es esta última potencia regional, la que cuenta con la voluntad política y las capacidades suficientes para convertirse en una potencia mundial y la que, por ende, se alce con el triunfo en el tablero regional y mundial del poder.

Finalmente, conviene destacar que el libro *El proceso de integración de América Latina en el siglo XXI* constituye un reflejo del grado de madurez que alcanza una de las fortalezas innegables de la Universidad de Guadalajara, a saber: los estudios latinoamericanos. Si bien no se puede ser competitivo en todo, la generación de conocimientos sobre el subcontinente y la formación de recursos humanos especializados en la región, sin duda se erigen en una fortaleza del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara (UdG) y este producto confirma la competitividad de la UdG (México) en esta materia.

Marcos Pablo Moloeznik
Centro Universitario de Ciencias Sociales
y Humanidades,
Universidad de Guadalajara, México.
✉ mmoloeznik@yahoo.es

***Conceptos fundamentales de inteligencia*, Antonio M. Díaz Fernández (coord.), Editorial Tirant lo Blanch, Valencia 2016, págs. 415, ISBN: 978-84-9119-314-2**

***Fundamental concepts of intelligence*, Antonio M. Díaz Fernández (eds.), Editorial Tirant lo Blanch, Valencia 2016, pp. 415, ISBN: 978-84-9119-314-2**

La literatura sobre temas de inteligencia en Iberoamérica es prácticamente nula, en contraste con la rica tradición y producción del mundo anglosajón. Sin embargo, en los últimos años, Antonio M. Díaz Fernández, Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Cádiz (España) viene encabezando un ímprobo esfuerzo por atender este déficit en materia de inteligencia a ambos lados del océano Atlántico, como la publicación del Diccionario de Inteligencia y Seguridad (Madrid, 2013). Precisamente, bajo su iniciativa y energía nace, desde una visión latino-mediterránea, una obra integrada por cuarenta y seis conceptos básicos dirigida a aquellas personas interesadas en incursionar o tener una aproximación sobre la inteligencia, particularmente en el ámbito académico. Inteligencia, entendida como el conocimiento suministrado al gobierno, para dotar de racionalidad al proceso de toma de decisiones, así como la actividad dirigida a descubrir, analizar y evaluar las amenazas a la seguridad, provenientes de agentes internos y externos, que le permita al poder público adoptar medidas preventivas y reactivas para afrontarlos y, en la medida de lo posible, neutralizarlos.

De donde, la obra incluye conceptos tales como ciclo de inteligencia; obtención (captación o recolección de insumos, fundamentalmente de fuentes abiertas); análisis (proceso que permite convertir la información en bruto en insumo vital para la toma de decisiones y para anticiparse a los riesgos y amenazas contra el Estado y la población); y, difusión (para que el usuario esté en condiciones de explotar los productos y mantener activo el propio ciclo con nuevas directrices y respuestas a sus solicitudes); la comunidad de inteligencia cuya participación es clave, a partir de una rigurosa selección o reclutamiento de la masa crítica humana a cargo del servicio de inteligencia; de la mano de la cooperación entre pares y el necesario desarrollo de una cultura de inteligencia, en un escenario signado por la incertidumbre y el conflicto asimétrico, en el que la prospectiva adquiere un carácter estratégico.

En síntesis, inteligencia como intangible o factor cualitativo no material de las capacidades de un Estado-nación que, de la mano de los atentados terro-

ristas, adquiere mayor importancia relativa. De donde, este esfuerzo colectivo reconoce que la inteligencia es una política pública cuyas actividades, en un Estado democrático de Derecho, debe estar sometida a rendición de cuentas y control; en especial, ante la naturaleza de amenazas transnacionales a la seguridad nacional, tales como el terrorismo, la subversión, el crimen organizado, el cibercrimen, el blanqueo de capitales, que no respetan soberanía ni fronteras nacionales, cuando no la traición que impone mecanismos propios de contrainteligencia.

Cabe destacar que los responsables de plasmar los conceptos fundamentales en materia de inteligencia son tanto funcionarios públicos como académicos de reconocida trayectoria y experiencia; expertos de diez nacionalidades que, en un contexto de colaboración, accedieron a compartir – en una plataforma común – el concepto de su autoría, con el objeto de recibir la crítica y retroalimentación de sus pares, para enriquecer y ajustar la versión definitiva de su aportación al esfuerzo sin parangón consagrado en el libro.

En definitiva, el lector se encuentra ante una colección equilibrada de términos básicos de inteligencia, concebidos y desarrollados desde la cultura y devenir histórico latino-mediterráneo, que rompe con los estudios pioneros anglosajones – aunque sin dejar de abreviar en los mismos – y se ajusta así a las realidades de la península ibérica y del mundo latino, incluyendo a la región de América Latina.

Marcos Pablo Moloeznik
Centro Universitario de Ciencias Sociales
y Humanidades,
Universidad de Guadalajara, México.
✉ mmoloeznik@yahoo.es

Państwo i polityka w Ameryce Łacińskiej. Zarys systemów państw latynoamerykańskich, Piotr Łaciński (red.), Difin, Warszawa 2013, ss. 320, ISBN 978-83-7641-729-5

El Estado y la política en América Latina. Un esbozo de los sistemas políticos latinoamericanos, Piotr Łaciński (coord.), Difin, Varsovia 2013, págs. 320, ISBN 978-83-7641-729-5

The State and politics in Latin America. An overview of the Latin American political systems, Piotr Łaciński (ed.), Difin, Varsovia 2013, pp. 320, ISBN 978-83-7641-729-5

El libro reseñado es una obra colectiva elaborada bajo la coordinación científica del politólogo, Dr. Piotr Łaciński, el profesor adjunto en el Instituto de Relaciones Internacionales y Desarrollo Sostenible de Collegium Civitas en Varsovia, Polonia. El redactor e iniciador de la obra publicada se especializa en la investigación de las cuestiones relacionadas con el funcionamiento de los sistemas políticos en los países de América Latina.

No hay duda que en la literatura politológica en la lengua polaca hacen falta análisis más profundos sobre los sistemas políticos latinoamericanos. En Polonia hay un grupo de politólogos que enfocan sus investigaciones y publicaciones en la problemática relacionada con los países de América Latina. La mejor prueba de su actividad es el presente libro, cuyos coautores son nueve investigadores polacos: Stanisław Barański, Kinga Brudzińska, Marcin Florian Gawrycki, Katarzyna Krzywicka, Katarzyna Kwiatkowska, Aleksandra Nowak, Piotr Łaciński, Anita Oberda-Monkiewicz, Piotr Tarczyński.

El libro se compone de 20 capítulos, cada uno dedicado a un país diferente, empezando por México, luego Haití, la República Dominicana, Cuba, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Colombia, Venezuela, Ecuador, Perú, Bolivia, Chile, Argentina, Paraguay y Uruguay, terminando por Brasil. En la publicación se han omitido deliberadamente las antiguas colonias británicas, holandesas y los territorios franceses, cuyos sistemas políticos poseen características distintas.

La estructura del libro está bien pensada y coherente: el sistema político de cada país está descrito utilizando los mismos criterios. Los autores enfoca-

ron su atención en presentar cuatro cuestiones principales, es decir: el esbozo histórico, el régimen político, la práctica política contemporánea y la cultura política. En la parte dedicada al esbozo histórico, se ha presentado la historia política de cada Estado desde el momento de su independencia hasta los tiempos modernos. En la parte referente al régimen político, los autores analizan las soluciones jurídicas y legales, el contenido de las disposiciones constitucionales, la organización territorial y administrativa, así como la estructura y competencias de distintas autoridades. La descripción de la práctica política contemporánea se basa en el análisis de los más importantes hechos y procesos políticos en cada país. A su vez, en la parte que se refiere a la cultura política, los autores abordan las cuestiones relativas al pluralismo político, oposición política o la participación ciudadana.

La estructura adoptada en la publicación permite a los lectores conocer fácilmente las bases de la historia política de cada país analizado. El análisis cronológico permite distinguir unos etapas importantes y cambios en el funcionamiento de los sistemas políticos descritos. Sin embargo, la publicación no es muy extensa, ya que su subtítulo sugiere que el trabajo presenta solamente un esbozo de los sistemas políticos de los países latinoamericanos, así pues, en cualquier medida no agota la temática abordada. Su propósito es, sobre todo, mostrar y describir de manera competente y clara las bases de la organización y funcionamiento de los sistemas políticos de los Estados latinoamericanos.

La obra representa un alto nivel en cuanto a su contenido y, además, posee el valor para la divulgación científica. Debería ser recomendada a todos los lectores que se interesan por los sistemas políticos de los Estados contemporáneos, así como ser una lectura obligatoria para los estudiantes de ciencias políticas y relaciones internacionales.

Paweł Kwiatkowski
Facultad de Ciencias Políticas
Universidad Maria Curie-Skłodowska,
Lublin, Polonia

**Informe de la IV Conferencia Cracoviana de
Latinoamericanistas *Migraciones y diáspora de la
América Latina contemporánea*, Cracovia, Polonia,
8–9 de abril de 2016**

**Report of the Fourth Cracovian Conference of Latin
Americanists *Migrations and the contemporary Latin
American diaspora*, Cracow,
Poland, 8–9 April 2016**

El Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad Jagellónica desde hace algunos años es el organizador de las Conferencias Cracovianas de Latinoamericanistas. Esta iniciativa tiene como objetivo crear la posibilidad de encuentros entre especialistas en los estudios de los problemas de América Latina y el Caribe. Es un espacio para la presentación de resultados de las investigaciones y brinda la oportunidad de mantener un debate abierto sobre los temas latinoamericanos y hacer contactos entre los miembros de la sociedad académica. Las dos primeras ediciones tuvieron carácter nacional y en ellas participaron los mejores investigadores latinoamericanistas de Polonia. Pero desde el año 2013 las Conferencias Cracovianas de Latinoamericanistas fueron abiertas para la participación de investigadores de todo el mundo. Gracias a esta fórmula internacional las conferencias permiten presentar una perspectiva más amplia sobre los estudios de la región. Siguiendo con la internacionalización de la Conferencia, durante los días 8 y 9 de abril del 2016 tuvo lugar la IV Conferencia Cracoviana de Latinoamericanistas. Su tema central fue la problemática de *Las migraciones y diáspora en América Latina contemporánea*.

El tema central de la Conferencia coincidió con los eventos de la crisis migratoria en Europa, situación un tanto problemática para los organizadores. Aunque la decisión sobre el tema había sido tomada antes del estallido de la crisis, durante la conferencia se pudo presenciar un gran debate en Europa y en Polonia sobre la presente crisis migratoria. Por un lado entonces, la conferencia se refería a la problemática actual, mientras que simultáneamente fue dedicada a un tema muy controvertido y difícil. Los latinoamericanos no son una parte de la ola de refugiados que están llegando a Europa, sin embargo, representan un grupo considerable de inmigrantes y la diáspora latinoamericana en Europa y en otras regiones del mundo es muy notable y numerosa.

Es importante resaltar el carácter internacional de la conferencia. En efecto, solo dos sesiones fueron realizadas en polaco. El resto de los simposios se realizaron en español y portugués, con algunas ponencias en inglés. Es indudable que la decisión tomada en el año 2013 de darle un carácter internacional a las conferencias fue importante y efectiva. Se presentaron investigaciones de especialistas de Polonia, Hungría, España, Austria, Argentina, Chile, Brasil, México, Colombia y los Estados Unidos. Un foro tan diverso repercutió en la presentación del problema de las migraciones latinoamericanas desde varios – muchas veces muy diferentes – puntos de vista que incluyó las especificidades regionales. Esto creó una excelente ocasión para conocer distintas investigaciones sobre el tema de migraciones y diásporas de América Latina que se están desarrollando en varios países y centros de estudios latinoamericanos.

Tradicionalmente, la Universidad Jagellónica le da la bienvenida a los participantes de manera muy distinguida, porque nuestra Alma Mater es un lugar que por cientos de años fue el enfoque de la influencia del desarrollo de la ciencia mundial. La apertura oficial tuvo lugar en el Collegio Maius – el edificio más antiguo de la Universidad, con una historia de más de 650 años. Los participantes recibieron la bienvenida de parte del Vicedecano de la Facultad de Estudios Internacionales y Políticos de la Universidad, el Prof. Andrzej Porębski, y por el jefe del Centro de Estudios Latinoamericanos, el Prof. Andrzej Krzanowski. La conferencia de apertura fue dada por el director del Instituto de Estudios Americanos y la Diáspora Polaca de la Universidad Jagellónica, el Prof. Adam Walaszek. En su conferencia de apertura desarrolló el tema de las migraciones contemporáneas, con énfasis en la emigración polaca y portuguesa a América Latina antes de la Primera Guerra Mundial.

Después de la apertura oficial, se dio inicio a las sesiones simultáneas. La primera fue dedicada a las diásporas europeas en América Latina contemporánea. También tuvo lugar la sesión dedicada a la problemática migratoria en el caso de México. El problema de las migraciones cubanas fue discutido en el simposio separado. La coordinadora de esta sesión fue la Dra. Katarzyna Dembicz. En el ciclo de tres sesiones coordinadas por la Dra. Renata Siuda–Ambroziak y la Prof. Érica Sarmiento participaron especialistas de varios países. Durante estas sesiones dominaba la problemática migratoria en el caso de Brasil, pero también fueron presentados temas dedicados a problemas generales, como por ejemplo el fenómeno de retornos de los emigrantes. Con gran interés fue recibida la sesión dedicada al tema de migraciones en la literatura latinoamericana. Se puede decir que, tradicionalmente, la conferencia de clausura también creó un gran interés entre las personas interesadas en el tema de migraciones latinoamericanas. Es una tradición de las Conferencias Cracovianas de Latinoamericanistas que la conferencia de clausura sea un privilegio de un invitado fuera de nuestra Universidad. Esta vez tuvimos la oportunidad y el gran honor de escuchar

la charla de la Prof. Elda González del Consejo Superior de Investigaciones Científicas de Madrid. El tema fue: *Migraciones y políticas de protección. Reflexiones históricas a partir del caso español*.

En el sentido académico, la conferencia una vez más resultó ser un evento muy importante y valioso. Durante los simposios estuvieron presentados más de 40 ponencias. Cada sesión estuvo llena de comentarios, preguntas y discusiones. Por falta de tiempo la gran parte de ellas fue continuada de una forma más informal, con café y comida. Estos momentos menos formales también fueron generadores de conocimiento. Es bien conocido que una de las características más valiosas de las conferencias es la posibilidad de hacer nuevos contactos que en futuro pueden resultar en nuevos proyectos e investigaciones. Esto fue también la característica de las Conferencias Cracovianas de Latinoamericanistas anteriores. En esta ocasión también los organizadores aseguraron las posibilidades de continuar las discusiones más informales. El banquete oficial organizado por el restaurante mexicano Alebriche fue una excelente ocasión para hacer planes de cooperación en el futuro.

Como en la edición anterior, también este año la sociedad académica de la Universidad pudo participar en varios encuentros, los cuales tuvieron lugar días antes de la conferencia. Durante casi toda la semana los invitados impartieron charlas a los estudiantes y a todas las personas interesadas en los temas de migraciones latinoamericanas. Para mencionar solo un ejemplo, se dio un ciclo de charlas del Prof. Oscar Alvarez-Gil de la Universidad del País Vasco y el Dr. Xaver Hergenrother de la Universidad de Graz en Austria. Este tipo de actividades constituyeron un valioso elemento del proceso didáctico para el Instituto de Estudios Americanos de la Diáspora Polaca que forma parte del Centro de Estudios Latinoamericanos.

Las Conferencias Cracovianas de Latinoamericanistas ya constituyen un punto permanente en el mapa de los estudios latinoamericanos en Polonia. Deben ser percibidas como un logro significativo del Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad Jagellónica bajo la dirección del Prof. Andrzej Krzanowski. Los encuentros cíclicos fortalecen los vínculos de los académicos polacos y la sociedad académica de otras partes del mundo. El Centro es una institución relativamente nueva, pero con una actividad científica muy dinámica. Las conferencias son una ventana al mundo para los académicos jóvenes de Polonia, creando la oportunidad de participar en el foro de discusiones sobre América Latina y el Caribe con la comunidad internacional.

Se debe mencionar en este lugar que en cada edición de las conferencias participa un número significativo de estudiantes de doctorado, tanto de Polonia como de otros países. Las conferencias son un evento muy popular entre los estudiantes y también son una evidencia muy importante que los estudios latinoamericanos en Polonia se desarrollan y tienen un impacto significativo para mejor conocimiento de América Latina y el Caribe. Esta-

Reseñas e informes

mos convencidos de la necesidad de continuar en este foro el debate académico sobre una región tan interesante, la cual constituye un sinfín de posibilidades para realizar investigaciones muy valiosas. Con esta creencia ya queremos invitar a la participación en la quinta edición de las Conferencias Cracovianas de Latinoamericanistas en la Universidad Jagellónica, el evento que tendrá lugar en 2019.

Karol Derwich
Centro de Estudios Latinoamericanos
Universidad Jagellónica, Cracovia, Polonia
karol.derwich@uj.edu.pl

Información para los autores

De acuerdo con la política editorial del comité de redacción, en el “Anuario Latinoamericano – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales” se publicarán artículos científicos en español, portugués, inglés y polaco. La aceptación de los textos para su publicación depende de la positiva evaluación por dos expertos externos. Los artículos deben ceñirse a los siguientes requisitos formales y editoriales:

1. El formato *.docx, *.doc o *.rtf.; extensión máxima del texto de 30 páginas (1800 caracteres por página), junto con notas a pie de página y referencias bibliográficas; fuente tipo Times New Roman, tamaño 12; interlineado 1.5.
2. El título del artículo; el nombre y el apellido del autor; la afiliación institucional y su dirección postal; la dirección del correo electrónico; una breve información sobre el autor.
3. El resumen (de 600 caracteres máximo) en el idioma del artículo y otro en inglés, o en español (en caso del artículo escrito en inglés); palabras clave en el idioma correspondiente, separadas por comas.
4. Las referencias bibliográficas serán listadas en el orden alfabético; la descripción debe incluir: el apellido y el inicial del nombre del autor/los autores; el año de publicación entre paréntesis; el título completo del artículo; el nombre del editor; el lugar de edición; el número del volumen. Ejemplos:

Monografías:

Beorlegui C. (2006), *Historia del pensamiento filosófico latinoamericano Una búsqueda incesante de la identidad*, Universidad de Deusto, Bilbao.

Artículos:

Alcántara Sáez M., Tagina M. L. (2011), *Las elecciones del bicentenario: un análisis comparado*, en: *América Latina: política y elecciones del bicentenario (2009–2010)*, M. Alcántara Sáez, M. L. Tagina (ed.), Cuadernos y Debates 209, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 1–30.

Altman D. (2005), *Democracia directa en el continente americano: ¿Autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?*, “Política y Gobierno”, vol. XII, no 2, pp. 203–232.

Internet:

Shifter M., *Liderazgo político y gobernabilidad democrática en América Latina y Colombia. Los desafíos de la democracia en América Latina*, “Inter-American Dialogue”, 19.08.2011, <http://www.thedialogue.org/page.cfm?pageID=32&pubID=2080&mode=print>, fecha de consulta: 15.05.2013.

Información para los autores

5. Las notas de carácter explicativo o polémico deben situarse al pie de página; las referencias bibliográficas en el cuerpo del texto deben colocarse entre paréntesis e incluir el apellido del autor, el año de publicación e indicar la página/las páginas.
Ejemplo: (Altman 2005: 203–232).
6. Los gráficos, fotos, tablas (en blanco y negro) deben ser preparados en el formato MS Windows o *.jpg.

Los artículos deben ser enviados a la dirección electrónica de la Directora Editorial, Prof. Dra. hab. Katarzyna Krzywicka: katarzyna.krzywicka@umcs.edu.pl

La Oficina de Redacción se ubica en:
Facultad de Ciencias Políticas, Universidad Maria Curie-Skłodowska
Plac Litewski 3, oficina núm. 119, 20–080 Lublin, Polonia.

Guidelines for authors

In accordance with the editorial policy, the scientific journal “Anuario Latinoamericano – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales” will publish scholarly papers in Spanish, Portuguese, English and Polish. The submitted texts will be approved for publication after the positive review by two external experts. The articles should fulfill the following formal and editorial requirements:

1. The text should be in *.docx, *.doc or *.rtf. format; it may not exceed 30 pages (1800 characters per page), including footnotes and bibliographical references; font: Times New Roman 12; 1.5 line spacing.
2. The title of the article; the name and surname of the author; the institutional affiliation with postal address; e-mail address, a brief information on the author.
3. The summary (of up to 600 characters) should be written in the language of the article and in English (in Spanish, if the article is in English); keywords in the respective language, separated by commas.
4. The bibliographical references must be listed in alphabetical order; each entry should include: surname and first name initial of the author/authors; year of publication given in parentheses; full title of the article; name of the editor; place of publication; volume number. Examples:

Monographs:

Beorlegui C. (2006), *Historia del pensamiento filosófico latinoamericano Una búsqueda incesante de la identidad*, Universidad de Deusto, Bilbao.

Articles:

Alcántara Sáez M., Tagina M. L. (2011), *Las elecciones del bicentenario: un análisis comparado*, en: *América Latina: política y elecciones del bicentenario (2009–2010)*, M. Alcántara Sáez, M. L. Tagina (ed.), Cuadernos y Debates 209, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 1–30.

Altman D. (2005), *Democracia directa en el continente americano: ¿Autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?*, “Política y Gobierno”, vol. XII, no 2, pp. 203–232.

Internet sources:

Shifter M., *Liderazgo político y gobernabilidad democrática en América Latina y Colombia. Los desafíos de la democracia en América Latina*, “Inter-American Dialogue”, 19.08.2011, <http://www.thedialogue.org/page.cfm?pageID=32&pubID=2080&mode=print>, access: 15.05.2013.

Guidelines for Authors

5. The footnotes of explicative or discursive character should be written at the bottom of the page; the biographical references inserted into the text should be given in parentheses and must contain the name of the author, year of publication and page/pages number.
Example: (Altman 2005: 203–232).
6. Diagrams, photos, tables (in black and white only) should be prepared in the format compatible with MS Windows or in *.jpg files.

The materials should be sent to the e-mail address of the Editor-in-Chief,
Prof. Katarzyna Krzywicka: katarzyna.krzywicka@umcs.edu.pl

The Editorial Office is located in:
Faculty of Political Science, Maria Curie-Skłodowska University
Plac Litewski 3, room 119, 20–080 Lublin, Poland

Informacja dla autorów

Zgodnie z polityką wydawniczą Redakcji w “Anuario Latinoamericano – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales” będą publikowane artykuły w języku hiszpańskim, portugalskim, angielskim i polskim, które uzyskają pozytywne recenzje wydawnicze i będą spełniały następujące wymogi formalne i edytorskie:

1. Format *.docx, *.doc lub *.rtf.; objętość tekstu do 30 stron (1800 znaków na stronie), łącznie z przypisami i bibliografią; czcionka Times New Roman 12; spacja 1.5.
2. Tytuł artykułu; imię i nazwisko autora; adres instytucji, w której jest afiliowany; adres poczty elektronicznej; krótka informacja o autorze.
3. Streszczenie (maks. 600 znaków) w języku artykułu oraz w języku angielskim lub hiszpańskim, w przypadku artykułów anglojęzycznych; słowa kluczowe, odpowiednio w języku streszczenia, oddzielone przecinkiem.
4. Bibliografia przygotowana w porządku alfabetycznym; opis musi zawierać nazwisko i inicjał imienia autora; rok wydania publikacji w nawiasie zwykłym; pełny tytuł artykułu; nazwę wydawnictwa; miejsce wydania; numer tomu. Przykłady:

Monografie:

Beorlegui C. (2006), *Historia del pensamiento filosófico latinoamericano Una búsqueda incesante de la identidad*, Universidad de Deusto, Bilbao.

Artykuły:

- Alcántara Sáez M., Tagina M. L. (2011), *Las elecciones del bicentenario: un análisis comparado*, en: *América Latina: política y elecciones del bicentenario (2009–2010)*, M. Alcántara Sáez, M. L. Tagina (ed.), Cuadernos y Debates 209, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 1–30.
- Altman D. (2005), *Democracia directa en el continente americano: ¿Autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?*, “Política y Gobierno”, vol. XII, no 2, pp. 203–232.

Źródła internetowe:

Shifter M., *Liderazgo político y gobernabilidad democrática en América Latina y Colombia. Los desafíos de la democracia en América Latina*, “Inter-American Dialogue”, 19.08.2011, <http://www.thedialogue.org/page.cfm?pageID=32&pubID=2080&mode=print>, dostęp: 15.05.2013.

Informacja dla Autorów

5. Przypisy o charakterze wyjaśniającym lub polemicznym umieszczone na dole strony; przypisy bibliograficzne umieszczone w tekście, w nawiasach zwykłych, zawierają nazwisko autora, rok wydania publikacji oraz wskazują stronę/y.
Przykład: (Altman 2005: 203–232).
6. Grafiki, zdjęcia, wykresy, tabele w kolorze czarno-białym, przygotowane w formacie MS Windows lub *.jpg.

Artykuły proszę przesyłać na adres:

Redaktor Naczelna

Prof. nadzw. dr hab. Katarzyna Krzywicka, katarzyna.krzywicka@umcs.edu.pl

Siedziba Redakcji: Wydział Politologii, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej,
Plac Litewski 3, 20–080 Lublin, pok. 119.

América Latina:

política y religión

DOSSIER

Presentación

Katarzyna Krzywicka, Renata Siuda-Ambroziak

Religión y política en América Latina: la confrontación entre Juan Pablo II y Ernesto Cardenal en 1983

Armando Lampe

Conflicto, diálogo y mediación: un balance de las relaciones la Iglesia y el Estado en la Revolución cubana

Marcos Antonio da Silva, Lucimara Inácio do Prado da Silva

Las visitas papales a Cuba y su resonancia social y política

Beata Bereza

La actividad misionera de unas misiones de fe entre los grupos indígenas de la región amazónica y los intereses políticos de los gobiernos latinoamericanos

Magdalena Krysińska-Kaluźna

El papel de la Iglesia católica en los conflictos internos latinoamericanos. Diseño de una hipótesis

Luis Fernando Pacheco Gutiérrez

El concepto de laicidad en el contexto de cambios constitucionales recientes en materia de religión y política en México

Marta Wójtowicz-Wcisło

El Concordato colombiano y la jurisprudencia de la Corte Constitucional

Marta Zuzanna Osuchowska

ARTÍCULOS Y ENSAYOS

Del panamericanismo al ALCA: la difícil senda de las propuestas de una comunidad de intereses en el continente americano

José Briceño Ruiz

La construcción de un nuevo modelo de seguridad en América del Sur: una perspectiva desde Brasil

Alexandre Fuccille

The relations between Latin America and the Islamic State of Iraq and the Levant

Edyta Chwiej

Elecciones y violencia. Guerrero 2015

Margarita Jiménez Badillo, Gabino Solano Ramírez

Ayotzinapa. Entre la fragilidad institucional y la violencia del crimen organizado

Gabino Solano Ramírez, José Carlos Luque Brazán, Hortensia Gracida González

Desplazados legales o ilegales: una mirada desde los procesos extractivos en Colombia y contexto general de algunos países latinoamericanos

Angie Betancur Vargas, Margarita María Pérez Osorno