

LES ÉTUDES DU CERI

N° 239-240 - Enero 2019

AMÉRICA LATINA EL AÑO POLÍTICO 2018

Una publicación
del Observatorio político de América latina y el Caribe (Opalc)

LES ANNUELS DES ÉTUDES DU CERI



América latina. El año político 2018 es una publicación del Observatorio político de América latina y el Caribe (Opalc) del CERI-Sciences Po (Paris, Francia). Este extiende el enfoque del sitio web www.sciencespo.fr/opalc ofreciendo claves para la comprensión de un continente plagado de profundas transformaciones. La información complementaria de esta publicación está disponible en el sitio web. Esta publicación es la traducción del *Amérique latine. L'Année politique 2018*, publicado en francés por el CERI-Sciences Po en los *Etudes du CERI* (n° 239-240, Enero 2019).

Para citar este volumen : Olivier Dabène (dir.), *América latina. El año político 2018/Les Etudes du CERI*, n° 239-240, janvier 2019 [en ligne, www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude].

Los autores

David Díaz Arias, director del Centro de investigaciones históricas de América central de la Universidad de Costa Rica.

Luisa Cajamarca, doctoranda en la Universidad libre de Bruselas, asistente de investigación del Opalc.

Maya Collombon, profesora de ciencia política en Sciences Po Lyon, miembro del laboratorio Triangle.

Olivier Dabène, profesor de ciencia política en Sciences Po Paris, presidente del Opalc.

Gaspard Estrada, director ejecutivo del Opalc.

Manuel Gárate, profesor de historia en la Universidad Alberto Hurtado, Chile.

Marie-Laure Geoffray, profesora de ciencia política en el IHEAL Sorbonne Nouvelle.

Erica Guevara, profesora de ciencia política en la Universidad Paris 8.

Damien Larrouqué, Investigador miembro del Opalc.

Frédéric Louault, profesor de ciencia política en la Universidad libre de Bruselas (Cevipol, AmericaS), vice-presidente del Opalc.

Maria Teresa Martínez, doctoranda en el CERI-Sciences Po.

Anaís Medeiros Passos, doctora en ciencia política de Sciences Po Paris.

Kevin Parthenay, doctor en ciencia política de Sciences Po Paris, asociado al CERI y al Opalc.

Gustavo Pastor, doctor en ciencias sociales del EHESS, miembro del Opalc.

Carlos A. Romero, profesor de ciencia política en la Universidad central de Venezuela.

Pierre Salama, profesor emérito de economía en la Universidad de Paris 13.

Sebastián Urioste, profesor en la Universidad de La Rochelle, miembro del Centro de investigación en historia internacional y atlántica.

Índice

Introducción

2018: el estancamiento colectivo de cara a las crisis <i>Olivier Dabène</i>	p. 5
--	------

Primera parte – América latina en la actualidad

Venezuela. Tensiones internas y preocupaciones internacionales <i>Carlos A. Romero</i>	p. 12
Cuba: una sucesión política en la continuidad <i>Marie-Laure Geoffray</i>	p. 17
Nicaragua, el giro autoritario del sandinismo <i>Maya Collombon</i>	p. 22
Argentina a la deriva <i>Pierre Salama</i>	p. 26
Perú: la difícil cohabitación democrática <i>Gustavo Pastor</i>	p. 31

Segunda parte – América latina frente a la historia

La Organización de Estados Americanos (1948-2018): crisis organizacional o fragmentación del multilateralismo regional? <i>Damien Larrouqué et Kevin Parthenay</i>	p. 37
1968: la generación rebelde <i>David Díaz Arias</i>	p. 42
La transición de 1978 en Bolivia <i>Sebastián Urioste</i>	p. 47
El plebiscito de 1988 y el comienzo del fin de la dictadura militar chilena <i>Manuel Gárate Château</i>	p. 52

Tercera parte – América latina en las urnas

Resiliencia de la izquierda, radicalización de la derecha <i>Olivier Dabène</i>	p. 59
Costa Rica 2018 : un partido evangélico sacude a los partidos tradicionales <i>Erica Guevara</i>	p. 62
Colombia 2018: las elecciones después de la paz <i>Luisa Cajamarca</i>	p. 65
Elecciones en Paraguay: victoria a medias para los Colorados y oposición en emboscada <i>Damien Larrouqué</i>	p. 68
Brasil: las elecciones generales de octubre de 2018 <i>Frédéric Louault</i>	p. 70
Las elecciones en México: ¿un realineamiento político histórico? <i>Gaspard Estrada</i>	p. 75
Venezuela: la elección presidencial del 20 de mayo de 2018 <i>Olivier Dabène</i>	p. 77

Cuarta parte – América latina en perspectivas

Militarización y multilateralización del <i>policing</i> : una mirada a Brasil y México <i>María Teresa Martínez et Anaís M.Passos</i>	p. 81
--	-------

NB: Todas las direcciones de los sitios web mencionados en este volumen han sido verificadas en enero 2019

Introducción

2018: el estancamiento colectivo de cara a las crisis

Olivier Dabène

El año 2018 se ha caracterizado por las crisis migratorias en Venezuela y América Central. El éxodo venezolano ha sido clasificado como el desplazamiento de población más grande en la historia de América Latina¹, alimentado por el hundimiento de la economía venezolana, el drama humanitario que acompaña y el desconcierto suscitado por la reelección de Nicolás Maduro. Nicaragua también vivió un año negro, con manifestaciones contra su presidente Daniel Ortega ahogadas en sangre. Como tantas otras veces en la historia de América Central, las convulsiones en Nicaragua provocan migraciones hacia el país vecino, Costa Rica. Al mismo tiempo, las “caravanas” de migrantes centroamericanos intentaron abrirse camino hacia Estados Unidos, provocando la cólera de Donald Trump.

Ya sean venezolanos o centroamericanos, los migrantes en general han sido bien acogidos, con la excepción de ciertas reacciones xenófobas que han tenido lugar en los países de acogida. En Estados Unidos, los centroamericanos no son bienvenidos. Y en el plano internacional, a diferencia de lo sucedido en otras épocas, estas dos crisis no suscitaron ninguna reacción de los organismos regionales, a pesar de que adquirieron una evidente dimensión transnacional.

Argentina y Perú atravesaron también un período de crisis política intensa, que volvió a poner en escena actores políticos fuera del poder, pero que continúan estructurando el juego político: el peronismo “kirchnerista” en Argentina y el fujimorismo “keikista” en Perú. En ambos casos, la corrupción ha estado en el centro de las luchas de poder. Por su parte, Brasil conoció una campaña electoral rocambolesca, con el favorito de los sondeos en prisión (Lula), y otro, nostálgico de la dictadura (Bolsonaro), apuñalado en plena campaña. La victoria de este último es un sismo para toda América Latina.

Todos estos países se han visto tambaleados por una coyuntura política que no conseguían dominar. Las citas electoras, sean cercanas (Brasil) o lejanas (Argentina, Perú), incitaron a los actores políticos a intercambiar golpes de extrema violencia. En los regímenes autoritarios (Venezuela, Nicaragua), los líderes trabajaron para sobrevivir al caos que engendraron.

Bajo este oscuro panorama, México es excepción y no precisamente porque el país esté en deuda con su presidente Peña Nieto por un honorable fin de mandato. La violencia ha alcanzado niveles excepcionales y el descontento es generalizado. Sin embargo, el presidente saliente ha logrado entenderse con los Estados Unidos sobre un borrador de acuerdo comercial y, sobre todo, el país ha celebrado las elecciones más grandes de su historia sin protestas. La elección del candidato de la izquierda Andrés Manuel López Obrador ha amplificado la victoria de la izquierda en Costa Rica y el buen resultado obtenido en Colombia por Gustavo Petro. El año

¹ L. F. Freier, “Understanding the venezuelan displacement crisis”, *E-International relations*, 28 juin 2018, www.e-ir.info/2018/06/28/understanding-the-venezuelan-displacement-crises/

electoral 2018, que se suponía iba a consagrar el viraje conservador de América Latina, no permitió extraer enseñanzas generales sobre el realineamiento del electorado².

Finalmente, Cuba renovó su personal dirigente y reformó su Constitución en un clima de calma, mostrando que las perspectivas de una transición hacia la democracia representativa son todavía lejanas³.

Venezuela y Nicaragua:

la regionalización de las crisis en un contexto de crisis del regionalismo

En Venezuela, la elección presidencial del 20 de mayo no fue competitiva. Con los principales opositores en prisión o bajo prohibición de presentarse, la campaña electoral fue unilateral y el comportamiento de los electores estuvo fuertemente forzado por la intimidación o el clientelismo⁴. Bajo estas condiciones, Nicolás Maduro no podía perder. Sin embargo, la llamada de la oposición al boicot del escrutinio fue secundada por más de uno de cada dos votantes. Maduro es un presidente ilegítimo y el régimen, que atenta sistemáticamente contra las libertades públicas fundamentales, se ha vuelto una “semi-democracia iliberal y restrictiva⁵” que no deja presagiar una salida electoral a la crisis.

En el plano económico, en 2018 el país volvió a experimentar un deterioro significativo, con una hiperinflación estimada por el Fondo Monetario Internacional en 1 000 000% para el mismo año⁶. El Plan de recuperación económica de Maduro anunciado en agosto, que incluye principalmente un cambio de moneda (el “nuevo bolívar soberano” que reemplaza al “bolívar fuerte” con cinco ceros de menos), un aumento del salario mínimo (multiplicado por treinta y cuatro), y una congelación de los precios de los productos de primera necesidad, no logró en buena medida sus frutos, sino que agravó el caos. Maduro puede haber evocado la guerra económica liderada por Estados Unidos y calificado de *fake news* las imágenes de los migrantes, el régimen parece debilitado a pesar de su victoria electoral. La tentativa de “atentado” con drones contra Maduro el 5 de agosto es, tal vez, presagio de otros actos más o menos bien organizados que buscan provocar un cambio de régimen. Mientras tanto la represión se acentúa, al igual que en Turquía y crece la emigración del país.

¿Cuáles han sido las reacciones de los países de acogida (Colombia, Brasil, Ecuador, Perú, Chile) a las olas migratorias venezolanas? La mayoría de los países han sido relativamente acogedores, otorgando permisos de residencia más o menos prolongados. Los gobiernos conservadores (Argentina, Brasil, Chile, Perú) lo fueron aún más porque este éxodo sacó a la luz el amargo fracaso del modelo bolivariano.

² Ver la tercera parte de este volumen.

³ Leer la contribución de Marie-Laure Geoffroy en este volumen.

⁴ El “carnet de la patria”, gracias al cual se puede recibir una ayuda alimentaria, fue renovado el mismo día de las elecciones en stands (“puntos rojos”) cercanos a las mesas de voto.

⁵ P. Smith, M. Ziegler, “Liberal and illiberal democracy in Latin America”, *Latin American Politics and Society* Vol. 50, n° 1, 2008, pp. 31-57.

⁶ Esta estimación es considerada exagerada por algunos economistas, principalmente por Steve Hanke (“IMF produces another bogus Venezuela inflation forecast”, *Forbes*, 31 de julio de 2018).

Sin embargo, el aumento de los flujos de salida del territorio venezolano ha acarreado la puesta en marcha de medidas restrictivas. Perú, por ejemplo, decretó el estado de urgencia humanitaria en su frontera norte y comenzó a exigir pasaporte a los venezolanos, lo que ha disminuido el número de entradas cotidianas de tres mil quinientas a mil doscientas a finales de agosto⁷. Ecuador también exigió pasaporte a los migrantes, lo que redujo las entradas al país. Cuando las capacidades de acogida se han visto saturadas han estallado incidentes por todas partes, siendo probable que la frontera colombo-venezolana viva tensiones crecientes.

Sin embargo, la politización de la problemática migratoria ha sido limitada, con la excepción de Brasil. En plena campaña electoral, la explosión de altercados en Roraima fue inevitable. A finales de agosto, el presidente Temer desplegó la armada en la frontera venezolana al igual que hizo en las favelas de Río unos meses antes.

En Nicaragua, las manifestaciones contra el régimen provocaron la muerte de cientos de personas, en su mayoría jóvenes⁸. Daniel Ortega, el antiguo dirigente de la revolución sandinista (1979-1990), se ha convertido en un presidente autócrata que recurre a los arrestos y a la tortura. La huida de miles de nicaragüenses hacia Costa Rica provocó una manifestación xenófoba el 18 de agosto que no debe hacer olvidar la tradición de acogida de migrantes de este país.

El desafío que representan estos flujos migratorios no suscitó ninguna iniciativa significativa por parte de los organismos regionales. En los años 1980, los países de América Latina colaboraron para encontrar una solución colectiva a la crisis centroamericana⁹. No sucedió lo mismo en 2018. La Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), legítima para actuar en este caso, ha estado paralizada desde principios de 2017 por la incapacidad de los Estados miembros para elegir un nuevo secretario general. En abril, Colombia, Brasil, Chile, Perú, Paraguay y Argentina suspendieron su participación en Unasur. En agosto, el recién electo presidente colombiano Duque fue aún más lejos al anunciar la retirada de su país del organismo, alegando que está siendo manipulado por Venezuela, lo que le impide asumir sus funciones de mediación.

Estas tergiversaciones privan a América del Sur del único dispositivo institucional de diálogo del que dispone. Su capacidad para hacer frente a las cuestiones migratorias (o al narcotráfico) se ve socavada.

En su defecto, en agosto de 2017 apareció un grupo informal con una base más partidista: el Grupo de Lima, con la misión de contribuir a un cambio de régimen en Caracas. El grupo pone regularmente a Maduro en el banquillo de los acusados, sin intenciones de dialogar con él. En septiembre y noviembre de 2018, Ecuador organizó dos reuniones de concertación.

⁷ El costo mínimo de un pasaporte en el mercado negro es de mil dólares. Es imposible (o demora mucho) obtener uno por las vías legales en Venezuela.

⁸ Ver el reporte de la CIDH (OEA) de junio de 2018 (www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Nicaragua2018-es.pdf), y el del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados: (www.ohchr.org/Documents/Countries/NI/HumanRightsViolationsNicaraguaApr_Aug2018_SP.pdf). Leer también la contribución de Maya Collombon en este volumen.

⁹ México, Colombia, Panamá y Venezuela crearon el Grupo de Contadora, asistido rápidamente por un "grupo de apoyo" (Perú, Uruguay, Argentina, Brasil), elaboró un plan de paz para la región. A partir de este período, América Latina heredó un Grupo permanente de concertación política (Grupo de Río) y una renovada integración centroamericana.

Ocho países¹⁰ adoptaron un “plan de acción” que busca una “normalización migratoria” y la “inserción económica” de los migrantes.

En América Central, el Sistema de Integración Centroamericano (SICA) se ha mostrado también ineficaz. El 30 de junio, en ocasión de su 51^{era} cumbre, se adoptó una declaración especial sobre Nicaragua¹¹ en la que se conformaron con lamentar la violencia y fomentar el diálogo. Los tiempos del proceso de Esquipulas¹² quedan atrás.

Durante el 2018, le faltó a América Latina un liderazgo capaz de articular una diplomacia común. Dividida por las desavenencias ideológicas, el continente no ha podido contar ni con Brasil ni con México, en campaña electoral, ni con la iniciativa de potencias medias como Argentina y Perú, centradas en sus propias crisis, o Colombia, muy concentrada en el postconflicto en fase de alternancia política. La crisis recurrente del regionalismo¹³ y el desinterés de Estados Unidos¹⁴ y de Europa¹⁵, no han facilitado nada las cosas.

Argentina y Perú: crisis internas

De varias formas, Argentina y Perú debían encarnar el virtuoso retorno de la derecha gobernante, sucediendo a las “divagaciones” de la izquierda populista. Mauricio Macri, principalmente, suscitó expectativas de ruptura con el estilo y el contenido de las políticas puestas en práctica por los esposos Kirchner entre 2003 y 2015. El año 2018 mermó seriamente su reputación de buen gestor, incluso cuando su adversario político, Cristina Kirchner, se encontraba en gran dificultad. La crisis económica provocada por el aumento de los tipos de interés en los Estados Unidos ha expuesto la vulnerabilidad recurrente de la economía argentina¹⁶. Sin embargo, Macri pudo presumir al asistir al descalabro de Cristina. El escándalo de los “cuadernos de corrupción” se desencadenó por la publicación de un listado de entregas de dinero en efectivo registradas por el chofer de un funcionario de alto rango. Argentina presenció pasmada las confesiones de grandes directivos del sector de la construcción que buscando evitar la cárcel negociaron con la justicia. El “lava jato”¹⁷ argentino promete llevarse consigo una parte de la clase política que trabajó con Cristina Kirchner. Las elecciones de 2019 se anuncian complicadas tanto para ella como para Macri.

En Perú, Keiko Fujimori continúa dando vueltas a su derrota de 2016. Ésta no ha cesado de maniobrar desde el Congreso, en el que su partido es ampliamente mayoritario, para provocar elecciones anticipadas. En 2018, Keiko consiguió que dimitiera el presidente Pedro

¹⁰ Argentina, Colombia, Ecuador, Costa Rica, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay.

¹¹ Reunión de presidentes, “Declaración especial sobre Nicaragua”, 30 de junio.

¹² En 1987, los centroamericanos elaboraron un plan de paz que puso fin a las guerras civiles.

¹³ Además de Unasur, la Alianza Bolivariana para las Américas (ALBA) también se encuentra en un estado de letargo y perdió la membresía de Ecuador en 2018.

¹⁴ El presidente Trump no participó en la 8^{va} Cumbre de las Américas celebrada en abril, en Lima.

¹⁵ La Cumbre entre la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la Unión Europea se ha venido posponiendo desde el 2017.

¹⁶ Leer el análisis de Pierre Salama en este volumen.

¹⁷ Se trata de una vasta operación de investigaciones contra la corrupción en Brasil desde el 2014.

Pablo Kuczynski (PPK)¹⁸, sin poder remplazarlo. Luego continuó su ofensiva al intentar desestabilizar al nuevo presidente Martín Vizcarra. Sin embargo, no es seguro que esta estrategia sea del gusto de los electores peruanos. Sospechosa de corrupción, Keiko Fujimori fue encarcelada a finales de octubre bajo amenaza de una fuerte pena de prisión.

Argentina y Perú se inscriben en una larga lista de países donde explotan escándalos de corrupción, alimentando el rechazo cada vez más marcado de los electores a la política. Los casos son instruidos con diligencia y en ocasiones parcialidad. La politización de la justicia se ha hecho evidente en América Latina en 2018, principalmente con la encarcelación de Lula por motivos fútiles¹⁹. Guatemala, el país que encarnó una vía original de lucha contra la corrupción al invitar a una Comisión internacional bajo la dirección de las Naciones Unidas, dio un giro al denunciar las “persecuciones penales selectivas con un sesgo ideológico evidente”²⁰.

Sobrevivir pacientemente a Trump

A nivel internacional, la cohabitación con el presidente americano Donald Trump tuvo altibajos. Sin embargo, el año 2018 en general no fue catastrófico, a pesar de las perturbaciones periódicas y los gestos inapropiados: insistencia en la construcción de un muro en la frontera entre los Estados Unidos y México, deportaciones con separación de familias y endurecimiento de las relaciones con Cuba, principalmente. Sorprende poco, bajo estas condiciones, que solo el 16% de los latinoamericanos tenga una buena opinión de Trump, contra el 62% por Obama en el mismo período²¹.

Al igual que en otras regiones del mundo, la línea política definida por Trump no ha sido clara. Así, en preparación de una gira por América Latina a principios de febrero, el secretario de Estado Rex Tillerson pronunció un discurso ofensivo en la Universidad de Texas en Austin. Al referirse a la Doctrina Monroe (1823), que establece el derecho a bloquear la interferencia externa, “tan relevante hoy como el día en que se escribió”, envió un mensaje a los latinoamericanos demasiado tentados por la opción china. En México, Argentina, Perú, Colombia y Jamaica, países que visitó, el tono fue mucho más conciliador.

En abril durante la 8^{va} Cumbre de las Américas, Trump brilló por su ausencia²². Aunque, cierto es, su presencia no fue necesaria para incitar a sus colegas a vilipendiar la Venezuela de Maduro. La Cumbre fue el teatro de un fuerte intercambio, digno de la Guerra Fría, entre el vicepresidente americano Mike Pence y el Ministro de Relaciones Exteriores cubano, Bruno Rodríguez.

¹⁸ Leer el análisis de Gustavo Pastor en este volumen.

¹⁹ La condena confirmada en la apelación y la sentencia impuesta (doce años y medio de prisión) son desmedidas en comparación a la acusación (haber aceptado un departamento de tres pisos en la costa) y el procedimiento (la confesión de un empresario que pactó beneficios penitenciarios, sin más evidencia). Otros cargos de corrupción más sustantivos continúan siendo investigados.

²⁰ Rueda de prensa del presidente Jimmy Morales (31 de agosto), delante de un parterre militar por sospecha de financiamiento ilícito de su campaña (www.youtube.com/watch?v=ME7Q4CryO5o).

²¹ E. Keating, “Outlook Grim in Latin America for Relations Under Trump”, *Gallup*, 24 de enero de 2018.

²² Símbolo de un cambio de influencia: Trump ha sido el primer presidente americano que se ausenta a una Cumbre de las Américas desde 1994. Al mismo tiempo y por vez primera, China participó como país observador.

En el plano comercial, la guerra desencadenada por Trump ha comenzado a unir a los latinoamericanos. La dimensión mercantil de la integración ha vuelto a ser una prioridad, más que la cooperación sectorial o el diálogo político. El acercamiento Mercosur/Alianza del Pacífico (AP), por ejemplo, ha progresado con la adopción en julio de un plan de acción. El 8 de marzo de 2018, tres de los miembros de la AP (Chile, Perú, México) firmaron el TPP 11 (Acuerdo transpacífico) del que Estados Unidos se retiró.

Sin embargo, a pesar de todas estas tensiones, el 27 de agosto se llegó a un principio de acuerdo comercial entre Estados Unidos y México en el marco de la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). México aceptó que los automóviles que puedan ser exportados libres de impuestos contengan 75% de componentes fabricados en origen, en lugar de 62,5%, y que el 40% de estos sea producido por obreros que ganen al menos 16 dólares por hora (el salario mínimo es de siete dólares en México). También tuvo que abandonar el mecanismo de solución de controversias. A cambio, los estadounidenses retiraron la cláusula de expiración automática (llamada cláusula *sunset*) por un tratado que estará en vigor durante dieciséis años.

El acuerdo alivió a Enrique Peña Nieto que pudo incluirlo en los activos en el término de su mandato, y a López Obrador, quien temía tener que manejar una negociación delicada. Por su parte, Donald Trump quería evitar que el tema se politizara en la campaña para las elecciones legislativas de noviembre de 2018.

Tranquilizado en cuanto a sus perspectivas de crecimiento, el México de López Obrador tiene potencial para reaparecer en el escenario internacional en 2019.

Traducción: Lianne Guerra

Primera parte

América latina en la actualidad

Venezuela. Tensiones internas y preocupaciones internacionales

Carlos A. Romero

El 2018 pasará a la historia como el año en el cual Venezuela confrontó importantes problemas domésticos y externos. La profundización de la crisis económica, la expansión de una corriente emigratoria y la calificación negativa de su régimen por parte de actores internacionales -gobiernos, organismos multilaterales, organizaciones no gubernamentales y de los medios de comunicación social y redes sociales- han creado una “bola de fuego” que amenaza constantemente la estabilidad del régimen.

La evaluación negativa de la gestión de gobierno ha enfatizado la necesidad de llevar adelante una ayuda internacional, dada la situación de crisis humanitaria que se vive, tanto por la diáspora venezolana y el descenso de los indicadores económicos y sociales, como por el deficiente estado de la salud pública.

Estas referencias han pasado a un nivel más comprometido en lo político, al etiquetar al presidente Maduro como un “dictador”, a la crisis venezolana como “a borde del colapso”, y a clasificar a Venezuela como un “Estado fallido”, que es “necesario rescatar” bajo la tesis de la “Responsabilidad de Proteger”.

El gobierno de Venezuela ha denunciado en varios escenarios que esa “bola de fuego” es el resultado de la conjunción de una campaña mediática y de una guerra económica tendientes a cercar el comercio exterior del país, su política de endeudamiento externo y el flujo de sus inversiones energética y minera, en el marco de un acelerado desprestigio pre-fabricado y con el concurso de una buena parte de la oposición local.

La oposición venezolana ha creado una plataforma política para actuar coordinadamente con esos factores internacionales, para promover un cambio de régimen en el país. A su vez, el régimen ha buscado y ha encontrado el abierto apoyo de países amigos, tales como Cuba, China, Irán, Rusia y Turquía. Esto le ha servido para equilibrar y defenderse de las críticas que ha recibido en los últimos meses.

Ahora bien. No se trata nada más de un conflicto mediático con base en unas agrias acusaciones mutuas. En el caso venezolano se dan unas condiciones objetivas que llevan a clasificar al país como en un estado de pre-colapso: hiperinflación, escasez de alimentos y medicinas, quiebre de los servicios públicos (agua, luz, recolección de desechos, vías de comunicación, transporte, hambre, migraciones, malestar social; una situación extrema que se vincula con los intentos centralistas y excluyentes del régimen y la pérdida creciente de los espacios democráticos.

¿Qué es lo que está pasando en Venezuela para que sea objeto de atención mundial? Desde el punto de vista doméstico, las tendencias observadas desde 1999 sobre una extrema polarización política y un creciente autoritarismo se han exacerbado, dado que una élite ha venido controlando cada día más los procesos institucionales, electorales y judiciales, rompiendo así con el principio del equilibrio de poderes y con el “*fair play*” que exige todo modelo democrático.

La élite que gobierna Venezuela no sólo ha alterado el Estado de derecho sino también se ha ido por el camino de la militarización y la represión, quebrantando el debido proceso e instruyendo expedientes de la jurisdicción militar para ser aplicables a civiles, en medio de violaciones constantes a los derechos humanos.

La oposición por su parte, no ha tenido una capacidad de respuesta eficiente a las acciones del gobierno, a pesar de conservar la mayoría parlamentaria en la Asamblea Nacional (AN) desde diciembre de 2015, de realizar con éxito una consulta popular no vinculante en rechazo de la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) en el mes de julio de 2017 y de participar en las elecciones para gobernadores en el mes de octubre de 2017; para alcaldes en diciembre de 2017 y parcialmente en las adelantadas elecciones presidenciales del 20 de mayo y las municipales de diciembre del año 2018, tiempo que el oficialismo ha contado con un abierto ventajismo electoral.

El partido de gobierno y sus aliados ganaron esas elecciones presidenciales con el 68% de los votos válidos, dejando a los candidatos opositores con el 32% de los votos válidos, con un 54% de abstención. La oposición se dividió entre la mayoría de quienes se abstuvieron de participar y una minoría opositora que sí participó, perdiéndose la oportunidad de ejercer “un voto castigo” por parte de los electores contrarios al régimen.

Nicolás Maduro fue juramentado como presidente reelecto ante la ANC el 24 de mayo de 2018, en lo que la oposición consideró como una “farsa”, ya que el período presidencial comienza, de acuerdo a la Constitución de 1999, el 10 de enero de 2019. La AN desconoció el acto de juramentación del presidente Maduro ante la ANC y pidió unas nuevas elecciones presidenciales.

Cabe mencionar que entre los meses de septiembre de 2017 y enero de 2018 se celebraron en la República Dominicana varios diálogos entre el Gobierno y la oposición en los cuales no se pudo negociar ni una hoja de ruta ni firmar unos acuerdos definitivos sobre las elecciones presidenciales, la apertura de un canal humanitario, la liberación de los presos políticos y la restauración del poder legislativo constitucional.

Al fracasar esas iniciativas y al convocarse la adelantada elección presidencial, la comunidad internacional democrática creó una plataforma política y mediática para que organizaciones como la ONU, la UE, la OEA, Mercosur, algunos de los países miembros de Unasur y de la Celac y más de 45 gobiernos en el mundo emprendieran una evaluación crítica del proceso chavista y desconocieron y condenaron como ilegítimas las elecciones presidenciales del 20 de mayo de 2018. De hecho, esos gobiernos, incluyendo Estados Unidos han dejado claro que no reconocen los resultados electorales de mayo, al tiempo que algunos de esos países han sancionado a miembros y relacionados del régimen.

Los miembros de ALBA han rechazado la injerencia de una parte de la comunidad internacional en los asuntos internos de Venezuela. Pero en el año 2018, la alianza presenta algunas desavenencias. Ecuador anunció su salida de ALBA el 23 de agosto debido a la inacción del gobierno de Maduro ante la crisis migratoria venezolana. Cuba está observando cómo el arreglo con Estados Unidos que llevó a ese país a restablecer las relaciones diplomáticas y a fomentar las relaciones económicas y comerciales con Washington, presenta ahora un significativo retroceso desde que Donald Trump llegó al poder. Bolivia se mueve con prudencia diplomática y el gobierno del presidente Daniel Ortega en Nicaragua se enfrenta a una oposición que lo ha acusado de ejercer una ilimitada represión.

Cabe destacar el rol que han jugado 14 países del hemisferio dentro del “Grupo de Lima”, calificando negativamente al gobierno del presidente Maduro, al punto que sus miembros

no aceptaron su presencia ni la de una representación del país en la VIII Cumbre de las Américas realizada en la ciudad de Lima, Perú en el mes de abril de 2018 y cuyo gobierno anfitrión le retiró la invitación al Jefe de Estado venezolano, en una clara manifestación de repudio a su actuación doméstica e internacional.

El Secretario General de la OEA, Luis Almagro, pidió en el mes de mayo de 2018, que se abriera una investigación en contra del presidente Maduro en la Corte Penal Internacional (CPI). La OEA no puede enviar un caso a la CPI, pero sí pueden hacer uno o varios países miembros que hayan suscrito el Estatuto de Roma.

Por ello, esta propuesta fue respaldada en el mes de septiembre por cinco países latinoamericanos (Argentina, Colombia, Chile, Paraguay y Perú) más Canadá y Francia, la cual está supeditada a los resultados de un examen preliminar que la Fiscalía de la CPI abrió en febrero de este año, considerado como un paso previo a la apertura de una investigación formal por parte de la CPI.

Durante la Asamblea General de la OEA realizada en Washington a principios del mes de junio de 2018, la mayoría de los países miembros votaron a favor de incluir el tema de Venezuela en la agenda, lo cual derivó en la aprobación de una resolución sobre la situación en Venezuela y en la convocatoria para una reunión extraordinaria de la OEA, a fin de aplicar la Carta Democrática Interamericana y para suspender al país de la organización. El gobierno del presidente Maduro ratificó que no le importaría esa medida ya que había comenzado a retirarse como miembro de la OEA el año pasado.

Pero nada ha impactado más globalmente que el flujo de venezolanos que por diversas razones (siendo la principal la económica) han dejado recientemente el territorio nacional. Se calcula que un poco menos del 10 por ciento de la población censada, (3 millones de ciudadanos), se han ido del país (incluyendo en esta cifra más de un millón de colombo-venezolanos).

La diáspora venezolana se ha convertido en un problema para los países vecinos, en cuanto al flujo irregular de personas que traspasan las fronteras con Venezuela. Sobre este tema se efectuó los días 03 y 04 de septiembre de 2018 una reunión en Quito, Ecuador que contó con la asistencia de representantes de 13 países latinoamericanos y de la OEA, a fin de discutir sobre la situación regional generada por esa crisis humanitaria. De dicha reunión salió una declaración en donde los gobiernos firmantes se comprometieron a coordinar las respuestas regionales al flujo de emigrantes venezolanos.

De igual forma, el Consejo Permanente de la OEA celebró una reunión extraordinaria el 5 de septiembre de 2018 para considerar la crisis migratoria originada por la situación venezolana. Y en el seno de la Asamblea General de Naciones Unidas (ONU) en septiembre de 2018, hubo varios pronunciamientos negativos sobre el régimen del presidente Maduro y a favor de una ayuda humanitaria para Venezuela. En ese contexto, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU aprobó realizar ese mismo mes un informe sobre la promoción y protección de los derechos humanos en Venezuela.

Por otra parte, se observa un distanciamiento político de Venezuela con Colombia y Guyana. Colombia se salió de UNASUR, se ha convertido en el principal apoyo de la oposición radical venezolana y ha permitido que ese sector opere desde su territorio. Las

relaciones entre ambos países se han deteriorado a tal punto que se especula sobre un conflicto armado entre ellos. Con Guyana la situación se ha agravado por el estado de las negociaciones sobre la reclamación de Venezuela sobre el territorio Esequibo que pasó a la jurisdicción de la Corte Internacional de La Haya y que según algunos expertos significa una gran desventaja para Venezuela.

A su vez, el gobierno ha lanzado una campaña mediática sobre el supuesto atentado en contra del presidente Maduro del pasado 4 de agosto de 2018. Aunque a nivel diplomático la posición mayoritaria fue la de respaldar al gobierno frente a lo que se considera un acto terrorista, la Unión Europea (UE) no la secundó, lo que motivó un comunicado de la Cancillería venezolana protestando la opinión de la UE. El Grupo de Lima por su parte planteó, en una declaración de fecha 11 de agosto de 2018, su preocupación por la represión desatada en el país, luego de lo sucedido.

De nuevo, el Grupo de Lima emitió una declaración el 16 de septiembre de 2018, firmada por 11 de los 14 gobiernos miembros de la alianza respaldando una salida pacífica y negociada para la crisis venezolana, deslindándose así de las opiniones del secretario general de la OEA, Luis Almagro quien dijo que no descartaba una salida militar al conflicto venezolano.

Además, nunca como hasta ahora se han deteriorado las relaciones con Washington, dada la radicalización del proceso chavista y el tipo de alianzas internacionales del gobierno del presidente Maduro, contrarias a los actuales intereses del gobierno estadounidense. Estados Unidos ha implementado una operación de descalificación y enfrentamiento de Venezuela con base en tres niveles. Por una parte ha formado una coalición de gobiernos, hemisférica e internacional, capaz de elevarle los costos a las decisiones venezolanas.

En segundo lugar, ha desarrollado todo un plan de sanciones dirigidas a título personal a representantes del régimen, empezando por el propio presidente Maduro y también de carácter comercial para reducir la capacidad financiera y crediticia de PDVSA y de otras instituciones venezolanas, a la par que ha prohibido transacciones financieras estadounidenses con la criptomoneda venezolana, el Petro.

Y en tercer lugar, Washington ha alentado la campaña mediática que se observa en diferentes medios de comunicación y redes sociales y académicas en Estados Unidos. Estas iniciativas desde Washington han llevado a una situación de *"turning point"* que pudiera concretarse en la extensión de sanciones para favorecer un cambio de régimen negociado o en una acción de fuerza de carácter hemisférica con Estados Unidos al frente.

Dos son los escenarios que se presentan para el caso venezolano para el próximo año 2019. En el primero de ellos, se plantea una progresiva regresión democrática del Estado venezolano, al aplicarse mecanismos coercitivos, pero con una baja posibilidad de un cambio de régimen a corto plazo.

El Gobierno seguiría manejando la agenda pública y reduciendo los espacios de libertad, inclusive a través de una reforma constitucional, con la agudización de la crisis económica (a pesar del plan de recuperación económica presentado por el Gobierno en agosto de 2018), un importante aumento de la oposición partidista e internacional y una fuerte crítica al régimen por la Iglesia Católica y otros sectores de la sociedad civil (sindicatos, gremios, ONG's).

Mientras no se sienta amenazado por factores internos, como por ejemplo, por una coalición opositora fuerte, un desequilibrio militar, la generación de una violencia sin control y una protesta generalizada, el Gobierno no va a cambiar. De ahí en que se insista en rechazar la cooperación internacional sobre la base que este sería el primer paso para una intervención política-militar y el comienzo de una transición hacia otro modelo político.

Un segundo escenario se basa en la hipótesis de que dada la incertidumbre política y a su vez, la compleja situación internacional, el boicot de varios países a Venezuela y la profundización de la crisis económica, se produzcan las condiciones para un cambio de régimen, al perder el gobierno de Maduro su sustentación interna y externa.

Finalmente, no se observa en el oficialismo y en la oposición que haya un compromiso para llegar a una negociación y para conseguir un acuerdo satisfactorio para ambas partes, a fin de superar la profunda crisis política y económica venezolana. Mientras tanto, la comunidad internacional democrática presiona por una salida a esta situación, pero carece del respaldo suficiente para llevarla a cabo.

Cuba: una sucesión política en la continuidad

Marie-Laure Geoffray

Al igual que lo pronosticaron la mayoría de periodistas, investigadores y observadores sobre la situación política cubana, la elección de Miguel Díaz-Canel como presidente del Estado el 19 de abril de 2018, no significó un gran cambio en la dirección del gobierno autoritario. Las reformas económicas y políticas anunciadas durante el mandato de Raúl Castro son debatidas, votadas y puestas en práctica progresivamente sin que el nuevo presidente cuestione ni la arquitectura institucional resultado de la revolución cubana, ni el estilo de gobierno represivo de sus predecesores, a pesar de una disminución de los arrestos por motivos políticos. Si bien existe un avance real en materia de igualdad de derechos para la comunidad LGBTI, no ocurre lo mismo con los derechos civiles y políticos, por los cuales la oposición y muchos artistas continúan luchando.

Una sucesión política bajo control

La elección de Miguel Díaz-Canel, si bien ocurrió sin sorpresas, fue extensamente comentada por el conjunto de medios de comunicación internacionales. En efecto, por primera vez desde hace 42 años, el presidente cubano no es un Castro y no pertenece a la generación histórica de los barbudos revolucionarios. Al mismo tiempo, Díaz-Canel es justamente producto del mismo grupo, ha ocupado numerosas funciones políticas y administrativas y ascendido todos los escalones del gobierno local al nacional. Primero como primer secretario del Partido Comunista en la región de Villa Clara, luego de Holguín como miembro del Buró Político (2003-), ministro de educación (2009-2012), vicepresidente del Consejo de Ministros (2012-) y luego vicepresidente del país (2013-2018)¹. En todas estas ocasiones, Díaz-Canel se ha caracterizado más bien por su conformidad política y su lealtad hacia los dirigentes revolucionarios históricos, aunque hay que enfatizar que ha apoyado los derechos LGBTI, desde la época en la que fue primer secretario del Partido en la provincia de Villa Clara.

Si bien esta sucesión era esperada, Raúl Castro no transfirió la totalidad de sus poderes a Miguel Díaz-Canel. Mantiene el puesto de primer secretario nacional del Partido Comunista hasta el próximo congreso del Partido en 2021 y encabeza, en cordial armonía con Díaz-Canel como vicepresidente², la comisión de revisión de la Constitución cuyo trabajo comenzó el 2 de junio de 2018. Asimismo, la creación de un Comité de Defensa Nacional cuyo rol será el de dirigir el país “en caso de situación excepcional y de desastre” parece concentrar una vez más el poder en el círculo restringido controlado por Raúl Castro y su hijo, el coronel Alejandro Castro Espín, quien se supone lo dirigirá³. Miguel Díaz-Canel no parece entonces disponer de todas las riendas del poder, como fue el caso de sus predecesores.

¹ “Miguel Díaz-Canel”, *EcuRed*, www.ecured.cu/Miguel_D%C3%ADaz_Canel.

² “Raúl encabezará comisión para revisión constitucional en Cuba”, *Prensa Latina*, 3 de junio de 2018.

³ C. A. Montaner, “Enriquecerse no es glorioso sino repugnante”, *14ymedio*, 22 de julio de 2018.

Las implicaciones políticas de la reforma constitucional

De entrada, Miguel Díaz-Canel anunció que la revisión constitucional no implicaría cambios en el modelo político, principalmente en “la irrevocabilidad del socialismo”⁴. No obstante, esta reforma afecta parcialmente el legado revolucionario. En primer lugar, la noción de “comunismo” ya no constituye una finalidad para el Estado cubano, en adelante definido como un “Estado socialista de derecho”. Esto permitiría, según Esteban Lazo, el actual presidente de la Asamblea Nacional, que el texto esté más en “sintonía con la situación actual del país y el contexto internacional”⁵. Si bien el sistema permanece socialista y el Partido Comunista sigue siendo “la fuerza dirigente superior”, la inclusión de la noción de Estado de derecho demuestra que los dirigentes cubanos son ahora más receptivos a las normas internacionales, al menos en el plano discursivo.

Luego, la arquitectura política es parcialmente modificada con la creación de puestos de presidente de la República y de Primer Ministro. Aunque el Consejo de Estado, órgano permanente de la Asamblea Nacional (que se reúne solo dos veces por año), fuera otrora dirigido por el jefe de Estado, en adelante es el presidente de la Asamblea quien lo encabeza. Este desdoblamiento de puestos debe remarcarse, pues podría favorecer un cierto pluralismo de posiciones en los niveles más altos de decisión. Además, los equilibrios de poder entre generaciones serán transformados, pues se impone un límite de edad (60 años) a los candidatos a la presidencial. No solamente los futuros presidentes no podrán provenir de la generación histórica, sino que Miguel Díaz-Canel, (nacido en 1960) debería ser el único presidente procedente de la siguiente generación. Los futuros presidentes electos no podrán ejercer más de dos mandatos.

Finalmente, se introdujeron modificaciones importantes en relación con los derechos de la comunidad LGBTI. La reescritura del texto relativo al matrimonio (“entre dos personas” y no ya entre un hombre y una mujer) abre la vía a la legalización de la unión entre homosexuales, aunque será necesario que se modifiquen el código civil y el código de la familia. Adicionalmente, las discriminaciones ligadas a la orientación sexual serán penalizadas como toda otra forma de discriminación (racial, religiosa, etc.). Sin embargo, hay que señalar aquí que las discriminaciones políticas no son mencionadas ya que constituyen una política de Estado (es normal que un opositor pierda su empleo o su vivienda o incluso la posibilidad de viajar al extranjero por razones políticas). Además, aunque la revisión constitucional es importante (gran parte del texto ha sido redactado nuevamente), los grandes desafíos como son el pluralismo político o las libertades civiles y políticas no son realmente objeto de debates⁶. Hay que mencionar, no obstante, la voluntad anunciada de poner en práctica una “Nueva política de comunicación” que debería aportar márgenes de maniobra relativamente mayores a los medios de comunicación oficiales del Estado, hasta el momento muy dependientes de las orientaciones del departamento ideológico del Partido Comunista.

⁴ “Raúl Castro liderará la reforma de la constitución cubana”, *Cubamet*, 3 de junio de 2018.

⁵ “El proyecto de Constitución elimina el término ‘comunismo’ de la definición del Estado”, *Diario de Cuba*, 21 de julio de 2018.

⁶ “La reforma constitucional admite la propiedad privada y el matrimonio igualitario, pero no el pluripartidismo”, *14ymedio*, 21 de julio de 2018.

En el plano de las libertades, Díaz-Canel no ha aportado cambios notables en las prácticas represivas que caracterizan a los gobiernos cubanos. Ciertamente es que el número de arrestos por motivos políticos disminuyó en 2018 con respecto al 2017 y principalmente en los meses de mayo⁷ y junio de 2018⁸ justo después de la elección presidencial, pero los artistas, intelectuales y opositores continúan siendo objeto de una política de hostigamiento⁹. A este respecto, tanto el nuevo decreto-ley 349 y el nombramiento de Alpídio Alonso al mando del ministerio de cultura van en el sentido de un aumento del control sobre los medios artísticos e intelectuales. A pesar de ser escritor, Alonso es poco conocido por su obra literaria, sin embargo, es un militante leal que ha ocupado funciones de dirección en el sector cultural (Asociación Hermanos Saiz, Instituto del Libro) y político, como vicepresidente del departamento ideológico del Comité Central. En cuanto al decreto-ley, éste censura drásticamente a los artistas independientes, que en adelante no podrán trabajar si no están acreditados oficialmente por el ministerio de cultura y/o las agencias de Estado activas en el sector cultural. No obstante, la mayor parte no lo están o han sido expulsados de estas instituciones por ser considerados como subversivos¹⁰.

Por último, se calcula que todavía hay una centena de prisioneros políticos, según datos precisos de la Comisión Cubana de Derechos Humanos y Reconciliación Nacional¹¹.

Reformas económicas paradójicas

Las señales enviadas por el gobierno en el sector económico son contradictorias. Por un lado, fue nombrado el 21 de julio de 2018¹² un nuevo ministro de Economía y Planificación (Alejandro Gil Fernández), conocido por sus posiciones reformistas; y por otro, el lento crecimiento y la fragilidad de la economía cubana¹³ llevan a los dirigentes a aprobar el aumento del trabajo por cuenta propia¹⁴ (*cuentapropismo*), autorizado por medio de licencias para 201 actividades (próximamente agrupadas en 123), que da trabajo en la actualidad a más de medio millón de cubanos¹⁵. Por otra parte, las nuevas regulaciones formuladas en julio de 2018 y que serán puestas en práctica a partir de diciembre de 2018, preocupan a los independientes que ven incrementada la voluntad de control sobre su trabajo y sus recursos. Por ejemplo, a partir de ahora será obligatorio para los emprendedores de los sectores del transporte, la restauración y los *bed and breakfast*, depositar sus ingresos en una

⁷ J. Meléndez, "Reportan merma de los arrestos políticos en Cuba en mayo 2018", *El Universal*, 4 de junio de 2018. Este artículo recoge las cifras de la Comisión Cubana de Derechos Humanos y Reconciliación Nacional, planteando que hubo 'solamente' 1454 arrestos entre enero y mayo de 2018 contra más de 5000 durante el año 2017.

⁸ "122 detenciones políticas en Cuba en el mes de junio", *Infobae*, 2 de julio de 2018.

⁹ Leer por ejemplo sobre el caso del arresto de L. M. Otero Alcántara durante una presentación en la calle en favor del arte libre, L. Escobar, "La ofensiva contra los artistas críticos arrecia", *14ymedio*, 24 de julio de 2018.

¹⁰ L. Escobar, "Artistas denuncian que el Decreto Ley 349 "criminaliza el arte independiente", *14ymedio*, 27 de agosto de 2018.

¹¹ "En Cuba habría 120 presos políticos, según comisión disidente", *El Nuevo Herald*, 11 de junio de 2018.

¹² "¿Un nuevo 'zar' de las reformas económicas?", *Diario de Cuba*, 23 de julio de 2018.

¹³ O. Freire Santana, "¿Ha avanzado la economía cubana en este 2018?", *Cubamet*, 9 de junio de 2018.

¹⁴ O. Figueredo Reinaldo, Deny Extremera San Martín, "Emiten las nuevas disposiciones para el trabajo por cuenta propia", *Cubadebate*, 10 de julio de 2018.

¹⁵ "Cuba supera el medio millón de cuentapropistas", *Cubadebate*, 30 de abril de 2016.

cuenta bancaria, lo que facilitará las operaciones de control fiscal. Asimismo, ya no será posible ejercer varias actividades por cuenta propia: a partir de diciembre, los cuentapropistas que tienen varias licencias deberán elegir y poner fin a toda actividad que no corresponda a la única licencia que le será atribuida¹⁶. Se trata de impedir la concentración de las riquezas y la emergencia de empresas privadas medianas, contrario a la política elegida por China¹⁷.

Aunque la nueva constitución reconoce de ahora en adelante la propiedad privada y la importancia de las inversiones extranjeras, las restricciones continúan siendo múltiples, sin que se pueda realmente entender su lógica. De esta forma, la ausencia de legalización de los comercios de importación/exportación de mercancías al por menor entre Cuba y los Estados Unidos parece ser coherente con la voluntad estatal de mantener el control sobre los intercambios comerciales con el vecino del norte. En cambio, es más difícil entender por qué el gobierno congeló, el 1 de agosto de 2017, las autorizaciones de licencia para numerosos tipos de empresas (sastre, reparador de equipos eléctricos y electrónicos, profesor de música, propietarios de viviendas para arrendar o cafeterías e incluso mecánicos) sin otra explicación que la necesidad de hacer un balance de las autorizaciones existentes. Balance que duró más de un año ya que las nuevas atribuciones de licencia no se retomaron hasta julio de 2018. Este tipo de decisiones, anunciadas bruscamente y con efecto inmediato, provocan el desaliento de los emprendedores y generan desconfianza frente a las intenciones del gobierno. Esta es seguramente una de las razones por las cuales las medidas de regulación en 2018 fueron publicadas a partir del 10 de julio, es decir 150 días antes de su entrada en vigor¹⁸.

Una oposición acorde con las transformaciones políticas continentales

Frente a estas reformas cosméticas cuyo objetivo es asegurar la continuidad de la élite gobernante, la oposición sigue fragmentada en la isla, dividida aún más por el rencor personal y las estrategias divergentes que por las posiciones políticas globalmente inclinadas hacia la derecha y que van del conservadurismo al liberalismo. Sin embargo, iniciativas de movilización como el Encuentro Nacional Cubano, organizado para su tercera edición en Miami en agosto de 2018, pueden llevar a la mesa a más de cien organizaciones cubanas de la isla y del exilio. Durante el primer encuentro celebrado en 2015 en Puerto Rico, las organizaciones ratificaron el Acuerdo por la Democracia como el texto fundador de cualquier proceso de transición en Cuba¹⁹, documento redactado en 1998 en diez puntos. En 2016, durante el segundo encuentro, las organizaciones acordaron establecer una Comisión contra la Impunidad²⁰.

¹⁶ O. F. Santana, "Lo que viene tras las nuevas medidas sobre cuentapropismo", *Diario de Cuba*, 12 de julio de 2018.

¹⁷ *Ibid.*, y C.A.Montaner, "Enriquecerse no es glorioso sino repugnante", *op. cit.*

¹⁸ Para un resumen de estas nuevas medidas, ver: "Gobierno cubano reanudara entrega de licencias a cuentapropistas", *Cubanet*, 10 de julio de 2018, y O. Figueredo Reinaldo, D. Extremera San Martín, "Emiten las nuevas disposiciones", *Cubadebate*, art. cit.

¹⁹ Ver el documento "El acuerdo", disponible en línea en la plataforma que se le dedica.

²⁰ Reinaldo Escobar, "En Puerto Rico, los cubanos piden una comisión contra la impunidad", *14ymedio*, 15 de agosto de 2016.

En 2017, fue creada esta Comisión (Justicia Cuba) compuesta únicamente por personalidades extranjeras ligadas al mundo de la defensa de los derechos humanos y se dedica actualmente a documentar los casos de crímenes contra la humanidad. En vínculo con organizaciones del exilio como Cuba Archive y el Instituto de la Memoria Histórica Cubana contra el Totalitarismo, y también con ONGs latinoamericanas como CADAL en Argentina y el apoyo de organizaciones de Europa Central, principalmente en República Checa y Polonia, esta Comisión tiene la ambición de traer estos casos para ser tratados por la justicia internacional, incluso antes de una posible transición. La Comisión, a medio camino entre la construcción de la memoria y la exigencia de un tratamiento penal de las violaciones de los derechos humanos cometidas por el gobierno cubano, busca así, al igual que las organizaciones cubanas reunidas en torno a este proyecto, orientar anticipadamente un eventual proceso de transición hacia la democracia. Si bien esta iniciativa parece por el momento muy desconectada de las evoluciones actuales de la isla, en caso de transformación política, podría rápidamente controlar las denuncias de derechos que no dejarán de aparecer.

Traducción: Lianne Guerra

Nicaragua, el giro autoritario del sandinismo

Maya Collombon

Nicaragua ha tenido un regreso dramático en las noticias internacionales después de varias décadas de olvido. En efecto, desde mediados de abril de 2018, el país entró en la mayor crisis política y social de su historia desde la revolución sandinista de 1979. Más de 400 muertos, más de 2000 heridos, 400 desaparecidos y otros tantos torturados en seis meses, cárceles repletas y decenas de miles de nicaragüenses que escapan mayoritariamente hacia la vecina Costa Rica.

Sin embargo, desde el episodio revolucionario de los años 1980, el país ha quedado en la memoria internacional como ejemplo de una revolución exitosa y algunas de sus personalidades políticas de la época siguen habitando en la memoria de las izquierdas europeas. El regreso al poder en 2006 de Daniel Ortega, héroe de la revolución sandinista y antiguo presidente durante los años 1980, no puede, sin embargo, entenderse sin considerar las profundas transformaciones que afectaron tanto al partido sandinista (Frente Nacional de Liberación Nacional-FSLN) como a Daniel Ortega en sí mismo. El que dirige la Nicaragua contemporánea es un hombre que, bajo una retórica revolucionaria todavía apremiante, se encarna en un caudillismo nepotista donde el clan familiar permanece en el centro de las cuestiones tanto políticas como económicas del poder. Un poder que desde ahora tiene sangre, mucha sangre en sus manos.

Construir el autoritarismo sandinista

Cuando Daniel Ortega y el FSLN pierden las elecciones de 1990 contra la Unión Nacional de Oposición (UNO) dirigida por Violeta Chamorro, los sandinistas están lejos de imaginar que esperarían 16 años antes de volver al poder. Durante estos 16 años, diferentes transformaciones internas al partido condujeron progresivamente al fortalecimiento de la disciplina partidista en torno a la dirección de Daniel Ortega y a reanudar las alianzas que en el contexto postrevolucionario de los años 1990 podrían parecer antinaturales. La primera etapa de esta transformación comienza con el congreso del FSLN en 1995 durante el que dos tendencias, una más radical en torno a Daniel Ortega y la otra más reformista guiada por Sergio Ramírez y Dora María Téllez ambos parlamentarios del partido, se oponen sobre la dirección de éste y sus decisiones estratégicas. La oposición resulta en una escisión y algunos meses después, la tendencia de Sergio Ramírez y Dora María Téllez que quedó en minoría, crea un nuevo partido, el Movimiento Renovador Sandinista (MRS). La separación provoca, sobre todo a lo interno del FSLN, el comienzo de una estrategia de disciplina partidista. El partido es progresivamente depurado de todo desacuerdo interno y concluye al final de la década estando fuertemente alineado en torno de la figura de Daniel Ortega, lo que la oposición describe como "Orteguismo". La segunda etapa de transformación está más relacionada con las alianzas que Daniel Ortega logra hacer con los que fueron sus antiguos enemigos. La principal alianza es la que establece con el antiguo presidente, Arnoldo Alemán (1996-2000) del Partido Liberal Constitucional (PLC). Este último fue procesado por corrupción

por su antiguo vicepresidente entonces en el poder, Enrique Bolaños. Éste podía cumplir pena de cárcel y buscó apoyo político. Ambos, Daniel Ortega y Arnoldo Alemán, firman a finales de 1999 un pacto político secreto, conocido por el nombre de “El Pacto”, que propone un cierto número de reformas legislativas apoyadas por los parlamentarios de sus dos partidos que les aseguran la inmunidad parlamentaria en calidad de antiguos presidentes, la repartición entre partidos de la nominación de los altos funcionarios de las principales instituciones del Estado y, sobre todo, la reforma de la ley electoral¹. La reforma votada en 2000 se aplicará a partir de las elecciones de 2006. Al permitir la elección del presidente con más del 35% de los votos y más de 5% de diferencia con el segundo candidato, esta reforma facilita la elección de Daniel Ortega, quien gana con el 39% de los votos (cifra correspondiente a un electorado en ese momento bastante estable desde 1990 en torno al 40% del FSLN). No hace falta decir que este pacto tendrá efectos devastadores en los partidos de la oposición, que luego se dividirán en torno a una línea de fractura pacto/anti pacto, fractura que tendrá efectos de desunión profundos en la derecha nicaragüense.

El primer mandato de Daniel Ortega (2007-2011) se desarrolla bajo los buenos auspicios del gran hermano venezolano. Hugo Chávez financió entonces ampliamente al gobierno sandinista lo que le permitió desarrollar políticas sociales a gran escala, beneficiando a una parte importante de la población más pobre del país, preferiblemente leal al FSLN. Estas políticas (programa Hambre Cero, distribución de una canasta básica, Plan Techo, etc.) son distribuidas por los Consejos del Poder Ciudadano (CPC), entidades locales del partido, que aseguran una buena correspondencia entre la distribución de programas sociales y el partidismo, mientras promueven una actividad militante de base que luego experimentará un verdadero fenómeno de masificación. Esta política de atención a los más pobres, sobre todo si son sandinistas, tuvo una segunda época, ciertamente menos próspera, durante el segundo mandato de Ortega (2012-2016) y que progresivamente se fue reduciendo con la disminución de los fondos venezolanos. Después de la caída del petróleo de 2014, a pesar del apoyo reiterado de Nicolás Maduro, se vuelve rápidamente evidente para el gobierno sandinista que Nicaragua debe buscar a otros socios financieros para compensar la retirada progresiva de Venezuela. Nicaragua se aproxima entonces a un oscuro empresario chino, Wang Jing, al que le otorga en junio de 2013, después de una discusión de dos horas en la Asamblea Nacional, la concesión por 50 años, renovables una vez, de un futuro canal interoceánico, competidor del canal de Panamá. Al año siguiente, en 2014, Daniel Ortega, quien ha estado pensando en reelección indefinida, obtiene del Consejo Supremo de Justicia, del cual nombró a la mayoría de los miembros, una reforma constitucional que le permite volver a presentarse indefinidamente en el cargo. Después de ganar las elecciones de 2012 con el 62% de los votos y las de 2016 con el 72%, nada parece detener su toma de control de todas las esferas del país, tanto políticas como sociales y económicas.

En efecto, detrás de las reformas políticas y la gestión patrimonial del poder que se resume bien en la elección en 2016 de su esposa Rosario Murillo como vicepresidenta, existe también

¹ S. Martí i Puig, D. Close (dir.), *Nicaragua y el FSLN (1979-2009) ¿Que queda de la revolución ?*, Barcelona, ed. Bellaterra, 2009.

un acaparamiento económico de los recursos del país. Como bien lo describió Florence Babb², la élite económica sandinista se acercó progresivamente a la élite política sandinista al punto de volverse una sola y un mismo grupo con intereses compartidos. Lejos del estereotipo de una Nicaragua revolucionaria preocupada por los más pobres, las políticas económicas de la Nicaragua sandinista de los años 2000 se parecen mucho a las de sus predecesores, políticas neoliberales que en un contexto de fuerte crecimiento económico beneficiaron esencialmente a un grupo bien reducido de empresarios, sandinistas, liberales como conservadores, donde la lealtad política cuenta mucho menos que el valor de los contratos.

Después de más de una década, el clan Ortega también ha conseguido construir un poder autoritario, modificando a su manera las normas jurídicas, limitando en gran medida el poder de los partidos de oposición, acaparando los recursos económicos mientras se apoya en un discurso de atención a los más pobres llamado a alimentar la amplia movilización de activistas sandinistas. Al difundir su poder a todos los niveles, el clan Ortega logra gradualmente cerrar los espacios de poder y, cuando es necesario reprime sin vacilar a los grupos de protesta (estudiantes, jubilados, feministas, campesinos) que no han dejado de aparecer y de fortalecerse durante la década a pesar de todo³.

Consolidar la autoridad, reinventar la dictadura

El 12 de abril de 2018, una parte importante de la Reserva de la Biosfera Indio Maíz, en la costa atlántica del país fue destruida por un inmenso incendio forestal. Durante casi cuatro días, no hubo reacción del gobierno sandinista, que incluso se dio el lujo de rechazar la ayuda ofrecida por el gobierno de Costa Rica. Algunos días más tarde, las primeras manifestaciones estudiantiles reclaman la intervención del Estado para apagar el fuego. El 18 de abril los jubilados -agrupados desde hacía años para reclamar una revalorización de la jubilación⁴- se unen a los estudiantes en las calles, reclamando también la anulación de la reforma de jubilación recientemente anunciada por el gobierno. Ese día comienza la represión del gobierno, un primer muerto, arrestos arbitrarios en masa, la movilización de las brigadas antidisturbios para impedir las manifestaciones. El conflicto se recrudece. Durante 5 días, salen a las calles cada vez más estudiantes para protestar contra el gobierno, las imágenes circulan en todo el país con los detalles de la represión. Los teléfonos graban y difunden las imágenes de ataques, de heridas, de asesinatos. Los nicaragüenses de todas las edades y de todas las clases sociales, politizados o no, se unen a los grupos de estudiantes, manifestando o apoyando a los que luego comenzaron a ocupar la mayor parte de las universidades de la capital. Luego de una primera tregua, los enfrentamientos empezaron de nuevo, los estudiantes fabrican barricadas de adoquines e intentan defenderse de los

² F. Babb, "Recycled Sandalistas: From Revolution to Resorts in the New Nicaragua", *American Anthropologist*, Vol. 106, n° 3, 2004, pp. 541-555.

³ M. Collombon, D. Rodgers, "Sandinismo 2.0: reconfigurations autoritaires du politique, nouvel ordre économique et conflit social", *Cahiers des Amériques latines*, n° 87, 2018, pp. 13-36.

⁴ Y. Chamorro, "Movilización social y tácticas de control en el neosandinismo: el caso de #OcupaNSS", *Cahiers des Amériques latines*, n° 87, 2018, pp. 91-115..

ataques de policías o paramilitares armados solamente con lanza piedras o morteros. La situación se vuelve totalmente crítica a medida que la lista de muertos, que se cuentan por centenares, crece a diario, bajo un mismo procedimiento represivo resumido por Amnistía Internacional como: “Disparar para matar”⁵.

A principios de mayo, la poderosa iglesia católica de Nicaragua decide intervenir y abre una mesa de negociación donde actuará de mediadora. Ortega decide en un primer momento participar, pero se retira rápidamente de las negociaciones dejando su sitio a portavoces que repiten en bucle las mismas frases: los estudiantes son “delincuentes”, “vándalos”, “terroristas”... Las negociaciones disminuyen y se detienen finalmente dos meses más tarde. Ninguna de las demandas de los estudiantes que integran un frente más amplio de oposición es escuchada, con Ortega rechazando categóricamente la solicitud de adelantar las elecciones a marzo de 2019. Su única concesión fue la llegada al territorio nicaragüense de una delegación de la CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos) que comienza a investigar los abusos del gobierno. Las cifras hablan por sí solas⁶.

Seis meses después del comienzo de la crisis, la situación política en Nicaragua se bloquea, los dos bandos ya no dialogan, pero los actos de represión continúan inhibiendo gradualmente las acciones de protesta. Después de la prohibición de manifestar, asistimos a la multiplicación de los arrestos de cualquier nicaragüense que intente expresar su desacuerdo, como la manifestación clandestina abortada incluso antes de su inicio a mediados de octubre de 2018: mientras que algunos opositores se encontraron en un supermercado a falta de poder reunirse en una plaza como estaba previsto por encontrarse inaccesible debido a las fuerzas del orden, los policías intervinieron y detuvieron a la mayor parte de los presentes. Ahora está claro que el Estado, estancado y debilitado, sin un apoyo internacional significativo, ha vuelto a caer en una política de terror de comprobada eficacia en las operaciones cotidianas: los nicaragüenses están atemorizados y las movilizaciones fuertemente restringidas. Ortega es más que nunca un nuevo Somoza.

Traducción: Lianne Guerra

⁵ Amnistía Internacional, “Shot to kill. Nicaragua’s strategy to repress protest”, 29 de mayo de 2018.

⁶ CIDH, “Graves violaciones a los derechos humanos en el marco de las protestas sociales en Nicaragua”, Comisión interamericana de los derechos humanos CIDH, OEA, 21 de junio de 2018.

Argentina a la deriva

Pierre Salama

La crisis que vivió Argentina en 2018 es la peor desde aquella de diciembre de 2001. Entonces el producto Interno Bruto (PIB) cayó por debajo del 10% en 2002 y la tasa de pobreza pasó la barra del 50%.

La crisis actual no tiene la misma amplitud. Entre el segundo semestre de 2017 y el segundo trimestre de 2018, el PIB cayó un 4,2% y la producción industrial un poco más, mientras que recientemente, expertos del gobierno argentino pronosticaron un bajo crecimiento para el 2018. Menos grave, sin embargo, esta crisis es parte de una dinámica potencialmente incontrolable.

Algunos datos estadísticos sobre la amplitud de la crisis¹

Los datos que presentaremos aquí son informativos y representativos y la manera en la que se articulan es mucho más elocuente. Por ejemplo, la fuerte depreciación del tipo de cambio hace que los precios suban durante un tiempo más o menos prolongado. El pico inflacionista reduce el poder de compra y provoca un bajón del nivel de actividad en una economía poco abierta al comercio exterior de bienes, pero muy abierta a los movimientos internacionales de capital. Al cabo de cierto tiempo, la depreciación, sin embargo, puede alentar un auge de las exportaciones. Todo depende del estado de debilitamiento del sector industrial y de la demanda global. La crisis genera una disminución de los ingresos fiscales y aumenta el déficit presupuestario, pero reduce las importaciones de mercancías, lo que puede mejorar la balanza externa. Sin embargo, la disminución de los gastos públicos, utilizados para obtener el apoyo del Fondo Monetario Internacional (FMI) y restablecer su credibilidad ante los mercados financieros, agrava la crisis. Estas medidas pueden acarrear efectos negativos. De esta forma, en lugar de mejorarse, la situación económica puede empeorar con los mercados financieros adoptando un comportamiento altamente especulativo. Esto es más probable si, ante una crisis estructural como la que vive Argentina actualmente, solo se toman medidas monetarias y de “corto plazo”.

Entre enero y septiembre de 2018, y especialmente desde finales del primer semestre de 2018, el tipo de cambio se depreció fuertemente (-50%). Esta evolución no es lineal. La depreciación y la apreciación pueden sucederse, pero durante el período considerado, la primera prevaleció sobre la segunda.

La inflación alcanzó el 41% en 2016 (mientras que el objetivo oficial era limitarla al 25%), como resultado de la supresión de numerosos subsidios y de la devaluación acontecida al

¹ Las fuentes utilizadas provienen precisamente del INDEC, de las revistas de análisis político como O Valor de Brasil y el Financial Times en Gran Bretaña, de los periódicos argentinos Clarín, La Nación, Página 12, de bancos como Santander, Crédit Suisse, Bradesco, y por último, de reportes de coyuntura sindical (como la CTA de los trabajadores y la UIA del empresariado), de instituciones privadas (IEDI, CESO, GERES), o incluso de instituciones internacionales (CEPAL, BID).

inicio del mandato del presidente Mauricio Macri. Luego, en 2017, volvió a caer al 24,8%, permaneciendo, no obstante, más alta que el objetivo fijado (entre 13% y 17%). Con la depreciación del tipo de cambio en 2018, el aumento de los precios debería superar el 40%. La primera medida que se favorece generalmente para contrarrestar estas dos tendencias es elevar el tipo de interés.

Así, los tipos de interés pasaron del 40% al comienzo de la crisis al 60% en septiembre. Por lo que han superado en gran medida la tasa de inflación. Al hacerlo, el gobierno esperaba conseguir un regreso del capital y contener la inflación. Pero ha ocurrido lo contrario. El aumento de los tipos de interés alimenta la especulación, acrecienta considerablemente el servicio de la deuda pública y obstaculiza la reducción del déficit presupuestario. Además, permite dudar sobre la capacidad del gobierno para hacer frente a la crisis monetaria, favoreciendo así la fuga de capitales. Entre la llegada al poder del presidente Macri a fines de 2015 y el mes de junio de 2018, ésta alcanzó los cuarenta y dos mil millones de dólares.

El poder adquisitivo de los trabajadores con empleo formal registrado cayó en más del 11% entre noviembre de 2015 y septiembre de 2018 (y particularmente entre enero y septiembre de 2018). Como resultado, la pobreza ha aumentado considerablemente, especialmente desde la crisis monetaria en la que la aceleración de la subida de los precios ha afectado principalmente a las personas con los ingresos más bajos.

El desempleo aumentó y la proporción del empleo formal en el empleo total ha disminuido, mientras que la de los empleos informales ha aumentado (entre 2002 y 2008 ocurrió lo contrario gracias al fuerte crecimiento del PIB). En particular, el desempleo aumentó entre el segundo trimestre de 2017 y el segundo trimestre de 2018, pasando de un 8,7% a 9,6% de la población activa. La estructura de los empleos ha cambiado: los no asalariados, que realizan en su mayoría empleos informales, han aumentado del 24,6% al 26% del total de empleos durante el mismo período. El porcentaje de asalariados con un empleo formal ha disminuido relativamente menos, de 49,8% a 48,7%, y la parte de los asalariados que tiene empleos informales ha sufrido una ligera regresión pasando de 25,4% a 25,3% en el mismo intervalo de tiempo.

Dos “déficits gemelos” que se vuelven insostenibles

Bajo la presidencia de Macri, los déficits en la balanza de pagos en cuentas corrientes y el presupuesto se han disparado.

El saldo de la balanza de pagos en cuentas corrientes alcanzó -4,8% del PIB a finales de 2017, mientras que en el 2012 se encontraba en cero. Concretamente, el saldo del balance de productos manufacturados de origen agrícola e industrial se volvió negativo desde el 2007. El saldo positivo de la balanza de exportaciones de materias primas compensó cada vez menos este déficit y, desde el 2013, pasó también a ser negativo, empeorando luego debido a la caída del precio de la soja y de una competitividad industrial de creciente preocupación, dos fenómenos reveladores de profundos problemas estructurales.

En cuanto al saldo del presupuesto, éste alcanzó -6.9% del PIB en la segunda mitad de 2018, con 2,1% a título del servicio de la deuda pública. Éste último aumentó significativamente

(1,3% en 2015). Los gastos públicos (excluyendo los pagos de intereses) disminuyeron: -1,8% entre 2015 y 2016, -2,2% entre 2016 y 2017 y -6,6% en los primeros cuatro meses de 2018, afectando los gastos corrientes (gastos salariales) y particularmente los de capital. Sin embargo, el saldo negativo se agravó pues los ingresos disminuyeron al contrario de los gastos, siendo respectivamente para las mismas fechas: -3,8%, -1,5% Y -2,9% con motivo de la recesión de 2016 (-2,3% de crecimiento del PIB), de la débil recuperación de 2017 (2,8%) y luego la crisis en 2018.

El aumento de la deuda pública como porcentaje del PIB se aceleró. En efecto, esta pasó de 52,6% al comienzo de la presidencia de Macri a 82% en septiembre de 2018. Considerando la dificultad para reducir los gastos públicos, a pesar de las medidas cautelares del FMI y debido al aumento del servicio de la deuda pública resultante, es muy probable que ésta supere el 90% del PIB a fines de 2018.

Ambos “déficits gemelos”, el externo y el interno, revelan la apuesta perdida por el presidente Macri y su gobierno. Este consistía en la liberalización de las cuentas internas (reducción del gasto público distinto del servicio de la deuda², disminución de subsidios, principalmente en el servicio energético, a veces impugnado por los tribunales) y la balanza externa para acceder a los mercados financieros para lograr sufragar los déficits y encontrar así los medios para relanzar un crecimiento que ha pasado a ser inacentuado. La recuperación del crecimiento debía entonces reducir mecánicamente el déficit presupuestario y la entrada de capitales extranjeros compensar el déficit de la balanza de cuentas corrientes. Los capitales, aparte de los especulativos, fueron muy modestos, con la excepción de las futuras inversiones en gas de esquisto.

Esta política económica debía también reducir la tasa de inflación. Los argentinos responsables creyeron que la disminución de los subsidios alteraría los precios relativos, y la pérdida de poder de compra se suponía resultaría en la reducción de las presiones inflacionarias, compensando así el alza en los precios de la energía causada por la eliminación de los subsidios. Este razonamiento resultó ser erróneo. La disminución de los subsidios y la caída de la demanda de los hogares supuso un aumento de los costos de las empresas lo que repercutió a su vez en los precios.

Por lo tanto, el crecimiento se mantuvo lento y los “déficits gemelos” socavaron la confianza de los argentinos más ricos. En estas circunstancias, la fuga de capitales aumentó³ fuertemente; los mercados financieros vieron principalmente en el aumento del tipo de interés una oportunidad para especular y no para invertir en el sector productivo. Los valores denominados en pesos o dólares atrajeron los capitales nacionales y extranjeros debido a los tipos de interés muy elevados, ampliamente superiores a la tasa de inflación, con lo cual las ganancias obtenidas se colocaron luego en el extranjero. Como dijo Carlos Díaz Alejandro en la década de 1980, el gobierno argentino toma prestado el capital que los argentinos y luego los residentes

² Con una excepción importante, sin embargo: el gobierno tuvo la “inteligencia política” de no tocar, o de tocar poco las políticas sociales emprendidas bajo la presidencia de C. Kirchner, principalmente la jubilación y las transferencias a las categorías más pobres como el programa AUH, lo que probablemente le permitió ganar las elecciones intermedias (municipales y provinciales) a mitad de mandato. No obstante, a día de hoy estas se encuentran amenazadas por los fuertes recortes.

³ Los argentinos consideran que todos los depósitos en el exterior, sean legales o no, constituyen fuga de capitales.

extranjeros depositan en el exterior... para permitirle a estos últimos colocar de nuevo legalmente su dinero en el exterior. A través de este mecanismo, bautizado como “bicicleta financiera”, la deuda pública y su servicio aumentan, lo que incrementa por igual la dificultad de reducir ambos “déficits gemelos”. La velocidad a la que éstos aumentaron y su alcance anunciaron una crisis monetaria. Esta se manifestó con gran violencia al final del primer semestre de 2018.

Las decisiones tomadas por el gobierno para frenar el ciclo crisis-inflación-déficit, restablecer la confianza de los mercados y obtener una ayuda condicional del FMI han tenido el efecto contrario al buscado. Los efectos acumulativos pesan mucho sobre el tipo de cambio, la confianza de los mercados está cada vez menos ganada. “El gobierno argentino ha pasado del cielo al infierno en mil días”, escribe el diario de negocios brasileño *O Valor*.

Más allá de sus debilidades estructurales y de los diagnósticos erróneos del gobierno para frenar la inflación y dinamizar el crecimiento, la economía argentina sufre tres desventajas: una sequía que ha afectado al sector agrícola y sus exportaciones, una salida mediocre, en el menor de los casos, de la crisis económica de Brasil y, a nivel internacional, una desaceleración del comercio internacional y un retorno al proteccionismo de las dos principales potencias, Estados Unidos y China. A esto se suman tres dificultades políticas mayores para el gobierno: el llamado al FMI (considerado corresponsable de la crisis de principios de la década de 2000), la implementación de un plan de austeridad con consecuencias sociales negativas (mientras que se abre un período electoral con vistas a las presidenciales a finales de 2019) y una creciente combatividad social.

Los “déficits gemelos” como reveladores de problemas estructurales

La reprimarización de la economía argentina, en otras palabras, el peso creciente en la economía del país de la producción y de la exportación de productos primarios, lo ha provisto de abundantes divisas que han permitido ocultar las crecientes dificultades que tiene para producir en buenas condiciones de competitividad.

La devaluación de la moneda en 2001-2002, permitió estimular el crecimiento durante la presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007). El sector industrial, protegido por la devaluación y por los elevados derechos de aduana, sufrió un proceso de reindustrialización. Bajo el primer gobierno de Cristina Kirchner (2007-2011) la situación cambió: la inflación creció y el gobierno decidió ocultarla construyendo un nuevo índice de precios. El tipo de cambio real ha estado aumentando constantemente con una inflación real muy superior a la variación del tipo de cambio nominal. Esta apreciación de la moneda nacional fue ininterrumpida. Para una base de 100 el 17 de diciembre de 2015, el índice de tipo de cambio real multilateral estaba en 158,8 el 31 de diciembre de 2007, antes de caer a 108,5 a fecha 31 de diciembre de 2011 (la disminución significa una apreciación). La protección del tipo de cambio es más sutil. La competitividad ganada por el cambio se está deteriorando. De hecho, varias variables determinan directamente la competitividad del precio de las mercancías: el tipo de cambio, la productividad laboral y los salarios. Los salarios aumentaron más rápido que la productividad, por lo que el crecimiento se mantuvo débil y se han traducido en una apreciación considerable del tipo de cambio real. Con la excepción de 2009 (año de crisis: -5,9% para el PIB), el saldo

de la balanza comercial de productos manufacturados se volvió negativo desde el 2007. Con el segundo gobierno de Cristina Kirchner (2011-2015), la apreciación continuó, entremezclada con una devaluación de la moneda nacional, su índice pasó a 92,3 el 31 de diciembre de 2013, luego a 78,5 el 16 de diciembre de 2015. El excedente resultante de la venta de materias primas ha dificultado cada vez más la compensación de estos déficits industriales y las medidas administrativas tomadas para contener este déficit. El presidente Macri decidió proceder a una devaluación desde su llegada al poder, subiendo entonces el índice a 100 el 17 de diciembre de 2015. Luego, a pesar de la decisión de flexibilizar el tipo de cambio, el gobierno “defendió” la moneda nacional, que volvió a apreciarse: el índice estaba en 90,3 el 31 de diciembre de 2016 y en 90,7 un año después en la misma fecha. El deterioro del saldo de la balanza comercial de productos industriales se ha acentuado. En 2018, la moneda fuertemente atacada, se depreció considerablemente.

A diferencia de Brasil, no son las entradas de capital neto y los excedentes comerciales obtenidos gracias al crecimiento de las ventas de materias primas los que explican la apreciación de la moneda nacional, sino la diferencia entre la evolución del tipo de cambio nominal y la tasa de inflación, especialmente durante los dos mandatos de la presidenta Kirchner.

Con la presidencia Macri, la productividad laboral no ha conocido profundos cambios y tiende a estancarse, como durante los dos mandatos de su predecesora. La disminución del poder adquisitivo de los trabajadores no llega a compensar el efecto negativo de la apreciación de la moneda nacional en vista del bajo crecimiento de la productividad laboral. Si a esta evolución agregamos el hecho de que las inversiones en energía e infraestructuras han sido modestas, se entiende entonces la dificultad de reanimar las cuentas de la balanza comercial de la industria.

En general, el nivel de productividad industrial es bajo en comparación al de los países avanzados. Según Coatz y Scheingart⁴, al tipo de cambio peso-dólar de 2005, con un crecimiento de la productividad laboral en el sector industrial del 3% anual en los Estados Unidos y del 4% en Argentina, llevaría ciento un años anular el diferencial de productividad entre ambos países, y quince si fuera del 10% anual en Argentina. El problema es que estamos lejos del 3% anual.

El gobierno de Macri no ha emprendido las reformas estructurales necesarias para cambiar profundamente las condiciones de inserción de Argentina en la economía mundial, tanto a nivel industrial como fiscal. La tasa de inversión es baja, el esfuerzo en investigación y desarrollo representa aproximadamente el 0,6% del PIB, mientras que por ejemplo en Corea del Sur, es de alrededor 4,5%.

La economía del país es vulnerable, dependiente de los precios de las materias primas y del acceso a los mercados financieros internacionales. Esta vulnerabilidad se manifiesta en una profunda inestabilidad que las categorías más modestas han pagado a un alto precio durante 2018. Después de haber trabajado para su marginación en los últimos sesenta años, Argentina está a la deriva.

Traducción: Lianne Guerra

⁴ D. Coatz y D. Scheingart, “La industria argentina en el siglo XXI: entre los avatares de la coyuntura y los desafíos estructurales”, *Techint*, n° 353, septiembre-diciembre 2016, p. 43.

Perú: la difícil cohabitación democrática

Gustavo Pastor

El Perú se encuentra experimentando un difícil aprendizaje democrático, que implica continuar modernizándose como país, bajo un contexto de conflictiva convivencia política entre el partido de gobierno, Peruanos Por el Kambio (PPK¹), y el partido opositor Fuerza Popular, heredero del capital electoral del ex dictador Alberto Fujimori. Este antagonismo refleja la confrontación de dos sensibilidades políticas que han dominado la historia política peruana de las últimas tres décadas: el fujimorismo y el anti fujimorismo. Nosotros explicaremos, en este texto, los momentos más importantes de esta difícil cohabitación durante los primeros dos años de gobierno del partido PPK.

La fragilidad política de Pedro Pablo Kuczynski

Pedro Pablo Kuczynski (PPK) fue elegido presidente en el 2016 luego de una agitada campaña electoral. Gracias al apoyo electoral del antifujimorismo, Kuczynski consiguió vencer a Keiko Fujimori por apenas 41 438 votos de diferencia. Sin embargo, el gobierno Kuczynski se vio confrontado a una oposición mayoritaria en el Congreso (73 de los 130 escaños), decidida a vengarse de las heridas abiertas durante la campaña electoral, buscando entorpecer sistemáticamente las acciones del gobierno.

De hecho, la fragilidad de Kuczynski se explica también en parte a su personalidad y a una serie de errores políticos cometidos, pues, su excesiva confianza lo condujo muchas veces a realizar diversas declaraciones que complicaron a su propio gobierno.

Paralelamente, la actitud belicosa del fujimorismo se inscribía en el marco de una estrategia política de boicot de las iniciativas del gobierno, desprestigiándolo ante la opinión pública, buscando denunciar su ineficacia en medio de un contexto convulsionado por los conflictos sociales, los desastres medioambientales (principalmente los derrames de petróleo en la Amazonía), las constantes huelgas, la inseguridad ciudadana, etc.

A pesar de las complicadas relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, se logró mantener un margen mínimo de negociación política. Así, el Congreso otorgó su confianza al gobierno, delegándole incluso puntualmente algunas facultades legislativas y votando algunas de sus leyes, sobre todo en materia económica. A cambio, el fujimorismo recibió una serie de puestos directivos en algunas instituciones del Estado, como la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), la Defensoría del Pueblo (institución independiente encargada de proteger los derechos constitucionales), o el Banco Central de Reserva. A cada nominación, el presidente Kuczynski apareció bastante débil ante la oposición, sin duda, porque sus prácticas democráticas no estaban adaptadas para lidiar con el agresivo autoritarismo del fujimorismo. A pesar de las negociaciones, la oposición continuó interpelando ministros. En diciembre del 2016, el ministro de Educación (Jaime Saavedra) fue censurado y tuvo que abandonar sus funciones.

¹ Las iniciales de este partido político corresponden a las de su fundador Pedro Pablo Kuczynski.

Los constantes enfrentamientos entre estos dos poderes llevaron incluso al Cardenal del Perú, Juan Luis Cipriani, a proponer su intermediación. Un encuentro efectivamente tuvo lugar en su domicilio, pero ello no evitó que la guerra continuara, e incluso se intensificara con las revelaciones del escándalo Odebrecht en enero del 2017. Este escándalo tuvo importantes repercusiones en el Perú, pues fue comprometiendo a numerosos líderes políticos, empresarios y altos funcionarios, además de contribuir también al enfriamiento del crecimiento económico, en la medida en que se paralizaron grandes proyectos de infraestructura. Entre los dirigentes políticos, el primer implicado fue el ex presidente Alejandro Toledo (2001-2006), acusado de haber recibido un soborno de 20 millones de dólares de la empresa brasileña Odebrecht por la construcción de la Carretera Interoceánica. Este último, se encuentra actualmente residiendo en Estados Unidos, por lo que enfrenta un proceso de extradición en su contra. Igualmente, las confesiones de Marcelo Odebrecht permitieron conocer el financiamiento ilegal de las campañas electorales de los presidentes Alan García (2006) y Ollanta Humala (2011), o también el de la candidata Keiko Fujimori (2011) y la ex alcaldesa de Lima Susana Villarán (2013). Una investigación preliminar condujo incluso a la encarcelación preventiva de Humala y su esposa Nadine Heredia entre julio del 2017 y abril del 2018.

El presidente Kuczynski se vio también involucrado en este escándalo cuando Marcelo Odebrecht declaró que su empresa lo había contratado como consultor después de su participación en el gobierno Toledo. Bien que él negó estas acusaciones, la prensa se concentró en investigar los negocios del presidente, en el mismo momento en que el fenómeno climático El Niño provocaba importantes estragos en distintas zonas del país entre marzo y abril 2017².

El fujimorismo explotó claramente las dificultades de Kuczynski empujando a la renuncia de su ministro de Transportes y Comunicaciones y vicepresidente, Martín Vizcarra, en mayo del 2017, después de haberlo acusado de firmar un contrato para la construcción del nuevo aeropuerto del Cuzco que perjudicaba al Estado. En junio del mismo año, el ministro de Economía (Alfredo Thorne) se vio obligado a renunciar al verse implicado en una conversación telefónica donde intentaba influenciar al Contralor de la República para que facilitara la construcción de ese mismo aeropuerto.

El fujimorismo atacó después a la nueva ministra de Educación, acusándola de no haber sabido manejar la huelga de maestros que había durado cuatro meses. Esta vez, sin embargo, el presidente decidió la confrontación, al plantear una cuestión de confianza en el parlamento en torno a su política educativa. El voto terminó con la destitución de todo el gabinete Zavala, pero como lo señala la Constitución, el presidente contaba ahora con la posibilidad de disolver el Congreso en caso hubiera una nueva censura.

El cambio de presidente

El presidente Kuczynski designó un nuevo gabinete de ministros dirigido por la parlamentaria y segunda vicepresidenta Mercedes Aráoz, buscando que esta última pudiera mejorar las

² Según las declaraciones del ministro de Defensa Jorge Nieto, el Niño había producido importantes daños materiales y humanos, dejando 101 fallecidos (*Perú 21*, 3 de abril del 2017).

relaciones con el Congreso. De todos modos, el perfil tecnocrático de este segundo gabinete, compuesto nuevamente por buenos técnicos, pero con poco manejo político, no facilitaron las relaciones con el parlamento.

Paralelamente, el gobierno y algunos congresistas (liderados por Kenji Fujimori, hijo de Alberto Fujimori) negociaban discretamente bajo la mesa la posible liberación del antiguo dictador a cambio de respaldo político. Si la clasificación del Perú a la Copa Mundial de Fútbol en Rusia y la visita del Papa Francisco brindaron un corto descanso al presidente, su situación legal continuó degradándose a medida que avanzaban las investigaciones sobre presuntos delitos de corrupción. Después de haber declarado bajo juramento en el Congreso que nunca había trabajado para Odebrecht, Kuczynski tuvo que reconocer públicamente que su empresa había asesorado financieramente al proyecto H2Olmos. Las investigaciones periodísticas mostraron igualmente que su empresa Westfield Capital (así como la empresa Capital One de su socio chileno Gerardo Sepúlveda) habían realizado numerosos trabajos para Odebrecht, lo que implicaba graves conflictos de interés³. La oposición fujimorista en el Congreso aprovechó esta situación para exigir la renuncia inmediata del presidente y de amenazarlo con emprender una destitución por vía parlamentaria si se negaba.

En un primer momento, el presidente Kuczynski pudo contar con el respaldo político de los antifujimoristas. El 22 de diciembre del 2017, los fujimoristas no consiguieron los 87 votos necesarios para destituir al presidente. La izquierda por su parte se abstuvo de votar y sorpresivamente once congresistas de Fuerza Popular, con Kenji Fujimori a la cabeza, votaron contra.

Dos días después, el presidente cometió un nuevo error que le hizo perder sus últimos respaldos políticos. En efecto, indultando a Alberto Fujimori por “razones humanitarias” (en Navidad), Kuczynski provocó una reacción unánime de todos los defensores de los derechos humanos en el país, provocando su inmediata ruptura con el antifujimorismo. Varios ministros decidieron renunciar y la izquierda, empujada por la indignación y las marchas ciudadanas contra el indulto, aprovechó para interponer una nueva moción de censura contra el presidente en el parlamento.

Aislado, Kuczynski continuó agravando su situación al tratar de jalarse más congresistas fujimoristas a la facción liderada por Kenji Fujimori, prometiéndoles jugosos contratos de infraestructura para sus regiones. Obviamente, el fujimorismo aprovechó esta situación para organizar una emboscada política, donde el congresista Moisés Mamani (de Puno), y otros congresistas fujimoristas de provincias, se mostraron “interesados” en aceptar las propuestas del gobierno, para filmar una serie de conversaciones en las que se evidenciaban las condenables prácticas políticas promovidas por el Ejecutivo. De esta manera, el 21 de marzo del 2018, el fujimorismo presentó en conferencia de prensa estas grabaciones, provocando una masiva indignación ciudadana, que obligó al presidente Kuczynski a renunciar ese mismo día.

³ Estos datos fueron revelados por el reporte que la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) que fue entregado a la Comisión Lava Jato del Congreso de la República.

El nuevo estilo del presidente Vizcarra

El vicepresidente Martín Vizcarra ocupaba sus funciones de embajador en Canadá cuando fue llamado para asumir la presidencia. De hecho, Vizcarra fue percibido en un primer momento como un posible colaborador de la caída de Kuczynski, al haberse negado a renunciar a su puesto de primer vicepresidente. Igualmente, sorprendió la designación de César Villanueva (el principal impulsor del segundo pedido de censura) como primer ministro, así como la designación de Salvador Heresi (el primer colaborador cercano a Kuczynski en haber pedido su renuncia) como ministro de justicia. Por lo que, Vizcarra inició su gobierno bajo la hostilidad de sus propios compañeros de partido, mostrándose bastante conciliador con las otras fuerzas políticas.

Sin embargo, las relaciones de Vizcarra y su base parlamentaria se fueron mejorando rápidamente a medida que se degradaban las relaciones con la oposición fujimorista. En las calles, las marchas contra el indulto a Fujimori no pararon. La corrupción también fue denunciada por los manifestantes, comenzando a difundir el slogan “que se vayan todos”, inventado en Argentina en 2001. La huelga de los maestros se intensificó, así como también aparecieron otros motivos de insatisfacción: la masiva llegada de inmigrantes venezolanos y los efectos del enfriamiento económico, que provocaron la renuncia del ministro de economía David Tuesta. Los fujimoristas, por su parte, suspendieron a Kenji Fujimori y a su grupo parlamentario por haber intentado quebrar la unidad de la mayoría parlamentaria.

Durante los dos primeros meses de su mandato, Vizcarra no parecía seguir una estrategia precisa, mostrándose demasiado conciliador con su autoritaria oposición, lo que hizo que bajara su popularidad. En dos meses, su tasa de desaprobación pasó de 19% a 44%⁴.

En julio, un nuevo escándalo de corrupción estalló, esta vez en las altas esferas judiciales. Diversas grabaciones (hechas a un grupo de jueces) fueron difundidas en las que se ponían en evidencia diferentes prácticas ilícitas como la negociación de las penas de cárcel a cambio de dinero o la manipulación de concursos públicos para la designación de jueces corruptos, provocando nuevamente la indignación de la opinión pública en todo el país.

La prensa se ocupó durante semanas de tratar sobre este escándalo de corrupción, a partir de cientos de audios disponibles. Las relaciones existentes entre algunos dirigentes políticos y los más altos funcionarios del Poder Judicial (que intercambiaban respaldo político por impunidad judicial) fueron puestos en evidencia ante la opinión pública. De hecho, el escándalo Lava Juez provocó la destitución de prácticamente todos los implicados en los audios: la renuncia del ministro de Justicia (Salvador Heresi), la salida de todos los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura (ente encargado de nombrar y destituir jueces), la renuncia del presidente del Poder Judicial (Duberlí Rodríguez), la prisión preventiva para una buena parte de los implicados en la organización criminal “Los cuellos blancos del puerto”, etc.

Este escándalo de corrupción fue también devastador para los fujimoristas. La sospechosa actitud del fujimorismo que protegió a ciertos jueces y fiscales, supuestamente implicados en esta red de corrupción (sobre todo al fiscal de la Nación Pedro Chávarry y al juez superior

⁴ Según la encuesta realizada por Pulso Perú para la revista Gestión (el 8 de junio del 2018).

César Hinostroza), provocó un rechazo generalizado de la opinión pública. El presidente Vizcarra cambió de actitud con el fujimorismo, intentando conectar con el descontento popular, gracias a su estilo dinámico, firme y cercano a la población, por lo que tomó la lucha contra la corrupción como bandera política, buscando fortalecer políticamente al Ejecutivo. En un discurso pronunciado a la ocasión de “fiestas patrias”, el presidente sorprendió anunciando que emprendería una profunda reforma del Poder Judicial. Asimismo, propuso cuatro iniciativas de reforma política que debían ser aprobadas por el Congreso, para luego ser aprobadas vía referéndum. Bien recibidas por la población, estas iniciativas hicieron aumentar progresivamente la aprobación del presidente en los próximos meses de 39% a 61%⁵. A partir de este momento, Vizcarra continuó presionando al parlamento para que aprobara sus proyectos: reforma del poder judicial, financiamiento de partidos políticos, regreso a la bicameralidad y prohibición de la reelección inmediata de los congresistas.

Dos meses más tarde, animado por el respaldo popular, el presidente decidió de interponer una cuestión de confianza al parlamento en torno a la aprobación de sus cuatro reformas. El 17 de septiembre, el Congreso, amenazado por su posible cierre, decidió aceptar las reformas. Igualmente, la presión sobre el fujimorismo continuó en octubre, cuando un juez anuló el indulto del ex presidente Alberto Fujimori y ordenó su regreso a prisión.

En las elecciones municipales y regionales del 7 de octubre 2018, los fujimoristas cosecharon los primeros resultados de su impopular estrategia de obstrucción. Su candidato por la municipalidad de Lima apenas alcanzó el 2% de votos y Fuerza Popular ganó apenas dieciséis autoridades municipales sobre un total de 1800 en todo el país⁶. Tres semanas más tarde, Keiko Fujimori fue detenida preventivamente por treinta y seis meses dentro del marco de una investigación sobre el financiamiento ilícito de su campaña por Odebrecht.

En definitiva, nadie sale ganando de la continua crispación política que ha experimentado el Perú entre 2017-2018. Sin embargo, esta última ha contribuido a socavar la democracia peruana, que tiene una de las tasas más bajas de aprobación ciudadana en América Latina⁷. Las autoridades políticas han demostrado una gran inmadurez política, preocupándose principalmente por la defensa de sus propios intereses, antes que buscando resolver los graves problemas que enfrentan los electores peruanos. Por esta razón, es necesario que este complicado aprendizaje democrático permita a las diferentes fuerzas políticas llegar a un cierto nivel de concertación, que brinde una mayor gobernabilidad al Perú (durante los dos años y medio que restan del gobierno Vizcarra).

⁵ Según la encuesta de Ipsos Perú del 12 de octubre del 2018, la popularidad de Vizcarra subió de 35% en junio, a 46% en agosto, llegando a 61% en octubre.

⁶ Según los datos de ONPE.

⁷ Véase los estudios de los últimos años del proyecto LAPOP de la Universidad Vanderbilt (EEUU).

Segunda parte

América latina frente a la historia

La Organización de Estados Americanos (1948-2018): crisis organizacional o fragmentación del multilateralismo regional?

Damien Larrouqué et Kevin Parthenay

La Organización de Estados Americanos (OEA) fue creada en 1948 en ocasión de la novena Conferencia Internacional de Estados Americanos celebrada en Bogotá con la participación de una veintena de países para institucionalizar un sistema interamericano de cooperación. Su fundación vino a concretizar varias iniciativas de cooperación continental que se siguieron desde la Unión Internacional de las Repúblicas Americanas de 1890. Asimismo, la OEA fue creada en un contexto de proliferación de escenarios multilaterales regionales de donde también emergieron el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). La OEA se inscribe también dentro de la intensificación del multilateralismo latinoamericano, el cual es comúnmente calificado como “hemisferismo” y descansa sobre valores y una agenda común¹.

La OEA, que inicialmente era solo una conferencia interamericana, se dotó rápidamente de una estructura compleja compuesta de una asamblea general, de una reunión de consulta de ministros de relaciones exteriores, de un consejo (que luego pasaría a ser consejo permanente), de un secretariado general y finalmente de un consejo económico y social interamericano. La OEA aspira a constituir una palestra multilateral para el continente americano al incluir el conjunto de miembros del hemisferio (con la excepción de Cuba, suspendida desde 1962).

Como lo revela el artículo primero de la Carta de 1948, los Estados firmantes tenían por vocación la de garantizar “un orden de paz y de justicia, mantener su solidaridad, reforzar su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia” bajo el auspicio de Naciones Unidas. En el preámbulo de esta misma carta, la OEA sitúa la democracia representativa como condición “para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región”. El artículo 108 prevé, además, la creación de una entidad llamada Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) con la misión principal de “promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y de servir como órgano consultivo de la Organización en esta materia”.

A priori, el balance de la OEA en lo que respecta al mantenimiento de la democracia y a la defensa de los derechos humanos es modesto. A pesar de la suspensión de Cuba en 1962, la organización ha sido más bien impotente frente a la extensión de los regímenes autoritarios que se desarrollaron durante los años 1960-1970. Apareciendo como la expresión institucional de un “panamericanismo” dominado por los Estados Unidos, la OEA ha sido objeto de numerosas críticas por parte de ciertos gobiernos (recientemente Venezuela, Bolivia, Ecuador e incluso Nicaragua). Durante la guerra fría, la OEA se presentó como el brazo diplomático del anticomunismo en manos de Estados Unidos. Todavía en la actualidad, las rivalidades entre su secretario general, el uruguayo Luis Almagro, y el presidente de Venezuela, Nicolás Maduro (apoyado por los miembros de la Alianza Bolivariana) reflejan una tensión cristalizada

¹ R. L. Rosenberg, “The OAS and the Summit of the Americas: Coexistence, or Integration of Forces for Multilateralism?”, *Latin American Politics and Society*, Vol. 43, n° 1, 2001, p. 82.

alrededor de la presunta dominación norteamericana sobre una organización que financian hasta el 60%².

No fue hasta la década de 1990 que la acción por la democracia se fortaleció dentro del sistema interamericano con la renovación de su compromiso en la materia (junio de 1991) y el voto de una resolución (1080) que estableció mecanismos institucionales para proteger y promover los ideales democráticos. Es por ejemplo el caso de la reunión de urgencia del comité permanente en caso de crisis. En cuanto al protocolo de Washington de 1997, éste permite la suspensión de un país miembro en el que el gobierno legítimamente elegido ha sido destituido por un golpe de Estado, con la condición de reunir dos tercios de los votos de los Estados miembros del Consejo Permanente. Esta nueva disposición fue consolidada por el artículo 21 de la carta democrática interamericana adoptada en Lima el 11 de septiembre de 2001, en presencia de Colin Powell, secretario de Estado de Georges W. Bush. Basándose en el citado artículo 21 y precisamente con motivo de una “interrupción inconstitucional del orden democrático”, Honduras fue suspendida en julio de 2009 y el secretario de Estado del presidente Trump, Mike Pompeo, intentó hacer lo mismo con Venezuela en junio de 2018.

A pesar de las relaciones de poder diplomáticas que obstaculizan su acción, la OEA se ha posicionado con fuerza en lo que respecta a la defensa de la democracia y la protección de los derechos fundamentales en todo el continente. En ocasión de su sexagésimo aniversario, elaboramos un balance de la organización sobre dos de los principales mecanismos que le han permitido adquirir gran reconocimiento internacional, principalmente ante las instancias europeas: las misiones de observación electoral en favor de la democracia, y la CIDH, en favor de la protección de los derechos humanos.

Un despliegue continental para las Misiones de Observación Electoral (MOE)

La OEA realiza misiones de observación electoral desde 1962. Desde este año, se han organizado un total de 246 misiones en 27 de los 34 países miembros desplegando más de 10 000 observadores internacionales³. Estas misiones constituyen un mecanismo de “cooperación técnica electoral para los países miembros, basado en un trabajo de mejoramiento continuo y en la consolidación de procedimientos y prácticas en la materia”⁴.

Se distinguen tradicionalmente tres períodos del MOE/OEA. Una primera generación, entre 1962 y principios de los años 1990, caracterizada por una dimensión simbólica y una presencia limitada en los Estados miembros. La segunda generación nace en el transcurso de la MOE organizada en Nicaragua durante las elecciones de 1990. En esta elección, la observación electoral acompaña “un proceso íntimamente ligado a las transformaciones políticas y culturales en los países de la región”⁵. A partir de 2001, una tercera generación

² B. Le Chaffotec, “La politique régionale des Etats-Unis depuis la fin de la guerre froide. Une nouvelle Frontier pour l’hémisphère occidental ?”, *Histoire, Economie & Société*, Vol. 33, n° 1, 2014, p. 108.

³ DECO/OEA, www.oas.org/es/sap/deco/ACERCA.ASP, consultado el 27/11/2018.

⁴ *Idem*

⁵ SG/OEA, Un manual para las misiones de observación electoral de la OEA, Washington DC., 2006, p.5.

de MOE se desarrolla en forma de una Carta Democrática Interamericana (CDI). En el Capítulo V de la CDI, las MOE constituyen para los Estados miembros un “instrumento de consolidación de la democracia”. Esta tercera generación se caracteriza por la elaboración de una metodología sistematizada con una tentativa de homogenización de las prácticas de observaciones (utilización de formularios estándares, formaciones para la observación, elaboración de un manual de misión, etc.). A partir de entonces, las misiones son dotadas de una estructura organizacional con un jefe de misión (tradicionalmente un exjefe de Estado o ministro de relaciones exteriores), de coordinadores regionales (a largo plazo), de expertos temáticos y de observadores de campo (a corto plazo). A través de un trabajo de campo denso y articulado en torno a una concepción específica de “la elección democrática” (inclusiva, correcta, competitiva), cada misión produce una vez finalizada la elección, un informe oficial aprobado por los servicios de la secretaría general de la OEA. Este informe formula recomendaciones, no vinculantes en esencia, destinadas a mejorar el desarrollo del proceso electoral.

Aunque dirigido a mejorar los procedimientos electorales, las MOE/OEA son objeto de críticas en cuanto a su capacidad de consolidar o de fortalecer de manera eficaz las democracias de los Estados de la región. En efecto, los reportes finales de observación de la OEA buscan ser los más “diplomáticamente correctos” posible: se les puede reprochar así la falta de instrucciones en materia de reforma electoral o sus intervenciones limitadas en los fraudes y violaciones de las normas democráticas, como ha sido el caso de Honduras durante las elecciones en noviembre de 2017. Además, cabe señalar que son los Estados los que solicitan el despliegue de una MOE. Éstos pueden rechazar someterse a una observación electoral en su país. Este ha sido históricamente el caso de Chile, que siempre ha rechazado la presencia de misiones en su territorio y más recientes, los de Venezuela y Nicaragua con motivo de las crispaciones políticas con la organización.

CIDH, pieza clave del sistema interamericano de defensa de los derechos humanos

Creada en 1959 con el fin de cumplir la promesa formulada en la Carta de la OEA (artículo n°108), la CIDH inició sus observaciones *in loco* solo dos años después, encargando a sus comisarios República Dominicana, país que entonces negociaba una transición democrática incierta y en el que realizó tres de sus primeras cuatro visitas al terreno. Desde entonces, la Comisión ha realizado casi un centenar de observaciones, las más emblemáticas siguen siendo la de 1979 en Argentina, donde se reveló ante el mundo los crímenes perpetrados por la junta militar, y la de 2015 en México, dónde se investigó especialmente la desaparición de los 43 estudiantes de Ayotzinapa. En el plano jurídico, su función se intensificó a partir de 1965, cuando se le permitió recibir denuncias individuales o colectivas por violaciones de derechos humanos. En 1969, estos derechos fundamentales fueron consagrados a nivel regional mediante la famosa convención americana sobre derechos humanos, más conocida como Pacto de San José. Este tratado internacional es de suma importancia ya que establece el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos (SIDH) que entró en vigor en 1978 luego de la ratificación en este caso, del undécimo estado miembro de la OEA, Granada. A la CIDH existente se le agrega una nueva institución, la corte interamericana

con sede en Costa Rica. Como órgano judicial autónomo ésta puede, una vez sometido un asunto por la CIDH, entrañar la responsabilidad internacional de los veinticinco Estados signatarios y condenarlos (Estados Unidos, Canadá y varios pequeños estados del Caribe entre ellos Bahamas no han ratificado el tratado). También puede formular recomendaciones legales, si así lo solicita un estado miembro de la OEA.

El SIDH se basa en el principio *pro homine*, es decir, muy favorable a los derechos humanos. Concretamente, es probable que la Comisión IDH acepte cualquier petición formulada por un ciudadano o grupo asociativo que afirme ser víctima de una violación de sus derechos fundamentales, sobre la base de tres criterios principales: 1) reconocimiento de un perjuicio grave a la luz de uno de los 82 artículos de la convención americana (interpretación jurídica muy amplia), 2) responsabilidad efectiva o moral de la institución pública (por acción u omisión) y 3) agotamiento de los procedimientos legales nacionales - para las víctimas, la CIDH es el último recurso de apelación. Si una petición se considera admisible, la CIDH llevará a cabo una investigación y hará recomendaciones (por ejemplo, solicitar la modificación de una disposición legal contraria a la convención americana) y finalmente, convocar a los representantes del Estado para procurar obtener un acuerdo amistoso con la o las víctimas (por ejemplo, indemnizaciones financieras o simbólicas). En el caso contrario, el expediente puede ser enviado ante la corte interamericana. Alrededor de 20 000 peticiones han sido registradas hasta la actualidad.

Sin embargo, la CIDH no solo investiga casos para la corte de San José, sino que también puede exigir, en cualquier momento y como medida de precaución, la suspensión por ejemplo de la construcción de una represa que pondría en peligro la supervivencia de una población indígena, o también que sea puesto bajo protección policial a un testigo o un periodista en un asunto sensible. Por último y, sobre todo, la CIDH es la principal vigía de los derechos humanos del continente americano. Cada año publica numerosos volúmenes de reportes temáticos consagrados a la libertad de expresión, a la discriminación sexual o también a la situación carcelaria en los que se registran escrupulosamente todas las violaciones de los derechos fundamentales que se le informan en los distintos países de la región.

No obstante, en los últimos años la CIDH ha estado repetidamente en el ojo del huracán. En 2012, algunos países de la región como Ecuador, Venezuela y Nicaragua se enfrentaron firmemente a las recriminaciones concernientes a la cuestión de la libertad de expresión. Lograron unir a su frente otros países hasta el momento presentados como los “buenos estudiantes” del sistema, entre los que se incluyen Brasil, bastante molesto por la orden de suspender momentáneamente las principales obras de infraestructura hidroeléctrica en la Amazonía. Este conflicto acentuó los problemas presupuestarios y el déficit de financiación crónico de la institución, al punto de llevarla a una situación crítica en mayo de 2016⁶. Con un presupuesto representando apenas el 6 % del de la OEA, la Comisión no se encontraba en condiciones de cumplir sus funciones. En la actualidad, la situación financiera de la institución continúa siendo precaria, sobre todo porque su principal contribuyente siempre

⁶ Cf. Comunicado de prensa de la CIDH del 23 de mayo de 2016 titulado: “Grave crisis financiera de la CIDH lleva a suspensión de audiencias e inminente pérdida de casi la mitad de su personal” (www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2016/069.asp).

ha sido Estados Unidos, país que no ha ratificado el pacto de San José y que además está liderado hoy por un presidente que no se presta a este tipo de compromisos.

Conclusión: un foro interamericano útil, pero dividido y con competencia

La OEA, por mucho tiempo reconocida por su sumisión a los Estados Unidos, se considera como el principal foro diplomático del continente americano. Su legitimidad internacional se consolidó gracias al fin de la guerra fría. Aunque ahora está promoviendo estándares democráticos y derechos humanos en todo el continente, la institución sigue siendo frágil debido a las reglas de funcionamiento multilaterales que otorgan un poder de veto a coaliciones minoritarias de Estados. De Venezuela a Nicaragua, pasando por Haití, las crisis políticas recientes que conmocionan el escenario regional dan cuenta de las divisiones que atraviesa la organización y ponen en duda su eficacia e incluso su credibilidad. Dado que no tiene mecanismos de presión vinculantes a su disposición, la OEA no está en posición de proporcionar soluciones diplomáticas más allá de la publicación de comunicados de prensa irreverentes o meras declaraciones de intención. Además, la institución con sede en Washington está sujeta con regularidad a la competencia con otras organizaciones regionales. Es principalmente el caso de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), creada en febrero de 2010 con el objetivo de reintegrar a Cuba y de constituir un espacio multilateral latinoamericano apartando a Estados Unidos y Canadá. Sin embargo, esta organización regional sigue inerte debido a la polarización de los Estados del continente.

En resumen, la OEA ha hecho posible el diálogo constante entre los Estados del continente. Desde su creación, ha llamado la atención de la comunidad latinoamericana sobre problemáticas específicas ligadas a los derechos fundamentales y ha intentado obrar por la consolidación de la democracia, reforzando principalmente su pilar electoral. En la actualidad, la constatación general que estamos llamados a hacer sobre la OEA es menos la de un debilitamiento de su legitimidad político-diplomática, sino la de una tendencia a la fragmentación del multilateralismo latinoamericano⁷ y un agotamiento de la aspiración política panamericana, dinámicas frente a las cuales la OEA ve su función constantemente cuestionada.

Traducción: Lianne Guerra

⁷ K. Parthenay, "La crise au Venezuela et la fragmentation du multilatéralisme latino-américain", *Note de recherche IRSEM*, n° 50, 2018.

1968: la generación rebelde

David Díaz Arias

La madrugada del 2 de octubre del 2018, en el campus de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), se iluminó un edificio con luces fuertes en rosa con el lema: *68 nunca más*. De esa forma, los universitarios mexicanos recordaron cómo en 1968 fueron vilmente asesinados decenas de jóvenes estudiantes por parte del ejército mexicano. Esos muchachos, rebeldes en términos políticos y culturales desde la perspectiva de sus padres, eran parte de una gran ola de rebeldía que atravesó el sistema mundo durante aquel año y desestabilizó las bases de la política y la sociedad tal y como se concebían¹. A 50 años de su aparición y actividad intensa y sus deseos por transformar el mundo en que vivían, vale la pena revisar los principales eventos que ellos motivaron, la identidad que produjeron y la forma en que impactaron, en otros frentes, el destino de América Latina.

Jóvenes rebeldes

En 1968, la mecha juvenil prendió fuego desde México hasta la Patagonia en América Latina. Jeffrey L. Gould ha hecho una reconstrucción de algunos de los eventos más importantes desarrollados por los jóvenes latinoamericanos en 1968², que vale la pena utilizar aquí para resumir esos hechos. El caso más recordado es el de México, donde los jóvenes se movilizaron en protestas entre el 22 de julio y el 2 de octubre de 1968. El ciclo de sus movilizaciones inició como una intervención de los “granaderos” (policías antimotines) en una riña escolar, pero pronto se convirtió en una huelga de estudiantes que elevó los ánimos e hizo que se extendiera la protesta por días. Diversas marchas integradas por cientos de miles de jóvenes se desarrollaron y no fueron pocos los enfrentamientos con la policía. A tal grado llegó el enfrentamiento, que entre el 18 Setiembre y el 1 de octubre parte del ejército invadió el campus de la UNAM, hiriendo su autonomía. El evento más terrible sucedió el 2 de octubre de 1968, cuando, a raíz de una reunión en la Plaza de las Tres Culturas en Tlatelolco, el ejército mexicano llevó adelante una masacre de estudiantes cuyo número nunca fue informado por las autoridades³.

En Suramérica la problemática fue similar. En Brasil, en donde un golpe de Estado llevó al poder a una dictadura militar desde 1964, ya en marzo de 1968 un grupo de estudiantes protestaron en Río de Janeiro por las malas condiciones en una cafetería universitaria. En ese contexto, el ejército brasileño asesinó a Edson Luis, un jovencito cuyo nombre sería recordado por sus contemporáneos. A raíz del funeral de Luis, comenzaron una serie de levantamientos de jóvenes que se extendieron a 15 ciudades del país. El 1 de mayo de 1968

¹ I. Wallerstein, “1968: The Great Rehearsal”, en T. Boswell (dir.), *Revolution in the World System*, New York, Greenwood Press, 1989, pp. 19-20.

² J. L. Gould, “Solidarity under Siege: the Latin American Left, 1968,” *American Historical Review*, Vol. 114, n° 2, 2009, pp. 348-375.

³ Se puede ampliar sobre el caso mexicano revisando: E. Carey, *Plaza of Sacrifices: Gender, Power, and Terror in 1968 Mexico*, New Mexico, The University of New Mexico Press, 2005.

se produjo una gran manifestación de muchachos en Sao Paulo; mes y medio después, el 23 de junio, se desarrolló en Río de Janeiro una lucha campal entre estudiantes, obreros y el ejército. Tres días después, cien mil jóvenes marcharon por la ciudad protestando. Como en el caso mexicano, el ejército brasileño invadió el campus de la Universidad de Brasilia el 29 de agosto de 1968. En diciembre de ese año, la dictadura emitió el Ato Institucional No. 5 por medio del cual se prohibieron las manifestaciones⁴.

El otro importante movimiento juvenil latinoamericano de aquel tumultuoso 1968 se produjo en Uruguay. Allí, comenzando mayo se produjo una fuerte represión a manifestaciones de estudiantes. Durante la primera semana de junio se llevó adelante una huelga de estudiantes y profesores en Montevideo. En ese mes, los enfrentamientos entre la policía y los jóvenes fueron constantes y ya el 13 de junio el presidente Jorge Pacheco anunció medidas de seguridad especial contra la “subversión” estudiantil. El 8 de agosto la policía ocupó el campus de la Universidad de la República y asesinó al estudiante Líber Arce, quien se convirtió en un mártir de la protesta juvenil. El 21 de setiembre, otros dos estudiantes fueron asesinados y del 22 de setiembre al 15 de octubre la policía cerró la universidad y las escuelas de secundaria para contener a los jóvenes y su movimiento⁵.

En Argentina, aunque un poco anterior a la rebelión juvenil de 1968, en 1966 un golpe de Estado llevó a que el nuevo régimen interviniera las universidades. En la histórica ciudad de Córdoba, los estudiantes levantaron la bandera de la rebelión juvenil y los militares reaccionaron matando al estudiante Santiago Pampillón, otro de los múltiples mártires del 68 latinoamericano. A fines de junio de 1968 se produjo lo que sería el primer paro nacional apoyado por estudiantes. Luego, en abril de 1969 se produjo la privatización de un comedor estudiantil en Corrientes que hizo que iniciara una protesta estudiantil. El 15 de mayo de 1969, los militares asesinaron a otro estudiante, Juan José Cabral y la represión llevó a la muerte de otros estudiantes en Rosario. A fines de mayo de ese año, las ciudades de Rosario y Córdoba fueron tomadas por los estudiantes, lo cual llevó al conocido levantamiento llamado *El Cordobazo*⁶.

Juventud y cambio

¿De dónde había salido esta marejada de jóvenes rebeldes y cuáles eran sus motivaciones? En una conocida entrevista, Pierre Bourdieu dio en el clavo al identificar los cambios necesarios en Occidente para el surgimiento de una categoría, si se quiere moderna, de la juventud. Bourdieu apuntó:

⁴ Para más datos sobre el 68 brasileño ver: M. Ribeiro do Valle, *1968, o diálogo e a violência: movimento estudantil e ditadura militar no Brasil*. Editora da Unicamp, 1999.

⁵ Para un gran trabajo de la revuelta estudiantil en Uruguay, ver: Vania Markarian, *El 68 uruguayo: el movimiento estudiantil entre molotovs y música beat*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, 2012.

⁶ Para más sobre estos jóvenes ver: S. Pujol, “Rebeldes y modernos. Una cultura de los jóvenes” en D. James (dir.), *Daniel, Violencia, proscripción y autoritarismo (1955-1976)*, Buenos Aires: Sudamericana, 2003, pp. 283-327.

“Un des facteurs de ce brouillage des oppositions entre les différentes jeunesses de classe, est le fait que les différentes classes sociales ont accédé de façon proportionnellement plus importante à l'enseignement secondaire et que, du même coup, une partie des jeunes (biologiquement) qui jusqu'à n'avait pas accès à l'adolescence, a découvert ce statut temporaire, 'mi-enfant mi-adulte', 'ni enfant, ni adulte'. Je crois que c'est un fait social très important”⁷.

En efecto, la aparición de una categoría moderna de la juventud moderna está directamente relacionada con la extensión y popularización de la enseñanza secundaria y universitaria. Eric J. Hobsbawm brindó algunos datos sobre ese fenómeno que está vinculado con la aceleración del crecimiento industrial y la clara aparición de una sociedad de consumo después de la Segunda Guerra Mundial, así como con la decadencia del campesinado y el auge de profesiones para las que se necesitaban estudios secundarios y superiores. De acuerdo con Hobsbawm, antes de la Segunda Guerra Mundial, Alemania, Francia y Gran Bretaña con un total de 150 millones de habitantes, apenas tenían 150,000 estudiantes universitarios, mientras que ya a finales de la década de 1980, los estudiantes eran millones en Francia, República Federal Alemana, Italia, España, la URSS, Brasil, India, México y Estados Unidos. Uno de los efectos, quizás inesperados, de esta asistencia a la Universidad fue el poder político y social que, hacia la década de 1960, los estudiantes ya podían mostrar⁸.

Otro de los factores de definición de esta nueva identidad juvenil se produjo gracias al desarrollo de la sociedad de masas y de consumo (la extensión de la radio, pero especialmente de la televisión y de la capacidad de compra) que impulsó una nueva “industria cultural” dirigida hacia los jóvenes. Así, aparecieron como moda *rock stars*, los jeans, la posibilidad de vestir sin camisa, la capacidad de utilizar diversas insignias en el cuerpo, joyería, etc. Esas prendas, que contrastaban tajantemente a los jóvenes de finales de la década de 1960 con el aspecto de sus padres y abuelos, se convirtieron en la apariencia cotidiana de la juventud en Occidente.

El rock and roll apareció como medio de protesta social y cultural y como movilizador de las masas de jóvenes en Estados Unidos y Europa, pero también en América Latina⁹. De esa forma, en México debutaron Enrique Guzmán, César Costa y otros; en Argentina se desarrolló el rock nacional con Los Gatos, Almendra y Manal, y músicos como Litto Nebbia, Luis Alberto Spinetta y Charly García. En Perú apareció la banda Black Sugar. En todos esos países, esos jóvenes roqueros irrumpieron en los escenarios culturales nacionales y con su música estridente cambiaron no solo la fisonomía musical de sus países, sino que emprendieron una verdadera revolución cultural entre los más jóvenes. Algo parecido, pero más politizado, fue lo que ocurrió con el efecto de la nueva canción latinoamericana entre los estudiantes universitarios. Esa canción protesta, llamada nueva trova en Cuba, nova cançó en Cataluña, canto livre en Portugal y Tropicália en Brasil, estaba llena de líricas politizadas que narraban la lucha contra la injusticia, el colonialismo y el imperialismo.

⁷ P. Bourdieu, *Questions de sociologie*, Paris, Editions de Minuit, 1984, pp. 143-154.

⁸ E. J. Hobsbawm, *The Age of Extremes: A History of the World, 1914-1991*, New York, Vintage Books, 1996, pp. 287-343.

⁹ D. P. Hernández, H. Fernández y E. Zolov, *Rockin' Las Americas: The Global Politics of Rock in Latin/o America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2004.

En ese marco, la evolución cubana impulsó la imagen de jóvenes revolucionarios que podían gobernar una isla, echando abajo a un dictador. El Che Guevara, quien fue asesinado en Bolivia en 1967 luego de tratar de producir allí un levantamiento campesino, se convirtió a partir de entonces en un hito, un ícono y también un mito de la juventud rebelde a nivel mundial¹⁰. Por supuesto, el contexto de Guerra Fría influía fuertemente en la percepción que se tenía de esos jóvenes que, en la mayoría de casos, no aspiraban a repetir el modelo organizacional de los viejos partidos comunistas latinoamericanos, sino que buscaban una ruta directa hacia la revolución social. En ese sentido era que esos muchachos hablaban de fundar una nueva izquierda.

De acuerdo con lo apuntado por Gould, entre esos jóvenes rebeldes en América Latina en 1968 surgió un ethos de igualdad que atravesaba identidades generacionales y de clase y que se expresaba en una consciencia democrática radical. Esos muchachos emprendieron la realización de asambleas estudiantiles para leer y discutir sobre sus países, lo cual los llevó a un despertar político y social en un contexto que, en muchos sentidos, los inspiraba a llevar adelante transformaciones profundas. En términos de revolución, pero también en términos generacionales, esos jóvenes vivieron el 68 latinoamericano como una fiesta que pretendía romper con la cotidianidad, cuestionar los roles de género, rechazar la política de sus países y, con eso, avanzar en la fundación de esa nueva izquierda¹¹.

Por supuesto, ese marco contextual de Guerra Fría determinó también la embestida contra los jóvenes. Por eso, la reacción de los gobiernos fue de una represión violenta contra los estudiantes, acción que fue respondida por los muchachos con violencia también y que hizo que se creara un ambiente propicio para el ascenso del autoritarismo en una buena parte de los países latinoamericanos. Así, hacia finales de 1968, los estados habían aplastado los movimientos de estudiantes en todas partes. Pero el tiempo de la represión anti-jóvenes apenas comenzaba.

Juventud y guerrilla

Entre los movimientos guerrilleros que fueron impulsados por la Revolución cubana y luego alentados por el 68 latinoamericano se encontraban: Colombia (1964-2017), Brasil (1968-1970), Uruguay (1965-1973), Argentina (1972-1979), Nicaragua (1977-1979) y El Salvador (década de 1980). Los jóvenes rebeldes latinoamericanos que se enfrentaron con los gobiernos dictatoriales se convirtieron en un puente entre las tradiciones de rebelión del siglo XIX y la renovación de las izquierdas de 1968. Esos muchachos supieron fundir la imagen de quilombos coloniales, rebeliones indígenas, la de los libertadores de la independencia y la de intelectuales arielistas, con el reclamo antiimperialista y la tradición mundial revolucionaria socialista.

De todos estos movimientos revolucionarios se pueden señalar algunas características. Primero, la revolución de la guerrilla en América Latina fue llevada adelante principalmente

¹⁰ E. J. Hobsbawm, *The Age of Extremes*, op. cit., p. 443 ; J. L. Gould, "Solidarity under Siege", art. cit., p. 352.

¹¹ J. L. Gould, "Solidarity under Siege", art. cit.

por jóvenes educados y crecidos en zonas urbanas (con algunas excepciones en América Central). En segundo lugar, la guerrilla se realizó pensando que la revolución era la única forma de cambiar las estructuras sociales de América Latina. En tercer lugar, la división fue muy común en las filas guerrilleras y en pocos casos lograron que campesinos se integraran a esos movimientos organizados por jóvenes. Finalmente, esos movimientos revolucionarios enfrentaron una fuerte reacción de parte de los gobiernos y las estructuras militares latinoamericanas. Para mediados de la década de 1980 las revoluciones en América Latina estaban ya casi en retirada. Los jóvenes que se habían jugado su vida en el proceso veían cómo llegaba una nueva etapa de transición que fue inaugurada por la caída del Muro de Berlín (1989).

Al caer el socialismo realmente existente entre 1990 y 1991, parecía que se acababa el ciclo revolucionario latinoamericano. Pero a finales del siglo XX América Latina vio un renacimiento de movimientos sociales y gobiernos de izquierda que cuestionaron nuevamente las estructuras políticas de la región. Es importante indicar que ese nuevo movimiento fue encabezado en algunos casos por líderes que fueron jóvenes en 1968: Hugo Chávez en Venezuela (14 años en 1968), Luiz Inácio “Lula” Da Silva en Brasil (23 años en 1968), Néstor Kirchner en Argentina (18 años en 1968), Fernando Lugo en Paraguay (17 años en 1968) y José Mujica (33 años en 1968) en Uruguay. Recientemente, en México fue electo Manuel López Obrador quien también era un muchacho en 1968 (tenía 15 años en aquel momento). Aunque no tenemos claro cómo 1968 afectó a esos líderes, no se puede negar que pertenecieron a esa generación que quiso cambiar el mundo. Al tomar el poder a finales del siglo XX y principios del siglo XXI, esos líderes encabezaron movimientos contra el Neoliberalismo y sus herencias en América Latina y trataron de construir un nuevo proyecto político que, otra vez, tuvo sus límites y no logró la transformación social y económica que se propuso.

Epílogo

¿Cuál fue el legado inmediato de 1968 en América Latina? Lo más claro es que al tomar las calles y reclamar su voz, esos jóvenes confrontaron los poderes autoritarios de sus países y promovieron, aunque levemente, escenarios de esperanza con respecto a la consecución de la democracia en el continente. Asimismo, esos muchachos adelantaron críticas fuertes a los partidos comunistas de tradición estalinista y sentaron con ello las bases para una posible renovación de las izquierdas del continente. Sin duda, esos jóvenes también abonaron en la posibilidad de nuevas vías de expresión política y de apropiación de sus propios cuerpos que los llevaría a ser fácilmente identificados en los espacios públicos. Los jóvenes rebeldes del 68 latinoamericano se unieron a la gran voz que hizo temblar las estructuras de Occidente durante unos meses. Ese también fue su legado.

La transición de 1978 en Bolivia

Sebastián Urioste

La sorprendente rapidez con la cual las huelgas de hambre de 1978 aceleraron el fin de la dictadura militar de Hugo Banzer e iniciaron la transición democrática en Bolivia requiere un análisis a la luz del carácter autoritario y precario de su gobierno.

El *Banzerato* (1971-1978)

El primer gobierno de Hugo Banzer¹ inauguró una serie de golpes de estado militares acaecidos a lo largo de la década de 1970 en América Latina para impedir que los movimientos y partidos reformistas de izquierda que podían desafiar al capitalismo llegaran al poder. El carácter excepcionalmente represivo de este gobierno, combinado con sus ambiciones en materia de desarrollo económico, permite catalogarlo entre los “estados terroristas” de la época².

Este nuevo régimen militar fue la respuesta al gobierno progresista, efímero y accidentado del general Juan José Torres (octubre de 1970-agosto de 1971), que había propuesto públicamente la mitad de los ministerios de su gabinete a la organización sindical socialista más grande, la Confederación Obrera Boliviana (COB), al tiempo que abogaba por la intervención del Estado en una economía mixta y la restricción del capital extranjero³. En enero de 1971, un primer intento de golpe de estado encabezado por el coronel Banzer fue frustrado por la convocatoria a una huelga general y la llegada a La Paz de mineros armados. En junio del mismo año, una “Asamblea Popular” se reunió en la Cámara de Diputados. Como “órgano del poder popular” opuesto al “parlamento burgués”, esta asamblea estaba compuesta por representantes de sindicatos y partidos de izquierda que proclamaron pocos días después que se constituía como “dirección y centro unificador del movimiento antiimperialista”, dirigido por el “proletariado” y cuya finalidad era “la liberación y la instauración del socialismo en Bolivia”⁴. Paralelamente, a finales de julio, una “Vanguardia Militar del Pueblo” proclamó la necesidad de crear un “Ejército del Pueblo”, comandado por suboficiales y sargentos en servicio activo⁵. Este llamado fue decisivo para convencer a los militares bolivianos de derrocar a uno de los suyos y para obtener el apoyo de partidos políticos visceralmente enemigos. Así, Hugo Banzer dirigió un nuevo gobierno cívico-militar en nombre de un Frente Popular Nacionalista (FPN) compuesto por el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) de Víctor Paz Estenssoro y la Falange Socialista Boliviana (FSB), dos partidos nacionalistas⁶.

¹ Hugo Banzer Suárez fue elegido Presidente de la República de Bolivia en 1997 por el Parlamento, tras obtener una mayoría de votos (20,9% de los votos emitidos) en las elecciones presidenciales.

² O. Dabène, *L'Amérique latine à l'époque contemporaine*, París, Armand Colin, 2016, pp. 156-158.

³ El gobierno del general Juan José Torres es asociado a menudo con los gobiernos militares descritos como “progresistas” durante este período, como los de Juan Velázquez Alvarado en Perú, el general Guillermo Rodríguez Lara en Ecuador y el general Omar Torrijos Herrera en Panamá.

⁴ J. Dunkerley, *Rebelión en las venas*, La Paz, Plural, 2003, p. 241.

⁵ G. Prado, *Poder y fuerzas armadas (1949-1982)*, La Paz, Los Amigos del libro, 1984, p. 322.

⁶ El MNR dirigió el golpe de Estado del 9 de abril de 1952. Este acontecimiento precipitó la derrota del ejército y la “Revolución Nacional”, cuyas principales características fueron la reforma agraria y la nacionalización de

Muy rápidamente, una serie de decretos estableció un marco legal específico contra los delitos políticos, incluyendo la restauración de la pena de muerte en caso de participación en la guerrilla⁷, así como la detención ilimitada por cualquier violación de “la paz, el orden público y la seguridad del Estado”⁸. Uno de los picos de represión se produjo a finales de 1972, cuando el gobierno devaluó el peso boliviano en un 67% para obtener un préstamo del Fondo Monetario Internacional⁹. Para contrarrestar las protestas que inevitablemente seguirían —no se había producido ninguna devaluación en catorce años— el coronel Banzer instauró el estado de sitio el 22 de noviembre¹⁰. Cuatro meses más tarde, en marzo de 1973, se restableció una ley de seguridad del estado para “consolidar el proceso de desarrollo”¹¹.

Si bien el descontento general fue contenido temporalmente, no fue así dentro de la FPN. En agosto de 1973, un grupo de la FSB intentó, sin éxito, un movimiento subversivo en Santa Cruz. Asimismo, el golpe de estado contra Salvador Allende en Chile en septiembre de ese año había llevado una parte de las fuerzas armadas a seguir la tendencia de los países vecinos hacia dictaduras exclusivamente militares¹². Al final, los desacuerdos sobre las elecciones programadas para 1974 llevaron al MNR y al FSB a abandonar oficialmente el gobierno.

En enero de 1974, el gobierno, políticamente debilitado, decretó la reducción de los subsidios públicos a una serie de productos básicos con el fin de realizar ahorros. Impugnadas por huelgas y marchas de protesta, estas medidas fueron combatidas principalmente en el Valle de Cochabamba por agricultores que no habían recibido ningún bono y a los que se les prohibió aumentar sus precios en los mercados¹³. En señal de protesta, dichos agricultores ocuparon carreteras, lo cual fue asimilado a actividades subversivas y desencadenó un segundo estado de sitio, seguido de un ataque combinado de aviones de combate y vehículos blindados. Conocida como la “Masacre del Valle”, esta operación marcó el fin del “pacto militar-campesino” iniciado por el general Barrientos en 1964¹⁴.

La indignación que provocó llevó al gobierno a entablar conversaciones con el general Augusto Pinochet, presidente no electo de Chile, sobre el tema marítimo¹⁵. En abril de 1974,

las minas de los tres “barones” de Bolivia que, en conjunto, producían una cuarta parte del estaño en el mundo. La principal oposición al MNR de las clases medias se organizó en torno a la FSB. Antes del golpe de 1971, el MNR y la FSB se consideraban enemigos irreductibles. Ver: S. Urioste, “Los orígenes del golpe de Estado en Bolivia”, in *Political Outlook de América Latina, Observatorio Político de América Latina y el Caribe*, Sciences-Po Paris, OPALC-Universidad Externado de Colombia, 2015, pp. 47-48.

⁷ Decreto-Ley N° 9980 del 5 de noviembre de 1971.

⁸ Decreto 10295 del 2 de junio de 1972.

⁹ J. Dunkerley, *Rebelión en las venas*, op. cit., p. 260.

¹⁰ Después del golpe de estado del 21 de agosto, que produjo la muerte de 98 personas tan sólo en Santa Cruz, las organizaciones de derechos humanos estiman que entre octubre de 1971 y diciembre de 1972, 200 personas fueron ejecutadas, 14.750 encarceladas y 19.140 obligadas a exiliarse (ver: J. Dunkerley, op. cit., pp. 246 y 259).

¹¹ G. Prado, *Poder y fuerzas armadas (1949-1982)*, op. cit., p. 350.

¹² *Ibid.*, pp. 358-359.

¹³ J.-P. Lavaud, *L'instabilité politique de l'Amérique latine. Le cas de la Bolivie*, Paris, L'Harmattan/IHEAL, 1991, p. 192.

¹⁴ Después de poner fin a la “Revolución Nacional” con un golpe de Estado en 1964, el general René Barrientos logró aliar a los sindicatos campesinos con su gobierno para contrarrestar las movilizaciones de los mineros y la oposición de las clases medias. Ver: S. Urioste, op. cit. p. 51.

¹⁵ A fines del siglo XIX, Bolivia perdió el acceso al océano Pacífico después de un conflicto con Chile.

un documento del Alto Mando boliviano concluyó que la postergación indefinida de las elecciones de 1975 sería una forma de garantizar una tregua política, asegurando así buenas negociaciones con Chile¹⁶. Las protestas que siguieron a estas declaraciones llevaron al presidente Banzer, que entretanto se había convertido en general, a prorrogar el estado de sitio hasta enero.

En noviembre de 1974, un nuevo movimiento insurreccional de la FSB, esta vez apoyado por el regimiento de élite Manchego, condujo al presidente Banzer a declarar el estado de sitio en todo el territorio boliviano y a dirigir personalmente el contrataque. En el “Estatuto del Gobierno” que siguió a estas operaciones, el gobierno asumió explícitamente por decreto la responsabilidad política, administrativa y gubernamental de las fuerzas armadas hasta 1980 y formuló una serie de medidas para estimular el “desarrollo económico y social” y consolidar la “seguridad interna y externa” del país¹⁷. El capítulo “social” de este decreto establecía que el gobierno podía reclutar a cualquier persona a través del servicio civil obligatorio y someterla a la jurisdicción militar. Los últimos cuatro artículos afinaron su dimensión coercitiva: se prohibió toda “actividad política o de proselitismo” y se sancionaría la dirigencia de “entidades patronales, sindicales, profesionales, empresariales, estudiantiles y universitarias”, así como la de todas las “organizaciones e instituciones públicas o privadas” que se dedicasen a “tareas distintas de las que a ellas corresponden” o a “actividades políticas”.

En junio de 1976, el cuerpo del ex presidente Juan José Torres fue encontrado a cien kilómetros de Buenos Aires, la capital donde había vivido en el exilio desde el golpe de estado de 1971. Su asesinato fue inmediatamente atribuido a Banzer. Las manifestaciones de rechazo y luto se extendieron, sobre todo en el campo minero de Siglo XX, epicentro de la actividad sindical, y desencadenaron un nuevo estado de sitio para erradicar los elementos subversivos que perjudicaban el “plan quinquenal de desarrollo”¹⁸. Seis distritos mineros fueron declarados “zonas militares”, novecientos cincuenta trabajadores fueron despedidos y varios dirigentes fueron exiliados¹⁹.

Un final apresurado

Este preámbulo sobre el *Banzerato* era necesario para entender las circunstancias de las huelgas de hambre de 1978. Así, el agotamiento gradual de la presidencia de Banzer estuvo tan ligado a las diversas oposiciones de la sociedad civil y de los sindicatos, como al desmoronamiento de su coalición de gobierno. Una vez roto el pacto que unía a las fuerzas armadas con los sindicatos campesinos y la alianza con el MNR y la FSB, su margen de maniobra y sus vínculos fuera del ejército se vieron considerablemente reducidos.

A esta observación hay que añadir dos elementos esenciales. En primer lugar, mientras que el régimen militar de Hugo Banzer se asemeja a los poderosos y ambiciosos “Estados

¹⁶ G. Prado, *Poder y fuerzas armadas (1949-1982)*, op. cit., pp. 367-368.

¹⁷ Decreto Supremo n° 11947 del 7 de noviembre de 1974.

¹⁸ Decreto Supremo n° 13641 del 9 de junio de 1976.

¹⁹ J. Dunkerley, *Rebelión en las venas*, op. cit., pp. 285 y 293.

terroristas” de los años setenta, las fuerzas armadas bolivianas no eran monolíticas, y la autoridad del presidente no era incuestionable. Como señala Jean-Pierre Lavaud:

“Cuando el general Hugo Banzer Suárez tomó el poder el 21 de agosto de 1971, el ejército ya estaba en el poder desde el 5 de noviembre de 1964. Los sucesivos golpes de Estado que lo han sacudido han demostrado claramente que estaba dividido: desavenencias organizativas tradicionales, entre armas, generaciones, promociones; ruptura entre los soldados de los cuarteles y los que ocupan cargos de responsabilidad acusados de enriquecimiento ilícito o represión abusiva; disputas ideológicas que oponían los nacionalistas a los liberales, los constitucionalistas a los que defendían el mantenimiento de la fuerza militar a la cabeza del país. La duración del gobierno de Hugo Banzer sugiere que logró al menos una apariencia de unidad dentro de las fuerzas armadas. En realidad, este no era el caso. Las purgas de oficiales rivales de alto rango y los repetidos intentos de golpe de Estado son las señales más visibles de ello”²⁰.

Así, muy pronto, Banzer tuvo que eliminar a muchos competidores de las filas de las fuerzas armadas²¹. Sin embargo, fueron las negociaciones con Chile sobre el tema marítimo las que fortalecieron su oposición interna: las negociaciones con Pinochet fracasaron y la posibilidad misma de un trueque territorial conmovió a muchos oficiales²², a tal punto que Banzer renunció a presentarse a las elecciones.

El segundo aspecto que merece destacarse es la gran dependencia del gobierno de Banzer de los Estados Unidos. Mientras que en 1971 el golpe de estado fue apoyado por el presidente Nixon, la elección de Jimmy Carter en 1977 marcó un punto de inflexión para la dictadura de Banzer. De hecho, al colocar los derechos humanos en el centro de su política exterior, el nuevo presidente norteamericano obligó al presidente boliviano a adelantar las elecciones generales previstas para 1980 por el “Estatuto de Gobierno”. Se decidió que los comicios tendrían lugar en 1978 y que su sucesor designado, el general Juan Pereda Azbun, Ministro del Interior, sería el candidato de las fuerzas armadas.

El anuncio de estas elecciones anticipadas fue una oportunidad para una campaña nacional e internacional en favor de una amplia amnistía para los prisioneros y exiliados con motivo de las fiestas de Navidad de 1977. Pero estas expectativas fueron ampliamente decepcionadas en vista del limitado número de personas que el gobierno aceptó indultar. Es en este contexto que, el 28 de diciembre, cuatro esposas de mineros de Siglo XX cuyos conyugues habían sido encarcelados o despedidos, iniciaron una huelga de hambre, acompañadas de sus hijos. Ellas retransmitieron una serie de demandas que circulaban en ese momento: amnistía general para todos los presos políticos o exiliados, restablecimiento de los empleados despedidos por sus actividades sindicales, autorización de las organizaciones sindicales y abolición de las “zonas militares” en los centros mineros²³. Acogido por la Arquidiócesis de La Paz, este

²⁰ J.-P. Lavaud, *La Dictature empêchée. La grève de la faim des femmes de mineurs, Bolivie 1977*, Paris, CNRS Editions, 1999, p. 47.

²¹ Según Jean-Pierre Lavaud, dicha eliminación fue también llevada a cabo a través los asesinatos de los generales Selich (1973) y Zenteno (1976). Ver: *ibid.*, p. 48.

²² *Ibid.*, pp. 51-52.

²³ Las informaciones contenidas en este párrafo y en el siguiente fueron extraídas del libro de referencia

primer piquete creció cual bola de nieve y movilizó a mil doscientas personas en veintiocho grupos, principalmente instalados en iglesias e integrados por miembros de la Asamblea Permanente de Derechos Humanos de Bolivia (APDHB) y de la Unión de Mujeres de Bolivia.

Muy pronto, una de las primeras huelguistas, Domitila Chungara²⁴ se convirtió en portavoz de un movimiento que, gracias a las redes de movilización preexistentes y a la cobertura radiofónica, obtuvo el apoyo y luego la adhesión de múltiples organizaciones, entre ellas la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia —que convocó a la huelga general— y la Confederación Nacional de Trabajadores Campesinos de Bolivia. Lo mismo ocurrió con personalidades conservadoras que, sin embargo, eran hostiles a la dictadura, como el ex presidente Luis Adolfo Siles Salinas. Un aspecto crucial subrayado por Jean-Pierre Lavaud es que la APDHB, organización perteneciente al ala progresista de la Iglesia Católica, aportó entre diversos otros recursos un “lenguaje común de los derechos humanos” que se convirtió en una “ideología movilizadora y unificadora”²⁵. Este léxico fue incorporado por las manifestaciones callejeras y las huelgas, volcando finalmente al resto de la jerarquía de la Iglesia en el campo de los manifestantes cuando el gobierno expulsó y encarceló a los huelguistas el 16 de enero, hasta el punto de amenazar con la excomunión al presidente. Peor aún, un grupo de generales jubilados, incluidos ex ministros, publicaron un documento en el que pedían expresamente la renuncia del presidente²⁶.

Arrinconado, el general Banzer cedió a todas las demandas de los huelguistas. El 9 de julio de 1978, día de las elecciones, el fraude a favor del candidato militar fue tan extendido y las protestas tan generalizadas que Banzer rompió con Pereda el 19 de julio. Este último tomó el poder, pero fue derrocado en noviembre de 1978 por jóvenes oficiales que convocaron a nuevas elecciones para el 1ro de julio de 1979. Sin embargo, la fragilidad de los sucesivos gobiernos, la polarización entre los distintos partidos políticos, el maximalismo de los sindicatos obreros y la disposición de algunos oficiales y generales del ejército a permanecer en el poder retrasaron hasta 1982 la llegada de un presidente electo que ya no sería más derrocado por las fuerzas armadas.

En definitiva, los cuatro largos y difíciles años de transición democrática que se iniciaron en 1978 fueron el resultado del apresurado final de una presidencia que intentó cambiar la economía del país con la ayuda de un arsenal legal particularmente represivo y exhaustivo, pero que había perdido gradualmente el apoyo interno y externo que tuviera a su disposición durante el golpe de Estado de 1971.

en francés sobre las huelgas de hambre de 1978: J.-P. Lavaud, *La Dictature empêchée. La grève de la faim des femmes de mineurs, Bolivie 1977*, op. cit. Ver : Introducción (pp. 9-10), Capítulo I (pp. 55-56), Capítulo II (pp. 75-80, 83, 97-98), Capítulo III (pp. 137-138), Capítulo IV (pp. 166-167).

²⁴ Domitila Chungara (1937-2012) ya contaba con el reconocimiento de los medios de comunicación gracias a un libro testimonial publicado unos meses antes. Ver: D. B. de Chungara, *Si me permiten hablar-testimonio de Domitila, una mujer de las minas de Bolivia*, México, Siglo XXI, 1978.

²⁵ J.-P. Lavaud, *L'Instabilité politique de l'Amérique latine*, op. cit., pp. 116 y 155.

²⁶ A. L. de la Calle, “Una huelga de hambre cambió los planes de Banzer”, *El País*, 10 de febrero de 1978.

El plebiscito de 1988 y el comienzo del fin de la dictadura militar chilena

Manuel Gárate Chateau

La fecha de 5 de octubre de 1988 ha quedado en la memoria de los chilenos como un hito clave en la recuperación de la democracia y el fin de la dictadura militar¹. Ello más allá de los debates recientes en torno a las características de la transición política y la permanencia de muchas de las estructuras y transformaciones heredadas de la dictadura cívico militar comandada por el general Augusto Pinochet.

Aquel tibio miércoles de primavera, un poco más de 7 millones de personas ejercieron su voto libremente, y por primera vez, después de 16 años. Anteriormente el régimen había llamado a otras dos consultas populares, pero sin registros electorales y en comicios manifiestamente fraudulentos y manipulados. La diferencia radicaba, esta vez, en que la presión nacional e internacional por un retorno a la democracia en Chile se había manifestado tanto en el actuar democrático de diversos embajadores europeos y especialmente de Estados Unidos, como en las importantes decisiones del Tribunal Constitucional recientemente establecido por la Constitución de 1980 (elaborada por el mismo régimen). Este organismo había establecido, contra los deseos de las principales autoridades y de manera inesperada, el funcionamiento de un Servicio Electoral, registros electorales independientes y un Tribunal Calificador de Elecciones autónomo, lo cual permitía entregar garantías mínimas para que los comicios fueran limpios y se respetara el resultado de las urnas. Fue así como en febrero de 1987 se abrió, tras un largo receso, el registro de electores para todos los hombres y mujeres de nacionalidad chilena y mayores de 18 años. Del mismo modo, el mismo Tribunal Constitucional estableció en marzo del mismo año la vigencia de la ley que permitió el funcionamiento legal de los partidos políticos, que habían sido proscritos oficialmente días después del Golpe militar de 1973 y continuamente criticados y censurados por la junta militar y por Pinochet en particular. Esto permitió nada menos que la legalización de la actividad política y la apertura de nuevos espacios de discusión y de difusión de ideas democráticas. Las principales autoridades del régimen estaban confiadas de que aun así, ganarían con facilidad el plebiscito de 1988, apoyándose en las buenas cifras económicas de los dos últimos años dentro de un contexto latinoamericano de crisis y default.

Si bien se habían logrado estas mínimas garantías, la oposición dudaba de participar en el plebiscito por temor a legitimar una Constitución cuyo origen no era democrático, y por las suspicacias razonables que existían en torno a una manipulación de la campaña, de los comicios y de los resultados por parte del gobierno. Ello también influyó en la división de la oposición entre aquellos que estaban por una salida pactada con el régimen, y quienes defendían la tesis de la sublevación popular y el derrocamiento de la dictadura. Aquellos que defendían la salida negociada habían tenido sus primeros encuentros con representantes del régimen desde 1983 y 1984, durante un breve periodo en que Sergio Onofre Jarpa,

¹ M. A. Garretón, *El plebiscito de 1988 y la transición a la democracia*, Santiago du Chili, FLACSO, 1988. Selección de Podcast y entrevistas de T13 sobre la historia del plebiscito. Disponible en: www.tele13radio.cl/ (1988 en 6 episodios clave).

Ministro del Interior de Pinochet, y hombre político de viejo cuño, abrió algunos espacios de negociación con dirigentes opositores, justo en el momento más álgidos de la crisis económica y la protesta social de comienzos de la década. A partir de aquel instante, se comenzó a dibujar la idea (muy minoritaria aún) de aceptar las reglas y la institucionalidad de la Constitución de 1980, y utilizar aquel camino para terminar con la dictadura y sacar a Pinochet del poder. Esta tesis, defendida por un grupo de dirigentes democratacristianos, radicales y algunos socialistas del ala renovada, no se tornó viable sino hasta el año 1986, cuando la estrategia de la sublevación popular (articulada por el PC) mostró sus límites, y el régimen aumentó la represión a la protesta popular, a lo que se agregó el fracaso de atentado a Pinochet en el Cajón del Maipo (septiembre de 1986) y las duras represalias que le siguieron. Fue durante este periodo que la vía negociada comenzó a tornarse viable respecto de la estrategia de la izquierda más radical y del Partido Comunista (PC), que se la jugaban, hasta ese momento, por aumentar la presión de la protesta y buscar la caída del régimen.

El año 1987 se convirtió entonces en un momento crucial, pues el itinerario establecido por los propios militares, según la Constitución de 1980, comenzaba a tomar forma. Según el diseño original, Pinochet debía gobernar los primeros 8 años después de la entrada en vigencia de la nueva Constitución (1981), y posteriormente someterse a un plebiscito de renovación por otros 8 años, lo que era visto como un mero trámite sin mayores sobresaltos. En síntesis, se contemplaba un periodo de 16 años, en cuya segunda parte se llamaba a elecciones abiertas para elegir a un parlamento –muy disminuido de potestades– que acompañaría la labor de Pinochet como Presidente de la República durante el segundo periodo de 8 años. El modelo que defendían era el de una *“Democracia Protegida”*, caracterizada por un control férreo del poder, una gran limitación del pluralismo político y la proscripción de cualquier partido con ideología marxista.

Las más altas autoridades de régimen y el propio general daban por descontado la continuidad del gobierno hasta diciembre de 1997, momento en que finalmente se llamaría a elecciones presidenciales supuestamente abiertas y competitivas. Sin embargo, había que pasar el escollo del plebiscito, al cual le dieron poca importancia dada la experiencia anterior del régimen en la manipulación de esta clase de consultas populares. No obstante aquello, el establecimiento de registros electorales y de un tribunal calificador de elecciones independiente, abrió la ventana para que la oposición, y especialmente quienes defendían la estrategia negociadora, propusieran un camino viable para derrotar a Pinochet dentro de su propia institucionalidad. Ello implicaba convencer al resto de los integrantes y partidos de oposición y al mismo tiempo tomar distancia del PC y de sus aliados; con quienes habían compartido las importantes movilizaciones y jornadas de protesta de los años 1983 a 1986. Aun así, la diferencia de medios, recursos y capital era abismante entre el régimen y una oposición que además estaba dividida respecto del camino a seguir. Los riesgos de sumarse a la estrategia negociadora y verse obligados a legitimar un fraude electoral o a aceptar una derrota eran muy altos. De paso, se legitimaba también la institucionalidad de la dictadura, condenando al país a quizás cuantos años más de gobierno autoritario. Dado el historial del régimen en materia electoral, no resultaba para nada descabellado la desconfianza de la oposición democrática respecto de la estrategia negociadora.

Mientras la oposición discutía en torno a las reales posibilidades de recuperar la democracia dentro de las reglas puestas por el régimen, la derecha política y los sectores partidarios del gobierno debían resolver quien debía ser el candidato para el plebiscito del año siguiente. En esta consulta se realizaría una singular pregunta a la población eligiendo entre las opciones SI y NO. El SI significaba aceptar el candidato propuesto por la Junta Militar para desempeñarse como Presidente de la República hasta el 11 de marzo de 1997, mientras que la opción NO implicaba que se debía llamar a elecciones para el año siguiente (diciembre de 1989) y Augusto Pinochet debía dejar el poder en marzo de 1990, reservándose el derecho de continuar como Comandante en Jefe del Ejército.

Parecía evidente que el propio Pinochet sería el candidato del SI, aunque todavía a fines de 1987 no se había definido esta cuestión y dentro de los partidarios del régimen no había consenso en torno a la conveniencia de que el general fuera candidato. Dentro de los sectores de la derecha no pinochetista, existía la convicción de que la “obra del régimen” (así es como denominaban a la modernización económica) corría menos riesgos si era defendida por un civil con credenciales democráticas, que por el propio Pinochet, cuya imagen interior y sobre todo internacional se encontraba absolutamente marcada por la violencia del Golpe de Estado y la represión posterior. Sin embargo, si bien Pinochet no se manifestó hasta comienzos del año 1988, él y sus más cercanos seguidores se encargaron de dejar en claro que él y sólo él sería el candidato, cerrando la puerta a quienes aspiraban a la candidatura de un civil menos marcado por los eventos de 1973. La cuestión de su candidatura sólo quedó zanjada una vez que la Junta Militar la aprobó recién a fines de agosto de 1988, es decir a menos de dos meses del plebiscito, aunque todos sabían que aquello era un mero trámite, pues Pinochet ya actuaba como candidato desde el año anterior².

La oposición democrática, más allá de las fundadas suspicacias, había decidido participar del plebiscito e inscribirse en los registros electorales, anuncio que fue hecho recién en febrero de 1988, dando nacimiento a la coalición denominada “Concertación de Partidos por el NO”, que agrupaba a más de 17 agrupaciones de muy distinta orientación ideológica, pero donde destacaban, por su fuerza electoral, la Democracia Cristiana, el Partido Radical y las distintas corrientes del Partido Socialista y de otras agrupaciones que incluían desde humanistas hasta ecologistas. En su llamado destacaron la necesidad de participar, de inscribirse en los recién creados registros electorales y defender el resultado de las urnas contra toda manipulación. Todavía hasta esta fecha, inicios de 1988, el Partido Comunista (que tenía aproximadamente entre el 5 y el 8 % de apoyo electoral) mantenía oficialmente la posición de no inscribirse y abstenerse de participar en un plebiscito organizado por un régimen que consideraban ilegítimo y criminal. A pesar de lo anterior, y de hacer público llamados a la no inscripción, el PC no puso mayores obstáculos al trabajo del bloque opositor. Fue así como la naciente “Concertación” inició una gran campaña nacional para la inscripción electoral de los adultos mayores de 18 años, y además organizó la capacitación de miles de apoderados de mesa que estarían en cada local de votación del país escrutando las mesas y defendiendo los votos del NO.

² A. Cavallo, M. Salazar, O. Sepúlveda, *La historia oculta del régimen militar* (3 ed.), Santiago du Chili, UQBAR, 2013.

Pocos meses después, el 11 de agosto, la autoridad electoral resolvió que ambas opciones tenían derecho a una franja propagandística gratuita en televisión de 15 minutos diarios durante los 30 días anteriores al referéndum. Por primera vez, después de 16 años, los opositores a la dictadura tenían algún acceso al principal medio de comunicación de la época (la TV) en un horario de alta audiencia. Y no desaprovecharon la oportunidad. Su mensaje finalmente pudo ser escuchado por millones de chilenos que sintonizaron la franja electoral cada noche. El oficialismo, por su parte, contaba con enormes medios económicos y técnicos para montar su campaña, que en realidad había comenzado mucho antes, violando su propia ley electoral, mediante una serie de spots en radio, televisión y prensa, cuyo eslogan principal era *"Somos Millones"*, haciendo alusión al supuesto apoyo masivo que tendría Pinochet y su gobierno entre los chilenos. De alguna manera, esto hizo que los directores de la campaña del SI no pusieran toda su atención en la franja legal de TV que se iniciaba en septiembre, a diferencia de la coalición del NO, que con menos recursos, pero con el apoyo de la mayoría de los cineastas, creativos publicitarios y artistas del país, montó una campaña de gran impacto visual y espíritu alegre, que llamaba a vencer el miedo y a la dictadura con alegría y con un lápiz y un papel. Por el contrario, la campaña del SI puso el acento en los fantasmas del pasado y en el temor de la población a un retorno del "marxismo", mientras recalcaban las infinitas bondades del candidato Pinochet en una suerte de culto a la personalidad en clave de televisión. El excesivo tinte patriótico de sus spots y la falta de artistas y personalidades de la cultura que la apoyasen, también influyeron en su derrota comunicacional frente a la opción NO.

Pero aun más importante que la campaña fue la sostenida movilización de las fuerzas del NO, que se desplegaron por todo el país convenciendo a la población de la necesidad de ir a votar y de derrotar a la dictadura de manera pacífica defendiendo el resultado de las urnas. Para ello la coalición junto al recientemente creado "Comité por las elecciones libres", organizaron un grupo especial de profesionales que coordinaron un sistema de contabilidad paralela de votos, el cual entregaría además resultados preliminares probabilísticos. Estos resultados podrían ser contrastados con aquellos entregados por el régimen y así verificar o no la posibilidad de un fraude. Este grupo coordinaba además el envío de los resultados de las mesas de todos el país mediante un sistema de cuadernos y utilizando desde teléfonos hasta la infraestructura de las radios AM. Este dispositivo resultaría de una enorme eficacia para la pronta entrega de resultados a la población y al mundo, obligando así al régimen a ceñirse al resultado de las urnas.

Con el paso de los días y la fecha del plebiscito acercándose, el optimismo de las fuerzas del régimen y de la opción SI, fueron poco a poco dando paso, primero, a la preocupación, y después a la duda respecto de un posible triunfo del NO. Durante aquel periodo corrían rumores fundados de que Pinochet no respetaría los resultados y que aprovecharía cualquier incidente para sacar a militares a la calle y anular el plebiscito. Esta información llegó a oídos del embajador de Estados Unidos en Chile, Harry Barnes, quien había sido enviado especialmente al país por la administración Reagan para evitar que el régimen se saliera de sus promesas de retorno a la democracia y terminara con las violaciones a los derechos humanos. Más allá del anticomunismo del gobierno de Ronald Reagan, la figura de Pinochet le resultaba incómoda a Estados Unidos debido a que Chile podía servir de ejemplo de una transición a la democracia, sin contar con que Estados Unidos aún tenía cuentas por cobrar

con la dictadura debido al asesinato de Orlando Letelier en Washington en 1976. Fue justamente el propio Barnes quien alertó al Departamento de Estado sobre las intenciones del régimen de no reconocer un resultado adverso en el plebiscito, y de esta manera las más altas autoridades del gobierno estadounidense advirtieron al embajador chileno en Washington, Luis Felipe Errázuriz, sobre la “inconveniencia” de no respetar el resultado de las urnas. Esto es de vital importancia, pues con este hecho el régimen quedaba advertido de que cualquier acción antidemocrática no sería avalada por Estados Unidos, lo cual evidentemente podría generar un quiebre en la unidad del bloque oficialista e incluso al interior de las fuerzas armadas. Por su parte, el PC y sus aliados de izquierda habían decidido finalmente unirse a la campaña del NO pocas semanas antes del plebiscito, poniendo a disposición a todos sus militantes y a su red nacional.

Fue así como llegó el 5 de octubre de 1988, marcado por una gran tensión y por el miedo al boicot tras los bombazos ocurridos en varios puntos del país apenas algunas horas antes del referéndum. Los votantes del NO se organizaron para ir a votar a primera hora, evitando así que las autoridades hicieran un cierre anticipado de las mesas dejando personas sin votar. En el país se vivía una tensa tranquilidad, mientras los medios oficiales cubrían la votación de Pinochet en la mesa número 1 y de las principales autoridades del régimen. Hacia el final de la tarde se inició el recuento de votos y los primeros reportes del gobierno comenzaron a informar de un triunfo estrecho del SI, cuestión que no coincidía en absoluto con el conteo paralelo del comando del NO. Esto encendió todas las alarmas de la oposición cuando cerca de las 19 hrs. cesaron los reportes oficiales y los canales de televisión comenzaron a emitir programas envasados de películas y caricaturas infantiles. Las peores pesadillas de la oposición comenzaban a tomar forma. Se sospechaba que ante la derrota evidente, Pinochet había decidido anular el referéndum y hacerse con el poder total. Sin embargo, tras una reunión de medianoche en el palacio presidencial de La Moneda, el Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea, Fernando Matthei, declaró que le parecía “evidente el triunfo del NO”, echando por tierra la intención que Pinochet habría tenido esa noche de desconocer el resultado de la votación y continuar en el poder. El régimen debió reconocer los resultados oficialmente y por televisión durante las primeras horas de la madrugada del día 6 de octubre. Lo impensado había ocurrido. Por primera vez, desde 1973, el régimen y Pinochet habían sido derrotados en su propio marco legal y de manera pacífica. Se abrió un periodo de enorme incertidumbre para los chilenos, pero también la alegría estalló en las en la mayor parte de las calles de Chile. Como tituló sarcásticamente un conocido diario de oposición de la época, el *Fortín Mapocho*: [Pinochet] “*Corrió solo y llegó segundo*”.

El resultado del plebiscito de 1988 inició un largo camino de transición a la democracia, distinto del diseñado por Pinochet y sus colaboradores. Pocos meses después, en marzo de 1990, se pondría fin oficialmente al periodo de la dictadura. Sin embargo, las reglas así como las condiciones del nuevo proceso estarían marcados por las fuerzas que apoyaron el SI. El camino elegido por la Concertación implicaba una negociación permanente con las fuerzas de la derecha y un reconocimiento de la institucionalidad heredada de la dictadura, lo que incluía la aceptación del modelo económico y de sus beneficiarios directos, además de enormes cuotas de poder para Pinochet y sobrerrepresentación política para los partidos de derecha que lo apoyaron. El PC quedó excluido de la nueva coalición a pesar de haber sumado a última

hora sus votos a la opción NO, los cuales representaron buena parte de la diferencia que consagró el triunfo opositor. Pero en el contexto internacional de 1989, de la crisis final de los socialismos reales; sumados a la presión de Estados Unidos y la rigidez de la dirigencia del PC, excluyeron a una parte importante de la izquierda del recién iniciado proceso de transición.

Pero más allá de las críticas que hoy se hacen al periodo 1990-2000, resulta evidente que el plebiscito es un acontecimiento clave de la historia del Chile reciente, además de inédito a nivel internacional. El resultado fue el principio del fin de una cruenta dictadura-, el inicio de un periodo de arduas negociaciones, de gran crecimiento económico y también de fracasos renuncias. Pero sobretodo abrió una nueva época donde los chilenos fueron poco a poco reconquistando la libertad política y cultural pérdida aquel 11 de septiembre de 1973. La dictadura militar dejó una enorme marca en lo político, económico y social³, pero aquel 5 de octubre de 1988, al menos, se comenzaba a dejar atrás uno de los periodos más oscuros de la historia de Chile.

³ M. Gárate, *La revolución capitalista de Chile (1973-2003)*, Santiago du Chili, Ediciones Alberto Hurtado, 2012.

Tercera parte

América latina en las urnas

Resiliencia de la izquierda, radicalización de la derecha

Olivier Dabène

El 2018 fue un año decisivo para América Latina, marcado por numerosas elecciones importantes. La elección el mismo año de nuevos presidentes en las dos economías dominantes de la región (Brasil y México), una coincidencia que ocurre sólo cada doce años, da indicios sobre las evoluciones geopolíticas en curso. En Colombia, el futuro del acuerdo de paz y del post conflicto estaba en juego, mientras que, en Venezuela, la deriva autoritaria del régimen podía ser frenada o, por el contrario, acentuada. En Cuba, algunos observadores esperaban una hipotética apertura al pluralismo. En Costa Rica, Paraguay y Brasil, se anticipaban posibles realineamientos.

Se esperaba que el año 2018 fuese la culminación del giro conservador del continente, sin embargo, no reveló un veredicto claro. La izquierda dio prueba de una sorprendente resiliencia en Costa Rica, donde el PAC se mantuvo en el poder. En Colombia obtuvo un resultado inédito, con más de 8 millones de votos para Gustavo Petro en la segunda vuelta, y logró ganar la elección en México con Andrés Manuel López Obrador. Por su parte, la derecha consolidó sus posiciones en Paraguay y se endureció en Colombia. En Brasil, el giro hacia la derecha se radicalizó con la elección de un candidato populista y autoritario. Sumando a la confusión, fueron defendidos por la izquierda en México y la extrema derecha en Brasil los mismos valores religiosos conservadores.

En general, las siete elecciones presidenciales se desarrollaron en condiciones relativamente buenas, que atestiguan la buena salud de la democracia representativa. No obstante, dos excepciones deben ser mencionadas. En Venezuela, la elección no fue competitiva y, en Cuba, toma tradicionalmente la forma de validación por la Asamblea de una opción decidida en el Consejo de Estado. Las campañas electorales por su parte, dejaron enseñanzas interesantes. Dos de los vencedores de las elecciones pusieron en entredicho evidencias sobre la manera de ganar: en Costa Rica, Carlos Alvarado tuvo uno de los presupuestos de campaña más bajos; y en Brasil, Jair Bolsonaro que solo tenía 8 segundos de propaganda televisada diarios, compensó ampliamente su desventaja recurriendo a las redes sociales (WhatsApp principalmente).

A las elecciones presidenciales, se añadieron cuatro referéndums. Los peruanos y los ecuatorianos estaban invitados a pronunciarse sobre reformas constitucionales. En Ecuador, una de ellas preveía que el presidente solo pudiera ser reelegido una vez, lo que fue vivenciado por Rafael Correa como una ofensa insoportable a sus ambiciones de regreso. En Guatemala, lo que estaba en juego era la presentación a arbitraje ante la Corte Internacional de La Haya de la delimitación de la frontera con Belice. Por último, una iniciativa popular en Colombia llevó a la organización de una consulta sobre la lucha contra la corrupción. El Sí ganó en los cuatro países, pero en el caso de Colombia el referéndum fue invalidado por falta de suficiente participación.

La ausencia de irregularidades en el transcurso de estas citas electorales no significa que los ciudadanos estén satisfechos con el funcionamiento de la democracia. El desengaño provocado por la corrupción tiene mucho que ver con esto y tanto los presidentes salientes como los partidos tradicionales, lo padecen. En Costa Rica, por ejemplo, ninguno de los dos

partidos que han dominado la vida política desde hace 70 años estuvo presente en la segunda vuelta electoral. En México, los partidos que se han sucedido en el poder desde el 2000 fueron barridos. En Brasil, el Partido de la social democracia (PSDB), que gobernó entre 1994 y 2002, ha desaparecido. No obstante, la insatisfacción no se ha traducido en una caída masiva de la participación electoral, salvo en Venezuela y Brasil (votos blancos y nulos).

El contexto económico en el cual se desarrollaron estas elecciones fue más favorable en 2018 que en 2017. Sin embargo, la actuación de los países fue heterogénea, con diferencias significativas entre países. El crecimiento en América del Sur se vio lastrado por el colapso venezolano, la crisis argentina y la lentitud de la recuperación en Brasil. México, por su parte, sufrió hasta octubre la incertidumbre que envolvió la renegociación del acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos. El contexto social, en cambio, continúa siendo agitado. A las razones económicas para tomar las calles (aumentos de tarifas públicas en Argentina, reforma de la seguridad social en Nicaragua, aumento del precio del gasóleo en Brasil y Perú, reforma fiscal en Costa Rica), se agregaron temas políticos (corrupción de la justicia en Perú) y societales (aborto en Argentina, violencia contra las mujeres en Chile, estudiantes en Colombia).

Cuadro 1
Las elecciones en 2018

Fecha	País	Tipo de elección	Vencedores y partidos **	Tendencia
4/2	Ecuador	Referendum	Sí	
4/2-1/4	Costa Rica*	Generales	Carlos Alvarado Quesada (PAC)	Izquierda
4/3	El Salvador	Legislativas & municipales	ARENA	Derecha
11/3	Cuba***	Legislativas	PCC	Izquierda
11/3	Colombia*	Legislativas	Centro Democrático	Derecha
21/3	Antigua & Barbuda	Legislativas	Labour Party	Izquierda
15/4	Guatemala	Referendum	Sí	
19/4	Cuba***	Presidencial	Miguel Díaz-Canel (PCC)	Izquierda
22/4	Paraguay*	Generales	Mario Abdo Benítez (ANR-PC)	Derecha
20/5	Venezuela****	Presidencial	Nicolás Maduro (PSUV)	Izquierda
27/5-17/6	Colombia*	Presidencial	Iván Duque (Centro democrático)	Derecha
1/7	México*	Federales & locales	Andrés Manuel López Obrador (Moreba)	Izquierda
26/8	Colombia	Referendum	Abstención	
7-28/10	Brasil*	Generales	Jair Bolsonaro (PSL)	Extrema derecha
7/10	Perú	Municipales & regionales	Acción Popular	Centro derecha
6/11	Estados Unidos	Legislativas	Demócratas	Centro izquierda
9/12	Venezuela	Municipales	Gran polo patriótico	Izquierda
9/12	Perú	Referendum*****	Sí (3 de las 4 preguntas)	

* País donde el OPALC desplegó observadores en el marco de su proyecto de investigación sobre el giro a la derecha en América Latina.

** Partidos: PAC: Acción ciudadana (Costa Rica), ARENA: Alianza Republicana Nacionalista (Salvador), PCC: Partido Comunista de Cuba (Cuba), ANR-PC: Asociación Nacional Republicana-Partido Colorado (Paraguay), PSUV: Partido Socialista Unido de Venezuela (Venezuela), MORENA: Movimiento Regeneración Nacional (México), PSL: Partido Social Liberal (Brasil), AP: Acción Popular (Perú) (partido de Jorge Muñoz, ganador de la elección municipal en Lima)

*** Elecciones no competitivas

**** Elecciones boicoteadas por la oposición.

***** <https://resultados.onpe.gob.pe/Referendum/T>

Cuadro 2
Cambios y continuidades (elecciones presidenciales), 2011-2018

Cambios	Orientación política*	Continuidades	Orientación política*
Perú (2011)	D → I	Venezuela (2013)	I → I
México (2012)	D → C	Ecuador (2013)	I → I
Chile (2013)	D → I	Honduras (2013)	D → D
Paraguay** (2013)	I → D	El Salvador (2014)	I → I
Costa Rica (2014)	D → I	Panamá (2014)	D → D
Guatemala (2015)	D → D	Colombia (2014)	D → D
Argentina (2015)	I → D	Bolivia (2014)	I → I
Perú (2016)	I → D	Rep. Dominicana (2016)	C → C
Chile (2017)	I → D	Nicaragua (2016)	I → I
Colombia (2018)	D → D	Ecuador (2017)	I → I
México (2018)	C → I	Honduras (2017)	D → D
Brasil (2018)	D → ED	Costa Rica (2018)	I → I
		Paraguay (2018)	D → D
		Venezuela*** (2018)	I → I

* La relevancia de las categorías utilizadas (Extrema derecha (ED), derecha (D), izquierda (I) y centro (C)) está, por supuesto, sujeta a debate

**Cambio con respecto al presidente Lugo destituido en 2012

*** Resultados impugnados por la oposición

Cuadro 3
Índice de popularidad de los presidentes salientes y entrantes

Países	Salientes	Entrantes
Costa Rica	Luis Guillermo Solís : 25%	Carlos Alvarado : 28%
Colombia	Juan Manuel Santos : 47%	Iván Duque : 55%
Venezuela	Nicolás Maduro : 27%	Nicolás Maduro : 21%
Paraguay	Horacio Cartes : 19%	Mario Abdo
México	Peña Nieto : 21%	AMLO : 63%
Brasil	Michel Temer : 3%	Bolsonaro : 75%

Fuente: Costa Rica: CIEP-UCR; Colombia: CNC & Ecoanalítica; Venezuela: Datanálisis; Paraguay: IBOPE-CIES; México: Mitofsky; Brasil: Datafolha e IBOPE

Cuadro 4
La participación en las elecciones en 2018

Reglamento del voto	Países	Índice de participación	Tipo de elecciones	Diferencia con la elección precedente
Obligatorio con sanciones	Brasil*	79,7%	Presidenciales	-0,9
	Perú	80,7%	Municipales	-3
Obligatorio sin sanciones	Costa Rica*	65,6%	Generales	-3,2
	México	63,4%	Federales	+0,3
No obligatorio	El Salvador	45,7%	Legislativas & municipales	-2,5
	Paraguay	61,4%	Generales	-7,2
	Colombia*	54,2%	Presidenciales	+13,6
	Venezuela**	46%	Presidenciales	-33,6
	Venezuela	27,4%	Municipales	-31

* 1ra vuelta presidencial

** Datos oficiales impugnados por la oposición.

Traducción: Lianne Guerra

Costa Rica 2018 : un partido evangélico sacude a los partidos tradicionales

Erica Guevara

Con el 60,6% de los votos, el presidente electo el 1º de abril de 2018, Carlos Alvarado Quesada, parece haber ganado fácilmente, así como su partido, ya que el Partido Acción Ciudadana (PAC) obtiene un segundo mandato consecutivo. Sin embargo, esta percepción es engañosa, ya que las dos vueltas muy agitadas de esta elección, durante las cuales un candidato evangélico estuvo de primero en encuestas y también en las urnas, se terminaron con un resultado que era imposible de imaginar apenas algunos meses antes.

Cuando la campaña electoral arranca en octubre de 2017, trece candidatos se enfrentan. Esto confirma la tendencia a la fragmentación partidaria que se observa en el país desde hace unos diez años. El escándalo de corrupción en el cual el PAC y otros partidos se encuentran implicados desde hace varios meses¹ perturba la campaña del joven candidato del partido del gobierno, Carlos Alvarado Quesada (38 años), quién se encuentra de quinto en las encuestas de opinión. La elección parece imposible de perder para el Partido Liberación Nacional. Pero tanto el PLN como el otro partido histórico, el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), están divididos y tienen competencia de fracciones disidentes², lo cual los debilita mucho a ambos. Durante las primeras semanas de una campaña tibia y monótona, ninguno de los otros ocho candidatos de los partidos minoritarios logra llenar el espacio que dejaron vacío los tres grandes partidos.

El desarrollo de la campaña toma otro rumbo el 9 de enero de 2018, al emitir la Corte Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH) un criterio que ordena reconocer el matrimonio gay en Costa Rica y en otros países de la región. Al día siguiente, Fabricio Alvarado, el único diputado del Partido Restauración Nacional (PRN), abiertamente evangélico y hasta ese momento muy minoritario (solo obtiene 1,35% en las elecciones presidenciales y 4,11% en las elecciones legislativas de 2014), se declara rotundamente opuesto al matrimonio gay, y promete sacar al país de la CIDH si fuera electo³. Contra todos los pronósticos, dos semanas después, las encuestas muestran que el candidato evangélico tiene cada vez más intenciones de voto⁴.

El 4 de febrero de 2018, los resultados de la primera vuelta (PRN 24,9 %, PAC 21,66 %) confirman la importancia que tuvo el anuncio de la CIDH en la elección. En efecto, al pronunciarse a favor del matrimonio gay, e insistiendo en la falta de experiencia y en las incoherencias del candidato del PRN, el ex-ministro de trabajo Carlos Alvarado encontró un posicionamiento que le permitió pasar a segunda vuelta : él era el “anti” Fabricio Alvarado. Entre las dos vueltas, el tono de la campaña fue muy agresivo. Las temáticas relacionadas con

¹ A. Murillo, “ Un escándalo empaña la campaña en Costa Rica y somete a pruebas a su sistema político”, *El País*, 2 de noviembre de 2017.

² El candidato Juan Diego Castro, del Partido Integración Nacional, le hace competencia al PLN, mientras que el candidato Rodolfo Hernández del Partido Republicano Social Cristiano le hace competencia directa al PUSC.

³ F. Romero, “ Fabricio Alvarado dispuesto a salirse de la Corte IDH para que no le “impongan” agenda LGBTI”, *El Mundo CR*, 11 de enero de 2018.

⁴ Ver las encuestas de OPOL y del CIEP-UCR.

el género y las costumbres (derecho al aborto, matrimonio gay, educación sexual), así como las cuestiones religiosas (Estado laico⁵) estuvieron en el centro de los debates, dejando de lado temas claves tales como la reforma fiscal, la reforma del sistema de transportes públicos o el desempleo. Un nuevo clivaje aparece, que opone a los “progresistas” y a los “conservadores”⁶. El Tribunal Supremo de Elecciones, cuya legitimidad es históricamente indiscutida en el país, también tuvo que reaccionar en varias ocasiones frente a ataques directos.

Al terminarse el escrutinio de la segunda vuelta, Carlos Alvarado le gana a su contrincante con más de 20 puntos de diferencia. De manera todavía más sorprendente, el abstencionismo (33%) es ligeramente inferior al de la primera vuelta (35%), lo cual nunca había ocurrido en Costa Rica⁷. Varios factores permiten explicar este resultado. Primero que todo, las alianzas partidistas. Aunque el PRN logra atraer a más representantes de otros partidos que el PAC, el acuerdo muy mediatizado entre Carlos Alvarado y Rodolfo Piza, candidato del PUSC, dio una señal fuerte a una parte del electorado. Luego, el shock causado por la llegada de la extrema derecha religiosa llevó a grupos de ciudadanos tales como la Coalición Costa Rica, a organizarse en redes sociales y en las localidades. Estas organizaciones civiles se movilizaron en contra de la abstención, y desarrollaron un posicionamiento patriótico y de defensa de las instituciones democráticas. Por otra parte, los errores estratégicos del PRN, profundamente dividido, también tuvieron consecuencias importantes. Por último, alimentada en parte por redes sociales, se impuso la percepción de que el candidato evangélico podía representar un peligro para el catolicismo, lo cual llevó incluso a la prensa tradicional a tomar posición⁸.

Un análisis de la cartografía del voto durante las dos vueltas de esta elección muestra varias tendencias, entre las cuales una división profunda entre ciudades y zonas rurales, que se combina con una importante fractura social. En efecto, mientras que la Gran Zona Metropolitana votó mayoritariamente por el PAC, el voto PRN se concentró claramente en las zonas rurales, costeras y fronterizas. Sin embargo, esta observación debe relativizarse, ya que uno de los grandes logros del PRN durante la primera vuelta es haber ganado cantones que votaban tradicionalmente por el PLN (en las provincias de Guanacaste, Limón), y por el PAC (en las provincias de San José y Alajuela). Entre estos cantones, se encuentran distritos que tienen muchas dificultades sociales. El caso de la provincia costera y limítrofe de Limón, la más pobre del país, es un claro reflejo de esta tendencia: el PRN obtuvo 42,42% de los votos en la primera vuelta, y 63,39% en la segunda.

Estas elecciones marcan sobre todo el fracaso del PLN : es la primera vez desde su creación en 1951, que este partido no figura entre los dos finalistas de la elección presidencial. El otro gran perdedor de esta contienda es la extrema izquierda, ya que el Frente Amplio (FA) obtuvo únicamente 0,79% de los votos, y solo logró obtener un diputado (mientras que había tenido 17,25 % de votos y ocho diputados en 2014). Hasta algunos de los cantones ganados por el FA en 2014 son ganados por el PRN, lo cual refuerza la hipótesis que una

⁵ Vale la pena recordar que Costa Rica es un Estado católico, según el artículo 75 de su Constitución.

⁶ A. Madriz, “Duelo de Alvarados en segunda ronda : El conservador vs. el progresista”, *elPeriodicocr*, 4 de febrero de 2018.

⁷ La abstención es de 60,4% en la segunda vuelta de 2002 y de 56,6% en 2014.

⁸ G. Ruiz R., “Rony Chaves : Apóstol y sombra de Fabricio Alvarado”, *La Nación*, 18 de marzo de 2018.

parte del electorado de extrema izquierda votó por la extrema derecha en 2018. Paradójicamente, el PUSC sale ganador de la elección, ya que después de una larga penuria de quince años, logró no solo obtener 16% de los votos, y una cantidad importante de diputados (nueve), sino también entrar al gobierno.

Para ganar la elección, Carlos Alvarado consigue atraer segmentos del electorado más religioso del país (el PAC logra tener 75,4% de votos en Cartago, provincia con gran cantidad de católicos), pero también segmentos “progresistas” (cantones en los cuales el apoyo al matrimonio homosexual es muy fuerte, como Montes de Oca, votan por él en un 73,4%). También capta gran parte del voto del electorado de los partidos tradicionales y de sus respectivas disidencias. Sin embargo, sus proyectos tienen una fuerte oposición en la nueva Asamblea Nacional, también electa en febrero de 2018. Alianzas fluctuantes se establecen entre los diecisiete diputados del PLN, los catorce diputados del PRN⁹, y los de los otros partidos minoritarios. El PAC solo tiene diez diputados (de un total de cincuenta y siete), aunque refuerza su influencia gracias a las alianzas hechas con el PUSC. El gobierno de Carlos Alvarado está obligado a conciliar para poder gobernar. Desde su toma de posesión en mayo, ya ha tenido que enfrentar varias crisis, entre las cuales una huelga de funcionarios públicos que duró más de dos meses, en oposición a su plan de reforma fiscal (cuyo objetivo es disminuir el déficit fiscal, que representa más del 7,1% del producto interno bruto). Aunque la reforma fue finalmente aprobada en diciembre de 2018, lo cual representa un gran éxito para el mandatario, ya que desde hace más de doce años ningún presidente había logrado aprobar un plan fiscal, los años a venir se anuncian difíciles.

⁹ En noviembre de 2018, el PRN se divide y siete diputados se declaran independientes.

Colombia 2018: las elecciones después de la paz

Luisa Cajamarca

El 2018 para Colombia, no fue un año electoral como cualquier otro. El país tuvo sus primeras elecciones en un contexto de “post conflicto”, lo que ha permitido a los electores apreciar los beneficios de los acuerdos de paz.

Por primera vez en décadas, las elecciones se llevaron a cabo en un ambiente pacífico, sin reportes de actos de violencia¹. La participación electoral ha sido la más alta desde el fin del Frente Nacional en 1974, con un 53% en comparación de la media de 46% de las elecciones presidenciales entre 1978 y 2010².

Sin embargo, la campaña electoral ha interrumpido el proceso de implementación de los acuerdos de paz. Con respecto al punto dos del acuerdo sobre la participación política, los progresos han sido insuficientes, la apertura democrática del sistema político sigue siendo parcial. Según el Instituto Kroc, solo el 10% de las reformas previstas han sido iniciadas³. En cuanto a la prevención de la violencia, los avances son del 20%, pero el asesinato de numerosos dirigentes de organizaciones sociales ha cambiado la situación. Según la Defensoría del Pueblo 343 líderes sociales han sido asesinados entre el 1 de Enero de 2016 y el 31 de Agosto del 2018⁴. La mayoría de estos asesinatos se produjeron en zonas de post-conflicto, particularmente en 14 de las 16 regiones priorizadas para el desarrollo de la reintegración de los combatientes de la guerrilla⁵. Otros de los objetivos principales del punto 2 de los Acuerdos de Paz se encuentran pendientes. Se preveía la participación electoral de las víctimas, por medio de 16 Circunscripciones Transitorias Especiales, pero dicha propuesta no ha sido regulada por el Congreso de la República. De igual forma la reforma política electoral fue aplazada para el segundo legislativo del 2018. El estatuto de la oposición, por otro lado, ha sido adoptado, lo que representa un hecho histórico innegable, ya que va a permitir que la oposición parlamentaria haga valer sus derechos.

Por primera vez, también, los debates de las campañas no giraron en torno al tema de la guerra y las negociaciones de paz con las guerrillas. Ha surgido una nueva agenda de discusión con temas como la corrupción, el medio ambiente o la educación, que prefigura futuros debates.

¹ Misión de Observación Electoral, “Elecciones de presidencia de la República 2018 - Primera vuelta”, Informe preliminar MOE, 31 de mayo de 2018, https://moe.org.co/wp-content/uploads/2018/05/20183105_INFORME-PRELIMINAR-FINAL_FINAL-1.pdf

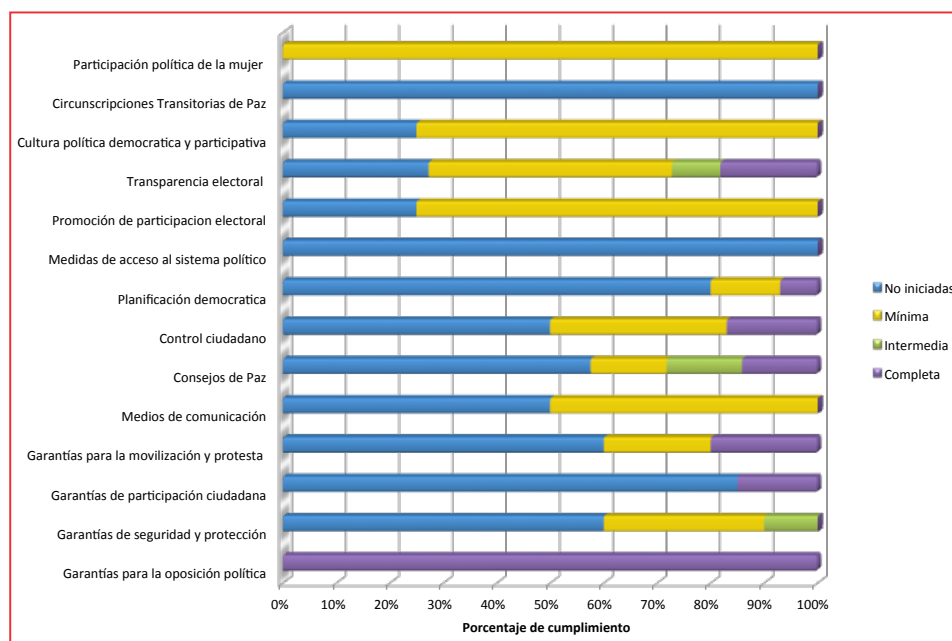
² F. Barrero, “Abstencionismo electoral en Colombia : Una aproximación a sus causas”, Registraduría Nacional del Estado Civil. Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales et Universidad Sergio Arboleda, diciembre de 2013, www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/CEDAE_-_Abstencionismo_electoral_en_Colombia.pdf

³ Institut Kroc, “Segundo informe sobre el estado efectivo de la implementación del acuerdo de paz. Diciembre 2016-mai 2018”, Escuela Keough de Asuntos Globales Universidad de Notre Dame, agosto de 2018, https://kroc.nd.edu/assets/284864/informe_2_instituto_kroc_final_with_logos.pdf

⁴ C. González Posso, “Categorías, patrones y determinantes en los asesinatos y amenazas a líderes sociales”, INDEPAZ Bogotá, abril de 2018, <http://fileserv.idpc.net/library/CATEGORIAS-Y-PATRONES-EN-LOS-.pdf>

⁵ Misión de Observación Electoral, “Elecciones de presidencia de la República 2018 - Primera vuelta”, art. cit..

Figura 1
Implementación por subtema del Punto 2 Participación política



Grafica obtenida del Informe dos de implementación Instituto Kroc

Nuevo contexto, nuevos actores

Las FARC, ahora, Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, se convirtieron en partido político que, gracias al acuerdo de paz, obtuvo 5 representantes de la Cámara y 5 Senadores. A pesar de las dificultades que se encontraron durante la campaña obtuvieron 85.000 colombianos votaron por la Farc⁶. Contrariamente de lo que se esperaba, estos votos no estuvieron concentrados en las zonas de influencia de las FARC antes del acuerdo de paz. En muchas regiones, la hostilidad de la participación política de las FARC se expresó en el referéndum sobre los acuerdos de paz en 2016 en el cual obtuvo la victoria el NO⁷. Los grupos religiosos, especialmente los evangélicos, fueron entonces muy influyentes para la obtención de este resultado.

Estas elecciones también evidenciaron el surgimiento de un candidato *outsider* que no solamente llegó a la segunda vuelta presidencial, sino que también pudo imponer los temas de debate de la campaña⁸. La candidatura de Gustavo Petro, rompía con las estructuras de los partidos tradicionales, dirigiéndose directamente a los votantes por medio de discursos en las plazas públicas. El desencanto y descredito hacia los partidos tradicionales favoreció la emergencia de Petro. Motivando también a los otros candidatos a presentarse por medio de

⁶ "¿Cómo les fue a la Farc en las urnas?", *Semana*, 31 de noviembre de 2018.

⁷ F. Massé, "La difficile mise en œuvre des accords de paix en Colombie", in Opalc, *Amérique latine. L'année politique 2017/Les Etudes du CERI*, n° 233-234, enero de 2018.

⁸ "Colombia humana. Detalles del programa de gobierno para una era de paz", <https://petro.com.co/programa-politica/>

Grupos Significativos de Ciudadanos y no de partidos políticos, según lo permitido por ley⁹. Solamente el Centro Democrático y el Partido Liberal fueron la excepción de este fenómeno¹⁰.

Competencia electoral valores o ideología

El mapa electoral de Colombia 2018 muestra pocas alteraciones en comparación con el referéndum del 2016. La polarización de la opinión pública, perceptible desde la elección de Juan Manuel Santos en 2014, aún sigue estando muy presente. El país se divide entre el centro y la periferia. Las áreas rurales propensas al conflicto votaron "SÍ" en el referéndum, mientras que en las áreas urbanas del centro del país votaron "NO". El voto en el 2018 no sigue exactamente las mismas líneas de división, pero el mapa muestra que los principales votantes de Petro se encuentran en las regiones periféricas progresistas que defendieron el acuerdo de paz. Las grandes ciudades que votaron por el "NO" optaron por Ivan Duque, quien se opuso a los acuerdos de paz. El candidato de derecha del partido Centro Democrático, no obtuvo la victoria en la capital del país, Bogotá.

Figura 2
Elecciones presidenciales segunda vuelta 2018

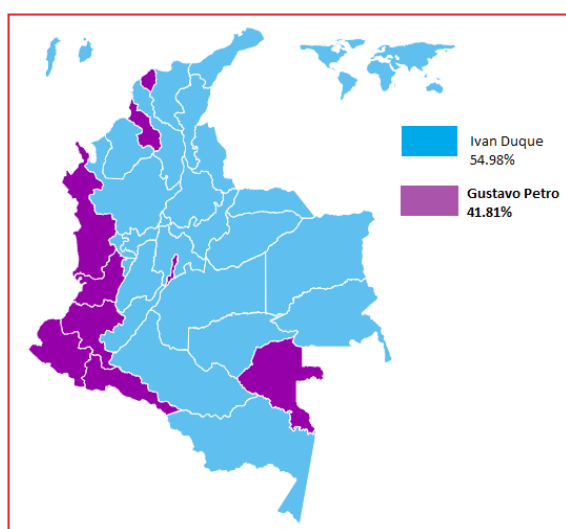
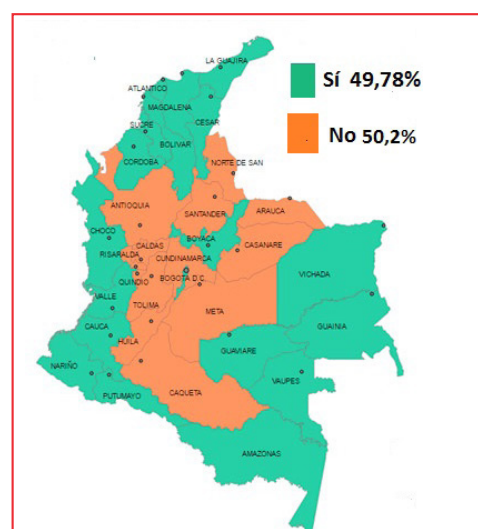


Figura 3
Resultados Plebiscito 2016



Mapas tomado de Registraduría Nacional del Estado Civil

Una de las particularidades de las elecciones de 2018 fue la polarización política heredada, en parte, del contexto posterior al referéndum. El contraste ideológico y político entre los dos candidatos en la segunda vuelta presidencial fue espectacular. Se pudieron realizar muchos debates, sin embargo, fueron distorsionados por una falsa retórica sobre la influencia del "castro-chavismo", la "ideología de género" o la sumisión del país a las FARC. Llevados por la derecha, estos temas surgieron del debate político para apelar directamente a los valores morales del electorado con respecto a la defensa de la familia o la propiedad privada. Desde este punto de vista, las elecciones en Colombia en 2018 se parecían a las celebradas en Brasil.

⁹ Registraduría nacional del estado civil : www.registraduria.gov.co

¹⁰ G. Petro, "¿Esperanza o miedo?", *Semana*, 5 mai 2018.

Elecciones en Paraguay: victoria a medias para los Colorados y oposición en emboscada

Damien Larrouqué

Las elecciones generales paraguayas tuvieron lugar el 22 de abril de 2018. Éstas movilizaron al 61% del electorado inscrito contra el 68% en 2013. En opinión de muchos observadores, la campaña presidencial fue apática y apenas suscitó el entusiasmo ciudadano, al contrario de la campaña de hace justamente diez años, que inspiró una “nueva ecuación democrática”¹ llevando al ex obispo Fernando Lugo al “Palacio de López”, como es conocida la sede del poder ejecutivo. Por primera vez en la historia del país, un candidato de izquierda, apoyado por el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), se impuso entonces en la primera vuelta de las elecciones presidenciales con el 41% de los votos. De esta manera, logró romper la hegemonía política-electoral ininterrumpida del partido Colorado desde mediados del siglo XX. Sin embargo, en una posición débil frente a un Congreso dominado por las fuerzas conservadoras², el presidente Lugo fue derrocado apenas cuatro años después por un controvertido³ proceso de *impeachment*. Las siguientes elecciones en abril de 2013 anunciaron el fin de las esperanzas de la izquierda paraguaya consagrando la victoria del outsider y riquísimo ultra conservador, Horacio Cartes⁴. Promoviendo el neoliberalismo descabellado y defendiendo particularmente los intereses de la agroindustria, su mandato provocó una protesta social virulenta, de la cual dos episodios fueron particularmente sintomáticos. Durante el segundo semestre de 2015, la primavera estudiantil desembocó en la dimisión del presidente de la Universidad Nacional de Asunción (UNA), culpable de corrupción⁵.

En abril de 2017, el Congreso fue literalmente saqueado por una multitud enojada, debido al anuncio del voto de la reforma constitucional prescrita desde 1992⁶, que hubiera permitido la reelección del presidente. Es en este contexto más propicio a la polarización que al consenso, que se abre la campaña por las primarias⁷.

Mientras que algunos esperaban la victoria del candidato de la lista de Horacio Cartes, su vivaracho ministro de economía Santiago Peña, presentado por la prensa como el “Macron paraguayo”, el tráfugo del PLRA perdió en diciembre de 2017, al enfrentarse al candidato Mario Abdo Benítez, conocido como “Marito” y apoyado por los dirigentes del partido. Hijo del secretario privado del dictador Stroessner, a quien le debe su fortuna, el ex presidente del Congreso encarna, con solo 45 años, el ala reaccionaria del coloradismo. Presentándose como

¹ L. Uharte Pozas, “El Gobierno de Lugo: transición, cambio político y nueva ecuación democrática”, *Novapolis*, n° 4, 2009, pp. 11-36.

² M. L. Claro, P. Filiu, “As relações executivo e legislativo no Paraguai do Fernando Lugo (2008-2012)”, *Revista Paraguay desde las Ciencias Sociales*, n° 8, 2017, pp. 75-101.

³ R. Szcus, “A democracy’s ‘poor performance’: The impeachment of paraguayan president Fernando Lugo”, *George Washington International Law Review*, Vol. 46, 2014, p. 409-436

⁴ L. Soler, “Golpe de Estado y derechas en Paraguay: transiciones circulares y restauración conservadora”, *Nueva Sociedad*, n° 254, 2014, pp. 73-83.

⁵ M. Sosa Walder, “Una primavera sin igual”, *Estudios Paraguayos*, Vol. 33, n° 1-2, 2015, pp. 13-21.

⁶ I. González Bozzolasco, “Reelección presidencial y crisis política en Paraguay”, *Revista política latinoamericana*, n° 4, 2017, pp.1-9.

⁷ A. Carrizosa, “Paraguay 2017: competencia política en las Cámaras, en las calles y en las urnas”, *Revista de Ciencia Política*, Vol. 38, n° 2, 2018, pp.335-360.

más legalista y cercano a los sectores populares que Horacio Cartes, derrotó en las elecciones presidenciales al candidato de la coalición de oposición dirigida por Efraín Alegre, el desafortunado líder del PLRA en las elecciones anteriores. Al final, en un país aún caracterizado por la preponderancia de sus estructuras autoritarias⁸, la derecha dura ha consolidado su posición. “*Business as usual*” habría que pensar... Sin embargo, esta victoria electoral requiere ser relativizada, y esto, por dos razones.

Por un lado, la diferencia de votos entre los dos candidatos principales fue de solo 3,5 puntos, lo que representa un poco más de 80 000 votos. Los sondeos habían anunciado una victoria aplastante para Marito pero la alianza de centro-izquierda “Ganar”, dirigida por el liberal Efraín Alegre y su compañero de campaña Leonardo Rubín, del Frente Guazú (izquierda), convenció a más de 1 125 000 electores. Entre ellos, los candidatos Mario Abdo Benítez y Efraín Alegre compartieron casi el 90% de los votos, dejando migajas a los otros 8 candidatos inscritos. El tercero, Juan Bautista Ybañez, líder del Partido Verde de Paraguay, obtuvo alrededor del 3,2% de los votos, aproximadamente la cantidad de votos que le habrían dado la victoria a la alianza “Ganar”. En ausencia de una segunda vuelta, aunque los apoyos entre partidos son poco probables en Paraguay, la oposición podría haber ganado con otro sistema de sufragio, lo que relativiza la victoria del partido Colorado.

Por otra parte, esto es aún más cierto pues su base legislativa quedó muy mermada. Los colorados cuentan con dos senadores de menos con relación a la legislatura precedente. Mantienen ahora 17 escaños de 45 en la cámara alta, contra los 19 anteriormente. Aún peor, perdieron 4 diputados, pero conservan, no obstante, 42 de los 80 escaños, la mayoría absoluta de la cámara baja. Este debilitamiento relativo fue a favor del PLRA, pero también a favor del partido minoritario Patria Querida, que se presenta como demócrata cristiano. El partido Colorado ha perdido entonces terreno en el centro-derecha. Además, casi el 40% de los votantes del partido Colorado que votaron por Marito efectuaron votos cruzados en las elecciones legislativas y departamentales⁹. La lógica tradicional del voto “punta a punta” vuelve a estar en tela de juicio. Los votantes parecen estar más alertas y menos cautivos que en el pasado. Si esta tendencia a la autonomía del sufragio continúa, podría socavar aún más la posición hasta el momento dominante del partido Colorado en la escena política paraguaya.

Finalmente, cabe señalar que en general la jornada electoral del 22 de abril de 2018 se desarrolló sin problemas. Sin embargo, después de que se denunciaran en las redes sociales sospechas (o incluso evidencias claras) de fraude, una movilización espontánea de varios miles de personas se dio cita para expresar su ira en la sede del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) durante buena parte de la noche. Antes en la noche, las misiones de observación electoral de la Unión Europea y la Organización de Estados Americanos no las habían mencionado en sus respectivas conferencias de prensa. El TSJE pudo así, a pesar de las críticas, validar las elecciones.

⁸ D. Rivarola, “Conservadurismo y cultura política en la transición” [1994], *Revista Paraguaya de Sociología*, n° 132/133, 2008, pp. 169-187, L.A. Fretes Carreras (2017), “El conservadurismo en el Paraguay pos-dictadura”, comunicación presentada durante el *Third International Forum: Russia and Iberoamerica in a Globalizing World: History and Modernity*, San Petersburgo, Universidad del Estado de San Petersburgo, pp.1-15.

⁹ “Paraguay Politics. Voting for continuity, but unconvincingly”, *Latin American Weekly Report*, 26 de abril de 2018, pp. 8-9.

Brasil: la llegada al poder de la extrema derecha

Frédéric Louault

Las elecciones generales brasileñas se celebraron los días 7 y 28 de octubre de 2018. Más de 147 millones de votantes fueron convocados a las urnas para elegir a representantes del ejecutivo federal (presidente y vicepresidente de la República), del Congreso Nacional (513 diputados federales y 54 de los 81 senadores), así como a los poderes ejecutivos y legislativos de las entidades federadas (gobernadores y asambleas legislativas).

Estas elecciones se llevaron a cabo en un contexto especialmente tenso. Los brasileños, marcados por un sexto año consecutivo de dificultades económicas, aturridos por la magnitud de los escándalos de corrupción, disgustados por el comportamiento de sus élites políticas y ahogados en oleadas de *fake news*, votaron sin brújula. Según el informe del Latinobarómetro, Brasil fue en 2018 el país de América Latina con el nivel más bajo de satisfacción con la democracia (9%, contra 49% en 2010, cuando Lula terminó su segundo mandato), detrás de Venezuela (12%), Perú y El Salvador (11%). También es el país de América del Sur con el apoyo más bajo a la democracia (34%, contra 54% en 2015), por detrás de Paraguay (40%). En un contexto de desconfianza e insatisfacción de la población hacia sus representantes y las instituciones democráticas, la emergencia electoral de una figura política que se presenta como antisistema no debería sorprender.

Sin embargo, a principios de este año, el ex presidente Lula era el favorito de la elección, muy por delante del candidato de extrema derecha, Jair Bolsonaro (PSL). Pero su encarcelamiento el 7 de abril y luego la invalidación de su candidatura el 1^{er} de septiembre, pocas semanas antes de la votación, abrumaron las esperanzas del Partido de los Trabajadores (PT) de recuperar el poder a través de las urnas, dos años después de la destitución de Dilma Rousseff. Privado de su líder carismático, el PT (en el poder entre 2003 y 2016) confió en Fernando Haddad para que asumiera la antorcha de la reconquista. Si este último pudo clasificarse sin vacilar en la segunda ronda, no pudo contener el rechazo del PT y la ola de odio orquestado por sus oponentes. Este rechazo se produjo en favor de Bolsonaro, quien no solo catalizó el sentimiento antipetismo, sino que logró sobre todo presentarse como un *outsider* y encarnar la ruptura con el sistema político vigente. Pura palabrería para un hombre que ha estado en la Cámara de Diputados desde 1991...

Víctima de un ataque con cuchillo (6 de septiembre), Bolsonaro hizo campaña durante tres semanas desde una cama de hospital, disfrutando de una excepcional exposición mediática y fortaleciendo aún más su comunicación a través de las redes sociales. En la primera ronda, se había tragado los restos de los partidos políticos tradicionales (PSDB, PMDB, DEM) y desviado al electorado de derecha: el PSDB, que había sido la oposición del PT desde 2003 fue literalmente aplastado (4,8% contra el 33,6% en 2014), como la ex disidente del PT Marina Silva (1% contra el 21,3% en 2014). Entre el PT y Bolsonaro, solo el antiguo ministro de Lula, Ciro Gomes (PDT) logró encarnar una tercera vía (12,5%). Después de obtener el 46% de los votos válidos en la primera vuelta, Bolsonaro ganó sin tener que esforzarse la segunda ronda contra Fernando Haddad (55,1% de los votos válidos contra el 44,9%), sin haber necesitado desarrollar su programa y sin haber participado en el menor debate contra su oponente. La

hipótesis de un frente republicano para evitar que Bolsonaro llegara al poder no se afianzó. Por el contrario, los sectores tradicionales – por defecto o por pragmatismo – se ubicaron detrás de Bolsonaro (como habían apoyado a F. Collor contra Lula en la segunda ronda de las elecciones presidenciales de 1989). Se organizó un frente anti republicano que reunió a un electorado que se reconoce en los “valores” enarbolados por Bolsonaro y los partidarios de un sorprendente “voto útil” para la extrema derecha.

Figura 1
Erosión electoral de los dos principales partidos políticos (PT y PSDB) entre 2006 y 2018
(primera vuelta de la elección presidencial, en millones de votos).

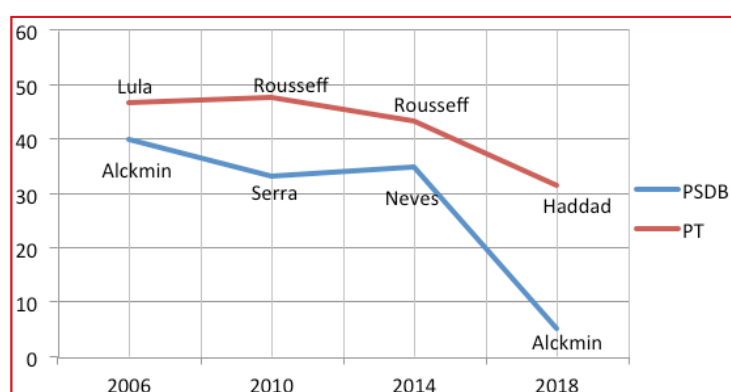
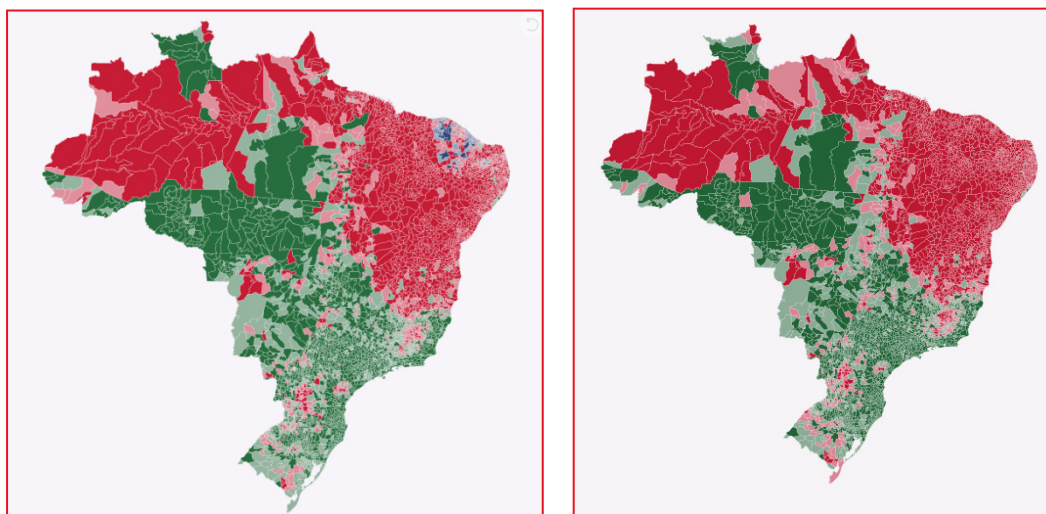


Gráfico elaborado por el autor. Datos: Tribunal Superior Electoral de Brasil (TSE).

Desde el punto de vista de la geografía y la sociología electoral, es necesario enfatizar el recrudecimiento de la polarización política, ya perceptible en los comicios anteriores. Las bases electorales de Bolsonaro se concentran en el sur, sureste y oeste del país, las regiones más ricas y dinámicas del país donde el PT ha experimentado una importante erosión electoral desde 2010. Encontramos los sectores de la burguesía visceralmente opuestos al PT, pero principalmente las clases medias urbanas decepcionadas con los gobiernos de Lula y Dilma, así como a grupos de poblaciones vulnerables que estaban temporalmente fuera de la pobreza bajo el gobierno Lula, pero que han sufrido los costos de la crisis económica a partir de 2011. Fue justamente en esas zonas donde el PSDB obtuvo sus mejores puntajes en 2014. Bolsonaro reforzó esta tendencia e incluso inclinó el equilibrio de fuerzas en los estados de Río de Janeiro y Minas Gerais (donde Dilma Rousseff llegó en primer lugar en 2014). Al contrario, los baluartes electorales del PT se concentran en el nordeste y el norte del país, las regiones más pobres, donde la proporción de personas que dependen de los programas sociales desarrollados por el PT es más grande. Sin embargo, sería más preciso mencionar una división entre tres brasileños en lugar de dos. De hecho, 42,1 millones de votantes (es decir el 30,9% del electorado) no votó ni por Bolsonaro ni por Haddad en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales (7,4% de votos nulos, 2,2 % de votos en blanco y 21,3% de abstención).

Figura 2
geografía electoral de la primera y segunda vuelta de la elección presidencial



Fuente: O Globo / Elecciones 2018 (en verde las zonas electorales ganadas por Bolsonaro, en rojo las zonas electorales ganadas por Haddad, en azul las ganadas por Ciro Gomes)

Con respecto a las otras elecciones, es especialmente interesante considerar la evolución de la composición del Congreso para evaluar el margen de maniobra del nuevo presidente de la República. Después de las elecciones de 2014, el Congreso había estado representado como el más conservador en la historia del Brasil democrático: 238 de los 513 diputados estaban identificados como conservadores (46%). También fue el Congreso más fragmentado del mundo (26 partidos representados). Este doble récord fue pulverizado en 2018: 301 diputados se integran a la derecha o la extrema derecha (59%), contra 75 posicionados en el centro (14%) y 137 a la izquierda o la extrema izquierda (27%).

Figura 3
Posicionamiento ideológico de los diputados
(la mayoría simple es de 257 escaños y la mayoría cualificada (3/5) de 308 escaños).

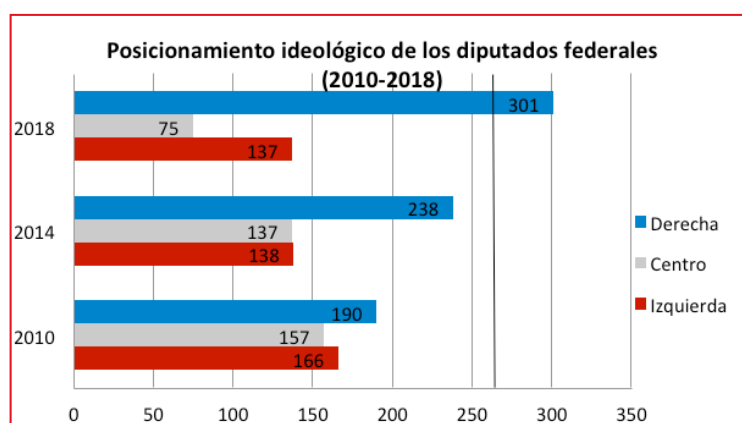


Gráfico elaborado por el autor Datos: Tribunal Superior Electoral de Brasil (TSE) & *Gazeta do Povo*.

Por supuesto, los congresistas conservadores constituyen un grupo heterogéneo con intereses diversos. Están lejos de compartir el conjunto de posiciones políticas presentadas por Bolsonaro, cuyo partido solo controla 52 escaños en la Cámara de Diputados y 4 en el Senado. Sin embargo, Bolsonaro cuenta con un potencial de apoyo suficiente para aprobar numerosos proyectos de leyes o incluso para revisar ciertos aspectos de la Constitución (requiere una mayoría cualificada de tres quintos, es decir 308 votos en la Cámara de Diputados y 49 en el Senado). Sin embargo, puede contar con el apoyo específico de ciertos sectores, a través de grupos de interés temáticos (*bancadas suprapartidarias*). Dos de ellos, muy próximos a Bolsonaro, experimentaron un crecimiento histórico en las elecciones legislativas de 2018: el grupo pro armas, llamado *bancada da bala*, reúne a 61 diputados –frente a 35 en 2014– y apoyará el proyecto de seguridad de Bolsonaro (reducción de la mayoría penal, revisión del Estatuto de Desarme, etc.); el grupo que representa los intereses de las iglesias evangélicas, llamado *bancada da bíblia*, reúne a 84 diputados contra 75 en 2014. Finalmente, el grupo que representa al lobby de los agronegocios, llamado *bancada do boi*, también declaró su apoyo a Bolsonaro y le dio el nombre de la ministra de Agricultura (Tereza Cristina). Aunque ha perdido peso en comparación al 2014 (104 diputados contra 160), este grupo sigue siendo un elemento importante en la articulación de las relaciones ejecutivo-legislativas.

Con respecto a la fragmentación partidista, 30 partidos eligieron al menos un congresista para la Cámara Federal y 23 para el Senado en 2018. Pero lo que había sido una desventaja para los presidentes anteriores constituye, paradójicamente, una fuerza para Bolsonaro. De hecho, este último ha declarado durante la campaña electoral querer gobernar sin los partidos, negociando directamente con los diputados y con los grupos de interés supra partidistas para construir mayorías legislativas específicas. El fortalecimiento de la fragmentación partidista y el debilitamiento de los partidos de la derecha tradicional juegan a su favor. Los cuatro partidos principales de la derecha tradicional (PSDB, MDB, PP, DEM) perdieron también un total de 64 escaños en comparación con la legislatura saliente (su representación parlamentaria se redujo en un 66%).

Bolsonaro finalmente podrá contar con el apoyo de los gobernadores de los principales Estados de la federación, ubicados en el sureste y el sur. De hecho, los gobernadores electos de São Paulo (J. Doria, PSDB), Río de Janeiro (W. Witzel, PSC), Minas Gerais (R. Zema, NOVO), Río Grande del Sur (E. Leite, PSDB) Paraná (Ratinho Júnior, PSD), Santa Catarina (comandante Moisés, PSL) y el Distrito Federal de Brasilia (Ibaneis Rocha, MDB) habían prometido lealtad a Bolsonaro antes de la primera ronda o entre las dos vueltas. Los estados occidentales, donde se concentran las principales áreas de producción de productos agrícolas para la exportación (Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás), también han sido ganadas por Gobernadores favorables a Bolsonaro. Por el contrario, la mayoría de los estados más pobres, rurales y menos integrados fueron ganados por los gobernadores de la oposición de Bolsonaro (PT, PSB, PCdoB). Este es el caso de los diez estados de la región nordeste, donde Haddad ganó en promedio el 69,7% de los votos. Este relevo en los estados más ricos y poderosos del país refuerza aún más la presión sobre los estados más pobres –la mayoría de los cuales están gobernados por la oposición– que son los más dependientes de las transferencias financieras provenientes del nivel federal. Es probable que la brecha entre el

Brasil del sur y el del nordeste se amplíe aún más. Bolsonaro tiene un arma política para debilitar a la oposición en los estados del nordeste.

No obstante, Bolsonaro enfrentará, desde el inicio de su mandato, varias dificultades. Su base aliada al Congreso sigue siendo frágil, heterogénea e inexperta. Su gobierno a priori tiene una baja coherencia interna que Bolsonaro tendrá problemas para controlar y se basa principalmente en dos “super ministros” (P. Guedes en la economía y el juez S. Moro en la justicia). Sobre todo, la apuesta de formar un gobierno sin haber negociado formalmente con los partidos de su base aliada corre el riesgo de complicar las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo. La forma en la que el Congreso se volvió contra Dilma Rousseff en 2014 y 2016 y votó su destitución constituye un fuerte precedente que podría llevar a Bolsonaro a ser prudente. Bolsonaro, quien contribuyó a la destitución de los dos presidentes (Collor en 1992 y Rousseff en 2016), no sabría subestimar la presión que el legislativo puede ejercer sobre el ejecutivo.

Finalmente, desde el punto de vista de las acciones políticas, la implementación del proyecto de Bolsonaro puede provocar importantes tensiones sociales. Asustado por la destitución de Rousseff y ofendido luego por la violenta retórica de Bolsonaro, los militantes de izquierda están listos para movilizarse a riesgo de enfrentar la policía o las milicias pro-Bolsonaro. El peligro de ver la democracia desintegrarse y el gobierno ir a la deriva hacia el autoritarismo (violencia política contra los opositores, gobierno civil autoritario apoyado por ciertas franjas militares e incluso la creciente militarización del régimen) no debe subestimarse, viendo el desprecio declarado de Bolsonaro hacia las instituciones democráticas, los derechos humanos y las libertades fundamentales. Por el contrario, en caso de una crisis aguda de gobernabilidad, de dificultades económicas, de un gobierno impopular y derivas (corrupción en su gobierno, represión sangrienta apoyada por algunos gobernadores, etc.), tampoco puede excluirse la posibilidad de una intervención militar reguladora para romper su mandato y organizar una nueva elección¹.

Traducción: Lianne Guerra

¹ Para profundizar, consultar el archivo “Brasil 2018” del OPALC (análisis, mapas y gráficos): www.sciencespo.fr/opalc/content/bresil-elections-generales-2018

Las elecciones en México: ¿un realineamiento político histórico?

Gaspard Estrada

México vivió un año electoral inédito. Por primera vez desde el principio de la transición democrática, el país eligió a la izquierda. Andrés Manuel López Obrador (AMLO), antiguo jefe de gobierno de la ciudad de México y fundador del Movimiento de Regeneración Nacional (Morena, izquierda) fue elegido a la presidencia de la República con más de treinta millones de votos, o sea el 53% del total. La amplitud de ese éxito en las urnas se debe en gran parte a la impopularidad del presidente saliente, Enrique Peña Nieto, a los malos resultados económicos y sociales de su gobierno, así como al empeoramiento de la violencia en el país. Esta dinámica a favor de la izquierda es también fruto del rechazo de los mexicanos ante la oferta electoral del Partido Revolucionario Institucional (PRI, centro) y del Partido Acción Nacional (PAN, derecha). José Antonio Meade padeció la impopularidad del presidente Peña Nieto y de su partido, el PRI, aun cuando él no era miembro de éste cuando fue designado como candidato. Su carrera ministerial con el PAN y el PRI (en la secretaría de Hacienda en particular) contribuyó a dar peso a las críticas formuladas por AMLO, que hacía de él la encarnación de las políticas macroeconómicas en vigor en el país desde hace casi cuarenta años. Ricardo Anaya, antiguo presidente del PAN, fracasó en hacer de su alianza izquierda-derecha con el Partido de la Revolución Democrática (PRD, centro izquierda) y el Movimiento Ciudadano (MC, centro izquierda) una alternativa a AMLO y al PRI. Sus dudas en cuanto a su posicionamiento, completamente en la oposición o a favor de una amplia alianza con el gobierno para impedir la victoria de AMLO, pesaron en el resultado, así como los ataques del gobierno hacia él a través de la Procuraduría General de la República. Ese duelo fratricida entre el PRI y el PAN durante parte importante de la campaña permitió a AMLO ir más allá de su base electoral, en particular en el norte del país, región que tradicionalmente apoya a la derecha. Esa conjunción de factores le permitió ganar en treinta y un estados de la federación entre 32. Un record.

Este tsunami se amplificó gracias a la realización simultánea de numerosas elecciones federales, estatales y locales (casi dieciocho mil mandatos fueron sometidos al sufragio el 1ro de julio). Si bien la armonización del calendario electoral mexicano buscaba disminuir el costo de las campañas y aumentar la tasa de participación de los electores, esta reforma electoral contribuyó sobre todo a reforzar la victoria de Morena. Mientras México solía elegir presidentes que no disponían de mayoría en el parlamento, la coalición de AMLO se acerca al umbral necesario para realizar reformas constitucionales, lo que le permite implementar su ambicioso programa político. Efectivamente, el mensaje enviado por los mexicanos es claro: desean ir más allá de la decepcionante experiencia de la alternancia foxista (Vicente Fox, presidente Panista de 2000 a 2006) para impulsar un verdadero cambio. Estos últimos cuarenta años, el país ha visto su economía transformarse a profundidad, ligándose estrechamente con América del Norte, a través del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Sin embargo, la política de apoyo a la competitividad de las fábricas de productos semi-manufacturados contribuyó a reducir el poder adquisitivo del salario mínimo, creando una masa de trabajadores pobres. Las disparidades económicas regionales aumentaron,

incitando numerosos campesinos del sur del país a dejar sus lugares de origen para buscar un porvenir en los Estados Unidos, dejando grandes territorios a merced de los narcotraficantes. La expansión del crimen organizado hizo explotar la violencia en el país, que llegó a un récord histórico con 25339 homicidios en 2017. De septiembre del 2017 a junio del 2018, casi ciento treinta candidatos fueron asesinados. Para paliar a esta espiral macabra, el nuevo gobierno quiere despenalizar el consumo de algunas drogas, reafirmando al mismo tiempo el papel central de ejército en el mantenimiento de la seguridad pública. En lo que toca a la economía, aun cuando AMLO quiso tranquilizar el sector empresarial y los mercados financieros internacionales, validando la delicada renegociación del TLCAN, y comprometiéndose a mantener la autonomía del banco central y prometiendo mantener una política fiscal restrictiva, anunció su decisión de detener la construcción del nuevo aeropuerto de la ciudad de México, con el riesgo de generar desconfianza en algunos inversionistas extranjeros. Por otro lado, si bien, durante la campaña presidencial, su alianza con el Partido Encuentro Social (PES), de obediencia evangélica, suscitó inquietud y crítica de parte de sus seguidores más progresistas, la agenda a favor de las minorías (matrimonio homosexual, derechos de las poblaciones lésbicas, gays, bisexuales y transexuales) debe ser votada por el Congreso. Finalmente, durante la campaña, AMLO propuso refundar la política social del gobierno instaurada en los años 1990, que se basa en transferencia de efectivo condicionada. La idea es evolucionar hacia un sistema universalista, ya sea en materia de ayuda social para las personas de la tercera edad y de acceso a la salud, o en lo que toca a la juventud, con la implementación de un programa de aprendizaje que asocie el Estado y las empresas para formar a los jóvenes desempleados y sin calificaciones.

La elección de AMLO tuvo lugar en un contexto de fuertes turbulencias con los Estados Unidos, país vecino y principal socio de México. La elección de Donald Trump en 2016 cambió la dinámica de la relación bilateral. Si bien durante la campaña electoral, los candidatos defendieron unánimemente la renegociación del TLCAN, la posibilidad de ver desaparecer el principal acuerdo comercial del país no dejó de colocar a las élites económicas y políticas del país en una suerte de introspección, sin que se vislumbre una verdadera alternativa. La multiplicidad de los desafíos ligados a la relación bilateral –lucha contra el crimen organizado, retos migratorios y desarrollo de América central- hace poco probable que el dialogo político entre los dos países disminuya. Quedan las cuestiones de política internacional ante las cuales la posición de AMLO sigue siendo una incognita, en un momento en que se abre una ventana de oportunidad para México en América latina, entre un régimen venezolano agonizando y un gobierno brasileño listo para operar un cambio decisivo en su política exterior, al alinearse unilateralmente con las prioridades de la administración Trump. La defensa del multilateralismo, uno de los emblemas de los años Lula en Brasil, podría volverse una prioridad para México, a través de su nuevo Secretario de Relaciones Exteriores, Marcelo Ebrard.

Venezuela: la elección presidencial del 20 de mayo de 2018

Olivier Dabène

La elección presidencial en Venezuela durante el 2018 se desarrolló en un contexto de colapso económico que permitía predecir un posible voto castigo respecto a Nicolás Maduro, presidente desde 2013 y candidato a su propia sucesión. Pero no ocurrió así. Esta elección no fue competitiva, confirmando la deriva autoritaria del régimen bolivariano. El gobierno chavista, minoritario en el país desde la pérdida de las elecciones legislativas en diciembre de 2015, impidió la organización en 2016 de un referéndum revocatorio y organizó en 2017 una serie de elecciones empañadas de múltiples irregularidades y parcialmente boicoteadas por la oposición, que desembocaron en una amplia victoria para Maduro.

El año 2018 comenzó mientras el gobierno y la oposición intentaban finalizar una negociación que inició en 2017 gracias a la mediación de República Dominicana, del antiguo Primer Ministro español José Luis Rodríguez Zapatero y de cuatro países garantes (México, Chile, Bolivia y Nicaragua). El 23 de enero, sin nada acordado todavía, la Asamblea Constituyente anunció que la elección tendría lugar antes del 30 de abril, y no en diciembre como es habitual. Para el chavismo, se trataba de mostrar a los Estados Unidos y a la Unión Europea que las sanciones no tuvieron ningún impacto y que el régimen conservaba el apoyo popular suficiente para obstaculizar una transición. “Nadie sanciona al pueblo venezolano”, clamó Maduro presentando su candidatura el mismo día. Anticipar ocho meses las elecciones debía permitirle al gobierno evitar que los efectos de la crisis económica y humanitaria se hicieran sentir más intensamente, intención menos confesable.

El 6 de febrero, Zapatero propuso un “acuerdo de convivencia democrática por Venezuela” con seis puntos: soberanía y sanciones, elecciones, estado del derecho, situación económica y social, comisión de la verdad y comisión de seguimiento y verificación del acuerdo. El gobierno se mostró dispuesto a firmar el texto, mientras que la oposición sugirió modificaciones relativas a las elecciones, principalmente.

Ciertas medidas como la designación de una misión de observación electoral por las Naciones Unidas y el restablecimiento de mesas de votación desplazadas o cerradas fueron objeto de un acuerdo o de diferencias menores. Otras medidas, por otra parte, mostraron la voluntad de la oposición de alcanzar compromisos específicos que van más allá de la afirmación de principios vagos. El calendario electoral, el acceso a los medios de comunicación, la revisión de las listas electorales, el rol de los partidos políticos y las modalidades del voto estuvieron en el centro de las discrepancias.

Figura 1
Principales desacuerdos

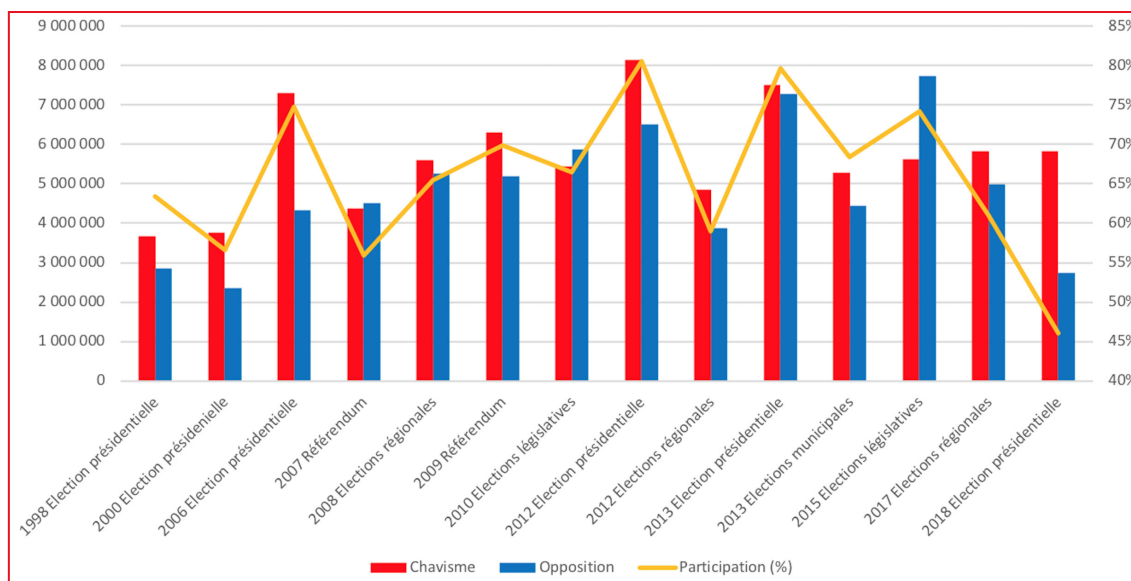
Tema	Texto del gobierno	Texto de la oposición
Cronograma	Elecciones el 22 de abril	Convenido en el momento de la instalación de la misión de observación electoral.
Acceso a los medios de comunicación	Garantía de imparcialidad	Garantizar espacios de publicidad gratuitos para gobierno y oposición. Suspensión de las intervenciones televisadas del presidente en todas las cadenas durante la campaña.
Listas electorales	Consultables y actualizables del 8 al 15 de febrero	Consultables y actualizables durante un periodo a definir, al igual que el cronograma. Prever al menos dos semanas y 1 500 puntos de actualización en el interior del país.
Partidos políticos	Fortalecer los mecanismos de participación de los partidos políticos en el sistema democrático.	Legalización inmediata de los partidos MUD, VP y Primero Justicia*. Designación de representantes de estos partidos en todos los órganos electorales.
Voto		Prohibición del proselitismo y acciones gubernamentales alrededor de los centros de votación el día de las elecciones. Identificación mediante la tarjeta del elector y la tinta indeleble (con la exclusión de cualquier otro documento). Prohibición del voto asistido sólo permitido en los casos establecidos en la ley.
* MUD: Mesa de la Unidad Democrática (coalición de la oposición), VP: Voluntad Popular. Los principales dirigentes de estos partidos, Leopoldo Lopez (VP) y Henrique Capriles (Primero Justicia), tienen prohibido presentarse a las elecciones.		

El 7 de febrero de 2018 finalizó el período de negociaciones con ninguna de las demandas de la oposición tomada en cuenta y el consecuente fracaso de las negociaciones con cada parte culpabilizando a la otra por la ruptura. Es probable que ni el gobierno ni la oposición desearan realmente firmar un acuerdo. El gobierno temía perder las elecciones si ofrecía garantías reales bajo supervisión internacional y la oposición no buscaba legitimar una derrota provocada por no respetar los compromisos contraídos.

En tal caso la oposición se enfrenta al dilema de la participación. La perspectiva de ver nuevamente a los venezolanos votar coaccionados y darle una victoria anunciada a Maduro, los llevó a boicotear el escrutinio con el objetivo de mostrarle al mundo que la democracia ya no existe en Venezuela. No obstante, varios dirigentes y analistas estimaron que la situación catastrófica del país ofrecía una oportunidad para derrotar a Maduro en las urnas. Los sondeos mostraron en efecto que el 80% de la población tenía una opinión negativa de Maduro. El hastío y el fatalismo parecían sin embargo imponerse. En este primer semestre de 2018, las calles estuvieron mucho más tranquilas que en el 2017.

El 20 de febrero la MUD anunció su decisión de no participar en una elección que calificó de “farsa”. Sin embargo, fue incapaz de imponer disciplina entre sus filas. Cinco días después, uno de sus miembros se ofreció como candidato. Henri Falcón, que fue cercano a Chávez, dirigente de un pequeño partido (Avanzada Progresista), se unió durante la campaña al pastor evangelista Javier Bertucci. En total, solo tres candidatos se disputaron los sufragios venezolanos. En una última maniobra destinada a desacreditar a la oposición, Maduro aplazó las elecciones al 20 de mayo, satisfaciendo parcialmente una petición de la MUD. Pero, aun así, Maduro ganó ampliamente las elecciones (67,8 % de los votos emitidos) al final de una campaña en la que apenas estuvo preocupado. Sin embargo, la tasa de participación (46,07%) es un gran revés para su partido.

Figura 2
Participación electoral y resultados, 1998-2018



Convocado por una Asamblea ilegítima y organizada por una autoridad al servicio del poder, la elección del 2018 consagró la afiliación de Venezuela al grupo de países autoritarios que organizan elecciones, pero impiden la alternancia.

Sin embargo, la elección solo le dio a Maduro un respiro muy corto. Aislado internacionalmente y enfrentado a una catástrofe económica, social y humanitaria, la revolución bolivariana parece tener sus días contados.

Traducción: Lianne Guerra

Cuarta parte

América latina en perspectiva

Militarización y multilateralización del *policing*: una mirada a Brasil y México

Anaís M. Passos y María Teresa Martínez

Una extensa literatura ha enfatizado la coincidencia entre las transiciones democráticas ocurridas en la región entre los años 1980 y 2000 y los patrones de violencia observados, no con pretensiones de atribuir un lazo causal entre éstas, sino con el ánimo de comprender las configuraciones y dinámicas de los nuevos actores violentos¹. Desde luego, en estos análisis, la transformación del modelo económico que, entre otras cosas, se acompaña de una importante contracción de los aparatos burocráticos y la delegación de múltiples funciones a distintos actores privados, cobra relevancia². Partiendo de estos casos, el presente estudio busca abonar a este *corpus* dirigiendo la atención a un elemento que ha sido menos explorado: las transformaciones en las *tareas policiales*, las cuales tienen importantes implicaciones en materia de justicia, equidad en el acceso a la protección y la calidad de los servicios ofrecidos por las agencias públicas³.

Evocamos la noción de “tarea policial” como una forma de subrayar la distinción que en la lengua inglesa se hace de los términos *police* (policía) y *policing* (*labor policial*, como una traducción tal vez imprecisa), entendido como “un complejo dinámico de actividades de regulación del desorden, sostenido por agentes públicos, privados e híbridos, en el seno de diferentes niveles de organización sociopolítica y territorial: micro-local, local, regional, nacional y supranacional”⁴. Así, la *policía* es la agencia del estado que tiene un mandato exclusivo para la provisión de protección como bien público, mientras que el *policing* consiste en la producción de seguridad a través del uso potencial –e incluso indirecto– de la fuerza⁵.

En este artículo nos proponemos explorar dos transformaciones mayores, observables en el *policing* y asociadas a los procesos democratizadores y las reformas del modelo económico en los casos de Brasil y México, y cómo éstas impactan, en última instancia, en la dinámica de violencia en estos países. Por un lado, discutiremos la *militarización* no sólo de los cuerpos policíacos sino de la tarea de provisión de seguridad. Mostraremos cómo dicho proceso ocurre en paralelo con la (*semi*)*constabularización* de las fuerzas armadas, a partir de su empleo en tareas asociadas a la seguridad pública.

Por otra parte, repararemos en la *multilateralización* o pluralización de la provisión de protección y seguridad⁶ la cual, argumentaremos, ocurre en dos sentidos: i) en la fragmentación

¹ E. D. Arias, “The dynamics of criminal governance : Networks and social order in Rio de Janeiro”, *Journal of Latin American Studies*, Vol. 38, n° 2, 2006, pp. 293-325 ; B. Lessing, “Counterproductive punishment : How prison gangs undermine state authority”, *Rationality and Society*, Vol. 29, n° 3, 2017, pp. 257-297.

² A. Alvarado Mendoza, *El Tamaño del Infierno : Un estudio sobre la criminalidad en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, Mexico, El Colegio de México, 2012 ; A. Aziz Nassif, “Violencia y distribución en la periferia urbana : El caso de Ciudad Juárez, México”, *Gestión y Política Pública*, Vol. 21, 2012, pp. 227-268.

³ H. Bayley, C. Shearing, “The new structure of policing: Description, conceptualization, and research agenda”, Washington, D.C., National Institute of Justice, 2001.

⁴ F. Ocqueteau, *Polices entre Etat et marché*, op. cit., p. 50.

⁵ F. Jobard, J. de Maillard, *Sociologie de la police. Politiques, organisations, réformes*, Paris, Armand Colin, 2015, p. 225.

⁶ D. H. Bayley, C. Shearing, “The new structure of policing : description, conceptualization, and research agenda”,

y diversificación de los agentes estatales involucrados en la provisión de protección y; ii) en la incursión de actores no estatales en el *policing*.

LA INDEFINICIÓN ENTRE ACTIVIDADES MILITARES Y POLICIALES

En América Latina, es cierto que la delimitación entre policía y militares nunca ha sido tan nítida como en los países europeos occidentales⁷. Esas tendencias, sin embargo, se profundizaron al final de la Guerra Fría, cuando el tráfico de drogas reemplaza al Comunismo en la agenda de amenazas prioritarias de las instituciones militares en países como Brasil y México⁸.

Tal como Caroline Holmquist⁹ argumenta, la distinción entre policía y militares parte de la separación entre el externo y el interno que caracteriza la existencia de los estados-nación. Conceptualmente, la policía “implementa un conjunto de leyes según las cuales ciertas acciones son criminales”, mientras que las Fuerzas Armadas son la última protección contra “fuerzas enemigas externas, en contraste a lo que es dirigido en contra de los individuos”¹⁰. Adicionalmente, las policías, en la mayoría de los estados-nación, operan sobre una base legal y se espera que persigan a quien presuntamente ha cometido un delito sólo cuando hay suficiente evidencia de ello¹¹. De esa manera, la policía opera a partir del principio básico del uso mínimo de la fuerza, teniendo que apegarse a principios tales como: legalidad, necesidad, proporcionalidad y precaución¹². Los militares, por su parte, tienen derecho legítimo a utilizar el máximo nivel de fuerza para aniquilar al enemigo –un agente externo al estado-nación– lo más rápido posible, en un contexto de guerra.

Cuando las distinciones evocadas, en términos de misiones y entrenamiento, se fragilizan, podemos hablar de un proceso de *militarización* de las policías y de *constabularización* de las actividades militares¹³. Una institución o sociedad militarizada es aquella que posee valores que le fueron inculcados a través del entrenamiento o la educación militar como la estricta obediencia a la autoridad, importancia de la jerarquía y de la disciplina en las relaciones sociales, un elevado sentimiento de grupo entre sus miembros en oposición a elementos “externos”, y la percepción del conflicto como intrínseco a la “naturaleza psicológica de los

art. cit. ; I. Loader, “Plural policing and democratic governance”, *Social and Legal Studies*, Vol. 9, n° 3, pp. 323-345.

⁷ B. Loveman, *For la Patria. Politics and the Armed Forces in Latin America*, Wilmington, SR Books, 1999.

⁸ A. M. Passos, *The Military Mystique : Democracies and the War on Crime in Brazil and Mexico*, tesis doctoral, Paris, Sciences Po, 2018.

⁹ C. Holmquist, *Policing Wars on Military Intervention in the Twenty-First Century*, New York, Palgrave Macmillan, 2014.

¹⁰ *Ibid.*, p. 6.

¹¹ H.-H. Liang, *The Rise of Modern Police and the European State System from Metternich to the Second World War*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, p. 4.

¹² International Committee of the Red Cross, 12 Comité international de la Croix-Rouge (CICR), “Violence and the use of force”, Genève, 2015, p. 19, www.icrc.org/en/publication/0943-violence-and-use-force

¹³ G. Flores-Macías, J. Zarkin, “The militarization of law enforcement in Latin America”, conferencia de la Latin American Studies Association, Barcelona, 2018, pp. 1-41.

hombres”¹⁴. Específicamente, un cuerpo policiaco es militarizado en la medida en que utiliza técnicas propias de la guerra (mapear, identificar y atacar), sus miembros se asumen como actores de una “guerra contra el crimen” y utilizan equipos, armamentos y uniformes semejantes a los de las Fuerzas Armadas.

La *constabularización*, por su parte, implica el ensanchamiento de las misiones de los militares para la inclusión de tareas que, tradicionalmente, no son desempeñadas por las Fuerzas Armadas¹⁵. Dado que son actividades que convencionalmente serían exclusivas de los cuerpos policiacos, la *constabularización* de los militares implica no sólo este tipo de personal desempeñando labores policiales sino, además, la transferencia de habilidades típicas del entrenamiento para la guerra a la provisión de *policing*. Así, rasgos como la tendencia a utilizar el máximo uso de la fuerza y la clasificación de ciudadanos como enemigos del Estado –y, en el límite, su sometimiento a prácticas de tortura que justifican bajo la idea de que la prioridad es la obtención de “información crucial” para garantizar la seguridad nacional– pueden llegar a constatar en la implementación de políticas y operaciones de seguridad pública.

Constabularización de las Fuerzas Armadas Mexicanas

En México, la constabularización de las Fuerzas Armadas, aunque data desde el periodo posrevolucionario de principios del Siglo XX, se institucionaliza durante la administración del Presidente Ernesto Zedillo (1994-2000). De manera inédita, se incorporó a los Secretarios de la Marina y de la Defensa Nacional en la toma de decisiones de seguridad pública¹⁶, por medio de la creación del Consejo Nacional de Seguridad Pública. Otra innovación consistió en el establecimiento de un centro de doctrina en la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) especializado en seguridad pública.

En el siglo XXI, la constabularización de las Fuerzas Armadas Mexicanas continúa durante el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012), cuando las fuerzas militares fueron desplegadas en los llamados Operativos Conjuntos en estados considerados de alta incidencia delictiva. Mientras que a mediados de 1986, alrededor de 25,000 soldados eran asignados a misiones en contra del narcotráfico (de un número total aproximado de 150,000)¹⁷, esta cifra saltó a 45,723 en Diciembre de 2006 (de un total de 196,710) y a 70,864 (de 206,013 miembros en total) en Agosto de 2010¹⁸.

¹⁴ S. P. Huntington, *The Soldier and the State. The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press, 1957, p. 63.

¹⁵ G. Flores-Macías, J. Zarkin, “The militarization of law enforcement in Latin America”, art. cit.

¹⁶ S. Artz, “La militarización de la Procuraduría General de la República : Riesgos para la democracia mexicana”, USMEX 2003-04 Working Paper Series, 2003, p. 6.

¹⁷ Revista del Ejército, “Continúan las Acciones contra el Narcotráfico”, Tomo X, Julio 1986, p. VII y Boils (1985, p. 177).

¹⁸ F. Calderón, *Quinto Informe de Gobierno*, Gobierno de México, Ville de Mexico, septembre 2011, p. 15, citado en R. B. Manaut, “Organized crime as the highest threat to mexican national security and democracy”, in T. Payan (dir.), *A War that Can't be Won. Binational Perspectives on the War on Drugs*, Tucson, The University of Arizona Press, 2013, pp. 149-173.

A finales de 2017, el rol de las Fuerzas Armadas dentro de las fronteras nacionales tendría un rasgo más de institucionalización a partir de la aprobación de la Ley de Seguridad Interior. Esta pieza normativa prevé que los militares podrían participar en tareas relacionadas con la conservación de la seguridad interior *con o sin* que medie la aprobación de las autoridades civiles (Artículos 11 y 26). Tal ambigüedad en la ley sugiere un proceso avanzado de normalización del rol de las Fuerzas Armadas mexicanas en tareas de seguridad pública y, consecuentemente, una transposición de la actuación militar hacia las fronteras internas¹⁹.

¿Semi-constabularización de las Fuerzas Armadas Brasileñas?

En Brasil, la evolución del involucramiento de los militares en la seguridad pública se consolida principalmente después del término de la transición democrática. Por ejemplo, en 1999 los legisladores aprobaron la ley complementar 97/1999 con el objetivo de especificar las condiciones en que las Fuerzas Armadas podían ser desplegadas. La retórica vaga del texto estableció que los militares pueden ser utilizados cuando los medios de seguridad “no están disponibles, son inexistentes o insuficientes” (art. 15 §3o). El Decreto 3897 de 2001 estableció que esos operativos deben tener la duración y extensión más limitada posible.

Así como en México, cambios institucionales han sostenido dichas acciones en Brasil. En diciembre de 2013, el Ministro de la Defensa aprobó la publicación del *Manual de Operações para a Garantia da Lei e da Ordem*, el cual pretende definir las principales amenazas a enfrentar, así como las modalidades de acción que se encuadran en la categoría “garantía de la ley y el orden”.

Por otra parte, se debe notar que los operativos militares relacionados a la seguridad pública no han llegado a desplegar un contingente de la magnitud de los empleados en el caso mexicano, debido a la dimensión territorial limitada que fue establecida desde su diseño. Por ejemplo, las operaciones en los *Complexos da Penha, Alemão* y en *Complexo da Maré* (marzo 2014-junio 2015) desplegaron aproximadamente entre 2,500 y 3,000 hombres cada una, de un contingente total de 359,386. Se trata de un número significativamente inferior al de soldados y marinos empleados en tareas contra el narcotráfico en el territorio mexicano: en el auge del Operativo Conjunto Chihuahua, por ejemplo, cerca de 14,000 soldados fueron desplegados en toda la entidad federativa²⁰.

Lo anterior nos permite caracterizar el proceso brasileño como una semi-constabularización de los militares, en contraste con la constabularización de las Fuerzas Armadas Mexicanas.

¹⁹ La Suprema Corte declaró esta ley como inconstitucional (Noviembre, 2018). Sin embargo, el plan de seguridad del nuevo gobierno supone una importante utilización de los cuerpos militares en labores de seguridad pública.

²⁰ D. Sabet, *Police Reform in Mexico : Informal Politics and the Challenge of Institutional Change*, Stanford, Stanford University Press, 2012, p. 16.

¿Avances de los Cuerpos Policiacos Militarizados en México?

Teniendo en cuenta que cada una de las entidades federativas, el distrito federal y los más de 2 mil 500 municipios expiden el conjunto de leyes que reglamentan la función de las policías estatales y municipales, el caso mexicano es caracterizado por una alta fragmentación de las agencias que tienen en sus manos el *policing*. En 2017, 36.8% de los policías pertenecían a las corporaciones municipales, 36.2% a las policías estatales preventivas, 15% a las policías estatales ministeriales y 12% a la Policía Federal²¹.

La independencia formal de las autoridades policiales y militares es un elemento que contrasta con el caso Brasileño. Mientras que las policías estatales en México son autónomas respecto a las Fuerzas Armadas, y en consecuencia en caso de la comisión de algún delito los policías son juzgadas por cortes civiles, en Brasil las policías estatales están subordinadas administrativamente al Ejército. Por lo tanto, el proceso contemporáneo de militarización de las policías en México parte de características corporativas marcadamente civiles.

A guisa de ejemplo, se puede evocar la Ley de Seguridad Pública de Baja California (DOF 21/08/2009) que en su artículo 4 establece que las instituciones de seguridad pública son de “carácter civil, disciplinado y profesional”. En ese estado, la organización jerárquica interna sigue un modelo civil en la denominación de los puestos (art. 14). La compra de armamentos y vehículos es centralizada por las secretarías estatales de seguridad pública (art. 52), sin relación con los Comandos Regionales Militares.

A pesar de la predominancia de estos rasgos civiles, se ha llevado a cabo procesos recientes de militarización de las policías. En 2011, 17 de los 31 estados y el Distrito Federal presentaban militares en activo o retirados en posiciones de liderazgo en instituciones estatales o municipales de seguridad pública²². En la ciudad de Tijuana, Baja California, en la frontera Norte del país, la implementación de las políticas de fortalecimiento, depuración y reconstrucción de las instituciones locales de seguridad y justicia –asociadas a la asignación del Subsidio para la Seguridad de los Municipios, SUBSEMUN– estuvo acompañada por un proceso de militarización del comando de las policías municipales y estatales (2007-2011). La policía municipal, y posteriormente la secretaría municipal de seguridad pública de Tijuana, fueron coordinadas por un teniente coronel del Ejército.

La progresiva institucionalización del modelo militarizado en las policías mexicanas implica la potencial adopción de un modelo más agresivo en contra de presuntos criminales, incrementando el riesgo de que los ciudadanos sean sometidos a la violencia policial. En el caso de Tijuana, la profesionalización de la policía municipal a partir de un modelo militarizado y, consecuentemente, punitivo, estuvo aparejado al uso de tácticas ilegales durante los interrogatorios y propició desapariciones forzadas en las colonias de esa ciudad, entre los años 2008 y 2011²³.

²¹ G. García Luna, “Seguridad con bienestar : Un nuevo modelo integral de seguridad”, Mexico, GLAC Consulting, 2018, p. 65.

²² M. Galán, “Militares a cargo de la seguridad en 17 entidades”, *El Universal*, 28 de febrero de 2011.

²³ FIDH, CMDPDH, CCDH. Comunicación de acuerdo con el artículo 15 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional sobre la presunta comisión de crímenes de lesa humanidad, en México entre 2006 y 2012.

La Policía Militarizada en Brasil

La subordinación de las policías estatales en Brasil al Ejército se remonta a 1934, cuando la nueva constitución (1936) promulgada durante el primer gobierno de Getúlio Vargas estableció en su artículo 167 que las policías y bomberos constituían fuerzas auxiliares del Ejército. El nexo entre policías estatales y Ejército fue profundizado durante la dictadura militar (1964-1985). Además de involucrar a las policías en tareas represivas - coordinadas por los comandos militares, algunas normas relativas a la organización y entrenamiento de las policías estatales fueron institucionalizadas por la Legislación²⁴.

Como ya se mencionó, una de ellas fue mantener el estatus de las policías estatales como “fuerzas auxiliares de reserva del Ejército”, lo que implica el control de los Comandos Militares sobre la instrucción, el armamento y el contingente de las policías estatales. Esa cláusula diferencia a Brasil de la mayoría de países democráticos, en los cuales las policías militares son controladas por el Ministerio del Interior, de la Justicia o de la Defensa²⁵. Específicamente, el Decreto Ley (DL) 667/1969, con modificaciones introducidas por el DL 2010/1983, estableció 1) la necesidad de autorización y supervisión del armamento y vehículos de las policías estatales por el Comando del Ejército, lo que implica que las nuevas adquisiciones equipo o armamento suponen la aprobación previa del Ejército (art. 17); 2) la integración del órgano máximo de control de las actividades policiacas –la *Inspetoria Geral das Polícias Militares* (IGPM)– al Estado Mayor del Ejército (art. 21); 3) la división jerárquica de las funciones policiacas siguiendo las de la corporación militar, desde soldado hasta coronel (art. 8); 4) el tratamiento por la justicia militar estatal de eventuales crímenes cometidos por el personal de la policía en servicio (art. 19).²⁶ En algunos casos, como el del cuerpo de elite de la policía de Rio de Janeiro, BOPE (*Batalhão de Operações Policiais Especiais*), la superposición entre entrenamiento policial y militar es clara. Los primeros miembros del BOPE fueron entrenados por un grupo de operaciones especiales de la Marina Brasileña (CONGE) y de unidades de operaciones especiales del Ejército como el Centro de *Instrução de Guerra na Selva* (CIGS). En ese sentido, la policía militar en Brasil es claramente militarizada, lo que la distingue del caso mexicano. La Tabla I resume los principales rasgos de la progresión del proceso de militarización en Brasil y México.

Abril, 2014. CCDH. Análisis del Contexto de Tortura en Tijuana. Abril, 2014.

²⁴ L. Filocre, “Policía militar : Segurança ou ameaça ?”, Belo Horizonte, Armazém de Ideias, 2004.

²⁵ J. Zaverucha, *FHC, forças armadas e policia. Entre o autoritarismo e a democracia (1999-2002)*, Rio de Janeiro, Editora Record, 2005, p. 61.

²⁶ No obstante, desde la promulgación de la ley 9299 en 1996, los homicidios intencionales perpetrados por policías militares en contra de civiles deben de ser juzgados por un tribunal civil.

Tabla 1
Militarización de las policías en Brasil y México

Dimensión de análisis	Brasil	México
Subordinación de la Policía al Ejército	Sí	En algunos casos, mediante decisión previa del gobernador del estado
Procesamiento de Policías por Crímenes Durante su Trabajo	Cortes Militares	Cortes Civiles
División Jerárquica Interna	Militar	Civil
Compra y adquisición de Armamento	Necesidad de Autorización Comando del Ejército	En general, sin mediación de Autoridad Militar
Modelo	Militarizado	Civil con Tendencias de Militarización
Control Principal de las Policías	Estatal	Municipal (Mayoritario) y Estatal

Fuente: Elaboración propia.

Paradójicamente, una mayor capacidad de respuesta por parte de las élites políticas a ese tipo de demandas bajo un régimen democrático competitivo implica, en casos extremos, acciones policiales más agresivas, especialmente en las periferias urbanas. Asistimos, por lo tanto, a la consolidación de un *policing* más punitivo en contra de ciudadanos pobres que se orienta más hacia la eliminación del criminal, más que en su reintegración en la sociedad²⁷. Aunado a la profundización e institucionalización de la militarización de la labor policial, las transiciones democráticas coincidirían con un proceso de multilateralización del *policing*.

DE LA MULTILATERALIZACIÓN Y LA POROSIDAD DE LAS FRONTERAS

La provisión de protección y seguridad desde prácticas crecientemente militarizadas parece contrastar con la noción de estados otrora centralizados que, frente a un mercado creciente, se reducen y dan paso al fraccionamiento de su autoridad en órganos locales y entidades territoriales más pequeñas²⁸, cediendo así el único monopolio que debería serle irrenunciable: la violencia. Así, el aumento de los niveles de criminalidad en la región ha sido leído desde la óptica de un estado que se contrae y que pierde capacidad de gestionar el establecimiento de cierto orden²⁹.

La narrativa dominante en la interpretación de las tasas de violencia registradas en el último decenio en México, por ejemplo, descansa en el supuesto de ruptura de un pacto entre los llamados cárteles de las drogas y el régimen *priista*³⁰. En ese sentido, la transición democrática –y por ende, la creciente competencia inter e intra partidista, así como el debilitamiento de la figura del Presidente–, contribuirían a explicar la expiración de dicho pacto y, con ello,

²⁷ D. Garland, *The Culture of Control. Crime and Social Order in Contemporary Society*, Chicago, The University of Arizona Press, 2001.

²⁸ S. Strange, *The Retreat of the State : The Difussion of Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

²⁹ G. W. Grayson, *Mexico : Narco-violence and a Failed State ?*, New York, Routledge, 2010.

³⁰ G. Duncan, *Más que plata o plomo : El poder político y el narcotráfico en Colombia y México*, Bogotá, Debate, 2014 ; G. Valdés, *Historia del narcotráfico en México*, Mexico, Aguilar, 2013 ; L. Astorga, *El Siglo de las drogas : El narcotráfico del Porfiriato al Nuevo Milenio*, Mexico, Grijalbo-Proceso, 2004.

niveles de violencia sin precedentes. El supuesto, sin embargo, ha sido cuestionado indirectamente por un conjunto de investigaciones que ponen en duda el carácter monolítico, disciplinado y omnipresente del régimen *priista*³¹ y directamente por quienes han buscado comprender las dinámicas locales del tráfico de drogas como una configuración más compleja³².

En el fondo, estas interpretaciones contribuyen a una discusión más amplia, una que tiene que ver con el estado y sus límites en constante redefinición. En este sentido, la multiplicación de actores violentos en la región³³, más que dinámicas de estatalidad limitada, reflejan la coexistencia de áreas y espacios territoriales funcionales con otros en los que se ha perdido la capacidad de gobernar. Una configuración en la que actores estatales y no estatales –locales, nacionales e internacionales– contribuyen a proveer bienes colectivos y al establecimiento de cierto orden³⁴. Desde esta perspectiva, los límites del estado, por “elusivos y cambiantes”, más que una fragilidad, son señal de una modalidad de poder³⁵.

Analizar la transformación del *policing*, resulta pertinente no sólo en la mejor comprensión de las democracias latinoamericanas, sino ante la necesidad de una apreciación más refinada de los patrones de violencia que observamos.

La noción de *policing* hace emerger dos dimensiones que serán el hilo conductor de la discusión por venir. Primero, al asumir los multi-niveles en la gestión y regulación del (des)orden, nos permite explorar cómo, en el contexto de las transiciones democráticas en Brasil y México, el poder central perdió fuerza frente a los poderes locales. Segundo, dado que la labor policial no es exclusiva de los agentes del estado, es posible además analizar cómo la tendencia a la pluralización ha condicionado la forma en la que se provee protección en dichos países. En cualquier caso, ambas dimensiones tienen un punto en común: la *multilateralización* de la provisión de la seguridad como bien público.

La multilateralización de la labor policial no es un fenómeno exclusivo de la región latinoamericana. El incremento de uniformados –estatales y no estatales– que participan de estas labores, así como el auge de la industria de la seguridad privada se observa especialmente en los espacios urbanos, lo mismo en países desarrollados que en aquellos en desarrollo³⁶.

³¹ A. Knight, W. Pansters (dir.), *Caciquismo in the Twentieth Century Mexico*, Londres, Institute for the Study of the Americas, 2006 ; J. W. Rubin, *Decentering the Regime : Ethnicity, Radicalism and Democracy in Juchitán, Mexico*, Durham, Duke University Press, 1997.

³² N. Mendoza, *Conversaciones en el desierto*, Mexico, CIDE, 2017 ; S. Maldonado, *Los márgenes del Estado mexicano : Territorios ilegales, desarrollo y violencia en Michoacán*, Zamora, El Colegio de Michoacán, 2010.

³³ E. D. Arias, D. M. Goldstein, “Violent pluralism. Understanding the new democracies of Latin America”, in E. D. Arias et D. M. Goldstein (dir.), *Violent Democracies in Latin America*, Duke, Duke University Press, 2010, pp. 1-34.

³⁴ A. Agudo Sanchíz, M. Estrada Saavedra, “Introducción : El Estado o los efectos de poder de la incertidumbre y la fragmentación”, en A. Agudo Sanchíz, M. Estrada Saavedra y M. Braig (dir.), *Estatalidades y soberanías disputadas*, Mexico, El Colegio de México, 2017, pp. 9-44.

³⁵ A. Agudo Sanchíz, “Estatalidad (de)limitada : Separaciones y confluencias entre lo público y lo privado en México”, en A. Agudo Sanchíz, M. Estrada Saavedra y M. Braig (dir.), *Estatalidades y soberanías disputadas*, Mexico, El Colegio de México, 2017, pp. 45-85.

³⁶ J. de Maillard, *Polices comparées*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2017.

La multiplicación de agencias: el establecimiento de sistemas locales policéntricos

En México, los años 1980 y 1990 representaron la transición hacia la apertura del régimen político desde los espacios locales, con una alternancia partidista en las presidencias municipales desde 1984 y el crecimiento y diversificación de otros actores y movimientos sociales que buscaron incidir en la arena política³⁷. Esto supuso, además, la cesión del poder central hacia las jurisdicciones locales lo cual, como se ha dicho, representó para los gobernadores tener mayor peso y margen de maniobra que el concedido por el Presidente. En términos de la provisión de protección y regulación del orden, esto se vería reflejado en la multiplicación de agentes estatales en los que recae alguna parte de la labor policial.

A guisa de ejemplo se puede evocar el caso de Jalisco, una entidad que conoció la alternancia a nivel gubernatura hasta 1995 con el triunfo del panista Alberto Cárdenas. Antes, durante los gobiernos del PRI, la administración de la seguridad pública podría describirse de la siguiente manera: por un lado, había una fuerte presencia de las agencias federales (Ejército, Policía Judicial Federal y la agencia de inteligencia, DFS). La presencia de la guerrilla urbana, y las acciones de contrainsurgencia que el gobierno federal había implementado en la entidad desde los años 1960, había dejado esos resquicios. Por otro lado, el gobierno del estado dependía de dos grandes agencias en las que descansaba su política de seguridad pública: la Secretaría General de Gobierno y la Procuraduría General del Estado, ambas dependientes del Gobernador. Desde ahí, se gestionaban las labores de la Policía Preventiva, la Policía Judicial del Estado, la Policía Auxiliar, así como un grupo especializado de apoyo a la seguridad. Del brazo derecho del Gobernador, el Secretario General de Gobierno en turno, dependían también los esfuerzos de coordinación entre las policías de los municipios que integran su más importante región, la Zona Metropolitana de Guadalajara.

Alberto Cárdenas ganó la gubernatura, heredando con ello una crisis de seguridad pública que databa, por lo menos, desde los tiempos del gobernador Cosío Vidaury (1989-1992) y que se manifestó con un incremento en los delitos patrimoniales, confrontaciones violentas entre diferentes grupos de tráfico de drogas y, en particular, una ola de secuestros que afectaron principalmente al sector empresarial³⁸. De hecho, la precaria condición de seguridad que se vivió desde principios de 1980 se ha llegado a interpretar como catalizadora del triunfo del PAN en 1995³⁹.

Durante la administración de Alberto Cárdenas (1995-2001) el mapa de las dependencias encargadas de la procuración de seguridad pública se complejiza. En 1998 se crea la Secretaría de Seguridad Pública, Protección Civil, Prevención y Readaptación Social, con el ánimo de despolitizar el tema e impulsar la creación de cuerpos especializados para atender problemáticas más específicas. Así se crearon, entre otras dependencias, la Policía Investigadora y el Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses⁴⁰. El secuestro, por ejemplo, se gestionó a través de una Unidad

³⁷ M. Modoux, *Démocratie et fédéralisme au Mexique (1989-2000)*, Paris, Karthala, 2006.

³⁸ M. T. Martínez Trujillo, "Doing business : The protection mechanisms in the criminal context of Guadalajara", Mimeo (sd).

³⁹ A. Arellano Ríos, "Gobiernos panistas e inseguridad pública en Jalisco", *Desacatos*, Vol. 26, 2008, pp. 119-134.

⁴⁰ Entrevista realizada con el ex gobernador Alberto Cárdenas, Abril 22, 2018, Ciudad de México.

de Atención a Casos Especiales en la que los empresarios tuvieron un rol preponderante, no sólo al impulsar la creación de la Unidad, sino en la definición de la política de seguridad de la época⁴¹. De acuerdo con uno de los empresarios que participó de estos trabajos, ya sea como miembros de asociaciones o a título personal, los empresarios se involucraron en la capacitación de los cuerpos policiacos y actuaron como facilitadores para la coordinación y comunicación, en general problemática, de las distintas instancias gubernamentales involucradas en el tema⁴². Esta multiplicación y diversificación de actores continuaría durante los gobiernos de los también panistas Francisco Ramírez (2001-2006) y Emilio González (2007-2013). Entonces, se sumarían cuerpos como la Unidad de Policía Cibernética en 2004 o la Comisaría de Seguridad Pública del Estado en 2012.

En contraste con México, el sistema de seguridad en Brasil es “relativamente centralizado”⁴³, aunque menos que países que poseen una policía nacional, como Chile. Brasil ha mantenido el control estatal sobre la mayor parte de las policías. La policía militar, encargada de patrullar, y la policía civil, responsable por la investigación de crímenes, son dirigidas por los gobernadores del estado, los cuáles las supervisan, entrenan y pagan.

La fragmentación y diversificación de las unidades en las que recaen las labores policiales, como la descrita en el caso de Jalisco, México, no sólo implica una transformación en la burocracia, inspirada en parte por una renovación relativa de las élites locales⁴⁴, además representa el paso de un sistema centralizado dependiente del Ejecutivo Federal a uno *policéntrico*, donde las distintas agencias y agentes tienen alguna parcela de poder cuando se trata de proveer protección.

Entonces, el acceso a la seguridad descansa en un conjunto de actores con espacios de dominio diversos y, para un ciudadano, en un esquema de múltiples ventanillas a través de las cuales pueden gestionar lo relativo a la seguridad. En el caso de Brasil, un sistema más centralizado supondría que la ventanilla privilegiada sigue siendo la que está en control de los militares.

La pluralización de proveedores de protección

En un sistema policéntrico, los actores involucrados tienden a buscar esquemas funcionales para establecer cierto orden. Es decir, más allá del proveedor regular de un bien público⁴⁵, la protección y seguridad se co-producen entre diversos agentes públicos y otros híbridos o no estatales. El ejemplo más utilizado para ilustrar esta tendencia es la creciente industria

⁴¹ J. Regalado Santillán, *Guadalajara : Sociedad, gobierno e inseguridad*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 2012.

⁴² Conjunto de entrevistas realizadas con el empresario Héctor L. Orta (pseudónimo), sector industrial, Septiembre 3 y 18, 2015 y Enero 18, 2017, Zapopan, Jal.

⁴³ M. Hinton, “Police and State reform in Brazil”, in M. Hinton et T. Newburn (dir.), *Policing Developing Democracies*, Londres et New York, Routledge, 2009, p. 215.

⁴⁴ A. Arellano Ríos, “Gobiernos panistas e inseguridad pública en Jalisco”, art. cit.

⁴⁵ E. Ostrom, “Crossing the great divide : Coproduction, synergy, and development”, *World Development*, Vol. 24, n° 6, 1996, pp. 1073-1087.

de la seguridad privada, la cual suele analizarse como una forma de convertir la seguridad en un bien de mercado, pasando lo que antes gestionaba el poder público a las manos de un agente privado. Sin embargo, la relación entre el estado y el mercado que sostiene a esta modalidad de *policing* es mucho más compleja que el reemplazo del uno por el otro. Múltiples configuraciones se pueden constatar al observar las dinámicas entre agencias públicas y privadas que proveen seguridad⁴⁶. El vínculo entre los cuerpos policíacos y las empresas de seguridad privada son tan estrechas que la circulación entre sus agentes es común. Así, antiguos policías y militares suelen estar detrás de la fundación de compañías de seguridad privada o bien, en algunos países, los policías pueden fungir como agentes en una empresa de seguridad privada como un trabajo complementario. Dado lo anterior, más que de privatización del *policing*, la literatura se ha decantado por hablar de una forma de pluralización o *multilateralización*, considerando además que la labor policial hoy en día puede recaer en agentes no estatales, ya sea con un interés comercial o bien, en redes voluntarias de ciudadanos sin fines de lucro, tales como las guardias vecinales⁴⁷.

Aunque generalmente se asocia el veloz crecimiento de este sector con los altos niveles de criminalidad y violencia, así como con la desconfianza que inspiran los cuerpos policíacos⁴⁸, otros factores contribuyen a explicar la proliferación de empresas encargadas de protección de bienes, personas y traslado de valores, así como de la instalación y gestión de alarmas y dispositivos de vigilancia, blindaje de autos e, incluso, de proveer información estratégica. Así, detrás de esta industria están factores tan diversos como el desarrollo de complejos privados en los que se acoge a un público masivo (estadios, plazas comerciales, etc.), el mayor acceso a bienes de lujo que, a juicio de su portador, ameritan ser protegidos, el debilitamiento de dinámicas comunitarias y vecinales de control social e, incluso, la propagación de patrones más individualistas de comportamiento de las personas⁴⁹.

Aunque el crecimiento de las agencias de seguridad privada se observa no sólo en América latina, en esta región causa especial preocupación por los distintos niveles de regulación y control que el gobierno guarda sobre estas empresas. Se trata de una industria en la que se estima que hay más agentes en sus filas que oficiales de policía⁵⁰. En México, por ejemplo, empresas promoviendo servicios de seguridad y custodia cobraron auge desde principios de los años 1990. En Guadalajara, la segunda ciudad más importante del país, a finales de esa década la industria de seguridad privada aparecía ya entre las secciones especializadas de la Cámara de Comercio⁵¹, lo cual supone la inclusión de estos proveedores en la más importante asociación empresarial. Hoy en día hay alrededor de 4 mil 500 empresas de seguridad privada

⁴⁶ F. Lorenc Valcarce, *La Sécurité privée en Argentine*, Paris, Karthala, 2011.

⁴⁷ F. Jobard, J. de Maillard, *Sociologie de la police*, op. cit. ; J. de Maillard, *Polices comparées*, op. cit.

⁴⁸ S. Kinosian, J. Bosworth, "Security for sale : Challenges and good practices in regulating private military and security companies in Latin America", *The Montreaux Document, Rule of Law Program Report*, The Inter-American Dialogue, 2018.

⁴⁹ F. Jobard, J. de Maillard, *Sociologie de la police*, op. cit.

⁵⁰ P. Arias, *Seguridad Privada en América Latina : El lucro y los dilemas de una regulación*, Santiago, Flacso Chile, 2009.

⁵¹ Gaceta Mercantil de la Cámara de Comercio de Guadalajara, No. 218, Abril 1, 1999.

registradas en todo el país⁵², no obstante, las diferentes normatividades que regulan a esta industria a nivel federal y local apuntan a que una proporción de empresas operan sin registro o en condiciones de semi-regulación. De las 32 entidades, 18 cuentan con una Ley estatal que regula a las empresas de este sector, mientras que 13 se rigen apenas a partir de un reglamento. En Veracruz, la regulación está contenida en la Ley Estatal de Seguridad Pública⁵³, lo cual implica un abordaje genérico que deja un alto margen de discrecionalidad tanto a los actores privados como a la autoridad pública.

De hecho, los empresarios del ramo acusan una proliferación de lo que llaman “empresas patito”, es decir, de calidad dudosa, pero que son ampliamente solicitadas en el mercado por tener un precio accesible a cualquier público, aunque presten un servicio precario⁵⁴.

En Brasil, por su parte, al tratarse de un sistema más centralizado el impacto de la privatización de la seguridad ha sido más dependiente del estado. Los organismos de seguridad privada se han desarrollado, muchas veces, a partir de los cuerpos policiacos y mantienen una relación cercana con esas agencias⁵⁵. Desde la redemocratización, los impulsos de privatización se profundizaron. Por ejemplo, en la ciudad de São Paulo 80% de las empresas de seguridad privada que estaban registradas oficialmente en el año 2000 surgieron a partir de 1990⁵⁶. Mientras que en 1985 había 3 veces más policías en los estados (policía civil y policía militar) que guardias privados⁵⁷, hoy en día los dos contingentes (cuerpos públicos y cuerpos privados) son semejantes.

La regulación heterogénea de las empresas de seguridad privada en ambos países ha sido discutida como causa de que éstas, más que como auxiliares en la provisión de protección –como están concebidas en los marcos normativos⁵⁸– se pueden llegar a convertir en promotoras de mayores delitos e, incluso, en proveedoras de armas para grupos ilegales⁵⁹. Si bien la derivación de estas actividades hacia prácticas ilegales no tendría que darse por hecho, esta perspectiva da paso a la revisión de otra modalidad de *policing*, la que se ofrece desde entidades informales e, incluso, ilegales.

Tanto en México como en Brasil se han documentado casos en los que ganaderos, agricultores o empresarios, buscando atemperar los riesgos de ser víctimas del delito, habilitan grupos de protección que comienzan con un carácter híbrido (no completamente público, pero tampoco estrictamente privado) y que, en el límite, pueden devenir en grupos con prácticas delictivas,

⁵² Empresas de Seguridad Privada con Permiso Estatal, Comisión Nacional de Seguridad. Disponible en: http://siesp.ssp.gob.mx/Reg_EmpEstatales/Con_Entidad.aspx.

⁵³ “Regulating Mexico’s Private Security Sector”, Robert Strauss Center for International Security and Law, The University of Texas, Abril, 2018.

⁵⁴ Entrevistas realizadas con el empresario Máximo Ballesteros (pseudónimo), propietario de una compañía de seguridad privada especializada en guardias y dispositivos de vigilancia y autorizada por la Federación para portar armas de fuego, Octubre 16, 2015 y Enero 19, 2017, Zapopan, Jal.

⁵⁵ M. K. Huggins, “Urban violence and police privatization in Brazil : Blended invisibility”, *Social Justice*, Vol. 27, n° 280, 2000, p. 120.

⁵⁶ A. Zanetic, “A questão da segurança privada”, tesis de Maestría, Université de São Paulo, 2005, p. 59.

⁵⁷ M. K. Huggins, “Urban violence and police privatization in Brazil : Blended invisibility”, art. cit., p. 123.

⁵⁸ Entrevista realizada con un funcionario de la Dirección de Servicios de Seguridad Privada adscrita a la Comisión Nacional de Seguridad, Febrero 22, 2017, Ciudad de México.

⁵⁹ S. Kinoshian, J. Bosworth, “Security for sale : Challenges and good practices in regulating private military and security companies in Latin America”, art. cit.

tales como escuadrones de la muerte, que actúan contra ciertos perfiles criminales, pero también contra grupos sociales marginalizados.

En Río de Janeiro, por ejemplo, algunos grupos de exterminio en contra de supuestos criminales tienen origen en 1958, como resultado de la presión agrupaciones de comerciantes en contra de robos a sus establecimientos sobre el Jefe de las policías de la entonces capital federal, Rio de Janeiro. Los primeros grupos sobre los cuales hay evidencia, llamados popularmente de *Homens Corajosos* (Hombres Valientes), fueron seleccionados a partir de los cuerpos de policías militares. Muchas veces, esos individuos con un pie en las policías irrumpían en las favelas de Rio para sustraer y matar a personas pobres acusadas de ser criminales⁶⁰. En la ciudad de São Paulo, a finales de los años 1960 e inicios de los años 1970, hay registro de un grupo de exterminio liderado por un policial civil, bajo cuyo liderazgo el grupo proveía protección a la asociación de empresarios de São Paulo, así como asistencia a las familias de profesionales muertos en servicio⁶¹.

En México, la longeva tradición de los hacendados de armar a sus peones para evitar el robo de ganado, ilustrativa de configuraciones más complejas entre estado-mercado que la simple sustitución de unos y otros, es también elocuente de la porosidad de las fronteras entre lo legal y lo ilegal. Casos como las *Guardias Rurales*⁶², *Guardias Mutuas*⁶³, las *Policías Pecuarias*⁶⁴ e incluso los *pistoleros* habilitados por los caciques⁶⁵, ofrecen valiosas pistas de análisis.

A guisa de ejemplo, vale la pena recuperar las palabras del ex jefe de la policía de un municipio rural de Jalisco quien, fuera de grabación, dijo: “el problema ahora es que si detienes a alguien armado con su AK-47 y pues, claramente tiene tipo de narcotraficante, pero te dice ‘no, yo soy de los Rurales’ y ya, no lo puedes arrestar”⁶⁶. Amén de la discusión que se puede derivar de la alusión a “tener tipo de narcotraficante”, para propósitos de este análisis es pertinente subrayar cómo los Rurales, un grupo que funciona bajo el amparo del Ejército Mexicano desde épocas del Porfiriato (1876-1911)⁶⁷, tiene acceso a armamento no autorizado por la SEDENA y, en cambio, típicamente asociado a los grupos de tráfico de drogas.

Si bien estos casos evocan un espacio rural que precede a la transición democrática, ejemplos más contemporáneos muestran cómo la crisis de delitos patrimoniales registrada en los años 1980 trajo a espacios urbanos la conformación de grupos de protección pagados por industriales y empresarios y que, se especula, se habrían convertido en una suerte de grupo de exterminio en contra de secuestradores⁶⁸.

⁶⁰ M. K. Huggins, “Urban violence and police privatization in Brazil : Blended invisibility”, art. cit., p. 120

⁶¹ M. K. Huggins, “From bureaucratic consolidation to structural devolution : Police death squads in Brazil”, *Policing and Society*, Vol. 7, n° 4, 1997, pp. 222-223.

⁶² P. J. Vanderwood, *Los rurales mexicanos*, Mexico, Fondo de Cultura Económica, 2014 [1982].

⁶³ Decreto 1429.-Autoriza la formación de cuerpos de seguridad o Guardias Mutuas para proteger los intereses sociales bajo condiciones que se determinan, Mayo 6, 1912.

⁶⁴ Acuerdo del Ejecutivo- Crea la Unidad Operativa de la Policía Preventiva Pecuaria del Estado de Jalisco, dependiente de la Dirección de Seguridad Pública, Mayo 28, 1994.

⁶⁵ B. Smith, *Pistoleros and Popular Movements : The Politics of State Formation in Postrevolutionary Oaxaca*, Nebraska, University of Nebraska Press, 2009.

⁶⁶ Cuaderno de notas de trabajo de campo, Febrero 23, 2017, Ciudad de México.

⁶⁷ P. J. Vanderwood, *Los rurales mexicanos*, op. cit.

⁶⁸ A. Almazán, “Sinaola : Ojo por ojo, secuestro por secuestro”, *Revista Emeequis*, n° 140, 2008, pp. 26-35.

COMENTARIOS FINALES

El repaso ofrecido sobre dos modalidades en las que el *policing* experimentó transformaciones profundas en el contexto de democratización y transformación del modelo económico, sugiere que la provisión de protección y seguridad, más allá de ser una tarea exclusiva del estado, debe ser comprendida como una en la que diversos actores participan a través de relaciones complejas y estrechas que obligan a redefinir constantemente las fronteras de nociones como “lo estatal” o “lo legal”.

Por una parte, la militarización va más allá de desplegar soldados en los barrios populares o las ciudades asoladas por el crimen organizado. Se trata de la incubación de visiones más punitivas que permean a una comunidad y al interior de las instituciones policiacas. Específicamente, el reporte demuestra que esa dinámica es puesta en marcha muchas veces por la demanda de actores no-estatales que tienen un peso social y económico, como los empresarios⁶⁹. Cuando un conjunto de empresarios solicitan a las autoridades locales la presencia de las Fuerzas Armadas para garantizar la recuperación del orden, eso abona a una asimetría en la provisión de seguridad para los ciudadanos y el deterioro del principio de equidad. En algunos casos, la tendencia de militarización de las policías coincide con la criminalización de la pobreza, el aumento de acciones agresivas en contra de presuntos criminales e, incluso, la comisión de ejecuciones extrajudiciales.

Por otro lado, la multiplicación de actores que están en condiciones de proveer protección agrega otro nivel de complejidad a esas relaciones. La multilateralización entraña relaciones y configuraciones dinámicas en las que se pueden observar, lo mismo la cooperación y complementariedad entre los distintos agentes, que la rivalidad y el conflicto entre éstos. En todo caso, tales configuraciones son enmarcadas por la inestabilidad y, por lo tanto, ameritan revisiones minuciosas.

Además de aquellos que, desde lo público o no, ejercen alguna forma de *policing*, a lo largo del texto emergió otro actor que, al parecer, tiene un peso significativo en la forma en la que se mantiene el orden y se brinda protección: el empresariado. Ya sea como demandante de garantías de seguridad o como patrocinador (e incluso, co-productor) de grupos de protección, este sector merece también un amplio análisis.

En conclusión, subrayamos que las dos dinámicas, militarización y multilateralización, han hecho la tarea policial más agresiva, principalmente en contra de ciudadanos en condición de vulnerabilidad económica y social. La capacidad de respuesta de los gobiernos a las demandas de grupos de ciudadanos acerca de una provisión más robusta de seguridad y orden, bajo regímenes democráticos ha, paradójicamente, contribuido a la consolidación de un modelo de *policing* más punitivo en Brasil y México.

⁶⁹ El peso de los empresarios en el diseño de la política de seguridad en México, por ejemplo, ha sido analizado a través de los casos de algunas ciudades como Tijuana (A. M. Passos, *The Military Mystique*, op. cit.), Monterrey (P. Signoret, “A force for change : Nuevo Leon boosts police capacity in tough times, 2011-2015”, *Innovation for Successful Societies*, ISS, Princeton University, 2018) y Guadalajara (M. T. Martínez Trujillo, “Doing business : The protection mechanisms in the criminal context of Guadalajara”, art. cit.).