

les
études
du Ceri

Centre d'Études
et de Recherches
Internationales

américalatina
politicaloutlook | 2012



SciencesPo.

CERI
CNRS

América Latina Political Outlook es el informe anual del Observatorio Político de América Latina y el Caribe (OPALC) del Centro de Estudios y Relaciones Internacionales (CERI) de Sciences Po, Paris (Francia), realizado bajo la dirección del profesor Olivier Dabène.

Se publica simultáneamente en francés en la colección *Les Etudes du CERI*.

Los números anteriores están disponibles en la página web del OPALC: www.sciencespo.fr/opalc

Contribuyeron al Informe 2012:

Mélanie Albaret, Universidad de Auvergne

Hélène Combes, Sciences Po, CNRS-CERI, OPALC

Olivier Compagnon, Instituto de Altos Estudios de América Latina (IHEAL), Universidad de Paris III

Olivier Dabène, Sciences Po, CERI-OPALC

Lorenza Fontana, Sheffield Institute for International Development, Inglaterra

Marie-Laure Geoffray, Instituto de Altos Estudios de América Latina (IHEAL), Universidad de Paris III, OPALC

Charles André Goulet, Instituto de Altos Estudios de América Latina (IHEAL), Universidad de Paris III, OPALC

Nordin Lazreg, Universidad de Montreal, Canada, OPALC

Gustavo Pastor, Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales (EHESS), OPALC

Thomas Posado, Universidad de Paris 8

Kevin Parthenay, Sciences Po, CERI-OPALC

Dario Rodriguez, Sciences Po, CERI-OPALC

Camila Minerva Rodríguez, Sciences Po, OPALC

Jérôme Sgard, Sciences Po, CERI

INDICE

Introducción: Fragilidades	
Olivier Dabène	3
PRIMERA PARTE: AMERICA LATINA EN LAS NOTICIAS	8
Los desafíos de la visita del Papa Benedicto XVI a Cuba (26-28 de marzo de 2012)	
Marie Laure Geoffray	9
¿Tienen futuro las cumbres de las Américas y el interregionalismo?	
Olivier Dabène	14
La presidencia mexicana del G-20	
Mélanie Albaret	19
SEGUNDA PARTE: AMERICA LATINA FRENTE A LA HISTORIA.....	24
60° aniversario de la Revolución nacional boliviana: los fantasmas en el armario de Evo Morales	
Lorenza Belinda Fontana	25
México: la crisis de la deuda de los años '80	
Jérôme Sgard	30
La guerra de Malvinas, la causa nacional y su uso político actual	
Darío Rodríguez	37
El Salvador: ¿Los acuerdos de paz de 1992 normalizaron la inestabilidad política?	
Kevin Parthenay.....	43
Los veinte años del “autogolpe” de Fujimori: el surgimiento del “fujimorismo”	
Gustavo Pastor	49
TERCERA PARTE: AMERICA LATINA EN LAS URNAS.....	54
Elecciones en República Dominicana: la democracia fragilizada	
Camila Minerva Rodríguez	55
¿Ganar las elecciones “comprando la pobreza”? Una contextualización del escrutinio presidencial mexicano de 2012	
Hélène Combes.....	60
Y sigue la revolución bolivariana. Las elecciones presidenciales del 7 de octubre de 2012 en Venezuela	
Olivier Compagnon y Thomas Posado	68
El Salvador: 20 años después de los acuerdos de paz: una democracia frágil	
Nordin Lazreg	76
CUARTA PARTE: AMERICA LATINA EN PERSPECTIVAS.....	85
Cultura política y opiniones: los límites del «apoyo» a la «democracia»	
Charles-André Goulet.....	86

Introducción: Fragilidades

Olivier Dabène

Después de una década de euforia, ¿verá América Latina resurgir los fantasmas de su pasado? ¿Ocasionarán las crisis económicas y las derivas autoritarias que se cuestionen los avances sustanciales realizados desde hace una década? No hay indicios para realizar un diagnóstico pesimista. Sin embargo, el año 2012 ha mostrado ciertas debilidades, que son también advertencias.

Debilidades económicas

La crisis económica y financiera internacional había afectado a América Latina desde los años 2008-2009, poniendo fin así a un período excepcional de crecimiento económico. Sin embargo, los gobiernos del continente habían sabido contener los efectos de la crisis gracias a políticas anticíclicas apropiadas¹ mientras que las exportaciones de materias primas hacia China habían permitido preservar las robustas tasas de crecimiento.

Desde fines del año 2011, el crecimiento en América Latina se ha desacelerado nuevamente dentro de un contexto internacional muy desfavorable (crisis en Europa, recuperación lenta en Estados Unidos, desaceleración del crecimiento en China) que castiga las exportaciones del continente. Según la CEPAL, durante el primer trimestre de 2012, el consumo interior reemplazó a la demanda exterior como motor para estimular el crecimiento². El empleo y los salarios continúan mostrando una evolución positiva, de la misma manera que la deuda de los hogares. Se prevé que el crecimiento en 2012 sea de 3.7%, lo que representa una baja respecto a 2011(4.3%) y una disminución aún más pronunciada respecto a 2010 (6%).

A pesar de estas dificultades, América Latina ha logrado aumentar la recaudación fiscal y contener la inflación. Su nivel de endeudamiento continúa reduciéndose, lo que demuestra que no retoma su pasado indisciplinado.

El desempeño de los diferentes países es muy variable. Los países andinos muestran tasas de crecimiento superiores a los países miembros del Mercosur³, mientras que en México (4%) y en ciertos países de América Central, como Panamá (8%), Costa Rica y Nicaragua (5%), el crecimiento se acelera. El crecimiento de Brasil continúa desacelerándose, lo cual es un motivo de preocupación que provoca un debate en este país sobre la durabilidad del

¹ CEPAL, *La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: seguimiento de las medidas de política*, actualización al 31 de diciembre de 2011 (www.cepal.org).

² CEPAL, *Informe macroeconómico de América latina y el Caribe*, Junio 2012 (www.cepal.org)

³ Previsiones de crecimiento de la CEPAL para 2012 :

Países andinos: Perú : 5,7% ; Bolivia : 5,2% ; Chile : 4,9% ; Ecuador: 4,5% ; Colombia : 4,5

Mercosur : Venezuela : 5% ; Argentina : 3,5% ; Uruguay : 3,5% ; Brasil : 2,7% ; Paraguay : -1,5%

« modelo de crecimiento Lula », basado en la expansión de la clase media y en un boom del consumo, así como en una vuelta a las actividades primarias debido a las exportaciones hacia China¹. La falta crónica de competitividad de la industria brasileña, la mala calidad de la educación y de la infraestructura, así como un régimen fiscal complejo y desfavorable se encuentran entre las debilidades frecuentemente señaladas.

En otras partes del continente, la desaceleración del crecimiento « made in China » plantea dudas sobre el modelo de desarrollo « extractivista » que la izquierda no ha cuestionado. América Latina crece pero no se desarrolla, lo que provoca inquietudes sobre su futuro.

Debilidades políticas

Algunas debilidades políticas se hicieron evidentes en 2012. En varios países, la democracia se encuentra degradada.

El Salvador se encuentra paralizado por una crisis institucional que comenzó en 2010 por ataques contra la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. El 29 de julio de 2010, la Sala de lo Constitucional declaró que el sistema electoral era anticonstitucional, ya que no permitía a los electores votar por el candidato de su preferencia puesto que éstos estaban obligados a votar por un partido y no por un individuo. En respuesta a lo anterior, la Asamblea Legislativa votó el mismo día una reforma constitucional que prohibía las candidaturas independientes, en oposición frontal a la opinión de la Sala de lo Constitucional. El 2 de junio de 2011, la Asamblea Legislativa adoptó el decreto 743, que fue promulgado inmediatamente por el presidente Mauricio Funes, el cual estipulaba que las decisiones de la Sala de lo Constitucional debían ser tomadas por unanimidad. Bajo la presión de un poderoso y sorprendente movimiento social de « indignados », la Asamblea anuló el decreto el 28 de julio. El 5 de junio de 2012, la Sala de lo Constitucional anuló las nominaciones de jueces para la Corte Suprema que fueron hechas por la Asamblea Legislativa en 2006 y 2012, lo cual sin embargo no impedía a los jueces nombrados en 2012 entrar en funciones el 1 de julio de 2012. Indiscutiblemente, todos estos ataques contra la autoridad de la Sala de lo Constitucional debilitan el Estado de derecho, un hecho del cual el partido de oposición de derecha Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) no dudará en valerse para intentar vencer al Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en las próximas elecciones presidenciales de 2014.

En Paraguay, el Estado de derecho y la democracia fueron burlados aún más claramente el 22 de junio de 2012 cuando el Senado votó la destitución del presidente Fernando Lugo. La sucesión de eventos que condujo a la destitución de Lugo comenzó el 15 de junio con la represión contra unos campesinos que habían tomado posesión de unas tierras en una zona fronteriza con Brasil, que provocó la muerte de once campesinos y seis policías. La

¹ « After the Carnival », *Financial Times*, 10 de julio 2012; « Brasil: fiebre de consumo... y algunos dolores de cabeza, también », *Latin Trade*, mayo-junio 2012.

masacre de Curuguaty generó un shock en la opinión pública que la oposición utilizó a su favor para aplicar el artículo 225 constitucional, que autoriza a la Cámara de Diputados a abrir un juicio político contra un presidente debido al « mal desempeño de sus funciones ». El 21 de junio la Asamblea votó a favor de comenzar del proceso y, de acuerdo a la constitución, el Senado tomó bajo su responsabilidad el proceso para emitir un juicio. Al día siguiente el Senado aprobó, por 34 votos a favor y 4 en contra, la destitución de Lugo, quien primero denunció un « golpe de Estado exprés » y después reconoció el proceso. Si bien no hay duda que los legisladores paraguayos de oposición respetaron la constitución, el libelo acusatorio¹ es un documento inculpatario hacia sus autores, que refleja una concepción de la justicia de lo más curiosa. El texto enumera cinco hechos acusatorios sin conexión entre ellos que, se supone, justifican la acusación de mal desempeño de sus funciones: (1) la organización en 2009 de un acto político dentro de las instalaciones de las fuerzas armadas; (2) las invasiones de tierras en la región de Ñacuday en febrero de 2012; (3) el clima de inseguridad prevaleciente en el país; (4) la firma del protocolo Ushuaia II del Mercosur que, se dice, constituye un « atentado contra la soberanía del país » ; y (5) la masacre de Curuguaty. Ninguno de estas acusaciones parece estar fundamentada, lo que no impide que en el acta de acusación se afirme que « Todas las causales mencionadas más arriba son de pública notoriedad, motivo por el cual no necesitan ser probadas, conforme a nuestro ordenamiento jurídico vigente ». Una acusación que no requiere prueba alguna no puede ser obstaculizada por un proceso, lo que justifica por adelantado el carácter expedito del trámite. Evidentemente, la oposición no estaba interesada en conocer los detalles de los eventos que condujeron a la expulsión violenta de los campesinos el 15 de junio. El presidente Lugo acababa de nombrar una comisión para investigar este suceso y había, en un inicio, cedido a las presiones de la oposición al destituir a su ministro del interior y al jefe de la policía. Sin embargo, Blas Riquelme, el muy acaudalado y poderoso propietario de las tierras que los campesinos deseaban, no quería que sus métodos autoritarios fueran conocidos. Muchas propiedades fueron adquiridas ilegalmente en Paraguay durante la época de la dictadura de Stroessner, quien recompensaba así a sus amistades políticas. La reforma agraria fue un campo de batalla de Lugo, que lo enfrentó a intereses muy poderosos.

En otras partes del continente, los procesos electorales han estado, una vez más, ensuciados por irregularidades.

Así, las elecciones presidenciales del 1 de julio en México dieron como resultado la victoria del candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Enrique Peña Nieto, impugnada por la izquierda². En República Dominicana, el partido en el poder ha puesto al servicio de su candidato la maquinaria estatal, lo que le permitió obtener la victoria³. En Nicaragua, la Corte Suprema autorizó en 2009 al presidente Daniel Ortega a competir por

¹ Se puede consultar en el sitio del OPALC (www.sciencespo.fr/opalc)

² Leer la contribución de Hélène Combes sobre este tema.

³ Leer la contribución de Camila Minerva Rodríguez sobre este tema.

un nuevo mandato, a pesar de que la constitución prohíbe la reelección y estipula que sólo la Asamblea Legislativa puede modificar la constitución. El 6 de noviembre de 2011, Daniel Ortega ganó fácilmente una elección totalmente controlada por el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN). En noviembre de 2012, numerosos alcaldes del FSLN fueron reelectos durante las elecciones municipales, en condiciones también dudosas. En Venezuela, la campaña para las elecciones presidenciales del 7 de octubre de 2012 ha sido nuevamente el escenario de una vasta movilización oficial para permitir a Hugo Chávez ganar una cuarta elección presidencial, dándole la posibilidad, si su salud lo permite, de completar veinte años en el poder al servicio de su revolución bolivariana¹. Por último, en Ecuador el presidente Rafael Correa, ante la perspectiva de las elecciones presidenciales de 2013, prosigue sus ataques contra los medios de comunicación de oposición. La reforma del código electoral del 6 de febrero de 2012 autoriza a los poderes públicos a informar sobre temas de « importancia nacional » tales como la salud pública, la seguridad de los ciudadanos o « cualquier otro tema de naturaleza similar » durante el período de campaña. Al mismo tiempo, se prohíbe a los medios de comunicación difundir información que « favorezca o desfavorezca candidatos, sus opiniones, preferencias o ideologías políticas ». La primera vuelta de las elecciones presidenciales ha sido pospuesta del 20 de enero al 17 de febrero de 2013 para poder aplicar estas reformas (la constitución prohíbe las reformas constitucionales un año antes de las elecciones). Estos nuevos ataques contra la autenticidad de las elecciones presidenciales son aún más sorprendentes si recordamos que Correa goza en 2012 de una tasa de aprobación récord en América Latina (cerca de 75%) y que la oposición política se encuentra atomizada.

Una característica común al conjunto de tales degradaciones de la democracia ha sido la impotencia de instrumentos internacionales concebidos en los últimos años precisamente para proteger a América Latina de tales regresiones.

Así, en Paraguay, la Unión des Naciones Suramericanas (UNASUR) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) han renunciado a aplicar plenamente la cláusula democrática. La UNASUR cuenta desde el 26 de noviembre de 2010 con un protocolo adicional sobre el compromiso democrático que se aplicaría a casos « de ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático, de una violación del orden constitucional o de cualquier situación que ponga en riesgo el legítimo ejercicio del poder y la vigencia de los valores y principios democráticos ». La UNASUR envió rápidamente hacia Asunción a su nuevo secretario general, Alí Rodríguez, acompañado de varios ministros de relaciones exteriores, sin embargo, no pudieron hacer cambiar de opinión a los determinados senadores paraguayos. La UNASUR condenó el « golpe de Estado » y suspendió a Paraguay, pero no ha aplicado las sanciones previstas en el protocolo, que pueden llegar hasta el bloqueo económico. Chile y Colombia se pronunciaron contra las sanciones, al igual que el presidente caído, Fernando Lugo. El MERCOSUR, que cuenta desde 2011 con un protocolo igualmente enérgico, también decidió suspender a Paraguay, pero sin aplicar sanciones.

¹ Leer la contribución de Olivier Compagnon sobre este tema.

Indirectamente, esta suspensión permitió la entrada de Venezuela al MERCOSUR, que había sido bloqueada por Paraguay desde 2006.

Mientras que en 1996 un golpe de Estado militar en Paraguay fracasó debido a presiones internacionales, en particular las del MERCOSUR, en 2012 en este país, al igual que en Honduras en 2009, los golpes de Estado « legales », es decir, aquellos que respetan ciertas disposiciones constitucionales para destituir un presidente con veleidades reformistas, no han podido ser impedidos.

En América Central, se percibe la misma impresión de impotencia.

En El Salvador, el papel de la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ), que emitió una sentencia que refuerza la posición de la Asamblea Legislativa frente a la Corte Suprema de Justicia, ha sido duramente criticado. En Nicaragua, la misión de observación electoral de la Unión Europea en 2011 durante las elecciones presidenciales fue crítica, pues mostró la ausencia de neutralidad y transparencia. Muchos programas de cooperación, que ya habían sufrido recortes debido a las elecciones municipales fraudulentas de 2008, fueron cancelados. Por su parte, la OEA ha tenido un comportamiento moderado al no querer dar a Venezuela la oportunidad de criticar su sumisión al imperialismo norteamericano. Nadie hizo cambiar de opinión a Daniel Ortega.

Para el optimismo ingenuo de algunos observadores de América Latina, el año 2012 ha lanzado un mensaje. Los progresos innegables de estos últimos años no están exentos de posibles retrocesos.

PRIMERA PARTE

AMERICA LATINA EN LAS NOTICIAS

Los desafíos de la visita del Papa Benedicto XVI a Cuba (26-28 de marzo de 2012)

Marie Laure Geoffray

La visita del papa Benedicto XVI a Cuba en marzo de 2012 fue ampliamente comentada tanto en la isla como en Florida así como en los medios de comunicación internacionales. La visita movilizó a una gran parte de los cubanos, que se sintieron más motivados a ir a las misas que daría el papa al saber que cobrarían el salario del día a pesar de su ausencia. De igual manera, la visita generó grandes expectativas en los opositores al régimen, que esperaban poder reunirse con el papa Benedicto XVI y así lograr que sus reivindicaciones fueran escuchadas.

Para comprender mejor la atención mediática otorgada a la visita del papa así como los desafíos que enfrentaban diversos actores sociales y políticos, es necesario recordar una evolución política de largo plazo -la política del cambio puesta en marcha por el gobierno socialista cubano frente a la Iglesia católica a partir del desmoronamiento del mundo comunista a principios de la década de 1990- y un acontecimiento histórico -la visita del papa Juan Pablo II a la isla en enero de 1998. Por otra parte, el manejo de esta visita por parte de las autoridades cubanas clarifica la continuidad de los modos autoritarios de gobierno en Cuba.

De la reconstrucción de la iglesia católica en Cuba a partir de 1991 a la visita de Juan Pablo II en 1998

El gobierno cubano proclamó en 1991 la continuidad del socialismo a pesar de la disolución de la URSS. A partir de entonces, el socialismo debería ser construido de manera autónoma, sin la ayuda de los antiguos países hermanos. La adaptación a este vuelco político histórico implicó un rescate de figuras históricas de la independencia de Cuba, especialmente de José Martí. Además, se llevaron a cabo reformas constitucionales para ratificar el cambio y la reformulación de los fundamentos y de los objetivos del socialismo cubano.

El lugar de la iglesia católica fue repensado durante este proceso de nacionalización del socialismo. Mientras que los creyentes habían sido estigmatizados desde la década de los años 1960, pues la doctrina política del Estado cubano revolucionario preconizaba el ateísmo, éstos pueden ahora ser miembros del partido comunista y practicar su fe más libremente. La iglesia católica recobra un papel institucional y social más intenso debido a la ampliación de los diócesis y la designación de un cardenal en 1994, Jaime Ortega.

Es en ese contexto que ocurre la visita del papa Juan Pablo II del 21 al 25 de enero de 1998. Varios asuntos estaban en juego en esta visita, minuciosamente preparada por el gobierno cubano y por El Vaticano. Para Cuba, se trataba de mostrar la nueva tolerancia frente al ejercicio de ciertas libertades civiles y religiosas sin que la continuidad política, tanto en términos de doctrina como de dirigentes, fuera cuestionada. Para la Santa Sede, se perseguían dos objetivos: coronar los esfuerzos de reconstrucción y de expansión de la iglesia en Cuba e insistir sobre la necesidad de un cambio social y político en la isla. Si bien la mayor parte de las homilias fueron dedicadas a la importancia de la fe, el papa dirigió críticas hacia el régimen. Al insistir sobre la ausencia de libertad del pueblo cubano y la existencia de presos políticos, el papa incitó a la población en diversas ocasiones a expresarse y a actuar al pronunciar la desde entonces famosa frase «No tengan miedo». La reacción de la población fue entusiasta y numerosos medios de comunicación opinaron entonces que el papa se había mostrado más crítico de lo que habían anticipado los altos funcionarios cubanos que habían preparado su visita. Sin embargo, fue la frase «Que Cuba se abra al mundo [...] y que el mundo se abra a Cuba», pronunciada por el papa durante su primer discurso en la isla¹, la que pasó a la posteridad. La equivalencia en la frase entre Cuba, por una parte, y el mundo, por otra, fue recordada por numerosos observadores al momento de concluir su visita en la isla: muchos proclamaron una victoria compartida entre Juan Pablo II y Fidel Castro. Si bien el papa en efecto se expresó sobre los temas que le interesaban, la legitimidad política de Fidel Castro se enriqueció por la demostración mediática de la modernización del socialismo cubano.

¿Benedicto XVI sobre los pasos de Juan Pablo II?

La mayoría de los medios de comunicación compararon la visita de Benedicto XVI en 2012 a la de su predecesor 14 años antes. Esta visita ocurre en efecto después de la puesta en marcha de reformas económicas de liberalización y de apertura de mercados, como fue el caso en los años 1990. La coyuntura política es también relativamente favorable debido a la liberación, gracias a la intervención directa del cardenal Jaime Ortega, entre 2010 y 2011, de decenas de presos políticos condenados en 2003. Estas liberaciones, anunciadas por la iglesia y no por el gobierno, permitieron elevar el prestigio y la visibilidad política de una institución que promueve una acción social cada vez más activa en la isla, la cual se dirige especialmente hacia los niños y ancianos.

Sin embargo, Benedicto XVI no se apoyó sobre las victorias recientes acumuladas por el alto clero cubano para exhortar a Raúl Castro y a su gobierno a ir más lejos. El motivo oficial de su visita era la celebración del descubrimiento hace 400 años de la primera

¹ Leer el discurso entero: « Juan Pablo II: 'Que Cuba se abra al mundo y que el mundo se abra a Cuba' », *Inter Press Service en Cuba*, 22 de marzo de 2012
http://www.ipscuba.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=3698:juan-pablo-ii-que-cuba-se-abra-al-mundo-y-que-el-mundo-se-abra-a-cuba&Itemid=10.

imagen de la virgen de la caridad del cobre. En consecuencia, su ambición declarada era menos política que la de su predecesor en 1998.

Ciertamente, Juan Pablo II tampoco tuvo encuentros con opositores al régimen –al parecer, por fuertes presiones en este sentido- sin embargo, los mencionó en varias ocasiones. A la inversa, Benedicto XVI jamás mencionó directamente su existencia pero sí habló de la necesidad de respetar las « libertades fundamentales » del pueblo cubano. En cuanto a sus declaraciones sobre lo obsoleto del marxismo tal como ha sido históricamente pensado, éstas no desafían a un presidente reformador que desde su elección intenta emanciparse de numerosos elementos de la doctrina soviética adoptados en 1970, para así poder justificar las reformas económicas adoptadas.

Así, la visita de Benedicto XVI parece haber estado dedicada en primera instancia a reforzar a la iglesia católica como institución en Cuba, al aumentar el número de fieles en un país donde sólo entre 5 y 10% de la población se declara católica, debido a la fuerza del sincretismo y a la vivacidad renovada de los cultos afrocubanos y de las iglesias evangelistas desde hace veinte años. Una fotografía instantánea de esta visita muestra su débil dimensión conflictiva: se trata de una imagen que refleja la complicidad compartida entre Fidel Castro y Benedicto XVI que se burlan de su condición común de hombres mayores¹, después de haber discutido las cuestiones litúrgicas y los retos que la modernidad plantea a la religión. En suma, la fotografía instantánea de un encuentro en un terreno libre de conflictos.

Lo que la visita de Benedicto XVI muestra sobre las transformaciones actuales en Cuba

El interés de la visita de Benedicto XVI a Cuba se debe también a que ayuda a comprender los cambios sociales y políticos actuales tanto en Cuba como en las comunidades de exiliados en Florida.

En Cuba, la visita de Benedicto XVI movilizó mucho menos a las masas que la visita de su predecesor. Sin embargo, las autoridades habían claramente incitado a la población a asistir a las misas y habían encargado a las organizaciones de masas de movilizar a todos los militantes disponibles para que estuvieran presentes en las calles por las que pasaría el papa. De la misma manera, si bien ocurrieron algunos incidentes (tal como el grito de un hombre aislado « abajo el comunismo » justo antes de la primera misa en Santiago de Cuba), ninguno se acercó a los vibrantes minutos durante los cuales la multitud gritaba « el papa quiere que seamos libres² » durante la misa de Juan Pablo II en la Plaza de la

¹ Ver el portafolio de imágenes publicado en el sitio de internet de El País: « El Papa visita Cuba », 27 de marzo de 2012, http://internacional.elpais.com/internacional/2012/03/26/album/1332790899_831631.html#1332790899_831631_1333011013.

² Ver el reporte de M.Vicente y J.Aznárez « El papa, libre, nos quiere a todos libres », El País Digital, 29 de enero 1998 <http://www.udel.edu/leipzig/texts4/elc26018.htm>

Revolución el 26 de enero de 1998. Dos hipótesis son plausibles: o bien la disciplina política es mas fuerte, o bien la esperanza se ha debilitado.

No obstante, los grupos de opositores políticos –y más generalmente los movimientos contestatarios –están ahora mejor organizados, son más visibles y más numerosos que a finales de la década de los años 1990. Lo anterior es probablemente la razón por la que cerca de 150 personas fueron arrestadas (de acuerdo a las cifras de la Comisión Cubana por los Derechos Humanos que preside Eliardo Sánchez, un opositor histórico) antes de la llegada de Benedicto XVI para evitar las manifestaciones en la vía pública. La ola de detenciones durante la visita del papa continuó de manera indiscriminada, tanto contra los opositores políticos como contra artistas y ciudadanos comunes. Así, el abogado Wilfredo Vallin opina que durante la visita de Benedicto XVI Cuba se encontraba *de facto* en una situación de «estado de urgencia no declarado¹ », debido a que los derechos de los ciudadanos habían sido suspendidos sin que tal suspensión haya sido abiertamente declarada por el gobierno. Esta situación no pasó inadvertida para los medios de comunicación. Debido a la multiplicación de blogs y de plataformas de información en línea de cubanos, residentes tanto en Cuba como en el extranjero, los movimientos de oposición han logrado obtener la visibilidad deseada durante la visita del papa, aunque no lograron tener una reunión privada con él. Esta capacidad para romper el monopolio mediático impuesto por el gobierno cubano y para sensibilizar a la población hacia temas de discusión diferentes de los oficiales forma parte de los mayores elementos de cambio social en Cuba desde hace casi cinco años.

Del otro lado del estrecho de Florida, el cambio político también es evidente. Mientras que la visita de Juan Pablo II a Cuba había desencadenado la organización de una contra manifestación de miles de personas en Miami y la anulación del viaje de centenas de fieles, en un barco rentado por el episcopado local, la visita de Benedicto XVI fue recibida favorablemente. Las misas fueron retransmitidas en pantallas gigantes en algunas iglesias de Miami, donde fueron escuchadas, y varios vuelos charters fueron rentados para transportar a los fieles cubanos que así lo deseaban a Cuba. El empresario Carlos Saladrigas, uno de los principales organizadores de la marcha de 1998, viajó a la isla y afirmó que de ahora en adelante la visita del papa formaba parte del proceso de cambio social y político en Cuba.

La visita del Benedicto XVI en Cuba permite resaltar algunos componentes de los modos autoritarios de gobierno de Raúl Castro. Por un lado, la apertura económica –si bien limitada- permite extender una tímida mano a los empresarios cubanos de Florida, como Carlos Saladrigas, y posiblemente a otros estadounidenses, de cara a una posible apertura de relaciones comerciales en el futuro. Por otro lado, la apertura política permanece

¹ Ver el minuto 18m35 del video del panel organizado por la organización contestataria Estado de Sats con el abogado Wilfredo Vallin y otros invitados.: « Estado de SATS: Un debate sobre la represión durante la visita del Papa », 13 de abril de 2012

<http://www.penultimosdias.com/2012/04/13/estado-de-sats-un-debate-sobre-la-represion-durante-la-visita-del-papa/> (consulté le 5 septembre 2012).

extremamente controlada. La visita de Benedicto XVI se inscribe dentro de una creciente tolerancia de las autoridades frente a ciertas cuestiones sociales como la libertad religiosa, el matrimonio homosexual o las reivindicaciones de los movimientos de personas negras. Sin embargo, esta mayor tolerancia no alcanza cuestiones políticas esenciales como la renovación del personal político del más alto nivel, la legitimidad del Partido Comunista como partido único o la « despenalización de la discrepancia », según los términos de Reinaldo Escobar¹, una de las voces más importantes de los movimientos contestatarios actuales en Cuba.

¹ Ver su blog « Desde Aquí » : <http://www.desdecuba.com/reinaldoescobar/>

¿Tienen futuro las cumbres de las Américas y el interregionalismo?

Olivier Dabène

La sexta cumbre de las Américas, celebrada en Cartagena, Colombia, el 14 y 15 de abril de 2012, suscitó escepticismo y decepción. La ausencia de una declaración final fue interpretada como una muestra de división política del continente, que no permite coincidencias en puntos de vista sobre ciertos temas, a pesar de que éstos sean poco conflictivos (el tema principal de la cumbre era «Conectando las Américas. Socios para la prosperidad»). Este fracaso relativo cuestiona la naturaleza misma del ejercicio.

Del entusiasmo a la indiferencia

Las cumbres de las Américas han transitado desde su origen por tres etapas sucesivas: consenso, conflicto e indiferencia.

Entre 1994 y 2001, las tres primeras cumbres se caracterizan por un consenso relativo¹. Un dispositivo de gobernanza regional se pone en marcha progresivamente, pues regularmente se elabora un programa de acción sobre ámbitos muy variados de cooperación, agrupados en torno a temas de políticas públicas, económicas, sociales y ambientales. El proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) es el eje conductor del vasto esfuerzo de concertación colectiva. El 11 de septiembre de 2001 y el giro masivo a la izquierda de América Latina ocasionan divisiones en el consenso. Estados Unidos posiciona los temas de seguridad como prioridad absoluta, mientras que la América Latina de los presidentes Hugo Chávez (Venezuela) o Lula (Brasil) rechaza un enfoque regionalista basado únicamente en el libre comercio. Las negociaciones para el ALCA se estancan y después se interrumpen.

En 2005, durante la cuarta cumbre de Mar de Plata (Argentina) Hugo Chávez y Vicente Fox (presidente mexicano) se enfrentan violentamente sobre la eventual reanudación de las negociaciones sobre el ALCA, que el segundo defiende en nombre de una coalición de intereses que incluye a Estados Unidos y varios países de América Latina, con la excepción de los países miembros² del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y Venezuela. Una vez que el proyecto del ALCA es desechado, algunos países de América Latina firman acuerdos bilaterales con Estados Unidos³ y otros, guiados por Brasil, se esfuerzan por lanzar nuevas

¹ Las tres primeras cumbres tuvieron lugar en Miami en 1994, en Santiago de Chile en 1998 y en Quebec en 2001.

² Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

³ En este caso se encuentran Chile, Perú, Colombia, América Central y República Dominicana.

iniciativas como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)¹. La afirmación de la autonomía de América Latina va acompañada de un desinterés creciente por las cumbres de las Américas.

La quinta cumbre de Puerto España (Trinidad y Tobago, 2009) suscita curiosidad puesto que Estados Unidos está representado por un nuevo presidente democrático que se ha esforzado por enviar señales positivas a América Latina, en especial sobre Cuba. Sin embargo, Barack Obama no muestra interés por América Latina en los años siguientes, situación que no cambia durante la Cumbre de Cartagena.

Al margen del ejercicio impuesto de las cumbres de las Américas, que consiste en reunir a la comunidad empresarial y a los representantes de la sociedad civil del continente y en evaluar el grado de cumplimiento de los « mandatos » fijados durante las cumbres anteriores para fijar otros nuevos, las discusiones políticas en Cartagena están centradas en tres temas controversiales: Cuba, la despenalización de las drogas y las Islas Malvinas.

La reintegración de Cuba

A pesar de que Cuba no es invitada a ninguna cumbre de las Américas desde 1994, cada vez se integra mejor a la comunidad latinoamericana. Cuba es admitida dentro de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en 1998, es miembro de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), creada en 2011, e incluso toma la presidencia de esta última en 2013. Para muchas capitales latinoamericanas, la exclusión de Cuba del proceso de las cumbres de las Américas parece un poco anacrónica. Durante las semanas anteriores a la cumbre de Cartagena, el país sede debe esforzarse para evitar que los países miembros de la Alianza Bolivariana para las Américas (ALBA) se negen a asistir al evento debido a que Cuba no es invitada². El presidente colombiano Juan Manuel Santos realiza relativamente bien el ejercicio, pues visita La Habana para explicar a Raúl Castro que no le es posible invitar a un país que no es miembro de la Organización de Estados Americanos (OEA). Además, es inimaginable que el presidente estadounidense, que ya se encuentra en precampaña, acepte la participación de Cuba en la cumbre. No obstante, varios presidentes latinoamericanos, entre ellos la brasileña Dilma Rousseff, manifiestan claramente que no habrá más cumbres de las Américas sin Cuba.

El tema de las drogas también es objeto de vivas discusiones, pues varios países de América Latina desean una revisión radical de la política de guerra que no ha debilitado al narcotráfico. La despenalización es claramente sugerida por varios jefes de Estado, en especial por el guatemalteco Otto Pérez, sin embargo, una vez más no es posible para el presidente estadounidense ceder ni mínimamente sobre el tema. Es posible que el único mérito de esta cumbre de Cartagena sea haber situado la lucha contra las drogas como tema prioritario en la agenda de discusión del continente y haber sugerido una alternativa

¹ Olivier Dabène, « L'UNASUR, le nouveau visage pragmatique du régionalisme sud-américain », OPALC *Political Outlook* 2010.

² Finalmente, solamente Rafael Correa (Ecuador) y Daniel Ortega (Nicaragua) decidieron no asistir a la cumbre. Hugo Chávez no asistió por razones médicas.

al enfoque exclusivamente represivo, focalizado en atacar la oferta. Empero, tanto en estos temas como en el resto, es más probable que haya avances en otro tipo de foros, como la CELAC o la UNASUR. Por último, el tema de las Islas Malvinas ocasiona problemas. Treinta años después de la guerra perdida de 1982, Argentina lanza una ofensiva diplomática para intentar convencer a Gran Bretaña de sentarse en la mesa de negociaciones. La intransigencia de la posición argentina, que proclama la soberanía histórica de las islas y reclama su devolución sin condiciones, tiene pocas oportunidades de ser bien vista en Londres, pero América Latina se muestra conjuntamente solidaria. Estados Unidos y Canadá, al no desear incomodar a su aliado británico, rechazan que el tema figure en el borrador de la declaración final, lo que provoca la partida anticipada de Cartagena de la presidenta argentina Cristina Fernández.

En suma, la dinámica de las cumbres de las Américas parece estar agotada. Se fijaron nuevos objetivos en Cartagena¹, pero Panamá necesitará de la imaginación y realizar esfuerzos diplomáticos para salvar la próxima cumbre, que el país fue designado para organizar en 2015.

El interregionalismo sin rumbo

Es significativo notar que otros dos grandes foros interregionales también son víctimas de la misma atonía.

Así, once presidentes latinoamericanos no acudieron a la vigésimo primera cumbre iberoamericana de octubre de 2011, celebrada en Asunción, Paraguay. A pesar de ser socios de Paraguay dentro del MERCOSUR, Argentina, Uruguay y Brasil no asistieron. Al parecer, después de dos décadas la dinámica de este foro se encuentra también agotada. España está decidida a celebrar dignamente en 2012 el bicentenario de la constitución de Cádiz², al organizar en la misma ciudad la vigésimo segunda cumbre, pero la crisis económica en la que se encuentra sumido el país no favorece que el proceso se redinamice. Además, aumentan las dudas sobre la capacidad de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) para coordinar los programas de cooperación y para organizar las cumbres una vez que su emblemático secretario general Enrique Iglesias haya dejado sus funciones. Las cumbres bianuales entre América Latina y la Unión Europea han perdido también su dinamismo. Las seis cumbres organizadas entre 1999 y 2010 prácticamente no han generado avances espectaculares. No parece que la creación en 2010 de la Fundación Unión Europea-América Latina (EU-LAC) vaya a lograr que el nivel de cooperación interregional alcance un nivel sustancial. El diálogo entre Europa y los acuerdos de integración regional tampoco han estado a la altura de las expectativas, con la excepción

¹ En especial sobre la integración de la infraestructura física, la lucha contra la pobreza y la desigualdad, la reducción y el manejo de catástrofes, el acceso a las tecnologías de la información y de comunicaciones y la seguridad de los ciudadanos. (<http://www.summit-americas.org>).

² Aunque jamás haya estado vigente, esta constitución simboliza en España y en América Latina el constitucionalismo frente al absolutismo al afirmar los principios de la soberanía nacional y de la separación de poderes.

relativa de América Central, con la que Europa firmó un acuerdo de asociación el 29 de junio de 2012.

La afirmación del regionalismo latino-americano y el imán asiático

Esta enumeración de procesos de cumbres entre América Latina y sus socios tradicionales, América del Norte y Europa, manifiesta un cambio de prioridades que se percibe en tres niveles.

En primer lugar, el regionalismo latinoamericano ha mostrado desde hace una década una vitalidad impresionante, con nuevos acuerdos como el ALBA, la UNASUR y la CELAC o la Alianza del Pacífico¹. Estos nuevos acuerdos han permitido a América Latina construir un consenso alrededor de una agenda innovadora de cooperación. América Latina tiene hoy la capacidad de planear el desarrollo de su infraestructura con financiamiento y empresas locales, y reflexiona sobre una política propia en materia de defensa, temas que antes se abordaban dentro de un marco interamericano. Sin duda, estos nuevos acuerdos han mostrado complementariedades entre ellos y, bajo el paraguas de la CELAC, alcanzan cada vez mayor convergencia. Así, una reunión histórica en Montevideo el 18 y 19 de agosto de 2012 en la sede de la ALADI reunió al conjunto de organismos de integración del continente para «trabajar juntos la construcción de la ciudadanía latinoamericana, la ampliación del comercio regional, la superación de las asimetrías, la integración energética, la modernización de las infraestructuras y las experiencias exitosas de inclusión social en la región».

En segundo lugar, América Latina desempeña un papel creciente en la escena internacional, como lo demuestra la organización en 2012 de dos cumbres, la del G-20 en México² y la del desarrollo sostenible en Río (Río +20). El desaire del presidente ecuatoriano Rafael Correa hacia Estados Unidos al otorgar asilo político a Julian Assange y la solidaridad unánime de todos los países de América Latina sobre el desacuerdo con Inglaterra son una prueba más.

Finalmente, América Latina se inclina cada vez más hacia el Asia Pacífico. Esta última idea merecería una larga discusión.

La creación de la Alianza del Pacífico, iniciativa que reúne a México, Colombia, Perú y Chile, oficializada durante una cumbre en Chile el 6 y 7 de junio de 2012, se inscribe en esta dinámica. Con la ambición de crear una vasta región de libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas, la Alianza debe ser un instrumento para posicionar y proyectar mejor a sus miembros en la región Asia Pacífico. La Alianza debería poder reunir al final a todos los países que comparten costa hacia el Océano Pacífico, lo que podría convertirse en una alternativa al polo de atracción que ha constituido desde hace veinte

¹ ALBA: Alianza Bolivariana para las Américas; UNASUR : Unión de Naciones Suramericanas ; CELAC : Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. Más información en la rúbrica « integración regional» del sitio del OPALC (<http://www.sciencespo.fr/opalc>).

² Leer la contribución de Mélanie Albaret sobre el tema.

años el MERCOSUR. Si lo anterior se realiza, esta alianza podría alcanzar un nivel de integración inigualable en la región para las cuatro libertadas arriba mencionadas.

El creciente interés en Asia se manifestó también en la creación en 2012 dentro de la ALADI¹ de un Observatorio Asia Pacífico-América Latina y en la celebración durante el mes de agosto de dos reuniones importantes: el diálogo América Latina-India y América Latina-China. La CELAC representa a América Latina en estas reuniones, y es liderada por una sorprendente troika compuesta por Chile (país que ejerce la presidencia), Venezuela (que ejerció la presidencia anterior) y Cuba (que toma la presidencia en 2013). India y América Latina han situado en la agenda de discusión particularmente la crisis financiera internacional, el cambio climático y el terrorismo internacional, para fijar posiciones comunes sobre temas de importancia mundial. Los dos socios también crearon un foro de desarrollo económico, un foro energético y un grupo de trabajo para el sector alimentario. La cumbre en China fue resultado de la visita del primer ministro chino Wan Jiabao al cono sur.

Este interés por el Asia Pacífico se sitúa en un contexto general de dinamización de las relaciones sur-sur². Tal interés se manifiesta también en una atención particular al comercio recíproco, que aumentó 20.5% por año entre 2000 y 2011³.

Frente a una Europa en crisis y a Estados Unidos esforzándose por reactivar su economía, América Latina mira hacia el Asia Pacífico y las cumbres interregionales se estancan. Una prueba más del pragmatismo que caracteriza al regionalismo latinoamericano.

¹ ALADI: Asociación Latinoamericana de Integración, que reúne todos los países de América del Sur, México, Cuba y Panamá.

² Elodie Brun, *Le changement international par les relations sud-sud. Les liens du Brésil, du Chili et du Venezuela avec les pays en développement d'Afrique, d'Asie et du Moyen Orient*, Tesis de doctorado en ciencia política, IEP de Paris, 2012.

³ Asian Development Bank, Inter-American Development Bank, Asian Development Bank Institute, *Shaping the future of the Asia and the Pacific – Latin America and the Caribbean relationship*, 2012 (www.iadb.org) ; CEPAL, *La República Popular de China y América Latina y el Caribe. Diálogo y Cooperación ante los Nuevos Desafíos de la Economía Global*, 2012 (www.cepal.org).

La presidencia mexicana del G-20

Mélanie Albaret

Después de Francia, precediendo a Rusia (2013) y más tarde Australia (2014), México asume, desde diciembre de 2011 hasta noviembre de 2012, la presidencia del Grupo de los 20 (G-20) que reúne, desde 2008, a los Jefes de Estado y de Gobierno de diecinueve países y de la Unión Europea¹. Este club de las grandes potencias, formado bajo las mismas lógicas oligárquicas y de cooptación que el G-8, representa una forma selectiva e informal de multilateralismo². La presidencia del G-20, ejercida alternadamente por uno de los países miembros, durante el periodo de un año, tiene por objetivo garantizar la continuidad de sus trabajos³. La experiencia mexicana constituye una novedad, ya que esta es una de las primeras veces que un país emergente está a la cabeza de un club de grandes potencias⁴.

De la desconfianza de los clubes de grandes potencias a la presidencia del G-20

Si México pertenecía o pertenece a varios grupos poco formalizados de estados (como el G-77, el Grupo Contadora, el Grupo de Río, el Grupo “Unidos por el Consenso”), sus políticos y diplomáticos han expresado en general, desde mediados del siglo XX, una gran desconfianza al respecto de los clubes de grandes potencias. Así, desde 1944, las posiciones mexicanas frente al estatus de miembro permanente del Consejo de Seguridad revelan esta línea de conducta. En seguida, incluso antes del inicio de la Conferencia de San Francisco, la Secretaría de Relaciones Exteriores propuso que el futuro Consejo de Seguridad fuera compuesto por seis miembros semipermanentes y un número igual de miembros temporales. Este rechazo a la institucionalización de un estatuto especial para los más poderosos en el contexto de la nueva organización internacional también toma la

¹ El G20 reúne a los países del G8 (Alemania, Canadá, EE.UU., Francia, Italia, Japón, Reino Unido, Rusia), así como Sudáfrica, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, China, Corea del Sur, India, Indonesia, México, Turquía y la Unión Europea.

² ALBARET, Mélanie. « Multilateralism under transformation: International Organizations and ‘clubs’ », in REINALDA, Bob (ed.). *Routledge Handbook of International Organizations*, Londres, Routledge, que se publicará en 2013.

³ Se decidió en la cumbre del G-20 en Cannes, en noviembre de 2011, que la presidencia se basaría oficialmente en una “troika” constituida por las presidencias de salida, actual y futura, y que “después de 2015, las presidencias anuales del G-20 serán elegidas a partir de la rotación de los grupos regionales”, Declaración final de la Cumbre de Cannes, 4 de noviembre de 2011, párrafos 92 y 94.

⁴ El G-20 de Jefes de Estado se reunió en Washington (2008), Londres (2009), Pittsburgh (2009), Toronto (2010), Seúl (2010), Cannes (2011).

forma de una lucha activa contra el derecho de veto. Los representantes mexicanos denuncian con vehemencia un “orden mundial en el que ratones pueden ser aplastados mientras que los leones se quedan en libertad”¹. Este recelo no se ha erosionado y se encuentra actualmente en los discursos de México sobre la reforma del Consejo de Seguridad. Este estado se pronuncia contra el aumento del número de permanentes que concierne más a una lógica de ampliación del club que a un proceso de reforma para hacer el Consejo “más democrático, más eficiente, más equitativamente representativo, más transparente y más responsable, interesado tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo”².

Sin embargo, a pesar de esta resistencia a los clubes de grandes potencias, México responde asiduamente a las invitaciones del G-8 desde la década de 1990: después de haber participado en el G-22 y G-33 (en 1998 y 1999), se hizo miembro del G-20 de los ministros de Finanzas que se reúne regularmente desde 1999. Su jefe de Estado a menudo es parte de los invitados del G-8, bajo el marco del “diálogo amplio según la expresión consagrada en la Cumbre de Evian en 2003, o en fórmulas dichas en el G-8+ G-5 desde 2005³. Desde el año 2008 y la primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del G-20, México pasa “de un estrapontín a un sitio completo”⁴ en el seno de un club de grandes potencias.

¿Cómo interpretar esta participación que se aleja de una línea más tradicional caracterizada por la oposición o, al menos, resistencia a estas prácticas oligárquicas? ¿Prefigura la transformación del ratón en león, es decir, sigue una estrategia de potencia? ¿Es una estrategia para adaptarse a las evoluciones del multilateralismo? ¿Indica una intención de cambiar la dinámica de estos clubes desde dentro⁵? ¿O es la expresión de una diplomacia de connivencia⁶?

El análisis de la Presidencia mexicana del G-20, sin distancia histórica y sin estar acoplado a un estudio más general de la inserción internacional de México, no puede dar una respuesta definitiva a estas preguntas. Sin embargo resulta útil, al menos para sugerir algunas ideas. Durante su presidencia, México ha seguido una conducta similar a la anteriormente esbozada por el G-8 y G-20, distinta de sus posicionamientos históricos

¹ *Documents de la Conférence des Nations Unies sur l'organisation internationale, San Francisco, 1945.* New York et Londres, UNIO, 1945-1955, vol. XI, p. 480

² Informe de posición (*position paper*) del grupo “Unidos por el Consenso”: <http://www.un.int/mexico/2005/UNReform-pp.htm>, último acceso el 15 noviembre 2012.

³ El G5 se compone de Sudáfrica, Brasil, China, India y México.

⁴ DEJAMMET, Alain. *L'archipel de la gouvernance mondiale. ONU, G7, G8, G20...* Paris, Dalloz, 2012, p. 34

⁵ POSTEL-VINAY, Karoline. *Le G20, laboratoire d'un monde émergent*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011, 174 p.

⁶ BADIE, Bertrand. *La diplomatie de connivence. Les dérives oligarchiques du système international*. Paris, La Découverte, 2011, 273 p.

frente a estos clubes y de los discursos actuales de su diplomacia que llevan “los procesos multilaterales de manera abierta, transparente e inclusiva”¹.

La continuación de lógicas de clubes oligárquicos

La presidencia mexicana del G-20 se caracteriza por la continuación de dinámicas propias a los clubes de grandes potencias. Tres ejemplos ilustran esta continuidad.

El primero se refiere a las prioridades establecidas por Felipe Calderón, desde finales de 2011, es decir, estabilizar la economía mundial, fortalecer el sistema financiero, mejorar su arquitectura, promover la seguridad alimentaria y el desarrollo sostenible, el crecimiento verde y la lucha contra el cambio climático. Estos temas que no muestran ninguna “pretensión de abordar temas políticos”² implican una aceptación tácita de la división de tareas entre el G-8 que aborda también las cuestiones políticas y el G-20 que existe sólo como “fórum principal de cooperación económica y financiera”³. Además, al designar los temas de interés que indican los “nichos”⁴ que la diplomacia mexicana ocupa, se somete a una práctica común en el G-8 y el G-20, F. Calderón retoma los temas ya incluidos en la agenda, ya sea el desarrollo en la agenda del G-20 desde la cumbre de Seúl, el crecimiento verde o la seguridad alimentaria, ambos ensalzados en la declaración de Cannes. Incluso si estos temas son importantes para la diplomacia mexicana⁵, da la impresión de que el G-20 presidido por México es una caja registradora de anteriores presidencias del G-8 y del G-20.

El segundo ejemplo se refiere a una iniciativa del Comexi (Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales), que ha organizado, en colaboración con la presidencia mexicana del G-20, el primer Think20 reuniendo a expertos de 19 *Think tanks* de 15 países, el 27 y 28 de febrero de 2012. Esta novedad no consigue modificar las dinámicas del G-20 y se añade a la lista de eventos paralelos organizados en torno del G-20 como el *Youth summit*, *Young entrepreneur summit*, *Business 20 Summit (B20)*, *Labour 20 Summit*. Como tal, esta propuesta reanuda dos lógicas de los clubes de grandes potencias. Por un lado, no busca incluir a estos actores en el círculo, sino que constituye un “lateral”: los eventos paralelos no son parte integrante de la concertación entre las grandes potencias. Por otro lado, dirigida a otro tipo de élite, no abre vías a una mejor representación y acentúa el carácter elitista y cerrado de estas reuniones.

Dejar de lado a las asociaciones y organizaciones de la sociedad civil es el último ejemplo. Las autoridades mexicanas retoman una práctica frecuente del G-8 de organizar la cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno en un lugar de difícil acceso, fácil de controlar y ultra

¹ Discurso de Patricia Espinosa Cantellano durante la inauguración de la reunión informal de Ministros de Relaciones Exteriores del G-20, 19 febrero 2012, disponible en <http://saladeprensa.sre.gob.mx/index.php/es/discursos/1166-007>, último acceso en 18 el noviembre 2012.

² DEJAMMET, Alain. Op. Cit. p. 101

³ Es así que el G-20 se autodesigna en la Declaración de Pittsburgh, septiembre de 2009, párrafo 19.

⁴ COOPER, Andrew. *Niche diplomacy: middle powers after the Cold War*. Basingstoke, MacMillan, 1997, 221 p.

⁵ México, por ejemplo, acogió en 2010 la 16^a Conferencia de los Estados miembros en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP 16).

seguro. Además, los esfuerzos de la presidencia mexicana dirigidos a estos actores consistían en simples reuniones informativas sin la intención de establecer un diálogo o ni siquiera de crear canales de integración: en este sentido es sintomático que la página web oficial indique que “México promoverá la participación activa de países no miembros, de organizaciones internacionales, de instituciones académicas y del sector privado”¹ sin mencionar las asociaciones de la sociedad civil. Esta conducta, denunciada por los actores de la sociedad civil, perpetúa una lógica “*top-down*” característica de los clubes de grandes potencias².

La presidencia mexicana del G-20 ha desarrollado las lógicas clásicas de los clubes de grandes potencias, poco inclusivas, poco abiertas, poco representativas. ¿Cómo interpretar la discordancia entre ese conformismo y los discursos y resistencia históricos de la diplomacia mexicana? Las respuestas requieren una comprensión de un conjunto de dinámicas internas e internacionales, entre ellas las opciones diplomáticas pasadas, los plazos de las elecciones nacionales y el contexto internacional.

Las decisiones de la presidencia mexicana del G-20 en el cruce de dinámicas internas e internacionales

La estrategia mexicana en el G-20 está limitada por las decisiones diplomáticas de los años 1990. Mientras que la participación en el G-20 permite a Estados como Brasil o India desempeñar una doble inscripción en Norte y Sur, México disfruta de esa alternativa. Durante la década de 1990, los líderes mexicanos pensaron que la inclusión en el “primer mundo” no era compatible con su participación en el sur global. La adhesión del país a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) lo llevaron a abandonar los grupos diplomáticos que reúnen a los Estados del Sur, como el G-77 en 1994. Desde entonces, la implementación de una estrategia de autonomización frente a las lógicas de las grandes potencias implica volver sobre decisiones anteriores lo que parece exigente y costoso. Sería, además, incompatible con la imagen que las autoridades pretenden difundir en Los Cabos.

La proyección internacional que la cumbre de los 18 y 19 de junio 2012 proporcionó a los líderes mexicanos, pocos días antes de las elecciones presidenciales y parlamentarias del 1 de julio de 2012, estaba destinada principalmente a un público interno. Esta interpretación “internista” de un evento global es coherente con la posición atribuida a la política exterior durante los seis años de mandato de F. Calderón. Este presidente, poco interesado en cuestiones internacionales, da prioridad a la lucha contra el tráfico de drogas, lo que provoca un repliegue del país sobre su situación interna.

¹ <http://www.g20.org/index.php/es/presidencia-mexicana-del-g20-nuevo>, último acceso el 15 noviembre 2012.

² HAJNAL, Peter. « Civil society and G8 accountability », in Jan Aart Scholte (ed.). *Building global democracy? Civil society and accountable Global Governance*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011

Durante el año 2012 y especialmente durante la reunión en Los Cabos, se trata de mostrar a la opinión pública mexicana, una política exterior profesional, reconocida internacionalmente y apaciguada, tres cualidades que la diferencian de la de su predecesor¹. La organización de un encuentro entre los ministros de Relaciones Exteriores en febrero de 2012 destaca el papel de los diplomáticos de carrera² y el profesionalismo con el que F. Calderón ha manejado las relaciones exteriores durante su mandato. El reconocimiento internacional se traduce por la organización de la Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno del G-20. En cuanto al apaciguamiento, se encarna en una presidencia que garantiza el buen desarrollo de la reunión al más alto nivel y sigue las lógicas ya existentes. No se puede permitir expresar desconfianza de los clubes de grandes potencias o introducir mecanismos destinados a cambiar las lógicas de estos círculos.

Estas preferencias mexicanas que posicionan la presidencia del G-20 por ese país en un cruce de decisiones diplomáticas a medio plazo y de decisiones políticas a corto plazo, se ven reforzadas por el contexto internacional marcado por los problemas económicos y la espera.

La crisis económica europea, de hecho, se ha colocado en el primer plano de los debates del G-20 en Cannes y en las reuniones siguientes. Al imponerse en la agenda como cuestión decisiva, vuelve a centrar las discusiones del G-20 en los temas al origen de su creación y deja de lado cualquier potencial iniciativa sobre otros temas.

Además, el año de la presidencia mexicana del G-20 marca también un periodo de transición en varios países del G-20: la Cumbre en Los Cabos es la primera para François Hollande, la última del primer mandato de Barack Obama, que no sabemos en el momento si será relegido o no, la última también para Hu Jintao.

Una última hipótesis puede contribuir a la interpretación de que la presidencia mexicana del G-20 continúe con las lógicas de los clubes de grandes potencias. Ésta hace hincapié en el escaso margen de acción de que dispone un actor emergente en este ejercicio específico, constreñido por las dinámicas oligárquicas de los clubes. La verificación de esta hipótesis puede seguir el camino de la comparación de la presidencia mexicana con las futuras de otros emergentes del Sur.

¹ La política exterior de Vicente Fox (Presidente entre 2000 y 2006) estuvo marcada por las tensiones con otros países latinoamericanos, con los Estados Unidos, en el seno la sociedad mexicana altamente polarizada.

² A diferencia de su predecesor, Luis Ernesto Derbez, Patricia Espinosa Cantellano, la Secretaria de Relaciones Exteriores de México durante los seis años de la presidencia de F. Calderón, es una diplomática de carrera (como Lourdes Aranda Bezaury, Sherpa mexicana para el G-20 desde 2008 y subsecretaria de Relaciones Exteriores).

SEGUNDA PARTE

AMERICA LATINA FRENTE A LA HISTORIA

60° aniversario de la Revolución nacional boliviana: los fantasmas en el armario de Evo Morales

Lorenza Belinda Fontana

Introducción

El 9 de abril de 2012, delante de un manípulo de militantes con banderas rosadas y estribillos de “viva Paz Estenssoro” reunidos en la Plaza Murillo, el corazón político de La Paz, el jefe del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), Jhonny Torres, pronunció su discurso de conmemoración de los 60 años de la Revolución de 1952. En un intento de restablecer una relación de continuidad con una etapa fundamental de la historia boliviana contemporánea, tenazmente olvidada por el discurso político dominante, el dirigente subrayó la deuda que el proceso político reciente – en particular el levantamiento popular que gestó el ascenso de Evo Morales a la presidencia en diciembre de 2005 – tendría con los antecedentes revolucionarios nacionalistas y con sus protagonistas. Además, apuntó el dedo contra el Palacio Quemado, la sede del gobierno boliviano que comparte el lado occidental de la Plaza Murillo con la Catedral donde los militantes emenerristas celebraban el aniversario. Ahí, según Torres, se albergarían los “enemigos del MNR”, los que “quieren enterrar al movimiento nacionalista”.

Si bien el discurso de Torres tiene claras connotaciones propagandísticas, logra poner en cuestión un paralelismo histórico estratégicamente olvidado por el nuevo bloque de poder y explorado marginalmente por la literatura académica y la prosa periodística. El aniversario de diamante de la Revolución Nacional constituye una oportunidad para reflexionar sobre un acontecimiento que marcó la historia boliviana del siglo XX, a la luz de un nuevo punto de inflexión - la victoria del Movimiento al Socialismo (MAS) hace exactamente siete años – definido por sus propios autores como ‘revolucionario’. Aparte de esta palabra generalmente sobre-explotada en América Latina, ¿que tienen en común la revolución nacional de 1952 y la ‘revolución cultural y democrática’ inaugurada en 2005? ¿Y por qué hay una evidente reticencia en incluir este antecedente histórico en el panteón de la memoria política de la nueva izquierda boliviana?

De la revolución nacionalista a la revolución cultural

El 9 de abril de 1952, el MNR, con el apoyo de fuerzas policiales, milicias obreras y sindicatos mineros, toma la capital administrativa boliviana, inaugurando una de las más importantes revoluciones nacionalistas del siglo XX en América Latina. En poco más de un año, el nuevo régimen, encabezado por Hernán Siles Zuazo y, luego, por Víctor Paz Estenssoro, procede a la nacionalización de las minas, a la proclamación de la reforma

agraria y a la reorganización del movimiento popular en el marco de una estructura sindical con representación nacional y participación política.¹ Sin embargo, la ola revolucionaria pierde rápidamente su ímpetu y, menos de una década después, la coalición entra en una crisis profunda, provocada principalmente por luchas intestinas entre dos alas: una 'izquierda sindical' suporotda por la Central Obrera Boliviana y su líder Juan Lechin, y los conservadores que se apoyarán en los militares para 'contener' el crecimiento sindical dentro del MNR.² Esta crisis será la puerta de acceso al poder de las fuerzas armadas que, con el golpe del general Barrientos en 1964, inauguran una larga fase de inestabilidad y violencia política hasta el retorno a la democracia en 1982. Liberado de la presión autoritaria, el país queda en una situación económica alarmante con niveles vertiginosos de hiperinflación y una enorme deuda pública. Para frenar la emergencia, el gobierno del MNR, nuevamente en el poder con la victoria electoral de Paz Estenssoro en 1985, abre un ciclo de reformas neoliberales en perfecta sintonía con el *Washington Consensus*.

En los 15 años siguientes, la alternancia de los partidos en el poder será una mera fachada que encubre un sistema de acuerdos interpartidarios conocido como "democracia pactada". Este equilibrio explota con el cambio de milenio, bajo los golpes de una serie de violentas protestas populares denominadas guerras – la Guerra del Agua en Cochabamba y la Guerra del Gas en el Alto – en oposición a las políticas de privatización del gobierno. En 2003, las movilizaciones llevan a la caída del gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada, un hombre del *establishment* neoliberal emenerista. La crisis y el vacío de liderazgo son el momento propicio para el surgimiento político de un movimiento que se iba articulando desde mediados de los años '90. Su líder, un campesino cocalero de origen aymara, gana las elecciones con un apoyo sin precedentes en la historia boliviana y proclama el comienzo de una 'revolución cultural y democrática' bajo el impulso de una coalición de fuerzas populares.

Entre tensiones históricas y ambivalencias discursivas

Si bien subestimado por el discurso oficialista, un evidente legado histórico y sociológico de la época revolucionaria precedente ha condicionado el reciente proceso de transición política. Uno de los principales elementos de continuidad es el intento, en ambos casos, de instauración de un proyecto nacional-popular mediante la articulación de varios elementos: una idea de nación plebeya, la defensa del territorio y la soberanía (centrada especialmente en los recursos naturales) y una fuerte carga anti-imperialista. Sin embargo, los dos ciclos nacionalistas se fundan en referentes ideológicos, recetas normativas y coaliciones de fuerzas muy distintos. A diferencia de la experiencia anterior,

¹ Para un análisis detallado de este período, ver, entre otros, Klein, Herbert S., *Orígenes de la Revolución Nacional boliviana*, 3^o ed., La Paz, Juventud, 1995; Dunkerley, James, *Rebelión en las venas*, La Paz, Plural, 2003 [1987]; AA.VV., *Tenemos pechos de bronce...pero no sabemos nada*, Memoria de la Conferencia Internacional "Revoluciones del siglo XX. Homenaje a los 50 años dela Revolución Boliviana, La Paz, PNUD/FES-ILDIS/ASDI/Plural, 2003.

² Molina, Fernando, *Evo Morales y el retorno de la izquierda nacionalista*, La Paz, Eureka, 2006.

el nuevo nacionalismo masista no se articula con las fuerzas armadas ni con las clases medias urbanas, sino que encuentra su principal punto de apoyo en las masas indígena-campesinas, aglutinadas orgánicamente bajo el eficaz liderazgo de Evo Morales.¹

Este bloque, llegado al poder no por acción revolucionaria sino por decisión de las urnas, se hace portador de viejas y nuevas demandas: la nacionalización de la economía y de los recursos naturales, pero también la autonomía territorial y ciertos derechos con base en lo etno-cultural. En el primer punto, la agenda masista hace eco a las viejas banderas del nacionalismo revolucionario, apelando a la nacionalización como única forma de drenar el centenario despojo de los recursos naturales. De hecho, la reacción nacionalista frente a este saqueo constituyó y sigue siendo la más importante tendencia centrípeta de la historia boliviana. Tanto la revolución de 1952 como el gobierno masista empalmaron con esta tradición y la conjugaron con una vuelta hacia adentro, hacia los orígenes, idealizando las culturas autóctonas pre-colombinas.² Sin embargo, este proceso de repliegue identitario, cuyo protagonista es un 'indígena moral' visto como intrínsecamente dotado de una capacidad de respetar y vivir en simbiosis con la naturaleza, fue acotado solamente por el nuevo nacionalismo indigenista de Morales. Para entender la magnitud del proceso, hay que considerar el peso de las transformaciones a nivel internacional introducidas por el discurso científico sobre el 'cambio climático' y su origen antropocéntrico, así que por una nueva sensibilidad ecologista, muchas veces conjugada con variantes culturalistas e identitarias (el etno-desarrollo). Así nace una corriente de pensamiento, encarnada por el canciller David Choquehuanca y en tensión con las tendencias abiertamente productivistas del gobierno, que pone énfasis en los aspectos de la cosmovisión andina, en un sistema comunitario de organización social y en la supuesta capacidad de los pueblos indígenas de vivir en armonía con la naturaleza.

Esta corriente ideológica es solamente uno de los ingredientes del 'plurinacionalismo neoindigenista' - fuertemente inspirado por la doctrina multicultural y los movimientos sociales de los años 90 - que forma parte del proyecto político del MAS, hegemonizado sin embargo por un nacionalismo estatista y desarrollista.³ Es así que la idea de nación homogénea y el asimilacionismo de la época revolucionaria fueron definitivamente abandonados para dejar espacio a un proceso de *etnificación*, en el que lo indio - ahora transformado en 'indígena originario campesino' - ya no es sinónimo de dominación e inferioridad sino que una fuente primaria de capital político.⁴ En este sentido, sindicatos campesinos y movimientos indígenas entran en una nueva época de auge política, pero

¹ Fontana, Lorenza, "Evo-Totem: Liderazgo y poder en la transición boliviana", *Inter Relações*, Agosto 2011.

² Molina, cit.

³ Mayorga, Fernando, *Nacionalismo e indigenismo en el MAS: los desafíos de la articulación hegemónica*, El Alto, El Alto, Bolivia : Centro de Promoción de la Mujer Gregoria Apaza, 2006.

⁴ Stefanoni, Pablo, "Las nuevas fronteras de la democracia en Bolivia", *Nómadas*, N. 22, abril 2005, pp. 265-278.

también en una fase de competición para el control de espacios simbólicos y para el monopolio de una quimérica autenticidad identitaria.¹

Sin duda, el balance de estos dos momentos políticos es complejo y la comparación lejos de ser linear. Sin embargo, más allá de los paralelos históricos, lo que sorprende es la falta de un discurso masista sobre la revolución del 52, como si ese acontecimiento no hubiera marcado un precedente clave y no estuviera a la altura de ser contemplado en el panteón de la memoria política nacional. Esta cuestión tiene varios niveles explicativos. Por un lado, el hecho de que un movimiento político construya su mitología de acuerdo a su propia ideología y objetivos de transformación de la ontología social es un fenómeno estructural y no tan sorprendente. A diferencia de los historiadores, los políticos no se preocupan de construir un relato coherente en base a fuentes confiables, sino que ‘manipulan’ la historia para generar narraciones funcionales a sus intereses. En otras palabras, el revisionismo histórico no solamente es omnipresente, sino que es un factor constitutivo de cualquier proyecto político. En este sentido, los intelectuales vinculados al MAS parecen aplicar un criterio selectivo que privilegia una ‘memoria larga’ y una ‘memoria corta’, olvidando el nivel mediano. Es decir, su relato mitológico se construye a partir de las rebeliones indígenas de la época colonial y de los conflictos populares de los años 2000, mientras que la Revolución Nacional queda en el trasfondo. La victoria masista parece surgir de un pasado milenario, que mirado desde cerca, flota en un significativo vacío temporal.

Este hueco narrativo que aleja las dos ‘revoluciones’ no depende solamente de una relectura histórica parcialmente arbitraria de los nuevos líderes, sino que, en buena medida, está influenciada por la trayectoria tomada por el propio MNR. En efecto, la historia reciente del partido está marcada por elementos de fuerte ambigüedad, alianzas improbables y una falta sustancial de coherencia ideológica e identidad política. La extremaunción del proyecto revolucionario nacionalista se dio por mano del mismo caudillo que lo había llevado al éxito, Paz Estenssoro, el cual, tentado por el canto del neoliberalismo, vinculó el partido al destino de esta doctrina económica. Si bien el MNR sobrevivió milagrosamente al descrédito, a la derrota electoral y a los violentos conflictos sociales de la última década, no parece todavía capaz de resurgir completamente de sus cenizas y de encontrar un nuevo aliento.

Evo Morales y sus fantasmas

La lucha por implantar un nuevo proyecto político siempre genera una mística, una mitología, una serie de héroes, mártires y rituales. Esta dinámica no es ni automática ni neutral, sino que constituye una parte importante del proceso de construcción y acción de cualquier sujeto colectivo. Por esto, los personajes que conforman el panteón de la memoria histórica de un movimiento, un partido, una lucha revolucionaria o un giro reaccionario no son solamente perfiles anecdóticos, sino que indicios importantes para

¹ Fontana, Lorenza y Sparti, Davide, “Identità Indotte: l’uso politico del riconoscimento in Bolivia”, *Studi Culturali*, Septiembre 2012.

entender los actores del presente. Parafraseando un dicho popular, “dime con que fantasmas conversas y te diré quien eres”.

Hay quien tacha el olvido en que la memoria oficialista relegó la época revolucionaria de ‘amnesia extrema’ y de revisionismo a-histórico.¹ Sin embargo, desde un punto de vista analítico, esto puede ser considerado una decisión deliberada de articulación de una propia identidad a partir de la construcción de una cierta historia, por definición excluyente y sesgada. En otras palabras, en vez de juzgarla, se puede utilizar la relación del MAS con la historia boliviana para entender la propia ontología política del movimiento. Es interesante entonces notar quiénes son los fantasmas del discurso masista, esos personajes del pasado con los cuales los líderes políticos del presente construyen un diálogo imaginario, eligiéndolos como propios ancestros ideológicos. Estos son los caudillos aymaras del siglo XVII, especialmente Tupak Katari y su mujer Bartolina Sisa²; son los patriotas de las luchas por la emancipación a principio del XIX siglo³; son los héroes de las guerras territoriales (del Pacífico y del Chaco⁴); es Che Guevara, mártir en suelo boliviano e icono universal de la izquierda radical y revolucionaria⁵; para los sectores intelectuales, son los jacobinos y Robespierre, o el Marx latinoamericanista e supuestamente comunitarista de las cartas a Vera Zasúlich⁶. Finalmente hay los excluidos, los con los cuales no es conveniente hablar: Víctor Paz Estenssoro, Hernán Siles Zuazo, Juan Lechin y los otros líderes de la revolución del 52. Los fantasmas encerrados en el armario de Evo Morales, (temporaneamente) ‘olvidados’ por la memoria política dominante.

¹ Soliz Rada, Andrés, “La Revolución del 52 y los Pachamamicos”. *Patria Grande*, Año 5, N. 49, Abril 2012.

² Ver Evo Morales, *Discurso de investidura pronunciado a Tiwanaku*, 21 de enero de 2006.

³ Un ejemplo es la patriota Juana Azurduy de Padilla a la cual el gobierno Morales intituló uno de sus programas de transferencias condicionadas en favor de las mujeres embarazadas.

⁴ Otro bono en favor de la infancia lleva el nombre de uno de los niños héroes de la Guerra del Pacífico, Juancito Pinto, mientras que el decreto de nacionalización de los hidrocarburos está intitulado a los ‘Héroes del Chaco’.

⁵ Ver Evo Morales, cit.

⁶ Estos referentes se encuentran sobre todo en el discurso del Vicepresidente boliviano Álvaro García Linera, el cual declaró en una famosa entrevista: “Yo me veo como uno de los últimos jacobinos de la Revolución Francesa y veo a Evo como Robespierre” (Mercedes Ibaibarriaga, “Que Bolivia tenga la mayoría de acciones de Repsol garantiza su seguridad jurídica”, *Lafogata.org*, Marzo 2006). Además, en algunos de sus textos, hay una suerte de diálogo imaginario con un Marx preocupado por el subcontinente y por el destino de su ‘proletariado’ autóctono (Pablo Stefanoni, Franklin Ramírez y Maristella Svampa, *Las vías de la emancipación*, México, Ocean Sur, 2009).

México: la crisis de la deuda de los años '80

Jérôme Sgard

El anuncio del gobierno mexicano solicitando ayuda al Fondo Monetario Internacional (FMI) a mediados de agosto de 1982, no fue más que una sorpresa a medias. Ciertamente, la última discusión que se dio en julio en el seno del consejo administrativo del FMI respecto a este país había concluido de manera más bien optimista. Como en el departamento del Tesoro americano, se conocía que la situación era tensa y que la elección de un nuevo presidente de la República podría crear un aumento en la volatilidad. Pero no se había anticipado una demanda de renegociación y de apoyo multilateral. Al menos no tan rápidamente¹.

En las semanas y meses siguientes, un violento efecto de contagio tuvo lugar particularmente en América Latina: un gran número de países que se encontraban en una situación tensa pero manejable, se vieron obligados a pedir ayuda y por su parte, los bancos dejaron de renovar todos los créditos cuyos plazos vencían. Argentina y Brasil fueron los primeros afectados, pero un año más tarde, a fines de 1983, la crisis aquejaba a Bolivia, Ecuador, Costa Rica, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Perú, Uruguay y Venezuela. Contando también entre otros casos a Yugoslavia, Turquía, Nigeria y Marruecos.

La crisis mexicana de 1982 marcó de este modo la apertura de una profunda crisis internacional que en la práctica da cuenta del fracaso de la primera experiencia de apertura de los mercados de capital hacia los países en desarrollo. Iniciado en 1974-1975, el movimiento tomó mayor vigor tras las dos crisis petroleras de 1973 y 1979, antes de ser brutalmente desestabilizado por las restricciones de la política monetaria norteamericana a partir de 1979: la suba de las tasas de interés de la deuda y la desaceleración del comercio internacional fueron las causas inmediatas de la crisis abierta en 1982. No obstante, y en segundo plano tiene lugar el declive progresivo del modelo de desarrollo heredado de los años 1930 y fundado en la sustitución de importaciones: contrariamente a los precedentes, su último ciclo de crecimiento estuvo financiado principalmente por el llamado al capital internacional.

Sin embargo, esta crisis va a marcar tanto el desarrollo económico ulterior de América Latina así como el de los mercados de capitales internacionales. Por su duración (1982-1989), por las elecciones de política económica que emergieron a lo largo de la década y finalmente por la respuesta técnica que implicará el endeudamiento, la larga crisis de la

¹ J. M. Boughton, *The silent revolution : the International Monetary Fund, 1979–1989*, Washington, IMF, 2001; B. Cohen *In Whose Interest?: International Banking and American Foreign Policy*, New Haven, Yale University Press, 1986.

deuda de los años 1980 es un momento clave para explicar el pasaje acelerado a una economía liberal y globalizada a principios de los '90. El presente texto intenta vincular entre sí las diferentes temporalidades de la crisis, cuya marca sigue aún visible.

El papel del FMI

De manera inesperada, los archivos del FMI dan cuenta de una institución más bien preparada para la crisis mexicana de 1982. La misma seguía de cerca, desde hacía varios años, el incremento de la deuda de los países en desarrollo y había reforzado su arsenal para tratar estos problemas. La práctica de la condicionalidad, la ingeniería financiera de las renegociaciones y el ajuste macroeconómico: desde 1977 los trabajos, reportes internos y discusiones en el consejo administrativo se sucedieron a ritmo sostenido. Jacques de Larosière, director general desde 1978, había especialmente desarrollado contactos regulares con los bancos internacionales instaurando de este modo un diálogo a distancia sobre la estrategia a adoptar frente a los problemas de la deuda¹.

En las semanas siguientes al pedido de ayuda del gobierno mexicano la respuesta a la crisis se va a desarrollar en dos períodos. En un principio predomina un sentimiento de urgencia frente a la percepción de una amenaza de crisis sistémica internacional, a la cual contribuye el contagio internacional de la crisis. Este sentimiento aumenta con la decisión del gobierno mexicano de nacionalizar los bancos locales a fines de agosto de 1982, añadida a las peripecias de la transición presidencial. Las presiones del gobierno americano, siempre atento a toda crisis del país vecino, y luego un préstamo-puente (capital a término) concedido por los principales bancos centrales del mundo van sin embargo a calmar el juego. El FMI va a poder involucrarse en las negociaciones de un programa macroeconómico y un préstamo multilateral que será completado por créditos públicos bilaterales.

Restaba un problema: el total no representaba más que 3,5 billones de dólares (valor de 1982) mientras que la necesidad de financiamiento estimada para el país hacia fines de 1983 era de 8,5 billones de dólares. La preferencia confesa de los bancos comerciales era, como habitualmente, un plan de rescate o bail-out: tenían en efecto préstamos a plazos demasiado largos, para demasiados países, pero estimaban también que era realmente preferible que la factura sea pagada por el FMI, el Banco Mundial o los gobiernos del G7 (es decir, los contribuyentes). Muchos, incluyendo la administración Reagan, pensaban que esta cuestión, si bien contraria a las buenas reglas del mercado, era inevitable. El director del FMI, Jacques de Larosière, así como el jefe de la Reserva Federal Americana (Fed), Paul Vockner, van a orientar la dinámica de la negociación por una vía completamente diferente.

Una vez consolidado el acuerdo de principio con el gobierno mexicano, el jefe del FMI convocó a los principales bancos implicados en Nueva York el 18 de noviembre de 1982, y

¹ IMF, Fund Relations with Commercial Banks. Staff Memorandum SM/77/130, 7 de junio de 1977; IMF External Indebtedness of Developing Countries, Executive Board Meeting 81/12 y 81/13, 26 de enero de 1981, pp.22-30.

les presentó sus propuestas: tendrían hasta el 23 de diciembre para proveer los cinco billones faltantes, cada uno en proporción a sus compromisos; el consejo administrativo del FMI, que reúne a representantes de los países miembros, debía por su parte ese mismo día resolver el programa mexicano y decidir o no acordar el préstamo. Larosière continuó explicando que era imposible para él presentar a los Estados miembros un programa en el cual la cobertura de necesidad de financiamiento potencial no estaba asegurada *ex-ante*. En otras palabras, si no tenía garantías sólidas respecto al financiamiento de los cinco billones de dólares esperados por parte de los bancos, no habría un programa del FMI y por tanto, ningún crédito del Banco Mundial ni préstamos bilaterales.

Sin lugar a dudas, se trataba de una abierta operación de chantaje. Ese mismo día Paul Volcker concedía a los bancos americanos una compensación: refinanciar los créditos mexicanos y aportar dinero líquido no sería considerado por la Fed como un cese de pagos, técnicamente hablando. Como corolario, los bancos no serían obligados a conceder masivamente este tipo de préstamo a otros países en desarrollo ni a reconocer las pérdidas masivas. Los aumentos masivos de capitales así como las correcciones bursátiles destructivas podrían ser evitadas.

El chantaje funcionó. El 23 de noviembre los bancos habían reunido 4,3 billones de dólares, suma que se completó en las semanas siguientes. El programa por tanto podía avanzar, permitiendo establecer una doctrina de reestructuración de deudas que se mantendría hasta 1989. En más de un centenar de oportunidades ha sido aplicada la misma regla de decisión, tomada directamente de la experiencia mexicana de 1982: en un primer momento el país en crisis firmaba un acuerdo económico con el FMI, que otorgaba entonces su “sello de buena conducta”. Luego, la negociación proseguía con entre cinco a diez bancos representativos de los acreedores privados. Finalmente, al entrar en vigencia el acuerdo financiero, el FMI podía desbloquear su crédito multilateral y apoyar el ajuste del país; el Banco Mundial y otros acreedores multilaterales podían seguirlo¹.

La gran originalidad de este método es que cada una de las tres partes tenía sucesivamente algún tipo de derecho de veto sobre el resultado final: el FMI controlaba el acceso a la negociación financiera, pero si los bancos consideraban que el programa era demasiado complaciente podían rechazarlo. Y para finalizar, el gobierno del país en cuestión, firmaba los dos documentos. Lo más llamativo de este proceso es que los principales países miembros del FMI hayan aceptado someter su propia decisión, en principio soberana, a la voluntad de un grupo informal de bancos privados desprovisto de toda existencia legal. Los arquitectos del FMI jamás podrían haber imaginado tal evolución cuando fue creada, en la conferencia de Bretton Woods en 1944. En verdad, la misma se mantuvo completamente informal: ningún tratado, declaración o comunicado ha

¹ IMF, *Minutes of the Executive Board Meeting 82/167 y 82/168*, 23 de diciembre de 1982.

ratificado o descrito este curioso método. Incluso, los documentos internos del FMI lo describen sólo de manera eufemística y esquiva¹.

De este modo, el FMI tenía un as en la manga. Desde el affaire mexicano en 1982, y en reiteradas oportunidades en los años siguientes, la reticencia de los bancos o las dificultades para lograr acuerdos entre ellos eran vistas como último recurso frente a las presiones de los reguladores nacionales (los bancos centrales y la supervisión bancaria)². En resumidas cuentas, el FMI instrumentalizó una relación jerárquica establecida entre reguladores y regulados en el plano doméstico para torcer el brazo de aquellos jugadores no cooperativos. Por tanto, en última instancia, esta regla del juego era suficientemente ambigua: por un lado, el mutuo derecho a veto igualaba a cierto punto las relaciones de poder y brindaba un elemento de legitimidad a las decisiones tomadas; por el otro, las relaciones de fuerza directa se dejaban ver frente a la emergencia de estrategias demasiado divergentes, tanto del lado de los bancos como de los países endeudados³.

Se cree pertinente calificar de manera peyorativa al manejo de la crisis que hizo el FMI a lo largo de los años '80 como "la década perdida". La mala reputación del Fondo en la opinión pública internacional data en gran medida de esta época. No obstante, a menudo esta declaración oculta una confusión entre por un lado el procedimiento que se acaba de describir, y por el otro las hipótesis económicas sobre las que se fundaron los programas posteriores. En lo que respecta a este segundo punto, claramente las discusiones han evolucionado con demasiada lentitud. En 1982-1983 se podía sustentar que los países en crisis no tenían necesidad de una prolongación a mediano plazo de los vencimientos de reembolsos adeudados a corto plazo. Pero fue imperioso esperar al plan Brady de 1989 (ver más abajo) para reconocer que en realidad tenían la necesidad de reducciones de deuda sustanciales. Entre estas dos fechas además se añaden los años de crecimiento bajo o cuasi nulo, las crisis sociales y el desorden fiscal y monetario⁴.

De hecho, la mayor parte de los países latinoamericanos van a experimentar una fuerte inflación (como México o Colombia) y ver fases de hiper-inflación, muchas veces prolongadas durante varios años en el marco de estabilizaciones frustradas: como en Argentina (1985-1991), Brasil (1985-1994), Bolivia (1984-85) y Perú (1988-1990). Estos episodios se dan en el plano interno en paralelo al cese de pagos externo: cuando un Estado no puede afrontar sus obligaciones en moneda nacional, la respuesta técnica más simple es crear moneda para cubrir los desfases a fin de mes, pero esta opción no era viable por la deuda en divisas. En segunda instancia, se deja de pagar y (en principio) se negocia.

¹ IMF, *Recent experience with Multilateral Debt Restructurings with Official Creditors and with International Banks*. SM/83/227, 7 de noviembre de 1983.

² J. Kraft, *The Mexican Rescue*, New York, Group of Thirty, 1984.

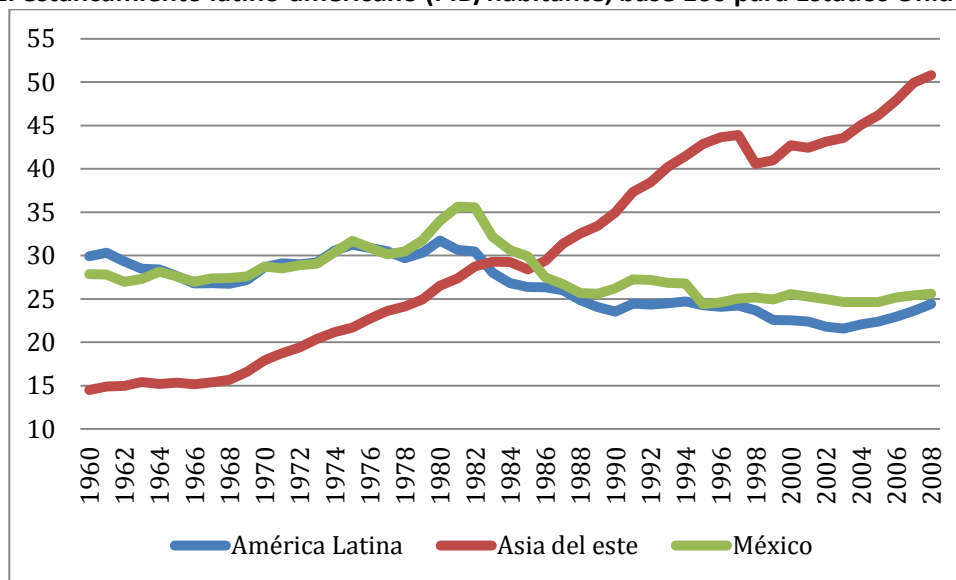
³ M. Kahler (dir) *The Politics of International Debt*, Ithaca, Cornell University Press, 1986; C. Lipson, "Bankers' Dilemmas: Private Cooperation in Rescheduling Sovereign Debts", *World Politics*, Vol. 38, No. 1, 1985, pp. 200-225.

⁴ J. Sgard "The IMF Meets Commercial Banks: Sovereign Debts Restructurings between 1970 and 1989", CERI Sciences-Po, Miméo, febrero de 2012.

Los costos de esta década pérdida pueden evaluarse en función de la evolución del PBI per cápita de la región en comparación al de los Estados Unidos: año tras año la diferencia puede establecer que tanto se aleja o se acerca la región al nivel de vida norteamericano. El gráfico siguiente compara México y los ocho países más grandes de América Latina y Asia del Este en atención a esta medida.

Tras los dos shocks petroleros México había alcanzado un pico en términos de convergencia con los Estados Unidos (36% en 1981 en comparación a un promedio del 28% entre 1950-1980), ratio de convergencia que va a disminuir en 10 puntos entre 1982 y 1989. Luego, va a fluctuar entre el 25 y 28% sin nunca más poder alcanzar los niveles de los años '70. Si se toma el caso de las ocho principales economías latinoamericanas, el promedio de esta ratio se repliega de un 32 a un 24% en la década del '80, seguido de un relativo estancamiento. Estos datos pueden compararse con el perfil de los ocho países del este asiático, cuyo reajuste se interrumpe entre 1982-1985 (así como en 1997-1998), pero rápidamente se adecua.

El estancamiento latino-americano (PIB/habitante, base 100 para Estados Unidos)



Más allá, esta búsqueda tan lenta de una salida de la crisis es también un elemento clave de la prehistoria de la globalización, las reformas económicas liberales y la liberalización financiera. En este sentido, dos episodios merecen atención.

Hacia el consenso de Washington

El primero es el plan Baker de 1985, basado en una hipótesis completamente extravagante: los países endeudados no necesitaban una reducción de créditos, sino que por el contrario si se les aportaba nuevos créditos, asociados a reformas radicales, podrían salir de la encrucijada y encontrar el camino para crecer y rembolsar todas sus deudas, antiguas y nuevas. Pero ni los más confiados pudieron sostenerla más de un año. Quedaba un elemento fuerte: el ajuste macroeconómico (presupuesto, moneda, tasa de cambio, etc.) era necesario pero no suficiente; debía imponerse un ajuste estructural, es decir reformas radicales de la estructura de oferta de las

economías en crisis. Este trabajo es presentado en el Banco Mundial, el cual de este modo se involucra en la gestión de la crisis, misión hasta el momento reservada al FMI.

La conjunción de dos componentes del ajuste: el conservadurismo monetario y fiscal, y la apertura comercial y la reforma de los mercados internos (flexibilización del mercado laboral, privatización, desregulación) condujo en 1989 al consenso de Washington. Dicho de otro modo: el desmantelamiento metódico de la estrategia de desarrollo latinoamericana heredada de los años '30, basada en la sustitución de importaciones, el control del sistema bancario por parte del Estado y comúnmente de un importante sector industrial público. Como ya se ha señalado, la crisis demostraba ampliamente la dificultad de este modelo para adaptarse al nuevo entorno internacional y encontrar nuevas fuentes de crecimiento. Los ceses de pago de la deuda y las crisis monetarias y bancarias van a comprobarlo para gran parte de las élites de las transiciones democráticas.

Un segundo rasgo a resaltar de esta salida de la crisis está oculto en un aspecto frecuentemente ignorado del consenso de Washington: nadie dijo nada respecto a la apertura a los mercados de capital internacional. No sólo el artículo fundacional del economista John Williamson¹ no refiere a la cuestión, sino que la entrada de los países en desarrollo a los mercados de capital sin mediación ha estado de facto ausente del debate internacional antes de 1990. Cabe recordar que a la Europa continental siquiera se le ha cruzado entre 1985-1989 la idea de que los países que aún estaban en crisis pudieran seguir tan rápidamente.

En la práctica es el plan Brady, lanzado en marzo de 1989 por iniciativa del secretario del tesoro del Estado americano, que va a cambiar los hechos, aunque no anticipadamente. El objetivo propuesto fue alcanzado: reduciendo la deuda de los países en crisis en un promedio del 40% el plan logró reflotarlos. Sin embargo, para evitar que se repitan errores que conduzcan a nuevos ceses de pagos y también para lograr una mayor flexibilidad en la administración de sus carteras, los bancos comerciales obtuvieron una contrapartida crucial: el stock conjunto de créditos bancarios, a menudo reestructurado frente a las múltiples retomas desde 1982, fue intercambiado en bloque por obligaciones en dólares, dando lugar de manera inmediata a grandes mercados secundarios. Como resultado, de un día para el otro no sólo volvieron a ser solventes los países endeudados, sino que también fue creado un gran mercado de deuda soberana, líquida, homogénea en el plano jurídico y abierta a una amplia gama de inversores (fondos de inversión, compañías de seguro, fondos previsionales, etc.). En otras palabras, el viejo stock de deuda acumulada desde los años '70 se volvió instrumento de una mutación financiera a gran escala que, en los años siguientes, iba a cambiar completamente la conducta macroeconómica y el financiamiento exterior de estos países.

La frágil memoria de los mercados financieros, o de aquellos que los componen, va a lograr la salida de la crisis: si bien se prometió a todos los países beneficiarios de reducciones de deuda años de purgatorio y difícil acceso a los mercados, sucedió todo lo contrario. Encantados frente al retorno del crecimiento y el nuevo discurso librecambista, los inversores se precipitaron a prestar más aún. En la práctica no se equivocaban: a excepción del caso de la Argentina (2001-2002) no habrá una recaída en América Latina que llame a una nueva reestructuración o reducción de los préstamos soberanos. Sin embargo, aquello que ni los gobiernos nacionales, ni los bancos, ni el Tesoro americano, ni el FMI habían anticipado es que tan diferente iba a ser el mundo que se estaba construyendo a principios de los años '90 respecto del que se conocía hasta aquel

¹ J. Williamson "What Washington Means by Policy Reform", en J. Williamson (dir), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington, Institute for International Economics, 1990

entonces. Rápidamente las crisis financieras resultarían más violentas y cortas y plantearían problemas inéditos de política económica. Le tocará nuevamente a México anunciarla en 1994.

La guerra de Malvinas, la causa nacional y su uso político actual

Darío Rodríguez

¿Por qué detener nuestra mirada sobre aquel conflicto bélico que enfrentó, allá por 1982, a la Argentina e Inglaterra? ¿Por qué recuperar el estudio de uno de los capítulos más oscuros de nuestra joven historia política? En definitiva, ¿por qué nuevamente Malvinas? Diferentes razones pueden identificarse en este sentido. Para empezar, se puede aducir que si bien ya se cumplieron treinta años del trasnochado intento de reconquistar ese conjunto de islas (ubicado a más de 460 km del continente argentino) protagonizado por la más cruenta dictadura militar que gobernó nuestro país, la herida que la misma dejó abierta en la memoria nacional lejos está de haber cicatrizado. Es decir que la guerra actualizó -y dramatizó- la presencia de la irresuelta cuestión Malvinas en el seno de la agenda política exterior. Pero además -y fundamentalmente- creemos que su abordaje nos permite delinear los trazos constitutivos de nuestra identidad nacional como un problema constitutivo de la cultura política argentina. Para poder analizar esto nos proponemos aquí, primero, presentar los elementos centrales de la cuestión Malvinas en tanto “causa”¹; segundo, repasaremos muy brevemente las líneas directrices de la política que definió sobre este punto a los diferentes gobiernos que se sucedieron desde la vuelta de la democracia para concentrarnos, particularmente, en los rasgos que han definido hasta el momento a la acción del gobierno presidido por Cristina Fernández de Kirchner. Finalmente, propondremos una sucinta reflexión respecto de las tensiones y los dilemas actuales que distinguen a la estructuración de un proyecto político de tipo nacional en nuestro país.

La “causa” Malvinas y el nacionalismo argentino

Hacia 1764, se fundó en el territorio de las Islas el primer asentamiento permanente, bajo el control de las autoridades francesas. Pero pocos años después, en 1766, fue una flota de bandera inglesa la que desembarcó en esos inhóspitos paisajes y se estableció una nueva base formal de residencia, bautizada con el nombre de Puerto Egmont. Esto provocó la reacción inmediata de la corona española quien reclamó al gobierno francés e inglés la propiedad exclusiva de dichos territorios por considerarlos parte integrante de su

¹ Según lo establecido por Vicente Palermo *“La Sal en las heridas. Las Malvinas en la cultura argentina contemporánea”*, Buenos Aires, Sudamericana, 2007, págs. 16-22. El autor plantea la configuración de la cuestión Malvinas como una causa en tanto la misma reúne un eterno -y siempre irresuelto- reclamo de justicia desde el cual se postula una única, invariable y legítima configuración de nuestra identidad nacional.

imperio colonial. En 1774, los españoles lograron asegurarse el control de las Islas bajo la autoridad del Capitán y Gobernador general con sede en la capital del Virreinato del Río de la Plata. Sin embargo, su presencia no duró mucho. Al desencadenarse el proceso de independencia en las primeras décadas del siglo XVIII la corona española decidió su retirada inmediata de las Malvinas que pasaron a ser, ya en 1820, propiedad del nuevo gobierno de las Provincias Unidas del Río de la Plata. Tres años después se nombró al primer gobernador con sede en las Islas hasta que en 1833 los ingleses, nuevamente, luego de vencer la débil resistencia local, lograron hacerse de su dominio. En 1843 las mismas fueron consideradas oficialmente como parte integrante de la corona inglesa y Puerto Stanley fue declarado como su capital. Inmediatamente se iniciaron los reclamos por la vía diplomática frente al gobierno inglés por parte de las autoridades criollas. Pero el cruento proceso de guerra civil desatado en el antiguo dominio español desplazó la cuestión Malvinas del centro de las prioridades.

Luego de las largas y sangrientas décadas, que signaron el proceso de formación del Estado argentino, sus autoridades reubicaron sus peticiones a favor del otorgamiento de la plena soberanía sobre las Islas en el centro de su política exterior en el nuevo siglo que se inauguraba; y aunque los mismos no tuvieron mayor eco por parte del gobierno inglés, a mediados de la década del sesenta, dichas peticiones sí fueron consideradas en el plano internacional. Más precisamente, en 1965, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la resolución 2065 mediante la cual se invitaba a ambas partes en conflicto a encaminar un proceso de negociaciones bilaterales. En concreto, se reconoció que la cuestión Malvinas podía estar incluida dentro de los procesos de descolonización en curso, y que además no serían los deseos de sus habitantes, sino la consideración de sus intereses, la dimensión a tomar en cuenta para dirimir la disputa¹. Sin embargo, la incorporación de dicha cuestión en la agenda de las instituciones internacionales no redundó en una efectiva resolución del diferendo, tal como lo ilustró el lamentable y doloroso enfrentamiento bélico que ambos países protagonizaron a principios de la década del ochenta. Hasta el día de hoy, las demandas de las autoridades argentinas se han repetido sin pausa recolocando a la “causa Malvinas” como el dispositivo organizador de la identidad argentina. Nos preguntamos entonces: ¿qué rasgos asume este nacionalismo a la luz de dicha causa?

Resumidamente, podemos decir que la enérgica defensa y la incansable reivindicación de la misma, durante más de un siglo de historia, movilizaron la articulación de un tipo de nacionalismo afirmado en su carácter territorial, victimista y unamista. En términos generales, los reclamos a favor de recuperar el control soberano sobre las Islas se inscribieron inmediatamente en el marco de la relación pasional, autorreferencial y

¹ Recordemos que el contrapunto diplomático entre ambos países se estructuró de esta forma: si Argentina reclamaba sus derechos de soberanía en virtud del principio de haber heredado, luego de la independencia, los antiguos dominios coloniales de la corona española; del lado inglés, se invocó desde siempre el principio de la autodeterminación de los pueblos y el derecho, en este sentido, de los malvinenses de decidir sobre su propio destino.

narcisista que tienen los argentinos con tu territorio¹. Considerando en esta clave las condiciones que marcaron el proceso de origen y fundación del Estado argentino, no fue en efecto la lengua, la religión o el pasado los pilares que configuraron el suelo común en el que se asentó la identidad argentina sino que fue la tierra -como esencia inmutable- el estandarte erigido al cielo del espíritu nacional. Y, en este proceso, fue propio de dicha identidad el sentimiento de la permanente falta e incompletitud que la define buscando -siempre vanamente- consumir la plena y original unidad territorial perdida. Asimismo, la idea de un territorio desmembrado y desnaturalizado -por consecuencia de la acción imperialista de las grandes potencias coloniales- se entrelazó con la presentación de otro elemento constitutivo del nacionalismo argentino: el victimismo. Fue efectivamente a causa del “otro externo”, de la responsabilidad invariablemente ajena, que la Argentina concebida como todo homogéneo, como una realidad-esencia sin fisuras, se desvió de la realización de su auto-consagrado destino de grandeza. La pretensión entonces de la consumación de una unidad sustancial, donde el conflicto es visto como artificial y nocivo se articuló, finalmente, con la presentación de un nacionalismo que postuló la revelación de una autorreferencial y única verdad ante la cual sólo es posible identificar a “los enemigos del pueblo”. Teniendo en cuenta esta particular configuración, podemos observar cómo diferentes elementos del nacionalismo argentino fueron tanto desactivados como activados por parte de los gobiernos que se sucedieron desde la vuelta de la democracia en nuestro país.

Malvinización, desmalvinización y remalvinización

Desde su discurso inaugural en 1983, el presidente radical Raúl Alfonsín colocó a la imprescindible recuperación de las Islas Malvinas como una meta central del primer gobierno democrático luego de la larga noche dictatorial. Si su reconquista fue presentada entonces como un objetivo que permitiría poner fin a la vergonzosa política imperial del despojo territorial, la misma incorporó, luego del conflicto bélico, otro elemento: la necesidad de honrar también la memoria de los caídos en el campo de batalla. Se repitieron de esta manera, durante la década del ochenta, los reclamos frente al gobierno inglés y ante la comunidad internacional en la clave de siempre: la imprescindible repatriación de dichos territorios a su madre de origen. Como respuesta a esto, la férrea política británica delineada por su primer ministro Margaret Thatcher se mantuvo también en la misma línea: la negativa a tratar el tema de la soberanía y la propuesta, en cambio, de una agenda centrada en las relaciones económicas y culturales. Planteada la cuestión en estos términos la misma entró en un *impasse* hasta que, en el marco de la inédita crisis hiperinflacionaria de 1989, el ex presidente Carlos Menem consumó su rutilante llegada a la Casa Rosada.

Estableciendo una ruptura más con el gobierno precedente (es decir ya por fuera del campo estricto de la economía) la administración menemista constituyó desde el primer momento una agenda de política exterior orientada a la recomposición de las relaciones

¹ *Ibíd.*, pag.55

diplomáticas con la corona inglesa interrumpidas luego de la guerra. Se buscó delinear un curso de acción menos confrontativo y más cooperativo que fue presentado bajo la fórmula del “paraguas de soberanía” (política mediante la cual se propuso considerar ahora los derechos de ambos países en conflicto). En esta misma dirección, desde la llegada del canciller Guido Di Tella al mando del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, se instrumentó un claro giro en la política oficial, tendiente a la desmalvinización de la “causa” planteando, centralmente, que la negociación por el tema Malvinas debía incorporar también el deseo de los isleños. Por primera vez esta dimensión aparecía dentro de las prioridades de un gobierno argentino, y si bien en 1994 la inclusión de la cláusula transitoria en la reformada Constitución nacional (mediante la cual se ratificaron los derechos soberanos sobre las Malvinas) volvió a la tensionar los lazos entre Argentina e Inglaterra, la política de seducción instrumentada desde la cancillería hacia los malvinenses ambos países permitió que los mismos se descomprimieran y que se establecieran durante toda la década un número inédito de acuerdos comerciales¹. Éstos culminaron en 1999 con la histórica autorización que habilitó, luego de 17 años, el tránsito aéreo y de ciudadanos entre el continente y las Islas. No obstante esto, el inicio de administración conducida por De La Rúa, así como la gestión de transición presidida por Duhalde, volvieron a reconfigurar el conflicto exclusivamente en su clave territorial. Se preparó así entonces el escenario político para la remalvinización de la cuestión, operada a partir del discurso refundacional desde la cual el kirchnerismo buscó legitimar su inesperada llegada al poder en abril de 2003.

Afirmando su ruptura frente “a los nefastos años menemistas”, la presidencia de Kirchner incluyó la causa Malvinas como una de sus principales banderas en materia de política exterior. La lucha por su recuperación formó parte del dispositivo mediante el cual el gobierno buscó ganar consenso interno buscando unificar a todo el pueblo argentino en la defensa soberana de sus irrenunciables derechos territoriales. El diseño del proyecto nacional y popular encontró de este modo una de sus piezas fundamentales en las demandas de soberanía que el gobierno kirchnerista repitió sin pausa frente a diferentes auditorios internacionales. La presidencia de Cristina de Kirchner, inaugurada en octubre de 2007, siguió los pasos dados por su marido; y en el marco del 30° aniversario del fracasado intento bélico de recuperar las Islas, ya en el curso de su segundo mandato, el cruce público entre los máximos representantes del gobierno argentino y del inglés reinstaló dicha temática en el centro de la agenda política nacional.

David Cameron encendió la polémica a principios del año 2012 al acusar públicamente de colonialismo a la Argentina por sus constantes reclamos de soberanía sobre el territorio malvinense. Esto desató la inmediata reacción de toda la dirigencia política nacional, frente a la acusación del principal mandatario inglés, logrando articular en su defensa un sólido bloque de apoyo que se extendió incluso al plano regional. La escalada de

¹ La política del gobierno de Menem para las Islas estuvo sin embargo definida, como en otros dominios, por un número no menor de problemas tales como la improvisación, la sobreactuación y el cortoplacismo.

declaraciones cruzadas continuó durante los meses siguientes en un proceso donde las acusaciones del lado argentino, como respuesta a las acciones del gobierno inglés tendientes a la militarización del territorio, se tradujeron asimismo en decisiones concretas en plano legal dirigidas contra las empresas británicas que participaban de la explotación petrolera en dichos retirados paisajes. Al cumplirse los treinta años del inicio de la guerra de Malvinas, Cristina de Kirchner encabezó el principal acto público oficial destacando: “...No reclamamos otra cosa más que diálogo para discutir la soberanía respetando el interés de los isleños [...] Nadie puede creer que este pueblo argentino, que esta sociedad, no respeta a todos los hombres y mujeres que decidieron habitar las Islas...”¹. Meses después, en su discurso anual de la reunión del Comité de descolonización de la Naciones Unidas, y en el mes de septiembre, en el marco de la realización de la Asamblea general de la ONU, volvieron a escucharse los reclamos de respeto a la soberanía argentina sobre las Islas y el llamado constante al diálogo (en correspondencia con los dictámenes de esta institución internacional) entre la parte argentina y la administración inglesa. El principio de la soberanía territorial y el llamado a la negociación entre partes se perfilaron así entonces como líneas directrices que definieron -y definen por el momento- la política del gobierno kirchnerista en el tratamiento de este espinoso e irresuelto conflicto².

Palabras de cierre

La política encaminada por Cristina de Kirchner no ha permitido hasta hoy poder presentar avances concretos en términos de la solución del histórico dividendo que enfrenta desde hace siglos al gobierno inglés y al argentino. Las líneas de su política han buscado recolocar a la causa Malvinas como uno de los principios organizadores en el desarrollo del nuevo proyecto nacional, y para ello se han recuperado diferentes elementos (victimismo, unanimismo y territorialismo) constitutivos del “nacionalismo argentino” como un crónico problema de nuestra cultura política. Dos preguntas creemos se nos imponen en este sentido. Primero, ¿qué tipo de solución es posible para Malvinas? y segundo, ¿qué carácter debería asumir, desde nuestra perspectiva, el curso de un proyecto nacional como necesario horizonte de sentido para el futuro a corto y largo plazo de la Argentina?

Sin pretender agotar, en estas muy breves reflexiones, el abordaje de estas centrales cuestiones, afirmamos que el curso de una política sobre el tema de las Islas centrada en la apelación exclusiva de los derechos soberanos sobre estos territorios conduce a un

¹ Fragmentos extraídos de las declaraciones presidenciales publicadas en la edición del diario La Nación, 3/4/2012.

² A su vez, el argumento central de dicha administración contra la aplicación del principio de autodeterminación de los pueblos, invocado constantemente por las autoridades inglesas, es que “...de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas, el principio de autodeterminación debe aplicarse a un grupo étnico sobre su espacio de pertenencia y no sobre espacios ocupados ilegalmente por una población trasplantada...” (La Nación, 15/2/12).

callejón sin salida¹. Diferentes innovaciones en la posición que puede adoptar el Estado argentino son imprescindibles a los fines de poder lograr destronar los principios estructurantes de la causa Malvinas y avanzar en el establecimiento, no de una política del olvido, sino de la creación de *“otras formas de memoria que nos ayuden para llegar a otros futuros”*². Apelamos entonces a la decisión presidencial, en el ejercicio de su capacidad instituyente, para dar curso a la desarticulación de lugares comunes arraigados en nuestra sociedad, permitiéndonos pensar otras alternativas posibles y sin que esto suponga ser condenados al bando de los traidores el espíritu-esencia de la “causa nacional”. Concretamente, las fórmulas de la soberanía compartida, junto con una política de consideración explícita de la voluntad de los malvinenses, parecen ser cursos de acción aconsejables a los fines de poder lograr avances de peso. Esto permitirá, a su vez, un tratamiento diferente desmotando los tradicionales discursos movilizados por los diferentes gobiernos argentinos desde los cuales el tratamiento del problema Malvinas (en clave de la apelación a una suerte de nacionalismo patrioter) ha tenido como meta, en general, la pragmática composición de un consenso fácil en el seno de la población, antes que la efectiva atención de esta tan sensible cuestión. En sintonía con lo dicho, creemos asimismo que si bien los gobiernos kirchneristas buscaron -con acierto- reconstruir las bases de un proyecto nacional (que fue sistemáticamente pulverizado por el vendaval neoliberal de la década de los noventa) a partir de un sostenido -aunque no menos ambiguo- proceso de reconstrucción de la autoridad soberana del Estado argentino, los mismos han caído también en una posición, a nuestro entender, cuestionable. Nos referimos rápidamente a la movilización de un mensaje público desde el cual se buscó revitalizar un tipo de nacionalismo que postuló el obligado destino de grandeza de nuestro país (junto con su contracara: el victimismo) y su organización a partir de una lógica unanimista a partir de la cual se decreta quienes tienen el privilegio de ser los amigos fieles a la causa nacional y quienes, por el contrario, deben ser denostados por ser sus peores enemigos. La apelación a una identidad nacional que se reconozca en el respeto de la pluralidad y la diversidad (sin por ello atentar contra el suelo común que da forma, de manera siempre contingente, a nuestra comunidad de pertenencia) se nos revela como uno de los grandes desafíos políticos de nuestro tiempo.

¹ Esta posición encuentra entonces cierta sintonía con lo planteado por un conjunto de intelectuales en un documento publicado a mediados de febrero de este año. Para un acceso completo al mismo, ver <http://www.lanacion.com.ar/1450256-malvinas-intelectuales-dan-una-vision-alternativa>

² *Ibíd.*, pág. 28

El Salvador: ¿Los acuerdos de paz de 1992 normalizaron la inestabilidad política?

Kevin Parthenay

“Improvisación, desconcierto e incertidumbre: las tres constantes más visibles y sensibles de nuestra accidentada evolución a tientas”
David Escobar Galindo¹

El vigésimo aniversario de la firma de los acuerdos de paz implicó al aparato gubernamental y diplomático salvadoreño en un año de conmemoración sin precedentes². El proceso de finalización del conflicto frecuentemente se erige como modelo de democratización exitosa. ¿Qué balance puede hacerse al día de hoy? ¿Cuál ha sido la herencia que estos acuerdos de paz han legado a la sociedad salvadoreña?

Recuento del proceso de pacificación

El estallido de la revolución sandinista nicaragüense el 19 de julio de 1979 tuvo un efecto de contaminación que puede traducirse en la fórmula “si Nicaragua venció, El Salvador vencerá”³. Empero, si bien la emergencia del conflicto armado se inscribe en el contexto regional, no pueden dejarse de lado tres factores domésticos decisivos: las desigualdades socioeconómicas extremas; la toma de conciencia sobre las injusticias sociales; y la deslegitimación progresiva del sistema político oligárquico⁴. La presión internacional, especialmente de los Estados Unidos, contribuyó a arrastrar poco a poco al país a la guerra civil, oponiendo fuerzas de izquierda a la junta cívico-militar⁵. El conflicto se instaló durante una década. Produjo cerca de 75.000 muertes y 1,6 millones de refugiados⁶, acompañados de graves violaciones a los derechos humanos. La regionalización del conflicto centroamericano tuvo como efecto colocar el istmo en las agendas diplomáticas

¹ D. Escobar Galindo, “La Misión de Paz”, en R. Mayorga et. al., *El Salvador, de la Guerra Civil a la Paz Negociada*, El Salvador, Ministerio de las Relaciones Exteriores de El Salvador, 2011.

² En ocasión del año de conmemoración y del compromiso francés con el proceso de pacificación (principalmente a través de la declaración franco-mexicana de 1981), Sciences Po, el CERI y el OPALC tuvieron la oportunidad de organizar un coloquio internacional en enero de 2012 que contó con la participación de los signatarios de los acuerdos de paz y Álvaro de Soto, en aquel entonces Secretario General Adjunto de las Naciones Unidas

³ Fórmula propuesta por los partidarios de la revolución salvadoreña, principalmente el FMLN.

⁴ R. Mayorga “Los Orígenes de la Guerra Civil” en R. Mayorga et. al., *El Salvador, de la Guerra Civil a la Paz Negociada*, op. cit

⁵ O. Dabène, *La Région Amérique Latine. Interdépendance et Changement Politique*, Paris, Presses de Sciences Po, 1997, p.201

⁶ J. Dunkerley, *The Pacification of Central America*, Londres, Verso, 1994.

de las grandes potencias mundiales. El asesinato del arzobispo Oscar Ronulfo Romero en 1980 fue el detonador del conflicto¹. Desde 1981 a través de la declaración franco-mexicana del 28 de agosto, estos dos países reconocen al Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN¹⁰) como fuerza representativa. A pesar de los esfuerzos diplomáticos del gobierno de los Estados Unidos para solucionar el conflicto centroamericano, va a ser el plan de paz del 7 de agosto de 1987 propuesto por el presidente costarricense Oscar Arias el que se aplicó y encuadró el proceso de paz salvadoreño. Este plan, formulado en el marco del acuerdo Esquipulas II, preveía la consolidación democrática a través del refuerzo del diálogo nacional, el cese del fuego, la organización de elecciones libres, la eliminación de grupos insurgentes y fuerzas irregulares y la prohibición de utilizar territorio vecino para desestabilizar la región. En respuesta a la demanda formulada por los presidentes centroamericanos mediante la resolución 637 del 27 de julio de 1989, el entonces Secretario General de las Naciones Unidas, Javier Pérez de Cuellar, intervino como mediador, dando inicio al proceso de diálogo entre las fuerzas políticas salvadoreñas, para así finalizar el conflicto. En 1989, los dos frentes se encontraron en una situación de bloqueo sin precedentes. Tanto uno como el otro tomaron conciencia que no podrían superarlo militarmente. El asesinato de los seis curas jesuitas durante la ofensiva armada del FMLN el 16 de noviembre de 1989 “abrió la posibilidad de una negociación²”. En el transcurso del proceso de paz de octubre de 1989, el 16 de enero de 1992, fecha de la firma del Acuerdo de paz de Chapultepec, los partidos abordaron diversas cuestiones que amenazaron con el cierre de las negociaciones en reiteradas oportunidades. Entre estas cuestiones problemáticas puede mencionarse la espinosa cuestión de la distribución de tierras, aquella relativa a la reforma constitucional y especialmente al estatus de las fuerzas armadas, o aquella en relación a la reinserción del FMLN en la sociedad civil. Estos nudos gordianos fueron finalmente desenmarañados en el transcurso de múltiples negociaciones formales e informales y por medio de acuerdos jurídicos internacionales:

- Acuerdos de Ginebra, 1990: poner fin al conflicto armado e impulsar la democratización del país.
- Acuerdos de Caracas, 1990: acuerdo político por el cese de los enfrentamientos armados y todo acto que viole los derechos de la población civil.
- Acuerdos de San José sobre los derechos humanos, 1990: respeta y garantiza los derechos humanos.
- Acuerdos de México, 1991: reforma constitucional y acuerdo político.
- Acuerdos de Nueva York, 1991: condiciones y garantías que aseguran la puesta en marcha de los acuerdos políticos.

¹ J. Villalobos “Ni vainqueurs ni vaincus: la paix au Salvador”, *Critique Internationale* No.5, Otoño de 1999, pp.139-153.

² *Ibid.*, p.141.

- Acuerdos de Nueva York I, 1992: finalización de la estructura militar del FMLN y reincorporación de sus miembros a la vida civil, cese de los enfrentamientos armados.
- Acuerdos de Nueva York II, 1992: establecimiento del calendario de ejecución de los acuerdos políticos.
- Acuerdos de paz de Chapultepec, 1992: fin del conflicto armado salvadoreño.

De este modo, la pacificación de El Salvador se explica no sólo por el éxito en la negociación entre las fuerzas en conflicto, con la ayuda de las Naciones Unidas, sino que también es resultado de un lento proceso de desmembramiento interno de las guerrillas y de declive ideológico¹.

Las consecuencias de los acuerdos de paz

Pese a la mencionada ejemplaridad del proceso de paz salvadoreño, es necesario presentar algunos matices. La transición democrática que acompañó al proceso de pacificación salvadoreño da cuenta aún de la falta de “cicatrización de las fracturas sociopolíticas internas”². El hecho de que la dimensión económica se haya dejado de lado en el proceso de pacificación explica la persistencia de fuertes desigualdades en la sociedad salvadoreña³, así como constituyó una de las principales causas del estallido del conflicto en 1980. Transcurridos diez años de democracia el coeficiente de Gini⁴ muestra que las desigualdades sociales permanecen inmutables (53,97 en 1991, 53,6 en 2001 y 48,3 en 2009⁵). La sociedad salvadoreña no se benefició de manera equitativa de la apertura económica internacional permitida por la pacificación a principios de los '90. Hoy en día, estas desigualdades explican en gran parte los niveles record de criminalidad que conoce el país. La tasa de homicidio aumentó en 7 puntos entre 2000 y 2008 (con un pico de +20 puntos en 2005).⁶

A nivel político, la estabilidad democrática es aún ilusoria. Si bien los acuerdos de paz permitieron normalizar la escena política salvadoreña al despolitizar las fuerzas armadas y desarmando e integrando al FMLN a la sociedad civil; esta “normalización”⁷ sólo se

¹ B. Moallic, “La question des réfugiés dans les accords de paix salvadoriens: un révélateur de la ‘fuite en avant’ des guérillas”, presentación en el Coloquio “Les accords de paix au Salvador: 20 ans après”, Paris, CERI, Enero de 2011.

² PNUD, *El Salvador: entre la demanda y la gestión del cambio. Escenario de gobernabilidad 2010-2014*, El Salvador, 2011.

³ D. Castañeda “¿Qué nos enseña el proceso de El Salvador sobre la construcción de la paz? Una perspectiva colombiana” presentación en el Coloquio “Les accords de paix au Salvador: 20 ans après”, Paris, CERI, Enero de 2011.

⁴ El coeficiente de Gini es un indicador del grado de desigualdad en la distribución del ingreso en una sociedad dada. Su escala es de 0 a 100, donde 0 significa igualdad perfecta de renta y 100 una desigualdad total.

⁵ World Bank Database: <http://data.worldbank.org/data-catalog> (consultado el 12/10/2012).

⁶ PNUD, *Informe para el Desarrollo Humano para América Central, El Salvador 2009-2010*, San Salvador, 2010.

⁷ Término empleado por D. Escobar Galindo, signatario de los acuerdos de paz por parte del gobierno salvadoreño. Poeta reconocido internacionalmente y rector de la Universidad José Matías Delgado (San

materializó con la histórica alternancia política de 2009, que tuvo al presidente Funes, representante del FMLN, como vencedor. En conclusión, pese a esta alternancia y a elecciones regulares relativamente transparentes, el estado de las desigualdades sociales, políticas y económicas no brindan testimonio de una sociedad verdaderamente democrática. Asimismo, El Salvador representa la polarización política más fuerte del continente latinoamericano¹. La morfología del sistema de partidos salvadoreño se caracteriza por una intensa polarización entre los dos partidos principales (el FMLN a la izquierda y la Alianza Republicana Nacionalista, ARENA, a la derecha), por su multipartidismo y por una oferta partidaria fuertemente inestable², que construye y destruye efímeras coaliciones legislativas. Las relaciones FMLN/ARENA son marcadamente conflictivas. De hecho, la alternancia gubernamental que se da tras los 20 años de gobiernos de derecha (ARENA) en un contexto de estabilidad democrática observada por las organizaciones internacionales³, prueba a fin de cuentas ser frágil como lo ejemplifica la crisis institucional, sin precedentes desde la redemocratización, que ha atravesado el país durante el verano 2012. La persistencia de la fractura social, la inestabilidad política e institucional sumadas a las debilidades de la gobernabilidad democrática⁴ son indisociables en la explicación de la fuerte demanda de cambio político y social que ha emergido en el seno de la sociedad salvadoreña, a pesar de la histórica alternancia presidencial de 2009.

Por otra parte, la pacificación mediante el derecho y los acuerdos políticos no reemplaza los lentos procesos de reconciliación, justicia y perdón⁵. En 1999, Joaquín Villalobos⁶ identificó cuatro factores que según él impedían una verdadera reconciliación en El Salvador: a) un desequilibrio en materia de responsabilidades; b) unas recomendaciones que atentaban contra la legalidad; c) la falta de reconocimiento del valor de la confesión espontánea; d) la ausencia del perdón como mecanismo de reconciliación. Sobre estas bases, no pudo realizarse una “catarsis de la sociedad” y esto explica el resurgimiento en el debate público contemporáneo de la cuestión de la amnistía de las fuerzas armadas⁷, y

Salvador, El Salvador). Entrevista realizada en ocasión del Coloquio “Les accords de paix au Salvador: 20 ans après”, Paris, CERI, Enero de 2011.

¹ A. Artigas, *Gobernabilidad y democracia en El Salvador*, San Salvador, UCA Editores, 2007, p.97.

² *Ibid.*, p.99.

³ PNUD, *El Salvador: entre la demanda y la gestión del cambio...* op.cit.

⁴ *Ibid.*; A. Artigas, *Gobernabilidad y democracia en El Salvador*, op.cit.

⁵ El 20 de marzo de 1993 se adoptó una amnistía general, día de la publicación del informe de la Comisión de Verdad. Este informe está disponible en: www.derechoshumanos.net/lesahumanidad/informes/elsalvador/informe-de-la-locura-a-la-esperanza.htm (consultado el 6/11/2012)

⁶ Joaquín Villalobos es un político salvadoreño que fue parte del conflicto armado en tanto ex-comandante del FMLN. Hoy en día es profesor en la Universidad de Oxford y fundador de la Armada revolucionaria del pueblo. J. Villalobos “Ni vainqueurs ni vaincus: la paix au Salvador”, op.cit.

⁷ V. Flores García, “Caso Jesuitas está fuera de Amnistía”, *Contrapunto*, 11 de agosto de 2011 (www.contrapunto.com.sv/cparchivo/politica-nacionales/caso-jesuitas-esta-fuera-de-amnistia, consultado el 28/8/2012)

la expresión simbólica de “perdón del Estado” por parte del presidente Funes el 16 de enero de 2012¹.

“Ni perdedores, ni vencidos”, “normalización de la vida política” y “pacificación exitosa” son las palabras claves que caracterizan la resolución de la crisis salvadoreña. Sin poner en cuestión la tarea histórica de los pacificadores, que lograron dar término al conflicto armado, es innegable constatar empero que el proceso de resolución del conflicto ha limitado las capacidades de consolidación futura del carácter democrático del régimen político. El régimen salvadoreño “elitista-competitivo²” descansa sobre estructuras de gobernabilidad débiles. De hecho, los acuerdos de paz han institucionalizado una “democracia impuesta” con bases frágiles (polarización extrema y la ausencia/olvido de la dimensión económica en la pacificación). El concepto de “democracia impuesta”, acuñado por David Garibay, expresa la promoción democrática por parte de actores externos. No obstante, la intervención de los Estados Unidos y las Naciones Unidas se concentró principalmente en la legitimación de los nuevos regímenes democráticos a través del único “estandarte” de elecciones en términos regulares. Pero esta democracia procedimental no abrió la vía hacia el cambio de régimen. En efecto, “los gobiernos de turno hicieron todo para que estas elecciones no puedan considerarse como ‘fundacionales’, ningún referéndum o consulta excepcional van a constituir la traducción simbólica del cambio”³. Hoy en día, este “régimen híbrido⁴” está expuesto a problemas que desafían la consolidación de la “democracia liberal”: el deterioro de la situación socioeconómica, desigualdades sociales y territoriales, creciente desafección respecto a la participación política y aumento de la vulnerabilidad frente a las presiones externas. De este modo, el régimen se revela susceptible a la reactivación de múltiples frentes de conflictividad.

Crisis política y consolidación democrática

Las ramificaciones internas y externas de la crisis institucional del verano 2012 reflejan esta normalización democrática inconclusa. La tensión en las relaciones entre el poder ejecutivo y judicial respecto a la independencia de la Corte Suprema así como la batalla entre el legislativo y el judicial respecto a los procedimientos de nominación de los magistrados se inscriben en un telón de fondo caracterizado por los oscuros manejos y utilización de las arcas públicas por parte del ex-presidente Antonio Saca, que constituye parte de los factores explicativos domésticos de la crisis salvadoreña. Por lo que se refiere a las ramificaciones externas, la cuestión de la competencia de intervención de la Corte

¹ “Funes pide perdón por masacre El Mozote y anuncia medidas de reparación”, *La Prensa Gráfica*, 16 de enero de 2012 (www.laprensagrafica.com/el-salvador/politica/243467funes-pide-perdón-por-masacre-el-mozote-y-anuncia-medidas-de-reparación.htm), consultado el 28/8/2012).

² A. Artigas, *Gobernabilidad y democracia en El Salvador*, op.cit., p.20.

³ D. Garibay “La démocratie prescrit par les autres: l’Amérique centrale ou les élections à tout prix”, *Critique Internationale*, No. 24, Verano 2004, p.130.

⁴ T. L. Karl “The Hybrid Regimes of Central America”, *The Journal of Democracy*, Vol. 6, No. 3, 1995, pp.72-86.

Centroamericana de Justicia (CCJ) en la crisis salvadoreña, la presión impuesta por las denuncias de atentados contra el Estado de derecho¹ por parte de organismos internacionales, así como la pérdida de la masiva ayuda internacional proveniente de Estados Unidos² (programa FOMILENIO II³), se añaden a los factores internos.

Si esta crisis constituye un perjuicio en el reposicionamiento internacional del país como lo había promovido el Presidente Mauricio Funes, contribuyó a despertar viejos demonios del conflicto. David Escobar Galindo⁴ explica en un brillante ensayo, que precedentemente al conflicto, El Salvador sufría de la carencia de una perspectiva a futuro, de pluralismo político, de conciencia nacional y de la voluntad de integración nacional. ¿Qué se puede decir sobre el periodo contemporáneo? Las desigualdades masivas, la violencia endémica, la polarización extrema y la inestabilidad político-institucional convergen al momento de argumentar que la democracia salvadoreña aún hoy es frágil.

¹ “Naciones Unidas llama a instituciones del Estado salvadoreño a mantener el Estado de Derecho”, comunicado de prensa del PNUD, 14 de julio de 2012 (www.pnud.org/sv/2007/content/view/1362/168/ consultado el 12/10/2012); “Ante situación en El Salvador, CIDH destaca importancia del principio de independencia del Poder Judicial”, Comunicado de prensa de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, 16 de julio de 2012 (www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2012/088.asp, consultado el 12/10/2012)

² “El canciller salvadoreño descarta que la crisis interna afecte la ayuda de EE.UU”, *La Jornada*, 18 de julio de 2012 (http://noticias.lajornada.ca/32_america/1670758_el-canciller-salvadoreno-descarta-que-la-crisis-interna-afecte-la-ayuda-de-ee-uu.htm, consultado el 28/08/2012).

³ Para más información ver el sitio web del programa: www.mca.gov.sv/ (consultado el 12/10/2012)

⁴ D. Escobar Galindo “La Misión de Paz”, op.cit.

Los veinte años del “autogolpe” de Fujimori: el surgimiento del “fujimorismo”

Gustavo Pastor

El « *autogolpe* » del 5 de abril de 1992 constituye sin duda uno de los eventos políticos más importantes de la historia contemporánea peruana. En efecto, las medidas tomadas por el Presidente Fujimori durante sus dos primeros años de gobierno (1990-2000) tendrán consecuencias permanentes en las estructuras económicas y políticas del país. Recordemos, brevemente, los principales acontecimientos que condujeron al *autogolpe de Estado*. En julio de 1990, el gobierno de Alan García se terminaba en un considerable caos económico y social ocasionado por una mala gestión de la crisis de la deuda. Así, en 1989, la economía peruana se había contractado de -11,9 % del PIB, la inflación había aumentado en 2775,3 % y la capacidad de consumo se había reducido en 36 %. La guerrilla de Sendero Luminoso, por su parte, había ganado terreno. En 1989, Sendero Luminoso había perpetrado 3,149 ataques, ocasionado 2,878 muertos y se había convertido en una amenaza real para la continuidad política del orden constitucional peruano. Es en este contexto socio-económico bastante catastrófico que las elecciones presidenciales y parlamentarias de 1990 se desarrollarán. Nada permitía sin embargo anticipar el “tsunami” político que se preparaba subterráneamente. El sistema político peruano parecía designar naturalmente al candidato del Frente Democrático, “FREDEMO”, Mario Vargas Llosa, como el sucesor del Presidente García. El prestigioso escritor contaba, en efecto, con el apoyo de toda la clase dirigente peruana (cuadros políticos, grupos económicos, medias, Iglesia, etc.). Frente a un sistema de partidos políticos bastante deslegitimado, un pequeño partido político, “Cambio 90”, va surgir presentando la candidatura de un universitario de origen japonés, Alberto Fujimori, quien era totalmente desconocido hasta ese momento por la clase política peruana. Su imagen de hombre cercano al pueblo y su mensaje - “honestidad, tecnología y trabajo” – van a marcar profundamente el inconsciente de los electores peruanos que lo llevarán en sólo semanas a la presidencia de la República.

Desprovisto al mismo tiempo del apoyo de un partido político implantado de larga data, de una mayoría en el Parlamento y de un plan de gobierno operacional, el nuevo presidente deberá improvisar y revenir sobre algunas promesas electorales. En efecto, Fujimori se había comprometido durante la campaña a no aplicar el programa económico radical propuesto por Vargas Llosa, compromiso político que le había valido el apoyo decisivo de la izquierda y del centro izquierda. Una vez en el poder, Fujimori, bajo la influencia de gobiernos extranjeros, de organizaciones internacionales y de consejeros

peruanos y extranjeros, hará prueba de pragmatismo tomando a su cuenta las reformas económicas neoliberales del FREDEMO. Otro elemento importante de las primeras horas del « régimen Fujimori » será la formación de una alianza política entre el poder ejecutivo, la alta dirección de las fuerzas armadas y un equipo de profesionales independientes¹. Esta coalición de poderes se proponía poner en práctica un proyecto político a largo plazo que debía asegurar el desarrollo, la modernización y la pacificación del país. Este régimen civico-militar, poco interesado en el Estado de derecho y las instituciones políticas peruanas, se le conoce como « fujimorismo »².

La economía, Sendero Luminoso y el Autogolpe

El suceso del Presidente Fujimori dependía principalmente de dos factores: su capacidad a relanzar la economía y a contener la progresión militar de Sendero Luminoso. En el plano económico, el nuevo presidente se apoyará en un equipo de tecnócratas peruanos y extranjeros para aplicar un programa draconiano de estabilización económica (1990-1991). Estas reformas radicales buscaban cambiar el modelo económico hacia una industrialización por sustitución de exportaciones, abrir el mercado interior y liberalizar el comercio. El gobierno peruano en seguida firma acuerdos con el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Club de París y otros bancos privados para comenzar a pagar su deuda externa y acceder a nuevos créditos, logrando así reinsertarse en el mercado internacional de capitales. A fin de honrar sus compromisos, el gobierno debía retomar el control de sus finanzas públicas y llenar rápidamente las arcas del Estado. Las recetas fiscales estando excesivamente bajas (solamente 4,9 % del PIB en 1991), el gobierno crea, para aumentar la presión tributaria, la Súper Intendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT)³. Entre las otras medidas radicales que se aplicaron para alimentar las arcas del Estado destacan: la privatización de las principales empresas del Estado, la reducción a la mitad de los funcionarios de la administración pública, el rigor en los gastos estatales, la desregulación del mercado de trabajo, la fuerte devaluación de la moneda, la supresión de las subvenciones, etc⁴. De otra parte, el Estado buscó atraer las inversiones y los capitales extranjeros suprimiendo todos los controles en los mercados de cambio y de capitales y al mismo tiempo aumentando la tasa de interés del país. El programa de estabilización económica encontró un rápido suceso, debido principalmente a que el gobierno logró demostrar una gran determinación política y supo rodearse de profesionales competentes para aplicar las nuevas orientaciones económicas.

¹ Este grupo de profesionales independientes (compuesto principalmente de economistas) era muy cercano a los principales grupos empresariales peruanos, a las organizaciones patronales y a las instituciones financieras internacionales.

² J. Cotler, R. Grompone, *El Fujimorismo: ascenso y caída de un régimen autoritario*, Lima, IEP, 2000.

³ La SUNAT es un organismo estatal independiente que tenía como misión replantear enteramente el sistema de recaudación de impuestos.

⁴ B. Revesz, « *Pérou: érosion des institutions et incertitudes économiques* », en G. Couffignal (dir.), *Amérique Latine 2000*, Paris, La documentation française, 2000.

En la guerra contra Sendero Luminoso, el nuevo gobierno va apoyarse en el alto mando de las fuerzas armadas y en el servicio de inteligencia. Desde 1991, el poder ejecutivo intenta hacer votar numerosos proyectos de ley destinados a combatir frontalmente los « grupos terroristas ». No obstante que el Parlamento se había pronunciado mayoritariamente en favor de las reformas económicas, se muestra mucho menos cooperativo con el Ejecutivo en materia de seguridad interior. A comienzos del año 1992, el conflicto estalla cuando el Parlamento declara su intención de revisar los 20 decretos de urgencia emitidos por el ejecutivo en materia de pacificación y defensa nacional. La mayoría de parlamentarios consideraban en efecto que esos decretos conferían demasiadas prerrogativas a los militares, constituyendo por lo tanto un riesgo para el respeto de los derechos humanos, y, que en conclusión, estos buscaban redefinir el equilibrio de poderes entre las fuerzas armadas y las autoridades civiles en las zonas amenazadas por Sendero Luminoso. Según Degregori y Rivera, la incapacidad del presidente a deshacerse de la alianza política pactada con las fuerzas armadas en el marco de la lucha antiterrorista explicaría su decisión de disolver el Parlamento¹. Unas horas antes del voto de la Asamblea sobre la revisión de estos decretos, Fujimori aparecerá en la televisión para anunciar la disolución de Parlamento, la suspensión de la constitución, la intervención de los gobiernos locales y del poder judicial, así como la composición inmediata de un « nuevo gobierno de urgencia y de reconstrucción nacional ». Según el presidente, todas estas medidas estaban destinadas a solucionar los graves problemas que enfrentaba el país, evitando la obstrucción sistemática de los otros poderes del Estado (juzgados de corruptos e ineficaces).

El *autogolpe* fue declarado la noche el 5 de abril de 1992 con el apoyo de las fuerzas armadas y de la policía que salieron inmediatamente a las calles para aplicar el estado de urgencia y asignar a domicilio a un cierto número de hombres políticos, periodistas y líderes de opinión. Lo más sorprendente fue el apoyo de la población a las medidas excepcionales tomadas por el gobierno: en efecto, según todas las encuestas, aproximadamente 80 % de peruanos se declaraban favorables a la decisión del Presidente. Toda la clase política, tomada por sorpresa, se mostró totalmente incapaz de impedir la ruptura del orden democrático. El autogolpe se acompañaba además de una serie de decretos presidenciales que destituían los jueces independientes y daban a las fuerzas armadas el control total de la lucha contra el terrorismo y el tráfico de drogas. Aclamado al interior del país, el autogolpe de Fujimori lo era bastante menos en el exterior; donde la comunidad internacional y los organismos multilaterales reprobaban la ruptura del orden democrático. La multiplicación progresiva de presiones económicas venidas del exterior contra el gobierno obligará a Alberto Fujimori a restablecer el orden democrático convocando nuevas elecciones parlamentarias.

Las consecuencias políticas del Autogolpe y del Fujimorismo

¹ C. I. Degregori, C. Rivera, *Perú 1980-1993: Fuerzas armadas, subversión y democracia*, Documento de trabajo, Documentos de Política n°5, Lima, IEP, Julio 1993.

Las consecuencias políticas del *autogolpe* son considerables. Las elecciones fueron organizadas en noviembre 1992 para consagrar una nueva forma de poder legislativo: el antiguo Parlamento – dos cámaras (diputados y senadores) y 240 representantes – fue remplazado por un Congreso único de 120 miembros. Este fue encargado en seguida de redactar una nueva Constitución que integrará las nuevas reglas de juego dictadas por el *fujimorismo* en materia económica y de seguridad interior. Los partidos políticos tradicionales buscando deslegitimar el *autogolpe de Fujimori* se abstuvieron (en su mayoría) de participar en las elecciones para el nuevo Congreso, sin embargo el único resultado de esta acción fue garantizar la obtención de una mayoría en el poder legislativo al partido del presidente. Entre los principales cambios políticos introducidos en la Constitución de 1993, podemos mencionar la reelección presidencial, la revisión de las formas de escrutinio, la redefinición de la representación política según las diferentes regiones del país, la interrupción del proceso de descentralización administrativa, el endurecimiento de las penas ligadas al delito de terrorismo, la redefinición del rol económico el Estado, entre otros. La Constitución fue en seguida ratificada por un referéndum presentado a la población como una suerte de validación de los buenos resultados del gobierno Fujimori en materia económica y en pacificación¹.

La obstinación del « régimen » por mantenerse en el poder varios quinquenios sucesivos se revela *in fine* bastante nefasto para el país, y eso, a varios títulos. Primero que nada, el ejecutivo se acostumbró a utilizar los recursos y los servicios del Estado para servir sus propios intereses en detrimento del interés público. Los programas sociales, enfocados hacia las poblaciones más vulnerables, fueron claramente utilizados para constituir una clientela electoral solida y fiel al Presidente Fujimori. “El chino”, llamado así por sus orígenes asiáticos, recorría todo el país inaugurando obras públicas y distribuyendo alimentos, medicamentos, computadoras en las escuelas, tractores en el campo, etc. Más tarde, el régimen no duda en utilizar los servicios de inteligencia, el poder judicial y la administración tributaria para perseguir a los opositores. En seguida, la extrema personalización del poder deseada por el Presidente Fujimori y su empresa de deslegitimación de todas las otras instituciones políticas del país costaron muy caro a la joven democracia peruana que vio su sistema de partidos políticos desplomarse². A partir de este momento, los candidatos independientes serán percibidos por los electores como los más aptos a aportar soluciones eficaces a los problemas del país. En fin, la desprofesionalización y la corrupción de todos los poderes del Estado van a consolidar una forma de « democracia degradada » que manchó durablemente la imagen del Estado

¹ El gobierno va lograr capturar a Abimael Guzmán y la alta dirección de Sendero Luminoso en septiembre 1992, y logrará negociar un acuerdo de paz en octubre 1993. La economía peruana va experimentar por su parte una neta mejoría con un crecimiento del PIB que culminará con 11,9 % en 1994. El “sí” al referéndum se impondrá no obstante de forma ajustada (52,7 %) gracias al voto de Lima. Las provincias, por su parte, vieron con malos ojos la interrupción del proceso de descentralización.

² Sobre este tema, consultar los libros de M. Tanaka, *Los espejismos de la democracia: el colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995*, Lima, IEP, 1998, y N. Lynch, *Una tragedia sin héroes. La derrota de los partidos y el origen de los independientes. Perú, 1980-1992*, Lima, UNMSM, 1999.

peruano cuya eficacia y legitimidad son todavía sospechosas en los ojos de los ciudadanos¹. Finalmente, el modelo autoritario de Fujimori estalló bajo la presión de sus propias contradicciones en 2001. En efecto, si el autoritarismo del sistema Fujimorista había resultado muy útil para retomar el control de la economía y pacificar el país, este sin embargo no permitía la aplicación de las reformas de “segunda generación” que estaban enfocadas a luchar contra la corrupción en el Estado y a aumentar sus capacidades administrativas. El presidente Fujimori y sus principales socios políticos acabaron en prisión, pero la voluntad de instaurar un régimen autoritario de *mano dura*, con el concurso de civiles, persiste todavía en una minoría del alto mando de las fuerzas armadas y en un sector nada despreciable de la población peruana que está siempre dispuesta a apoyar este tipo de iniciativas. Hoy, el Presidente Humala, de formación militar, parece preferir el orden democrático al orden autoritario. Sin embargo, la presencia de algunos militares en el gobierno, la reaparición de la amenaza securitaria de Sendero Luminoso y el aislamiento progresivo del presidente permiten encontrar algunas similitudes con los primeros años de la era Fujimori. Sólo queda esperar que el Presidente Humala no cambie de rumbo!

¹ Ver O. Dabène, *Amérique latine, la démocratie dégradée*, Bruxelles, Editions complexe, 1997.

TERCERA PARTE

AMERICA LATINA EN LAS URNAS

Elecciones en República Dominicana: la democracia fragilizada

Camila Minerva Rodríguez

En el año 2012 numerosos procesos electorales han tenido lugar alrededor del mundo: desde Francia hasta los Estados Unidos, desde México a Venezuela. El 20 de mayo le tocó el turno a la República Dominicana. Danilo Medina, candidato del gobernante Partido de la Liberación Dominicana (PLD) ganó las elecciones en la primera vuelta con el 51,24% de los votos contra Hipólito Mejía, candidato del Partido Revolucionario Dominicano (PRD). Así comienza un tercer mandato consecutivo del PLD tras las dos victorias previas del ex presidente Leonel Fernández en el 2004 y el 2008.

El anuncio oficial de sus candidaturas el año pasado dejó una sensación de “dèjà vu”: Danilo Medina e Hipólito Mejía ya habían competido para la presidencia en el año 2000, al final del primer período de Leonel Fernández como gobernante. En ese momento, las encuestas habían favorecido al candidato del PRD quien fue declarado ganador de las elecciones en la primera vuelta, con el 49,84% de los votos, tras Medina declinar su participación en la segunda.

Este año los resultados fueron diferentes. Medina contó con el apoyo del presidente Fernández y de todos los órganos de gobierno. Durante todo el proceso abundaron las quejas sobre el mal uso de fondos públicos y denuncias de abusos de la policía contra las manifestaciones de la oposición, que fueron incluso mencionadas en el informe de la Observación Electoral de la Organización de Estados Americanos (OEA). Una muestra de la vulnerabilidad y de la falta de imparcialidad del pasado proceso electoral dominicano puede verse en la escasa actividad del Congreso para facilitar la participación activa de los legisladores en la campaña así como en las dificultades del Tribunal Electoral para hacer respetar las reglas del juego. Por último, en el informe de los resultados que presentó el centro de observación electoral Participación Ciudadana la noche del 20 de mayo, se consignan numerosos casos de fraude y de abusos de poder.

La fragilidad de la democracia dominicana y la inexistencia de un Estado de Derecho quedaron nuevamente evidenciadas por las elecciones, que fueron reveladoras de una profunda crisis institucional marcada por una fuerte dependencia de todos los poderes del Estado frente al Ejecutivo.

Una campaña sesgada

La campaña, que se prolongó por más de un año, pareció arrasar con todo control institucional. Aunque en la Constitución y en la Ley Electoral de 1997 se establecen las normas de tiempo, financiamiento y promoción de las candidaturas, ninguno de los dos

grandes partidos las respetaron. El abuso más flagrante fue probablemente el dispendio de los fondos públicos durante toda la campaña. Y no sólo se trató del financiamiento estatal de la campaña, sino de la participación activa, con recursos públicos, de todos los funcionarios del Estado dominicano. Este involucramiento alcanzó niveles de paroxismo con la participación directa del presidente Fernández en apoyo al candidato de su partido. Con una gorra morada del PLD y mostrando imágenes de Medina, presidió numerosas caravanas por todo el país, organizadas a menudo en días laborables y en las que participaban cientos de funcionarios utilizando vehículos oficiales con gasolina pagada por el Estado. Incluso algunos helicópteros contratados y pagados con dinero público, fueron adornados con los símbolos peledéistas, sin contar con la utilización directa en la campaña de programas estatales de asistencia social como el del "Plan Social de la Presidencia" o como los "Comedores Económicos" cuyo número de raciones aumentó considerablemente a medida que se acercaban las elecciones.

La dirección de la campaña de Danilo Medina estuvo dirigida por miembros de su partido que ocupan cargos en la administración pública. El jefe principal de campaña, por ejemplo, no era otro que el Ministro de Turismo quien no renunció en ningún momento a su cargo. Lo mismo ocurrió en el Congreso. Sus presidentes, miembros del Comité Político del PLD, convocaban a sesionar una vez por semana para facilitar la participación de sus colegas en las frecuentes manifestaciones proselitistas. Todo ello sin dejar de percibir sus salarios. Si bien esa decisión también beneficiaba a los otros partidos, favorecía más al PLD que tiene mayoría en el Congreso.

Otro caso emblemático que ilustra la confusión entre Estado y campaña electoral puede apreciarse en el hecho de que Margarita Cedeño, esposa de Leonel Fernández y candidata a la vicepresidencia con Danilo Medina, lanzó su carrera política a partir de su condición de primera dama. Su oficina contó para el 2012 con un presupuesto de 700 millones de pesos dominicanos (unos catorce millones de euros), equivalente al presupuesto del Ministerio de la Juventud y de la Administración Pública juntos. Todo ello concentrado en programas de ayuda y solidaridad social en los barrios más pobres. El papel del despacho de la primera dama ha sido muy criticado por invadir la jurisdicción de otros organismos del Estado a través, por ejemplo, de la prestación de asistencia educativa o sanitaria prevista en los presupuestos de los respectivos ministerios. Durante la campaña, las críticas se multiplicaron. A medida que avanzaba la campaña, la candidata aparecía cada vez con mayor frecuencia ofreciendo regalos y subvenciones financiados por el presupuesto nacional a las poblaciones más desfavorecidas - que constituyen la mayoría del electorado. A pesar de que se demandó, su renuncia del cargo después de que se anunciara su escogencia como candidata nunca tuvo lugar. Se hace difícil, por tanto, separar su papel como primera dama de su papel en la campaña.

Por último, el gasto público en publicidad para la campaña también proporcionó una ventaja a Danilo Medina. Los estudios de seguimiento del gasto en diversos medios de comunicación dominicanos muestran un fuerte sesgo a favor del candidato del PLD. Solo

en enero, el gasto en medios de comunicación para la campaña representó un 69,72%¹, porcentaje que no varió mucho durante el resto de la campaña.

La competencia desleal y el despilfarro de los fondos públicos utilizados por el gobierno en su participación activa en las elecciones ha traído como consecuencia para el país un fuerte aumento en el déficit fiscal. Los informes de la Observación Electoral de Participación Ciudadana calculaban este déficit entre 45,000 y 48,000 millones de pesos dominicanos (750 millones de euros), una cifra que ahora casi se cuadruplicó en los informes oficiales del nuevo gobierno.²

Sin embargo, los desvíos en los gastos o los abusos electorales durante la campaña no se limitaron sólo al partido de gobierno. El informe de la OEA destaca la disparidad que se da en el financiamiento público a los dos grandes partidos - que representa el 80% de los beneficios públicos - y a los otros partidos. La falta de respeto a las reglas electorales también estuvo presente en la campaña del candidato del PRD Hipólito Mejía, aunque éste no contara con toda la ayuda estatal. De nuevo aquí se evidencia la dificultad de las instituciones electorales en hacer cumplir las reglas del juego.

Las fallas institucionales

La regulación del proceso electoral es responsabilidad de la Junta Central Electoral (JCE). De acuerdo con el artículo 212 de la Constitución dominicana tiene la función de garantizar la transparencia y equidad del proceso y tiene la capacidad de "reglamentar los tiempos y los límites de gastos de la campaña, así como el acceso equitativo a los medios de comunicación"

El desequilibrio en el acceso a los medios de comunicación a favor del partido de gobierno -que fue denunciado en numerosas ocasiones pero que la JCE nunca reguló- pone sobre el tapete la cuestión de la dependencia del gobierno de esta instancia. Los jueces de la JCE son designados por el Senado para un período de cuatro años con posibilidad de ser reelegidos. Sin embargo, el Senado está dominado de manera absoluta por el PLD con 31 senadores de 32. Es decir, el PRD, que obtuvo la mayoría de votos en las elecciones parlamentarias de 2010, no tiene ningún senador. El mandato legislativo fue extendido 4 a 6 años, para el período 2010-2016, lo que trae como resultado que la autonomía de los jueces de la JCE no esté garantizada: su posición y posible reelección depende enteramente de la voluntad política del PLD. Esta falta de autonomía ayuda a explicar la renuencia de la JCE en jugar su papel de árbitro y en dejar pasar, e incluso proteger, los abusos que favorecieron al PLD.

Es así como los recursos de la JCE fueron utilizados para neutralizar la observación electoral y así ocultar muchos de los abusos que ocurrieron, incluyendo las compras de cédulas de identidad o de votos. Por un lado se obstaculizó la observación de Participación

¹ Cuarto Informe de Observación Electoral. 5 de marzo de 2012. Participación Ciudadana. Santo Domingo, RD.

² "Finalmente, Gobierno revela monto del déficit: asciende a 178 mil millones de pesos". *Periódico Hoy*, 4 de octubre de 2012. Santo Domingo, R.D.

Ciudadana, sobre todo en cuanto a dificultar su acreditación y por otro, se acogió con fiestas y conciertos a los observadores internacionales, obsequiándoles una “Tableta” electrónica - lo cual atenta contra su imparcialidad - por no hablar del despilfarro que ello conlleva, más aún tratándose de un país en vías de desarrollo. Estas fueron, así mismo, una de las elecciones más costosas de las celebradas en América Latina y superaron en 783 millones de pesos (5 millones de euros)¹ el presupuesto aprobado.

La falta de autonomía de las instituciones del Estado frente al Ejecutivo no se limita a la JCE. Lo mismo ocurre con el Tribunal Superior Electoral (TSE), competente para decidir sobre lo contencioso electoral y las disputas entre los partidos y agrupaciones políticas. El papel del TSE fue objeto de críticas a raíz de su posición en el caso de la tercera fuerza política del país, el Partido Reformista Social Cristiano. En su Asamblea General el PRSC había establecido que participarían en las elecciones con un candidato propio. Pero después de la Asamblea algunos de los dirigentes aliados al gobierno dieron su apoyo a Medina, anunciando que el partido lo presentaría como su candidato a las elecciones y que no celebrarían las elecciones internas acordadas. El TSE, apoderado del caso por miembros del PRSC que defendían la posición oficial de la asamblea y se oponían a este apoyo a Medina, falló en contra de la institucionalidad del PRSC. Con ese fallo nada democrático legitimó la fiesta para favorecer directamente la alianza en apoyo del candidato Danilo Medina y los intereses del PLD. En efecto, los jueces del TSE también fueron nombrados por el Senado dominado por el PLD, y si bien la Constitución establece la independencia de los jueces y su inamovilidad, sobre ellos también pende la posibilidad de control por parte del mismo órgano que los designó. Este hecho pone en tela de juicio la independencia del Tribunal con respecto al Poder Ejecutivo.

El PLD como partido cartel

La obstinación del PLD por permanecer en el poder a cualquier costo y sin ningún respeto por los principios democráticos se explica en la convicción de que el partido no puede darse el lujo de perder las elecciones y sobrevivir como tal. Y es que en los hechos el PLD se ha convertido en lo que los politólogos Richard S. Katz y Mair Peter describen como "partido cartel"².

Luego de invadido, el Estado se convierte en una fuente de recursos en la que el partido asegura su sobrevivencia. El Estado se convierte en una estructura institucionalizada de apoyo al PLD. El partido, completamente absorbido, deja de ser intermediario entre la sociedad civil y el Estado. Especialmente a partir de la promulgación de una nueva Constitución en enero de 2010, el PLD controla todas las instituciones estatales. Altamente centralizado, el partido no permite casi ninguna renovación de sus estructuras ni de sus liderazgos pues sus principales dirigentes extendieron sus mandatos en el Comité

¹ “[Una JCE derrochadora: Las elecciones dominicanas, entre las más caras de América Latina](#)”. *Revista La Lupa sin trabas*, 28 de agosto de 2012. Santo Domingo, RD.

² En: “Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of the Cartel Party”. *Party Politics*, 1, 1995: 5-27.

Central y en el Comité Político durante cuatro años más sin someterse a elecciones internas. Esos miembros del Comité Central son precisamente quienes se encuentran al frente de las instituciones del Estado y dirigieron el comité de campaña de Danilo Medina. Los excesos cometidos en las elecciones presidenciales de 2012 no son más que una manifestación de la saña del partido en el poder en la protección de sus propios intereses. El proceso electoral no sólo muestra la relación promiscua que se da entre PLD y Estado, sino que refleja la fragilidad institucional que ha llevado a la cartelización del PLD. Pero, por último, a quien más daño han hecho todos estos abusos cometidos en las elecciones es a la democracia dominicana.

¿Ganar las elecciones “comprando la pobreza”? Una contextualización del escrutinio presidencial mexicano de 2012

Hélène Combes

“En México, se gana las elecciones comprando la pobreza” Este tweet frecuentemente repetido en las redes sociales en ocasión de las elecciones presidenciales y legislativas de 2012 ilustra una opinión social e históricamente construida a largo plazo en un país donde desde la revolución de 1910, la fiabilidad electoral está en el corazón de la contienda política.

El 2 de julio de 2012¹ la jornada electoral se desarrolló sin ningún incidente, y esto, del mismo modo que la “guerra contra el narcotráfico” divide al país a sangre y fuego. Según el Instituto Federal Electoral (IFE), organismo estatal independiente a cargo de la organización de las elecciones federales, se dio un escrutinio ejemplar. Sin embargo, el candidato de la coalición de izquierda que quedó en segundo lugar, Andrés Manuel López Obrador, cuestionó los resultados y esa misma noche declaró que “no estaba dicha la última palabra²”. Reiteró sus dichos al día siguiente afirmando que “el proceso electoral no fue evidentemente equitativo ni limpio³”. En los días siguientes, los testimonios de compras de votos se difundieron en las redes sociales, muy activas durante la campaña. Al cabo de tres días se impuso un marco dominante de interpretación: la elección había sido manchada por la compra masiva de votos de los más desfavorecidos.

En este breve artículo nos proponemos brindar algunas claves de lectura para comprender la situación mexicana sin pronunciar veredicto alguno sobre la fatídica cuestión de la alteración de los sufragios, por diversas razones. En primer lugar, ya que los tiempos de las ciencias sociales no son los mismos que los electorales y apenas algunas meses tras el escrutinio no disponemos del material ni la distancia necesaria para juzgar este asunto. En segundo lugar, como lo ha demostrado la historia social de las elecciones en Francia,

¹ 79 millones de votantes fueron a las urnas para elegir al presidente de la República, 128 senadores, 500 diputados federales, 6 gobernadores y diputados locales, el jefe de gobierno de México, 16 jefes delegacionales y 66 diputados locales de México. Estuvieron presentes 28.000 observadores electorales mexicanos y 615 extranjeros. Finalmente, se instalaron 143.000 oficinas de votación para estas elecciones, las más costosas de la historia mexicana.

² R. Garduño, A. E. Muñoz “No está dicha la última palabra; actuaremos de manera responsable: López Obrador”, *La Jornada*, 3 de julio de 2012, (www.jornada.unam.mx/2012/07/02/politica/010n1pol, consultado el 30/10/2012)

³ R. Garduño, A. E. Muñoz “Anuncia AMLO que impugnará la elección””, *La Jornada*, 3 de julio de 2012, (www.jornada.unam.mx/2012/07/03/ consultado el 30/10/2012)

resolver sobre esta materia implicaría participar de la batalla por la definición de las buenas prácticas democráticas, cuestión epistemológicamente compleja, ya que la operación electoral, en contradicción a la visión hoy en día dominante, no es (sólo) una operación técnica, sino que se inserta en lo social, tornando extremadamente compleja la calificación del voto.

De una elección cuestionada a la otra

La puesta en tela de juicio de los resultados electorales no es una novedad en México. Cabe recordar simplemente cuando en 1910 Gustavo Madero, rico propietario y terrateniente liberal, tomó las armas tras haber sido víctima de fraude en ocasión de las elecciones a gobernador por el Estado de Chihuahua, abriendo de este modo el período revolucionario. A lo largo del siglo XX la pregunta sobre la fiabilidad electoral ha estado siempre en el corazón de la política mexicana. Se ha planteado particularmente en los años 1940-1950, cuando el joven Partido Acción Nacional (PAN), con muchos juristas en sus filas, se valió del arma jurídica para dar batalla al monopolio del Partido Revolucionario Institucional (PRI). A principios de los años '60 se extendieron "movimientos cívicos", frecuentemente compuestos por disidentes, que pusieron en duda los resultados de las elecciones locales en Estados como San Luis de Potosí y Guerrero. En 1960-1970 las propias guerrillas marxistas mexicanas llamaban a "elecciones limpias", cuando en el resto del continente las elecciones se veían como un mero instrumento de la "democracia burguesa". En el transcurso de los años '80 el PAN, rompiendo con su tradición de "oposición leal"¹, retomó la bandera de la "lucha contra el fraude" y especialmente en el norte y centro del país se multiplicaron las movilizaciones: huelga de impuestos, bloqueo de un puente de conexión con los Estados Unidos, caravana motorizada... Estas movilizaciones se coronaron con los primeros éxitos: el reconocimiento de la victoria del PAN en el Estado de Guanajuato en 1991 con posterioridad al conflicto post-electoral, y tras aquel obtenido en Baja-California en 1989. Luego en los '90, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), fundado en 1989 tras las cuestionadas elecciones de 1988, se hizo cargo del asunto y condujo, a escala local (en los Estados de Michoacán, Guerrero, Tabasco, Puebla o Oaxaca, entre otros)² movimientos de gran amplitud cuya acción consistía en movilizaciones recurrentes, marchas hacia el Distrito Federal, la ocupación de alcaldías e incluso la constitución de equipos municipales "paralelos". Es en esta tradición contestataria que debe enmarcarse la movilización post-electoral de 2006³.

La formación de los profesionales de la "gobernanza del voto"

¹ S. Loaeza, *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999; Y. Mizeahi, *From Martyrs Down to Power: The PAN in Mexico*, Notre Dame, Notre Dame University Press, 2003.

² H. Combes "Les mobilisations contre les fraudes électorales au Mexique", en D. Dehouve, M. Bey, *Regards sur la transition démocratique au Mexique*, Paris, L'Harmattan-Maison de l'archéologie et de l'ethnologie, 2006, pp.57-86.

³ Ver H. Combes, *Faire parti. Trajectoires de gauche au Mexique*, Paris, Karthala, 2011, Capítulo 4.

¿Qué puede concluirse de este breve recuento histórico? Esta historia singular constituyó un informe específico de las elecciones para los actores de la oposición (partidos políticos y ONG defensoras de la democracia) y ha contribuido asimismo a crear un ambiente profesional que existe y vive en torno a este interrogante. De hecho, en diversas olas (a mediados de 1990 y 2000) nuevas instituciones, que luego se burocratizaron, fueron creadas: el IFE, impresionante estructura a cargo de la organización material de las elecciones y disponer los procesos en cada uno de los 300 distritos electorales; el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TRIFE)¹, a cargo de las contiendas electorales federales y en efecto de la elección presidencial; y la Fiscalía especial para la atención de delitos electorales (FEPADE), organismo responsable de los procesamientos en materia electoral. En sentido más amplio, otras instituciones –frecuentemente constituidas como órganos independientes– participan de la elaboración de las buenas conductas democráticas, como el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). De este modo, una gran cantidad de instituciones, algunas únicas en su género (IFE) y otras ampliamente difundidas a escala continental (como los tribunales electorales), forman y emplean miles de personas a nivel nacional. A su vez, debe añadirse la existencia de numerosas ONG “de observación electoral”, que disponen de manera permanente o temporal, implantación nacional, como la emblemática Alianza Cívica o el más reciente Comité Ciudadano. Los equipos de estas ONG están compuestos por una gran cantidad de universitarios con grandes responsabilidades a quienes frecuentemente les son propuestos cargos en instancias gubernamentales o en organismos estatales independientes. Los mismos frecuentemente regresan a sus ONG una vez que terminan sus mandatos. Están asimismo profundamente insertos en redes de expertos nacionales e internacionales ligados al diseño de normas sobre la “buena gobernanza” (el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo, así como Transparency International, National Endowment for Democracy...)

Por otra parte, otro elemento a destacar es el vínculo que poco a poco se establece entre la distribución de los programas sociales y la “compra del voto”, especialmente si se considera que una “corriente cívica” compuesta por miembros de la ONG Alianza cívica, dirige el principal programa social del país (“Progres-a-Oportunidades”)². Esta posición privilegiada, sus redes profesionales y sus hábitos militantes favorecen al desarrollo de una representación que asocia la distribución de ayuda social y la compra del voto³. Cuestión que se retomará.

¹ México, en tanto Estado federal, está compuesto por Estados federados que tienen instituciones específicas en común las cuales sin embargo evolucionan en el marco jurídico propio de cada Estado, que entonces participa en la estructuración del campo profesional.

² Este programa enfocado hacia las zonas más desfavorecidas descansa sobre cuatro pilares: alimentación, salud, educación y vivienda. Para un análisis detallado, ver C. Maldonado Varela, *Clientelisme, démocratisation et émergence de mécanismes de redevabilité dans les politiques fédérales mexicaines (1995-2008)*, Tesis doctoral, Sciences Po Paris, Septiembre de 2012, Cap.5.

³ F. Hevia de Jara “De Progres-a-Oportunidades: efectos y límites de la corriente cívica en el gobierno de Vicente Fox” *Sociología*, No. 70, Mayo 2009, p.64.

La elección del 2006 y su cuestionamiento contribuyeron a redinamizar este campo profesional tras un largo período de letargo seguido a la “transición votada” del 2000¹.

Reto supremo para la democracia y nuevo marco

Tras una tensa campaña electoral, el 2 de julio de 2006, México se encuentra en la situación más crítica que puede afrontar una democracia. El margen de victoria entre los dos primeros candidatos de la elección presidencial –Felipe Calderón por el PAN y López Obrador por la coalición de izquierda– es tan estrecho que el IFE declara no estar capacitado para declarar un ganador. Después de varios recuentos y un proceso contencioso, el candidato del PAN es oficialmente declarado Presidente de la República por una ventaja del 0,56% de los votos. El número de votos nulos (por diversas razones) es tres veces mayor a la diferencia de votos entre los candidatos. Las consecuencias son inconmensurables². López Obrador se niega a reconocer la victoria del oponente y se envuelve en un conflicto post-electoral de gran magnitud³. Esta crisis abre una nueva etapa de debates sobre la legislación electoral que involucra ampliamente a los diferentes actores de la “gobernanza del voto”, las ONG (y sus miembros multi-posicionados) y el PNUD. Estos debates condujeron a una nueva ley electoral (2007) que encuadra de manera precisa la campaña electoral a los seis meses precedentes a la elección. Por ejemplo, prohíbe la publicidad televisiva durante este período, considerando que en 2006 los partidos políticos habían gastado entre un 64 y 73% de su presupuesto en este concepto. Por otra parte, la reforma electoral estipula que toda información o publicidad sobre un programa social, ya sea del gobierno federal, estatal o municipal, debe suspenderse durante el período oficial de campaña⁴. Esta normativa tiene rango constitucional (Art. 41). Sus disposiciones son fuertemente influenciadas por las reflexiones desarrolladas a escala internacional sobre el “vote buying”, por parte de universidades ligadas a fundaciones norteamericanas u organizaciones internacionales

¹ Se habla de “transición votada” ya que tras 70 años en el poder, el reino del PRI concluyó mediante elecciones y no después de movilizaciones o acuerdos entre élites. M. Merino, *La transición votada*, México, FCE, 2003.

² Para José Antonio Crespo, sin entrar en el debate sobre si hubo o no fraude, si se considera el simple principio según el cual “el ganador de una elección es quien obtuvo la mayoría relativa más uno de los votos”, es imposible de determinar el vencedor (J. A. Crespo, 2006: *hablan las actas*, México, Debate, 2008. Para más detalle sobre estas elecciones, ver H. Combes “Mobilisation et conflits sociaux: la démocratie mexicaine à l’épreuve” en G. Couffignal (dir.) *Amérique latine. Mondialisation: le politique, l’économique, le religieux*, Paris, La Documentation française, pp.115-128; A. Aziz Nassif, “Élections et polarisation au Mexique”, en O. Dabène (dir.) *Amérique latine, les élections contre la démocratie?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2007, pp.237-260)

³ Por una cuestión de espacio no se detalla esta movilización y se recomienda la lectura de otros trabajos ya realizados sobre la materia: H. Combes, “Camper au coeur du pouvoir. La mobilisation post-électorale de 2006 au Mexique”, *RICP*, Vol. 17, No. 2, 2010, pp.53-70; “Quand la gauche mexicaine gouverne... sans gouverner. L’expérience du ‘gouvernement légitime’ au Mexique” en O. Dabène (dir.), *La gauche en Amérique latine (1998-2012)*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012.

⁴ Un funcionario “que condiciona un servicio público, un programa [...] a la emisión de un voto a favor de un partido” incurre entre uno a nueve años de prisión (artículo 407 del Código Penal).

como el PNUD. Toda una serie de dispositivos, atendiendo a su vez a los trabajos de observación de las ONG (a menudo financiadas por organizaciones o fundaciones internacionales), se enfocan en el uso de los programas sociales durante el período electoral.

Mención sobre la campaña electoral de 2012

La campaña se inició en un contexto de marasmo económico¹ resultado de los efectos considerables de la crisis norteamericana sobre la economía mexicana. Por su parte, la cuestión de la violencia ligada a la llamada “guerra contra el narcotráfico” deviene central en el debate público desde 2009, reforzada por la emergencia del “movimiento por la paz” del poeta Javier Sicilia, padre de un joven asesinado por una bala perdida. Las organizaciones de defensa de los derechos humanos estiman un número de 50.000 víctimas de esta “guerra” entre 2006-2011². Los interrogantes económicos y la violencia fueron por tanto el corazón de una campaña con poco brillo.

La candidata del PAN, Josefina Vásquez Mota, combina problemas. Sufre de la falta de apoyo del aparato partidario y de errores de selección de su equipo de campaña. Así como Ségolène Royale en Francia en 2007, sobrelleva el status de ser la primera mujer presidenciable y enfrenta las burlas y puesta en duda de sus competencias. Articula con dificultad la imagen de buena madre de familia meritoria y de mujer de hierro capaz de hacer frente a los carteles. Asimismo, es muy costoso lograr posicionarse en cuanto al legado del presidente Calderón, miembro de su partido.

López Obrador confirma su status de fondista aunque igualmente defiende un programa con un fuerte sesgo izquierdista en materia de educación, política económica (principalmente en atención a la lucha contra los monopolios, la seguridad, etc.) Teniendo en cuenta que el PRD estrechó relativamente los rangos detrás suyo y pese a los años de discordia, él ha sabido recuperar nuevos aliados en emprendedores, actores que le habían sido hostiles en 2006.

Por su parte, Enrique Peña Nieto (PRI) se presenta hace varios años en la escena política y mediática con la apariencia de joven galán en pareja con una actriz de telenovela, liderando todas las encuestas. En materia de política económica o de lucha contra el crimen, el candidato del antiguo partido hegemónico opta por posiciones centristas y moderadas. Se hizo un gran esfuerzo en mostrar una nueva imagen y reposicionar al PRI como moderno y abierto al diálogo. No obstante, este posicionamiento no logró cuajar en las clases medias. Según su visión Peña Nieto simboliza el retorno al pasado y multiplica los signos de incompetencia. De este modo, en una de sus últimas intervenciones

¹ México es uno de los únicos países en América Latina (junto a Honduras) donde la pobreza ha aumentado a fines de 2000 (CEPAL).

² Para un análisis agudo y cuantitativo sobre el interrogante, ver los artículos de Fernando Escalante Gonzalbo en la revista en línea Nexos: www.nexos.com.mx/ (consultada el 17/09/2012)

públicas, el escritor Carlos Fuentes, hizo un llamado a los mexicanos para no votar a un “personaje tan ínfimo.”¹ En las redes sociales abundan las parodias. Hay una amplia brecha entre la imagen construida por parte de los medios y aquella que tiene otra parte de la opinión pública. Es en este contexto que la campaña, en la segunda semana de mayo, hace un giro inesperado.

La emergencia de una movilización que desafía el marco de la competencia: Yo soy 132

El 11 de mayo de 2012 Peña Nieto abandona precipitadamente la Universidad iberoamericana (una de las más grandes universidades privadas en México) tras haber sido satirizado por los estudiantes. Las dos principales emisoras de televisión privadas, hegemónicas en el mercado de telecomunicaciones, poco caso hicieron al carácter tumultuoso del encuentro entre Peña Nieto y estos estudiantes “acomodados” de México. Atribuyeron la controversia a agitadores y no a los estudiantes, en conformidad con la versión oficial del PRI. Indignados frente a esta deformación de los hechos, 132 estudiantes se filmaron con sus libretas de estudiantes, detallando su número y apellido. Así nació el movimiento Yo soy 132. A estos estudiantes rápidamente se unieron otros también parte de universidades privadas, como el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) o el Tecnológico de Monterrey. Por primera vez en la historia de México, un movimiento surge de estas universidades de élite hacia las universidades públicas. El 29 de mayo 700 representantes estudiantiles de 52 universidades se reúnen en la Universidad nacional autónoma de México (pública). Uno de los puntos clave del manifiesto originado en este encuentro fue el cuestionamiento del rol de las cadenas televisivas en el funcionamiento democrático: se demandaba la retransmisión nacional del debate entre los candidatos (juzgado como poco rentable por las emisoras), la democratización de su funcionamiento y un trato más equilibrado de los candidatos. De manera más general, frente a los buenos resultados de Peña Nieto en los sondeos, los estudiantes llamaron a un “voto informado” y al “pensamiento crítico”: el mexicano *lambda* estaría bajo la influencia de la manipulación de los medios. Pese a haberse presentado como “apolítico”, el movimiento es evidentemente anti-PRI.

Epílogo

Finalmente, ¿cuál es el balance electoral? El PRI es el gran ganador del escrutinio. Consiguió por tanto la presidencia de la República con el 38,21% de los votos, contra el 31,58% para López Obrador y el 25,41% para Vázquez Mota. Vale destacar sin embargo, que si bien el PAN tenía la presidencia de la República en vísperas de la elección, el PRI gobernaba 20 de los 32 Estados federados, más del 64% de los municipios y contaba por lejos con el grupo parlamentario más grande del Congreso (47,4%). El PAN por su parte experimentaba un fuerte retroceso en términos electorales. La izquierda del Movimiento de regeneración nacional (MORENA) y del PRD, reunida en torno a López Obrador,

¹ Ver el video titulado “No quiero ni pensar que Peña Nieto pueda ser presidente: Carlos Fuentes” www.youtube.com/watch?v=lOpWxdsXsrg (consultado el 15/9/2012)

conservó México (el gobierno de la ciudad, así como 14 de los 16 distritos). El PRD gana por primera vez el Estado de Tabasco¹ y el de Morelos. Mientras que la mayor parte de los sondeos anunciaba una victoria abrumadora del PRI, el resultado de López Obrador fue mejor que el predicho. En paralelo al debate sobre la validez del escrutinio se abrió otro sobre la responsabilidad y métodos de los institutos de sondeos.

El movimiento Yo soy 132 no cambió los resultados de las urnas como varios esperaban. Peña Nieto ganó la elección presidencial con el 38,21% de los votos. No obstante, el movimiento Yo soy 132 colaboró en la construcción de un marco electoral que puso en sospecha el voto de los medios populares: ¿fue manipulado por los medios? En atención a esto, algunos “emprendedores de la moral”² cercanos al movimiento pero también a las organizaciones internacionales y ONG mencionadas, articularon este marco con aquel de la compra de votantes. Frente a los ojos de las clases medias ¿cómo pensar que las personas votan de manera libre y consciente por un partido que fue la llave de bóveda de un régimen autoritario? Además, este marco entraba en resonancia con las tradicionales temáticas de lucha contra el fraude de López Obrador³, quien centró su estrategia post-electoral en la denuncia de una elección “comprada.”⁴ El asunto de las tarjetas Soriana se presentó como prueba de esta masiva compra de votos. Al día siguiente de las elecciones millones de personas -especialmente mujeres como muestran las fotos- se presentaron en esta cadena de supermercados con las tarjetas prepagas que habían sido distribuidas por el PRI. Esto ilumina sin lugar a dudas los vínculos de colusión entre empresarios y el PRI, Soriana seguramente ha tenido jugosos beneficios. ¿Qué puede decirse de los portadores de las tarjetas? El problema es complejo e implica otras preguntas: 1) ¿Estas personas eran ajenas a las redes partidarias o también se retribuía a militantes involucrados en la campaña?⁵; 2) Las personas que recibieron las tarjetas Soriana ¿hubieran votado al PRI de todos modos? Tal como señalan varios autores la materialidad del intercambio no garantiza la emisión del voto⁶; 3) si se parte del principio de que el voto fue comprado y que estas personas votaron consecuentemente ¿ha esto afectado el resultado de la elección? El Tribunal electoral juzgo que no y validó entonces la elección de Peña Nieto⁷.

¹ Victoria especialmente simbólica ya que las elecciones a gobernador habían dado lugar a varios conflictos post-electorales en los años 1990.

² H. Becker, *Outsider*, New York, The Free Press, 1973, pp. 147-153

³ G. Grayson, *Mexican Messiah*, University Park, Penn State university Press, 2007.

⁴ Vale destacar que los cuestionamientos se hicieron en torno a las boletas presidenciales de los comicios.

⁵ Además el recurso a los bonos de compra, las tarjetas prepagas o las tarjetas de fidelidad ya eran prácticas corrientes, tanto para el PRI como para el PAN o el PRD. Agradezco a Bernardo Mora, estudiante del Master en sociología política comparada de Sciences Po Paris, por haberme llamado la atención respecto a esta cuestión tras las elecciones del Estado de México en 2009 y por haberme proporcionado documentos de los tres partidos haciendo referencia a estos bonos de compra y tarjetas de fidelidad.

⁶ A. Garrigou, *Histoire sociale du suffrage universel en France*, Paris, Seuil, 2002; J. Auyero, *Política de los pobres*, Buenos Aires, Manantial, 2002.

⁷ Ver fallo del 30 de agosto de 2012: <http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/SUP-JIN-359-2012.pdf> (consultado 29/10/2012)

Como sucede a menudo en ocasión de las elecciones, hay presiones sobre ciertos electores¹, manipulaciones de sufragios en ciertas localidades, violando o tergiversando la ley, etc. Las ciencias sociales no están capacitadas para juzgar. La verdadera pregunta es saber por qué, en esta oportunidad, parte de la opinión pública ha alimentado este sentimiento respecto a que la compra de votos ha sido masiva. Avancemos algunas hipótesis a modo de conclusión. En primer lugar, la nueva legislación electoral, al prohibir la publicidad televisiva implicó la transferencia de fondos hacia el “terreno”. Los esfuerzos de los partidos en el trabajo del entramado territorial no han tenido precedentes. La renovación de la presencia territorial y las consecuencias que esto aparejó ha puesto en alerta a militantes de ONG y a los partidos de oposición. Entonces, cualquier accionar partidario era susceptible –con o sin razón- de ser acusado de “compra de votos”². Para concluir, nuestro objetivo no es tomar partido en la batalla política relativa a la calificación de las elecciones, sino mostrar como un conjunto de actores –a veces en cooperación, otras en competencia- estructuraron el debate nacional sobre la cuestión electoral. De este modo, mientras que en Francia las irregularidades electorales mueren en los archivos de procesos verbales de oficinas de votación, en México, toda una cadena de actores –estatales, partidarios, ONG- buscan hacerlas vivir³, agregarlas para darles sentido (especialmente estadístico) a escala nacional.

¹ Alianza cívica por ejemplo mencionó la existencia de niños llamados *halconcitos* que vigilaban el voto de los adultos en las cabinas electorales (Alianza cívica, *Boletín de prensa*, 3 de julio de 2012, www.alianzacivica.org.mx/Prensa.php, consultado el 15/9/2012). Sin embargo, estas investigaciones independientes plantean varios problemas metodológicos.

² En los hechos, durante la jornada electoral la FEPADE procesó sólo 62 interpelaciones por motivo de delito electoral.

³ Estas irregularidades tienen un estatus variable pero implican la nulidad de la elección en la oficina de votación: un proceso verbal incompleto o con errores, la ausencia del presidente de mesa o su cambio durante el curso de la jornada...

Y sigue la revolución bolivariana. Las elecciones presidenciales del 7 de octubre de 2012 en Venezuela

Olivier Compagnon y Thomas Posado

El 7 de octubre de 2012, por cuarta vez consecutiva tras los escrutinios del 6 de diciembre de 1998, del 30 de julio del 2000 y del 3 de diciembre de 2006, Hugo Chávez Frías fue democráticamente electo presidente de la República en Venezuela. Obteniendo 8.191.132 votos (el 55,07% de los sufragios emitidos) ha claramente aventajado a su principal oponente designado por la Mesa de la Unidad Democrática (MUD), Henrique Capriles Radonski, quien nucleó 6.591.304 electores bajo su candidatura (44,31%).¹ En un país donde el voto electrónico es considerado como uno de los más fiables del mundo², el escrutinio no ha dado lugar a disfunciones particulares, como bien lo prueban informes emitidos por representaciones diplomáticas extranjeras y el hecho de que el propio Capriles haya reconocido su derrota inmediatamente después de la proclamación de los resultados oficiales. Empero, la aparente continuidad que revela esta nueva victoria de Chávez no debe ocultar ciertas inflexiones que pueden tenerse en cuenta mediante un análisis preciso de las elecciones presidenciales de 2012.

Una elección de alto riesgo para Chávez

Provocando la sorpresa de varios observadores que habían mayoritariamente previsto un resultado ajustado, la cómoda ventaja para el presidente la noche del 7 de octubre no tenía nada de evidente en atención al contexto político y económico del país. De hecho, es innegable que la base electoral de Chávez y el Partido Socialista Unido Venezolano (PSUV) –fundado en 2007 con la esperanza de dotar de coherencia partidaria e ideológica a la “nebulosa” oficialista- se ha erosionado desde la segunda mitad del 2000. Mientras que en 2006 el presidente había sido triunfalmente reelecto con el 62,84% de los votos, en diciembre de 2007 se enfrentó a su primera derrota en ocasión del referéndum constitucional (49,29%) y los candidatos que se reivindicaban como parte de la “revolución bolivariana” sólo obtuvieron una mayoría relativa de los sufragios emitidos en las elecciones legislativas de septiembre de 2010 (48,53%).³ Durante este mismo período,

¹ Según los datos del Consejo Nacional Electoral (www.cne.gob.ve, consultado el 10/11/2012). Los otros candidatos en carrera obtuvieron porcentajes de votos marginales: Reina Sequera 0,47%, Luis Reyes 0,05%, María Bolívar 0,04% y Orlando Chirino 0,02%.

² Sobre este punto, ver los múltiples documentos emitidos por el Carter Center sobre Venezuela desde fines de 1990 y, especialmente *Final Report of the Carter Center Study Mission to the October 7, 2012 Presidential Election in Venezuela*, 15 de noviembre de 2012 (www.cartercenter.org, consultado el 6/12/2012)

³ Consejo Nacional Electoral (www.cne.gob.ve, consultado el 10/11/2012).

Venezuela fue uno de los países latinoamericanos más afectados por la crisis económica mundial: un 2009 catastrófico marcado por una recesión del 3,3%, fue seguido en 2010 por una contracción del producto bruto interno (PBI) (-1,5%)¹- pese a la fuerte devaluación del bolívar en enero-, lo que redujo considerablemente la capacidad de intervención social del gobierno, especialmente mediante las “misiones bolivarianas”, amplios programas sociales cuyos principales beneficiarios son los más desfavorecidos. La inflación crónica (31,9% en 2008, 26,9% en 2009 y 2010, 24,5% en 2011) generó la disminución del poder adquisitivo promedio aún pese a los aumentos del salario mínimo. Por otra parte, el hecho de que Chávez haya hecho público que padecía de cáncer así como sus frecuentes visitas a Cuba para realizarse quimioterapia desde mediados de 2011, han deteriorado y hecho más frágil la imagen presidencial en el país y a la escala internacional².

Aprovechando esta coyuntura desfavorable para el gobierno y renunciando definitivamente a las estrategias radicales conducidas durante la primera mitad del 2000 (desde la tentativa del golpe de Estado en abril de 2002 hasta el boicot de las elecciones legislativas en diciembre de 2005), la oposición se reconstruyó. En febrero de 2012, la MUD –nacida en enero de 2008 y nucleando la mayor parte de las fuerzas políticas hostiles al gobierno- organizó elecciones primarias abiertas de las que participaron más de tres millones de venezolanos, para designar como candidato por amplia mayoría (62,54%) a Henrique Capriles Radonski. Con tan sólo 40 años y representante de una generación política distinta de aquella que había acompañado la agonía de la cuarta República a fines de los '90, pudo reivindicar una legitimidad que no tenía Manuel Rosales en 2006. Fue el presidente más joven de la Asamblea nacional en 1999, electo alcalde de una de las municipalidades de Caracas (Baruta) en 2000 y para las elecciones regionales de 2008, había conquistado el Estado de Miranda contra una de las figuras más conocidas del chavismo, Diosdado Cabello. De orígenes en el sector más pudiente, cercano a la organización integrista de origen brasileño Tradición, Familia y Propiedad y miembro fundador del partido de derecha Primero Justicia, Capriles pone en escena su candidatura a la presidencia como la de un candidato de centro izquierda dispuesto a denunciar las falencias de la “revolución bolivariana” pero también a reconocer sus aciertos, como por ejemplo en lo que hace a los programas sociales. Carismático y menos maniqueo que otros líderes de la oposición anteriores, ha logrado nuclear en su entorno a las principales figuras de la muy heterogénea MUD y podido contar con el apoyo incondicional de la mayor parte de los medios internacionales, tradicionalmente hostiles a Chávez desde el vuelco de los años 1990 y 2000³. Sin embargo, nada de esto fue suficiente para hacer

¹ Comisión Económica para América Latina, *Anuario Estadístico para América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 2010, p.77; 2011, p.77 (www.eclac.org, consultado el 6/12/2012).

² Sobre este punto ver O. Dabène, “Chávez malade, la gauche latino-américaine affaible?”, *Les Études du CERI*, No. 179-180 (Political Outlook sur l'Amérique latine), diciembre de 2011, pp. 4-6.

³ Para citar sólo tres ejemplos, ver: “Chávez aposta no medo” *O Estado de Sao Paulo*, 9 de septiembre de 2012; M. Delcas, “Henrique Capriles touche la ‘fibre émotionnelle’ des Vénézuéliens”, *Le Monde*, 15 de septiembre de 2012; F. Toro “How Hugo Chávez became irrelevant?”, *New York Times*, 5 de octubre de 2012.

sucumbir a quien se encuentra en el poder desde febrero de 1999 y que abrirá las puertas del Palacio de Miraflores por los próximos seis años.

Las razones de la victoria

Diversos factores contribuyen a explicar el fracaso de la MUD y la reelección del presidente en el cargo. En primer lugar, no hay ninguna duda de que Chávez ha logrado el reconocimiento político de amplios sectores de la sociedad venezolana beneficiados por los programas de redistribución de la renta petrolera desde principios de los años 2000. Independientemente de los avatares económicos ligados a la crisis mundial de 2008, la cotización estructuralmente alta del petróleo durante la última década le ha permitido al gobierno establecer una política de “misiones” cuyos efectos alcanzaron diversos sectores. El aspecto sanitario de muchos barrios mejoró claramente gracias a la misión Barrio Adentro, dispuesta en diferentes etapas desde 2002¹; el acceso a productos alimentarios básicos se facilitó a partir de la venta a precios reducidos en los negocios mediante la misión Mercal (Mercado de Alimentos), creada en 2003; el nivel medio de educación progresó por medio de las misiones Ribas (cursos de retoma de los estudios secundarios para todos) o Robinson (eliminación del analfabetismo), también instituidas en 2003. Más ampliamente, los primeros tres mandatos de Chávez se correspondieron con un descenso de la pobreza más rápido que en la mayor parte de los países de la región, pero también con una importante reducción en la desigual distribución del ingreso. Por una parte, el número de personas bajo la línea de pobreza paso de un 49,4% sobre el total de la población en 1999 a un 27,8% en 2010 (mientras que la media latinoamericana en el mismo período bajo del 43,8% al 31,4%) y el porcentaje de indigentes del 21,7% al 10,7% (y en América latina del 18,8% al 12,3%).² Por otra parte, el índice de Gini³ disminuyó de 49,8 en 1999 a 39,4 en 2010, lo que da cuenta de una homogeneización de los niveles de ingresos y ubica a Venezuela en el primer lugar de la región, manteniéndose este índice superior a 50 en países frecuentemente conocidos por su buena gobernanza, su ejemplaridad económica y su enraizamiento democrático, como Chile o Brasil⁴. Asimismo, la perspectiva de la elección presidencial tras el fracaso relativo de las legislativas de 2010 y la mejora de la coyuntura económica de 2011 –con un crecimiento del PBI de alrededor del 4%- condujo al gobierno a lanzar una nueva generación de misiones. Dado que la inseguridad ha sido siempre uno de los principales temas de preocupación de los venezolanos y constituyó un debate central de la campaña

¹ Para un análisis reciente de la misión Barrio Adentro, tanto en términos de éxito sanitario como su impacto institucional más limitado, ver J. Lévy “Démocratiser la démocratie vénézuélienne par des politiques sociales participatives” en O. Dabène (dir.), *La gauche en Amérique latine (1998-2012)*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012, pp. 237-266

² Comisión Económica para América Latina, *Anuario Estadístico para América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 2011, p.65.

³ El coeficiente de Gini es un indicador del grado de desigualdad en la distribución del ingreso en una sociedad dada. Su escala es de 0 a 100, donde 0 significa igualdad perfecta de renta y 100 una desigualdad total.

⁴ *Ibid.*, p.70.

presidencial, la misión Seguridad se transformó en junio de 2012 en Gran Misión a Toda Vida Venezuela, que preveía el refuerzo de las políticas preventivas e instrumentos represivos y una mejora en la atención a las víctimas y del sistema penitenciario. En los 18 meses precedentes al escrutinio también se lanzaron la Gran Misión Agro Venezuela, promoviendo ayuda a los pequeños agricultores, la Gran Misión en Amor Mayor Venezuela, en favor de aquellos jubilados excluidos de la seguridad social, la Gran Misión Hijos de Venezuela, para las adolescentes embarazadas, la Gran Misión Vivienda Venezuela, en miras a la creación masiva de viviendas, y la Gran Misión Saber y Trabajo en miras a reabsorber el desempleo. Finalmente, en abril de 2012 Chávez promulgó una nueva Ley de Trabajo que preveía la reducción de la jornada laboral de 44 a 40 horas semanales y una mejor protección de los derechos de los asalariados.

En segundo lugar, el apoyo mayoritario hacia Chávez por parte de los venezolanos tiene mucho que ver con la obra de reinserción en la ciudadanía que representa el establecimiento de dispositivos participativos, especialmente en el marco de la ley de los consejos comunales de abril de 2006. Estos consejos si bien no han transformado la toma de decisiones por sobre el Estado, han permitido a una gran cantidad de individuos tradicionalmente excluidos del juego político involucrarse a escala local y tomar parte activa de una serie de deliberaciones que conciernen a su vida cotidiana. En este sentido, los consejos comunales no se considerarían como simples estructuras de socialización chavistas, como señala a veces la oposición, sino como verdaderas arenas políticas locales en cuyo seno pueden surgir debates que polaricen la opinión al nivel nacional. De esta repolitización de la Venezuela contemporánea más allá del reclutamiento de una clientela política que puede pensarse como profundización de las prácticas democráticas, la tasa de participación en las elecciones presidenciales del 7 de octubre 2012 es una gran prueba de ello: sólo se abstuvieron en 19,52% de los electores inscriptos contra el 25,3% en 2006 y el 43,7% en 2000.

De hecho, varios datos de sociología electoral observados durante la última década son confirmados. A grandes rasgos, las élites económicas continúan apoyando a la oposición mientras que las clases populares y rurales lo hacen respecto a la “revolución bolivariana”. Capriles superó el 80% de los votos en dos de las municipalidades más ricas de Caracas, Chacao y El Hatillo, y rozó la unanimidad entre la comunidad venezolana residente en los Estados Unidos (97,37%) –constituida en su mayor parte por recientes emigrados descendientes de las élites económicas tradicionales¹. A la inversa, Chávez obtuvo tres cuartos de los sufragios en el sector popular de Antimano, en el corazón de Caracas (75,9%), y cerca de dos tercios en el Estado rural de Apure (66,09%). Empero, el profundo idilio que uniría a Chávez con las clases populares merece matizarse a la luz de una lectura detallada de los resultados electorales. En el barrio de Petare, uno de los más grandes tugurios de América Latina, por mucho tiempo bastión del presidente, Capriles fue

¹ Los sufragios obtenidos por Capriles en las embajadas venezolanas en el extranjero casi siempre excedieron el 80%: 82,57% en Argentina, 82,75% en Brasil, 87,9% en Francia (sin las Antillas), 95,8% en Gran Bretaña (Consejo Nacional Electoral, www.cne.gob.ve, consultado el 10/11/2012).

ampliamente a la cabeza, con el 53,25% de los sufragios emitidos, confirmando una tendencia en marcha desde 2008 a causa del trabajo de campo llevado a cabo por el partido Primero Justicia en la zona oriental de la capital venezolana. Datos similares pueden observarse en los Estados industriales, donde Chávez pierde entre 10 y 15 puntos en comparación con la elección presidencial precedente, resultados que pueden interpretarse a la luz de la debilidad endémica del chavismo en el seno del movimiento obrero¹.

A estos elementos mencionados pueden añadirse otros datos susceptibles a la explicación de la victoria de Chávez. Considerando la sombra de un futuro incierto, su cáncer suscitó verdadera emoción frente al miedo de perder los logros de la “revolución bolivariana” y permitió en algunos casos ajustar filas en torno al dirigente enfermo. Por otra parte, si bien el presidente electo en 1998 estaba solo desde un punto de vista político, controlando sólo parcialmente los engranajes del aparato estatal y no se beneficiaba de espacios mediáticos poderosos o sólidos apoyos internacionales, este no era el caso a principios de 2010. Desde el intento de golpe de Estado en abril de 2002 y la posterior depuración, el gobierno controla el ejército con total autoridad sobre Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA), la poderosa empresa petrolera pública, después de la caída de la huelga en 2002-2003. En un contexto donde la libertad de expresión se muestra entera como testimonio del antichavismo ilimitado en periódicos como *El Nacional* o *El Universal*, el presidente se beneficia del mismo modo de poderosos espacios mediáticos desde la creación de canales televisivos como Tves o Telesur y de diarios gratuitos como *Ciudad CCS*. Según varios observadores del Carter Center², los recursos del Estado se movilizaron masivamente hacia una campaña que resultó muy desequilibrada y en la que la palabra presidencial fue protagónica³. Finalmente, numerosos dirigentes y antiguos líderes latinoamericanos apoyaron a Chávez durante la campaña, siendo central la imagen de Lula declarando “Tu victoria será nuestra victoria⁴”, mientras que Capriles – quien reivindicaba su admiración por Lula- sólo fue recibido por el presidente colombiano Juan Manuel Santos, quien no le declaró oficialmente su apoyo.

¿Cuál es el futuro de la “revolución bolivariana”?

Pese a la derrota, la oposición se fortaleció tras el escrutinio. No sólo tuvo el mejor resultado jamás obtenido frente a Chávez, tanto en términos absolutos como relativos, sino que también la MUD ha logrado un reequilibrio interno, ascendiendo Primero Justicia en detrimento de los viejos partidos de la coalición –Acción Democrática, Comité de Organización Electoral Independiente (COPEI), Movimiento al Socialismo (MAS), Proyecto

¹ *Id.*

² *Final Report of the Carter Center Study Mission to the October 7, 2012 Presidential Election in Venezuela, op. cit.*

³ Venezuela es el único país de la región donde la política no recibe ningún financiamiento público, directo o indirecto. Sobre este punto, ver D. Zovatto, *Dinero y Política en América Latina: una visión comparada*, Lima, IDEA Internacional y Asociación Civil Transparencia, 2003.

⁴ “Lula a Chávez: ‘Tu victoria será nuestra victoria’”, *El país*, 7 de julio de 2012.

Venezuela, la Causa R, etc.- y probablemente encontrando en Capriles a aquel líder incuestionable que le faltaba. Esta performance electoral sin embargo no resuelve los problemas estructurales de esta coalición que fácilmente habla con una sola voz cuando denuncia la personalización del poder o la corrupción en el seno del actual gobierno¹, pero que es conformada por una miríada de sensibilidades políticas al parecer incompatibles en la perspectiva de ejercicio del poder. La oposición también eludió en su programa varias problemáticas centrales para la Venezuela contemporánea, como la política de Estado en lo que hace a PDVSA, la dependencia de la renta petrolera o el financiamiento de la seguridad social². ¿A qué verdadero consenso podría arribarse entre los marxistas-leninistas de Bandera Roja y los liberales de Fuerza Liberal? ¿Cómo superar las contradicciones que separan la vieja burocracia de Acción Democrática (el partido socialdemócrata que compartió el gobierno con los demócrata-cristianos de COPEI durante la cuarta República) y Primero Justicia que pone el acento en la implantación local y el trabajo en el campo? ¿En qué medida la trayectoria personal de Capriles, heredero de una poderosa empresa agro-alimentaria y de un conglomerado mediático, no obstaculizará su capacidad de reconquistar las clases populares y parte de las clases medias, que continúan viendo a Chávez como uno de ellos?

Por otra parte, la campaña de 2012 actualizó una cierta normalización del chavismo pese a violencias puntuales que resurgió el espectro de la polarización extrema. Reconociendo su interés en la continuidad de los programas sociales puestos en marcha por el gobierno, Capriles legitimó parcialmente un poder que sólo se trataba de manera indiferente o a partir de la denuncia. Por su parte, Chávez durante la campaña había insistido en que su proyecto ideológico no era incompatible con los intereses de la burguesía³ y al día siguiente de la elección multiplicó las convocatorias a la unidad nacional. El 12 de noviembre, tuvo lugar una primera reunión entre el gobierno y la oposición relativa a una Ley de Amnistía y Reconciliación Política Nacional que pretendía dar la amnistía a decenas de exiliados políticos, entre los cuales se encontraba el efímero presidente de abril de 2002, Pedro Carmona⁴. Otro aspecto en el que pueden observarse nuevas convergencias estratégicas es en materia de política extranjera, fuente de longevos clivajes entre los dos frentes: desde marzo de 2006 el gobierno celebró decenas de contratos de empresas mixtas con las principales multinacionales para la exploración y producción de petróleo en Venezuela; desde el ascenso de Barack Obama, quien afirmó que “lo que ha hecho el señor Chávez en los últimos años no representa un peligro para nuestra seguridad

¹ Corrupción que los dos últimos informes de Transparency International (2011 y 2012) han estigmatizado ubicando a Venezuela entre los países más corruptos del mundo (www.transparency.org/whatwedo/publications, consultado el 6/12/2012)

² M. López Maya, L. E. Lander, “Las elecciones del 7-O del 2012 en Venezuela y el debate sobre la democracia en América Latina”, Ponencia presentada en el seminario COLMES/IFE, “Democracia y elecciones en América Latina”, México, 6-9 Noviembre de 2012.

³ F. Moreno “Afirmó el candidato de la Patria: a los sectores de alto poder adquisitivo les conviene que gane Chávez”, *El Correo del Orinoco*, 15 de agosto de 2012.

⁴ D. Lozano Perafán, “Carmona: prioridad son los que están presos”, *El Nacional*, 2 de diciembre de 2012.

nacional¹”, a la Casa Blanca, disminuyó considerablemente la hostilidad hacia Estados Unidos; y la reciente incorporación de Venezuela en una institución regional como el MERCOSUR, son todos elementos que concuerdan perfectamente con los objetivos de las élites económicas venezolanas. Estas cuestiones sumadas al estancamiento de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) pueden permitir presagiar el descenso de la conflictividad política extrema que caracteriza a Venezuela desde hace más de una década.

Una de las preguntas que se mantiene tras las elecciones presidenciales tiene que ver con la posible sucesión de Chávez en caso de que el cáncer que él dice haber vencido resurja. Ministro de Relaciones Exteriores durante el último mandato y nuevo vicepresidente de la República, Nicolás Maduro parece a priori ser el sucesor, su importancia en la redacción de la nueva legislación laboral y sus redes con el arco sindical lo constituyen en un personaje esencial. Antiguo vicepresidente, ex-ministro de cuatro diferentes carteras, actual presidente de la Asamblea Nacional y número dos del PSUV, Diosdado Cabello parece más en retracto, pero sus redes en el seno del ejército lo hacen otro protagonista decisivo. Finalmente, podría decirse que la hija mayor del presidente en ejercicio, Rosa Virginia Chávez, se prepara para las más altas funciones en el caso de la renuncia anticipada de su padre, con la esperanza de mantener Miraflores en el entorno familiar². El propio presidente durante un discurso del 8 de diciembre de 2012 anunció una recaída de su cáncer y la necesidad de una nueva intervención quirúrgica en Cuba, lo que cambió la “repartija” ya que por primera vez desde que ganó el poder Chávez designó a quien desearía fuera su sucesor en caso de imposibilidad temporaria para ejercer sus funciones o frente a su desaparición: Nicolás Maduro. Frente a la cada vez más probable hipótesis de la muerte del presidente en ejercicio, la “revolución bolivariana” ya tiene entonces su delfín, cuya legitimidad han inmediatamente cuestionado los principales líderes de la MUD, afirmando la inexistencia de una sucesión preestablecida en caso de vacante del poder³. Por su parte, Chávez aseguró que ante el caso de “incapacidad física permanente” tendrán lugar nuevas elecciones, tal como lo establece el artículo 233 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, el cual prevé un escrutinio a no más tardar que 30 días frente a la vacante del poder durante los primeros cuatro años del mandato presidencial.

Más allá de esta coyuntura incierta y de quien sea que ejerza el poder después de Chávez, no hay dudas que varios desafíos se plantean en la Venezuela contemporánea: aquellos de inseguridad, vivienda o corrupción frecuentemente mencionados en los medios y frente a los cuales en gobierno imperante desde 1999 no ha dado aún respuestas suficientes, pero también aquel relativo a la creación de un modelo de desarrollo económico y social que no dependa de manera exclusiva de las rentas petroleras. Sobre

¹ “Romney critica a Obama por afirmar que Venezuela no es una amenaza”, *El Universal*, 11 de julio de 2012.

² C. Barros “Spéculations sur la succession Chávez”, *Courrier International*, 10 de mayo de 2012.

³ “Hugo Chávez quiere dejar al chavismo ‘bien atado’”, *El País*, 10 de diciembre de 2012.

este último punto los años de Chávez y del “socialismo del siglo XXI” no han cambiado la realidad, sino que más bien perpetuaron la dependencia estructural, cuyas consecuencias son fundamentales tanto en materia social como en la arena política.

El Salvador: 20 años después de los acuerdos de paz: una democracia frágil

Nordin Lazreg

El año 2012 marca definitivamente el fin de la coalición entre el partido de izquierda Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) y el partido de centro izquierda Cambio Democrático (CD), que llevó a Mauricio Funes al poder en marzo de 2009. Sin embargo, el jefe de Estado, que reivindica su independencia ideológica, sabe jugar con la fluidez e imprevisibilidad de las alianzas política para asegurar la gobernabilidad del país. El movimiento Los Amigos de Mauricio fue disuelto para ser remplazado por Amigos por el Cambio¹, que reprocha al presidente sus cambios demasiado tímidos. Este movimiento se acercó al CD, que se encontraba bien representado dentro del gobierno desde la toma de posesión de M. Funes en junio 2009. El presidente utilizó este acercamiento para justificar la renuncia de tres miembros cedistas a la cabeza de agencias estatales de primera importancia como el Instituto Salvadoreño del Seguro Social, la Lotería Nacional de Beneficencia y el Fondo Social para la Vivienda. Después del deceso de Hector Silva en diciembre de 2011, quien era presidente del Fondo e Inversión Social para el Desarrollo, la dimisión del ministro cedista de economía Héctor Dada Hirezi el 27 de abril de 2012, por divergencias con el jefe de Estado², puso fin oficialmente a la colaboración gubernamental entre Funes y el CD. La marginación del FMLN es cada vez más notoria; privado de sus puestos de responsabilidad económica en 2009³, el FMLN perdió también el sector de la seguridad pública. El remplazo de Manuel Melgar a la cabeza del Ministerio de la Justicia y Seguridad Pública en noviembre de 2011, de Franzi Hato Hasbún al puesto de coordinador del gabinete de seguridad pública, de Carlos Ascencio a la dirección de la policía civil nacional y de Eduardo Linares a la cabeza de la agencia Organismo de Inteligencia del Estado en diciembre de 2011 han apartado al FMLN de puestos clave en la seguridad pública. El FMLN, que desde 2010 pensaba a entrar en la oposición⁴, no es entonces

¹ Daniel Valencia Caravantes, « Se fractura el movimiento Amigos de Mauricio », El Faro, 14 de febrero 2010, <http://www.elfaro.net/es/201002/noticias/1161/> (consultado el 17 de octubre 2012).

² Óscar Luna, « Ministro de Economía renuncia por desavenencias con gobierno de Funes », El Faro, 27 de abril de 2012, <http://www.elfaro.net/es/201204/noticias/8426/> (consultado el 17 de octubre de 2012).

³ Desde su acceso al poder, Mauricio Funes había confiado la conducción de la economía a personajes cercanos y a moderados para calmar a la derecha, al sector privado y a los inversionistas extranjeros y evitar que el FMLN restaurara la antigua moneda nacional, a pesar de los beneficios marginales de la dolarización.

⁴ Sergio Arauz, « El Frente medita convertirse en partido de oposición », El Faro, 2 de mayo de 2010 (www.elfaro.net/es/201005/noticias/1616/, consultado el 17 de octubre 2012).

verdaderamente un partido de gobierno: participa en el gobierno pero no titubea para criticar públicamente la gestión del presidente, especialmente su política económica. Por ejemplo, el vicepresidente Salvador Sánchez Cerén acusó al Mauricio Funes de no tomar en cuenta los intereses del partido¹.

La aparición de la Gran Alianza para la Unidad Nacional (GANU) en octubre de 2009, nuevo partido moderado de centro derecha proveniente de los altos mandos de la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) y liderada por el presidente Tony Saca, ha transformado el sistema de partidos salvadoreño. En efecto, si bien GANU y ARENA pertenecen a la derecha, su enemistad es tan animosa que una alianza política entre ambos es poco probable en este momento. Dado que ha mostrado un comportamiento moderado, Mauricio Funes ha tenido el apoyo de la nueva formación parlamentaria, especialmente para aprobar la reforma fiscal de diciembre de 2001, la cual permite financiar los proyectos sociales del Estado.

Además de la doble oposición a la que Mauricio Funes tuvo que enfrentarse en algunas ocasiones (es decir, tanto la oposición lógica y esperada de ARENA, a la derecha, como la menos esperada oposición del FMLN y del CD, a la izquierda), el gobierno debe responder por resultados económicos modestos y resultados catastróficos en materia de seguridad. El Salvador ha tenido dificultades para reponerse de la crisis económica de 2008. El crecimiento económico en 2011 fue 1,4%, lejos de las cifras de crecimiento que exhiben otros países de América Central, y el endeudamiento del Estado ha aumentado. Durante el informe presidencial del 1 de junio de 2012², Funes defendió los resultados obtenidos y afirmó haber heredado un país en crisis que había logrado recuperarse debido a una mejor inversión social y a haber abandonado el modelo neoliberal, consiguiendo así reducir la desigualdad.

El otro gran fracaso del gobierno de Funes, antes de las elecciones y la caída espectacular del número de homicidios desde el anuncio de la tregua entre las dos principales pandillas del país (la Mara Salvatrucha y el Barrio 18), fue la incapacidad de resolver el problema de la inseguridad. Después de una gran reducción de los asesinatos por año, al presentarse un descenso de 4 365 en 2009³ a 4 005 en 2010⁴, el número de homicidios se incrementó a 4 354 en 2011, es decir, cerca de 70 homicidios por 100 000 habitantes.⁵

¹ Jimena Aguilar, « Vicepresidente acusa a Funes de gobernar sin tomar en cuenta los intereses del FMLN », El Faro, 16 de abril de 2012 (www.elfaro.net/es/201204/noticias/8320/, consultado el 17 octubre de 2012).

² El discurso completo se puede consultar en la dirección <http://elfaro.net/es/201206/noticias/8698/> (consultado el 17 de octubre de 2012).

³ Diego Murcia, « 2009 el año más violento desde 1992 », El Faro, 3 de enero de 2010, www.elfaro.net/es/201001/noticias/820/ (consultado el 18 octubre de 2012).

⁴ Suchit Chávez, « IML corrige cifras de homicidios del año pasado », La Prensa Gráfica, 2 de junio de 2010 y Jessica Ávalos y Suchit Chávez, « Oficializan 4.005 homicidios en 2010 », La Prensa Gráfica, 16 de febrero de 2011.

⁵ David Marroquín, « Hubo 4 354 asesinatos en durante el año anterior », El Diario de Hoy, 1 de enero de 2012 (www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=47859&idArt=6517467, consultado el 18 de octubre de 2012).

El gobierno también manejó la ira de ciertos sindicatos (jueces y profesores) en el mes de enero. Las manifestaciones convocadas y los discursos pronunciados por ciertos líderes sindicales el 1 de mayo mostraron que el descontento había llegado a la base electoral del FMLN.

A medida que se acercaban las elecciones del 11 de marzo –primer ensayo electoral para el gobierno y el FMLN- parecía improbable que la izquierda fuera a obtener la victoria, debido a las tensiones que habían minado los primeros años del gobierno de Funes y a cierta decepción entre la población¹.

Resultados y lecciones de las elecciones del 11 de marzo de 2012

Las elecciones del 11 de marzo permitieron renovar la Asamblea Legislativa y los consejos municipales. Las elecciones legislativas fueron la ocasión para implementar las reformas electorales adoptadas en 2010-2011, que se suponía terminarían con el monopolio de los partidos sobre el proceso electoral y político. Ahora, la pertenencia a un partido político ya no es un requisito para ser candidato a las elecciones legislativas² y se pasó de un sistema de listas cerradas y bloqueadas a un sistemas de listas cerradas y desbloqueadas, lo cual se presume que mejorara la personalización del voto y la rendición de cuentas de los funcionarios electos hacia los electores (y no solamente hacia su partido)³. Si bien los Salvadoreños aún pueden votar por un partido, ahora pueden igualmente votar por un candidato específico y modificar el orden de la lista inicialmente decidida por los dirigentes del partido. Estas reformas son parte de una voluntad de profundizar una democracia todavía perfectible. Sin embargo, el impacto de las reformas electorales ha sido débil, primero, debido a que los partidos han promocionado el voto tradicional, « por los colores más que por el rostro » y, segundo, porque ningún candidato independiente logró obtener más de 1% de los votos⁴. Por otra parte, el sistema electoral de mayoría

¹ Si bien los ciudadanos están descontentos con las políticas del gobierno y con la situación económica, el presidente Mauricio Funes continúa, paradójicamente, gozando de una buena popularidad (a pesar de una baja notoria entre 2009 y 2012) entre la población debido a su tendencia a la moderación y a su independencia frente a los partidos.

Ver Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP), « Los salvadoreños y salvadoreñas evalúan el tercer año de gobierno de Mauricio Funes y opinan sobre el proceso electoral de 2012 », Boletín de prensa, vol. 26, n°3 (www.uca.edu.sv/publica/iudop/archivos/boletin3_2012.pdf, consultado el 18 octubre 2012).

² Sin embargo, la reforma sobre las candidaturas independientes sigue siendo tímida ya que el número mínimo de firmas requeridas es relativamente elevado y los candidatos independientes no se pueden beneficiar de las subvenciones públicas. Además, la fuerza de las maquinarias electorales de los partidos es todavía sumamente importante en el proceso político y electoral en El Salvador.

³ Los electos sienten un mayor compromiso y se sienten más responsables frente a los electores cuando éstos votan directamente por ellos y no por un partido. Ya no rinden cuentas solamente a su partido (que decide su lugar en la lista de candidatos). El voto directo por un candidato debería mejorar el vínculo entre los ciudadanos y sus representantes.

⁴ Sin embargo, una encuesta del IUDOP muestra 33,3% de las personas encuestadas votaron directamente por un candidato y 29,4% votaron por un partido. (« Los salvadoreños y salvadoreñas evalúan el tercer año de gobierno de Mauricio Funes y opinan sobre el proceso electoral de 2012 », Boletín de prensa, vol. 26, n°3 (www.uca.edu.sv/publica/iudop/archivos/boletin3_2012.pdf, consultado el 18 de octubre 2012).

simple¹ a nivel municipal muestra la débil calidad de la democracia en El Salvador. En efecto, el sistema excluye toda oposición dentro del consejo municipal² y conduce a la ausencia de representación de una gran parte de los electores, es decir, todos aquellos que no votaron por el partido ganador.

ARENA fue indiscutiblemente el ganador de las elecciones. No solamente recuperó los curules que había perdido en la Asamblea Legislativa -a pesar de la gran competencia que representaba GANA, a la derecha, que gana cada vez más terreno dentro del paisaje político salvadoreño- sino que también eliminó al FMLN de los bastiones urbanos de la zona metropolitana de San Salvador, una zona que el Frente controlaba desde hace 15 años.

Composición de la Asamblea Legislativa en 2009-2012 y en 2012-2015

	2009-2012	2012-2015
ARENA	18	33
FMLN	35	31
CN(ex PCN)	10	7
Pes (ex PDC)	2	1
CD	1	1
GANNA	16	11
Independientes	2	
Total	84	84

La reaparición de ARENA como primera fuerza parlamentaria es aún limitada³. Si bien el partido pudo impedir todo voto a la mayoría calificada de 56 votos, no dispone de la mayoría absoluta de 43 votos y la fuerte enemistad entre ARENA y GANA provoca que una alianza entre ambos partidos sea poco probable. Ciertamente, el resultado de las elecciones legislativas no fue favorable para el FMLN, que perdió cuatro diputados en 2012; sin embargo, si decide aliarse con GANA y con Concertación Nacional (CN), puede disponer de la mayoría absoluta y controlar la Asamblea Legislativa. El FMLN ya mostró su capacidad para concretar tal alianza al infligir a ARENA su primera derrota desde el inicio de la primera legislatura el 1 de mayo al firmar un pacto legislativo con GANA y con CN

¹ El partido que gana el mayor número de votos obtiene todos los curules en el consejo municipal. Así, de 30 a 40% de los votos válidos pueden ser suficientes para controlar a un alcalde.

² El alargamiento de la duración del mandato del alcalde (y de los legisladores) que actualmente es de tres años, acompañada de una modificación del sistema electoral para asegurar la presencia de cierta oposición municipal podría permitir democratizar el sistema política local, favorecer el aprendizaje político de los miembros de la oposición dentro de los consejos municipales y mejorar el proceso de toma de decisiones en una democracia aún frágil donde las elecciones transforman los partidos políticos en maquinarias electorales constantemente en campaña.

³ El FMLN atravesó por una situación similar en 2000-2003 y en 2003-2006. Si bien tenía la mayoría de curules, tuvo que ceder a la alianza de la coalición ARENA-PDC-PCN.

para la repartición de los puestos claves de la presidencia de la Asamblea y de las comisiones parlamentarias, con los privilegios financieros y materiales que los acompañan. Al partido de derecha no le fue posible no aceptar este reparto de puestos, que contradice el resultado de las elecciones del 11 de marzo.

El revés legislativo del FMLN no es entonces en realidad un revés para el partido, ni para Mauricio Funes, quien ha probado hasta ahora que es capaz de apoyarse sobre diferentes alianzas para gobernar (en ocasiones incluso contra el FMLN).

Reparticiones de las municipalidades según los partidos políticos en 2012-2015

Partidos políticos	Número de alcaldías
ARENA	116
FMLN	85
FMLN en coalición	8 (con CD) y 2 (con Pes)
CN	24
Pes CN	3
GANNA	16
Pes GANA	1
Pes	4
CD	3
Total de alcaldías	262

Si bien el FMLN que cuenta con 85 municipios es aún una fuerza municipal importante detrás de ARENA, que gobierna 116 municipios, ha sufrido un duro revés al perder el voto urbano en las ciudades más pobladas y estratégicas. La derecha arenista conserva la capital del país, ganó en nueve capitales departamentales y recuperó las ciudades importantes de la aglomeración de San Salvador como Soyapango, Apopa, Mejicanos e Ilopango. ARENA gobierna desde entonces un poco más de 50% de la población a nivel local, contra alrededor 36% en 2009, y obtuvo alrededor del 40% del total de votos.

Poco después de las elecciones del 11 de marzo, los partidos se preparaban ya para la campaña presidencial de 2014. ARENA y FMLN ya eligieron a su candidato para 2014. En los dos casos, los procesos de selección interna han sido cuestionados. Con las elecciones de 2014 en perspectiva, la victoria de ARENA a nivel local constituye ciertamente un resultado más significativo que su resurgimiento como primer partido en la asamblea.

El partido de derecha ha logrado superar la crisis de 2009 y ha sabido aprovechar el descontento popular para posicionarse antes de las elecciones presidenciales de 2014. Finalmente reelecto alcalde en San Salvador con 63,4% de los votos frente a un candidato radical del FMLN, Jorge Schafik Handal, y gozando de una popularidad innegable entre los simpatizantes arenistas, Norman Quijano fue oficialmente reconocido como candidato

arenista para 2014.¹ Como en 2008, ciertos candidatos –Edwin Zamora (diputado), Ana Vilma de Escobar (diputado y ex vice-presidente) y Mercedes Gloria Salquero Gross (miembro fundador del partido)- han criticado abiertamente un proceso de selección interna poco democrático y controlado de manera discrecional por los antiguos presidentes (Cristiani, Calderón y Flores) y algunos miembros del Comité Ejecutivo Nacionalista (COENA, la más alta instancia dirigente del partido).²

Por su parte, el FMLN decidió apoyar la candidatura del actual vicepresidente Salvador Sánchez Cerén.³ Sánchez fue preferido ante el popular Oscar Ortiz, miembro de la corriente renovadora del partido de Santa Tecla y alcalde de Santa Tecla, que ya había sido relegado de la carrera por la presidencia después de las primarias de 2003. Esta designación era poco esperada, porque la experiencia de la pasada derrota de Schafik Hándal en 2004 y los resultados de las últimas elecciones municipales han mostrado que un candidato de la línea ortodoxa del partido tiene pocas posibilidades de ganar.⁴ La mayor parte de los analistas están de acuerdo sobre la necesidad de modernizar el FMLN, que es incapaz de ganar solamente con el voto duro de sus militantes. Por otra parte, Oscar Ortiz ha llamado a su partido a reformarse y a democratizarse, lo que rechazan categóricamente los altos funcionarios dirigentes ortodoxos que no desean perder el control del partido. Desmotivados por el apoyo que dieron al moderado y no militante Mauricio Funes en 2009, los cuadros del partido prefirieron designar para la siguiente elección un candidato que sea miembro del partido. Con la intención de unir las fuerzas ortodoxas y renovadoras del FMLN (y así poder atraer el voto de los electores centristas e indecisos), el candidato Salvador Sánchez Cerén piensa seriamente en tener a Oscar Ortiz como compañero de lista electoral a la presidencia en 2014.⁵

¹ Gabriel Labrador Aragón, « Arena revela su secreto más conocido: Quijano es su candidato presidencial », El Faro, 21 de agosto de 2012 (www.elfaro.net/es/201208/noticias/9465/, consultado el 17 de octubre 2012).

² Gabriel Labrador Aragón, « Expresidenta de Arena pide enderezar proceso de elección de candidato », El Faro, 27 de junio de 2012 (www.elfaro.net/es/201206/noticias/8949/, consultado el 17 octubre de 2012).

³ Sergio Arauz, « Dirección del FMLN declara a Sánchez Cerén su favorito para candidatura presidencial », El Faro, 23 de junio de 2012 (www.elfaro.net/es/201206/noticias/8915/, consultado el 17 octubre de 2012).

⁴ Ciertas encuestas (IUDOP y Mitofsky) confirman las pocas posibilidades de victoria de Salvador Sánchez Cerén frente a un candidato como Norman Quijano y muestran que solamente un candidato como Oscar Ortiz podría ser un fuerte rival, incluso ganar la elección. Ver Gerardo Arbaiza, « Quijano-Órtiz, favoritos de vox populi al 2014 », Contrapunto, 30 de mayo de 2012 (www.contrapunto.com.sv/politica/quijano-ortiz-favoritos-de-vox-populi-al-2014, consultado el 18 de octubre 2012). El actual vicepresidente piensa apoyarse sobre los resultados obtenidos durante su gestión como ministro de la educación de 2009 a 2012 que se beneficia de muy buenas evaluaciones en las encuestas. Además, 34,5% de las personas encuestadas afirman que los paquetes y las ayudas escolares constituyen el mayor éxito del gobierno Funes. Ver IUDOP « Los salvadoreños y salvadoreñas evalúan el tercer año de gobierno de Mauricio Funes y opinan sobre el proceso electoral de 2012 », Boletín de prensa, vol. 26, n°3 (http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/archivos/boletin3_2012.pdf, consultado el 18 octubre de 2012).

⁵ David Ernesto Pérez, « Sánchez Cerén confirma a Óscar Ortiz », Contrapunto, 15 de octubre de 2012, <http://www.contrapunto.com.sv/politica/sanchez-ceren-confirma-a-oscar-ortiz> (última consulta el 18 de octubre de 2012).

Crisis institucional

Mientras la Asamblea ya había nombrado cinco jueces a la Corte Suprema de Justicia (CSJ) al inicio de la legislatura-de los cuales cuatro fueron nombrados a la Sala de lo Constitucional, SC¹ –una coalición parlamentaria FMLN-GANA-CN-Pes decidió realizar una elección anticipada de cinco magistrados de la SC el 24 de abril de 2012, como lo hizo la derecha en abril de 2006. Por lo tanto, la nueva legislatura, que debía entrar en funciones el 1 de mayo fue privada de su derecho de renovar un tercio de la magistratura de la CSJ. El 5 de junio la SC, que era juez y parte en el proceso, declaró inconstitucional la elección de los magistrados de 2006 y 2012, dado que una misma legislatura no puede participar en más de una elección, que el presidente de la SC, Jaime Belarmino, no puede ser transferido de la SC, y que los parlamentarios deben respetar los resultados del escrutinio del 11 de marzo. Los partidos políticos responsables de la elección se han negado a respetar las decisiones de la SC, que los acusan de querer erigirse en super poderes y han apelado ante la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ) de Managua. La CCJ ha terminado por resolver a favor de los parlamentarios el 16 de agosto, una decisión que ha hecho reaccionar a ciertas cortes constitucionales (Guatemala, Honduras y Costa Rica) que han mostrado su apoyo a su homóloga salvadoreña.²

Bajo la presión de Estados Unidos, que amenazaba con suspender su ayuda económica, los partidos políticos, reunidos bajo la dirección de Mauricio Funes, terminaron por encontrar un acuerdo. Ignorando finalmente la decisión de la CCJ para no exacerbar las tensiones, los partidos decidieron mantener en su puesto a los cuatro magistrados de la SC nombrados en 2009 (entre ellos Jaime Belarmino), de colocar a José Salomón Padilla (un personaje cercano a la izquierda y antiguo gerente de Alba Petróleos) a la cabeza de la SC en lugar de Belarmino, que volvió a ser un simple magistrado, terminando así con el vacío dejado por uno de los cinco magistrados de la SC que terminaban su mandato. Los partidos realizaron una nueva elección el 21 de agosto para asignar los puestos de los magistrados de la CSJ designados de 2006 y otras funciones judiciales importantes en abril de 2012, especialmente el puesto del fiscal general.

Esta crisis constitucional es el apogeo de un clima de desconfianza entre la CSJ y la clase política salvadoreña. Los magistrados nombrados en 2009 han, en efecto, emitido una serie de juicios que afectan directamente a los partidos políticos³, los medios de

¹ La Corte Suprema de Justicia del Salvador comprende las salas de lo constitucional, de lo civil, de lo penal y de lo contencioso administrativo.

² Esta toma de posición de las cortes constitucionales de la región frente a la decisión de la CCJ ha afectado el proceso de integración centroamericano.

³ En 2010 y en 2011, la SC ha declarado que el sistema electoral a las elecciones legislativas violaban el carácter libre y directo del voto y ha entonces ordenado una reforma del Código electoral para autorizar las candidaturas independientes y a instaurar las listas desbloqueadas. La SC ha ordenado la desaparición de los dos partidos tradicionales, el PCN y el PDC, que no habían alcanzado el 3% de la votación en las elecciones presidenciales en 2004.

comunicación¹ y el presidente². Entre la clase política las veleidades independentistas de la magistraduras son mal vistas. Inquieta, la derecha parlamentaria había incluso aprobado el decreto 743 del 2 de junio para imponer la unanimidad en las decisiones de la SC, decreto que Funes aprobó en menos de 24 horas. Finalmente, el decreto fue abrogado debido a las presiones de la sociedad civil. Esta crisis institucional ocasiona preguntas no solamente sobre el buen funcionamiento de las instituciones en El Salvador, sino igualmente sobre la independencia de los poderes del gobierno entre sí y la intervención de los partidos políticos sobre el proceso político.

De un proceso de paz a otro: aniversario de los acuerdos de paz y tregua entre los maras (pandillas)

En el cuadro de la conmemoración de los 20 años de la firma de los acuerdos de paz de Chapultepec, Mauricio Funes, pronunció un discurso histórico el 16 de enero de 2012 en el cual se reconocía la responsabilidad del Estado salvadoreño en la masacre de El Mozote³. En diciembre de 1981, 936 aldeanos sospechosos de ayudar a la guerrilla fueron asesinados por el batallón Atlacatl, una unidad de élite especializada en la lucha contra insurgente y entrenada directamente por militares estadounidenses. El presidente Funes denunció el silencio de sus predecesores y, como comandante en jefe de las fuerzas armadas, ordenó a los militares ya no venerar a « héroes» controvertidos y culpables de crímenes de guerra, al explicar que tales prácticas no eran dignas de unas fuerzas armadas modernas y profesionales pues minaban la unidad nacional de un país en (re)construcción.⁴ El presidente había invitado a las fuerzas armadas de El Salvador a pensar en su historia y se pronunció a favor de la abrogación de la amnistía de los militares sospechosos de ser culpables de crímenes de guerra, especialmente para los casos más graves. La recuperación en marzo de 2012 por parte de ARENA de su poder de veto contra toda mayoría calificada en la Asamblea legislativa provoca que tal abrogación sea ilusoria, debido a la cercanía de este partido de derecha con los militares y con los escuadrones de la muerte. Mientras que las heridas de la guerra civil aún están abiertas en El Salvador, un segundo «proceso de paz», precario, sin duda, pero también inédito, comenzó en el mes de marzo.

La caída dramática del número de homicidios desde el 9 de marzo ha puesto a El Salvador en el centro de la atención internacional. De la noche a la mañana, el número de homicidios disminuyó a la mitad y, después de 100 días, la tendencia a la baja permanecía. El número promedio de homicidios pasó de 14 a 5 por día, algo que jamás se había

¹ La SC dictaminó que los medios de comunicación no pueden disfrutar de privilegios en materia de delitos penales (delitos contra el honor).

² La SC ha limitado el uso discrecional de fondos públicos por parte del gobierno.

³ « El Salvador: president apologizes for 1981 massacre », The New York Times, 16 de enero de 2012 (www.nytimes.com/2012/01/17/world/americas/el-salvador-president-apologizes-for-1981-massacre.html, consultado el 18 de octubre de 2012).

⁴ Patricia Carías, « Funes ordena al ejército no llamar héroes a violadores de derechos humanos », El Faro, 17 de enero de 2012 (www.elfaro.net/es/201201/noticias/7221/, consultado el 15 de octubre de 2012).

registrado en los últimos 10 años.¹ El periódico *El Faro* reveló la existencia de un pacto entre la Mara Salvatrucha, Barrio 18 y el gobierno. Después de negarlo en numerosas ocasiones, el ministro de Seguridad Pública, David Munguía Payés, finalmente confesó que la tregua era parte de la estrategia para reducir la violencia². Si bien reconoció que el gobierno estaba al tanto de las negociaciones organizadas por dos mediadores, el obispo militar Fabio Colindres y el antiguo diputado del FMLN Raúl Mijango, no quiso confirmar que la transferencia de alrededor de treinta líderes de los dos grupos organizados hacia centros penitenciarios menos estrictos era una concesión por parte del gobierno dentro del «proceso de paz». En un comunicado a la prensa, los líderes de los maras reconocieron que formaban parte del problema de la violencia y de su solución. Se decían dispuestos a calmar el juego y entregar las armas pero esperaban que el gobierno ofreciera oportunidades de empleo a los jóvenes en sus barrios. La situación económica actual no facilita las cosas, aún si la OEA tiene la intención de apoyar el proceso. La ironía de la historia es que la caída espectacular del número de homicidios desde la tregua da crédito a aquellos que, tanto de la derecha como de la izquierda, atribuían el 90% de los homicidios a las pandillas (maras y pandillas).

¹ En su discurso en la Asamblea General de la ONU, el presidente Funes afirmó que el número de homicidios en septiembre fue de 3,8 por día. Ver « Funes destaca ante ONU reducción de homicidios gracias a tregua entre pandillas », *El Faro*, 25 de septiembre de 2012 (www.elfaro.net/es/201209/noticias/9760/, consultado el 18 octubre de 2012).

² Carlos Martínez et José Luis Sanz, « La nueva verdad sobre la tregua entre pandillas », *El Faro*, 11 de septiembre de 2012 (www.salanegra.elfaro.net/es/201209/cronicas/9612/, consultado el 17 octubre de 2012).

CUARTA PARTE

AMERICA LATINA EN PERSPECTIVAS

Cultura política y opiniones: los límites del «apoyo» a la «democracia»

Charles-André Goulet

Destitución expedita de un jefe de Estado, investidura presidencial anticonstitucional, escrutinio poco transparente, violencia política: si bien algunos sucesos políticos del año 2012 pusieron la democracia bajo duras pruebas en América Latina, también tienen el mérito de ofrecer a los encuestadores excelentes pretextos para tomar el pulso a la población. En efecto, si observamos la evolución, en ocasiones preocupante, de la democracia y de las expectativas que los ciudadanos tienen respecto a ella, parece pertinente medir el apoyo a los regímenes que han surgido después de la caída de gobiernos autoritarios. Cada año, los reportes de grandes encuestas internacionales, como *Latinobarómetro*, otorgan una gran importancia al apoyo de los ciudadanos a la democracia y a las variaciones que tiene en el tiempo y en el espacio

Si bien el interés sobre el tema del apoyo a la «democracia» suscita numerosas reflexiones entre los encuestadores, estudiantes y periodistas y, por consiguiente, contribuye a la difusión de trabajos de grandes encuestas, medir esta variable genera varios problemas. En principio, es aventurado comparar opiniones políticas recolectadas mediante preguntas en encuestas donde los términos poseen significados distintos de una persona a otra, de un lugar a otro y de un momento a otro. Además, las conclusiones sobre el grado de apoyo de los ciudadanos a la «democracia» se obtienen con frecuencia demasiado rápido, ignorando los llamados de la ciencia política a desmenuzar la noción misma de apoyo y a operar a diferentes niveles de análisis en lugar de tratar el concepto como un objeto monolítico¹.

Este artículo se interesa por las encuestas-barómetro² y, de manera más específica, por el apoyo de los ciudadanos a la democracia expresada mediante éstas. Revisaremos en

¹ Ver los trabajos de P. Norris, *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1999 y J. A. Booth, M.A. Seligson, *The Legitimacy Puzzle in Latin America: Political Support and Democracy in Eight Nations*, New York, Cambridge University Press, 2009. En los dos casos, los investigadores demuestran la importancia de descomponer el concepto de apoyo para obtener una imagen más precisa de las opiniones sobre la democracia.

² Una encuesta-barómetro es un instrumento por el cual los encuestadores aplican en más de una ocasión un mismo cuestionario (o cuestionarios que son similares sobre distintos temas) a muestras diferentes dentro de una o de varias poblaciones. También es posible hacer la distinción entre un barómetro y un estudio de panel, este último tiene más bien el objetivo de encuestar a la misma muestra en momentos diferentes. Ver P. Bréchon, «Enquêtes quantitatives: les principes» en P. Bréchon (dir.), *Enquêtes qualitatives, enquêtes quantitatives*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2011, pp.105-122.

primer lugar los debates sobre la relación entre cultura y democracia. Analizar de nuevo estos debates, con los que los latinoamericanistas están generalmente familiarizados, sirve como una excelente base para el análisis de opinión. La discusión sobre los vínculos que unen cultura política¹ y democracia permitirá analizar de nuevo preguntas teóricas importantes, conocer mejor el enfoque escogido por varios responsables de encuestas de opinión e, indirectamente, comprender la importancia acordada a los resultados obtenidos con mediante indicadores que son, en realidad, muy limitados. En materia de análisis de la cultura y de las opiniones políticas, es importante señalar la propensión de los analistas a mantener dudas en cuanto al apego de los latinoamericanos a la democracia tanto de manera general como en los principios asociados a ella.

La segunda sección de este artículo trata sobre los principales resultados de las encuestas-barómetro sobre el apoyo a la democracia. Veremos que los datos muestran distancias no despreciables entre los diferentes países latinoamericanos. Aunque los resultados de estas encuestas nos muestran varios aspectos sobre la relación que tienen los ciudadanos a la democracia, deben ser interpretados con cautela. En la última parte de este artículo, identificaremos los factores conceptuales, contextuales y culturales que justifican tal prudencia respecto a un término (la democracia) que es de los más polisémicos.

Un enfoque de la opinión pública influenciado por los debates sobre la relación entre cultura y democracia

Es difícil analizar la opinión de los ciudadanos sobre la democracia sin abordar la cuestión de la cultura política. Hay numerosos argumentos que establecen un vínculo entre los problemas de las democracias latinoamericanas y una cultura que favorecería los valores autoritarios. En el centro de esta reflexión se encuentra el problema de la dirección de la causalidad entre los valores de los ciudadanos y el tipo de régimen político que los gobierna.

Las «interpretaciones culturalistas²», han sido utilizadas por largo tiempo para explicar la existencia de regímenes autoritarios en América Latina y, aunque se les ha dado otra interpretación, todavía tienen vigencia. En los hechos, la liberalización de los regímenes políticos –y las oportunidades de estudio que ofrece a los investigadores que analizan las opiniones de los ciudadanos– ha contribuido a una suerte de «renacimiento de la cultura³» en el ámbito de la sociología política. Este «fuerte renacimiento» de la cultura ha inevitablemente alimentado los debates tanto sobre la formación de las opiniones

¹ La cultura política puede definirse como las creencias, actitudes, valores, ideales y sentimientos que predominan entre los ciudadanos sobre el sistema político de su país y sobre el papel que desempeñan estos últimos en el sistema. (L. Diamond, *Political Culture and Democracy in Developing Countries*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1993, p.7) El autor opina que los puntos de vista recolectados mediante las encuestas de opinión pueden aclarar ciertos elementos de la cultura política.

² Ver A. Rouquié, «Vouloir la démocratie» in A. Rouquié (dir.), *La démocratie ou l'apprentissage de la vertu*, Paris, A. M. Métaillé, 1985, p.12.

³ Ver R. Inglehart, «The renaissance of Political Culture», *The American Political Science Review*, vol.82, n°3, 1988, pp.1203-1230; S.P. Huntington, «Culture Counts», in L. Harrison, S.P. Huntington (dir.), *Culture Matters: How Values Shape Human Progress*, New York, Basic Books, 2000, p.XIII-XVI.

políticas como sobre sus efectos. A estas discusiones se suman los resultados de las encuestas que muestran, en ciertos casos, la debilidad del apego ciudadano a la democracia.

El debate sobre la causalidad entre cultura e instituciones (económicas o políticas) está abierto desde hace tiempo y es bastante acalorado entre los economistas que se interesan por el tema del desarrollo. En la ciencia política, y específicamente en el ámbito de la opinión pública, este debate ilustra las divergencias sobre la causalidad entre los valores de los ciudadanos y la democracia. A pesar del gran número de estudios publicados por una parte y por otra, es raro que los especialistas en opiniones sobre la democracia dejen de hacer referencia a ellos.

Una de las principales reflexiones inspiradas por el pensamiento weberiano arguye que el tipo de cultura política que predomina en un país influye considerablemente sobre el desarrollo democrático. Aunque algunos miembros de esta escuela reconocen la influencia del tipo de relaciones políticas sobre la formación de los valores de los ciudadanos, la mayoría considera la cultura como una variable independiente. La cultura explicaría el éxito o fracaso de algunos países durante la transición democrática. Como lo explica Lawrence E. Harrison, el «ambiente cultural» condicionaría el modo de designación de dirigentes tanto como lo hacen sus políticas y prioridades¹. Este razonamiento implica que las instituciones políticas son el producto de los valores de los ciudadanos, un poco como si la cultura política propia de un país diera origen a un tipo de Estado específico, a su imagen².

Cuando los partidarios del enfoque culturalista estudian el caso latinoamericano y las dificultades que la democracia encuentra en la región, identifican una cultura y comportamientos globalmente desfavorables al desarrollo democrático; un vestigio, según varios de ellos, del legado dejado por los españoles. Howard J. Wiarda ilustra perfectamente este punto de vista al afirmar que en la cultura latinoamericana y en casi la totalidad de los regímenes políticos del subcontinente resuenan « [...] poderosos ecos de antiguas instituciones jerárquicas, autoritarias, patrióticas y corporativas³». Según este razonamiento, los valores de la región, poco inclinados hacia el respeto de los derechos humanos y de las libertades individuales, explicarían el «drama vivido por la democracia» y favorecerían «una autoridad inadecuada para un régimen democrático⁴». En suma, si la democracia no puede surgir, es porque no puede echar raíces en suelo infértil.

¹ L. Harrison, *Underdevelopment is a State of Mind. The Latin American Case*, Lanham, University Press of America, 1985, p. XVII.

² Ver D. Etouga-Manguelle, «Does Africa Need a Cultural Adjustment Program? », in L. Harrison, S. P. Huntington (dir.), *Culture Matters...*, op.cit. p.75.

³ H.J. Wiarda, «Toward a Model of Social Change and Political Development In Latin America: Summary, Implications, Frontiers» in H.J. Wiarda (dir.), *Politics and Social Change in Latin America: The Distinct Tradition*, Boston, University of Massachusetts Press, 1982, p.333.

⁴ O. Hurtado, «Cultura y democracia, una relación olvidada», en F. Esteves (dir.), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate*, Buenos Aires, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A., 2004, pp.295-297.

Esta visión de las cosas, evidentemente, no es unánime entre los politólogos, incluso entre aquellos que opinan que los valores de los ciudadanos pueden estar condicionados por una herencia autoritaria. El desacuerdo se encuentra sobre la pertinencia del vínculo entre los valores de los ciudadanos, por una parte, y los poderes y las instituciones, por otra. Al interesarse en las actitudes e instituciones en períodos de post-transición democrática, Katherine Hite y Leonardo Morlino concluyeron que los valores heredados de un pasado autoritario podían diluirse con el tiempo, pero que las instituciones podían permanecer¹. Sin embargo, los autores también opinan que el fenómeno inverso también podía ocurrir. La debilidad del vínculo entre las variables es también evocada en los estudios del sistema judicial, que demuestran que éste evoluciona casi de manera independiente del sistema de valores de una sociedad².

Algunos críticos de la lógica weberiana atacan el postulado de inicio, que arguye que una cultura de tipo autoritario predomina en América Latina, al juzgarlo erróneo. Este postulado fue hecho por primera vez bajo las dictaduras, al momento que se intentaba defender la idea de que los valores de los ciudadanos latinoamericanos se formaban a la imagen de los regímenes autoritarios. Susan Tiano se encuentran entre los críticos frecuentemente citados; después de haber observado las actitudes de los trabajadores en Argentina y Chile, llegó a la conclusión de que la cultura de los sectores considerados los más antidemocráticos³, en realidad, carecía de valores autoritarios. Aquellos que, al igual que ella, se niegan a creer en la existencia de una «cultura autoritaria», estiman que toda explicación sobre la instauración de regímenes autoritarios en la región debe enfocarse más bien a elementos circunstanciales y estructurales que culturales⁴. La búsqueda de explicaciones diferentes de las culturales está acompañada de reflexiones sobre las relaciones entre los ciudadanos y sus dirigentes. Así, se analizó hasta qué punto la «verticalidad de las relaciones sociales» facilitó la imposición de modelos de poder autoritarios en la región⁵, entre otros temas.

Si bien las dictaduras han caído, los debates continúan. Los críticos de la lógica weberiana son muy activos y escriben números estudios. De hecho, en el ámbito de las opiniones, los especialistas explican con frecuencia que las actitudes (apoyo, satisfacción, confianza, etc.) hacia la democracia son ampliamente influenciadas por las instituciones. De manera más

¹ K. Hite, L. Morlino, «Problematizing the Links Between Authoritarian Legacies and “Good” Democracy», en K. Hite, P. Cesarini (dir.), *Authoritarian Legacies and Democracy in Latin America and Southern Europe*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 2004, p.28.

² R. A. Falk, «The Relations of Law to Culture, Power and Justice», *Ethics*, vol.72, n°1, 1961, p.13.

³ Estas observaciones contrastan con las de Seymour Martin Lipset, quien declaró a la clase obrera el sector más autoritario de la sociedad (S.M. Lipset, «Democracy and Working-Class Authoritarianism», *American Sociological Review*, vol. 24, n°4, 1959, pp.482-501. Ver S. Tiano, «Authoritarianism and Political Culture in Argentina and Chile in the Mid-1960», *Latin American Research Review*, vol. 21, n°21, 1986, p.80.

⁴ Ver J. A. Booth, M. A. Seligson, «The Political Culture of Authoritarianism in Mexico», *Latin American Research Review*, vol.19, n°1, 1984, pp.106-124; F.C. Turner, «Reassessing Political Culture», *Latin America in Comparative Perspective: New Approaches to Methods and Analysis*, Boulder, Westview Press, 1995, p.201.

⁵ A. Rouquié, *L'État militaire en Amérique Latine*, Paris, Seuil, 1982, p.45.

precisa, este enfoque considera que las opiniones de los ciudadanos tienen con respecto a la democracia están vinculadas a la capacidad de las instituciones a implementar ésta de manera efectiva más que a una predisposición cultural. Por ejemplo, Chu, Bratton, Lagos, Shastri y Tessler observan en su estudio que mientras más dignas de confianza son las instituciones políticas, más inclinados están los ciudadanos a aceptar la democracia y a rechazar las alternativas¹. En esta línea de pensamiento, se concluye, por ejemplo, que la nostalgia que experimentan algunos ciudadanos de países que tienen una larga tradición autoritaria sería el producto de una insatisfacción hacia el sistema político actual más que la expresión de una afinidad hacia los regímenes dictatoriales². Estas posiciones se distancian de las explicaciones que arguyen que la cultura política es el factor principal para explicar el nivel más elevado de confianza hacia el sistema político en los países de larga tradición democrática que en aquellos donde la celebración de elecciones justas y libres comenzó apenas recientemente.

El determinismo institucional aporta reflexiones interesantes para comprender el vínculo entre cultura y democracia. Pero, ¿qué piensan los partidarios de la lógica «adversa»? Falso debate, responde quien es nombrado «padre de la cultura política», Gabriel Almond. En un capítulo donde vuelve a pensar el concepto de cultura política, Almond explica que los valores influyen sobre las instituciones al igual que éstas son moldeadas por éstos³. Desde un punto de vista analítico, el problema de este modelo explicativo es su circularidad, que convertiría en caduco el debate sobre la dirección de la causalidad⁴. Además, si nos atenemos a las observaciones realizadas, esta influencia recíproca está presente tanto en los países donde se intenta establecer o consolidar la democracia como en regímenes no democráticos, donde los métodos autoritarios del gobierno favorecerían el mantenimiento de valores autoritarios (y viceversa)⁵. Sin embargo, esta interacción

¹ Y. Chu, M. Bratton, M. Lagos, S. Shastri, M. Tessler, «Public Opinion and Democratic Legitimacy», *Journal of Democracy*, vol.19, n°2, 2008, p.85.

² J. Ekman, J. Linde, «Communist Nostalgia and the Consolidation of Democracy in Central and Eastern Europe», *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, vol. 21, n°3, 2005, p.370.

³ Ver G.A. Almond, *A Discipline Divided. Schools and Sects in Political Science*, Newbury Park, Sage Publications, 1990, p.144. La obra principal de Almond sobre la cultura política es: G.A. Almond, S. Verba, *The Civic Culture. Political Attitudes of Democracy in Five Nations*, Boston, Little Brown and Company, 1965.

⁴ Es interesante observar que la circularidad es uno de los principales problemas que observa Alejandro Portes al analizar la relación entre el capital social (en la concepción de Robert D. Putnam) y la calidad de la gobernanza (A. Portes, «The Two Meanings of Social Capital», *Sociological Forum*, vol. 15, n°1, 2000, pp.1-12). Hay otros críticos en cuanto a la dirección de la causalidad entre el capital social y las instituciones, William A. Maloney, Graham Smith y Gerry Stocker («Social Capital and Associational Life» en S. Baron, J. Field, T. Schuller (dir.), *Social Capital: Critical Perspective*, Oxford, Oxford University Press, 2000, pp.212-215) argumentan que el Estado y las autoridades pueden dañar la creación de valores cívicos, una observación que vuelve menos convincentes las ideas de Putnam, para quien el vigor de las interacciones entre los ciudadanos es primordial para la estabilidad de la democracia (R. D. Putnam, *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1993, p.89).

⁵ Ver L. Diamond, *Developing Democracy. Toward Consolidation*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1999, p. 39; E. Torres-Rivas, F. Rodas, *Percepción Ciudadana de la Democracia*, Guatemala, PNUD, 2007, p. 64; J. A. Booth, M. A. Seligson, «Paths to Democracy and the Political Culture of Costa Rica,

recíproca se realizaría bajo ciertas condiciones. Como lo proponen Edward Muller y Mitchell Seligson, mientras que la democracia influye sobre ciertos aspectos de la cultura política, hay elementos de esta última que contribuyen a moldear la democracia¹. Es necesario caer en cuenta que las variables no evolucionan aisladas del mundo exterior. Si bien hay una influencia sobre el tipo de regímenes y de políticas, no sólo la cultura moldea la política.

Revisar estos debates no tiene como objetivo tomar posición, y menos aún quedarse definitivamente con alguna. Los debates sobre la causalidad entre cultura política y democracia son útiles como una suerte de contexto para el examen de las opiniones. Contrariamente a los estudios sobre el apoyo a los derechos y libertades en Europa Occidental, Estados Unidos y Canadá, casi todas las opiniones políticas en América Latina son analizadas mediante el prisma de la cultura y de la evolución de regímenes. Esta situación tiene repercusiones en distintos niveles, comenzando por el interés de los investigadores por el apoyo a la democracia, vista como un rasgo de la sociedad que actúa sobre el sistema político y no como una cuestión ligada a los rasgos de la personalidad de los individuos que tiene pocos efectos sobre el ámbito político.

La medida del apoyo a la democracia en las grandes encuestas-barómetro internacionales

Casi cada año a partir de 1995, la Corporación Latinobarómetro, una organización chilena sin fines de lucro, coordina una gran encuesta mediante cuestionarios aplicados a miles de latinoamericanos en 18 países. Los resultados del *Latinobarómetro*² son frecuentemente citados en la prensa, las revistas especializadas, reportes gubernamentales y de organizaciones internacionales. La ONG chilena que fuera durante un largo tiempo la única organización que realizaba encuestas de gran envergadura en América Latina, tiene desde 2004 un «competidor»: el Latin American Public Opinion Project (LAPOP)³ de la Universidad de Vanderbilt en Estados Unidos. Cada dos años, el LAPOP, junto con sus socios en una veintena de países del continente, realiza el *AmericasBarometer*. En el transcurso de los años pasados, el uso de los resultados del LAPOP ha ganado una popularidad considerable, sobre todo en el medio universitario.

En cada encuesta, el *Latinobarómetro* y el LAPOP interrogan a los ciudadanos sobre su percepción en cuanto a la economía, su compromiso con la vida comunitaria, sus preferencias políticas y muchos temas más. Aunque los temas son numerosos, pocos de ellos atraen tanta atención de los investigadores como el del apoyo a la democracia. Muchos factores pueden explicar tal interés: podemos mencionar, por ejemplo, la inestabilidad política que sufren ciertos países de la región, las diferencias observadas de

Mexico and Nicaragua» en L. Diamond (dir.), *Political Culture and Democracy In Developing Countries*, *op.cit.*, p.114.

¹ E. N. Muller, M. A. Seligson, «Civic Culture and Democracy: The Question of Causal Relationship », *The American Political Science Review*, vol. 88, n°3, 1994, p. 640.

² Ver www.latinobarometro.org (consultado el 13/11/2012)

³ Ver www.vanderbilt.edu/lapop/ (consultado el 13/11/2012)

un país a otro en materia del apoyo a la democracia y, como lo recordamos anteriormente, la marcada influencia de una corriente de investigación que asocia el enraizamiento de la democracia a los valores compartidos por los ciudadanos, así como a las dudas de varios analistas en cuanto al apego de los latinoamericanos a la democracia de manera integral.

La elaboración de las encuestas de opinión sobre la cultura política es una tarea compleja. Para llegar a su objetivo, los encuestadores intentan capturar las «opiniones reales» más que recoger los puntos de vista sin fundamento e improvisados, y buscan abordar temas en los que los ciudadanos son «competentes» y se expresan fácilmente. Además, tratan de elaborar preguntas de encuesta para las que los temas tengan globalmente el mismo significado de un país a otro. A esta lista de preocupaciones se añaden las cuestiones de diseño metodológico (por ejemplo, ¿qué tecnologías y qué tipo de muestra utilizar para recoger las opiniones?) y el financiamiento (mientras más larga es una encuesta, más costosa es también).

Teniendo en cuenta el número de elementos a considerar y las divergencias que pueden surgir durante la elaboración de los cuestionarios, el ejercicio raramente es plenamente satisfactorio. Sea por convicción o para responder a la demanda, los responsables reservan un lugar importante en las encuestas a un indicador «estándar» para medir el apoyo a la democracia. Así, los encuestadores preguntan a los encuestados si creen que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno, si en algunas circunstancias un gobierno autoritario es preferible a un gobierno democrático o si, en su opinión, importa poco que el régimen sea o no democrático. Esta pregunta (o una variante), que se hizo popular después de los trabajos de Juan Linz sobre las opiniones en España¹, aparece constantemente en la mayoría de las grandes encuestas.

Universitarios, periodistas y funcionarios se basan con frecuencia en las respuestas a esta pregunta estándar para evaluar el apego de los latinoamericanos a la democracia. Al observar los resultados de *AmericasBarometer* de 2010, podemos constatar una marcada preferencia por la democracia. Los primeros lugares corresponden a los venezolanos, costarricenses y uruguayos, pues al menos 80% de ellos considera que la democracia siempre es preferible. En Paraguay, Colombia, Argentina, El Salvador, Ecuador, Bolivia, Chile, Panamá, Haití y Honduras, aproximadamente siete personas de cada diez muestran la misma preferencia. En Brasil, Perú, República Dominicana, México y Guatemala, el apoyo es menor (alrededor seis personas de cada diez). El punto de vista que afirma que un gobierno autoritario puede en ocasiones ser necesario es compartido por más de 15% de los mexicanos, guatemaltecos, brasileños, peruanos, argentinos, paraguayos y dominicanos. Un hecho importante, pero frecuentemente ignorado: esta pregunta sobre el apoyo a la democracia es esquivada por alrededor de una persona de cada diez en

¹ Ver las conclusiones obtenidas por Juan Linz a partir de la pregunta «estándar»: J. J. Linz, «South America: Concluding Reflections» en *Problems of Democratic Transitions and Consolidations. Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1996.

Brasil, Guatemala y República Dominicana, tres países donde las respuestas muestran varias similitudes.

Al tener en cuenta el margen de error (entre 2.5 y 3% en las principales encuestas latinoamericanas) y a pesar de algunas excepciones, estos resultados son más bien estables en el tiempo. Al referirnos en esta ocasión a los resultados del *Latinobarómetro*, observamos que la mayoría de los países donde los ciudadanos expresaban en 2001 una preferencia por la democracia superior a la media latinoamericana (específicamente, Argentina, Costa Rica, Uruguay y Venezuela) o inferior (específicamente Guatemala y Paraguay) muestran una posición similar diez años más tarde. Además, países como Colombia y Honduras han tenido resultados irregulares.

Las bases de datos de las grandes encuestas contienen información sobre el sexo, edad, lengua, nivel de instrucción e ingreso de los encuestados. Cruzados con las respuestas de las encuestas, estas variables permiten identificar las tendencias. Por ejemplo, según el *Americas Barometer* de 2010, se observa que, en casi todos los países, los hombres están más inclinados que las mujeres a afirmar que la democracia siempre es preferible. Si bien parece claro que las mujeres no están más atraídas por la alternativa autoritaria, las mujeres sí están más inclinadas a expresar que no tienen opinión y a no querer responder a la pregunta sobre el apoyo a la democracia. Al igual que en los ejercicios de comparación entre países, el hecho de ignorar las proporciones «sin respuesta» en ciertos grupos conduce en ocasiones a concluir que las convicciones son mucho más marcadas entre ciertos individuos que en otros. Omitir los «sin respuesta» puede ampliar las diferencias y dar falsas impresiones en cuanto al predominio de ciertos puntos de vista en los entrevistados.

En cuanto a los resultados, constatamos que la edad puede desempeñar un papel en la expresión de apoyo a la democracia. Si bien no existe más que una diferencia mínima entre las opiniones de los diferentes grupos de edad en ciertos países (Argentina, Bolivia, Chile, Haití, Honduras, Perú y Venezuela), el grupo de 18 a 29 años parecen tener opiniones más divididas entre sí que otros grupos de edad, particularmente al ser comparados con aquellos de 55 años y más, quienes muestran con frecuencia la preferencia más marcada por la democracia (Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Panamá y Uruguay). Un hecho interesante es que en República Dominicana, hay una gran proporción de jóvenes (29%) que piensan que un gobierno autoritario puede ser necesario en ocasiones. Estos resultados permiten constatar que, si bien no podemos hablar de nostalgia de la época autoritaria en América Latina, los jóvenes experimentan dificultades para percibir las ventajas de la democracia.

Tabla 1: La preferencia por la «democracia» en los países de América Latina (2010)

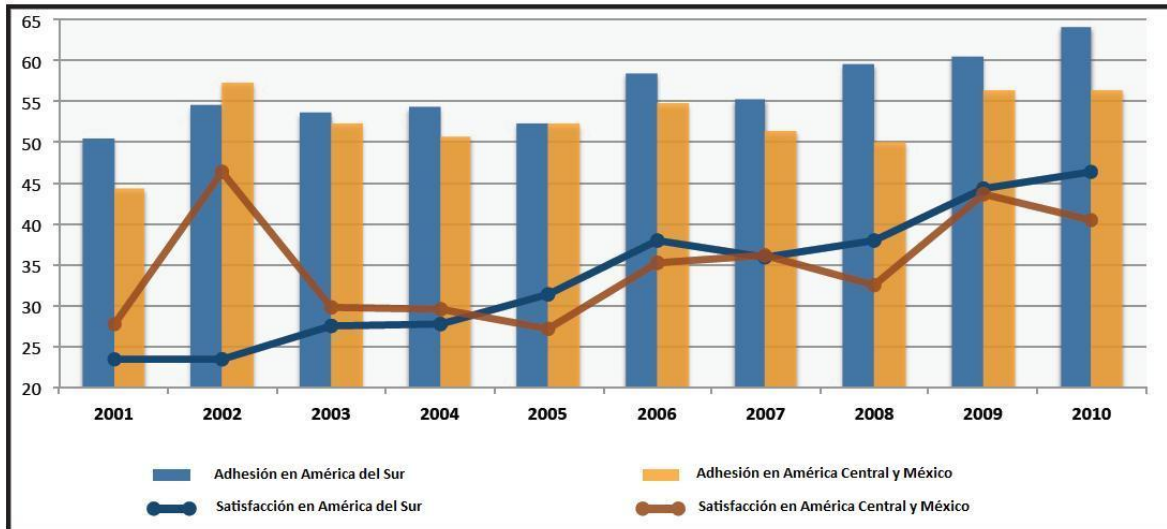
Regiones	Países	La democracia es siempre preferible (%)	Ninguna preferencia entre un régimen democrático y uno no democrático (%)	Un gobierno autoritario puede ser preferible bajo ciertas circunstancias (%)	NSP/SR (%)
México y Centroamérica	Costa Rica	82	6	6	6
	Honduras	79	10	7	4
	Panamá	78	13	6	3
	Nicaragua	78↑	7	9	5↓
	El Salvador	72	11	14	3
	México	66	11	15	8
	Guatemala	60	9	15	16
El Caribe	Haití	78↑	9	8	4
	R. Dominicana	64	5	20↑	10
América del Sur	Venezuela	85	6	6	3
	Uruguay	80	4	11	4
	Ecuador	76	8	8	8
	Bolivia	76	11	7	6
	Chile	76↑	11↓	10	3↓
	Argentina	73↓	6	16↑	5
	Colombia	72↑	8	11	9
	Paraguay	70↑	5↓	21↓	5
	Brasil	64↑	9	16	11↓
	Perú	64	13	16	7

Nota: Las flechas indican una variación de al menos cinco puntos porcentuales en relación a los resultados de la encuesta de 2008.

Fuente: LAPOP, *AmericanBarometer* 2010.

El nivel de instrucción tiene también un efecto desigual sobre la expresión de las preferencias. En alrededor de la mitad de los países del estudio (Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Venezuela) los encuestados tienen opiniones relativamente similares a medida que se inclinan cada vez más hacia la democracia que hacia otras opciones, independientemente de su nivel de instrucción. En ciertos países (Argentina, Brasil, Costa Rica y Guatemala) aquellos con menores niveles de educación muestran opiniones más divididas, al igual que los jóvenes. Al igual que el análisis por grupos de edad, el examen de los datos no permite concluir que aquellos con menor instrucción formen un bloque uniforme de simpatizantes de la alternativa autoritaria. Sin embargo, se desprende un elemento clave: a medida que una persona adquiere mayores niveles educativos, es más probable que tome abiertamente posición sobre la democracia y sobre otros temas de naturaleza política.

Gráfica 1 : Nivel de apoyo y de satisfacción hacia la democracia expresado en porcentajes (2001-2010)



Nota: El nivel de apoyo corresponde a la proporción de los encuestados que estiman que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno. Por su parte, el nivel de satisfacción corresponde a la proporción de los encuestados que afirman estar más bien satisfechos y muy satisfechos con la democracia. Los lectores constatarán que los datos presentados en esta gráfica reflejan una preferencia menos marcada por la democracia que la Tabla 1. Esta diferencia puede explicarse por diferencias en la formulación de preguntas, el orden de las respuestas en las preguntas y la composición de las muestras. Estas diferencias, a pesar de ser considerables, son con frecuencia ignoradas por los usuarios de los datos de las grandes encuestas.

Podemos enriquecer nuestro análisis si consideramos el peso de las principales variables ideológicas y políticas. Si bien es cierto que varios encuestados se niegan a (o son incapaces de) posicionarse cuando se le pide situarse sobre el eje izquierda-derecha, nos parece interesante investigar si el auto-posicionamiento ideológico evoluciona a la par de las opiniones¹. En Brasil, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua y República Dominicana las posiciones ideológicas y las opiniones sobre la democracia parecen no tener relación. En Colombia, Costa Rica, Paraguay, Panamá, Perú y Venezuela la situación es un poco diferente; las personas que se posicionan a la izquierda del espectro ideológico tienen con frecuencia opiniones más divididas sobre esta pregunta que aquellas que se sitúan al centro o a la derecha. En países como Chile, Guatemala y Uruguay, las personas asociadas a la derecha muestran el consenso más débil a favor de la democracia, evocando incluso

¹ En América Latina, a pesar de los discursos pronunciados por varios dirigentes durante la Guerra Fría, las acciones represivas realizadas por varios Estados no correspondían evidentemente al ideal democrático. En más de un país, la causa de la represión contra los movimientos que exigían más derechos era el miedo de la instauración del comunismo y de sus ideales de izquierda.

en ocasiones las ventajas de un gobierno autoritario (particularmente en los dos primeros países).

El hecho de apoyar la democracia, de sostener que un gobierno autoritario pudiera en ocasiones ser necesario o expresar abiertamente su indiferencia en la materia puede, lógicamente, estar ligado a la experiencia concreta de los ciudadanos con el sistema político y con el gobierno en el poder. Por ejemplo, casi un tercio de los encuestados en 2010 estimaban que su país era poco o nada democrático. Paralelamente, cuatro encuestados de cada diez se decían insatisfechos o muy insatisfechos de la democracia. Demostrando la complejidad de las actitudes y de los motivos reales que preceden a las respuestas dadas, los encuestados que afirman ser indiferentes a la naturaleza del régimen o aquellos que expresan preferencia por la democracia estaban en promedio igualmente satisfechos (o insatisfechos) de la democracia. Aunque los dos grupos anteriores tienen un nivel de satisfacción promedio de 2.6 en una escala de 4, el grupo de los encuestados que afirmaban que un gobierno autoritario era en ocasiones necesario mostraban una media inferior de 0.11 puntos¹.

En un subcontinente donde la democracia es más bien vacilante, según el momento y el lugar, y donde existiría una cultura política hostil a la democracia de acuerdo a ciertos análisis, la mayoría de los latinoamericanos afirman preferir la democracia a pesar de la insatisfacción hacia ella. Un hecho alentador es que en siete países del estudio (Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Panamá y Uruguay) las preferencias evolucionan independientemente de las intenciones de voto. En México, Nicaragua y Venezuela, los encuestados afirman que votarían por un candidato presidencial de la oposición estando en su mayoría apegados a la misma democracia, que, bajo los gobiernos en funciones al momento de la encuesta, no les permite saber qué pueden esperar de ella. Además, si bien pueden tener puntos de vista preocupantes, los encuestados que expresan puntos de vista más divididos entre la democracia y la alternativa autoritaria (en algunas situaciones particulares) adoptan comportamientos poco inquietantes: afirman que se quedarían en sus casas o anularían su voto si una elección ocurriera en los días siguientes a su participación en *AmericasBarometer 2010*. La débil propensión a declararse a favor de la democracia por parte de los abstencionistas y aquellos que anularían su voto es observada en Argentina, Brasil, El Salvador y República Dominicana.

Análisis de los datos y prudencia en las conclusiones que pueden obtenerse

El análisis de las opiniones políticas en América Latina esclarece elementos distintivos en cuanto a la relación que tienen los ciudadanos con la «democracia». Por ejemplo, aunque ésta goza de un apego extendido, la estructura del apoyo a los ideales no democráticos tiende a variar de un lugar a otro. A pesar de ser un fenómeno interesante, esta información debe ser tomada con precaución. Así, evitaremos concluir, como lo hacen

¹ Para efectuar este ejercicio, creamos una escala donde 1 representa una profunda insatisfacción hacia la democracia y 4 una gran satisfacción hacia ésta.

algunos analistas, que los habitantes de tal país son más bien «autoritarios» y menos «demócratas» que aquellos de otro país y que eso tiene consecuencias sobre la estabilidad de la democracia.

Algunos investigadores otorgan gran importancia a los resultados de las encuestas sobre la democracia, sin embargo se trata de un concepto de los más polisémicos. Dado el importante número de debates en ciencia política sobre la definición de democracia, es inadecuado pensar que los encuestados expuestos a este concepto tendrán una concepción clara y común. Además, considerando la fuerte proporción de encuestados que afirman no saber lo que significa la democracia¹ y la evaluación más bien negativa que hacen muchos de ellos acerca de su propia democracia, es necesario preguntarse sobre lo que la expresión de puntos de vista sobre un término poco preciso, o que puede tomar diversas formas, puede aportar al debate.

Tabla 2: La medida del apoyo a la democracia mediante diferentes tipos de indicadores

Tipo de indicador	Descripción	Ejemplo
Monolítico	Indicadores de tipo unidimensional donde la democracia es presentada como un régimen en las antípodas del autoritarismo o de las prácticas que se asocian a éste.	« ¿Está usted muy de acuerdo, de acuerdo, en desacuerdo o muy en desacuerdo con las siguientes afirmaciones: La democracia puede tener problemas pero es el mejor sistema de gobierno?» <i>Latinobarómetro, 2007</i>
Poliárquico	Indicadores con los que los encuestados evalúan el apoyo de los ciudadanos a los principios fundamentales de la democracia. Estos indicadores hacen referencia explícita a las reglas de funcionamiento de la democracia y/o a las libertades fundamentales que se asocian a ella.	« ¿Cuál de las siguientes afirmaciones se acerca más a su opinión? 1) El gobierno debería prohibir que se publiquen artículos que no le agradan. 2) Los medios de comunicación deberían ser libres de publicar cualquier artículos que consideren justificado, sin temor a que sus oficinas sean clausuradas por el gobierno.» <i>Afrobarometer, 2008</i>
Discriminatorio	Indicadores que sirven para medir el carácter discriminatorio o inclusivo de las opiniones. Con este tipo de indicadores los encuestados evalúan la tolerancia de los	« ¿Con qué firmeza aprueba o desaprueba usted que [las personas que hablan mal de la forma de gobierno] salgan en la televisión para dar un discurso?» LAPOP, 2010

¹ En 2006, cerca de 20% de los encuestados interrogados por *Latinobarómetro* eran incapaces de indicar, a partir de varias opciones de respuestas, lo que representaba la democracia para ellos. En tres países (Brasil, Honduras y Paraguay) esta incapacidad alcanzaba al menos a un encuestado de cada tres. En casi todos los países, las mujeres se abstendían más que los hombres de dar una respuesta. Si bien estas observaciones permiten dudar un poco de la utilidad de algunos indicadores para medir el apoyo a la democracia, proporcionan información útil sobre la primera reacción de los encuestados cuando se enfrentan a algunos temas. En nuestras investigaciones sobre Guatemala, observamos que las personas más susceptibles de no expresarse sobre la «democracia» se dicen con frecuencia muy desinteresados por la política y muestran tener conocimiento limitado sobre la actualidad.

	ciudadanos hacia individuos en particular (o grupos de individuos) en particular aquellos que buscan, mediante medios legítimos, participar en la vida política.	
Circunstancial	Indicadores con los cuales los encuestadores tratan de determinar el «punto de ruptura» de los ciudadanos, es decir, en qué circunstancias estarían dispuestos a apoyar medidas no democráticas.	«Alguna gente dice que en ciertas circunstancias se justificaría que los militares tomen el poder por un golpe de estado. En su opinión se justificaría que hubiera un golpe de estado por los militares frente a [...] muchas protestas sociales», LAPOP, 2008.
Referencial a la historia o a prácticas nacionales	Indicadores que hacen referencia a las leyes, sistemas de gobierno o arreglos no democráticos y que se asocian a la historia social o política de un país en particular.	«Voy a describirle [un sistema político] y a preguntarle lo que usted piensa de él en particular [...]. Para éste, ¿usted diría que se trata de una manera buena, relativamente buena, relativamente mala o muy mala manera de gobernar? : Un sistema gobernado por la ley islámica donde no hay partidos ni elecciones.» <i>The Arab Democracy Barometer</i> , 2006

Dar una gran importancia a los resultados obtenidos mediante indicadores de tipo monolítico puede llevar a concluir que las opiniones sobre la «democracia» muestran fuerza y apego a los diferentes principios de la democracia. Sin embargo, en la realidad, los vínculos entre apoyo a la democracia y apoyo a los valores de ésta son más bien modestos y variables de un lugar a otro. Por ejemplo, en los países de estudios, la preferencia por la democracia refleja de manera más estrecha el apoyo a los principios de derecho al voto y a la libertad a manifestarse que a aquellos relacionados a la libertad de expresión. Mientras que un análisis macro reflejaría los rasgos asimétricos y diferentes de las culturas políticas de la democracia en los países de América Latina, un análisis micro pensaría en la ambivalencia como un elemento clave para permitir comprender los puntos de vista de los encuestados.

Los resultados obtenidos al cruzar las respuestas sobre la democracia y sobre los principios que se asocian a ella nos llevan a constatar que las opiniones no siguen necesariamente la misma lógica que aquella de la profundidad conceptual (por la que el apoyo a un principio general determinaría también el apoyo a puntos de vista sobre aspectos más precisos). Esta observación revela entonces diferentes combinaciones de puntos de vista y, en consecuencia, una estructura de opiniones mediante la cual los ciudadanos establecen qué es democráticamente loable y qué no lo es. Esta «democracia a la carta» procede de un reflejo o razonamiento que otorga una importancia particular a ciertos beneficiarios de derechos y libertades más que a la universalidad de éstos últimos. En esta lógica, es posible para un individuo juzgar preferible la «democracia», querer

disfrutar personalmente de todos los derechos políticos asociados y, simultáneamente, expresar malestar hacia la idea de que gente que critica al gobierno pueda participar en una manifestación pacífica, pronunciar un discurso en la televisión o ser candidatos en una elección.

De manera general, sabemos que los ciudadanos tienden a aportar un apoyo mucho más amplio a la democracia cuando ésta se presenta de manera más abstracta que concreta¹. Así, la complejidad de las opiniones políticas y sus causas debe conducirnos a ver en este fenómeno más que una simple forma de inconsecuencia. Por ejemplo, si bien es fácil pensar que los ciudadanos estén más inclinados a apoyar, por ejemplo, la «democracia» y la «libertad de expresión» que a apoyar la «libertad de expresión de los indígenas opuestos al gobierno», puede ser que en muchos casos los medios y los valores movilizadores por los ciudadanos para emitir sus puntos de vista no son los mismos.

Los resultados de las encuestas sobre el apoyo a la democracia deben igualmente ser interpretados con prudencia dados los factores de naturaleza contextual. Recordemos que cuando se les plantean situaciones hipotéticas, los encuestados emiten puntos de vista que varían en función de las circunstancias (por ejemplo, al juzgar que un golpe de Estado puede ser justificable en ciertas situaciones, pero injustificable en otros momentos). También, las situaciones reales pueden tener un efecto sobre la expresión de las opiniones. De hecho, en circunstancias extraordinarias, y particularmente en período de crisis, las opiniones expresadas pueden volverse muy maleables.

En materia de plasticidad de opiniones, las posiciones de los peruanos sobre el golpe de Estado civil orquestado por Alberto Fujimori en 1992 son interesantes. En esta época, el creciente miedo del terrorismo, la pérdida vertiginosa del poder de compra causado por la inflación, la desconfianza hacia los partidos tradicionales así como la incapacidad de las instituciones para encontrar soluciones contribuyeron a la expresión de opiniones favorables al golpe de Estado y a las medidas tomadas posteriormente por el presidente Fujimori. Sin embargo, mientras que siete de cada diez personas aprobaban el golpe de Estado durante las primeras horas, alrededor de la misma proporción de ciudadanos desaprobaba, en las semanas siguientes, el mantenimiento del orden anticonstitucional. En cuanto a la posibilidad de anular las elecciones municipales previstas ese mismo año, 85% de los peruanos se declaraban desfavorables². Observamos entonces la evolución de

¹ Ver H. McClosky, A. Brill, *Dimensions of Tolerance: What Americans Believe About Civil Liberties*, New-York, Russell Sage Foundation, 1983; R. B. Albritton, T. Bureekul, «Support for Democracy in Thailand», *Asian Barometer. A Comparative Survey of Democracy, Governance and Development*, Working Paper Series n°3, 2002 (www.asianbarometer.org/newenglish/workingpapers/n°3.pdf, consultado el 8/11/2012); J.W. Prothro, C. M. Grigg, «Fundamental Principles of Democracy: Bases of Agreement and Disagreement», *The Journal of Politics*, vol.22, n°2, 1960, pp.276-294.

² Ver C. M., Conaghan, *Fujimori's Peru. Deception in the Public Sphere*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2005 y de la misma autora, «Polls, Discourse and the Public Sphere: The Spin on Perú's Fuji-Golpe», en P. H. Smith (dir.), *Latin America in Comparative Perspective: New Approaches to Methods and Analysis*, Boulder, Westview Press, 1995, pp. 227-256. También, podemos establecer un paralelo entre estos comportamientos y lo que constataba Nancy Bermeo sobre el apoyo al golpe de Estado chileno de 1973: «El hecho de que el golpe de Estado del 11 de septiembre haya sido seguido de una movilización de la oposición

los puntos de vista expresados, pero también los límites de los poderes que los peruanos estaban dispuestos a dar al nuevo jefe de Estado para su «reorganización» de las esferas del poder.

En Perú, la gravedad de la situación política, social y económica, combinada con la impresión de que ninguna solución institucional era posible, favoreció temporalmente la expresión de puntos de vista avalando posturas autoritarias. Precisemos de cualquier manera que este apoyo popular no habría existido si Fujimori no hubiera tenido éxito en posicionarse como un líder creíble, capaz de responder a una situación de crisis de la que se juzgaba responsables a la oposición y a las instituciones. A la inversa, las condiciones favorables a la expresión de este tipo de opiniones no se presentaron de ninguna manera cuando el presidente guatemalteco Jorge Serrano intentó imitar a su homólogo peruano en 1993.

Si bien había una crisis en Guatemala cuando Jorge Serra optó por la disolución del congreso, el cierre de la Suprema Corte y la destitución del Procurador de los derechos humanos, la crisis existía antes que nada dentro del poder, amenazando en primer lugar al presidente. A pesar de los esfuerzos para presentar las manifestaciones en la calle y la batalla de poder con los poderes legislativo y judicial como una señal de desorden, el presidente fue incapaz de convencer a la opinión pública de la legitimidad de las medidas no democráticas. Serrano dejó el poder apenas una semana después de haber intentado su autogolpe pues los ciudadanos no apoyaban su propuesta de suspender varios artículos de la constitución, en un momento en el que el país buscaba dejar atrás un largo conflicto armado, las tensiones políticas entre el presidente y la oposición no parecían justificar para los ciudadanos medidas extraordinarias y las fuerzas armadas no le dieron su apoyo.

Después de la primera encuesta de la Corporación *Latinobarómetro* en 1996, Guatemala figura sistemáticamente entre los países que registran las tasas más bajas de apoyo a la democracia. Esta tendencia no quiere decir que los ciudadanos se tornarán hacia medidas no democráticas a la primera ocasión. La gravedad de la amenaza que pesa sobre los ciudadanos y la credibilidad de los instigadores de medidas no democráticas deben tomarse en cuenta para comprender la dirección (favorable o no a la democracia) que pueden tomar las opiniones expresadas en momentos críticos. Sin dejar de ser útiles, la información que comunican los sondeos debe conducirnos a realizar análisis donde tomemos conciencia del significado y alcance de las opiniones.

Los factores culturales deben también incitarnos a la prudencia cuando tratemos de sacar conclusiones sobre el apoyo a la democracia. No podemos estudiar el apoyo a la democracia sin evocar la gran ambigüedad que la caracteriza en el subcontinente. Regresando al caso guatemalteco, las destituciones sucesivas de los gobiernos y los miles

[al presidente caído] [...] llevaron a muchos observadores a concluir que el chileno promedio había abandonado su lealtad hacia las instrucciones democráticas para acoger la dictadura. Esto no es más que una verdad a medias. Aún si algunos chilenos le dieron la espalda a la democracia (y algunos otros de todas maneras no fueron jamás leales hacia ésta), la mayoría de los chilenos no deseaban la institucionalización de una dictadura militar en 1973.» (N. Bermeo, *Ordinary People in Extraordinary Times. The Citizenry and the Breakdown of Democracy*, Princeton, Princeton University Press, 2003, p. 166).

de asesinatos durante la guerra civil no fueron realizadas en nombre del autoritarismo, sino, según el discurso oficial, en el contexto de gestiones plenamente compatibles con la democracia. Los golpes de Estado en Guatemala, como el que provocó la destitución de Jacobo Arbenz en 1954, y aquellos realizados más recientemente en otros países comparten una misma estrategia: legitimar acciones autoritarias o no constitucionales evocando premisas y consecuencias democráticas.

Siendo la frontera entre lo democrático y lo no democrático comúnmente manipulada, una destitución puede inscribirse en el orden legal. Por ejemplo, en Honduras en 2009, la destitución forzada del presidente Manuel Zelaya fue calificada de «sucesión presidencial», un procedimiento que, sin embargo, no existe en la constitución del país. Empero, un tercio de los hondureños parecían considerar que no había ocurrido un golpe de Estado en su país y la mayoría se negaba a tomar posición cuando se les mencionaba el asunto¹. De la misma manera, alrededor de cuatro paraguayos de cada diez estiman que la destitución expedita del presidente Fernando Lugo en junio de 2012 fue perfectamente legal. Denunciadas como una parodia de justicia, las maniobras de destitución contra Lugo y la instalación de Federico Franco en la silla presidencial fueron defendidas por éste último argumentado que «La transición de un gobierno a otro se hizo en forma absolutamente constitucional con respeto absoluto a las leyes»².



Ejemplo de mensaje en Twitter difundido por el presidente Franco, 7 de diciembre 2012

Tanto en los discursos de las élites como en las respuestas de numerosos latinoamericanos, observamos una cultura política caracterizada por una evaluación muy subjetiva de lo que es democrático y de lo que no lo es. En consecuencia, vale la pena preguntarse el sentido que toma el hecho de manifestar o no el apoyo a la democracia. Esta observación nos conduce a relativizar la importancia de las conclusiones de algunas encuestas y, sobre todo, a analizar con mayor profundidad las opiniones para obtener una imagen mejor definida de ellas.

La evolución de las grandes encuestas y la contribución de los no iniciados

Aquellos que estiman que las encuestas no producen más que artefactos serán lógicamente conducidos a no dar más que un pequeño valor a los puntos de vista de los ciudadanos sobre la democracia. Al contrario, aquellos que hacen una lectura rápida de los resultados de las encuestadas y que son partidarios de las explicaciones culturalistas

¹ LAPOP, *AmericasBarometer*, 2010, (www.vanderbilt.edu/lapop/ab2010.php), consultado el 13/11/2012.

² Ver DPA, «Federico Franco niega golpe de Estado en Paraguay», *Emol*, 22 de junio 2012 (www.emol.com/noticias/internacional/2012/06/22/547088/franco-pide-al-mercotur-que-entienda-la-situacion-de-paraguay.html), consultado el 4/10/2012)

creerán que América Latina es un terreno fértil para el autoritarismo. Entre estas dos posiciones, existe un enfoque intermedio que puede revelarse útil. Un primer análisis de los datos de las encuestas muestra los límites del apoyo a la democracia pero ilustra elementos importantes, como la propensión de numerosos encuestados a esquivar las preguntas sobre la democracia, una posición más influenciada por la intolerancia hacia ciertos individuos que por el apego a los principios de la democracia, así como una lectura muy subjetiva de los elementos en la frontera entre lo que es democrático (o constitucional) y lo que no lo es.

Además, si aceptamos la idea de que la cultura política contribuye a moldear la democracia, es deseable tener una imagen más precisa de las opiniones para comprender mejor esta relación. A nivel del uso de las encuestas, muchas cosas quedan por hacer y por clarificar. Más allá de las inquietudes vinculadas a la importancia excesiva dada a ciertos indicadores, hace falta mencionar ciertas preocupaciones de orden metodológico. Recordemos que aquellos que utilizan los datos de las encuestas están casi siempre obligados a hacer comparaciones sobre el apego a la democracia en el tiempo o en el espacio, sin tener acceso (total o parcial) a información precisa sobre las muestras. En efecto, los responsables de las grandes encuestas son con frecuencia reacios a hacer pública información que podría afectar la credibilidad de sus trabajos. Por ejemplo, usualmente es difícil conocer en detalle la metodología seguida cuando los encuestadores son incapaces de entrevistar a las personas inicialmente escogidas de forma aleatoria para participar en la encuesta. Además, cuando esta información es revelada, la información sobre la tasa de no respuesta es habitualmente incompleta. Además de proporcionar información sobre la naturaleza de la muestra, esta información podría enseñarnos varias cosas sobre la realidad de un trabajo de campo que se efectúa en un terreno difícil (pensemos, por ejemplo, en las inclemencias del tiempo, la mala infraestructura de caminos o la intimidación de la que pueden ser víctimas los encuestadores) y sobre la relación que tienen los ciudadanos de diferentes países con los sondeos de opinión.

Los investigadores, independientemente de su disciplina, se muestran con frecuencia preocupados por las trampas que pueden conducirlos a concluir que ciertas observaciones son positivas o negativas mientras que se encuentran ante la presencia de falsos positivos o falsos negativos. En el estudio de opiniones, la cuestión de los indicadores y la influencia potencial de los encuestadores sobre los encuestados no deber ser minimizada. Las técnicas de las encuestas deben ser diversificadas para apreciar la profundidad de los puntos de vista sobre la democracia. Evitar bombardear a los encuestados de preguntas sobre diferentes temas en apenas unos minutos favorecería un clima más propicio a la reflexión que a la reacción instantánea. Además, proponer contraargumentos a las respuestas de los encuestados que afirman, por ejemplo, querer limitar la libertad de expresión de ciertos grupos, permitiría entender mejor la solidez y los alcances de los puntos de vista no democráticos.

Si es cierto que, como lo arguyen Booth y Seligson¹, los problemas vinculados a medir las opiniones son un obstáculo a la elaboración de una mejor teoría sobre la legitimidad de los regímenes, hace falta redoblar los esfuerzos para poder desarrollar nuevas estrategias que permitan comprender plenamente lo que comunican (y lo que no comunican) los ciudadanos mediante las encuestas. Por su mirada desde fuera y sus análisis críticos, los no iniciados y los investigadores que se rehúsan a utilizar los sondeos pueden aportar pistas para la solución. El momento de invitarlos a la mesa de debate no pudo haber sido elegido mejor: los aniversarios que se preparan para festejar el fin de los regímenes autoritarios darán lugar, sin duda, a varios balances sobre el apoyo a la «democracia».

¹ J. A. Booth, M. A. Seligson, *The Legitimacy Puzzle in Latin America...*, *op. cit.*, p.5.