

LES ÉTUDES DU CERI

N° 245-246 - Enero 2020

AMÉRICA LATINA EL AÑO POLÍTICO 2019

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

LES ANNUELS DES ÉTUDES DU CERI



América latina. El año político 2019 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 2019*, publicado en francés por el CERI-Sciences Po en los Etudes du CERI (n° 245-246, Enero 2020).

Para citar este volumen: Olivier Dabène (dir.), América latina. El año político 2019/Les Etudes du CERI, n° 245-246, janvier 2020 [en ligne, www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude].

Los autores

Luc Capdevila, profesor de historia contemporánea, Universidad de Rennes 2.

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

Jennie Cottle, doctoranda en la Universidad de Paris 3, responsable pedagógica en la Escuela de asuntos públicos de Sciences Po Paris.

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

Gaspard Estrada, director ejecutivo del Opalc.

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

Damien Larrouqué, Investigador posdoctoral, INAP-Universidad de Chile.

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

Frédéric Massé, Co-director de la red de monitoreo del crimen organizado en América latina (CORAL).

Claire Nevache, investigadora asociada al Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales (CIEPS) en la Ciudad de Panamá, y vicepresidenta del Centro de Iniciativas Democráticas (CIDEM), en Panamá.

Kevin Parthenay, profesor de ciencia política en la Universidad de Tours

Darío Rodríguez, profesor de estudios latinoamericanos, Universidad de Paris Sorbonne

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

Jérôme Sgard, profesor de economía pública, CERI-Sciences Po.

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

Cristina Viano, Dra. en Historia. Docente e investigadora en Escuela de Historia y Centro Latinoamericano de Investigaciones en Historia Oral y Social (CLIHOS), Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

Sophie Wintgens, investigadora postdoctoral del Fondo Nacional de Investigación Científica (F.R.S.-FNRS) al Centre d'étude de la vie politique (Cevipol) de la Université libre de Bruxelles (ULB), Bélgica. Ella es también investigadora asociada al Center for International Relations Studies (Cefir) de la Université de Liège (ULiège).

Índice

Introducción

La región está en fuego <i>Olivier Dabène</i>	p. 5
--	------

Primera parte – América latina en la actualidad

Venezuela: un país bloqueado <i>Carlos A. Romero</i>	p. 12
La política ambiental del gobierno Bolsonaro <i>Frédéric Louault</i>	p. 16
Ni guerra ni paz en Colombia <i>Frédéric Massé</i>	p. 25
El primer año de gobierno de Andrés Manuel López Obrador <i>Gaspard Estrada</i>	p. 32
El orden represivo en la Nicaragua de Daniel Ortega <i>Maya Collombon</i>	p. 36

Segunda parte – América latina frente a la historia

América Latina y la historia intelectual de la economía del desarrollo <i>Jérôme Sgard</i>	p. 42
A 50 años del 69 argentino: significaciones pasadas y presentes <i>Cristina Viano</i>	p. 46
1989-2019: La democracia paraguaya treinta años después de Stroessner <i>Luc Capdevila y Damien Larrouqué</i>	p. 51

Tercera parte – América latina en las urnas

Alcance y límites del giro conservador <i>Olivier Dabène</i>	p. 57
La elección en Guatemala: incertidumbre, confusión y violencia <i>Erica Guevara</i>	p. 62

La elección de Nayib Bukele en El Salvador: El producto transgresivo de una elección normal <i>Kevin Parthenay</i>	p. 65
Panamá 2019: ¿Mucho ruido y pocas nueces? <i>Claire Nevache y Sophie Wintgens</i>	p. 68
Bolivia: fin de ciclo <i>Sebastián Urioste</i>	p. 71
Elecciones presidenciales en Argentina y los desafíos de la alternancia <i>Darío Rodríguez</i>	p. 76
Elecciones en Uruguay: derrota del Frente Amplio y autonomización de la extrema-derecha <i>Damien Larrouqué</i>	p. 80
 Cuarta parte – América latina en perspectivas	
Immigration Criminalization and the Rise of Sanctuary: The Case of Santa Ana, California <i>Jennie Cottle</i>	p. 84

NB: Todas las direcciones de los sitios web mencionados en este volumen han sido verificadas en enero 2020

Introducción

La región está en fuego

Olivier Dabène

Sin lugar a duda, los historiadores debatirán para encontrar precedentes que pueden ayudar a dilucidar el balance político de América Latina en 2019. Todos, sin embargo, convendrán que la región enfrentó una singular acumulación de crisis que casi borraron del panorama a Venezuela paralizada por el terror y el marasmo económico: incendios en la selva amazónica afectando a Brasil, Paraguay, Bolivia y a Perú, además de un gran aumento de incendios en Chile¹, amenaza a la implementación de los acuerdos de paz en Colombia, agravamiento de la crisis económica en Argentina en la víspera de las elecciones, consolidación del autoritarismo en Nicaragua, ingobernabilidad en Costa Rica y especialmente en Perú², poderosas movilizaciones sociales en Ecuador, Chile y Colombia, numerosas violencias y flujos migratorios en el triángulo norte de Centroamérica (Guatemala, Honduras y el Salvador), acusaciones de corrupción contra el presidente hondureño, estancamiento económico y violencias en México, elecciones sospechosas en Bolivia y renuncia del presidente Morales, dos días después de la liberación de Lula en Brasil. En cambio, las campañas electorales en El Salvador y Uruguay se desarrollaron con sorprendente tranquilidad.

Si se tiene en cuenta que la mayoría de estas crisis tienen orígenes endógenos, numerosos presidentes de la región jugaron con el fuego durante el 2019 al hacer acusaciones contra los poderes externos. Las provocaciones y los ataques verbales se dieron en un contexto inédito de polarización política que no se observaba desde la época de la Guerra Fría.

Crisis y enemigos exteriores

La Centroamérica de los años ochenta había hecho de la revolución sandinista de Nicaragua la fuente de todos sus problemas. La salida de Daniel Ortega³ era la única posible solución. Suramérica recurre, desde hace ya un tiempo, a la misma estrategia con la revolución bolivariana de Venezuela. Nicolás Maduro es acusado de todos los males y por tanto se le exige abandonar todas sus funciones.

Es así como en Ecuador, que se ha visto desbordado por manifestaciones exigiendo la revocatoria de los decretos acordados con el Fondo Monetario Internacional (FMI), el presidente Lenín Moreno ha optado por acusar a las “fuerzas oscuras vinculadas a la

¹ Ver el seguimiento en: www.conaf.cl/incendios-forestales/incendios-forestales-en-chile/estadistica-de-ocurrencia-diaria/; y para Brasil: <http://queimadas.dgi.inpe.br/queimadas/bdqueimadas>

² En este país, el presidente Martín Vizcarra ha disuelto una Asamblea dominada por la oposición que generaba una obstrucción sistemática. Símbolos de una clase política corrupta y desacreditada, la dirigente de la oposición, Keiko Fujimori fue encarcelada 13 meses y el antiguo presidente Alan García se suicidó cuando la policía se dirigía a detenerlo en su domicilio.

³ Dirigente de la revolución sandinista que posteriormente se convirtió en presidente de Nicaragua entre 1979 y 1990, y de nuevo desde 2006.

delincuencia política organizada y dirigida por Correa y Maduro, en complicidad con el narco terrorismo”⁴.

En Chile, unos días después, las manifestaciones contra el alza de los precios del servicio de metro en Santiago se convirtieron en motines. Frente a esto, el presidente Sebastián Piñera vertió gasolina sobre el fuego al declarar que “estamos en una guerra contra un enemigo poderoso”. Así, acudió a las fuerzas armadas y declaró el estado de sitio en la capital, para luego presentar excusas por su “falta de visión” respecto a las desigualdades. Fue así como se plantearon medidas sociales contundentes para salir de la crisis, que no tienen precedentes en dicho país⁵. Sin embargo, dichas propuestas no calmaron a los millones de chilenos que fueron a las calles el 25 de octubre, exigiendo darle la espalda al neoliberalismo. El “acuerdo para la paz social y la nueva constitución” del 15 de noviembre marcará la historia.

En dicho contexto de crisis, Juan Guaidó alimentó la teoría de conspiración al acusar a Maduro de financiar el vandalismo para desestabilizar la región. El propio Maduro se jactó de haber ocasionado las movilizaciones. Su argumento ha sido retomado en Argentina por el candidato a vice-presidente de Macri, quien evocó durante su campaña un “proceso de desestabilización regional” y una “injerencia venezolana-cubana”. La Organización de los Estados americanos (OEA) también acusó Venezuela y Cuba de “financiar, apoyar y promover el conflicto político y social”. En Colombia, con motivo de la huelga general del 21 de noviembre, el ex presidente Alvaro Uribe (derecha) acusó al Foro de São Paulo⁶ de “destabilizar las democracias latino-americanas”.

Y así mismo, pero en otro campo, se utilizó el mismo método: En Bolivia, Evo Morales denunció los ataques de “vende patrias”⁷: La derecha y “sus apoyos internacionales” habrían planeado un golpe de Estado para evitar que ganara las elecciones. El 10 de noviembre renunció declarando que el golpe de estado “cívico-político-policia”⁸ estaba “consumido”.

Colombia y Venezuela: acusaciones mutuas

En Colombia, el país más afectado directamente por la crisis venezolana —con un flujo de entrada de migrantes que alcanza unos cuatro mil cada día—, la implementación de los acuerdos de paz de 2016 ha encontrado dificultades. El atentado del ELN⁹ contra una escuela militar en enero que dejó un saldo de 22 muertos, y el anuncio del regreso a los combates

⁴ Como consecuencia al anuncio en el alza de los precios del combustible, el país vivió en octubre doce días de manifestación que fueron fuertemente reprimidas. A la vanguardia de la movilización, la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) ha tomado una importante distancia del antiguo presidente R. Correa.

⁵ Estas medidas sociales comprenden una notable revalorización de las pensiones más modestas y un aumento de impuestos para los salarios más elevados. Piñera anteriormente había aumentado los impuestos tras el terremoto de 2010. El sismo social de 2019 lo ha obligado a rechazar nuevamente sus promesas y convicciones sobre el asunto.

⁶ Red de partidos y organizaciones de izquierda creada en 1990.

⁷ Ver la tercera parte del presente informe.

⁸ La movilización contra la reelección de Evo Morales ha sido orquestada por los Comités cívicos de Santa Cruz y Potosí, con la ayuda posterior de la policía.

⁹ Ejército de Liberación Nacional, una guerrilla que no se ha desmovilizado.

por parte de antiguos dirigentes de las FARC¹⁰ en agosto, han generado temor por un posible regreso del conflicto¹¹.

Como reacción, el 29 de agosto el presidente Iván Duque acusó a Venezuela de apoyar las guerrillas colombianas. Posteriormente, el 3 de septiembre Nicolás Maduro declaró el estado de emergencia en la frontera y organizó maniobras militares, reprochando a Colombia la búsqueda de un pretexto para realizar una intervención militar. La retórica de agresión exterior es familiar a Maduro, y además se alimenta regularmente por las declaraciones ambiguas de Donald Trump. Esta vez las situaciones políticas interiores de Colombia y de Venezuela han estado especialmente degradadas y la agresividad verbal ha ido un paso más allá¹².

En Venezuela, el autoproclamado presidente Juan Guaidó, quien es también el presidente de la Asamblea Nacional —controlada por la oposición—, ha probado todo a lo largo del año para precipitar la salida de Maduro, encontrándose con una resiliencia inesperada por parte del régimen. Después de haber intentado en vano suscitar un levamiento de las fuerzas militares, y tras haber aceptado negociar bajo el acompañamiento de Noruega, se cruzó la etapa suplementaria el 11 de septiembre, en la que se solicitó, con ayuda de Colombia, la activación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)¹³ en la Organización de Estados Americanos (OEA), debido a que las disidencias de las FARC han constituido una amenaza para la paz.

Es así como, a medida que el año avanzaba, el entusiasmo inicial para Guaidó declinó y, en cambio, un sentimiento de cansancio y de impotencia se ha instalado. Con el fin de demostrar que es el único maestro del juego, Maduro consiguió firmar un acuerdo con una parte de la oposición, contemplando el regreso de los diputados chavistas a la Asamblea Nacional.

Otros factores que pueden añadirse para confirmar el estancamiento duradero de la crisis son: Iván Duque, el principal apoyo de Guaidó, empieza a verse cada vez más aislado en la arena internacional; el Grupo de Lima¹⁴ se ha mostrado menos activo; la destitución de John Bolton, Consejero de Seguridad Nacional de Donald Trump, hizo que las amenazas de una intervención militar sean cada vez menos creíble; los lazos entre Maduro y Putin se han estrechado gracias a un viaje oficial a Moscú; y en octubre la diplomacia chavista alcanzó un éxito notable al lograr que Venezuela fuera reelecto en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU¹⁵.

Aunque la situación presenta poco riesgo de escalamiento, los incidentes armados en la frontera entre Colombia y Venezuela pueden explotar en cualquier momento. Además, nadie parece controlar el flujo migratorio ni el tráfico de todo tipo, lo que puede generar un

¹⁰ Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, que posteriormente se transformaron en la Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, después de su desmovilización.

¹¹ Leer el análisis de Frédéric Massé en el presente volumen.

¹² Iván Duque declaró: “Los colombianos debemos tener claridad de que no estamos ante el nacimiento de una nueva guerrilla, sino frente a las amenazas criminales de una banda de narcoterroristas que cuenta con el albergue y el apoyo de la dictadura de Nicolás Maduro”.

¹³ 19 países hacen parte del tratado. 10 voces son necesarias para convocar a una reunión, y una mayoría de 13 países pueden decidir las sanciones.

¹⁴ Creado en 2017 para acompañar una transición pacífica en Venezuela, el grupo está compuesto por 12 miembros (Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay y Perú).

¹⁵ Esto, a pesar de que el Alto Comisionado de los Derechos Humanos de la ONU, presidido por la expresidenta chilena Michelle Bachelet, entregó en julio un reporte señalando violaciones masivas de los derechos humanos en el país (www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24788&LangID=F)

deslizamiento. Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), cerca de 1,4 millones de venezolanos se encuentran en Colombia y, aunque el país no ha tenido una reacción xenófoba como Perú o Ecuador —que han cerrado sus fronteras a los migrantes desprovistos de visa para entrar—, las tensiones se hicieron sentir en las zonas fronterizas a vísperas de las elecciones regionales colombianas del 27 de octubre.

La politización de los temas migratorios

En Chile una corriente populista de derecha provocó la politización del tema de la inmigración en el contexto de los preparativos electorales para 2020 (municipales) y 2021 (presidenciales y legislativas). En este país, la población inmigrante estimada ha aumentado de manera considerable, pasando de 490.000 en diciembre de 2014 a 1,2 millones en diciembre de 2018, representando un crecimiento de 2.75% a 6.6% del total de la población. Vale la pena destacar que los venezolanos representan el 23% del total y los haitianos el 14%¹⁶.

La inmigración ilegal se ha instalado en el debate público y una manifestación antiinmigración se convocó en agosto, antes de ser prohibida por considerarse una incitación al odio. Además, los debates se han vuelto agresivos en las redes sociales¹⁷ como consecuencia de la votación de una ley sobre la inmigración que apunta a garantizar una migración “segura, ordenada y regular”. En este contexto, la derecha dura reclamó la interrupción total de los flujos migratorios, una discusión que luego se vio eclipsada por la llegada de la gran crisis de octubre.

Cabe añadir que en 2019 los temas migratorios también han envenenado las relaciones entre México y Estados Unidos. El nuevo presidente mexicano Andrés Manuel López-Obrador (AMLO) se ha visto obligado a firmar un protocolo de protección de los migrantes para evitar que Trump ponga en práctica sus amenazas de instaurar derechos de aduana de entre 5% y 25%. Como consecuencia, las entradas ilegales a Estados Unidos han disminuido un 56% entre junio y agosto de 2019. Paralelamente, AMLO ha puesto en marcha un Plan Marshall en Centroamérica que busca poner fin a las salidas de los países de la subregión.

Jair Bolsonaro, por su lado, no ha seriamente contemplado una intervención militar en Venezuela en 2019, pero sus tweets llenos de odio han contribuido a endurecer la atmósfera en el continente. Adicionalmente, su acercamiento a Estados Unidos, que se hizo especialmente visible en la visita a Washington el 19 y 20 de marzo, ha devuelto a Brasil a la época de alineación automática de los militares (1964-1985), privando al país aún más de su ventaja de liderazgo natural en la región.

La debilidad de la gestión colectiva de crisis

Ante estos desarrollos, no se ha negado la impotencia colectiva que fue señalada en el LAPO 2018. Sin embargo, la crisis venezolana, los incendios y las migraciones tienen algo

¹⁶ Datos del INE: www.extranjeria.gob.cl/media/2019/07/Estimación-Población-Extranjera-en-Chile.pdf

¹⁷ Ver, por ejemplo, la posición del movimiento “nacional-libertario”: www.youtube.com/watch?v=hRxHLZnPEFI

que puede hacer evolucionar la configuración de los actores que son susceptibles de tomar las iniciativas para buscar un liderazgo regional.

El presidente chileno Sebastián Piñera sorprendió al intentar proyectarse internacionalmente. Primero visitó la frontera de Colombia con Venezuela el 22 de febrero para el concierto Venezuela Aid Live, que fue organizado por Juan Guaidó y después, el 29 de marzo, acogió en Santiago una cumbre para la creación del Foro para el Progreso de América del Sur (PROSUR)¹⁸, un organismo que busca reemplazar la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), que es considerada actualmente como una organización excesivamente politizada. Piñera, invitado en agosto al G7 en Biarritz, proyectaba terminar triunfalmente el año con la acogida de dos cumbres: el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés) el 16 y 17 de noviembre, y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP 25) del 2 al 13 de diciembre. Sin embargo, las manifestaciones decidieron lo contrario y, por tanto, ambas conferencias tuvieron que ser canceladas.

Este activismo inédito, sin embargo, tenía que encontrar sus límites en algún momento. Chile es un país respetado, pero aún periférico, y el mandato confiado por el G7 para que dialogue con Brasil sobre cuestiones medioambientales estaba condenado al fracaso. Además, Chile también se ha alineado con los mayores opositores de Maduro, privándose de poder cumplir un rol de mediador. Finalmente, el país experimentó disturbios espectaculares en octubre que debilitaron su “marca”.

Por su parte, México se mostró activo al principio del año con su retiro del Grupo de Lima, buscando construir junto a Uruguay una política más “neutra” respecto a Venezuela. Con este movimiento se esperaba el regreso del país al escenario diplomático regional que se había mantenido al margen por décadas, pero esto al final no sucedió, pues el “mecanismo de Montevideo”¹⁹ se quedó mudo hasta septiembre cuando divulgó un corto comunicado recordando la importancia del diálogo con Venezuela. Dicha posición ha sido reiterada durante el segundo encuentro del grupo el 15 de noviembre.

AMLO había anunciado que no viajaría durante el primer año de su mandato, y ha mantenido su promesa.

Hace falta ver si la visita del nuevo presidente argentino Alberto Fernández a México, antes de su toma de posesión, puede contribuir a la activación de un nuevo eje progresista en la región. Es muy poco probable que ocurra, pero la acogida de Evo Morales, el presidente boliviano que renunció el 10 de noviembre, constituye una señal fuerte. México sigue siendo una tierra para exiliados políticos.

Colombia, al igual que Chile, ha estado presente desde diferentes frentes con poco éxito. Los colombianos tomaron parte activa en la preparación del “Proceso de Quito”²⁰ para armonizar las normas aduaneras y regular la migración. Sin embargo, esta tentativa de concertación no ha producido los efectos esperados. Perú y Ecuador han exigido visas a los venezolanos en

¹⁸ PROSUR propuso realizar un foro « no politizado », pero entre sus miembros fundadores solo se encuentran países gobernados por la derecha (Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay y Perú).

¹⁹ Formado inicialmente por México y Uruguay, el grupo cuenta además con Bolivia y catorce países del Caribe.

²⁰ La Declaración de Quito del 4 de septiembre de 2018 fue firmada por Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

2019, a pesar de que una norma andina establezca la libre circulación en la zona con solo un documento de identidad. En ningún caso Ecuador quiso abrir un corredor humanitario.

Los colombianos organizaron una enorme cumbre mediática en Leticia²¹, a la cuál no se invitó a Venezuela, para controlar los incendios en la Amazonía y firmar un pacto para su cuidado. Sin embargo, el pacto ha generado decepción porque parece no añadir nada nuevo a las obligaciones anteriormente asumidas por los Estados firmantes del Tratado de Cooperación Amazónica de 1978²². No obstante, un esfuerzo por activar la cooperación multilateral para abordar el cuidado de la Amazonía y hablar del tema migratorio en cualquier caso debe ser aplaudido. Es así como el regionalismo, que se empieza a revivir de manera tímida, sigue siendo parsimonioso y “ceremonial”, pero posiblemente adquiera más contenido en el futuro. La evolución de UNASUR en los años 2000 es una muestra que el multilateralismo latinoamericano sabe ser pragmático a la hora de adaptar su agenda para abordar los peligros y contingencias que se van presentando.

Entre los nuevos actores internacionales que pueden destacarse en 2019, resulta interesante mencionar a los sectores empresariales que se apropiaron de la defensa de la Amazonía en contra de Jair Bolsonaro. Entre estos, el banco de inversión nórdico Nordea, que se encuentra establecido en Helsinki (Finlandia), decidió suspender la compra de bonos del tesoro brasileño a finales de agosto como protesta en contra de los incendios de la Amazonía. Los criterios medioambientales, sociales y de gobernanza (ESG por sus siglas en inglés) que guían cada vez más a los inversionistas, han encontrado un terreno de aplicación en el Brasil de Bolsonaro. Esas iniciativas refuerzan los esfuerzos diplomáticos del presidente francés Emmanuel Macron, y de Noruega y Alemania que han decidido suspender sus contribuciones al Fondo de Preservación del Amazonas.

Igualmente, el sector del agro-negocio ha exigido respeto por la ley en Brasil. La comunidad empresarial, preocupada, anticipaba pérdidas en el mercado a causa de los efectos de la competencia desleal de la mafia²³, que ha contribuido a la deforestación y al deterioro de la imagen de Brasil. En septiembre, un grupo de 230 fondos de pensión exigió al gobierno medidas para proteger la Amazonía. Por su parte, las marcas H&M, Vans y North Face anunciaron la interrupción de sus compras de cuero brasileño.

De esta forma, la diplomacia y algunos actores privados se han encargado de posicionar al desarrollo sostenible en el centro del multilateralismo, una verdadera novedad para América Latina.

Traducción: Mariana Duque

²¹ Organizado el 5 de septiembre de 2019 en la triple frontera (Colombia, Perú y Brasil) en presencia de representantes de comunidades indígenas. La cumbre asoció a siete países: Colombia, Perú, Bolivia, Ecuador, Brasil, Surinam y Guyana.

²² Leer, por ejemplo, el aviso de Michel Prieur, presidente del Centro Internacional de Derecho Comparado del Medio Ambiente: <https://cidce.org/fr/what-should-be-done-for-the-amazon/>

²³ Al respecto, leer el reporte de Human Rights Watch: “Rainforest mafias”: www.hrw.org/report/2019/09/17/rainforest-mafias/how-violence-and-impunity-fuel-deforestation-brazils-amazon

Primera parte

América latina en la actualidad

Venezuela: un país bloqueado

Carlos A. Romero

La oposición y varios gobiernos y organismos multilaterales ratificaron su posición en enero de 2019 sobre el proceso electoral venezolano de mayo de 2018, considerándolo ilegal e ilegítimo, reiteraron su apoyo a la Asamblea Nacional (AN), e instaron a Nicolás Maduro para que no asumiera la presidencia el 10 de enero de 2019. En ese momento se pretendió que se transfiriera el Poder ejecutivo a la Asamblea Nacional hasta que se realizaran unas nuevas elecciones presidenciales y se reconociera al Tribunal Supremo de Justicia en el exilio.

El 05 de enero de 2019, se instaló el nuevo período legislativo de la AN y se nombró a una nueva directiva, cuyo presidente, Juan Guaidó expresó que se formaría un gobierno de transición, creándose de hecho en el país una “dualidad de poderes”, A la par de esto, Maduro se juramentó el 10 de enero de 2019 como presidente de Venezuela, una decisión vista por sus adversarios como una “usurpación”.

Una dualidad de poder

El día 15 de enero de 2019, la AN declaró la ausencia de Maduro del cargo de presidente de Venezuela y pidió el desconocimiento de todos los actos emanados del poder Ejecutivo (apoyado por el Secretario General de la OEA), invocando la desobediencia civil, pidiendo que la policía y los militares le quitaran el apoyo a Maduro y promoviendo la transferencia de competencias del poder Ejecutivo al poder legislativo. El gobierno de los Estados Unidos respaldó los intentos de convocar a nuevas elecciones en Venezuela, al tiempo que apoyó a la AN como la única autoridad legítima del país.

La AN concentró sus objetivos en tres puntos: 1) Declarar la usurpación de Maduro; 2 Ofrecer una amnistía y las garantías legales para funcionarios militares y civiles que contribuyeran a restituir el orden constitucional; 3) Solicitar a los gobiernos que no reconocieran la presidencia de Maduro, al igual que organizaciones multilaterales y varias instituciones públicas y privadas domésticas e internacionales, que se congelaran las cuentas del Estado venezolano y de PDVSA en el extranjero y que se autorizara el ingreso de una ayuda humanitaria al país.

El 23 de enero de 2019, Guaidó, se juramentó como presidente provisional de Venezuela ratificando la tesis de la usurpación de Maduro, reconociendo a la AN como el verdadero poder legal y legítimo de la República y convocando a unas elecciones generales, con base en los artículos 233 y 330 de la Constitución de 1999. A partir de ese momento, Guaidó recibió honores de Estado en sus viajes al exterior, nombró funcionarios de alto nivel y nombró a algunos representantes suyos como sus embajadores legítimos.

¿Cambio de régimen?

El tema de la dualidad de poder es el más importante debate político sobre la crisis venezolana en este año. Esta dualidad no es simétrica, ya que el gobierno de Maduro tiene el control de la mayoría de las instituciones del Estado, el respaldo de las Fuerzas Armadas y de un importante número de países.

El régimen de Maduro siguió controlando a la Fuerza Armada y no se nota ninguna disidencia militar importante. Los pequeños grupos de oficiales que han manifestado su descontento han pedido la baja, son apartados de las funciones castrenses o los han llevado a juicio y a están bajo cárcel. Recordemos que la Fuerza Armada no es el fiel de la balanza en el caso de la política venezolana, ya que forma parte de la simbiosis entre el liderazgo chavista y un componente militar mayormente ideologizado y controlado por el régimen.

La oposición por su parte, se debate en torno a: ¿cuál es vía es la más expedita para la toma del poder?; ¿qué tipo de rol debe jugar la comunidad internacional democrática?; y ¿qué tipo de relaciones se deben tener con el régimen? En la dirección opositora están los que creen que la vía electoral se agotó, que sólo con una ayuda militar externa se sale del gobierno y que no se debe tener ningún tipo de relación con el oficialismo. Otro grupo plantea un diálogo y eventualmente una negociación con el gobierno, usar la vía electoral para salir de la crisis y no depender tanto de los factores externos.

Esas propuestas y otras, cómo la de un “golpe militar” o una “revuelta social” están en el tapete de la discusión y se ha considerado que “todas las opciones están sobre la mesa”. El Gobierno sigue controlando el poder y mantiene un 25 por ciento de popularidad, una parte de la comunidad internacional lo apoya y otra le es indiferente, pero tiene el control militar, trabaja fuertemente con el miedo y la represión para así evitar un estallido social y desde luego, conserva la representación que le da el reconocimiento de Naciones Unidas como el régimen legal de Venezuela.

Mientras persista la dualidad de poderes y esa falta de reconocimiento mutuo, será muy difícil promover un proceso de negociación entre las partes, a pesar de los esfuerzos del gobierno de Noruega, de Naciones Unidas, de la Unión Europea más el gobierno de Uruguay en el llamado Grupo Internacional de Contacto (GIC), a fin de lograr una salida pacífica al conflicto en el país.

En este contexto, ni el Gobierno ni la oposición están dispuestos a sellar un verdadero compromiso de diálogo. Ante el fracaso de las iniciativas tanto militares como políticas, la situación se encuentra en una especie de limbo. Esto se ve reforzado por el hecho de que la agenda política le ha dado paso por un tiempo a la agenda social, dada la crisis de *hábitat* que se vive actualmente en el país.

Venezuela se ha convertido en un tema central en el debate político regional. A esto se agrega una polarización muy fuerte sobre tres tópicos: 1) apoyar o no la política de no tolerancia de Estados Unidos, de «roll back y cambio de régimen; 2) apoyar o no al gobierno de Maduro; 3) facilitar o no un diálogo entre las partes.

El tiempo no perdona

Una de las secuelas de la crisis venezolana es su internacionalización, no solo por la presencia mediática del país a nivel global sino también por el creciente papel que las grandes y medianas potencias mundiales juegan en un marco cada día más complejo. Esto va acompañado por más sanciones acordadas por el gobierno estadounidense y otros gobiernos en contra de los principales representantes del régimen y de varios de sus activos.

El aumento de las sanciones a Venezuela por la vía de PDVSA y de CITGO es un paso más en el estrangulamiento que tiene EE.UU sobre Venezuela, tanto en lo político como en lo económico. Las sanciones van dirigidas a la congelación de activos de PDVSA en EE.UU., al bloqueo de 7 mil millones de dólares en bienes y 11 mil millones de dólares en exportaciones petroleras programadas para este año, ratificando que el control de PDVSA y de CITGO debe pasar a manos del presidente reconocido por Washington, Guaidó, y prohibir que ciudadanos y empresas estadounidenses y de otros países realicen negocios con PDVSA y otras compañías pertenecientes al Estado venezolano.

Pero no solo las sanciones han golpeado al gobierno del presidente Maduro. También hay que mencionar lo que significa la amenaza permanente por parte de funcionarios diplomáticos de Estados Unidos, de países miembros del Grupo de Lima¹ y por parte del Secretario General de la OEA, Luis Almagro, de llevar adelante una invasión militar a Venezuela, sea directa o indirecta, en este caso bajo el concepto de la Responsabilidad de Proteger (R2P).

El gobierno de Maduro decidió bloquear la ayuda humanitaria que fuera enviada por EE.UU a través de Colombia y Brasil el 23 de febrero de 2019, convirtiendo este tema en la bandera de una campaña mediática internacional por parte de la oposición.

Recordemos que la primera fase de la estrategia de la oposición en el año 2019 fue la de crear el ambiente propicio para una dualidad de poder; la segunda fase consistió en el reconocimiento de más de 50 países al gobierno de la AN como el gobierno legítimo de Venezuela. A partir del mes de febrero se entró a la tercera fase conocida como la Operación Libertad” que consiste en promover una desobediencia civil y en la búsqueda de la transición. Esta fue acompañada por una crisis energética en el mes de marzo de 2019, cuando el gobierno de Maduro presentó serias dificultades para mantener operacional el sistema eléctrico en todo el país, lo que para el oficialismo fue un “ataque electromagnético” por parte de Estados Unidos en contra del Estado venezolano.

Un siguiente paso de esta nueva etapa lo protagonizó la escaramuza militar del 30 de abril de 2019 en donde supuestamente Guaidó y el líder del partido político Voluntad Popular, Leopoldo López, hasta ese momento bajo condena domiciliaria, iban a encabezar una revuelta militar. López, viendo que no se dieron los pronunciamientos militares y que la gente no

¹ El Grupo de Lima es una alianza multilateral ad-hoc formada por catorce países latinoamericanos y caribeños más Canadá que fue creado el 8 de agosto de 2017 con el fin de evaluar conjuntamente la situación de Venezuela, y buscar una salida política a su crisis, exigiendo elecciones libres, el respeto a los derechos humanos, la ayuda humanitaria, el control del flujo de los emigrantes que salen del país a la región y la liberación de los presos políticos. El Grupo que es apoyado por Estados Unidos, desconoció al gobierno de Maduro y aceptó en su seno, en febrero de 2019, a una representación del gobierno de Guaidó.

salió a manifestar, pidió asilo en la Embajada de España. Guaidó siguió en libertad en lo que se entiende es una decisión del presidente Maduro para que no sea acusado de secuestrarlo.

Un tercer paso, fue la de promover por parte de la dirigencia opositora venezolana la tesis de una salida militar y un cabildeo permanente en las principales capitales a favor de un respaldo castrense y extranjero a la oposición venezolana más radical. Esta estrategia presentó dos fallas: por una parte, con ella se cerraba la posibilidad de otras salidas menos beligerantes y a su vez, de menor costo. Y en segundo lugar, esta argumentación no tomó en cuenta que en la comunidad internacional, incluyendo Estados Unidos se daban serias dudas sobre que Venezuela estuviera al borde de una guerra civil.

En este contexto, Maduro y la dirigencia chavista han tratado de ganar tiempo con medidas y ofrecimientos coyunturales, porque saben que en la oposición no hay consenso sobre qué hacer. La falta periódica del suministro de agua y energía eléctrica y la carestía de los bienes y servicios siguen ocupando el mayor tiempo del día de los venezolanos. Esta situación afecta a todo el país, excepto a la ciudad de Caracas. Además, desde el mes de mayo de 2019 se registraron colas durante horas e incluso días para surtir combustible en las estaciones de gasolina, con más frecuencia en el interior, aunque se ha regularizado el suministro de los alimentos; eso sí, a un mayor costo para los sectores medios y pobres, al tiempo que crece el número de remesas, el dólar circula libremente y se devalúa con creces la moneda nacional.

Con respecto a los derechos humanos, se mantiene un número importante de presos políticos desde las protestas de 2014, 2017 y también detenidos en 2019, a muchos de los cuales les son negados el derecho a la defensa y las visitas de sus familiares y abogados. Este año también se ha arremetido contra un grupo de más de veinte diputados de la AN, despojándoseles ilegalmente de su inmunidad parlamentaria, lo que ha llevado a que tengan que exiliarse, asilarse en unas embajadas o pasar a la clandestinidad.

En este contexto, Michelle Bachelet, ex-presidente de Chile y Alta Comisionada de los Derechos Humanos de Naciones Unidas visitó Venezuela durante el mes de junio de este año. La Alta Comisionada se reunió con el Gobierno y con la oposición y manifestó que la situación humanitaria en el país se había *“deteriorado de forma extraordinaria”*, al tiempo que pidió se concretara un dialogo entre el Gobierno y la oposición y reiteró la necesidad de liberar a los presos políticos.

La Alta Comisionada presentó el 04 de julio de 2019 un informe sobre su visita en donde puntualizó la gravedad de la crisis venezolana y la violación sistemática de los derechos humanos en el país. El gobierno de Maduro no estuvo de acuerdo con los resultados de ese informe y lo catalogó de estar *“parcializado”*. La oposición sí lo recibió positivamente. La Alta Comisionada suscribió el Informe a nombre de Naciones Unidas y por ello, el documento tuvo una enorme repercusión en los círculos políticos mundiales y regionales y en la propia Venezuela.

Lo cierto es que en los primeros meses de este año, parecía que la dualidad de poderes entre Maduro y Guaidó llevaba al país hacia a una situación de *“Estado fallido”*. Sin embargo, para fines del mes de agosto de 2019 cada actor se mantenía en sus posiciones iniciales y sin ánimo de negociar. El Gobierno estaba aferrado a la idea sobre que el presidente Maduro no debía salir del cargo sino por elecciones y la oposición ha oscilado entre apoyar una transición negociada con Maduro y/o una acción militar invocando y desempolvando el Tratado Interamericano de

Asistencia Recíproca (TIAR), en medio de una economía en franco deterioro. El Grupo de Lima reiteró en el mes de julio su apoyo a Guaidó, calificó al gobierno de Maduro como una dictadura y apoyó la convocatoria a una conferencia internacional sobre Venezuela realizada en Lima el 6 agosto de 2019, que no resultó, por no cumplirse sus objetivos: tratar el problema de la diáspora venezolana, al presionar Estados Unidos para lograr una solución militar al caso venezolano.

La hora de negociar

Luego de darse unas conversaciones iniciales en el mes de mayo de 2019 entre los representantes del régimen y de la oposición en la ciudad de Oslo, bajo el auspicio del Reino de Noruega y con el apoyo del GIC y de las Naciones Unidas, estos volvieron a reunirse en la isla de Barbados en el mes de julio de 2019. En esta tercera y en las siguientes ocasiones, no se dio conclusión alguna ni la posibilidad de negociar una salida electoral al caso venezolano, quedando cada quien en sus posiciones iniciales. El Gobierno se negó a la posibilidad de aceptar una convocatoria adelantada a nuevas elecciones presidenciales y la oposición pidió la renuncia de Maduro de la presidencia, a la par que se comprometió a invocar el TIAR, lo que se entendió como una plataforma inicial para considerar una invasión militar a Venezuela. El 10 de agosto de 2019, el Gobierno se retiró de las conversaciones al protestar las nuevas sanciones por parte de Estados Unidos (y la oposición lo hizo el 15 de septiembre). A fines de agosto de 2019, los gobiernos de Estados Unidos y de Colombia y algunos opositores en Venezuela acusaron al gobierno de Maduro, de estar detrás de la decisión de parte de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) de regresar a la lucha guerrillera junto con el grupo rebelde del Ejército de Liberación Nacional (ELN), lo que pone en jaque el acuerdo de paz firmado en 2016, en medio de una crítica de la Unión Europea, Rusia, China y otros gobiernos sobre la conducta de Washington, la amenaza del régimen chavista de adelantar las elecciones parlamentarias y de desarrollar maniobras militares en la frontera con Colombia, en medio de la profundización de la crisis general del país.

El 11 de septiembre de 2019 la OEA por mayoría de sus miembros votó a favor de la activación del TIAR y convocó al órgano de consulta del tratado a fin de discutir sobre la situación de Venezuela y aprobar algunas proposiciones, en medio de muy pocas expectativas sobre que se reanudaré un diálogo entre el Gobierno y la oposición venezolana.

El 16 de septiembre de 2019 se conoció que el Gobierno había llegado a un acuerdo con un sector minoritario de la oposición, diferente y enfrentado a Guaidó, en que ambas partes se comprometen a diseñar una nueva mesa de diálogo, nombrar un nuevo CNE y reanudar la presencia oficialista en la AN. Diversos analistas coincidieron en que esta iniciativa divide aún más a la oposición venezolana, en el momento que Guaidó plantea que él y Maduro renuncien a sus respectivas presidencias y se establezca un consejo de gobierno para iniciar la transición en el país. Mientras tanto, Venezuela fue un tema importante en la Asamblea General de Naciones Unidas: Los países miembros del TIAR activaron el mecanismo para ejercer más presiones sobre el gobierno de Maduro y la representación oficialista conservó la representación del país en el momento en que la oposición hacía lobby a favor del cambio de régimen en Venezuela.

La política ambiental del gobierno Bolsonaro

Frédéric Louault

Cuando las cosas cambian, cambian....no hay que dejarse apabullar
(*Quand ça change, ça change... Faut jamais se laisser démonter*).

¡Hay que reconocerlo...es brutal!
(*Faut r'connaître... c'est du brutal !*)¹

Esta citas extraídas de la película francesa *Les Tontons Flingueurs*, podrían resumir perfectamente la lógica de acción del gobierno brasileño llevada a cabo desde enero del 2019 por el presidente de extrema derecha Jaír Bolsonaro. En los diferentes campos de acción pública, los *Tontons Flingueurs* del gobierno buscan la ruptura, sin dejarse apabullar nunca. El estilo es vehemente, provocador. Las caricaturas valen por argumentos. Los datos son reinterpretados, deformados para ceñirse a creencias preestablecidas e impuestas como verdades. Si todavía es prematuro querer hacer un balance de las políticas puestas en obra durante el primer año en el poder, las orientaciones están claramente asumidas y se desarrollan alrededor de tres pilares: 1) el neoliberalismo económico (privatizaciones y “desburocratización”), 2) el anclaje político en el conservatismo religioso (educación, familia, derechos humanos, ciudadanía), 3) la afirmación de la autoridad (militarización del gobierno y de los altos funcionarios, refuerzo del sistema represivo, culto a las armas, nostalgia del régimen autoritario, etc.).

Entre los diferentes sectores de políticas públicas, el del medioambiente nos da una visión bastante completa de estas orientaciones. Primero, en razón del contexto internacional y de las posiciones climato-escépticas adoptadas por el equipo gubernamental. Luego, porque varios ministerios se hacen cargo de las cuestiones ambientales (El Ministerio del Medioambiente, pero también el de Agricultura, el de Relaciones exteriores, el de Defensa, el de Infraestructuras, el de desarrollo regional, etc.) y esto implica cierta coherencia gubernamental. Finalmente, porque varios tipos de actores nacionales e internacionales intervienen en los debates medioambientales (políticos, militares, ONG/OIG, expertos, investigadores, etc.).

El análisis desde el punto de vista medioambiental nos permite entonces comprender mejor la amplitud de los cambios que el gobierno de Bolsonaro intenta imponer en Brasil. ¿Este gobierno convertiría a Brasil en “la reina mala del *Game of Throne* del gobierno”, como se lo pregunta Izabella Teixeira (ministra del Medioambiente de Brasil entre 2010 y 2016)²? Para profundizar esta pregunta, presentamos primero las grandes líneas de la política (anti) ambiental del gobierno Bolsonaro, y luego desarrollamos un desafío que marcó particularmente el año 2019: los incendios y la deforestación en la Amazonía brasileña.

¹ M. Audiard, *Les Tontons flingueurs*, 1963.

² M. Bellesa, “Ex-ministros do Meio Ambiente condenam ‘desmonte da governança socioambiental’”, Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, *Notícias*, 08/05/2019.

Un año de política anti-ambiental

Durante la campaña electoral, Bolsonaro había amenazado con hacer salir a Brasil del Acuerdo de París. Proyectaba igualmente fusionar los ministerios de Medioambiente y de Agricultura. Poco después de su elección, dejó constancia de la anulación de la organización por parte de Brasil de la Conferencia de 2019 sobre los cambios climáticos (COP 25). Su programa de gobierno no deja lugar a duda sobre lo que se perfila.

Bolsonaro pone a la cabeza del ministerio de Asuntos Exteriores al diplomático Ernesto Araújo, que no esconde su escepticismo frente a la noción de cambio climático: “la izquierda secuestró la causa ambiental y la pervirtió hasta el paroxismo, estos últimos veinte años, con la ideología del cambio climático, el climatismo. [...] El climatismo es simplemente una táctica globalista para instilar el miedo, para obtener más poder”³. Para el ministerio de Agricultura, es Tereza Cristina es quien tiene la preferencia del presidente. Diputada federal desde 2015, ella dirige el “bloque ruralista”, grupo de diputadas y diputados que defienden los intereses de los grandes terratenientes. Algunos opositores la llaman “la musa del veneno”, en razón de sus acciones en el Congreso para flexibilizar la reglamentación sobre los pesticidas⁴. Para terminar, el ministerio del Medioambiente —finalmente mantenido— fue confiado al abogado Ricardo Salles. Fundador en 2006 del movimiento político *Endireita Brasil* (Endereza a Brasil), se reivindica como integrante de la “nueva derecha”. Se acercó de la cuestión medioambiental en 2016, cuando el gobernador del Estado de São Paulo, Geraldo Alckmin (PSDB), lo convirtió en su efímero y controvertido secretario de Medioambiente. En 2018, postuló a un puesto de diputado federal para el partido Novo. Sus soportes electorales son de una violencia explícita: escoge como número de candidato el 30-60 —en referencia al calibre de una munición de caza— e instala una caja de municiones en el centro del afiche, apelando a dispararle a la izquierda y al Movimiento de los Sin-Tierra al igual que a los jabalíes (ver afiche abajo). Se trata de un acercamiento particular al medioambiente, a la democracia ya los derechos humanos.

Proponer el ministerio de Medioambiente a Salles, es como confiar las llaves de un banco John Dillinger. Sin embargo, Jair Bolsonaro considera que R. Salles está “en el lugar correcto”, siendo su misión principal la realización de la unión entre el medioambiente y la producción para dinamizar la economía (es decir adaptar la legislación ambiental a los intereses de los productores agrícolas). ¡No se diga más! En menos de un año, el gobierno multiplicó las medidas en ese sentido. El acento fue puesto en el diálogo con el sector productivo, la flexibilización de las normas ambientales y la distensión de los controles. El Senador Flavio Bolsonaro, hijo mayor del Presidente, propone incluso su proyecto de ley para intentar poner fin a las reservas legales (zonas en las propiedades privadas rurales que están protegidas y que no pueden entonces ser deforestadas). El número de multas aplicadas por el instituto brasileño del Medioambiente (Ibama) para infracciones ambientales disminuyó de 22% con respecto a 2018

³ E. Araújo, “Sequestrar e perverter”, Blog Metapolítica 17. Contra o globalismo, 12/10/2019 (www.metapoliticabrasil.com/post/sequestrar-e-perverter).

⁴ Instituto Humanitas Unisinos, “Por que a ministra da Agricultura anunciada por Bolsonaro é conhecida como 'musa do veneno'”, Notícias, 08/11/2018 (www.ihu.unisinos.br/78-noticias/584475-por-que-a-ministra-da-agricultura-anunciada-por-bolsonaro-e-conhecida-como-musa-do-veneno).

(para el periodo enero/septiembre) y el monto recibido es menor desde hace diez años (un tercio menos que en 2018)⁵. Las organizaciones públicas encargadas de poner en obra la política medioambiental —vigilancia, protección, fiscalización— están desestructuradas financieramente y administrativamente en nombre de la desburocratización. El presupuesto del ministerio del Medioambiente fue recortado de 25 %, la secretaría de los Cambios climáticos fue suprimido, mientras que R. Salles “hace la limpieza” en el Insitituto brasileño de Medioambiente (Ibama)⁶. Las presiones políticas y policíacas sobre las ONG ambientales se multiplican, al igual que las invasiones de tierras (160 casos censados entre enero y septiembre 2019)⁷. La pasividad y/o la mala preparación gubernamental retardan la gestión de las crisis ambientales y amplifica los efectos. Tal fue el caso cuando una marea negra afectó las costas brasileñas (agosto/noviembre), o cuando los incendios se multiplicaron en Amazonía (julio/octubre).

Incendios y deforestació: la Amazonía en el centro de la crisis ambiental

En junio, la publicación por el Instituto brasileño de estudios espaciales (INPE) de datos sobre los incendios forestales y deforestación conmueve el país y pone al gobierno bajo presión. Las tendencias muestran un aumento significativo de la deforestación, con un aumento del 278 % en comparación con julio de 2018. Las reacciones no tardan. El 19 de julio, Jair Bolsonaro critica “cifras mentirosas”. El INPE sería “al servicio de las ONGs” y actuaría de manera irresponsable con el fin de empañar la imagen de Brasil. El ministro de Medio Ambiente, Ricardo Salles, habla de datos «sensacionalistas» que no encajan con la «realidad»⁸. El ingeniero director del INPE, Ricardo Galvão, responde denunciando la «cobardía» del presidente. Es relevado de sus funciones unos días después. Esta confrontación despierta una grande preocupación en la comunidad científica. Para Douglas Moron, director del *Biospheric Sciences Laboratory* de la NASA, el Instituto brasileño de estudios espaciales (INPE) “siempre ha actuado de forma extremadamente técnica y cautelosa [...]. Los datos no son cuestionables”⁹. El INPE también reafirmó los “principios de excelencia, transparencia y honestidad intelectual” que guían la producción de sus datos¹⁰. Pero al final, ¿que habrá causado el mayor daño a la imagen de Brasil? ¿La publicación de datos negativos para el

⁵ República Federativa do Brasil, Ministerio do Meio Ambiente, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), “Consulta a autos de infração ambiental”. (<https://servicos.ibama.gov.br/ctf/publico/areasembargadas/ConsultaPublicaAreasEmbargadas.php>).

⁶ República Federativa do Brasil, Presidência da República, Secretaria-Geral, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Decreto Nº 9.741 de 29 de Março de 2019 (www.oeco.org.br/noticias/governo-corta-r-187-milhoes-do-mma-saiba-como-o-corte-foi-dividido/).

⁷ J. Soares, “Invasão de terras indígenas dispara sob governo Bolsonaro”, *Deutsche Welle*, 25 de septiembre 2019 (www.dw.com/pt-br/invas%C3%A3o-de-terras-ind%C3%ADgenas-dispara-sob-governo-bolsonaro/a-50585803).

⁸ N. Pontes, “Preocupado com imagem do país, governo volta a contestar dados de desmatamento”, *Deutsche Welle*, 1 de agosto 2019 (www.dw.com/pt-br/preocupado-com-imagem-do-pa%C3%ADs-governo-volta-a-contestar-dados-de-desmatamento/a-49857298).

⁹ M. Ceolin, “Desmatamento no Brasil: qual a situação?”, *Politize*, 23 de septiembre 2019 (www.politize.com.br/desmatamento-no-brasil/).

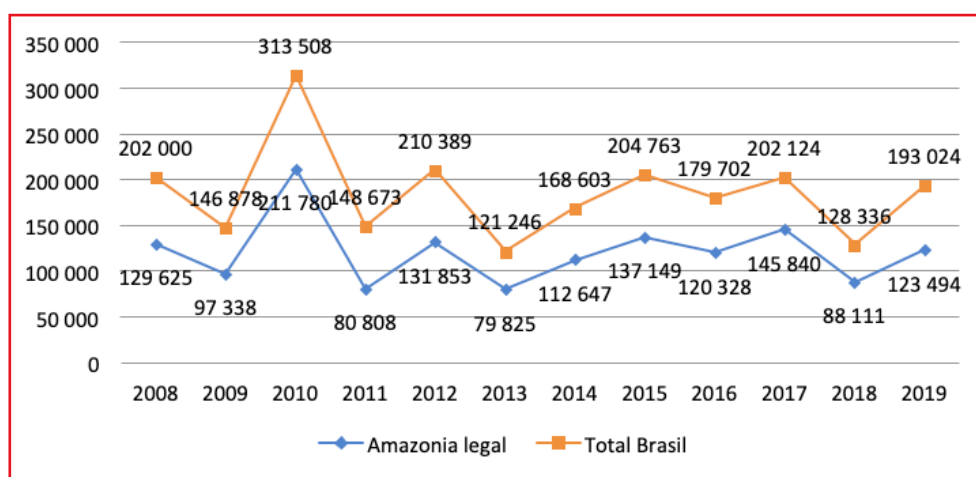
¹⁰ Inpe, “Comunicado à imprensa”, São José dos Campos-SP, 1 de agosto 2019 (www.inpe.br/noticias/noticia.php?Cod_Noticia=5178).

gobierno o ver a un presidente denigrar a una institución de investigación más prestigiosa de Brasil y, altamente respetada internacionalmente?

No son tanto las cifras relacionadas con los focos de incendios como la información sobre el ritmo de la deforestación lo que es un problema para el gobierno de extrema derecha. El número de incendios es, por supuesto, impresionante en absoluto, así como la evolución en comparación con el año anterior (31% en el Amazonas, 63% en el Cerrado, 531% en el Pantanal y 50% en promedio en todo el territorio). Eso está lejos de ser excepcional para Brasil. Lo mismo ocurre con las superficies quemadas (gráficos a continuación). Si el año 2019 es ligeramente superior al promedio de los últimos diez años, el número de incendios iniciados y las áreas quemadas fue mayor en 2008, 2012, 2015 y 2017).

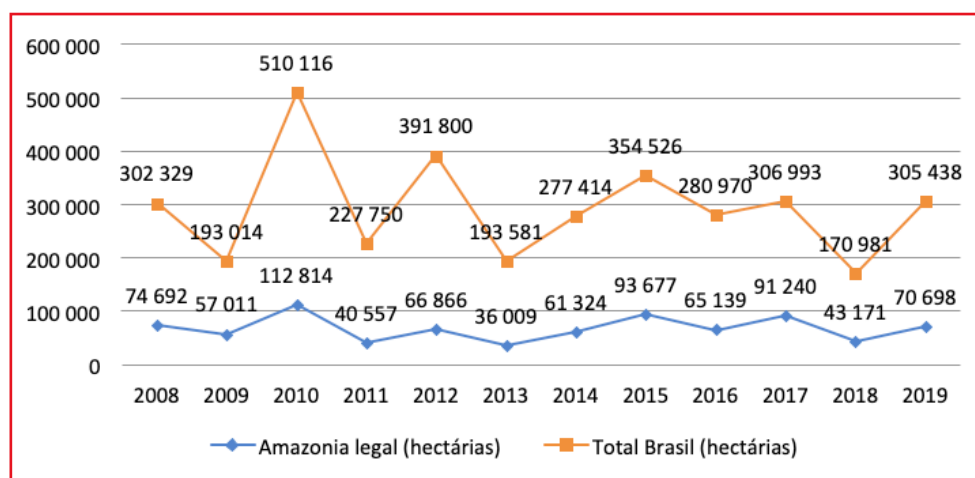
Sin embargo, las gigantescas nubes de humo que cubrieron el cielo brasileño y hundieron a la región de São Paulo en la oscuridad han llamado la atención de los medios y han dado un impacto simbólico especial a este tema. Sobre todo, la falta de reactividad de las autoridades públicas y las declaraciones inapropiadas del Presidente de la República han causado preocupación y enojo entre los defensores del medio ambiente. Bolsonaro primero acusó —sin evidencia y en la más pura retórica de conspiración— a organizaciones medioambientales de ocasionar voluntariamente incendios para atraer la atención de la comunidad internacional. Luego demoró varias semanas en decretar, bajo la presión internacional, el despliegue de las fuerzas armadas para luchar contra los incendios (la operación *Brasil Verde* se lanzó el 23 de agosto).

Figura 1
Evolución de los focos de incendios en
Amazonia brasileña y en Brasil entre 2008 y 2019



Fuente: INPE

Figura 2
Evolución de las superficies quemadas en
Amazonia brasileña y en Brasil entre 2008 y 2019



Fuente: INPE

Sin embargo, el nivel de deforestación es particularmente alarmante, cualquiera que sea la manera de interpretar los datos producidos anualmente por el Instituto brasileño de estudios espaciales (INPE) basados en las observaciones por satélites (programas PRODES)¹¹. Entre agosto 2018 et julio 2019, la superficie de deforestación en la Amazonía brasileña fue la más grande desde hace diez años (evaluada a 9.762 km²). El aumento es de 29.5% con respecto al año anterior (7.536 km²). Se trata también de la más importante progresión desde 2003. Estamos lejos de los récords de deforestación que precedían las políticas de preservación puestas en obra por el Partido de los trabajadores: más 20.000 km² en promedio anual entre 1995 et 2004, con puntos máximos a 29.059 km² en 1995 y 27.772 en 2004). Pero la situación parecía haber sido puesta bajo control desde entonces. El ritmo de la deforestación había bajado rápidamente entre 2004 et 2010 (sobre todo bajo el segundo mandato de Lula), y luego se había estabilizado en un promedio de 5.620 km² por año durante la gestión D. Rousseff (2011-2016)¹².

En septiembre de 2016, el Congreso brasileño ratificó unánimemente el Acuerdo de París, comprometiendo a Brasil hacia una reducción de las emisiones de gas con efecto invernadero de 37% en 2025 con respecto a 2005¹³. Para esto, Brasil se comprometió a reforzar y a hacer

¹¹ Desde 1988, el programa PRODES ha estado produciendo el indicador de referencia de deforestación en la Amazonía legal brasileña: tasas anuales de deforestación (con un nivel de precisión estimado en 95%). Para una presentación del programa PRODES, con información técnica y metodológica, consulte el sitio web «Coordinación General de Observación de la Tierra» del INPE (www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes/prodes).

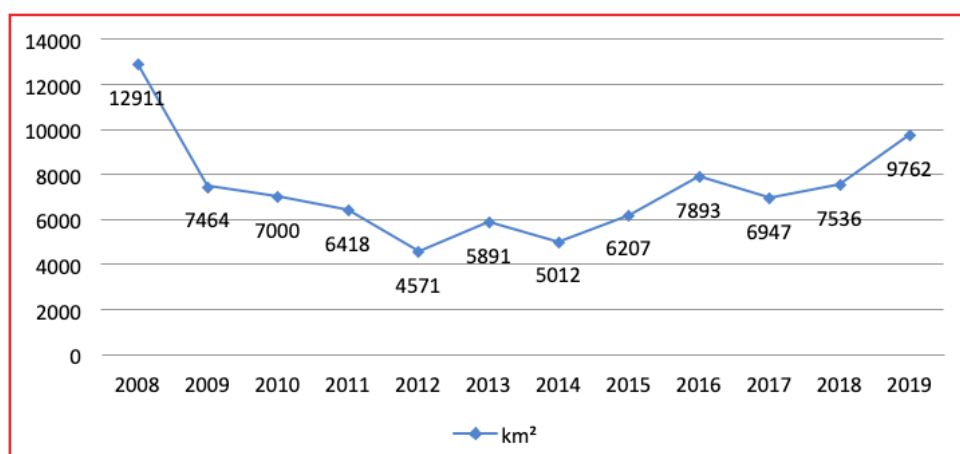
¹² Sobre las causas y desafíos de la deforestación en la Amazonía brasileña, ver el excelente análisis de F.-M. Le Tourneau: "Le Brésil maîtrise-t-il (enfin) la déforestation en Amazonie ?", *Cybergeog: European Journal of Geography* [En línea], 10 de diciembre de 2015. Ver también: M. Droulers, *L'Amazonie*, Paris, Nathan, 1999; M. Droulers, F.-M. Le Tourneau (coords), *L'Amazonie brésilienne et le développement durable*, Paris, Belin, 2010.

¹³ República Federativa do Brasil, Ministério do Meio Ambiente, "Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC)-Acordo de Paris" (www.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas/acordo-de-paris).

respetar el Código Forestier, a hacer llegar a cero la deforestación ilegal en la Amazonía brasileña y a “restaurar y replantar” 120.000 km² de selva¹⁴.

La tendencia sin embargo se relanzó en el sentido contrario al final del gobierno de D. Rousseff (destituída en 2016 después de varios meses de crisis política), luego bajo la presidencia de M. Temer, con un promedio de 7.459 km² por año entre 2016 et 2018. La llegada al poder de Bolsonaro parece marcar un nuevo impulso destructor y pasar el acuerdo de París a la aplanadora (ver gráfico). Los satélites utilizados en el marco del PRODES (LANDSAT 8 OLI, CBERS 4, IRS-2), sólo identifican y contabilizan las zonas de deforestación superiores a 6,25 hectáreas¹⁵. Las superficies de la selva amazónica degradadas ya no son tampoco contabilizadas. Los niveles reales de la deforestación y de la degradación de la Amazonía brasileña son entonces todavía más inquietantes que lo que los indicadores publicados por el INPE reflejan.

Figura 3
Evolución de las superficies de deforestación en
Amazonia brasileña y en Brasil entre 2008 y 2019 (km²)



Fuente: INPE

Habrá que esperar los datos del próximo periodo (agosto 2019-julio 2020) para entender plenamente la tendencia directamente imputable al gobierno de Bolsonaro (las informaciones consideradas se sitúan entre 2018 et 2019). Pero otras fuentes ya indican una tendencia nítida. Según las informaciones de otro programa del INPE, el Sistema de detección de la deforestación en tiempo real (DETER)¹⁶, las alertas de deforestación concernieron una

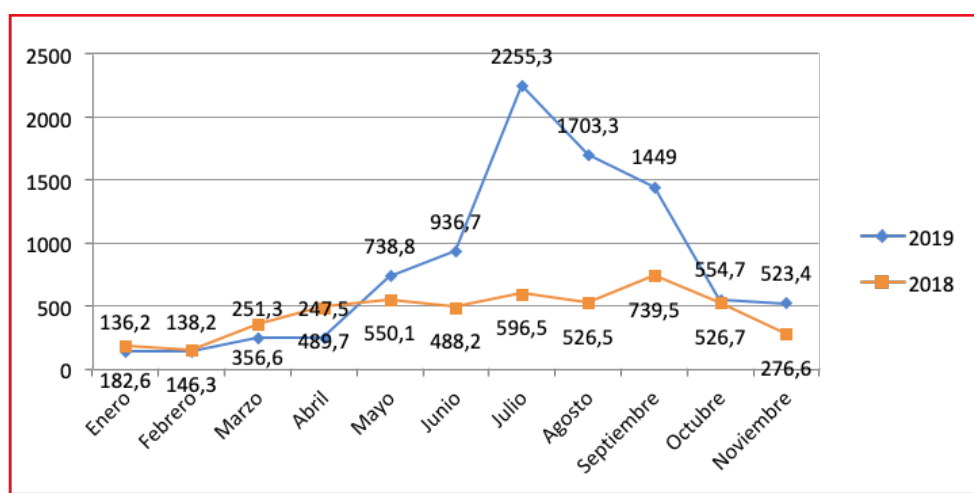
¹⁴ República Federativa do Brasil, Ministerio de Relaciones Exteriores, “Pretendida Contribuição Nacionalmente Determinada - iNDC” (www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/BRASIL-iNDC-portugues.pdf).

¹⁵ Teniendo en cuenta todos los datos disponibles, la deforestación se estimó en 10.300 km² para el período 2018-2019, en comparación con los 7.200 km² del período anterior (datos del 21 de noviembre 2019, consultados el 12 de julio 2019) (http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal_amazon/increments).

¹⁶ El programa DETER evalúa la deforestación brasileña y la degradación de los bosques sobre la base de observaciones satelitales más regulares que PRODES (diariamente), pero con una resolución de imagen menor que PRODES y, por lo tanto, menos confiabilidad en el cálculo de los niveles reales de deforestación.

superficie de 8.934 km² entre enero y noviembre de 2019 (es decir después de la llegada de Bolsonaro al poder), contra 4.879 km² entre enero y noviembre de 2018 (ver gráfico). Es decir un aumento de 90.3%¹⁷. Si la deforestación estuvo más o menos contenida durante el primer trimestre del gobierno de Bolsonaro, la situación se degradó rápida y considerablemente. La deforestación aumentó de 90% en junio de 2019 con respecto al mes de junio del año precedente, de 274% en julio, de 224% en agosto y de 96% en septiembre.

Figura 4
Evolución de las superficies de deforestación en Amazonia brasileña y en Brasil entre 2018 y 2019 (km²/mês)



Fuente: INPE

Cuando la Amazonía se convierte en la piel de zapa de los deseos de productividad agrícola, Bolsonaro acusa a las organizaciones ambientales de prender fuego a la selva, a los científicos de manipular los datos y a las potencias extranjeras de querer fragilizar a Brasil y de atacar la soberanía nacional. Cuando una marea negra contamina las costas del Noreste y que el gobierno se demora más de un mes en intervenir, R. Salles insinúa que un barco de Greenpeace podría estar al origen del derrame de petróleo¹⁸. El gobierno Bolsonaro lleva a cabo una política de la distracción para intentar hacer olvidar sus responsabilidades. Sólo las presiones de los grandes grupos económicos parecen hacer evolucionar, ligeramente, sus posiciones. Frente a tal sordera, los ocho últimos ministros del Medioambiente brasileños que están todavía vivos y varias/varios representantes de la sociedad civil buscan esquivar al poder ejecutivo y hacer presión directamente sobre el poder legislativo. En una carta dirigida a los

Las «alertas» del DETER son interesantes para observar tendencias a corto plazo. Para una presentación del programa DETER, con la información técnica y metodológica, consulte el sitio web «Coordinación general de observación de la tierra» del INP (www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/deter).

¹⁷ Instituto brasileiro de pesquisas espaciais (INPE), Coordenação geral da Observação da Terra, Programa DETER-Detecção de Desmatamento em Tempo Real (<http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/alerts/legal/amazon/aggregated/#>).

¹⁸ J.-P. Struck, «Sem provas, Salles insinua que Greenpeace é culpado por manchas de óleo», *Deutsche Welle*, 24 de octubre 2019.

presidentes de la Cámara Federal (Rodrigo Maia) y del Senado(Davi Alcolumbre), piden al Congreso que frene el “desmantelamiento de las instituciones federales (Ministerio del Medioambiente, IBAMA, ICMBio), al igual que de las políticas y programas de protección del medioambiente” y denuncian una “inaceptable degradación del patrimonio natural y de la calidad ambiental del país”¹⁹. El gobierno de Bolsonaro “¡Hay que reconocerlo... es brutal !” tanto en su discurso, como en sus actos.

¹⁹ República Federativa do Brasil, Câmara do Deputados, “Maia quer apoio de ex-ministros para projetos de defesa do meio ambiente”, 28 de agosto 2019 (www.camara.leg.br/noticias/577541-maia-quer-apoio-de-ex-ministros-para-projetos-de-defesa-do-meio-ambiente/).

Ni guerra ni paz en Colombia

Frédéric Massé

En Colombia, el año que acaba de terminar habrá sido una vez más, muy agitado y complicado. Por ser muy refrito, este diagnóstico se ha vuelto casi trivial e insignificante. Aun así, los acontecimientos del año 2019 no fueron para nada banales: atentado del ELN en contra de la escuela de Policía Santander y decisión del presidente Duque de poner fin a las negociaciones de paz con esa guerrilla en enero; crisis diplomáticas con Venezuela y Cuba en febrero; rumores persistentes de intervención militar en contra del régimen de Nicolas Maduro (marzo-abril-mayo); liberación y nueva detención de Hernández Solarte alias Jesús Santrich (mayo-junio) seguida por la renuncia del fiscal general de la Nación (mayo); anuncio oficial de retoma de armas por parte de antiguos comandantes de las FARC (de los cuales el número 2, Iván Márquez, y Jesús Santrich) el 28 de agosto; comparecencia del expresidente Álvaro Uribe ante la Corte Suprema por falsos testimonios el 8 de octubre; renuncia del ministro de defensa después de diversos escándalos y polémicas sobre su gestión, el 6 de noviembre; gigantescas manifestaciones y cacerolazo en contra del gobierno Duque, seguido de graves disturbios, un toque de queda y sucesivas protestas a finales de noviembre...

De acuerdo con los más escépticos, Colombia habría regresado 20 años atrás. El proceso de paz habría nacido muerto y el país se habría vuelto ingobernable. Por el lado del gobierno y de sus partidarios, la lectura es bastante diferente, obviamente. Según ellos, el presidente Duque no habría sino corregido algunos errores del pasado y el país estaría en vía de estabilización.

Mas allá de las divisiones ideológicas, no siempre es fácil hacerse una idea, ya que las cifras contrastan: reanudación de los combates y aumento de la violencia y de los asesinatos políticos en numerosas regiones, producción récord de cocaína, afluencia masiva de ciudadanos venezolanos, o aumento del desempleo, por un lado; indicadores de violencia a nivel nacional en su nivel más bajo desde la década de los 70's¹, crecimiento económico que sube a 3.4%, ingreso a la OCDE y mejoramiento del índice de competitividad del país², renovación política en las grandes ciudades colombianas en las elecciones locales y regionales del 27 de octubre pasado, por el otro lado. En esas condiciones, resulta difícil de ver la situación con claridad, aún más cuando esta dependerá también de lo que sucede en Venezuela.

Si agregamos a este cuadro los problemas de gobernabilidad que enfrenta el gobierno y su limitado margen de maniobra, podemos entender mejor por qué, tres años después de la firma de los acuerdos de paz, de nuevo es posible dudar de la capacidad de Colombia para cerrar definitivamente el capítulo de la guerra y así evitar que la historia tartamudee.

¹ Desde la firma de los acuerdos de paz, la tasa de homicidio se ha reducido drásticamente. De 34 homicidios por 100 000 habitantes en 2012, se redujo a 24 por 100 000 el año pasado. Se observa lo mismo para el número de personas secuestradas: 3000 secuestros al año en 2012 contra menos de 40 en 2019.

² "Colombia mejora en competitividad", *El Espectador*, 9 de octubre de 2019.

¿Un proceso de paz maltratado?

En octubre de 2016, el No al plebiscito reveló una sociedad colombiana profundamente dividida en cuanto al tema de la paz. Tres años después, los colombianos siguen no solamente divididos, sino que los últimos acontecimientos parecen haber exacerbado la polarización de la sociedad.

Para los más detractores de los acuerdos de paz, el año 2019 no habría sino confirmado lo que decían desde tiempo atrás: las FARC nunca tuvieron realmente la intención de lograr la paz. Ya se les reprochaba su renuencia a arrojar luz sobre sus crímenes pasados y pedir perdón a sus víctimas. También se sospechaba que habían ocultado parte de sus bienes a través de testaferros. Se les criticaba finalmente por su falta de colaboración con las autoridades colombianas y norteamericanas en materia de lucha contra el narcotráfico. Para los opositores más endurecidos contra la antigua guerrilla, el anuncio de la retoma de armas por parte de Iván Márquez y sus acólitos era por lo tanto solo la continuación lógica y predecible de una traición planificada. Para los defensores del proceso de paz, al contrario, es por el lado del expresidente Uribe y del actual presidente Duque, que se deben buscar las causas de los reveses del proceso de paz: objeciones al funcionamiento de la Justicia Especial para la Paz (JEP)³, celeridad para extraditar a Jesús Santrich por narcotráfico y levantar restricciones sobre el uso de glifosato para fumigaciones aéreas, demoras administrativas en la reparación de las víctimas y en el desarrollo de proyectos productivos colectivos para ex guerrilleros, reducción del presupuesto asignado a la reforma rural integral⁴. Al tratar constantemente de cuestionar los acuerdos de paz, ellos serían los principales responsables del descontento y de las frustraciones de aquellos comandantes de las FARC, quienes, al sentirse traicionados por el gobierno, anunciaron la reanudación de la lucha armada.

En este contexto, en 2019 las voces moderadas lucharon para hacerse oír. Del lado de la “comunidad internacional”, el tono adoptado fue en general moderado, pero la mayoría de ellos se mantuvieron cautelosos. En octubre de 2019, el ex subsecretario de Estado y enviado especial de Barack Obama para el proceso de paz en Colombia declaraba, por ejemplo: “la implementación de los acuerdos de paz está teniendo éxito” al mismo tiempo que expresaba una serie de preocupaciones y reiteraba su aliento al gobierno del presidente Duque y a la comunidad internacional para que continúen sus esfuerzos a favor de la implementación de la integralidad de los acuerdos de paz⁵.

Misma versión, aunque quizá un poco más moderada del lado del Instituto Kroc (Universidad Norte-Dame, Estados Unidos) encargado de vigilar la implementación de los acuerdos de paz, o de la Misión de las Naciones Unidas en Colombia. En el transcurso del año 2019, señalan, se han logrado avances, pero el progreso sigue siendo insuficiente y persisten preocupaciones. En términos menos diplomáticos, el balance es cuando menos mixto⁶.

³ Uno de los episodios más significativos de las tensiones en torno a los acuerdos de paz fue las objeciones presentadas por el gobierno de Iván Duque en contra de la JEP, objeciones que fueron finalmente rechazadas por la Corte Constitucional, y de las cuales muchos analistas concordaban en decir que todo o parte pondría en tela de juicio el frágil equilibrio que se había negociado entre justicia y paz.

⁴ “La Reforma rural ya no sería ‘integral’ por estos recortes del Gobierno”, *El Espectador*, 10 de octubre de 2019.

⁵ B. Aronson, “Colombia’s Peace Agreement is Succeeding”, *Wall Street Journal*, 16 de octubre de 2019

⁶ Ver por ejemplo el tercer informe de instituto Kroc de abril 2019, https://kroc.nd.edu/assets/316152/190409_

Nunca es fácil hacer un balance, aun parcial, de cualquier proceso de paz, porque más allá de los debates metodológicos y de las ilusiones heroicas, las distorsiones cognitivas —prismas ideológicos, expectativas excesivas— suelen impedir distinguir entre lo que tiene que ver con la falta de voluntad política y lo que incumbe más bien a dificultades inherentes a cualquier proceso de paz. Por otro lado, la cuestión de la selección de los indicadores y de los hechos y cifras a tomar en consideración tampoco es fácil. ¿En que debe centrarse uno primero? ¿En los tres mil doscientos guerrilleros desmovilizados presentes en los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) o en los ocho mil que los abandonaron? ¿En el hecho de que la gran mayoría de ellos continúan suscribiendo, mal que bien, los acuerdos de paz, o por el contrario, en los 10-15% de individuos que retomaron la lucha armada? ¿Y qué hay de los treinta y cinco proyectos productivos implementados desde la firma de los acuerdos de paz, que benefician a los excombatientes? ¿Representan realmente un esfuerzo para la reincorporación o son más bien el reflejo de las expectativas frustradas, de las demoras administrativas, y de las dificultades en la identificación, selección y financiación de esos proyectos? ¿Y qué hay finalmente de los avances en la JEP y en la Comisión de la Verdad? ¿Deberíamos alegrarnos por el hecho de que al fin vieron la luz —aunque su funcionamiento sigue siendo lento y problemático— o deberíamos por el contrario deplorar las acusaciones de parcialidad y otras disfunciones de las que son objeto? Entre los que piensan que la botella esta medio llena y los que prefieren verla media vacía, la frontera a veces es tenue.

Ante los temores sobre el futuro del proceso de paz, también surgieron iniciativas de la sociedad civil para defender la paz⁸. Sin embargo, tuvieron un eco limitado, ya que la coyuntura no ayudó. Primero, las divisiones dentro de la antigua guerrilla y el abandono del proceso de paz por parte de algunos de sus exdirigentes socavaron la legitimidad del nuevo partido político derivado de la guerrilla. Esta fuerza denominada Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, está al borde de la implosión y su influencia solo parece basarse en su condición de parte signataria de los acuerdos de paz. Como resultado, la capacidad de sus líderes más moderados está reducida⁹. Luego, la evolución de la situación de seguridad. En muchas regiones del país, la violencia está en aumento, los combates se reanudaron y para la gente que vive en esas regiones a menudo remotas, la paz se ha convertido en un sueño imposible. Finalmente, la situación en Venezuela y las amenazas de intervención militar, parecen haber relegado la implementación de los acuerdos de paz al trasfondo de las preocupaciones de la opinión pública colombiana y de la comunidad internacional.

pam_media_advisory_final.pdf, así como el informe de la Misión de Naciones Unidas en Colombia, con fecha del 1 de octubre de 2019: https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/sp_-_n1928700.pdf

⁷ Según las cifras de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), a la fecha del 31 de julio de 2019, quedaban 3220 excombatientes en las ETCR.

⁸ Por ejemplo, « Defendemos la Paz ».

⁹ El jefe del partido, Rodrigo Londoño, alias Timochenko, condenó con firmeza el anuncio de retoma de las armas por parte de Iván Márquez, acusándolo de triple traición: a Colombia, al movimiento político de la FARC y a la comunidad internacional. Sin embargo, los retrasos del partido para excluir a estos nuevos disidentes de sus filas habrían vuelto a poner en duda la voluntad real de otros dirigentes desmovilizados de pasar la página de la lucha armada.

Nuevas tensiones de seguridad

A finales de 2018, un informe del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) señalaba que aún existían cinco conflictos armados en Colombia¹⁰. Es difícil acusar al CICR de una lectura política de la situación, ya que su análisis es ante todo jurídico, en vista del derecho humanitario. Sin embargo, volver a hablar de conflicto armado —y no solo de uno sino cinco— puede ser sorprendente, porque después de la firma de los acuerdos de paz, las FARC se desmovilizaron en su gran mayoría y todas las cifras de violencia relacionadas con el conflicto armado disminuyeron a nivel nacional.

El informe señala una aparente contradicción. Desde la firma de los acuerdos de paz, la situación estaría en vía de estabilización incluso de normalización, pero el país en su conjunto está aún lejos de ser pacificado. En algunas regiones asistimos en realidad a una reconfiguración de las alianzas beligerantes, ya que el espacio que dejó vacante la desmovilización de las FARC precipitó la reanudación de la lucha entre grupos armados ilegales por el control de territorios considerados estratégicos.

En 2019, diferentes factores acentuaron esa tendencia. Si bien se calculaba que el número de disidentes de las FARC después de la firma de los acuerdos de paz superaba apenas los tres cientos, hoy en día habría superado los dos mil combatientes, y eso aún antes de la retoma de armas anunciada por Iván Márquez¹¹. Por otra parte, en tres años el ELN habría crecido de mil quinientos combatientes a más de dos mil quinientos¹², y el Ejército Popular de Liberación (EPL) también habría sobrevivido y se habría establecido en nuevas regiones¹³. Del lado de los grupos armados ilegales provenientes de los grupos paramilitares, aunque el más grande de ellos (el Clan del Golfo) se ha debilitado considerablemente por la operaciones de las fuerzas armadas en contra de ellos (Operaciones Agamenón I y II), parece sin embargo resistir. En cuanto a las demás estructuras criminales en armas que aparecieron esos últimos años (Caparrapos, Pachelly, Constru, Pachenca, etc.), su arraigo a nivel local ya se ha convertido en una realidad¹⁴.

En 2019, otros factores agravantes vinieron a complementar las filas ya bastante llenas de los actores armados ilegales que operan en Colombia: la creciente presencia de los carteles mexicanos en gran parte del territorio colombiano, por un lado; la liberación de más de cien

¹⁰ CICR, *Cinco conflictos armados en Colombia ¿qué está pasando?*: www.icrc.org/es/document/cinco-conflictos-armados-en-colombia-que-esta-pasando

¹¹ Ver, por ejemplo, el informe de la Fundación Paz y Reconciliación, «Más sombras que luces». Sin embargo, cabe señalar que la disidencia no está unificada. De los 23 grupos existentes provenientes de las antiguas FARC-EP, solo un centenar de combatientes perteneciendo a los frentes 18, 28 y 36 de la antigua guerrilla se habrían unido a Iván Márquez. Para un análisis sintético sobre la capacidad de los grupos disidentes a perdurar, ver, por ejemplo, E. Pizarro, «¿Han tenido éxito las disidencias guerrilleras?» *El Tiempo*, 26 de octubre de 2019.

¹² Sin contabilizar el número —difícil de estimar— de los venezolanos reclutados estos últimos años, que operan en territorio venezolano. Dicho eso, las opiniones divergen sobre el hecho de si el ELN pudo realmente extender su influencia en zonas anteriormente copadas por las FARC. Ver, por ejemplo, «Sin negociación, ¿aumentó la violencia del ELN?», *Revista Semana*, 18 de julio de 2019.

¹³ Replegados desde varios años con unos 100 hombres en la región del Catatumbo, se informó recientemente de su presencia en el Norte del Cauca. Sin embargo, ahora, esta organización se considera más como una banda criminal que vive del narcotráfico. Fue renombrada y lleva el nombre poco halagador de Los Pelusos.

¹⁴ Ver, por ejemplo, A. Ávila, «¿Quién es quién en la violencia del posconflicto?», *Revista Semana*, 28 de julio de 2019.

exjefes paramilitares, quienes después de su extradición y de haber cumplido sus condenas en cárceles norteamericanas, regresaron al país, algunos de ellos muy determinados a reanudar sus actividades y a recuperar sus bienes, por el otro¹⁵. El mes de octubre pasado, reaparecieron por primera vez en mucho tiempo, unos panfletos firmados por las Autodefensas Unidas de Colombia, declarando objetivo milar a todo lo que se acerca de una forma u otra a las disidencias de las FARC y al ELN¹⁶.

Otra constante y preocupación, después de cuatro años de un aumento muy fuerte, seguido de cierta estabilización en el año 2018, las cifras de producción de cocaína se mantuvieron en niveles muy altos en 2019¹⁷.

Finalmente, la situación fue aún más pesada y preocupante ya que los asesinatos de líderes sociales y de defensores de derechos humanos, por un lado, y de excombatientes de las FARC por el otro, continuaron a un ritmo sostenido: más de 155 para los primeros y 52 para los segundos¹⁸. Sin embargo, a finales de julio de 2019, el gobierno provocó una polémica con la publicación de un informe, en que se afirmaba que esa tendencia había disminuido después de la elección de Iván Duque¹⁹. Por otra parte, las autoridades parecen querer seguir haciéndose los de la vista gorda ante la sistematicidad de esos asesinatos, porque si bien los autores y motivos de esos crímenes son diversos, el hecho es que las principales víctimas siguen siendo los líderes sociales y defensores de derechos humanos, que denuncian la corrupción, los escándalos políticos y la presencia de organizaciones criminales involucradas en todo tipo de tráfico.

... y regionales

A lo largo del año 2019, los venezolanos continuaron huyendo masivamente para tratar de escapar a la crisis política, económica y humanitaria en su país. A finales del mes de agosto 2019, Colombia tenía más de un millón y medio de venezolanos en su territorio, según las autoridades. Aunque hasta entonces, esos flujos migratorios habían sido relativamente bien absorbidos por la sociedad colombiana, en 2019 esa solidaridad empezó a desmoronarse,

¹⁵ De los cuales, algunos nombres tristemente famosos en los años 2000: el alemán, Julián Bolívar, Diego Vecino, HH, Gordo Lindo, Macaco, Fritanga... Ver, por ejemplo, "Los capos paramilitares que regresan a Colombia", *Revista Semana*, 15 de septiembre 2019.

¹⁶ Las autoridades colombianas desmintieron inmediatamente la autenticidad de esos panfletos, pero queda la duda.

¹⁷ Las cifras oficiales aún no se conocen, pero todo sugiere que se han mantenido muy altas. Para el año 2018, el número de hectáreas de cultivos de coca había disminuido muy ligeramente en comparación con el año 2017, pasando de 170.000 a 168.000, o sea un reducción del 1.2%, pero, en cambio, la producción de cocaína había aumentado un 5.9%, y alcanzado la cifra récord de 1200 toneladas según cifras de UNOCD. Para que conste, en 2013, el número de hectáreas cultivadas se había reducido a 48.000 hectáreas.

¹⁸ Cifras al 30 de septiembre de 2019. Aunque las cifras difieren un poco según las fuentes, son más de 700 líderes sociales y 137 excombatientes que fueron asesinados desde la firma de los acuerdos de paz. El pasado 24 de octubre, y por primera vez desde la firma de los acuerdos de paz, un exguerrillero fue asesinado adentro mismo de un ETCR, aunque estos espacios están protegidos por la fuerza pública.

¹⁹ www.derechoshumanos.gov.co/Prensa/2019/Documents/INFORME%20LDDH%20ACTUALIZADO%2017%20DE%20JULIO_V2.pdf. Para una lectura crítica de esas cifras, ver por ejemplo, R. Uprimmy, "Errores fatales: sobre la supuesta reducción de asesinatos de líderes con Duque", *La Silla Vacía*, 10 de agosto de 2019.

por lo que los colombianos empezaron a acusar a los venezolanos de estar al origen de todos los males del país (delincuencia, desempleo, prostitución...).

En el ámbito diplomático, la situación en Venezuela también provocó una gran tensión en la región. Tras el reconocimiento del autoproclamado presidente Juan Guaidó por parte del presidente Iván Duque, el 23 de enero de 2019, Venezuela y Colombia volvieron a romper sus relaciones diplomáticas. En las siguientes semanas, la tensión subió aún más, mientras se especulaba sobre una posible intervención militar en el país vecino²⁰. Contra todo pronóstico, el régimen de Nicolás Maduro, se ha resistido. El 11 de septiembre de 2019, el Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos (OEA) (re)activó el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), al considerar que la situación en Venezuela representaba de aquí en adelante una amenaza a la paz y a la seguridad regional²¹. Esta decisión despertó fuertes críticas entre la clase política colombiana, una parte acusando al gobierno de Iván Duque de jugar con fuego y de trabajar para Estados Unidos.

El 16 de enero de 2019 el atentado con carro bomba del ELN en contra de la Escuela de Policía Santander no solo puso fin a las negociaciones con la guerrilla, sino que también dio un duro golpe a las relaciones bilaterales entre Colombia y Cuba. Luego de ese atentado que mató a 22 personas, Bogotá exigió la extradición de los dirigentes del ELN quienes estaban en Cuba para negociar con los representantes del gobierno colombiano. La Habana se negó categóricamente. Recordando su condición de país anfitrión y su papel como garante del proceso de paz, el gobierno cubano justificó su negativa al invocar el estricto cumplimiento de los protocolos firmados en caso de que se rompan las negociaciones. No obstante, el gobierno colombiano continuó impugnando la validez de esos protocolos y exigiendo la extradición de los dirigentes del ELN. En protesta, Colombia incluso se abstuvo en la votación en la Asamblea general de las Naciones Unidas sobre el levantamiento del embargo de Estados Unidos contra Cuba, el pasado 7 de noviembre. Una primicia desde que esa votación tiene lugar en 1992. Para algunos, el gobierno colombiano habría hecho eso para ayudar al gobierno de los Estados Unidos, que después de que la Administración Obama lo sacó, buscaría poner nuevamente a Cuba en la lista de países que apoyan a las organizaciones terroristas.

Entre esperanzas y preocupaciones

Tres años después de la firma de los acuerdos de paz, Colombia está nuevamente en medio de la duda, especialmente porque, desde que asumió el cargo en agosto de 2018, el presidente Iván Duque se enfrenta a una crisis de gobernabilidad y una falta de visibilidad. Atrapado

²⁰ Entre todos los escenarios discutidos en un intento por encontrar una solución a la crisis en Venezuela, no está claro si la Administración estadounidense consideró seriamente la intervención armada. Todos los casos fueron sin lugar a dudas estudiados. Se habría incluso tenido «negociaciones secretas» con unos representantes del régimen de Maduro. Pero cuando el gobierno de Donald Trump anunciaba el retiro de las tropas estadounidenses de Irak y de Siria y a unos pocos meses de elecciones presidenciales en las que pondrá en juego su mandato, también podemos pensar que Donald Trump consideró conveniente esperar, prefiriendo así evitar que soldados estadounidenses sean asesinados en un nuevo conflicto. El despido el 10 de septiembre de 2019 de su consejero para la seguridad nacional John Bolton, firme defensor de una intervención armada, parece respaldar esa hipótesis.

²¹ 12 países votaron a favor, 5 se abstuvieron y las Bahamas y Cuba no participaron en la votación.

entre aquellos que, en su propio campo, continúan sacudiendo el fantasma del castrochavismo, y una izquierda radical, que intenta —sin realmente tener éxito— aprovechar el aumento del descontento, su gobierno tiene dificultad para hacer avanzar las cosas. En 2019, las repercusiones de los escándalos de corrupción en el seno de la clase política y del sistema judicial²² también aumentaron la desconfianza de los ciudadanos hacia sus élites.

Al contrario de los pronósticos, esta desconfianza resultó en un voto más independiente y en una renovación política en las grandes ciudades del país (Bogotá, Medellín, Cali, Cartagena, Santa Marta) durante las elecciones regionales del pasado 27 de octubre. Y aunque esa recomposición del panorama político fue todavía muy tímida (mismas familias políticas, mismos clanes familiares) en muchas regiones del país —la prácticas clientelistas y mafiosas (corrupción, compra de votos, violencia política) todavía no han desaparecido—, estas elecciones mostraron que, a pesar de las dificultades, el cambio era posible y muchos colombianos volvieron a recuperar la esperanza.

A final del año 2019, muchos colombianos consideraban que el gobierno se había quedado sordo ante sus reivindicaciones. Y luego de la llamada a un paro general para el 21 de noviembre, cientos de miles de colombianos salieron a la calle durante varios días para manifestar su descontento y reclamar más avances en la implementación de los acuerdos de paz y la protección de los líderes sociales y defensores de derechos humanos y en el ámbito económico y social y de lucha contra la corrupción.

Hoy en día, Colombia parece estar dividida entre la esperanza y las preocupaciones, y los acontecimientos del año 2019 nos recuerdan una vez más que la transición de la guerra a la paz no es nunca fácil y que nada está escrito por anticipado. Tres años después de la firma de los acuerdos de paz el país se debate entre la necesidad de cumplir con esos acuerdos y de responder a las ocho millones de víctimas del conflicto armado, y la voluntad de modernizar el país. Claro, no es fácil conciliar los objetivos propios a la consolidación de la paz, con aquellos más relacionados con el desarrollo. Asimismo, “mantener y consolidar la paz sin paz” es un verdadero desafío. En lo inmediato, el gobierno Duque debe también y sobre todo evitar que el país no vuelva a hundirse en un conflicto armado²³. Por el momento, la situación actual - una especie de “ni guerra ni paz” ilustra lo que Julien Freund recordaba en su prólogo al libro de Georg Simmel, *El Conflicto*: “el conflicto permanece latente en la paz. La paz está latente en el conflicto”.

²² Odebrecht, cartel de la toga, renuncia del fiscal general de la nación y del ministro de Defensa ...

²³ O que el conflicto armado no vuelva a extenderse...

El primer año de gobierno de Andrés Manuel López Obrador

Gaspard Estrada

El año 2019 estuvo marcado por la llegada al poder de Andrés Manuel López Obrador, elegido con el 53% de los votos en julio de 2018. Su elección como presidente de México fue el resultado de una profunda decepción por parte de la sociedad, cansada de ver a la élite política y económica alternar al frente del Estado, sin que se produzca ningún cambio real en la política económica y social. “AMLO”, como lo apodan sus partidarios, pretende, por lo tanto, poner su mandato bajo el signo del voluntarismo político: se trataría ni más ni menos que de la “cuarta transformación” de México, que seguiría a la Independencia del país (1810), la separación de la iglesia y el Estado (1858-1861) y la Revolución (1910-1917). Al hacerlo, el nuevo hombre fuerte de México ha creado una expectativa considerable entre la población. No se sabe si podrá responderle. Aun cuando el presidente mantiene una alta popularidad, el desempeño de su gobierno hasta la fecha sigue siendo desigual.

Los avatares de la reforma del Estado bajo la “cuarta transformación”

Las primeras medidas del nuevo gobierno se refieren al Estado y a su funcionamiento. Más allá de la tradicional renovación de los equipos ministeriales, al tratarse de un sistema político-administrativo basado en el “sistema de despojos”¹, AMLO pretende reformular la estructura del Estado al servicio de su “transformación”. Esta ambición es particularmente visible en la Secretaría de Hacienda. Esta última se había convertido en un baluarte de la élite tecnocrática formada en las décadas de los años 1970 y 1980², que había logrado mantenerse a pesar de los cambios políticos. El nombramiento a la cabeza de esa dependencia de un académico y luego de un antiguo consultor del Banco Mundial, sin vínculos con equipos anteriores, ilustra este deseo de cambio. En segundo lugar, esta reingeniería pretende alterar el equilibrio de poder existente entre el presidente y los gobernadores estatales. Estos últimos habían sido los grandes vencedores del proceso de descentralización del poder, que antes estaba concentrado de facto en manos del Jefe del Ejecutivo. Para evitarlo, el Presidente designa ahora en cada uno de los treinta y dos estados de la Federación a una autoridad única que represente al gobierno federal, y es responsable de garantizar el diálogo político con los gobernadores. Al igual que los prefectos franceses, estas autoridades controlan todos los servicios administrativos del Estado, lo que no deja de crear confusión política, especialmente cuando estos representantes son los antiguos adversarios desafortunados de los gobernadores electos.

Esta ambición de transformar la política va acompañada también de un deseo de renovar las políticas. Para AMLO, la mayoría de las políticas públicas implementadas por los gobiernos del PRI y del PAN no sólo fueron “neoliberales en su inspiración”, sino también disfuncionales, dadas su multiplicidad y su fragmentación. Por el contrario, él considera que es necesario

¹ “Spoil system”, por su nombre en inglés.

² Ver I. Rousseau, *¿Una revolución silenciosa? Élite gubernamentales y proyecto de modernización (1970-1995)*, Colegio de México, 2001

reducir su número, a fin de dotarlas de mayores presupuestos, y cambiar su naturaleza, a fin de aumentar su impacto a través de la universalización de los beneficiarios. Como resultado, muchos de los programas establecidos por los gobiernos priístas y panistas en las décadas de 1980 a 2010 son abandonados, a pesar de la existencia de buenas evaluaciones para algunos de ellos. Las políticas de transferencias monetarias condicionadas³, que fueron el núcleo de las políticas sociales de administraciones anteriores, han sido el objeto de transformaciones profundas. Dan lugar a nuevos programas sociales, inspirados en gran medida en los implementados en la década del 2000 cuando AMLO era jefe de gobierno de la Ciudad de México. Se convertirán en la columna vertebral de la acción gubernamental durante los próximos seis años⁴.

La creación y sustitución de estos programas obtiene fácilmente el aval del congreso. De hecho, la frustración del pueblo mexicano con los gobiernos del PRI y el PAN se tradujo en una oleada del Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA, izquierda), el partido presidencial, durante las elecciones legislativas de 2018. En pocos años, MORENA se ha convertido en la principal fuerza política nacional, con mayoría en la Cámara de Diputados y en el Senado, además de controlar varias gubernaturas, incluida la estratégica ciudad de México. A diferencia de Lula en Brasil, que tuvo que pelear constantemente con el parlamento para que se aprobaran sus proyectos de ley, AMLO tiene los instrumentos necesarios para llevar a cabo su programa de gobierno. Las reformas, incluidas las reformas constitucionales, están al alcance de la mano. Como resultado, los parlamentarios han aprobado una serie de proyectos de ley. Una ley de «austeridad republicana», que reduce los salarios de los altos funcionarios e introduce una reducción de los gastos de funcionamiento dentro de los ministerios, tiene por objetivo mandar una señal a un electorado abrumado por las revelaciones sobre el estilo de vida de los políticos, así como por la multiplicación de los escándalos de corrupción que se han quedado sin resolver. Si esta reforma tiene un impacto presupuestario limitado, se convertirá en la piedra angular del discurso sobre la moralización de la vida pública presentado por el gobierno de AMLO. Esta reforma va acompañada de una reducción significativa del personal contratado por honorarios en la administración, lo que está provocando tensiones en algunos ministerios y organismos públicos, que en los últimos años han recurrido ampliamente a este tipo de contratación.

En segundo lugar, la seguridad se impuso en la agenda legislativa de manera evidente, dada la explosión de la violencia en el país. Paralelamente a la implementación de programas sociales, que se suponía representaban el aspecto preventivo de la lucha contra el crimen organizado, el gobierno obtuvo la creación de una nueva fuerza para combatir el crimen organizado, la Guardia Nacional. Se supone que este cuerpo, compuesto inicialmente por casi 80.000 hombres, debe responder a la emergencia de seguridad que vive el país. Sin embargo, la Cámara de diputados fue el escenario de acalorados debates sobre la relevancia

³ Pensamos en particular a los programas Progres–Oportunidades. Para una evaluación de estos programas, ver S. Levy, *Good intentions, Bad outcomes: social policy, Informality and Economic Growth in Mexico*, Brookings Institution, 2008

⁴ Ver <https://politica.expansion.mx/presidencia/2018/08/09/lo-que-sabemos-de-los-25-proyectos-prioritarios-de-lopez-obrador>.

de esta estrategia. En efecto, la creación de un nuevo cuerpo militarizado consolida el lugar preponderante adquirido por el ejército en las tareas de seguridad pública, a pesar de que esta orientación ha provocado una explosión de violencia. La inclusión de una formación en derechos humanos en los planes de estudios de los nuevos reclutas no es suficiente para disipar los temores de las ONG y de la oposición. Estas últimas son también muy críticas ante la reforma educativa. La eliminación de los concursos para puestos de maestros de escuela, establecidos por el gobierno de Enrique Peña Nieto, vuelve a poner a los sindicatos en el centro del juego político-administrativo vinculado a este sector, en particular el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). Sin embargo, al mismo tiempo, una reforma de la legislación laboral cambió el sistema de elección de los dirigentes sindicales. Al imponer su elección por sufragio universal directo, y al prohibir la posibilidad de su reelección indefinida, el gobierno rompe con la vieja tradición del “sindicalismo corporativista”⁵ de la era PRIísta. Esta medida, acompañada de un aumento sostenido del salario mínimo por encima de la inflación y de la concesión del derecho a la seguridad social a las trabajadoras domésticas, es aceptada a regañadientes por la élite política y económica del país, a la que le resulta difícil adaptarse a esta nueva realidad política en el país, donde ya no tiene las mismas influencias interpersonales que antes.

Para concretar esta ambición transformadora, no basta con reformar. También debe comunicarse. AMLO es plenamente consciente de ello. Es en gran medida gracias al éxito de su estrategia mediática durante su mandato como jefe de gobierno de la Ciudad de México que logró adquirir una dimensión política nacional. En consecuencia, está trabajando para repetir este éxito desde el Palacio Nacional, sede de la Presidencia de la República. Esta estrategia se traduce en la celebración de conferencias de prensa diarias durante la mañana, es decir, en un momento en el que existen pocas noticias. AMLO habla directamente con los periodistas durante casi dos horas, con la presencia de los secretarios involucrados por en los anuncios del día. Este intercambio televisivo y digital permite a AMLO establecer el marco del debate en los medios de comunicación (*agenda setting*), al tiempo que da el punto de vista del gobierno sobre la pauta mediática, en particular frente a las posiciones de la oposición y de la prensa. Si bien esta estrategia de comunicación no es nueva en América Latina⁶, ningún presidente había optado por darle tanta importancia. Los buenos resultados de las encuestas de opinión sobre la imagen del Presidente confirman esta estrategia.

La “cuarta transformación” ante la realidad

Sin embargo, a pesar del voluntarismo mostrado durante las “mañaneras”, apodado por la prensa mexicana a estas ruedas de prensa, la situación económica y de seguridad siguió deteriorándose en 2019. Durante los primeros nueve meses de este año, la economía mexicana experimentó un crecimiento cero. Se crearon 480.000 empleos formales, lo que

⁵ Ver J. Aguilar García, *Historia de la CTM, 1936-1990. El movimiento obrero y el Estado mexicano*, vol. 2, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1990.

⁶ Ver E. Guevara, “‘Téléprésidents’ ou ‘média-activistes’ de gauche ? Argentine, Brésil, Venezuela, Colombie”, in O. Dabène (dir.), *La Gauche en Amérique latine, 1998-2012*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012, pp. 105-144.

representa apenas el 63% de los empleos generados durante el mismo período del año anterior. La tasa de inversión pública en infraestructura sigue bajando, y el consumo, que fue el tema central del discurso de AMLO durante la campaña electoral, está disminuyendo. A esta mala noticia, podemos añadir que el aspecto de los ingresos del Estado está en una situación frágil, dado el deseo de AMLO de no llevar a cabo una reforma tributaria que reduzca la dependencia del Estado de la empresa petrolera estatal PEMEX, que financia casi un tercio del presupuesto total del Estado. Durante el mandato de Enrique Peña Nieto, una reforma del sector energético liberalizó la cadena de valor del sector, debilitando las cuentas de PEMEX. Para AMLO, es esencial que PEMEX se convierta una vez más en el pilar del desarrollo del país. Se ha puesto en marcha un plan de reinversión de la empresa, aunque todavía no es posible saber si convencerá a los mercados financieros. El componente de desarrollo sostenible en la producción de electricidad ha disminuido considerablemente, dada la apertura al sector privado de la mayoría de estas industrias (solar, eólica, biomasa).

Por otra parte, la violencia está en pleno apogeo. Hay muchas razones para creer que 2019 será el año más violento de la historia. Durante la campaña electoral, AMLO se había comprometido a revisar la estrategia de lucha contra la delincuencia organizada, en particular modificando las condiciones de intervención del ejército. Pero una vez electo, hizo marcha atrás. La continuidad de la presencia del ejército sobre el terreno va acompañada de la continuación de la violencia. El fracaso de la operación para detener al hijo de Joaquín, “el Chapo” Guzmán en Culiacán, así como el asesinato de la familia Le Barón, pusieron de manifiesto esta situación. También ha puesto en tensión la relación bilateral con los Estados Unidos. En este contexto, la ratificación del nuevo Tratado de Libre Comercio de América del Norte (T-MEC), que es esencial para atraer nuevas inversiones extranjeras a México, se ha convertido en el objeto del chantaje de Donald Trump hacia México. Mientras que en el primer semestre de 2019, este último giraba en torno a los flujos migratorios centroamericanos, la cuestión de la seguridad y las fronteras volvió a ocupar el primer plano a finales de año. En este contexto de incertidumbre, ligado en gran medida al inicio de la campaña presidencial estadounidense, AMLO y su canciller, Marcelo Ebrard, decidieron esquivar en la medida de lo posible las invectivas de Donald Trump, al tiempo que intentaban distanciarse de su vecino del norte, acogiendo solemnemente al ex presidente boliviano Evo Morales. Si bien es demasiado pronto para saber si esta dinámica internacional es sostenible, un posible retorno de México como país mediador en la escena regional sería bienvenido, dada la polarización y la falta de liderazgo en América Latina.

El orden represivo en la Nicaragua de Daniel Ortega

Maya Collombon

“Las revoluciones sociales no se hacen: ocurren y se desarrollan”

E. Hobsbawm, *Revolucionarios, Ensayos contemporáneos*,
Barcelona, Ariel, 1978.

En contra de todo pronóstico y después de muchos años de resignación en un país gradualmente sometido a la omnipotencia del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) de regreso al poder en 2007, el 18 de abril de 2018 estalló la mayor crisis política y social de la Nicaragua posrevolucionaria. En pocos días, miles de nicaragüenses salieron a las calles exigiendo la salida del presidente Daniel Ortega. El gobierno respondió a los manifestantes con una represión sin precedentes en la historia reciente del país.

El 12 de abril, unos cuantos estudiantes de las universidades de Managua manifiestan para exigir del gobierno Ortega medidas para contrarrestar el incendio forestal que esta devastando desde varios días el bosque tropical de la reserva Indio Maíz en la Costa Atlántica del país. El 18 de abril, el gobierno, silencioso sobre el tema ambiental, anuncia la reforma del sistema de pensiones. Esta reforma incluye, entre otras cosas, una reducción de las pensiones y un aumento de las cotizaciones. Ese mismo día, los jubilados —movilizados desde 2013 contra la seguridad social (INSS)¹ y quienes exponen su insatisfacción frente a los edificios del INSS en León y luego en Managua— son reprimidos por grupos de la Juventud Sandinista (JS)² frente a la indiferencia de la policía. Los golpes dados a los jubilados determinan rápidamente el compromiso de los estudiantes que se unen a la manifestación al día siguiente. El 19 de abril, el primer estudiante muere bajo la acción de la policía, seguido por muchos otros en los días siguientes. Las imágenes *live* de la represión —y de sus primeras víctimas— son transmitidas a través de las redes sociales³ en todo el territorio nacional, dando lugar a un aumento exponencial de las manifestaciones. Los nicaragüenses “autoconvocados”, madres y padres de los estudiantes reprimidos, pero también numerosos campesinos, trabajadores, ejecutivos, activistas políticos y muchos otros se unen progresivamente a las protestas. Poco después, barricadas son levantadas en la mayoría de las ciudades, así como en las principales carreteras del país. Las universidades —de las cuales la Universidad Politécnica UPOLI en el centro de Managua es el símbolo— se convierten en bastiones de resistencia: los estudiantes tratan de responder a los ataques de la policía por medios artesanales como tirachinas y morteros. Después de varios meses de enfrentamientos entre abril y octubre, el balance resulta dramático:

¹ L. Chamorro, E. Yang, “Movilización social y tácticas de control en el neosandinismo: el caso de #OcupalNSS”, in M. Collombon, D. Rodgers (coord.), “Nicaragua: sandinismo 2.0?”, *Cahiers des Amériques latines*, n° 87, 2018, pp. 91-115.

² Las Juventudes sandinistas (JS) son una organización de base del partido sandinista, formada en 1980 durante el periodo de gobierno revolucionario, y conformada de jóvenes militantes entre 16 y 25 años (la edad legal del voto es de 16 años). A partir de 2011 con el nacimiento de Juventud Presidente (reorganización de parte de las JS), algunos miembros masculinos han sido encargados (para el gobierno Ortega y a cambio de un pequeño salario al día) de la represión de las movilizaciones sociales.

³ Sobre el papel de las redes sociales en la fase de entrada al movimiento, ver: J. L. Rocha, *Autoconvocados y conectados. Los universitarios en la revuelta de abril en Nicaragua*, Managua, UCA Publicaciones, 2019.

más de 300 muertos, cientos de heridos, desaparecidos y encarcelados⁴, un país en estado de shock. Como resultado, reina en Nicaragua un nuevo orden represivo, que las largas negociaciones entre la oposición y el gobierno son incapaces de limitar. Casi dos años después, las reconfiguraciones dentro de la oposición o su apoyo internacional no son suficientes para revertir los efectos de una profunda crisis política, social y ahora también económica.

Especificidades del orden represivo nicaragüense

La represión es sin duda la palabra clave de la época en Nicaragua. En las calles, a plena luz del día, se combinan la acción de la policía, en particular la policía nacional, y de las “turbas”, hombres armados con pagos al día del régimen de Ortega (identificables por sus camisetas del FSLN). Durante los primeros meses de la crisis, entre abril y octubre de 2018, se concentra la mayor parte de la represión. La policía nacional es la principal protagonista de esta represión, organizándola y aplicándola en diferentes momentos y lugares, usando armas de fuego y hasta armas de guerra. También participan en actos represivos grupos financiados y armados por el gobierno de Ortega, que trabajan en coordinación con la policía, a demás de las turbas sandinistas: grupos paraestatales dependientes de una administración y que operan como fuerza de seguridad armada y grupos organizados militarmente como los paramilitares. Finalmente, la represión se lleva a cabo según modalidades de intervención similares en tres escenarios privilegiados: durante las manifestaciones, en las universidades y en las barricadas. Aunque la represión no es una práctica nueva en Nicaragua, a partir de 2018 cambia su escala, el número de víctimas y la acción letal: en los primeros 5 meses del conflicto, 95 de cada 109 muertes son por disparos en el cráneo, cuello o pecho, según la CIDH⁵.

Desde el inicio de la crisis, diferentes métodos de control de la protesta facilitaron además las prácticas represivas. La policía nacional ha por ejemplo usado una nueva prerrogativa legal que le permite utilizar, en caso de “escándalo público”, la privación de libertad de 48 horas sin necesidad de informar al fiscal o a un juez. Esta prerrogativa, que facilita las detenciones arbitrarias, ha permitido el encarcelamiento masivo de los manifestantes. Estos últimos —cuando no fueron enviados a la prisión *El Chipote*⁶— han sido a menudo encarcelados por períodos cortos de tiempo, por lo que el encarcelamiento funciona como una modalidad para la fragmentación del movimiento social. Otra medida de control fue la promulgación de una ley que prohíbe las manifestaciones y autoriza la intervención policial en caso de incumplimiento de la ley. Por fin, detenciones recientes dieron lugar a juicios inmediatos seguidos por condenaciones por “terrorismo”: fue el caso de los 13 prisioneros detenidos en noviembre 2019⁷,

⁴ Las cifras varían en una situación política que sigue siendo demasiado inestable para la recopilación de datos fiables: según Amnistía Internacional, en octubre de 2018 había más de 322 víctimas. Según la organización nicaragüense de derechos humanos CENIDH, la cifra es de más de 400 muertos un año después. Amnesty International, *Instilling Terror: From Lethal Force to persecution in Nicaragua*, 18 octubre de 2018.

⁵ GIEI, *Nicaragua, Informe sobre los hechos de violencia ocurridos entre el 18 de abril y el 30 de mayo 2018*, CIDH, 2018.

⁶ Esta prisión en Managua fue famosa durante la dictadura de Somoza por su práctica de la tortura, es nuevamente utilizada según modalidades parecidas en los últimos mandatos del gobierno Ortega.

⁷ La policía nacional detuvo 13 jóvenes estudiantes, entre los cuales antiguos prisioneros de 2018 liberados

acusados de detención de armas de guerra y de fomentar actos terroristas. Desde entonces, y de manera creciente en los últimos meses, los espacios públicos —notablemente las rotondas de la capital— han sido ocupados por hombres armados, elevando el clima de miedo y el riesgo de manifestar. Las universidades y muchos edificios públicos considerados como estratégicos por el régimen Ortega suelen también estar ocupados por fuerzas del orden.

Este orden represivo también se basa en un discurso de criminalización de los manifestantes, implementado desde abril de 2018 por Daniel Ortega, quien acusa desde entonces a los manifestantes de ser “criminales, pandilleros y vándalos”⁸, organizados en “conspiración armada” por fuerzas externas y deseosos de llevar a cabo un golpe de Estado⁹. Este discurso es amplificado por su esposa y vicepresidenta Rosario Murillo, quien multiplica las calificaciones, para minimizar a los oponentes “seres pequeños y diminutos”, para resaltar su supuesta dimensión destructiva “destructiva, tóxica”, “terroristas”, o para identificarlos con traidores a los ideales de la Revolución Sandinista “financiados por el imperialismo norteamericano”, entre otros adjetivos¹⁰. En este contexto, es difícil imaginar una salida pacífica y negociada a la crisis.

¿Negociar, sin esperanza?

Sin embargo, desde el principio de la crisis se habla de diálogo y se ha promovido intercambios pacíficos entre el gobierno y su oposición. La primera mesa de negociación, organizada por la Iglesia Católica, comienza el 16 de mayo de 2018, durante el periodo de mas intenso conflicto. Por primera vez desde el inicio de la crisis, representantes de la oposición, incluyendo grupos estudiantiles y políticos unidos en una nueva organización, la Alianza Cívica por la Justicia y la Democracia, se enfrentan al gobierno. El mismo Daniel Ortega está presente —una sola vez y por última vez— en una sesión con un fuerte impacto mediático: Lester Alemán, un joven estudiante de periodismo de Managua que se ha convertido en uno de los símbolos de la ira estudiantil, se dirige directamente a Ortega, ordenándole abandonar el poder: “Esta no es una mesa de diálogo, es una mesa para negociar su salida y lo sabe bien... ¡Ríndase!”¹¹. Esta primera mesa de negociación, cerrada el 30 de mayo por iniciativa de la Conferencia Episcopal tras la sangrienta represión de una manifestación el Día de la Madre, obtuvo resultados muy limitados: mientras los opositores

durante el segundo ciclo de negociaciones. Fueron detenidos mientras llevaban víveres a las madres de detenidos en huelga de hambre frente a la cárcel El Chipote en Managua. Fueron juzgados y condenados dos días después por detención de armas de guerra y preparación de actos terroristas contra edificios de las administraciones del Estado.

⁸ C. Regidor, “El discurso del odio en un país de ‘comejenes’ y ‘sapos’”, *Confidencial*, 4 de noviembre 2019.

⁹ “Lo que dijo Ortega en el acto del 19 de julio en Managua”, *El Nuevo Diario*, 19 de julio 2018. Numerosos medios de comunicación, entre los cuales la totalidad de la televisión nacional a manos de la familia Ortega, difunden un discurso antigolpista que criminaliza a la oposición.

¹⁰ Nicaragua, *Informe sobre los hechos de violencia ocurridos entre el 18 de abril y el 30 de mayo 2018*, GIEI-grupo internacional de expertos independientes, CIDH, 2018.

¹¹ Las imágenes del discurso de Lester Alemán fueron transmitidas en vivo y se difundieron rápidamente en todo Nicaragua: www.youtube.com/watch?v=rRwyxc-DN40

se reunían para pedir la salida de Daniel Ortega, este último daba el asalto final a las principales ciudades del país, acabando con las barricadas y las manifestaciones.

En enero de 2019, empieza una nueva ronda de negociaciones. La Alianza Cívica, el principal grupo de oposición dentro del mecanismo de diálogo, que no sólo está compuesto por representantes de los principales actores de las movilizaciones de la primavera —como los estudiantes o los agricultores—, se extiende también a nuevas figuras políticas (incluidos los miembros de los partidos tradicionales) o sociales movilizados para la ocasión. La Alianza Cívica se organiza, trabaja en red con activistas exiliados y desarrolla una estrategia que, si no es siempre muy clara, al menos especifica algunas reivindicaciones prioritarias: la liberación de todos los presos políticos y el fin de la represión. La Iglesia Católica, cercana a los manifestantes y motor de la primera ronda de negociaciones, es esta vez destituida por el gobierno, que la acusa de promover localmente el golpe de Estado contra ella. Después de varios meses de expectativa, Ortega libera a los presos políticos, las negociaciones se reanudan, pero pronto se paralizan nuevamente, antes de ser abandonadas. Es que afuera la represión continúa. Ortega abre prisiones por un lado y encarcela a otros opositores al mismo tiempo. La oposición, unida detrás de su rechazo al régimen, pero dividida en las estrategias de la lucha, padece de su heterogeneidad.

Reconfiguraciones políticas

Lo que ha caracterizado al movimiento de oposición al gobierno de Ortega desde su inicio es su espontaneidad y su diversidad. La espontaneidad parece haber sido el punto de partida de organizaciones que se formaron en su mayoría después del inicio del movimiento social, particularmente dentro de los grupos estudiantes¹². Las diversas organizaciones creadas durante y después de la crisis de abril de 2018 son representativas de una multiplicidad de anclajes generacionales, sociales y políticos. Si bien la reivindicación común podría resumirse en términos generales en el siguiente lema: “Fuera Ortega, justicia y democracia”, en realidad esconde profundas divisiones ideológicas y estratégicas que hacen que la oposición sea muy heterogénea, mucho antes que estalle la revuelta. Porque si muchas organizaciones fueron creadas a partir de la crisis —como la Alianza Cívica o la Unidad Nacional Azul y Blanca— muchas otras organizaciones existían antes. Estas no estaban necesariamente dirigidas contra Daniel Ortega, sino que eran representativas de una serie de intereses sectoriales entonces en disputa: feministas, organizaciones de mujeres, ecologistas, campesinos movilizados contra el Canal Interoceánico, grupos políticos de oposición, grupos religiosos católicos o evangélicos, etc. Con el nacimiento de la Alianza Cívica o la Unidad Nacional Azul y Blanca, surge la cuestión de la unión de esta heterogeneidad en estructuras que pueden presentar demandas directas al gobierno de Ortega, y posiblemente proponer un “después de Ortega”. Las mesas de negociación han señalado que los opositores esperan mucho de las futuras elecciones presidenciales —que querían anticipadas, al calendario oficial de elecciones nacionales siendo

¹² J. L. Rocha, G. Robert, “La jeunesse révoltée d’avril à travers les yeux des adultes”, *Problèmes d’Amérique latine*, n°112, 2019, pp. 83-100.

para 2021— y esto aun más cierto que las manifestaciones son ahora casi imposibles en un contexto en el cual el gobierno ha logrado criminalizar y reprimir cualquier protesta.

A pesar de las prohibiciones y las numerosas intimidaciones, varios grupos —grupos de estudiantes, feministas, antiguos presos, madres y padres reunidos en la Asociación de Madres de Abril (AMA)— continúan convocando regularmente manifestaciones, organizando manifestaciones ilegales en iglesias, centros comerciales, bancos, restaurantes y otros lugares privados donde todavía pueden reunirse. Otros grupos, como el de Juventud por el Cambio, intentan manifestar regularmente en el espacio público, aunque con una capacidad de movilización muy limitada. Finalmente, la protesta, casi invisible en las calles, encuentra otras formas de expresión: las huelgas de hambre de madres de detenidos frente a la cárcel El Chipote, las redes sociales y sus caricaturas políticas muy populares en Nicaragua, los medios de comunicación en el exilio (varios periodistas perseguidos por las autoridades han encontrado refugio en Costa Rica¹³ desde donde continúan emitiendo sus programas), las expresiones artísticas (teatro callejero, música, etc.), y muchas otras formas de micro resistencias.

En Nicaragua, el orden represivo está en marcha y funciona con una tremenda eficacia. Al mismo tiempo, los nicaragüenses, que ya no tienen la oportunidad de expresarse en las calles, siguen manteniendo una gran variedad de formas de protesta que, aunque más discretas, se extienden tanto a nivel nacional como internacional. Muchos relés internacionales denuncian ahora el giro autoritario de Nicaragua, aunque las medidas tomadas por los Estados Unidos (*Nica Act*¹⁴, congelación de ciertos activos financieros del clan Ortega) o por la Unión Europea tienen poco peso frente a la fuerza represiva de la máquina sandinista. En este contexto, y a pesar de la mala situación financiera del país, que se está hundiendo en una grave recesión económica, el gobierno de Ortega sigue existiendo y imponiéndose.

¹³ Costa Rica se ha convertido en el primer país en acoger a una gran diáspora de más de 80.000 nicaragüenses que han huido desde la crisis de 2018.

¹⁴ El *Nica Act* o *Nicaraguan Investment Conditionality Act* ha sido votado por el Congreso estadounidense, bajo la iniciativa de la diputada Ileana Ros-Lehtinen, en diciembre 2018. Impone a Nicaragua sanciones económicas y políticas, y fija condiciones para los préstamos al gobierno nicaragüense de parte de las instituciones financieras internacionales.

Segunda parte

América latina frente a la historia

América Latina y la historia intelectual de la economía del desarrollo

Jérôme Sgard

En la economía clásica del desarrollo es posible reconocer la expresión de una época excepcional, la posguerra, capturada a través de sus aspiraciones progresistas más amplias y universales. Nuevas fuerzas como la paz, la prosperidad, la emancipación nacional y el multilateralismo, de algún modo se habrían unido por un proyecto de mundo mejor y más justo construido gracias a una nueva tecnología económica. En pocas ocasiones hemos visto una expresión tan poderosa de la consolidación del pensamiento económico en las ideas de progreso y razón y en una disposición evidentemente tecnocrática también.

En el centro de este nuevo discurso se encuentra sin dudas la teoría neoclásica del crecimiento, centrada en la cuestión de “la acumulación de factores”: más trabajo, eventualmente mayor cualificación y más capital invertido en la economía harán crecer el PIB. En teoría, la relación es casi mecánica, solo es necesario dotarse de los medios o recibirlos. El Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo, ahora conocido como Banco Mundial, fue creado justamente con ese propósito: reconstruir la vieja Europa y desarrollar las nuevas naciones. El primero de estos dos mandatos fue abandonado con el lanzamiento del Plan Marshall en 1947. Una buena parte de la economía del desarrollo en los años cincuenta se construirá bajo sus premisas, buscando refinarlo al tiempo que lo ancla en una nueva práctica de planes y proyectos que van desde la India hasta América Latina. Esto dará lugar a largos debates sobre si este crecimiento voluntario debe equilibrarse en todos los sectores o si debe centrarse en algunos de ellos, si debe ser gradual o basarse en una poderosa movilización de recursos a corto plazo o un “Big Push” —como se decía en esa época— para tratar de desarrollar una dinámica de crecimiento que debería continuar por sí sola.

No obstante, la idea de un mercado laboral dual o segmentado sigue siendo la mayor intuición de esta literatura, cuya autoría se le debe a Arthur Lewis, premio Nobel en 1979. Este modelo nos dice que, en el modelo estándar, una economía nacional opera sobre la base de un mercado laboral integrado y competitivo donde los trabajadores se mueven entre sectores de acuerdo con sus respectivos salarios (las señales de precios), que a su vez resultan en ganancias de productividad más o menos rápidas. En cambio, en el caso de una economía en desarrollo, la dinámica general de la economía está determinada por el dualismo entre un sector “tradicional” con baja productividad (agricultura a pequeña escala, microempresas, etc.) y un sector moderno con mayor productividad y, por lo tanto, remuneraciones más altas. En vez de un ajuste competitivo entre ambos por el mercado, ocurre un “efecto de cola”: los trabajadores se mueven del primer al segundo sector de acuerdo con el crecimiento y la acumulación de capital en el sector moderno; y lo que es típico de una economía en desarrollo es que, una gran parte de los trabajadores permanece estancada en el sector pobre, con poco nivel tecnológico y baja intensidad de capital. En otras palabras, la elección entre los dos sectores no es arbitraria, sino dada.

La intuición puede parecer trivial, pero continúa siendo muy poderosa hasta día de hoy y, sin duda, la raíz común a todas las problemáticas o las estrategias de desarrollo —a riesgo de ajustar y calificar el modelo. Por ejemplo, se sabe que, en igualdad de condiciones, con

cualificaciones y experiencia profesional equivalentes, la transición de un empleo rural y agrícola a uno urbano suele ir acompañada de un salto puntual significativo en términos de productividad e ingresos. Es por eso que, en numerosos países, la transferencia de una parte importante de la población rural hacia las ciudades constituye en sí misma un factor de crecimiento ya que las personas producen más en la ciudad, especialmente si están empleadas en el sector manufacturero. Si bien China ha sido un buen ejemplo desde la década de 1980, el fenómeno es mucho menos claro en la India. Si analizamos el empleo informal en particular, podríamos preguntarnos si estamos en presencia de un “efecto de cola” puro, o si algunos trabajadores pueden mediar estratégicamente entre los dos sectores. Por ejemplo, ¿empujar palés en un supermercado moderno antes de crear una microempresa informal a trescientos metros de distancia?

Finalmente, podemos agregar una dimensión institucional. En muchos aspectos, el argumento ordoliberal de Hernando de Soto hace una veintena de años, reinterpretaba esta doble teoría caracterizando al sector informal, o pobre, en cuanto a su debilidad o carácter caótico y, por lo tanto, costoso de su régimen legal. Si bien sus conclusiones fueron cuestionadas, este argumento marcó una fase de investigación en economía del desarrollo que continúa formando parte del debate. La autoorganización de las pequeñas comunidades, la producción local de los bienes comunes puede sustituir a los poderes públicos deficientes, pero en última instancia plantean problemas de participación más amplios a los intercambios mercantiles y, por lo tanto, al crecimiento. Si el desarrollo involucra, de una forma u otra, dinámicas de economía de escala y especialización, estas plantean problemas de infraestructura pública, particularmente a nivel institucional y legal. Y aquí, inevitablemente, encontramos la cuestión del Estado, que rompe o integra estas comunidades, construye una economía nacional e invierte en ella. Encontramos aquí la dimensión “progresista” y potencialmente violenta del proyecto de desarrollo: de una forma u otra se trata siempre de modernizar, racionalizar e integrar. Cuando hablamos de desarrollo, el Estado y la nación están en el horizonte y, con ellos, la cuestión del poder y la riqueza.

América Latina ha escrito e ilustrado a su manera y en su propio territorio, las problemáticas sucesivas que han marcado la larga historia de la economía del desarrollo. Para Eric Helleiner, desde finales de la década de 1930 y los años de guerra, comienzan a desarrollarse en las universidades y los think tanks de Washington las premisas de esta disciplina intelectual y esta nueva categoría de políticas públicas. Aquí encontramos dos influencias principales: el paradigma keynesiano en su sentido amplio que estructurará los debates previos a la Conferencia de Bretton Woods (1944) y luego la experiencia del New Deal y, en particular, los programas de desarrollos regionales. Helleiner destaca especialmente cómo la experiencia de la Autoridad del Valle del Tennessee influyó en los primeros planes de ayuda de Estados Unidos a América Latina en la década de 1940, pero también en la primera generación de economistas del Banco Mundial. En este proceso, se dio una transferencia de conocimiento que trata el discurso económico no ya como parte del *laissez-faire* neoclásico, sino de la práctica en el terreno en términos de política pública. Estos permanecerán como los dos componentes o las dos entradas de esta nueva disciplina que ganó terreno a partir de la década de 1950 en los departamentos de economía estadounidenses. El economista del desarrollo se basa en los principios de científicidad, neutralidad y racionalidad de la economía, pero también es, inevitablemente, un hombre (o una mujer) del terreno.

La carrera de Albert O. Hirschman ilustra perfectamente este dualismo. A fines de la década de 1940, después de haber trabajado para la Reserva Federal y el Plan Marshall, no tuvo acceso al mundo universitario, especialmente porque estaba demasiado marcado por la izquierda macartista, lo que lo llevaron a instalarse en Colombia durante cuatro años como consultor y asesor del gobierno. A su regreso, integra directamente Yale. No será desacreditarle sugerir que estos años de “práctica” desempeñaron un papel importante en su espectacular y tardío comienzo de carrera (hace ya cuarenta años). Hirschman fue uno de los primeros portadores de este nuevo conocimiento, hasta el momento no problematizado, que combinaba a la vez un enfoque teórico o reflexivo con un conocimiento práctico. En muchos sentidos, la economía del desarrollo como disciplina académica reconocida e institucionalizada, nació del surgimiento de un mercado académico para esta experticia, respaldado por la demanda de las administraciones nacionales y las nuevas organizaciones internacionales.

Como señala su biógrafo Jeremy Adelman, Hirschman no fue solo un estadounidense (de adopción) que viajó al Sur remoto, sino alguien que logró establecer un diálogo mucho más rico con los economistas y sociólogos latinoamericanos que con los economistas de la costa Este estadounidense. Su trayectoria se inscribe, por lo tanto, como parte de un linaje de la economía del desarrollo propia de América Latina, aunque también fue el resultado de la crisis de la década de 1930. La región, que desde la época de las independencias se había beneficiado de la integración en el comercio internacional, perdió en efecto su modelo de crecimiento debido al colapso del comercio internacional a partir de 1929, a lo que le siguieron los incumplimientos de pago generalizados tras 1932. De hecho, nuestra representación compartida de estos años en Europa y Estados Unidos tiende a subestimar esta ruptura profunda en América Latina. El modelo de desarrollo por sustitución de importaciones, dominante hasta la década de 1980, nació pragmáticamente de este desastre económico. Dada la incapacidad de importar bienes de capital o productos industriales básicos, los Estados de la región respondieron al desastre económico a menudo de manera improvisada y bajo una presión social muy fuerte. Al mismo tiempo, las élites exportadoras que habían dominado la escena política global desde el siglo XIX perderán su ascendencia. Los terratenientes y abogados formados en París y Oxford flaquearon, lo que dio paso a que ingenieros y militares nacionalistas tomaran el relevo.

A partir de los años cincuenta y sesenta, surgirá gradualmente una bifurcación “de izquierda” que incluye tendencias más o menos radicales, alrededor de la corriente de la dependencia (Furtado, Cardoso, Gunder-Frank). Sin embargo, Raúl Prebisch se impone como figura clave gracias a su corriente más “institucional”. Proveniente de los medios liberal y de libre comercio argentinos, pasó por la Liga de las Naciones a fines de la década de 1930 para luego unirse a la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina (Cepal) en 1947. En 1949 publicó su primer informe anual, considerado un manifiesto. Más que una respuesta pragmática o improvisada a la crisis de la década de 1930, la sustitución de importaciones (por lo tanto, el proteccionismo) debe verse como una respuesta estructural a los desafíos del desarrollo en la periferia, con todos sus temas asociados: prioridad a la industrialización y al fuerte dirigismo, política crediticia dirigida, nacionalizaciones, movilización corporativa y, a menudo, los primeros elementos de una Seguridad Social. Más allá del caso de Perón y Vargas, este consenso político (*policy consensus*) es ampliamente compartido en toda América Latina, tanto por la izquierda como por la derecha. En Brasil, se observa una fuerte continuidad desde

Vargas a Kubitschek y hasta el régimen militar. La comprobación va más allá: hasta la década de 1970 estos principios capitalistas se mantuvieron legítimos y perfectamente defendibles hasta en los principales ámbitos internacionales y en el Banco Mundial. Considerado en Washington, desde luego, con cierto recelo, Raul Prebisch fue incluido durante estas décadas como un miembro del *policy establishment* internacional.

La gran ruptura llega con la crisis de la deuda de los años ochenta, acompañada en muchos países por devastadoras hiperinflaciones. En efecto, estos dos lados de una misma crisis, revelan las fallas, a menudo antiguas, de este modelo de desarrollo y destruyen el apoyo conferido por buena parte del público, especialmente en las élites gobernantes. Por lo tanto, fueron las dinámicas internas las que allanaron el camino hacia las reformas estructurales y el Consenso de Washington. Sería un error ver solamente aquí un programa de los economistas radicales del tipo *Chicago Boys*, llegados al poder a raíz de los sangrientos golpes de Estado que marcan estos años. Se beneficiaron de un efecto de peso muerto que luego amplificaron al ofrecer a los nuevos gobernantes un discurso de la economía a la vez simplista y reconocido internacionalmente. Pero echaron raíces fácilmente por el hecho de encontrarse con un terreno devastado por la crisis.

De ahí en adelante, los observadores en busca de modelos de desarrollo heterodoxos se alejarán de América Latina y mirarán hacia las nuevas economías emergentes de Asia del este, principalmente Corea y Taiwán. En efecto, estas también rechazaron los principios simples del libre comercio y le otorgaron al Estado un rol estratégico en la asignación de recursos y la planificación del desarrollo. Pero aquí, ha funcionado mejor. Ello afirma, en primer lugar, un amplio consenso porque las empresas protegidas por el Estado también tuvieron que demostrar su valía en los mercados internacionales y rivalizar de esta manera con los competidores más fuertes.

La segunda constatación, incluso más allá de América Latina, es que la economía del desarrollo como proyecto científico y político desapareció en gran medida del mapa en la década de 1980, dando paso a especialidades sectoriales y funcionales como el comercio, la banca, la infraestructura, la agricultura, etc. Permaneció, más allá, durante estos años ideológicos, la única ortodoxia hecha del conservadurismo monetario y la prudencia presupuestaria. Ha habido que esperar más de veinte años para que apareciera un relevo en este lugar conceptual único donde nació la economía clásica del desarrollo. A partir de la década de 2000 van a surgir nuevas problemáticas que, sin embargo, no se orientarán hacia amplias teorizaciones universalistas. En adelante, es la dimensión empírica y microsocial la que dominará, manteniendo una fuerte orientación hacia las políticas públicas y hacia una idea de progreso social ciertamente más discreta que en el pasado, pero sin embargo bien anclada. Y, sin duda, en el centro de esta investigación encontramos un propósito muy latinoamericano: la pobreza y la desigualdad. De hecho, es de América Latina y, en particular de Brasil, que provienen los primeros trabajos que en la década de 1990 renovaron este campo de investigación antes baldío. Su lugar en las ciencias sociales contemporánea es indiscutible. En resumen, dejó de haber irredentismo latinoamericano. Hay problemas sociales, algunos de los cuales no son nada nuevos y hay investigadores sociales que buscan soluciones e innovan.

Traducción: Lianne Guerra

A 50 años del 69 argentino: significaciones pasadas y presentes

Cristina Viano

Hacia fines de los años '60 la dictadura militar instalada en 1966 mostraba claros signos de incapacidad para cumplir con los objetivos que se había trazado y luego de un corto tiempo de calma relativa, se abrió el período de contestación social y política generalizada más importante de la historia argentina contemporánea. En 1969 ello se materializó a través de una multiplicidad de protestas obreras, rebeliones populares e insurrecciones urbanas (el Cordobazo y el Rosariazo entre las más sobresalientes) que se desarrollaron en el interior del país¹, procesos todos que signaron las vidas y las subjetividades de varias generaciones actuantes en ese presente histórico. Marcarían el principio del fin de esa dictadura militar precipitando la salida electoral de 1973.

Apenas un año después y con clara consciencia de las implicancias del 69 la psicoanalista Marie Langer, que había llegado a Argentina huyendo del nazismo, sostenía que "Ha sido un largo proceso que evolucionó en muchos lugares alimentado por las desigualdades en el mundo, estimulado por el surgimiento de la nueva izquierda. Debemos mucho a los intelectuales norteamericanos que encontraron una nueva estrategia para combatir al sistema y a su guerra. Estamos en deuda con mayo del '68, en París... Pero para nosotros argentinos, la fecha clave del cambio es el año 1969, en Rosario, en Córdoba..."². Representaba el sentir de distintos actores del período.

Una sociedad desafiante

Encontrar explicaciones al 69 supone necesariamente una intromisión a la historia previa, solo desde la cual esa gran conmoción que desgarró el curso de la historia argentina cobra sentido. Apuntemos entonces un elemento de singular significación para comprender a esa desafiante sociedad en la cual las y los trabajadores jugaron un papel fundamental. El derrocamiento del peronismo en 1955 había producido un clivaje político que marcaría las décadas siguientes. En ese contexto el peso de los trabajadores en la estructura de clases resultaba decisivo, ya que a través de su organización corporativa (aunque su gravitación se ensanchó y comprimió repetidas veces) se convirtieron en un adversario temible durante el período que se extendió entre 1955 y la dictadura de 1976, al punto que se atribuyó la inestabilidad política característica del sistema no sólo a la debilidad de los sectores dominantes para constituir un orden estable sino también y especialmente, a la potencialidad de los sectores populares para impedirlo.

¹ Entre las obras clásicas ver Balvé, Beba y otros; *Lucha de calles, lucha de clases. Elementos para su análisis*, La Rosa Blindada, Buenos Aires, 1972; J. Brennan, *El Cordobazo, las guerras obreras en Córdoba*, Buenos Aires, Sudamericana, 1996; M. Gordillo, *Córdoba en los 60, la experiencia del sindicalismo combativo*, Córdoba, Dirección de Publicaciones de la Universidad Nacional de Córdoba, 1996. Recientemente M. Gordillo (coord.), *El Cordobazo 50 años después. Abordajes, efectos y nuevos objetos*, Editorial Universidad Nacional de Córdoba, en prensa, 2019; M. L. Ortiz, *Con los vientos del Cordobazo. Los trabajadores clasistas en tiempos de violencia y represión*, Córdoba, Editorial UNC, 2019.

² M. Langer, *Psicoanálisis y/o revolución social* (1970) en *Mujer, psicoanálisis, marxismo*, Buenos Aires, Editorial Contrapunto, 1989.

Asimismo merecen ser destacadas las transformaciones que se verificaron desde fines de los años '50 al calor de las políticas económicas impulsadas por el desarrollismo, en particular el crecimiento de sectores industriales considerados de punta (automotores, siderurgia, química y petroquímica, entre otros) que se sumaron a la estructura industrial preexistente y se radicaron en Córdoba, en el cinturón que bordea el río Paraná desde el norte de Rosario y en algunos suburbios de Buenos Aires. En Córdoba el crecimiento de industrias muy concentradas en lo técnico y en ramas de producción como la automotriz contribuyeron a transformar la conformación de la clase obrera; de hecho mucho se ha insistido en el papel que en los años posteriores jugarían esos nuevos sectores de trabajadores que migraron del interior a buscar trabajo en las nuevas industrias. Esas transformaciones constituyen una referencia ineludible cuando se formulan explicaciones sobre el desarrollo de experiencias combativas y clasistas en el mundo del trabajo de fines de los '60 y la primera mitad de los '70 ya que al tratarse de industrias nuevas las organizaciones sindicales emergentes no poseían una tradición de prácticas burocráticas y se forjaron al calor de un clima de ideas que hacia fines de los '60 se hallaba bastante generalizado en amplios sectores de la sociedad argentina, que en el seno de la clase obrera incorporaba propuestas que conllevaron a un proceso de radicalización expresado en reivindicaciones y programas de avanzada, y que hacia el interior de las fábricas planteaba alternativas a los ritmos y organización de la producción con una apelación constante a los métodos de participación de las bases, a la movilización y a la acción directa.

La dictadura de 1966 implicó un notable deterioro en los ingresos de los trabajadores, baste como ejemplo mencionar que la participación del salario en el PBI descendió del 42% en 1967 al 39% apenas dos años más tarde, el cierre de numerosas fuentes de trabajo y el aumento de las tasas de explotación. No obstante ello contó con el apoyo inicial de importantes sectores del sindicalismo peronista. Para entonces la ya persistente proscripción política del peronismo y su consiguiente imposibilidad de expresarse dentro de la legalidad del sistema, había favorecido la subordinación del ala política al ala sindical, de donde emergieron nuevos liderazgos, algunos forjados en el rigor de la lucha clandestina y la represión. El movimiento sindical peronista se convirtió en la expresión más poderosa del campo popular, que creció en márgenes de autonomía y disminuyó en subordinación ideológica frente a Perón, que ya no podía satisfacer demandas al no ocupar el aparato del Estado. Tampoco podía reprimir tan fácilmente los desafíos a su liderazgo personal que aparecieron en forma creciente en los años sesenta. La fuerte ofensiva del régimen militar sobre los trabajadores y la inacción de la burocracia operaron como un estímulo para el fortalecimiento de tendencias al interior del sindicalismo que plantearon estrategias de cambio frente a la burocracia; expresiones que se hicieron fuertes en el interior del país y que se expresarían en las grandes acciones de masas del '69.

De tal modo que en 1969 se iniciaba un período de grandes movilizaciones y protesta social, con nuevos contenidos y también con protagonistas claramente definidos: sectores combativos de la clase obrera e importantes segmentos de la juventud, en especial estudiantes desarrollaron búsquedas y postularon alternativas al orden existente con una intensidad y profundidad hasta entonces inéditas en la historia argentina. Emergía con fuerza en la escena nacional una "nueva izquierda" marxista y peronista que colocaba en el centro de su imaginario la necesidad de la toma del poder y la discusión sobre las vías para su consecución. El gran capital nacional y transnacional, las fuerzas armadas, la jerarquía eclesiástica y la burocracia sindical fueron

objeto de un cuestionamiento que se intensificaría progresivamente en los años posteriores prolongando y condensando un complejo proceso de disputas sociales y políticas.

Corrían por entonces vientos de crítica, de necesidad de cambios radicales, de avance de las demandas populares y de contestación social, de nuevos imaginarios y nuevas utopías que encarnaban en vastos segmentos sociales; y aunque estas dimensiones no puedan agotar la mirada sobre esos años, sin duda constituyen sus marcas. Ya desde el comienzo de los años '60 las clásicas teorías provenientes del marxismo, el nacionalismo y el cristianismo radicalizado eran fruto de intensa renovación, pero también exhibían una notable capacidad para articularse. La necesidad de hacer la Revolución se entronizó en los distintos imaginarios, también la interrogación sobre quienes serían los posibles actores sociales capaces de protagonizarla. El país cultural e ideológico se correspondía plenamente con una coyuntura favorable al ascenso de los movimientos revolucionarios y antiimperialistas a nivel mundial y latinoamericano en particular. El mayor impacto lo había provocado la Revolución Cubana de 1959 que actualizó en un amplio espectro la posibilidad del cambio revolucionario y socialista como un camino posible.

Así sobre el proceso de “modernización” imperante en la Argentina se imprimió un clima de contestación social que hundió sus raíces en el campo intelectual y cultural propio de los '60, pero también y en forma muy contundente en los originales entramados que éste adquirió en la región. En términos sociales algunas notas distintivas refirieron, por una parte, a una intensa y masiva participación de las y los jóvenes y, por otra, a las y los trabajadores y a sus organizaciones que intensificaron su presencia social y política. La politización de las juventudes se tradujo en algunas realidades novedosas. Los partidos políticos tuvieron su correlato en la vida universitaria y las izquierdas una fuerte presencia, sobre todo las nuevas izquierdas surgidas en el periodo. Por otra parte, en contraste con el fuerte contenido anti-peronista que había tenido hasta el momento la actividad política universitaria, emergieron agrupaciones estudiantiles que adscribieron al peronismo. La movilización estudiantil adquirió un nuevo cariz, en tanto con significativa intensidad desde el surgimiento del peronismo los estudiantes apelaron a la coordinación de sus luchas con las de los trabajadores y se movilizaron junto a ellos, haciendo acto en el '69 la consigna de la “unidad obrero-estudiantil”.

Arrancar explicaciones a los momentos de gran efervescencia social nos reclama una intromisión a la historia previa desde la cual esas grandes conmociones que desgarran el curso de la historia cobran sentido; es por ello que insistimos en inscribir al '69 argentino en un proceso de más largo plazo y no como una mera reacción coyuntural. Sin dudas el '69 constituyó un proceso de síntesis de una conflictividad previa pero es necesario poner de relieve otro aspecto no menor y de incidencia inmediata; las conclusiones que se sacaron de esa experiencia tuvieron implicancias directas en las definiciones de estrategia política de una constelación de grupos y organizaciones políticas y político-armadas ya formadas o en proceso de formación, que más grandes y más pequeños alcanzarían una notable proyección y desplegarían con mucha claridad la búsqueda de horizontes de trascendencia sistémica en los primeros '70.

Asimismo el interrogante sobre si los “azos” del '69 fueron conclusivos de una época y supusieron la apertura de otra, más intensa, más acelerada, con mayor auge de masas y con

una expansión del campo revolucionario y socialista no son menores. Se ha intentado instalar una cesura casi irremediable entre unos “dorados” ‘60 y unos “violentos” ‘70 preanunciados por las acciones de masas del año ‘69. En otra dirección vamos a argumentar que el tiempo automático y vacío que supone el mero cambio de década no implica necesariamente cortes y transformaciones decisivas de los procesos sociales y políticos. Que por el contrario los años ‘60 y ‘70 estuvieron atravesados por una problemática similar: la centralidad de la política y el crecimiento de las expectativas revolucionarias que se desplegaron en Argentina en consonancia con múltiples experiencias que se estaban produciendo simultáneamente en distintos y muy distantes puntos de la geografía mundial y latinoamericana en particular. Horizontes que conmovieron decisivamente a las generaciones que animaron la vida política y social de los años ‘60 y ‘70, y desde el que se recortó con marcas indelebles una suerte de “imperativo militante” casi exasperado a través del cual se desplegaría una enorme voluntad y disposición para intentar cambiar el mundo. Y la convicción de que ello no solo era posible sino necesario.

El presente del 69

A cincuenta años se sucedieron y también se yuxtapusieron un conjunto de emprendimientos de memoria sobre los acontecimientos del ‘69 con una intensidad que no reconoce antecedentes en ningún otro momento de nuestra historia reciente. Desde una multiplicidad de manifestaciones fuimos convocados a recorrer ese pasado desde el presente: mesas de debate y congresos que reunieron a científicos sociales con protagonistas, homenajes públicos a los asesinados, colocación de placas, expresiones plásticas, muestras fotográficas y documentales, recorridos virtuales por los lugares de los acontecimientos, lectura de poesía, radios abiertas, suplementos especiales en los periódicos nacionales y regionales, realización y proyección de documentales entre muchas otras.

De modo tal que desde un tiempo actual marcado en Argentina (y gran parte de América Latina) por gobiernos de derecha neoliberales se han activado y potenciado (comprensiblemente) sentidos ya presentes en otros aniversarios; principalmente los que refieren a la lucha de clases en las calles, a las barricadas, a los líderes sindicales honestos y antiburocráticos, a la innumerable cantidad de jóvenes en movimiento, a la unidad obrero-estudiantil, a la potencia destituyente de la violencia insurreccional y a la memoria de los asesinados en esos días que conmovieron al país y cambiaron su rumbo.

Pero en este 2019 otros sentidos, imágenes y relatos se han instituido como novedosos y han aparecido en la superficie de la vida social. Refieren a la recuperación de una presencia colectiva de significación más allá de las históricamente predominantes voces de los varones ya del movimiento estudiantil, ya del movimiento obrero combativo; la de la importante presencia de las mujeres en el 69. Y aunque para entonces esa presencia femenina en el espacio público y en la lucha política reconocía una larga trayectoria en Argentina, el 69 implicó el inicio de un proceso amplio de participación social y política que, aún sin reivindicaciones propias, conmovería pautas sociales y culturales hegemónicas. Durante los primeros años 70s esa participación tomaría un impulso arrollador y crecería exponencialmente.

Esta mirada actual sobre ese pasado proyecta mujeres activas, a mujeres con agencia propia, a mujeres en movimiento, junto a otras, cooperando e instituyendo sentidos nuevos sobre el 69. Encontrar explicación a ello supone reconocer ante todo que las memorias actúan en situación. Y hoy es apreciable un entorno simbólico receptivo, un campo de posibilidades nuevas creado sin lugar a dudas por la significatividad y potencia del movimiento feminista; uno de los movimientos sociales más importantes de la Argentina actual.

1989-2019: La democracia paraguaya treinta años después de Stroessner

Luc Capdevila y Damien Larrouqué

Treinta años después de la caída de la dictadura del General Stroessner (1954-1989), el Partido Colorado o Asociación Nacional Republicana (ANR), que ha sido históricamente vinculado a él, sigue todavía gobernando el Paraguay. Elegido Presidente de la República en 2018, Mario Abdo Benítez no es otro que el hijo del ex secretario privado de Alfredo Stroessner. Este último asegura haberse alejado del dictador que falleció en el exilio en 2006, pero al mismo tiempo usa una simbología que recuerda su régimen, el Stronato. Por ejemplo, durante las ceremonias de su investidura, se desplazó en Chevrolet Caprice descapotable en las avenidas de Asunción, igual que lo hacía el dictador. ¿Epifenómeno o síntoma de lo que algunos han llamado un “stroessnismo globalizado”¹? Este paralelo histórico entre la huella de la depredación de un régimen “neo-sultanista”² y la pompa del poder de una “democracia vulnerable”³ interroga la realidad de la transición paraguaya.

En febrero de 1989, el golpe de estado que ha acabado con la dictadura la más antigua de América del Sur ha ocurrido en un tiempo específico de fin de guerra fría⁴. A diferencia de los estados vecinos, Paraguay había permanecido bajo un régimen autoritario y militar continuo desde el final de los años 1930. Después de la guerra civil de 1947, el Partido Colorado se impuso como partido hegemónico o “híper dominante”⁵. Régimen personal, el Stronato era edificado sobre tres pilares: la administración pública, el ejército y el Partido Colorado —este último matriculando orgánicamente los funcionarios y los militares, así como numerosos sectores de la sociedad. Desde luego, la inercia cultural, social y política que marcó la transición paraguaya se ha enraizado en un medio siglo de régimen autoritario y de vigilancia social, en la neutralización durable de las oposiciones políticas, pero también en una cultura introvertida, que el aislamiento geográfico de un país sin acceso al mar agudizó.

“Allí solamente faltó yo”. Esta frase, atribuida —probablemente falsamente— al General Stroessner, se oía en las calles de Asunción durante las conmemoraciones de su caída en febrero 1990. La gran parte de su comitiva era presente en las tribunas oficiales. De hecho, la caída del General Stroessner no acabó de repente con el régimen que había edificado: el ejército y el Partido Colorado han conservado las riendas del poder hasta 1993. Las oposiciones políticas neutralizadas desde los años 1940 necesitaron tiempo para reorganizarse. Ocurrió lo mismo con la sociedad civil. Asimismo, la caída de la dictadura ha generado una transición dirigida por encima y sin alternancia⁶.

¹ F. Friggeri, “Paraguay después del golpe: el precio de ponerse colorado”, *Foro internacional*, Vol. 57, n° 1, 2017, p. 188.

² M. Riquelme, “Toward a weberian characterization of the Stroessner regime in Paraguay (1954-1989)”, *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, n° 57, 1994, pp. 44-45.

³ D. Mendonca, *Democracia vulnerable. Un estudio sobre el sistema político paraguayo*, Asunción, Intercontinental Editora, 2010.

⁴ Bajo la presidencia Reagan, a partir de mayo 1985, los Estados-Unidos han empezado a alejarse de la dictadura stroessnista. Sobre este tema, leer A. Nickson, “Tyranny and Longevity: Stroessner’s Paraguay”, *Third World Quarterly*, Vol. 10, n° 1, 1988, p. 251 sqq.

⁵ G. Sartori, *Partis et systèmes de partis : un cadre d’analyse*, Bruxelles, Editions de l’université de Bruxelles, 2011 [1976], p. 285.

⁶ D. Larrouqué, “Introduction. Le Paraguay peut-il encore être qualifié de ‘semi-autoritaire’?”, *Cahiers des*

La imposibilidad de una transición pactada y sus efectos político-institucionales

A todas luces, la transición paraguaya aparece singular⁷. En primer lugar, no ha sido el fruto de un pronunciamiento (revolución de palacio), sino el producto de un golpe de Estado militar llevado a cabo por una fracción rebelde de la cúpula civilo-militar, cuyos miembros se decían “tradicionalistas”. Si es difícil establecer el número exacto de víctimas⁸, no cabe duda de que este golpe de Estado resultó muy violento. En un régimen de tipo “neo-sultanista”, los mecanismos de transmisión pacífica del poder no existen y el uso de la violencia constituye el único catalizador posible de la transmutación del “Estado autoritario en Estado de autoridad”⁹. En términos antropomórficos, la democracia paraguaya no solamente creció “a la sombra de la dictadura”¹⁰, pero ha sido también generada y criada en el dolor. Además y a diferencia de otros países del Cono Sur en los cuales el poder ha sido entregado a los gobiernos civiles en los meses que siguieron las negociaciones entre actores políticos y militares, las fuerzas armadas se quedaron con el mando durante cuatro años suplementarios. Asimismo, las elecciones de mayo 1989 que llevaron a la presidencia el general Andrés Rodríguez, instigador del golpe de Estado, han sido descritas como “libres pero no justas”¹¹. Por añadidura, la alternancia política se produjo muy tardíamente, en el 2008, o sea casi veinte años después de la caída de la dictadura. Por lo tanto, la transición paraguaya ha sido calificada de “circular”¹².

Gestionada “desde arriba” y sin alternancia, tuvo consecuencias duraderas sobre la morfología institucional y política del país. En la medida en que la hegemonía de los dos partidos tradicionales nunca se ha cuestionado (sobre todo la del partido colorado), la renovación de la clase política ha sido muy relativa. En este contexto, los mismos actores aplicaron las mismas prácticas que las que se encontraban vigentes bajo el Stronato. En esta perspectiva, el funcionamiento patrimonialista del régimen dictatorial habría perdurado en democracia. Según Daniel Mendonca, la corrupción durante las décadas 1990 y 2000 alcanzó un nivel “sistémico”¹³. Además, las elecciones en Paraguay se quedaron viciadas por numerosas irregularidades¹⁴. En cuanto al sistema político-institucional, se mantuvo muy elitista. Desde el mandato de Carlos Wasmosy (1993-1998), medidas de inspiración neoliberal fueron privilegiadas al nivel socio-económico, favoreciendo en primer lugar a los actores del agronegocio así como a los

Amériques latines, n° 90, 2019, p. 21.

⁷ M. López, *Transición y democracia en Paraguay, 1989-2017*, Buenos Aires, Sb Editorial, 2018.

⁸ Se ha evocado la cifra de 200 muertos solamente en Asunción. Cf. F. Fernández Palacios, “Paraguay desde la dictadura de Stroessner hasta las elecciones presidenciales de 2013”, *Tempus Revista en Historia General*, n° 6, 2017, p. 153.

⁹ Según la fórmula del historiador uruguayo Alvaro Ricco. Cf. A. Ricco, “La reforma de la democracia como reestructura del Estado en el Uruguay (1985-1990)”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n° 3, 1989, p. 133.

¹⁰ En referencia al título del libro de Alain Rouquié. Cf. A. Rouquié, *A l'ombre des dictatures, la démocratie en Amérique latine*, Paris, Albin Michel, 2010.

¹¹ P. Lambert, “A Decade of Electoral Democracy: Continuity, Change and Crisis in Paraguay”, *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 19, n° 3, 2000, p. 383.

¹² J. Morínigo, “La transición circular”, *Novapolis*, n° 1, 2002, pp. 4-19.

¹³ D. Mendonca, *Corrupción. Un estudio sobre la corrupción en Paraguay*, Asunción, Intercontinental Editora, 2005, pp. 53-63.

¹⁴ S. Villalba, “Obstáculos para unas elecciones democráticas en Paraguay: Panorama para el 2018”, *Acción*, n° 94, 2017, pp. 9-15.

sectores bancarios y de seguros. Al nivel social, la difusión cultural de preceptos morales forjados en un conservadurismo de tendencia reaccionaria hizo improbable la instauración de cualquier “agenda de derechos”, a diferencia del Uruguay, laboratorio político diametralmente opuesto con Paraguay, pero con el cual ha sido comparado¹⁵.

Como en el Uruguay, la izquierda paraguaya conquistó el poder en la segunda mitad de los años 2000. “Es importante que vuestro presidente deje en claro un dato: el cambio no es sólo una cuestión electoral. El cambio en Paraguay es una apuesta cultural, quizás la más importante en su historia”, declaró Fernando Lugo el día de su victoria electoral en abril del 2008. ¿Podría decirse sin embargo que esta “nueva ecuación democrática”¹⁶ ha sido sinónima de una verdadera alternancia?

La presidencia Fernando Lugo, el momento de la alternancia ?

En agosto 2008, la investidura de Fernando Lugo a la Presidencia de la República del Paraguay apareció como un momento fundamental de inflexión de la transición. En primer lugar, por la primera vez en sesenta y un años, el Partido Colorado no detenía el poder ejecutivo y aceptó pacíficamente la alternancia. Por otra parte, una coalición de fuerzas de izquierda subió al poder, aquella también era inédita¹⁷. La Alianza patriótica para el cambio (APC), que permitió a Lugo ganar la Presidencia, había logrado unir a los sindicatos, al movimiento asociativo y a los partidos políticos opositores. Formado a la teología de la liberación en los años 1970, “el Obispo de los pobres” personalizaba una alternancia creíble al Partido Colorado. Efectivamente, el Partido Liberal ha compartido el ejecutivo con Lugo durante su mandato. Pero otras fuerzas políticas entraron en el Congreso y participaron a la toma de decisión política, cómo por ejemplo el partido Patria Querida de sensibilidad demócrata cristiana.

Sin embargo, el sustrato institucional de la APC resultó ser muy débil. A diferencia de lo imaginado, no eran los departamentos rurales y del norte que votaron en su mayoría para la Alianza de centro izquierda. Fernando Lugo hizo la diferencia en los sectores urbanizados de la capital y del departamento central. En los otros lugares, el Partido Colorado se ha mantenido bastante bien. En cuanto al Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), totalizó un poco menos de diputados y senadores que el Partido Colorado. Además, el Partido Liberal era sólo un aliado de circunstancia, no el partido del Presidente. Y los partidarios de Lugo los

¹⁵ D. Grassi, “Democracy and Social Welfare in Uruguay and Paraguay”, *Latin American Politics and Society*, Vol. 56, n° 1, 2014, pp. 120-143; D. Larrouqué, “Etat de grâce et fenêtre d’opportunité politique: les victoires historiques de Vázquez (Uruguay) et Lugo (Paraguay) en perspective comparée”, *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, Extraits de thèses, 2017, pp. 1-16; M. Pérez Talia, “La institucionalización partidista y su relación con la calidad de la democracia: Paraguay y Uruguay en perspectiva comparada”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Vol. 62, n° 229, 2017, pp. 299-330.

¹⁶ L. Uharte Pozas, “El Gobierno de Lugo: Transición, cambio político y nueva ecuación democrática”, *Novapolis*, n° 4, 2009, pp. 11-36.

¹⁷ Algunos comentaristas observan que hubo un precedente durante “la revolución febrerista” en 1936-1937. Pero se trataba de un movimiento de ex combatientes de la guerra del Chaco (1932-1935) cuyas aspiraciones sociales se articulaban a las ideologías autoritarias de los años 1930. Sobre este tema, leer P. Caballero Cáceres, “La instauración del nacionalismo como política del Estado durante el gobierno del Cnel. Rafael Franco (1936 y 1937)”, *Trans-Pasando Fronteras*, n° 7, 2015, pp. 151-178.

más leales, venidos de las filas izquierdistas, consiguieron sólo unos pocos asientos en ambas Cámaras. En otras palabras, el Obispo de los pobres no detenía un partido con la capacidad de apoyar a su política. Al mismo tiempo, la administración pública siguió capturada por la clientela de los dos partidos tradicionales. A pesar de los esfuerzos realizados por Lugo para moderarla, esta politización extrema del aparato estatal ha sido un obstáculo adicional a la hora de implementar las reformas prometidas¹⁸.

Debilitado por varias solicitudes de reconocimiento de paternidad y por el surgimiento de una guerrilla marxista revolucionaria (El Ejército Paraguayo del Pueblo, EPP) en la zona rural de San Pedro en diciembre 2008, el Presidente Lugo no pudo (y no supo cómo) concretizar las esperanzas que su elección había despertado. La inestabilidad ministerial, la oposición sistemática en el Congreso y la inercia institucional de la administración pública han paralizado una gran parte de su acción política. Al final, son pocos los éxitos sociales y políticos que su presidencia logró. La reforma agraria, la valorización de las comunidades indígenas, la reforma tributaria, el control de los productos fitosanitarios o aún la “racionalización de la administración pública” se quedaron trancadas. Sin embargo, desde nuestro punto de vista, no merecía el *proceso de destitución* relámpago, que lo expulsó de su puesto en junio 2012. De dudosa constitucionalidad, este *impeachment* interroga la naturaleza de la transición democrática paraguaya¹⁹.

El juicio político contra Lugo o la deletérea “parlamentarización” del presidencialismo

Menos de una semana después de la riña agraria de Curuguaty que dejó unos quince muertos entre campesinos y policías, el presidente Lugo fue sometido a una enésima tentativa de destitución por la Cámara de Diputados. El 22 de junio, a las 10 de la mañana, 70 diputados de los 90 votaron a favor la apertura del juicio político. Asistido de sus abogados, el presidente tuvo un día y una noche para preparar su defensa y responder a los cinco cargos que le fueron imputados, incluyendo el hecho de no haber bajado el nivel de criminalidad²⁰. A medio día, 39 de los 45 senadores rechazaron los argumentos del presidente y lo destituyeron de su mandato. Enseguida, Fernando Lugo fue reemplazado en su cargo por su vicepresidente liberal, Federico Franco.

¹⁸ M. Lachi, “La función pública en Paraguay. Aspectos históricos, situación actual y perspectivas para una reforma del Estado”, *Documento de Trabajo Germinal*, n° 5, 2010, pp. 1-28; C. Schuster, “Clientelismo y el juego político de profesionalizar el empleo público en Paraguay”, *Documento de trabajo CADEP*, 2013, pp. 1-61.

¹⁹ L. Duarte, “Paraguay: interrupción al proceso de consolidación de la democracia”, *Revista de Ciencia Política*, Vol. 33, n° 1, 2013, pp. 303-324.

²⁰ Con una tasa media de 11.5 por 100 000 habitantes, el Paraguay se situaba en el promedio latinoamericano de 2010, con una tendencia al descenso desde mediados de los años 2000. Cf. Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, *Etude mondiale sur l'homicide: tendances, contextes, données*, ONUDC, Vienne, 2011; S. Cerna Villagra, C. Peris Castiglioni, “Paraguay: la violencia como una cuestión de propiedad”, in J.M. Solís Delgadillo, M. Morricón Bezerra (coords), *Atlas de la violencia en América Latina*, San Luis Potosí, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 2018, pp. 420-452.

Según la politóloga norteamericana Rebecca Szucs, no es tanto el carácter expeditivo del procedimiento que los cargos que lo justificaron que son cuestionables²¹. De hecho, el artículo 225 de la Constitución paraguaya de 1992 permite la apertura de un juicio político contra el jefe de Estado en base a una alegación muy ambigua: “mal desempeño de sus funciones”. Normalmente, todo proceso de destitución presidencial por vía parlamentaria tendría que sancionar delitos graves de índole penal o anticonstitucional. Sin embargo, tal cual lo demostró el caso de Lugo, en Paraguay, este procedimiento se instrumentaliza en un sentido meramente político (o hasta “politiquero”) como si fuera una simple moción de censura en régimen parlamentario.

En nuestra opinión, la destitución de Lugo atesta de las derivas parlamentaristas del régimen presidencial paraguayo. En efecto, la Asamblea constituyente del 1992 asumió como objetivo limitar drásticamente las prerrogativas del presidente (reelección prohibida, decretos limitados, veto parcial y fácilmente superable). El equilibrio entre el poder ejecutivo y el poder legislativo es tan desfavorable al primero que se pone hasta en tela de juicio la gobernabilidad institucional²². En ausencia de toda disolución parlamentaria —como es la regla en los regímenes presidenciales donde impera la separación orgánica entre los poderes—, el precedente político creado por el uso parlamentarista del *impeachment* en Paraguay nos parece problemático. De hecho, este procedimiento desvirtuado de sus presupuestos constitucionales constituye una clara amenaza para los futuros presidentes del país, que se encuentran expuestos a la vindicta y a las represalias de un Congreso todopoderoso. En este sentido, la destitución de Lugo es asimilable a un pronunciamiento parlamentario.

In fine, el balance de esas tres décadas de democracia paraguaya parece contrastado. Pero si bien es oscuro, esta situación política tiene que ser reevaluada a la luz de la vitalidad de la sociedad civil. En numerosas ocasiones, y en particular en 1999, 2003 y 2017, se opuso a las veleidades anticonstitucionales de los presidentes o de los miembros del Congreso. Según Peter Lambert, la sociedad civil paraguaya siempre se reveló más fuerte a la hora de “defender las ‘ganancias’ democráticas contra la tentación de un regreso al autoritarismo que para pesar sobre las decisiones políticas fundamentales”²³. Amen de lo dicho, en los últimos años, los movimientos sociales reclaman y se comprometen a favor de transformaciones substanciales de orden político o institucional, así como lo prueba “la primavera de la transparencia” para el acceso a la información pública²⁴.

²¹ R. Szucs, “A democracy’s ‘poor performance’: The impeachment of paraguayan president Fernando Lugo”, *George Washington International Law Review*, Vol. 46, 2014, pp. 409-436.

²² B. Cano Radil, “Constitución de 1992 y la interacción Ejecutivo/Congreso. Obstáculos jurídicos culturales para fortalecer la gobernabilidad democrática de la República del Paraguay”, in C. Gabriela Dalla-Corte (coord.), *Estado, Nación e Historia en el Bicentenario de la independencia del Paraguay*, Asunción, Intercontinental Editora, 2012, pp. 213-239.

²³ P. Lambert, “A Decade of Electoral Democracy: Continuity, Change and Crisis in Paraguay”, *op. cit.*, p. 394.

²⁴ Inicialmente lanzado en septiembre de 2013 por periodistas, después de la solicitud de información ante la municipalidad de Asunción (salarios, nominaciones, misiones de sus funcionarios, etc.), este movimiento ciudadano se consolidó a través de las redes sociales. Desembocó un año después en la aprobación por el Parlamento de la primera ley de este tipo en el país. Para más información, cf. J. M. Costa, “Ciudadanía y medios aliados para la ‘primavera de la transparencia’”, *Cahiers des Amériques latines*, n° 90, 2019, pp. 103-120.

Tercera parte

América latina en las urnas

Alcance y límites del giro conservador

Olivier Dabène

El año 2019 ha cerrado un ciclo electoral abierto en 2017. Contó con diez y seis elecciones presidenciales que el Observatorio político de América latina y el Caribe (Opalc) analizó mediante misiones de terreno destinadas a comprobar ciertas hipótesis. Las conclusiones de dicho trabajo serán publicadas en un libro. Varios elementos ya están disponibles¹.

El “giro a la derecha”, objeto de tantos comentarios desde la elección de Mauricio Macri en 2015, no ha representado un exacto negativo del giro a la izquierda de los años 2000.

Tal como lo muestra el cuadro 1, alternancias y continuidades se han equilibrado. Las alternancias han favorecido a la derecha (Chile, Uruguay) y la extrema derecha (Brasil), pero también a la izquierda (México). Ocho países han experimentado continuidad. En tres casos, sin embargo, dicha continuidad ha sido el producto de elecciones fraudulentas (Honduras, Venezuela, Bolivia). Ecuador y Bolivia han tenido alternancias post-electorales.

Comparando con el “viraje a la izquierda” de los años 2000, América latina se ha movido hacia el conservadurismo, pero se trata de una evolución de magnitud y duración desigual. La derecha en América latina no ha logrado ganar en todos los países y, donde ha ganado, no ha sido capaz de consolidar sus posiciones de manera duradera. El caso de Argentina es emblemático, ya que Mauricio Macri era considerado como un modelo para todo el continente en 2015. Su fracaso ha sido espectacular. Hasta sirvió de contra-modelo para Evo Morales durante su campaña, un poco como Venezuela era instrumentalizado por la derecha en sus campañas en Chile en 2017 o en México en 2018.

El fracaso de la derecha también se puede apreciar mirando a los progresos de la extrema derecha. En Colombia y en Brasil, la alternancia se dio en el seno de la derecha, con la victoria de un candidato mas conservador en Colombia (Duque) y extremista en Brasil (Bolsonaro). La derecha radical populista está también cobrando fuerza en Chile (José Antonio Kast), en Uruguay (Guido Manini Ríos) y en Bolivia (Chi Hyun Chung).

El giro conservador, finalmente, ha sido fragilizado por la fuerza de dos tipos de contrapoder: la oposición parlamentaria y la calle. El ciclo electoral se ha traducido por la multiplicación de los casos de gobiernos divididos, y la oposición a las políticas de ajuste se han expresado en las calles de forma masiva en Ecuador, Chile y Colombia.

¹ Ver: www.sciencespo.fr/opalc/content/cycle-electoral-2017-2019-un-virage-droite

Cuadro 1
Alternancias y continuidades (elecciones presidenciales) en 2017-2019

Alternancias	Orientación política*	Continuidades	Orientación política*
Chile (2017)	I → D	Ecuador (2017)	I → I
Colombia (2018)	D → ED	Honduras** (2017)	D → D
México (2018)	C → I	Costa Rica (2018)	I → I
Brasil (2018)	D → ED	Paraguay (2018)	D → D
Salvador (2019)	I → C	Venezuela** (2018)	I → I
Panamá (2019)	I → D	Cuba*** (2018)	I → I
Argentina (2019)	D → I	Guatemala (2019)	D → D
Uruguay (2019)	I → D	Bolivia** (2019)	I → I

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

** Elección fraudulenta (según la Organización de Estados americanos). En Bolivia, la OEA ha detectado 'acciones deliberadas que buscaron manipular el resultado de la elección'. Las elecciones han sido anuladas.

*** Elección no competitiva.

En 2019, tuvieron lugar seis elecciones (cuadro 2). En Centroamérica, El Salvador movió hacia el centro, Panamá hacia la izquierda y Guatemala hacia la derecha. En Suramérica, Argentina presenció el regreso de los Peronistas en el poder, mientras que, en Bolivia, Evo Morales logró ganar por cuarta vez consecutiva, pero en condiciones sospechosas que provocaron fuertes movilizaciones sociales. Tres semanas de crisis fueron necesarias para forzarlo a renunciar. El país tendrá nuevas elecciones. En Uruguay, los electores han interrumpido un largo ciclo de victorias del Frente Amplio.

El año fue marcado por otras elecciones, en particular dos referéndums. Los Cubanos aprobaron una nueva constitución con un 86.8%. Los Uruguayos rechazaron un proyecto de endurecimiento de las políticas de seguridad.

En Argentina, fueron organizadas treinta y tres elecciones provinciales entre febrero y noviembre². En la provincia de Buenos Aires, Alex Kicillof, joven peronista que fue ministro de Cristina Kirchner, derrotó severamente a la gobernadora saliente, María Eugenia Vidal, hasta entonces la estrella prometidora del macrismo. En fin, en Ecuador y Colombia, las autoridades locales fueron renovadas. En Colombia, mil cien alcaldes y treinta y dos gobernadores fueron electos, entre otros, en un contexto tenso de post acuerdo de paz. La derecha uribista sufrió una derrota espectacular, cuyo impacto no ha de exagerar ya que las elecciones regionales siempre tienen su lógica propia que no permite adelantar el resultado de las elecciones nacionales que siguen (previstas para 2022). La victoria de Claudia López (Alianza verde) en la alcaldía de Bogotá ha sido histórica. Su lucha contra la corrupción y a favor del respeto de las minorías sexuales ha hecho que se convierta en un ícono. Su partido ha registrado otras victorias importantes. En Medellín, la victoria de Daniel Quintero (Independiente) ha constituido otra humillación para el expresidente Uribe. Otro resultado esperado, la Fuerza alternativa revolucionaria del común (FARC) ha sido inexistente, con un solo alcalde electo (en Turbaco), pero en nombre de otro partido político (Colombia humana, de Gustavo Petro).

² Ver: www.argentina.gob.ar/analisis-politico-electoral/elecciones-provinciales-2019

Cuadro 2
Elecciones en 2019

Fecha	País	Tipo de elección	Vencedores y partidos **	Tendencia
3/2	El Salvador	Presidencial	Nayib Bukele GANA	Centro
17/2 10/11	Argentina	Provinciales (33)	Peronismo	Izquierda
24/2	Cuba	Referéndum	PCC	Izquierda
24/3	Ecuador	Locales	PSC Lista 5	Centro derecha Izquierda
5/5	Panamá*	Presidencial	Laurentino Cortizo PRD	Centro izquierda
16/6 11/8	Guatemala*	Generales	Alejandro Giammattei Vamos	Derecha
11/8	Argentina	PASO	Frente de todos	Izquierda
20/10	Bolivia*	Generales	Evo Morales*** MAS	Izquierda
27/10	Colombia	Municipales Regionales	Claudia López (Bogotá)	Izquierda/verde
27/10	Argentina	Generales	Alberto Fernández Frente de todos	Izquierda
27/10 24/11	Uruguay	Generales	Luis Lacalle Pou Partido nacional	Derecha
<p>* País donde el Opalc despachó analistas en el marco de su proyecto sobre el viraje conservador de América latina.</p> <p>** Partidos: Gran alianza por la unidad nacional (GANA, Salvador); Partido comunista cubano (PCC, Cuba), Partido social-cristiano (PSC, Ecuador); Lista 5, Compromiso social (Ecuador), Partido revolucionario democrático (PRD, Panamá), Movimiento al Socialismo (MAS, Bolivia).</p> <p>*** Nuevas elecciones en 2020.</p>				

La capacidad para gobernar de los presidentes electos en 2019 debería ser variable.

En El Salvador, Bukele tiene que lidiar con un gobierno dividido. Tal es también el caso de Fernández en Argentina antes de tomar posesión. Los Peronistas (Frente de todos) ganaron sesenta y cuatro de los ciento treinta escaños en juego, lo que era insuficiente para conseguir la mayoría en la Asamblea³. El partido de Macri tenía todavía ciento diez y nueve diputados, dos mas que los Peronistas. Sin embargo, los Peronistas lograron atraer tres diputados, lo cual les daba la mayoría, y también constituyeron un bloque mayoritario en el Senado. Al final, Fernández tendrá apoyos políticos para implementar su programa. Es el caso también de Cortizo en Panamá y de Lacalle Pou en Uruguay (con una coalición de cinco partidos).

³ En Argentina, la Cámara de diputados renueva la mitad de sus miembros cada dos años.

Cuadro 3
Alternancias: contenido y grado

Fecha	País	Vencedores y partidos	Contenido	Grado de alternancia*
3/2	El Salvador	Nayib Bukele (GANA)	Conservador	2
5/5	Panamá	Laurentino Cortizo (PRD)	Progresista	3
16/6 11/8	Guatemala	Alejandro Giammattei (Vamos)	Conservador	1
20/10	Bolivia	Evo Morales (MAS)	Conservador	0**
27/10	Argentina	Alberto Fernandez (Frente de todos)	Progresista	2
27/10 24/11	Uruguay	Luis Lacalle Pou (Partido nacional)	Conservador	3

* Grado de alternancia: 0 = el presidente saliente (o su partido) conserva la presidencia y la mayoría en el congreso; 1 = el presidente saliente (o su partido) conserva la presidencia, pero pierde la mayoría en el congreso; 2 = la oposición gana la presidencia, pero no la mayoría en el congreso; 3 = la oposición gana la presidencia y la mayoría en el congreso. Se hace referencia al momento en que se declaran los resultados, sin tener en cuenta los reacomodos post-electorales (nomadismo parlamentario)

** Tras las elecciones del 20 de octubre. La alternancia en Bolivia se dio después de las elecciones, con la renuncia del presidente y nuevas elecciones.

Las elecciones se llevaron a cabo en un contexto económico heterogéneo. El crecimiento se mantuvo en 2019 en Centroamérica (en Panamá en particular) y en Bolivia, mientras que Argentina empezó a recuperarse lentamente tras la crisis del 2018. El crecimiento en dicho país pasó de -2.5% en 2018 a -1.8% en 2019. La inflación descontrolada y los progresos de la pobreza han afectado la campaña electoral de Macri para su reelección. Uruguay también ha sido impactada por las crisis argentinas y brasileñas. El crecimiento disminuyó de 1.6% en 2018 a 1% en 2019.

El clima social se ha puesto tenso en Argentina, después del anuncio de los ajustes negociados con el Fondo monetario internacional. Las manifestaciones terminaron de convencer a Macri de decretar un “estado de emergencia alimentaria” en septiembre. En el resto de la región, el nivel de movilización ha sido elevado, en particular para oponerse a proyectos mineros⁴. La juventud ha ocupado las calles para defender el medio ambiente o para cuestiones de género (Argentina). Salvo en Bolivia, las movilizaciones masivas de la primavera latinoamericana del 2019 se han llevado a cabo fuera de los periodos electorales (Ecuador, Chile, Colombia).

Los presidentes salientes han terminado sus mandos con tasas de aprobación muy bajas (cuadro 4). Dos de ellos buscaban la reelección. Evo Morales tenía mas chance que Mauricio Macri, en la medida en que su balance económico era mejor. Sin embargo, no supo resistir a la tentación del fraude electoral y provocó una fuerte movilización que lo obligó a renunciar y huir a México.

⁴ Ver: www.conflictosmineros.net

Cuadro 4
Índice de popularidad de los presidentes salientes
y perspectiva de crecimiento para 2019

País	Presidentes salientes	PIB
El Salvador	Sánchez Cerén: 21%	2,5%
Guatemala	Jimmy Morales: 22%	3,4%
Panamá	Juan Carlos Varela: 25%	4,3%
Bolivia	Evo Morales: 35%	3,9%
Argentina	Mauricio Macri: 33%	-3,1%
Uruguay	Tabaré Vázquez: 28%	0,4%
Fuentes: CID Gallup, junio (EL Salvador, Guatemala, Panamá); Mitofsky, septiembre (Bolivia, Argentina y Uruguay), FMI.		

En un contexto de nueva caída de los apoyos a la democracia⁵, el rechazo a la política se ha traducido en 2019 en una contracción de la participación mas acentuada que en 2018 (cuadro 5). Hasta en Cuba, donde se “sugiere” participar, la participación al referéndum ha sido netamente mas baja que en 1978 cuando se aprobó la constitución.

Cuadro 5
La participación en las elecciones en 2019

Estatuto del voto	País	Tasa de participación	Tipo de elección	Diferencia con la elección precedente
Obligatorio con sanciones	Argentina	80.87%	Presidencial	-0,2
	Uruguay	85.69%	Presidencial*	-4,82
	Bolivia	88.31%	Presidencial	+0,4
Obligatorio sin sanciones o no obligatorio	El Salvador	51.88%	Presidencial	-3,08
	Cuba**	84.4%	Referéndum	-14,6 (1978)
	Guatemala	61.84%	Presidencial*	-9,49
	Panamá	73.01%	Presidencial	-3,75
* Primera vuelta				
** El voto en Cuba es socialmente constreñido.				

⁵ Como lo indica el informe 2019 del Latin American Public Opinion Project (LAPOP): www.vanderbilt.edu/lapop/insights/ITB036en.pdf.

La elección en Guatemala: incertidumbre, confusión y violencia

Erica Guevara

La victoria del candidato Alejandro Giammattei, quien obtiene 57.95% de los votos durante la segunda vuelta de las elecciones presidenciales guatemaltecas del 16 de agosto de 2019, le da el punto final a un escrutinio cuyo desenlace fue incierto durante largos meses. Manchada por muchas irregularidades, marcada por el hastío y el cansancio de la población frente a los escándalos de corrupción, la campaña fue tensa. Este proceso electoral pone sobre todo en evidencia las dificultades y la incapacidad de los candidatos y de las instituciones políticas para encontrar soluciones después del importante proceso de movilización social del 2015, que había llevado a la renuncia y luego al encarcelamiento del presidente Otto Pérez Molina por escándalos de corrupción.

Para entender mejor el desarrollo de este proceso electoral en Guatemala, es necesario analizar la confusión presente durante la campaña de la primera vuelta electoral del 16 de junio de 2019. Primero que todo, se trataba de una elección cuyas dimensiones eran mayores: ese día, se le solicitaba a los electores depositar cinco papeletas diferentes en las urnas, ya que también había elecciones legislativas (distritales y con lista nacional), municipales y del Parlamento centroamericano. El proceso también estuvo marcado por una cantidad record de partidos y de comités cívicos participantes (más de 27 en las elecciones municipales), muy a menudo creados para la ocasión, y cuyos candidatos no tenían mucha experiencia electoral.

Durante largos meses, hay mucha incertidumbre sobre la cantidad exacta de candidatos para la elección presidencial: inicialmente 24 (según la lista de los inscritos en el TSE en marzo), son 19 los que se registran en las actas finales de resultados. Cinco candidaturas son revocadas durante la campaña electoral, entre las cuales las de dos candidatas que iban arriba en las encuestas, Thelma Aldana (Partido Semilla) y Zury Ríos (Partido Vamos). Los esfuerzos de la hija del ex dictador Efraín Ríos Montt para que fuera reconocida su candidatura a pesar de la prohibición constitucional (artículo 186) para los parientes de jefes de Estado de facto de presentarse a las elecciones, fueron rechazados por el Tribunal Supremo apenas un mes antes del escrutinio. En el caso de la ex procuradora Thelma Aldana, cuyo papel fue mayor en el proceso de acusación y de encarcelamiento del ex presidente Otto Pérez Molina, y que trabajaba de cerca con la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), su candidatura fue revocada el 16 de mayo de 2019, porque no estaba en capacidad de presentar el finiquito, un documento administrativo que demostraba que no tenía procesos en curso ni deudas hacia el Estado. Las otras tres candidaturas anuladas son de partidos menores. Se trata de Mario Estrada, del Partido UCN, cuando es arrestado en Estados Unidos por nexos con el narcotráfico, y la de Mauricio Radford, del Partido Fuerza, por tener un juicio penal en curso. Por fin, tal como para Thelma Aldana, la candidatura de Edwin Escobar del Partido Prosperidad Ciudadana es anulada porque no logra presentar su finiquito. En resumen, algunas semanas antes de la elección, una parte importante del electorado se encuentra “huérfano”, y se ve obligado a escoger un nuevo candidato.

Esto benefició a los otros candidatos, que pudieron ganar terreno y hacerle competencia a Sandra Torres, quien aparecía muy arriba en las encuestas. La ex esposa del ex presidente

Alvaro Colom (2008-2012) ya había tratado de ganar la elección en 2015. La larga y controvertida trayectoria política de Sandra Torres divide al electorado guatemalteco, sobre todo en las ciudades, donde los programas de ayuda alimentaria para las zonas rurales (Bolsas Solidarias) promovidos por el gobierno de su ex marido, y cuyo regreso formaba parte de las promesas de campaña de la candidata, son percibidos como formas de clientelismo y de demagogia.

La primera vuelta también fue particularmente difícil para el Tribunal Supremo de Elecciones, encargado de aplicar la nueva Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP, votada en 2016), cuya legitimidad fue cuestionada muchas veces. Esta ley introduce nuevas normas de financiamiento de los partidos políticos y de regulación de la propaganda en los medios de comunicación (también reduce el tiempo de campaña), la contabilización de los votos nulos dentro del resultado final, y la repetición de la elección si estos votos obtuvieran la mayoría absoluta. Polémica, esta ley también llevó a muchas dificultades porque los reglamentos de aplicación duraron en ser redactados. Por otra parte, la campaña estuvo marcada por un importante grado de violencia: asesinato de cinco candidatos y de varias personalidades políticas, ataques y amenazas hacia alcaldes en ejercicio, candidatos y periodistas, amenazas de boycott de la elección por parte de grupos de ex militares. Algunos días antes de la elección, el jefe de la Fiscalía de Delitos Electorales, Oscar Schaad, anunció su renuncia y su salida hacia el extranjero, después de haber sido amenazado. Diferentes incidentes graves se produjeron luego en los Centros de votación: papeletas perdidas, urnas quemadas, calles bloqueadas, enfrentamientos entre partidos opuestos en algunos centros, lo cual llevo a la anulación de las elecciones en dos municipalidades de Zacapa y de San Marcos¹. Frente a la cantidad de acusaciones de fraude y de denuncias de irregularidades en el conteo de los votos, el TSE acepta volver a proceder al conteo de todas las papeletas.

Con 25.53% de los votos, Sandra Torres (Partido UNE) llega en primer lugar, seguida de bastante lejos por el “eterno candidato” de derecha y ex director del sistema penitenciario Alejandro Giammattei (Partido VAMOS), con 13.96%. El tercer y cuarto lugar son más inesperados: el ex diplomático Edmond Mulet, del Partido Humanista de Guatemala (11.22%, derecha) y Thelma Cabrera, candidata del Movimiento para la Liberación de los Pueblos (10.37%), quien defiende los derechos de los indígenas. Ninguno de los otros quince partido logra tener más de 10% de los votos. El fracaso es rotundo para el partido del gobierno de Jimmy Morales, el FCN-Nación, que solo alcanza 4.1% de los votos. Roberto Arzú, hijo del ex presidente y ex alcalde de la capital Álvaro Arzú, candidato de la alianza PAN-Podemos, y que llegaba a menudo en segundo o tercer lugar en las encuestas, también vive una desilusión al conseguir solo 6% de los votos.

El mapa de los resultados de la primera vuelta muestra sobre todo el importante clivaje entre zonas rurales y zonas urbanas, en un país donde 51,2% de la población vive en zona rural, más de 62.4% vive en situación de pobreza y 49% de los niños de menos de cinco años sufren de desnutrición². Sandra Torres gana la mayoría de los municipios del territorio, sobre todo en las zonas más rurales y más pobres, pero también en las nuevas zonas urbanas

¹ Ver el informe de la Misión de Observación Electoral de la Organización de Estados Americanos para el detalle de los incidentes que se produjeron durante la primera vuelta de la elección.

² Ver cifras del PNUD: www.gt.undp.org/

de las ciudades pequeñas e intermedias, mientras que Alejandro Giammattei y Edmond Mulet ganan en las zonas más urbanizadas del país, donde se encuentra 48.8% de la población, sobre todo en los municipios más ricos de la capital y de las ciudades intermedias. Por otra parte, Thelma Cabrera del MLP gana en las nuevas zonas urbanas del Altiplano.

Sin embargo, a nivel legislativo, el resultado de las elecciones le da una mayoría importante al Partido UNE, que consigue 52 diputados (de 160), mientras que el Partido Vamos solo tiene 17, seguido de 12 del UCN. Ninguno de los otros diecinueve partidos electos logra tener más de 9 diputados (este resultado es obtenido por el partido de Zury Ríos, Valor). Los partidos que defienden los intereses de poblaciones indígenas solo obtienen pocos diputados (MLP: 1, WINAQ: 4). A nivel de las municipalidades, también es el partido de Sandra Torres el que consigue más municipalidades (108 de 340), seguido por la UCN (36), los Comités cívicos (31), Vamos (29), Todos (19) y FCN-Nación (19). Son las dinámicas locales las que permiten entender mejor estos resultados, que dependen a menudo del poder de los caciques presentes, como lo demuestra el ejemplo del popular candidato Neto Bran. Gana sin dificultades la alcaldía de Mixco, pero sin atraer muchos más votos hacia los otros escrutinios presidenciales y legislativos de su partido Todos³.

El voto nulo que gana la elección del Parlacen, con más de 20% de los votos, lo cual representa un porcentaje histórico con respecto a las elecciones precedentes. Gran cantidad de estos votos nulos se expresan con inscripciones e insultos escritos en las papeletas, demostrando el rechazo de los ciudadanos hacia los representantes de la institución centroamericana. Pero contrariamente a lo que se temía, los votos nulos no aumentan en el marco de la elección presidencial, ya que solo 4.12% de los electores deciden anular su voto. Sin embargo, el abstencionismo es importante, ya que más de 37.8% de la población no se desplaza a las urnas durante la primera vuelta, lo cual representa el porcentaje más alto desde las elecciones de 2007. En la segunda vuelta el abstencionismo es de 57.3%.

Los resultados de la segunda vuelta confirman el clivaje entre zonas urbanas y rurales. Alejandro Giammattei es quien se beneficia más de las votos de los electores que votaron por otro partido en primera vuelta, como lo muestra el hecho que su resultado se multiplicara por cuatro. El voto de las cabeceras de departamento determina la elección: en efecto, Alejandro Giammattei logra ganar 21 de 22 cabeceras (que concentran más de 77% del total de sus electores), de las cuales 16 con más de 60% de los votos válidos. Por su parte, Sandra Torres gana 8 departamentos, entre los más rurales del país, de los cuales los territorios de explotación minera de la “Franja Transversal del Norte” (Alta Verapaz, Huehuetenango, Izabal y Quiché). Pero solo lograr ser mayoritaria en una cabecera de departamento, la de Jalapa, y solo con 52% de los votos. El resultado final muestra sobre todo un rechazo importante de su candidatura por el electorado de las ciudades, en un país que se urbaniza cada vez más pero que sigue siendo profundamente desigualitario. Fragmentación partidista, crisis migratoria y manejo de la salida de la CICIG en un contexto cada vez más corrupto, son algunos de los desafíos que enfrenta el nuevo presidente.

³ Ver por ejemplo Soy 502, « El efecto Bran no funcionó para el Partido Todos », 17 junio de 2019, disponible en: www.soy502.com

La elección de Nayib Bukele en El Salvador: El producto transgresivo de una elección normal

Kevin Parthenay

Mirar con retrospectiva las últimas elecciones presidenciales salvadoreñas es particularmente desconcertante ya que existe un contraste importante entre la “normalidad” de su desarrollo y la situación política atípica que resultó de ellas. A la luz de esta paradoja, volvemos sobre ese proceso electoral salvadoreño que tuvo lugar entre el 2 de octubre de 2018 y 3 de febrero de 2019.

El contexto político preelectoral.

Las elecciones presidenciales tuvieron lugar en un contexto de fuertes tensiones políticas. El fin del mandato de Salvador Sánchez Cén, una de las últimas figuras vivas del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) en su versión heredada de la guerra civil 1980, estuvo marcado por muchas controversias que desestabilizaron al gobierno y condenaron al presidente a ejercer el poder en un silencio ensordecedor. El apoyo incondicional a los presidentes venezolano, Nicolás Maduro, y nicaragüense, Daniel Ortega, dos regímenes plagados de autoritarismo, contribuyó en gran medida a debilitar un gobierno cuyo balance ya estaba parcial y que, desde los primeros meses de poder, se habían debilitado por escándalos repetidos de corrupción. Muy criticado, incluso dentro de su propio partido político, Salvador Sánchez Cén fue calificado de “presidente ausente” o de “presidente el menos popular de los 30 últimos años”. Las encuestas de opinión revelaron esa imagen empañada de un presidente anciano (75 años en 2019), terminando un mandato marcado por errores diplomáticos (los apoyos antes mencionados), resultados económicamente mediocres (crecimiento débil junto con el aumento del desempleo) y una mala comunicación (incapacidad para valorar el éxito en la reducción de la violencia, por ejemplo). En este escenario político, Salvador Sánchez Cén decidió no representarse y precipitó en la campaña un partido, el FMLN, extremadamente debilitado, abriendo así un bulvar para la oposición.

La estructuración de la competencia política

A pesar de este contexto favorable, la Alianza Republicana Nacionalista (Arena) —el principal partido opositor tradicional, de derecha conservadora-liberal— tuvo nuevamente que enfrentar a sus demonios luchando por crear un consenso alrededor de un candidato. Esta dificultad para consensuar su acción alrededor de un líder se ha convertido en una característica central del partido desde su histórica derrota de las elecciones de 2009 (que consagraron la llegada al poder del FMLN). En 2019, ARENA aún no ha logrado recuperarse de una derrota que había puesto fin a treinta años al poder. La muda aún no se ha logrado, a pesar del nombramiento de un joven ejecutivo como candidato para la presidencia al final de una feroz primaria, Carlos Calleja, empresario y vicepresidente del grupo de distribución Calleja.

Del lado del FMLN, Hugo Martínez ganó sin dificultad las primarias, pero se involucró en un complejo juego de equilibrios. Se trataba para él de registrarse en una continuidad partidista mientras separarse lo más posible de un balance de diez años de gobierno, puntuados por escándalos de corrupción. A pesar de la acumulación de un capital político sustancial, debido a una longevidad sin precedentes en el puesto de Ministro de Relaciones Exteriores (2009-2013 y 2014-2018), la batalla parecía perdida de antemano a lo largo de la campaña a medida que el partido se debilitaba (deserción de militantes, dificultades económicas y legales).

Al margen de este tradicional espectáculo bipartidista, una incipiente tercera vía intentó nuevamente de estructurarse alrededor de varios candidatos “pequeños” cuya única posibilidad de éxito pasaba por la formación de alianzas. En este caótico panorama político, la Gran Alianza por la Unidad Nacional (GAN), un partido político creado originalmente en 2010 por Antonio Saca entonces disidente de ARENA (del cual había sido presidente de 2004 a 2008), ha encarnado durante mucho tiempo esta tercera vía. Durante las elecciones presidenciales anteriores de 2014, el partido incluso obtuvo con A. Saca 11.4% de los votos¹. Pero en esta búsqueda de una tercera vía, otra personalidad surgió: Nayib Bukele. El exalcalde de Nuevo Cuscatlán² (2012-2015), y luego de la capital San Salvador (2015-2018) con el FMLN, disintió rápidamente al denunciar la mala gestión del partido, del cual fue excluido el 10 de octubre de 2017. Al capitalizar sobre su juventud, su dominio de la comunicación digital y su (auto)-posición como un *outsider* del panorama político salvadoreño, aspiró rápidamente a crear su propio movimiento en vista de las elecciones presidenciales. Para ello, el 25 de octubre de 2017, anunció en Facebook la creación del movimiento *Nuevas Ideas* que se tenía entonces que registrar como un partido político de pleno derecho. Finalmente, hay que mencionar la candidatura de Josué Alvarado, del partido centrista *Vamos*, creado en 2017, que completó la oferta electoral sin nunca pesar realmente en los debates, y que siempre fue acreditado con menos de 1% de las intenciones de voto a lo largo de la campaña.

Partidos políticos e individuos

Durante la campaña, se abrió una secuencia con múltiples giros característicos de un sistema político desafiado por la popularidad creciente de un *outsider*. Antes de ser autorizado legalmente a competir en las elecciones presidenciales, Nayib Bukele tuvo que pasar por tres partidos políticos. Al principio, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) no autorizó *Nuevas Ideas* a registrarse como partido político (aunque creado el 24 de agosto de 2018). Bukele se presentó entonces con el partido *Cambio Democrático*, antes de que también fuera suspendido por el TSE. Finalmente, el 26 de julio de 2018, seis meses antes de las elecciones, anunció su participación en la primaria del partido GANA en vista de la presidencia (en contra de Will Salgado quien terminó tirando la toalla debido a la abrumadora popularidad de Bukele). En los meses que siguieron, la campaña de Nayib Bukele se libró fuera de las

¹ No obstante, en 2014, el partido se presentó en las elecciones con el nombre “Unidad”, formando una coalición con el Partido Nacional de Concierto (PCN) y el Partido Demócrata Cristiano (PDC).

² Ciudad ubicada en las afueras de la capital, San Salvador.

estructuras del partido GANA y se organizó por un pequeño equipo (de Nuevas Ideas). La mayoría de las propuestas fueron inspiradas de su experiencia municipal y abarcó un amplio espectro, desde la atracción turística hasta la reforma digital del gobierno nacional, a través de la reactivación del crecimiento y del empleo.

En general, si la campaña permitió la expresión de un cierto pluralismo, en cumplimiento de las normas relativas a la financiación de los partidos políticos (según la Organización de Estados Americanos y la Unión Europea) y sin violencia (una victoria para un país afectado por una violencia endémica), generó muy poco contenido programático, reduciendo el debate a simples interpelaciones cruzadas en los medios. Este escenario electoral es por lo tanto muy clásico, con un patrón de confrontación entre partidos tradicionales, ambiciones concurrentes de partidos que buscan encarnar la tercera vía, y una individualización que tiende a transformar a los partidos políticos en máquinas electorales, sin fundamento programático, y sirviendo a líderes de corta duración. Desde este punto de vista, El Salvador experimentó una “elección normal”.

Un presidente transgresivo

En cuanto a los resultados electorales, son históricos en la medida en que, por la primera vez en la historia contemporánea de la democracia salvadoreña, un partido de tercera vía tercero ganó las elecciones presidenciales, y aún más en la primera vuelta (53.03% contra 31.78% para Carlos Calleja, 14.42% para Hugo Martínez y 0.76% para Josué Alvarado). En el fondo, estos resultados reflejan la victoria de un “falso outsider” que, sin embargo, se presentó rápidamente como un “presidente transgresivo” en cuanto a los códigos tradicional del ejercicio del poder, incluso a escala continental.

Al gobernar a través de Twitter, Nayib Bukele se puso rápidamente el disfraz de un “líder *millennial*” (movilizando los códigos y el estilo de una nueva generación³). Desde los primeros días de su llegada al poder, dinamitó las redes tradicionales de la oligarquía política perteneciente tanto a la derecha (ARENA) como a la izquierda (FMLN), despidiendo a muchos de los funcionarios públicos de las administraciones anteriores y pidiendo que sus salarios se transfiriesen a los programas gubernamentales de desarrollo social (pobreza, salud, infraestructura, etc.). Desde su llegada, Bukele ha desarrollado una nueva forma de hacer política. No obstante, solo puede contar sobre pocos apoyos dentro de la Asamblea Nacional (oficialmente diez diputados de GANA sobre ochenta y cuatro), lo que le está obligando a forjar múltiples coaliciones *ad hoc*. En este punto, su mandato resulta tanto más vulnerable como las próximas elecciones legislativas, que podrían permitirle constituir una mayoría en la Asamblea, no tendrán lugar hasta febrero de 2021.

³ En materia de estilo de ropa, Bukele se destacó de la élite política tradicional al aparecer en el palacio presidencial en jeans-zapatillas y gorra, y negándose a usar corbata. También, el uso del selfi a la tribuna de la Asamblea General de las Naciones Unidas, o las referencias regulares a series americanas (especialmente *Game of Thrones*) fortalecieron este marcador generacional.

Panamá 2019: ¿Mucho ruido y pocas nueces?

Claire Nevache y Sophie Wintgens

El 5 de mayo de 2019 tuvieron lugar en Panamá las sextas elecciones generales desde la transición a la Democracia de 1990. Consagraron la victoria del Partido Revolucionario Democrático (PRD), que componía la alianza “Uniendo Fuerzas” junto al Movimiento Liberal Republicano Nacionalista (MOLIRENA). Esta alianza ganó las elecciones presidenciales, la mayoría legislativa, así como la mayor cantidad de alcaldías, escaños de representantes y concejales. Estos resultados son el producto de la situación socioeconómica y política de un país recientemente sacudido por numerosos escándalos, que también fueron beneficiosos para las candidaturas por libre postulación.

El contexto socioeconómico y político

El sistema económico panameño descansa sobre un mito creado después de la firma de los tratados Torrijos-Carter (1977) y fortalecido después de la devolución del canal interoceánico por los Estados Unidos (1999): Panamá tendría en su esencia un destino de “centro de las Américas”¹. Según este destino construido por las élites, el país debe apoyarse sobre su principal ventaja comparativa que es su situación geográfica para constituirse en “hub” mundial del comercio y del suministro de servicios (marítimos, financieros, aéreos, etc.). Considerando que el desarrollo de Panamá pasa por su competitividad económica y el mantenimiento de tasas de crecimientos elevadas, esta visión dominante valoriza prioritariamente los actores y sectores que contribuyen a la mayor parte del producto interno bruto (PIB). Es el caso del sector marítimo que contribuye hoy a 25% del PIB y el sector logístico y de servicios en su conjunto. La Ciudad de Panamá, la zona franca de Colón y el canal interoceánico recientemente ampliado son los principales beneficiarios del crecimiento rápido que conoció la economía panameña en los últimos años.

Sin embargo, este modelo, promovido por su eficiencia macroeconómico, es socialmente y políticamente excluyente². La economía panameña ocupa hoy el tercer rango de las economías más desiguales de América Latina y el sexto rango a nivel mundial³. El conjunto de la población panameña no disfruta de los beneficios generados por las actividades de servicios. Las riquezas se concentran en las manos de una pequeña élite y geográficamente en la zona de tránsito, y esta desigual distribución de los recursos favorece la permanencia de las desigualdades. A pesar de las medidas tomadas para reducir la pobreza, 22% de la población aún es pobre y 10% se encuentra en situación de pobreza extrema.

A pesar de sus debilidades, este modelo económico es mantenido desde aproximadamente tres décadas por los juegos políticos. Debe su longevidad a un sistema político clientelar

¹ M. L. Conniff, G. E. Bigler, *Modern Panama: From Occupation to Crossroads of the Americas*, Cambridge, Cambridge University Press, 2019.

² H. Brown Araúz, *El vencedor no aparece en la papeleta*, Panamá, Ed. Descarriada, 2018.

³ Datos del banco mundial, citados por H. Brown Araúz, “Elecciones Panamá 2019: un nuevo desvío”, in M. Alcántara (coords.), *América latina vota: elecciones 2017-2019*, Madrid, Tecnos, 2020.

que favorece no sólo la reproducción de las élites, pero también la homogeneidad de las propuestas políticas. La ausencia de polarización y de contraste ideológico es evidente: durante las elecciones de 2019, las candidaturas prefirieron proponer soluciones administrativas a cada problema social, antes de conversar del modelo económico del país⁴. Esta débil diferenciación ideológica garantiza la longevidad del sistema.

El sistema electoral panameño cuenta con una particularidad que son reformas electorales después de cada elección, que han evitado crisis importantes. Las últimas reformas, aprobadas en 2017, aseguraron una mayor transparencia, redujeron los costos de la campaña limitándola a dos meses y por ende, acrecentaron la equidad entre candidaturas⁵.

Sin embargo, el contexto también ha sido marcado por una serie de escándalos mundiales y nacionales, que salpicaron el gobierno de Juan Carlos Varela (2014-2019) tales como los *Panama Papers*, las ramificaciones locales del escándalo Odebrecht, la inclusión de uno de los mayores grupos comerciales panameños en la lista Clinton y varios otros escándalos de corrupción, sacudieron la confianza ya muy reducida de la población panameña en el sistema político y los partidos tradicionales. Colocando la corrupción en el centro de la atención mediática, estos escándalos pesaron sobre el contexto electoral del 5 de mayo de 2019, en particular dándole más atención y crédito a las candidaturas por libre nominación, a pesar de su falta de orientación y programa político claro.

Las elecciones generales del 5 de mayo de 2019

En el contexto de los escándalos de corrupción anteriormente descritos, buena parte de la campaña electoral se articuló alrededor de la campaña en redes sociales #NoALaReelección y de un pretendido clivaje entre partidos políticos y candidatos por la libre postulación, éstos últimos directamente beneficiarios de la ola de descontento por la política partidista. Efectivamente, la confianza en los partidos políticos no ha cesado de declinar. En 2017, 74.5% de los panameños y panameñas decían no confiar en los partidos políticos (mientras era el caso de 58.5% en 2014 y de 54% en 2012), según el Barómetro de las Américas.

En las elecciones, se opusieron los tres candidatos de los tres principales partidos (en alianza con otros más pequeños) —dos que se han turnado en el poder desde la transición a la democracia y el último más reciente—, es decir Laurentino Cortizo, del Partido Revolucionario Democrático (PRD, en alianza con el Movimiento Liberal Republicano Nacionalista MOLIRENA), José Isabel Blandón, del Partido Panameñista (el gobierno de turno en el momento de las elecciones, en alianza con el Partido Popular) y Rómulo Roux de Cambio Democrático (en alianza con el partido Alianza). Estos tres partidos tienen como característica, tal como mencionado anteriormente, de ser bastante homogéneos en términos ideológicos, ubicándose todos en el centroderecha. Efectivamente, el sistema de partidos panameño tiene la particularidad, posiblemente única en la región de no contar con un partido fuerte de

⁴ *Ibid.*

⁵ C. Nevache, "El sistema electoral y los partidos políticos en Panamá de cara a 2019", *Working Paper*, Konrad Adenauer Stiftung, 2019.

izquierda. Después de su desaparición en su primera elección en el 2014, el Frente Amplio por la Democracia (FAD), relacionado con el sindicalismo del sector de la construcción, volvió a postular un candidato, Saúl Méndez, pero debido a la escasez de votos, perdió nuevamente su inscripción en el Tribunal Electoral.

Adicionalmente a los cuatro candidatos de partidos políticos, el sistema electoral panameño permite la participación de tres candidaturas por la figura de la libre postulación, mejor conocida en Panamá por el término favorecedor de “candidaturas independientes”⁶. Después de una intensa carrera de recolección de firmas, que no fue exenta de pequeños escándalos, finalmente lograron figurar en la “papeleta” la diputada y exprocuradora Ana Matilde Gómez —única mujer candidata en esta elección—, el presentador de televisión Ricardo Lombana y el exdiputado y expresidente del Partido Panameñista, cercano a los sectores conservadores religiosos Marco Ameglio. La no-pertenencia histórica de los dos primeros a los partidos políticos los convirtió en la encarnación del disgusto de la ciudadanía con la clase política y la posible solución a la crisis de representación y los escándalos de corrupción, a pesar de no contar con propuestas o modelos económicos y políticos radicalmente distintos a lo existente. Ello permitió a uno de ellos (Ricardo Lombana) obtener un resultado destacable, aunque los partidos políticos aún se muestran fuertemente arraigados.

Con una participación de 73.1%, el claro ganador de las elecciones generales fue el PRD. Además de la presidencia, la alianza “Uniendo Fuerzas” (compuesta por el PRD y el MOLIRENA) también conquistó la mayoría en la Asamblea Nacional con 40 escaños sobre 71 (con respectivamente 35 escaños para el PRD y 5 para MOLIRENA). También fue la Alianza que ganó más alcaldías (38 de 78), incluyendo la Ciudad de Panamá y la mayoría de las cabeceras de provincia.

Las recientes reformas electorales (2017) ayudaron a volver el proceso más transparente y menos costoso. El proceso sigue imperfecto con un claro impacto del dinero privado en la contienda (el candidato ganador dispuso de más del doble de financiamiento privado que el total de las otras candidaturas), sin embargo por primera vez, las candidaturas fueron obligadas a respetar topes en términos de financiamiento privado y a presentar sus cuentas de campaña detalladas, lo cual no era el caso anteriormente. En conjunto con la nueva norma de limitación de la campaña electoral a los dos meses previos a las elecciones y a la aparición de las redes sociales como herramienta de campaña electoral, asistimos a una campaña muy distinta a las anteriores, mucho más barata en un país que se había convertido en presumiblemente el país con las elecciones más caras de la región. Así, el costo per cápita en materia de donaciones privadas disminuyó de 31\$ en 2014 a 6.8\$ en 2019⁷.

Mientras tanto, permanece una gran deuda relativa a la paridad de género. A causa de una regla de cuota sin ninguna obligación ni sanción en caso de incumplimiento (una de las últimas de este estilo en la región), solamente 16.5% de mujeres fueron candidatas titulares a un escaño legislativo (muy lejos de la intención estipulada por la legislación en 50%), y la Asamblea Nacional cuenta con no más de 19.8% de mujeres. El caso de las alcaldías es aún más preocupante, cuando solamente 14.8% de los municipios son dirigidos por mujeres.

⁶ El código electoral permite la participación de candidaturas por libre postulación (fuera de los partidos existentes) desde 2006 para las elecciones legislativas y desde 2014 para la elección presidencial.

⁷ H. Brown Araúz, *El vencedor no aparece en la papeleta*, op. cit.

Bolivia: fin de ciclo

Sebastián Urioste

En 2005, la elección en la primera vuelta de Evo Morales con el 53.74% de los votos y una diferencia de más de 25 puntos con respecto al segundo candidato más votado significó el fin de una época muy particular en la historia electoral y gubernamental boliviana y el comienzo de otra igualmente singular.

En efecto, la Democracia pactada (1985-2003) había inaugurado un período en el cual la fragmentación del voto y la falta de mayoría absoluta en las elecciones presidenciales, condujeron a la creación de coaliciones entre partidos políticos, ya sea para hacer campaña electoral o para formar un gobierno con apoyo en el Parlamento. Asociado con las reformas estructurales de las décadas de 1980 y 1990, este ciclo se derrumbó cuando las movilizaciones sociales contrarias al “modelo neoliberal” forzaron al presidente Gonzalo Sánchez de Lozada a dimitir.

Evo Morales, candidato del Movimiento Al Socialismo (MAS), fue elegido triunfalmente con el mandato de nacionalizar los hidrocarburos y convocar una Asamblea Constituyente que descolonizara el Estado. Después de un enconado y largo conflicto con gobernadores electos que abogaban por la autonomía de sus respectivas regiones, para contrarrestar así el poder del gobierno nacional, el MAS pudo establecer una relación de fuerzas favorable que le permitió imponer, durante una década, una hegemonía electoral y gubernamental totalmente diferente a la Democracia pactada. En términos electorales, en 2009 y 2014, Evo Morales fue reelegido en primera vuelta, con más del 60% de los votos y una diferencia promedio de 37 puntos sobre el siguiente candidato (ver Tabla). Los resultados de 2014 fueron tanto más impresionantes dado que la ley electoral del 30 de junio de 2010 preveía por primera vez una segunda vuelta por sufragio universal directo para la elección del Presidente. Anteriormente, el Jefe de Estado era elegido por los miembros del Congreso cuando ningún candidato alcanzaba la mayoría absoluta en los comicios. Para ser elegido en la primera vuelta, un candidato debe de ahora en adelante obtener la mayoría absoluta o superar la barrera del 40% y tener una ventaja de por lo menos diez puntos en relación a la segunda candidatura más votada. A nivel gubernamental, las victorias contundentes de 2009 y 2014 permitieron al MAS tener 2/3 de los escaños en ambas cámaras del Parlamento y perder interés en cualquier compromiso con los partidos de la oposición.

Ante la ausencia de contrapoderes en el poder legislativo, el presidencialismo se reafirmó y el MAS fue desplegando gradualmente su influencia en el resto de las instituciones del Estado, en particular en el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) y el Tribunal Supremo Electoral (TSE). Como se analizará a continuación, esta hegemonía tuvo un impacto directo sobre las elecciones de 2019.

Tabla
Elecciones presidenciales

Año	Resultados del MAS en la primera vuelta	Resultados del 2º partido político más votado	Diferencia entre el MAS y el 2º partido más votado
2005	53.74%	28.59%	25.15 puntos
2009	64.2%	26.5%	37.7 puntos
2014	61.36%	24.23%	37.13 puntos
2019	47.08%	36.51%	10.57 puntos
Fuente: Tribunal Supremo Electoral de Bolivia			

Así, dos años después de su tercera elección triunfal, Evo Morales celebró un referéndum constitucional para enmendar la Constitución y poder, de este modo, presentarse a las elecciones por cuarta vez. En aquella oportunidad, el Presidente sufrió una primera y gran derrota en las urnas: el 21 de febrero de 2016, el 51.3% de los electores se opuso a la reforma constitucional. Haciendo caso omiso de este resultado, el grupo parlamentario del MAS remitió el asunto al TCP. Este organismo consideró que, dado que la Convención Americana sobre Derechos Humanos era “más favorable” a los derechos políticos y humanos que la Constitución boliviana, se podía permitir que Evo Morales y Álvaro García Linera candidatearan indefinidamente. Por su parte, el TSE autorizó las candidaturas del Presidente y Vicepresidente salientes tras la celebración de elecciones primarias de los partidos políticos. La parcialidad de esta institución se convirtió en un tema controvertido: la sospecha de fraude electoral en las próximas elecciones perpetrada por la autoridad electoral, en colusión con el partido de gobierno, se convirtió en uno de los principales ejes del debate público. Tres semanas antes de las elecciones programadas para el domingo 20 de octubre de 2019, una encuesta nacional realizada por la empresa Mercados y Muestras indicó que el 68% de los individuos encuestados creía que la elección estaría manchada por el fraude¹.

En la noche de las elecciones, el TSE emitió un conteo rápido y preliminar basado en el 83% de las actas emitidas por los colegios electorales. Este conteo, que debía dar una visión general del escrutinio antes de los resultados oficiales y así garantizar la transparencia del proceso electoral, proyectó la posibilidad de una segunda vuelta: 45.71% de los votos para Evo Morales, candidato del MAS, y 37.84% de los votos para Carlos Mesa, candidato de Comunidad Ciudadana, es decir, una diferencia de 7.87 puntos. Sin embargo, este conteo rápido se interrumpió a tempranas horas de la noche. Al día siguiente, el 21 de octubre, el TSE publicó los resultados oficiales con el 95% de los votos oficialmente contados; esta vez, la tendencia se había invertido a favor de Evo Morales, a quién se le atribuyó el 46.85% de los votos, con 10.12 puntos de ventaja sobre Carlos Mesa (36.73% de los votos).

Ante este giro, el candidato de Comunidad Ciudadana, que había llamado a votar por su candidatura en la segunda vuelta tan pronto como se publicó el recuento rápido, denunció que no reconocería los resultados comunicados por el TSE. Por su parte, la misión de observación de la Organización de Estados Americanos (OEA) en Bolivia emitió un

¹ F. Chávez V., “Según la encuesta, 68% cree que habrá fraude electoral”, *Página Siete*, 29 de septiembre 2019.

comunicado de prensa manifestando su “profunda preocupación y sorpresa por el cambio drástico y difícil de justificar en la tendencia de los resultados preliminares”².

A partir de ese momento, los acontecimientos se aceleraron. Acusando al gobierno de fraude electoral, se produjo una movilización masiva en las calles de las principales ciudades. A medida que el sector más radical y conservador de la oposición, representado por Luis Fernando Camacho, se tornaba más estruendoso y que se difundían informes sobre anomalías en el conteo de votos, los manifestantes pasaron de pedir una segunda vuelta a reclamar la anulación de los comicios y luego a exigir la simple y llana renuncia del Presidente. Carlos Mesa, que había sido, hasta las elecciones presidenciales el vector de un « voto sanción » contra Evo Morales, fue así gradual y progresivamente marginado.

Por su parte, el Presidente en ejercicio, hizo un llamado público a las organizaciones sindicales afines al MAS para que instauraran una relación de fuerzas con los manifestantes para defender la victoria en la primera vuelta y frustrar lo que el mismo Evo Morales calificó de “proceso de golpe de Estado” preparado por la “derecha” con “apoyo internacional”³. Los enfrentamientos entre civiles de ambos bandos se intensificaron rápidamente, con humillaciones y ataques con connotaciones raciales, y alcanzaron su punto álgido con la muerte de tres manifestantes anti-MAS⁴. El 7 de noviembre, el Palacio Presidencial tuvo que ser resguardado por un cordón policial, a su vez rodeado por otro cordón de sindicalistas dispuestos a hacer explotar cartuchos de dinamita.

Tras el motín de la policía nacional del 8 de noviembre, un informe de la OEA, invitada por el gobierno de Morales a evaluar los resultados de la primera vuelta, declaró en la madrugada del domingo 10 de noviembre que no podía validar las elecciones debido a las “irregularidades” observadas⁵. Evo Morales propuso inmediatamente nuevas elecciones y la renovación del TSE, pero su propuesta fue rechazada ipso facto por los partidos de la oposición. Peor aún, algunos aliados que hasta entonces habían sido los más leales al gobierno y que se habían movilizado en las calles para “defender la democracia” se sumaron a las demandas de dimisión. Este fue particularmente el caso de la Central Obrera Boliviana, la histórica confederación sindical revolucionaria⁶. A este reverso se sumó una avalancha de renuncias de miembros del gobierno y de parlamentarios del MAS (algunos voluntariamente, otros bajo coacción). Entre los que renunciaron se encontraba el Presidente de la Cámara Baja del Parlamento. Fue en este momento crítico cuando, en una conferencia de prensa celebrada a las 15.20 horas del mismo día, el Alto Mando Militar sugirió públicamente la dimisión del Presidente. Evo Morales se encontraba entonces vulnerable (dado que ni la policía ni el ejército podían garantizar su seguridad) y fue abandonado por seguidores otrora

² OEA, “Declaración de la Misión de Observación Electoral de la OEA en Bolivia”, 21 octubre 2019 (www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-085/19).

³ “Evo Morales asegura que hay en marcha un golpe de Estado en Bolivia e insta a sus seguidores a ‘defender la democracia’”, *BBC News Mundo*, 23 de octubre 2019.

⁴ “Enfrentamientos en Santa Cruz dejan 2 muertos y 6 heridos de bala”, *Los Tiempos*, 31 de octubre 2019; “Jornada violenta en Cochabamba deja un muerto y 90 heridos”, *Opinión*, 6 de noviembre 2019.

⁵ OEA, “Comunicado del Grupo de Auditores Proceso Electoral en Bolivia”, 10 de noviembre 2019 (www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-099/19).

⁶ M. Campos Vélez, “La COB se abre a la renuncia del presidente Evo Morales”, *El Deber*, 10 noviembre 2019.

incondicionales. La alianza con los “movimientos sociales” se estaba desvaneciendo. El Presidente se dirigió al país a las 16:50 horas desde la región del Chapare, su más sólido bastión, y renunció a la Presidencia para que cesaran, según sus propias expresiones, las “persecuciones” y la “violencia” promovidas por los “comités cívicos” y los “partidos”. En esa oportunidad, no mencionó a las Fuerzas Armadas⁷. Como su renuncia fue seguida por las renunciadas sucesivas del Vicepresidente de Bolivia, la Presidenta del Senado y los Vicepresidentes de ambas cámaras del Parlamento (todos miembros del MAS), ya no existía una línea de sucesión presidencial y durante 48 horas Bolivia experimentó un vacío de poder.

El martes 12 de noviembre, cuando la bancada parlamentaria del MAS se negó a sesionar en el Parlamento, y Evo Morales acababa de encontrar asilo en México, la segunda vicepresidenta del Senado, Jeanine Añez (parlamentaria de un partido conservador minoritario) asumió la presidencia de la Cámara Alta y luego la presidencia interina de Bolivia. Declaró, en ese momento, que su principal misión sería convocar a nuevas elecciones. Ante el vacío de gobierno creado por el MAS, Añez había recurrido a una jurisprudencia constitucional de 2001 sobre la inutilidad de una ley o de una resolución del Congreso en caso de vacancia de la presidencia causada por el jefe de Estado, y luego a los artículos de la Constitución relativos a la sucesión presidencial. Estos argumentos jurídicos fueron reconocidos por el Tribunal Constitucional Plurinacional.

Desde que Jeanine Añez ha asumido la presidencia del país, el número de víctimas, ha aumentado considerablemente, alcanzando treinta muertes entre el 14 y el 28 de noviembre. Durante este período, las Fuerzas Armadas, que participaron en operaciones policiales contra manifestaciones que exigían el regreso de Evo Morales y repudiaban al nuevo gobierno, fueron eximidas por decreto de responsabilidades penales en caso de “legítima defensa o estado de necesidad”. Un informe preliminar de la Corte Interamericana de Derechos Humanos condenando la represión se refiere explícitamente a “masacres”⁸.

El pasado 23 de noviembre, el MAS proporcionó dos tercios de los votos que aún controla en el Parlamento para aprobar por unanimidad una ley que cesó las funciones de todos los tribunales electorales (desde los departamentales hasta el TSE) y convocó un nuevo proceso de selección de los mismos. Dicha ley también anuló las elecciones del 20 de octubre del 2019 y convocó a nuevos comicios en 2020. Por primera vez en 18 años, Evo Morales no podrá participar en la campaña presidencial.

Habida cuenta del seísmo político que significa la renuncia de Evo Morales, el análisis de los resultados publicados por el TSE podría parecer trivial. Sin embargo, este análisis resulta fecundo para comprender los movimientos de las placas tectónicas que estaban y siguen estando en colisión (ver Tabla). De hecho, el voto a favor del MAS en octubre de este año fue el más bajo desde el final de la Democracia pactada: no obtuvo la mayoría absoluta en la primera vuelta. Si se hace una comparación con 2009 y 2014, el Movimiento Al Socialismo perdió un tercio de su electorado. Adicionalmente, la diferencia abismal que Evo Morales

⁷ “Golpe de estado en Bolivia. Mensaje de Evo Morales”, *La Jornada*, 11 de noviembre 2019.

⁸ OAS, “CIDH presenta sus observaciones preliminares tras su visita a Bolivia, y urge una investigación internacional para las graves violaciones de derechos humanos ocurridas en el marco del proceso electoral desde octubre de 2019”, 10 de diciembre 2019 (www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/321.asp).

podía reivindicar después de cada elección se redujo significativamente; en las elecciones de 2019, el segundo candidato más votado había superado el umbral del 30% de los votos y estaba a cerca de 10 puntos por detrás del Presidente. En el Parlamento, el MAS hubiera sido mayoritario, pero ya no habría podido controlar dos tercios de los escaños. Mermado en legitimidad y privado del control sobre el aparato estatal, el Presidente habría enfrentado muchos más desafíos a la hora de gobernar que en los últimos 10 años. Por lo tanto, la perennidad del ciclo electoral y gubernamental inaugurado por Evo Morales ya estaba en duda antes de la crisis postelectoral y de su renuncia. Sin embargo, es sustancial señalar que en 2019, más del 40% de la población boliviana en edad de votar estaba dispuesta a confiar en un Presidente que había gobernado durante 14 años consecutivos. ¿Puede transferirse tal confianza a otro candidato del MAS que no sea Morales? Este será uno de los temas principales en las elecciones de 2020.

Elecciones presidenciales en Argentina y los desafíos de la alternancia

Darío Rodríguez

La alternancia consumada con la victoria de Alberto Fernández, como candidato del Frente de Todos (FdT) en las elecciones presidenciales del 27 de octubre, confirma que la consolidación de la democracia argentina sigue su curso. En un contexto nacional definido por una aguda crisis económica y una situación social cada vez más alarmante, y un escenario regional signado por una recurrente inestabilidad institucional, la realización de las elecciones se afirmó —una vez más— como el principio indiscutido de la legitimidad democrática. Mauricio Macri, primer candidato desde la transición democrática que fracasa en la realización de su proyecto reeleccionista, abandonará el gobierno en diciembre dejando tras de sí una pesada herencia sobre la que se perfilan los múltiples desafíos que desbordan hoy la agenda de la próxima administración.

Buscaremos en estas páginas interpretar esta experiencia de alternancia e identificar el juego de oposiciones sobre el que podrá reorganizarse al nuevo espacio político argentino. Para ello, empezaremos con la descripción del contexto económico; luego, seguiremos con el análisis de los resultados, primero, de las primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO)¹ de agosto de 2019, y segundo, de las elecciones presidenciales de octubre; para concluir, muy brevemente, con la presentación del escenario postelectoral.

De la victoria a la crisis (2017-2018)

Si el triunfo en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 2015 le brindó a *Cambiemos*² la inédita posibilidad de concentrar en sus manos el control, no solo del poder presidencial, sino también las estructuras provinciales ejecutivas en los claves distritos de la Ciudad y de la Provincia de Buenos Aires, fueron las elecciones legislativas de 2017 las que le permitieron, ahora, consolidar su poder legislativo. En efecto, gracias al categórico triunfo en dichos comicios³ la coalición macrista tuvo tanto la primera mayoría con 109 diputados en la Cámara Baja (sobre un total de 247 bancas) como el importante sostén de 24 senadores en la Cámara Alta (sobre un total de 72). Un peronismo atomizado en plena crisis de liderazgo sufría así una nueva derrota⁴, la más dura desde el regreso de la democracia, dejando así a

¹ Las P.A.S.O es un sistema de selección de candidatos establecido en 2011 con el fin de limitar el grado de fragmentación presente en la oferta partidaria. Al ser un mecanismo que obliga a toda fuerza política, incluso si ésta presenta sólo un candidato en la competencia interna, a participar en estos comicios donde el voto es obligatorio, el mismo se transforma en una virtual primera vuelta de las elecciones generales.

² En las elecciones presidenciales de 2015 y en las legislativas de 2017, el frente electoral referenciado en el presidente Macri se presentó con el nombre de *Cambiemos* y reunía centralmente al PRO, la Coalición Cívica y la Unión Cívica Radical. En las elecciones 2019 dicho frente, ahora con la figura del ex senador justicialista Miguel Ángel Pichetto como candidato a vicepresidente, pasó a llamarse Juntos por el Cambio.

³ Sin olvidar que se trataba de elecciones legislativas, *Cambiemos* obtuvo el 40.59% de los votos, el kirchnerismo (Unión Ciudadana) quedó segundo con 21.03% y el Partido Justicialista (PJ) quedó tercero con el 14.17% (Fuente: Ministerio del Interior, Dirección Nacional Electoral, República Argentina).

⁴ Dicha fuerza política ya había perdido, bajo la hegemonía del kirchnerismo, en los comicios legislativos de

sus múltiples actores librados al duro desafío de la supervivencia política⁵. Por el lado del gobierno, por el contrario, todo era euforia. A pesar de que en este contexto el crecimiento económico se hacía esperar y de que la inflación no lograba controlarse, los resultados electorales y las expectativas positivas de la población⁶ daban sustento al sueño de Macri de permanecer durante un mandato más en la cima del poder. Pero rápidamente lo que parecía seguro se volvió incierto, y luego, imposible.

La llegada al poder de Cambiemos en 2015 estuvo marcada por un discurso electoral de renovación centrado en la purificación institucional, la corrección de las disfuncionalidades del modelo económico kirchenrista y la imagen de una nueva modernidad encarnada en la eficiencia de la gestión y en su proximidad con las preocupaciones cotidianas de la gente. Macri buscaba de este modo despegar su figura de la experiencia neoliberal de los años noventa planteando la necesidad de recrear un nuevo equilibrio entre el lugar del mercado y la presencia del Estado. Sin embargo, con el correr de los meses, una orientación a favor de los intereses de los sectores más concentrados del poder económico se fue afirmando, trazando las fronteras del nuevo modelo. Dos políticas fueron particularmente reveladoras en este sentido. Primero, las medidas que tendieron a liberalizar los flujos financieros buscando acceder a nuevas fuentes de crédito —y de posible inversión— y, segundo, la política de supresión o disminución de las impuestos a las exportaciones agrícolas.

Pero dichas políticas no provocaron los efectos esperados. Ya en el 2018, en un contexto internacional incierto, las mismas se tradujeron más bien en un aumento sostenido de la deuda pública y en la generalización de un clima de desconfianza. La devaluación de la moneda y el incremento de las tasas de interés, medidas establecidas por el gobierno ya en plena crisis monetaria, no lograron generar la esperada entrada de divisas con destino al sistema productivo. Por el contrario, alimentaron la escalada de precios y las aventuras especulativas. Acorralado por la falta de financiamiento, el gobierno firmó en septiembre de 2018 un nuevo acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI)⁷. La situación económica no dejó de empeorar durante el 2019 al tiempo que la realidad social de mayoritarios sectores de la población argentina se volvió abiertamente insoportable⁸.

2009 y 2013 y en las elecciones presidenciales de 2015.

⁵ Desde 2015 hasta 2018 fue la fase en la que diferentes sectores del peronismo, principalmente el organizado en torno a los gobernadores y el liderado por el dirigente Sergio Massa, se acercaron al macrismo cooperando en la aprobación de diferentes políticas públicas claves de su gobierno.

⁶ La imagen positiva del presidente Mauricio Macri se alzaba al 52.8% en el cuarto trimestre de 2017 (Fuente: Informe de Opinión Pública, Rouvier & Asociados, Abril 2019).

⁷ Dicho acuerdo supuso el préstamo más importante en la historia del FMI elevándose a 57.100 millones de dólares.

⁸ En el primer trimestre de este año, según el informe de la deuda social de la Universidad Católica Argentina, la pobreza alcanza a 35.4% de la población argentina, un total de 14,4 millones de personas (F. Jueguen, “La pobreza subió a 35.4% y afecta a 14,4 millones de argentinos”, *La Nación*, 30 septiembre 2017). Además, la economía registró una nueva caída del PIB en el mes de noviembre y ya acumula en el año una inflación del 53.5% (I. Grimadi, “Argentina registra su inflación más alta del año”, *CNN Español*, 16 de octubre 2019).

La polarización de la escena político-electoral: de las PASO a las presidenciales

Si la referencia a la situación económica es imprescindible para explicar la nueva experiencia de alternancia en el país, su consideración no basta. Sobre la base de este contexto es necesario interpretar como se posicionaron los diferentes actores políticos permitiendo la recomposición del campo opositor, la emergencia a partir de ello de nuevas identificaciones y, en consecuencia, la reconfiguración del principio de “la grieta”⁹ como metáfora fundante del espacio político argentino.

Este proceso tiene su origen en un movimiento de piezas inesperado en el tablero político: la decisión de Cristina Fernández de Kirchner de no presentarse como candidata a la presidencia y de nombrar en su lugar a Alberto Fernández¹⁰, dejando para ella el lugar de vice-presidenta. Confirmando la sentencia de que “sin Cristina no se puede, pero con ella se alcanza”¹¹ la fórmula propuesta para competir en las PASO del FdT produjo un proceso de realineamiento en los sectores que con mayor o menor intensidad se habían posicionado en la oposición al gobierno macrista¹². En efecto, en el contexto de una administración en crisis¹³, la selección de un candidato con un perfil diferente, que había sido tanto fiel colaborador de Néstor Kirchner como decidido crítico de Cristina y que podía recuperar a los votantes desencantados del kirchnerismo, gracias a un discurso más moderado y conciliador, fue permitiendo la articulación de un frente electoral que se fue afirmando no sólo como oposición al macrismo, sino también como su posible alternativa. En el mes de agosto los resultados de las internas partidarias realizadas en todo el territorio nacional visibilizaron esta reconfiguración del escenario político. Con un 49.49% de los votos el FdT superó a nivel nacional a JC que ocupó el segundo lugar con el 32.9% ganando en todos los distritos electorales (salvo en la provincia de Córdoba y en la Ciudad de Buenos Aires). La sorpresa de una diferencia tan importante configuró un escenario inédito en donde Fernández ya se sentía presidente, cuando era mero candidato y en donde Macri actuaba como un simple candidato, cuando era el presidente de todos los argentinos.

⁹ Esta idea se instaló en el espacio público argentino para dar cuenta de la emergencia de una división dicotómica entre los defensores y los detractores del kirchnerismo, principalmente luego del conflicto con los sectores agrarios en 2008. Pero fue mucho más que la construcción de una simple oposición, supuso la exacerbación del conflicto configurando dos bandos enfrentados en un terreno de batalla donde el odio anuló toda posibilidad de convivencia y de expresión plural. Esta estrategia de poder fue utilizada tanto por el kirchnerismo como por el macrismo para crear minorías intensas de fiel apoyo en la sociedad y generó que ambas fuerzas limitaran, a causa de ello, su vocación de articulación hegemónica.

¹⁰ Ex jefe de gabinete del gobierno de Néstor Kirchner durante su gobierno (2003-2007) y hasta 2008, cuando decidió dejar el gobierno presidido por Cristina de Kirchner en el marco del conflicto con los sectores agropecuarios.

¹¹ La frase pertenece al propio Alberto Fernández (“Alberto Fernández: ‘Con Cristina no alcanza, pero sin ella no se puede’” *Perfil*, 7 febrero 2018).

¹² En este proceso fue decisiva la incorporación del Frente Renovador organizado en torno de la figura de Sergio Massa. Su decisión dejó casi sin chances al espacio que articulado en torno de la figura del ex ministro de economía, Roberto Lavagna, pretendió configurarse como una vía alternativa tanto al kirchnerismo como al macrismo.

¹³ En el terreno económico pero también a causa de los resultados electorales. En este sentido, recordemos que las elecciones provinciales en Argentina no coinciden necesariamente con la fecha de realización de los comicios nacionales. Es por eso que podemos hablar de un proceso electoral que se inició el 17/2 en la provincia de La Pampa con la realización de las internas obligatorias y que culminó el 11/11 con la realización de las elecciones generales en la provincia de Salta. En la mayoría de las elecciones que se realizaron antes del 27/10, día de realización de los comicios presidenciales, el macrismo obtuvo resultados negativos.

Durante la campaña presidencial el FdT articuló una estrategia pragmática basada en la moderación de las expectativas ciudadanas y el frente JC buscó con éxito la movilización pública de sus bases de apoyo en una estrategia de decidida polarización ideológica. Sin embargo, los resultados de la elección general reflejaron los límites de este voluntarismo oficial aunque la distancia entre las dos primeras fuerzas se redujo claramente. En un escenario electoral donde se registró, en comparación con los ciclos electorales anteriores, una concentración mucho más elevada del voto¹⁴, el FdT obtuvo 48.10% de los votos y JC logró 8 puntos más (más dos millones de votos) respecto de las internas, alcanzando el 40.38% de los sufragios y triunfando en los distritos de Capital Federal, Santa Fe, Córdoba, San Luis y Mendoza¹⁵. Si principalmente la mayoría alcanzada en el conurbano bonaerense fue decisiva (tal como sucedió en las PASO) para el triunfo del FdT¹⁶, el frente JC se vio beneficiado con la transferencia de los votos de las otras fuerzas políticas y el aumento en la participación en las elecciones generales¹⁷. Es decir que, en este caso, el rechazo a la figura de Cristina pudo más que la crisis económica.

Los dilemas del Albertismo

Si la transición se despliega por el momento sin mayores sobresaltos, a diferencia de lo ocurrido en 1989, 2001 y 2015, los desafíos del nuevo gobierno son, por el contrario, gigantescos. Primero, en el terreno económico, donde el nivel de deuda, la recesión y la inflación son los principales problemas a atender en un contexto internacional muy diferente al de 2002-2003. Segundo, en el terreno social, donde la suba de la pobreza no cesa y donde los diferentes actores corporativos esperan el nuevo gobierno para instalar sus demandas; tercero, en el frente político-institucional, donde el FdT no tendrá —en principio— la mayoría necesaria para el quorum en la cámara de diputados y, finalmente, en el campo regional, donde una política de necesaria coordinación entre los países latinoamericanos parece más inalcanzable que nunca. Se vuelve imperiosa en este complejo escenario la construcción de un liderazgo presidencial que supere viejas divisiones y que pueda articular múltiples y heterogéneas demandas construyendo nuevas identificaciones. Un nuevo juego de oposiciones organizado en dos polos, ahora de fronteras móviles, parece redefinir al espacio político argentino.

¹⁴ El FdT y JC sumaron el 88% de los votos, siendo el porcentaje más alto desde 1983 (M. Page, P. Antenucci, "Otra mirada de la elección presidencial 2019", OEAR, 6 de octubre 2019).

¹⁵ En la presente configuración del poder provincial, sobre un total de 24 gobernadores, JC controla hoy 5 distritos y el FdT 14. De los 5 restantes, aunque las fuerzas de los gobernadores en funciones se presentaron sin un candidato a presidente, todos (salvo Córdoba) expresaron una mayor cercanía con el nuevo gobierno.

¹⁶ En las secciones electorales primera y tercera, que conforman el conurbano bonaerense, el FdT obtuvo 1.500.000 de votos más que JC (M. Roa, "Volvió a inclinar la balanza. Resultado de elecciones 2019: El Conurbano, clave para el triunfo de Alberto Fernández en primera vuelta", *Clarín*, 8 de octubre 2019).

¹⁷ Las elecciones generales hubo 1.875.961 más de votantes que en las PASO.

Elecciones en Uruguay: derrota del Frente Amplio y autonomización de la extrema-derecha

Damien Larrouqué

Después de quince años en el poder en Uruguay, el Frente Amplio (FA), una coalición de partidos de izquierda liderada por Daniel Martínez, perdió en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales el 25 de noviembre de 2019 contra el candidato del Partido Nacional (PN) o blanco, Luis Lacalle Pou, por 48.8 contra 47.3% de los votos y 3.8% de los votos en blanco o nulos. Dada la mínima diferencia entre los dos candidatos (menos de 30,000 votos), la Corte Electoral tuvo que proceder a una revisión de las boletas anuladas y de los sufragios observados para finalmente consagrar al ganador seis días después de la votación. Lejos de ser la desbandada electoral anunciada por los encuestadores, la derrota del Frente Amplio tiene que ser relativizada, tomando en consideración el hecho de que el FA ha gobernado por tres quinquenios nacionales y seis mandatos municipales interrumpidos en la capital (1990-2020). En los últimos veinte años, la coalición socialdemócrata uruguaya ha demostrado una fuerte resiliencia electoral.

En vista de los resultados obtenidos durante la primera vuelta celebrada el 27 de octubre de 2019, cuya votación, también legislativa, permitió determinar la composición de la futura «Asamblea General» (Congreso uruguayo), el FA sigue siendo la primera fuerza partidaria del país: bajo su etiqueta, 45 diputados de 99 y 13 senadores de 30 constituirán a partir de marzo una sólida minoría parlamentaria. Ciertamente, el tripartismo que ha dominado la vida política uruguaya desde el regreso a la democracia es hoy cuestionado por el éxito electoral de la extrema derecha. Después de haber obtenido el 11% de los votos y conquistado, en esta ocasión, una fracción no despreciable del electorado rural de la FA, Cabildo Abierto, un partido nacionalista fundado por el general Guido Manini Ríos, contará en el Parlamento con 7 diputados y 3 senadores. En este artículo sin embargo, relativizamos la emergencia de este partido antisistema.

Del gobierno a la oposición: un nuevo ciclo para la FA

En la primera vuelta de las elecciones presidenciales, Daniel Martínez, el ex-alcalde de Montevideo (julio de 2015-abril de 2019) y su compañera de fórmula Graciela Villar obtuvieron el 39% de los votos. En la capital, uno de cada dos votantes (47.8%) le renovó al candidato del FA su confianza. A nivel nacional, la boleta frenteamplista superó en más de diez puntos la boleta blanca Luis Lacalle Pou–Beatriz Argimón y en más de veinticinco puntos la del Partido Colorado (PC) encarnado por el economista de centro derecha, Ernesto Talvi y el profesor Robert Silva. Excluyendo el 11% obtenido para el nuevo partido nacionalista, la configuración de balotaje que surgió de estos resultados se parecía a la de las elecciones de 1999, donde el FA, después de haber recolectado el 40% de los sufragios en la primera

ronda, perdió en la segunda, tras la alianza de los dos partidos históricos entre las dos vueltas¹. Esta vez, la coalición fue aún más amplia, ya que reunió a cinco partidos en total. Además de los PN y PC a los que se les agregó Cabildo Abierto, la coalición opositora se extendió del Partido Independiente (centro) al Partido de la Gente del empresario Edgardo Novick (neoliberal conservador), ambos representando el 1% del electorado.

En el 2019, la izquierda ha recolectado 940 000 boletas en la primera ronda contra 1 125 000 en 2004, 1 105 000 en 2009 y 1 135 000 en 2014. Esta disminución patente tiene varios factores. En primer lugar, programáticamente, la campaña frenteamplista parece haberse quedado sin aliento. Daniel Martínez la ha inscrito naturalmente bajo el signo de la continuidad. Su lema era evocador: “hechos, no palabras”. Sin embargo, irónicamente, no pudo encontrar los argumentos para proponer un nuevo proyecto emblemático que pueda reavivar el entusiasmo de los partidarios o convencer a los indecisos. La derecha, por otro lado, estaba en una posición favorable de “acusadora”. Así, atacó la presunta laxitud del FA en términos de delincuencia o denunció su presunta captura administrativa. Por otra parte, hay que reconocer que Lacalle Pou, hijo del presidente neoliberal Luis Alberto Lacalle (1990-1995) y desafortunado candidato en las elecciones presidenciales anteriores, adquirió la experiencia del animal político: con 46 años, él aportó vitalidad y madurez a su campaña. Sus discursos apelando a la unión de todos los Uruguayos sedujeron, especialmente en sus bastiones del Interior. Además, ha compensado la ausencia de un proyecto político real, por un carisma telegénico que le ha faltado a su rival socialista. Finalmente, Lacalle y Talvi —el cual se pronunció a favor de una profunda reforma de la educación, jugaron la estrategia ganadora de la izquierdización, con el objetivo de recuperar votos al centro y con el efecto de abrirle un bulevar al candidato de la extrema derecha.

Del tripartismo al cuatripartismo: la emergencia de Cabildo Abierto

Comandante en jefe del Ejército desde 2015, el general Manini Ríos fue destituido de su cargo en marzo de 2019 por el presidente Vázquez por insubordinación, después de varias salidas controvertidas, incluyendo una severa acusación en contra del sistema judicial en un juicio a la dictadura. Menos de dos meses después de su destitución, fundó un partido nacionalista presuntamente inspirado en los valores del padre fundador de la patria, el general José Artigas. Para sorpresa de todos, el Movimiento Social Artiguista, pronto renombrado Cabildo Abierto (CA), ganó las primarias nacionales el 30 de junio, con casi 50 000 votos. Este primer éxito presagió el de octubre, durante la primera vuelta electoral en la que convenció a unos 270 000 votantes.

Si la instalación en el panorama político uruguayo de un partido de extrema derecha puede parecer preocupante², minimizamos su alcance sobre la base de tres argumentos. Primero,

¹ Para mayor información sobre las mutaciones políticas y programáticas del FA desde su fundación en 1971, leer: A. Garcé, J. Yaffé, “La izquierda uruguaya (1971-2004): ideología, estrategia, programa”, *América Latina Hoy*, n°44, 2006, pp.87-114.

² Leer el excelente artículo de G. Delacoste, titulado “El Derechazo” publicado en el semanario *Brecha* (n°1171), el 1º de noviembre de 2019.

la existencia de una derecha radical en Uruguay no es un fenómeno nuevo. Desde el regreso a la democracia, ha sido canalizada en los dos partidos tradicionales considerados por Giovanni Sartori como ejemplos arquetípicos de “federaciones de facciones”³. Bajo el liderazgo de Pedro Bordaberry, hijo del dictador del mismo nombre, esta franja reaccionaria se había convertido incluso en la lista mayoritaria dentro del partido de Colorado⁴. Así, más que una *emergencia*, estamos presenciando una *autonomización* de la extrema derecha. Además, el centro de gravedad de la política nacional no ha cambiado mucho. En general, la sociedad uruguaya sigue profundamente apegada a los llamados valores “mesocráticos”⁵. Dos ejemplos lo atestiguan. Por un lado, el referéndum legislativo organizado al mismo tiempo que la primera ronda sobre la propuesta de un senador blanco y con la intención, entre otras cosas, de autorizar allanamientos, fue rechazado por la ciudadanía. Por otro lado, el llamamiento de Manini Ríos a los soldados, unos días antes de la segunda vuelta, a que no votaran por el FA, fue considerada por muchos como una injerencia militar peligrosa e hizo que el PN perdiera muchos votos. Finalmente, no se puede negar el impacto del factor regional en el ascenso electoral del general caído en desgracia. Próximo a Jair Bolsonaro, el líder de CA obtuvo buenos puntajes en los departamentos rurales, y en particular en Rivera (noreste), que resulta ser cultural, lingüística y económicamente el departamento más “brasileño” del país⁶. Incluso marginal, la influencia del bolsonarianismo en el voto rural uruguayo, sigue siendo una hipótesis creíble que deberá ser respaldada por estudios más prolijos.

En conclusión, recordaremos que en una América Latina que es más convulsiva que nunca, Uruguay sigue apareciendo como una isla de estabilidad. Allá, la alternancia en las urnas es un signo de buena salud democrática.

³ G. Sartori, *Partis et systèmes de partis : un cadre d'analyse* [1976], Bruxelles, Editions de l'université de Bruxelles, 2011, p. 125.

⁴ Respecto a la derechización del partido colorado, leer: D. Larrouqué, “Du centre à la droite radicale: concurrence politique, tergiversations programmatiques et repositionnement idéologique du Parti colorado en Uruguay (1950-2015)”, *Amérique latine, Histoire et Mémoire. Les Cahiers ALHIM*, n°32, 2016, pp.109-122.

⁵ Del griego “meso” (medio) y “kratos” (poder), para el “poder del justo medio” en alguna forma. Cf. J. Rial, “Los partidos políticos uruguayos en el proceso de transición hacia la democracia”, *Kellogg Institute Working Paper*, n°145, 1990, p.31.

⁶ En esta región fronteriza, se escucha la radio *gaúcha*, se habla “portugol” y se acepta con frecuencia el *real* en los comercios. Para una puesta en perspectiva, cf. I. Clemente, “La región de frontera Uruguay-Brasil y la relación binacional: pasado y presente”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol.19, n°1, 2010, p. 165-184 & A. Rodríguez-Miranda, “Dinámicas sectoriales y desarrollo territorial en economías locales interiores. El caso de Rivera en Uruguay”, *Economía, Sociedad y Territorio*, vol.15, n°47, 2015, p.217-250.

Cuarta parte

América latina en perspectiva

Immigration Criminalization and the Rise of Sanctuary: The Case of Santa Ana, California

Jennie Cottle

Sanctuary cities in the U.S. today encompass a range of different policies and political statements, from symbolic formal declarations of municipal leaders' support for their undocumented residents to more concrete policy ordinances such as the refusal to utilize local resources in federal enforcement efforts. The current restrictive environment for immigrants, set forth by the Trump administration, but also based on decades of increased criminalization of immigrants, has caused a pushback by local movements, particularly in regards to local policing and the movement of the border beyond its physical presence. These local actors can, at times, take advantage of a "niche-opening"¹ for public support and an "interstitial"² policy gap that allows them to mobilize and push for reforms at the city level.

Santa Ana, California became one of the newest and more progressive sanctuary cities, when it passed its sanctuary ordinance that included broad commitments to prevent "biased-based policing" and to promote "social justice and inclusion" for all residents, in addition to more concrete actions limiting the use of city resources to cooperate with ICE and federal enforcement. Facing a hostile national policy and discourse, coupled with the presence of a large immigrant population, youth activists and DREAMers were able to set the stage for a new local sanctuary movement and the passing of a city ordinance. Furthermore, young people representing various nonprofit groups in Santa Ana explained that the goals of their current movement are intersectional and seek to transcend the traditional discourse of "deserving" or "undeserving" immigrants, of deportations based on the presence of a criminal record or misdemeanors, and to align themselves more closely with the larger national movements against police brutality, the privatization of the prison system, and discriminatory policing against minority groups.

This article will present how the increasing criminalization of immigrants based on decades of restrictive immigration policies by the federal government has contributed to the pushback led by local movements demanding immigration reform and protection. As these movements gain traction, they have been able to work with their local governments to pass policies protecting immigrants in their neighborhoods to the extent they are able to. Although the sanctuary movement today has broadened to include universities, private businesses, and state governments, among others, they share a common objective of dissenting against a system that they believe does not function for millions of undocumented residents in the United States. By taking part in the movement towards "sanctuary", these actors strive to improve the daily lives of undocumented residents, by increasing their access to employment, education and other services, and by recognizing their contribution to the country's development overall. While many cities have taken actions that fall under the umbrella of sanctuary policies, this article will focus on how the case of Santa Ana has responded to the increasing

¹ W. J. Nicholls, "From Political Opportunities to Niche-openings: The Dilemmas of Mobilizing for Immigrant Rights in Inhospitable Environments", *Theory and Society*, Vol. 43, n° 1, 2014, pp. 23-49.

² J. Bulman-Pozen et H. Gerken, "Uncooperative Federalism", *The Yale Law Journal*, Vol. 118, n° 7, 2009, pp. 1256-1310.

criminalization of immigrants, and illustrate how the history of a city, and its demographics, contributed to the local government's declaration of sanctuary. While Santa Ana is a more extreme case due to its particular circumstances, it illustrates how the timing of the presidential election and larger political tendencies across the U.S. are key factors in creating local resistance and reinforcing the grassroots mobilization for sanctuary observed today.

Criminalization Policies and the Rise of Sanctuary

Although the term "sanctuary" has its roots in the earlier movement to protect Salvadoran and Guatemalan refugees during the civil wars of the 1980s, the current sanctuary movement can be viewed as a response to increased enforcement and policing of immigrants that has occurred over the past several decades. The use of such "cimmigration mechanisms" has also progressively relied upon local enforcement agents, and state and local governments to work together to employ these mechanisms.³ These measures employ different tactics to affect the daily lives of undocumented immigrants in particular, whether by encouraging local police to target certain individuals, denying access to employment, health services or education, or creating a general feeling of fear for immigrants to report crimes. Furthermore, the underlying rhetoric of such policies and practices serves to solidify the image, for much of the American public, that to be an immigrant is equivalent to being a criminal, and even more specifically, to being an undocumented Latino immigrant⁴.

From the 1980s onwards, three major periods of policy changes have helped to form the foundation of the current Trump administration's immigration enforcement decisions. These include: the implementation of the Immigration Reform and Control Act in 1986; a major immigration policy overhaul in the mid-1990s, encompassing several new legislative actions; and the homeland security initiatives instituted as part of the War on Terror.⁵ Although the Trump presidential campaign and administration has greatly intensified the anti-immigrant public discourse and exceeded past enforcement and criminalization actions, the administration has been able to rely upon decades of policy decisions that provide the legal and societal support for the hostile situation faced by many immigrants in the U.S. today.

The Immigration Reform and Control Act, or IRCA, was first instituted in 1986 under the Reagan administration and "represented an intensified focus on enforcement, dramatically increasing resources for the INS."⁶ The original legislation focused on the "policing and surveillance of the undocumented," as well as encouraging local police to act as immigration

³ C. Rodriguez, "Enforcement, Integration, and the Future of Immigration Federalism", *Journal on Migration and Human Security*, Vol. 5 n° 2, 2017, pp. 509-540.

⁴ L. Abrego, M. Coleman, D. E. Martinez, C. Menjivar, J. Slack, "Making Immigrants into Criminals: Legal Processes of Criminalization in the Post-IRIRA Era", *Journal on Migration and Human Security*, Vol. 5, n° 3, 2017, pp. 694-715.

⁵ *Ibid.*

⁶ J. Ridgley, "Cities of Refuge: Immigration Enforcement Police and the Insurgent Genealogies of Citizenship in U.S. Sanctuary Cities", *Urban Geography*, Vol. 29, n° 1, 2008, p. 59. INS stands for the Immigration and Naturalization Service; today this agency has been replaced by ICE: Immigration and Customs Enforcement.

officers.⁷ In 1996, Congress passed additional reforms to IRCA which enacted even stricter enforcement provisions by restricting access to a range of public services and employment opportunities.⁸ As Ridgley explains, “IRCA did represent a new focus on expanding immigration enforcement beyond the country’s borderlands to sites and scales not previously associated with border security.”⁹ On top of this, by increasing the criminal provisions and by mixing criminal and civil legislation, the administration succeeded in achieving the “criminalization of immigration law” and setting a new precedent for immigration enforcement.¹⁰

The Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act (IIRIRA) represents another key policy of the immigration reforms of the 1990s, by expanding the limitations for immigrants to access many social assistance programs, as well as by allowing immigrants to be deported for committing a felony or misdemeanor. Two important provisions of the IIRIRA, the 287(g) program and Section 1373, have greatly broadened local law enforcement’s interaction with the federal government. Provision 287(g) does so by deputizing state and local authorities to allow them to enforce immigration law, officially giving the police the ability to question one’s immigration status during “routine policing” activities.¹¹ Section 1373 states that local laws that prohibit information sharing between state and local agencies with the federal government would now be voided.¹² However, in response, some states and local governments countered that while they are obliged to provide information when requested by the federal government, the law does not require them to collect information on the immigration status of the individuals with whom they come into contact. As such, if an agent of a city’s government does not know the immigration status of one of its residents, or, for example, if there is a city policy that inhibits inquiry of a person’s immigration status, then the agent would have no information to share. It also does not explicitly require cities to store information on immigration status to be accessed at a later time.

The Secure Communities Act, first launched under the Obama administration in March 2008, represented another way to support the measures set out by the IIRIRA and the 287(g) program.¹³ The goal of Secure Communities was to prioritize the deportation of immigrants with criminal backgrounds. To do so, the program allowed federal immigration enforcement access to background information on arrested individuals’ immigration records by screening their fingerprints. However, to carry out this policy, federal officials required the support of local enforcement agencies to share information and backgrounds of those arrested. A central tool utilized by ICE to implement this policy is the use of detainer requests. These detainer requests ask the jail to hold an undocumented individual past his or her release date so that

⁷ L. Abrego, M. Coleman, D. E. Martinez, C. Menjivar, J. Slack, “Making Immigrants into Criminals...”, *op. cit.*

⁸ J. Ridgley, “Cities of Refuge: Immigration Enforcement Police and the Insurgent Genealogies of Citizenship in U.S. Sanctuary Cities”, *op. cit.*

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Immigrant Legal Resource Center. Searching for Sanctuary: An Analysis of America’s Counties and their Voluntary Assistance with Deportations. December 2016

¹² U.S. Code: Title 8, chapter 12, subchapter II, Part IX, Section 1373, 1996.

¹³ According to the National Immigration Law Center: “S-Comm had nationwide coverage as of January 22, 2013. Dept. of Homeland Security (DHS). The program was ended on November 20, 2014 and replaced by the Priority Enforcement Program (PEP) in 2015.”

ICE can investigate and potentially transfer the individual to an immigration detention center. Although the program's stated intent was to target undocumented residents with a criminal background, evidence was gathered by various immigration rights groups to show that the detainer requests were not issued only for those individuals with a criminal conviction.¹⁴ This suggested that "ICE was using LEA [local enforcement agencies] as part of its general immigration enforcement effort," instead of fulfilling its mandate to focus only on those with criminal convictions. Data collected by TRAC Immigration also revealed that from U.S. fiscal year 2008 to 2012, only about one-third of the persons with detainers issued by ICE had any criminal violations, and only 8.6% had been involved in a "serious crime".¹⁵

Other legal aid organizations and judicial decisions have also called into question the legality of the detainers to hold a person in jail without a court-issued warrant or probable cause.¹⁶ Eventually, a growing movement led by advocacy groups revealed the program's implementation issues and a general "skepticism of the trustworthiness of the federal government's motives."¹⁷ This translated into political action by states and counties to express their dissatisfaction with the program and to seek greater legal clarification of their obligation to comply with the detainer requests. When the program first began, the detainer requests included a clause stating that local enforcement agencies were "required to obey federal requests."¹⁸ However, after these policies were challenged in court, ICE officials were forced to backtrack on this, stating that the program was "voluntary" and local agencies could choose whether or not to "opt-in."¹⁹ The ensuing judicial decisions clarified that cooperation with the requests was indeed voluntary, which led to even more counties "seeking to opt-out."

Placing this cooperation continuum within the U.S. federal system, it is possible to see how sanctuary cities seek to delineate their role within the realm of immigration enforcement. In Bulmen-Pozen and Gerken's "uncooperative federalism" model, they argue that "dissent" "can actually promote the federalist system." Rather than being viewed as a source of friction or a threat to the system, they believe it should be seen as built into the system in order for

¹⁴ H. Gladstein, A. Lai, J. Wagner, M. Wishnie, *Blurring the Lines: A Profile of State and Local Police Enforcement of Immigration Law Using the National Crime Information Center Database, 2002-2004*, rapport du Migration Policy Institute, december 2005.

¹⁵ TRAC Immigration Reports 2008-2012

¹⁶ Washington Defender Organization and National Immigration Law Center. Cases include (but are not limited to): *Steinle v. City and County of San Francisco, et. al*, No. 3:16-cv-02859 (N.D. Cal. filed Jan. 6, 2017) ("[N]o plausible reading of [the statute] encompasses the release date of an undocumented inmate."); *City of New York v. United States*, 971 F. Supp 789 (S.D.N.Y. 1997), *aff'd*, 179 F.3d 29 (2d Cir. 1999) (observing that 8 USC § 1373 and 1644 might not survive a constitutional challenge in the context of general confidentiality policies necessary to municipal functions); *Miranda-Olivares v. Clackamas County*, No. 3:12-cv-02317-ST, 2014 WL 1414305 (D.Or. April 11, 2014); *Jimenez-Moreno v. Napolitano*, No. 1:11-cv-05452, Docket Entry 230 at 16-17 (N.D. Ill. Sept. 30, 2016); *Morales v. Chadbourne*, 996 F. Supp. 2d 19 (D.R.I. 2014) *aff'd in part, dismissed in part*, 793 F.3d 208, 215-216 (1st Cir. 2015); *Mercado et al. v. Dallas County*, No. 3:15-CV-3481 (N.D.Tex filed Jan. 17, 2017).

¹⁷ G. Boushey, A. Luedtke, "Immigrants Across the U.S. Federal Laboratory: Explaining State Level Innovation in Immigration Policy", *State Politics and Policy Quarterly*, Vol .11, n° 4, 2011, pp. 390-414.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.* Department of Homeland Security: Request for Voluntary Notification (Form I-247N). *Buquer v. City of Indianapolis*, 797 F.Supp.2d 905, 911 (S.D. Ind. 2011) ("A detainer is not a criminal warrant, but rather a voluntary request").

it to function successfully.²⁰ Taking this model of “uncooperative federalism,” “dissent” typically occurs in the “interstices of federal mandates”, via either a deliberate space created by Congress to give the states leeway in implementing a policy or via a “regulatory gap” that was not foreseen by the federal government. Placing sanctuary policies within this model reveals how they express their dissent in the federal system by finding spaces where compliance is voluntary or not regulated (for example, refusal to collect sensitive information, or allowing police officers to stop and ask for papers).

While the local ordinances and resolutions vary from symbolic declarations to more concrete legal actions, the ordinances typically include a clause which explicitly recognizes the authority of federal immigration policies and programs. By doing so, they have taken advantage of the interstice awarded to them in the federal policy to find a space where they can express their dissent. This dissent claims that the gap in the Section 1373, which demands that information sharing not be prohibited between federal, state and local entities does not expressly require state and local entities to collect, update and store this information. Therefore, some sanctuary city policies simply refuse to collect and maintain information, or state that they will not use city resources to assist in federal immigration enforcement. As a result, their actions deliberately avoid breaking the law and instead fall within the realm of “interstitial dissent.”

Rather than a uniform response among local agencies, activists and governments, both enforcement practices and noncooperation measures can take on many different forms. The type of sanctuary policy, and even the decision of whether or not to use the word sanctuary in a city policy, versus “welcoming policies” or “non-cooperation” policies result from a myriad of different factors that can be placed within the specific context of that city, county and state. In the case of Santa Ana, California, presented in the next section, it is important to take into account the history, demographics and location of the city to understand how the city passed what was deemed one of the most ambitious sanctuary cities in the country. The timing of Santa Ana’s sanctuary ordinance can be seen as part of the larger landscape of responses to the incendiary discourse from the Trump campaign and Trump administration. While the first sanctuary movement occurred during the political environment of the Cold War, Trump’s inauguration, following one of the most contentious and politically volatile campaigns in U.S. history, has contributed to another type of intensely divisive and partisan atmosphere within which non-cooperation policies manifest themselves today.

The Case of Santa Ana, California

In January 2017, Santa Ana became one of the most recent cities to pass a sanctuary city resolution and legal ordinance. The city has a long history with immigration, and today hosts a population that is 78% Latino. Because of this, local community members have felt a direct effect of discrimination from migration policies and local policing which have directly targeted Latino immigrant populations. On the other hand, its location in Orange County, California, a primarily Republican district, distinguishes it from progressive enclaves found in areas like

²⁰ J. Bulman-Pozen, H. K. Gerken, “Uncooperative Federalism”, *op. cit.*, p. 1261.

San Francisco. This makes it an interesting case to understand how the changing political climate has pushed the city and its residents to fight for sanctuary city policies. Community members and activists reported a sense of urgency due to the 2016 presidential elections that had not been present in the past, and explained that this helped them to achieve concrete objectives that had not previously been attainable.²¹

While the timing of Santa Ana's sanctuary policy was an important factor in passing the local ordinance, the city's demographic and political composition also help to explain the grassroots mobilization that has occurred there. Santa Ana is located in southern California and is the second largest city in Orange County, and eleventh largest in California. It is home to a population of 342,930 people, with a majority of its residents identifying as "Hispanic", at 78.2%, followed by 10.4% identifying as "Asian", and 9.2% as "White".²² In addition, about half of the city's residents are foreign born. Currently, the mayor and all six members of the city council are Latino. However, the council is made up of both Republicans and Democrats, and despite having a majority Hispanic population for several decades, the city's first Sanctuary City Resolution was passed only in December of 2016. The city's Sanctuary Resolution reveals the culmination of a long and slow struggle for political representation and protection of Latino immigrants.

To develop a deeper understanding of how Santa Ana passed its sanctuary ordinance, it is necessary to understand the history of both Orange County, and Santa Ana's specific role within the county. Orange County was formed in 1889 after the California Senate voted to create a new municipal area from the southern section of Los Angeles County. Voters in the area followed this Senate vote by approving the creation of Orange County two months later.²³ The original tracts of land in this area were primarily new farmlands whose growth provided an incentive for the Southern Pacific Railroad to extend its reach to connect the city of Santa Ana with Los Angeles County.²⁴ When Orange County separated from Los Angeles County, its population was described as "fiercely independent ranchers, sheepherders, beekeepers, citrus growers and crop farmers who had bristled under the control of a rich city 30 miles up the rail line."²⁵ These ranchers had taken over land that was left behind when the "Californios", ranchers and landowners of Spanish origin, left the area after a long drought period. Following its independence from Los Angeles County and the construction of the railroad connection, Santa Ana became the center of several Orange County institutions that it still houses today, including the County Courthouse, all of Orange County's major departments, as well as Orange County's local newspaper, the OC Register, originally called the Santa Ana Register.²⁶

²¹ Interviews conducted in Santa Ana, California, March 2017.

²² California State Department of Finance, Demographic Research Unit. January 1, 2016. Note: the U.S. Census methodology for this data collection uses the following categories for demographic origins: "White alone,"; Black or African American alone; American Indian and Alaska Native alone; Asian alone, Native Hawaiian and Other Pacific Islander alone; Two or More Races; Hispanic or Latino; White alone, not Hispanic or Latino".

²³ R. Kling, S. Olin, M. Poster (eds), *Postsuburban California: The Transformation of Orange County Since World War II*, Berkeley, University of California Press, 1991.

²⁴ D. Marsh, R. Richardson, *Santa Ana, an Illustrated History*, Encinitas, Heritage Publishing Company, 1994.

²⁵ J. Mazingo, "In Orange County, land of reinvention, even its conservative politics is changing", *Los Angeles Times*, 5 novembre 2018.

²⁶ R. Richardson, *Santa Ana, an Illustrated History*, op. cit.

By the early 20th century, several families purchased large plots of farmland in Orange County, which they would later develop into the extensive suburban center that it is today.²⁷ However, in order to function, these farmlands also required the presence of low-wage workers in the area, a majority of whom were from Southern California and were of Mexican descent. Many lived in “segregated barrios” in cities including Santa Ana, Westminster, Anaheim and Garden Grove.²⁸ In the 1940s, Santa Ana’s Hispanic population was reported to be about 15%, and an article from the LA Times explained that at that time “they were forced to attend ‘Mexican’ schools, not allowed to eat in certain restaurants, and segregated into five barrios.”²⁹ Since then, Santa Ana’s Latino population grew rapidly in the post-war period, mirroring Orange County’s overall population growth as well. From 1950-1960, the city’s population doubled from 45,333 residents to 100,350, increasing to 156,601 in 1970.³⁰ By the 1990s, Santa Ana’s ethnic composition had already become very diverse from different periods of immigration. The city was host to residents coming from El Salvador, Guatemala, Mexico, Cambodia, Laos, and the Philippines,³¹ in addition to a large Vietnamese population that settled in Santa Ana as well as in Garden Grove and Westminster as part of a refugee resettlement program by the U.S. government. This contributed to the 1990s census results which revealed that 50% of Santa Ana’s population was foreign born, the majority of whom had arrived during the 1980s.³²

While Santa Ana’s ethnically diverse population continued to grow, Orange County grew to become the center of conservatism in California. During World War II, the construction of the Santa Ana Army Base, among other military bases, attracted thousands to the southern California area. Many major aircraft manufacturing firms based out of Los Angeles also moved further south to Orange County where land was cheaper, further cementing the drive for those to either stay in the area after the war, or continue flocking to Orange County for job opportunities.³³ The rise in the number of huge defense companies like Boeing, Hughes Aircraft, Ford Aeronutronic, and others attracted conservative populations from the Midwest to work at these rising industries.³⁴ Eventually, the owners of the farms started focusing on turning their tracts of land into housing or retail developments, or selling off their farms for large profits. As the LA Times reported, “At its core, Orange County held a tension between Midwestern traditionalism and California’s drive for reinvention.”³⁵ This created an overall tendency toward libertarianism, calling for low taxes and regulations for land development, and conservative religious views focused on “family values.”

²⁷ R. Kling, S. Olin, M. Poster (eds), *Postsuburban California...*, *op. cit.*

²⁸ “City’s Latinos on the Grow: Majority: Santa Ana’s Hispanics make up 65% of the population and have recorded solid gains, but some still say they are ignored by City Hall”, *Los Angeles Times*, 26 février 1991.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ R. Kling, S. Olin, M. Poster (eds), *Postsuburban California...*, *op. cit.*

³¹ R. Richardson, *Santa Ana, an Illustrated History*, *op. cit.*

³² *Ibid.*

³³ R. Kling, S. Olin, M. Poster (eds), *Postsuburban California...*, *op. cit.*

³⁴ J. Mazingo, “In Orange County, land of reinvention, even its conservative politics is changing”, *op. cit.*

³⁵ *Ibid.*

The construction of the county's first megachurch in 1980, one of the first in the country, corresponded closely to this conservative and religious trend.³⁶ This megachurch, followed by several others led by conservative preachers, continue to reach millions of residents in the county today. Throughout the 1980s time period, further development in Orange County also led to the construction of the country's first theme park, Knott's Berry Farm, followed by Disneyland,³⁷ which quickly became a global attraction. The construction of South Coast Plaza, an expansive shopping mall, became another international destination, at times attracting larger crowds than Disneyland. Cities like Irvine, owned by the Irvine family, one of the original landowning families in the county, transformed into such a huge development project that it became the largest planned city in the U.S., all designed around the founding of a large public university, the University of California Irvine.³⁸

The defense industry in Orange County also continued to grow in the Cold War period throughout the 1960s, and consistently attracted conservative populations with strong anti-communist sentiments. Due to the success of the industrial development, Orange County's overall postwar population increased from 200,000 in 1950 to 2 million by 1987, eventually reaching over 3 million today.³⁹ Particularly in newer cities built along the southern coast of Orange County, many areas became predominantly white and politically homogeneous, with little organized labor and diverse interests to push for more left leaning policies. It also made Orange County a center of support for the Reagan gubernatorial campaign, and later the Reagan and Nixon presidential campaigns. Newer cities in the southern part of Orange County also attracted white and wealthy Republicans from the older northern cities in the county. As Fred Smoller explains, the Orange County brand of conservatism and anti-minority views in certain areas helped boost the political careers of congressmen with extreme right views.⁴⁰

Bolstered by higher concentrations of white, wealthy residents, "planned communities," built by commercial and development companies in cities like Irvine, Laguna Niguel and Mission Viejo, continued to grow as well, offering a "utopian promise" to their affluent residents.⁴¹ The increase in development in these areas mirrored the earlier growth in agriculture in the county by once again utilizing a primarily low-wage Latino workforce to construct new, more expensive cities. These housing developments also contributed to the "gated community" phenomenon of planned neighborhoods, allowing wealthy conservative residents to further increase the divide between lower income areas by constructing physical, demographic and financial barriers to block outsiders' access. However, unlike most conventional suburbs suburbs, by the mid-1970s to 1980s Orange County encompassed "a complex and decentralized mixture of urban, suburban and rural spaces" that also included "large poor neighborhoods", such as those located in cities like Santa Ana, mixed in with

³⁶ *Ibid.*

³⁷ R. Kling, S. Olin, M. Poster (eds), *Postsuburban California...*, *op. cit.*

³⁸ W. B. Piggot, "Globalization from the Bottom Up: Irvine, California, and the Birth of Suburban Cosmopolitanism," *Pacific Historical Review*, Vol. 81, n° 1, 2012, pp. 60-91.

³⁹ R. Kling, S. Olin, M. Poster (eds), *Postsuburban California...*, *op. cit.*

⁴⁰ J. Mazingo, "In Orange County, land of reinvention, even its conservative politics is changing," *op. cit.*

⁴¹ R. Kling, S. Olin, M. Poster (eds), *Postsuburban California...*, *op. cit.*

wealthier districts.⁴² Orange County's development can be summarized as moving from "an almost indistinguishable part of Los Angeles's suburban fringe" in the 1950s and 60s into a "a self-sustaining, complex economy and cultural life, which is sufficiently interesting and significant to make Orange County a distinct object of study."⁴³

As the historical center of the county, Santa Ana has not had the same trajectory of inward-looking gated communities that characterizes many areas in other parts of Orange County. Instead, it has been able to maintain closer neighborhood and family ties built around a strong Latino community base. The longer history of the city and close-knit feeling among the neighborhoods in Santa Ana have allowed it to develop a different response to new housing development projects, based on grassroots mobilization that is rarely seen in other parts of Orange County. In "Grass-Roots Protest and the Politics of Planning: Santa Ana, 1976-1988", Lisbeth Haas details an example: the neighborhood mobilization that took place against the urban development plans to tear down older houses and apartment complexes in the city. Haas explains how undocumented immigrants led the protest against the city council's plans to knock down their houses and replace them with higher income development projects. This mobilization was possible in part because of the "acute racial and class tensions that characterize politics in this older city" when compared to other parts of Orange County.⁴⁴

Santa Ana's role in Orange County also corresponds to demographic changes in the city. In 1950, over one third of the county's population resided in Santa Ana, but as the county grew, residents migrated to newer city developments. This internal migration into newer cities in Orange County also had the effect of pushing Latinos into lower rent areas like Santa Ana, which saw its Latino population double from 40,000 to 90,000 in the 1970s. In the decades that followed, the city's Latino population continued to grow so that by 1980, 41% of all of the Latino immigrants in Orange County were living in Santa Ana.⁴⁵

As Haas explains, "contrary to the intent of planners and city politicians, by the 1980s, Santa Ana had become the Latino center of the county." Latino immigrants tended to choose Santa Ana partially because of the network of the established Latino neighborhoods, coupled with relatively lower housing rents than other parts of the county.

The Latino workforce in the area has also historically formed a major segment of certain low wage, industries, such as agriculture, construction and other blue-collar sectors, and were often further separated by the urban divide and the type of opportunities that were available. This resulted in a "consistently low level of income for Latino families" which by the late 1970s and early 1980s had become so entrenched that "88% of Orange County's Latino population earned below the median income." This wage gap also contributed to Santa Ana being home to "eight out of the county's ten poorest census tracts in 1980s."⁴⁶ It is thus important to understand how the historical particularity and ethnic division between Santa Ana and many other parts of the

⁴² *Ibid.*

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ R. Kling, S. Olin, M. Poster (eds), *Postsuburban California...*, *op. cit.*

⁴⁵ L. Haas, "Grass-Roots Protest and the Politics of Planning: Santa Ana, 1976-1988", in R. Kling, S. Olin, M. Poster (eds), *Postsuburban California...*, *op. cit.*

⁴⁶ *Ibid.*

county resulted in the city's profile as a lower-income and primarily Latino district. However, the differences in the demographic makeup and use of urban space have also encouraged greater community alliances and grassroots mobilization ultimately contributing to the immigrant youth-led mobilization for sanctuary. These differences then help to explain how a Democratic enclave, with lower income neighborhoods and a large, historically Latino population, continued to grow as the center of the county, surrounded by majority Republican districts. As Haas underlines, "history of this ethnic segmentation helps to explain the social basis of the urban movement."⁴⁷ Although she is referring to the urban movement against the housing demolitions of the 1980s, we can apply this to the current status of Santa Ana today as well.

The city of Santa Ana has continued to grow and solidify its image as the Latino stronghold of Orange County today. In October 2016, Santa Ana was featured in a New York Times article, described as being the "Face of a New California."⁴⁸ As the article explains, "These days, Santa Ana stands as the face of a new California, a state where Latinos have more influence in everyday life—electorally, culturally and demographically—than almost anywhere else in the country." By 2016, the city council had been made up of all Latino members for 10 years, and small transformations such as the passing of a law to provide simultaneous translation into Spanish at all city council meetings reflected a cultural shift to provide greater access to Latino residents. More generally, the law represents an effort to show how the city values its Latino identity, which has been a long struggle for its residents. As former Santa Ana City Councilwoman Michele Martinez, quoted in the New York Times, explained, "A lot of my friends, my colleagues, they grew up here in a time when they weren't allowed to speak Spanish..."⁴⁹ Thus, by integrating Spanish into the city council meetings, the local government not only attempted to rectify the previous denial of the city's Latino heritage, but showed the city's symbolic recognition of its cultural pride.

These shifts in political and cultural representation made since the 1990s were mirrored in other government departments in California as well. The overall state population is 40% Latino, a number which is expected to continue rising.⁵⁰ As the Latino voting base in California has grown, so did their political representation at local and state levels. The leaders of the California State Legislature and the current and previous mayor of Los Angeles, the state's most populous city, are all Latino. According to the Pew Research Center, 25% of all Latino voters in the U.S. reside in California.⁵¹ However, although the Latino community has seen gains in political representation, Latinos in California still face higher unemployment rates than the state average, lower numbers enrolled in higher education, and higher poverty rates (23% compared to the state average of 16%).⁵² These numbers correlate closely to the situation in Santa Ana as well, with 22% of its residents reported to be living in poverty.⁵³

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ U.S. Census Bureau as of July 2015.

⁵¹ Pew Research Center

⁵² California Demographic Labor Force: Summary tables: February 2017.

⁵³ *Ibid.*

Despite having an all-Latino city council since 2006, Santa Ana did not pass a sanctuary city Resolution until December 2016. Carlos Perea, the Policy and Programs Director of the immigrant rights group Resilience OC, which led the effort behind Santa Ana's Sanctuary Resolution, explained in an interview that the push for the city to become a sanctuary city had been going on for many years. When asked what had changed, he responded, "It's not something that came out of their good hearts; we've been asking the same things when Obama was running the deportation machine. So I think what has changed is that it is not politically viable for them to align with the President's policies."⁵⁴ This view was repeated by representatives from other immigrant rights groups as well. Ana Garcia, then Policy Advocate from CARACEN, the Central American Resource Center, stated that in the post-2016 election climate there is a feeling that there will be no more forced compromises with Republicans in the fight for immigration reform. During a series of interviews, representatives from these groups asserted that under the Obama administration, Democrats had to compromise to try to pass watered-down versions of immigration reform and minimal immigration protection.⁵⁵ In their views, this brought the struggle and responsibility to push for immigration reform at the local city and state levels.

Santa Ana's Sanctuary City Resolution and Ordinance

"I don't think that any other city, in the nation to be honest, has had the amount of wins that we had gotten here in Santa Ana, and not only symbolic but actually meaningful ones. The thing is that we're the light of hope, of how things can get done." Carlos Perea, Resilience OC⁵⁶

The national and local media coverage of Santa Ana following the passage of its Sanctuary City Ordinance both lauded and criticized the city for having passed one of the most ambitious and far-reaching sanctuary ordinances in the country. While many articles praised the city for its resolution, the struggle to implement the ordinance remains ongoing. The ordinance called for broad commitments to "implement policies to prevent biased-based policing", to promote "social justice and inclusion" for all residents, including its immigrants, and to establish a commission or task force to carry out these policies. The initial Sanctuary Resolution issued a series of ambitious, but mostly symbolic statements.⁵⁷ However, on January 17, 2017, the city approved an ordinance which turned the resolution into law. This also meant that the more concrete provisions established in the resolution were now part of a contractually enforceable city ordinance. The ordinance laid out the following central provisions for the city to implement⁵⁸:

⁵⁴ Interview conducted in Santa Ana, California, March 1, 2017.

⁵⁵ Interviews conducted in Santa Ana, California, March 2017.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ Resolution to Declare the City of Santa Ana a Sanctuary For All Its Residents Regardless of Their Immigration Status (Strategic Plan No. 5, 6F), December 6, 2016.

⁵⁸ Santa Ana City Ordinance No. NS-2908: Relating to the City's Procedures Concerning Sensitive Information and the Enforcement of Federal Immigration Law Following the Declaration of the City of Santa Ana as a Sanctuary For All Its Residents, January 17, 2017.

The city of Santa Ana:

- Will not comply with immigration detainer requests
- Will not assist the federal immigration enforcement (ICE) with any joint operations
- Will not notify ICE of release dates
- Will not arrest a person based only on violation of immigration law
- Will not dedicate any city resources to enforce immigration law
- Will not maintain or request sensitive information⁵⁹
- Will not enforce any program on registration of individuals based on ethnic, national or religious backgrounds

In addition to these provisions, the ordinance includes a section which states that it will “not conflict with any Federal law.” The ordinance therefore does not create its own immigration policy, but rather emphasizes that it is not within the city’s jurisdiction to implement federal immigration enforcement or use city resources to do so. Acting within its role in the federal system, the city is primarily exercising its power not to cooperate with a voluntary federal program to which it opposes. The ordinance states that its intent is to “clarify the communication and enforcement relationship between the City and the federal government” and its purpose is “to establish the City’s procedures concerning immigration status and enforcement of federal civil immigration laws.”⁶⁰ This differs from other types of immigrant rights advocacy strategies, which focus more on changing the federal immigration policies themselves. Representatives from national immigrant rights groups like CARACEN and CHIRLA (Coalition for Humane Immigrant Rights Los Angeles), for example, explained during interviews that the main fight for immigrant rights should be to push for “CIR”, or Comprehensive Immigration Reform, at the federal level and should include a pathway to citizenship.⁶¹ In contrast, interviews conducted with local non-profit associations in Santa Ana focused more on the immediate protection of their community members through the city’s interactions with ICE and the role of local police enforcement.

However, following the 2016 presidential election, both national and local immigrant rights groups’ goals shifted since the hope for passing Comprehensive Immigration Reform no longer seemed feasible. Instead, the atmosphere at the center was geared towards crisis management: conducting “know your rights” workshops, trying to respond to the large number of requests for legal aid, and working to respond to people’s fear to come to events. Georgina Maldonado, Executive Director of the Orange County Community Health Initiative, also explained that one of the organization’s current biggest struggles is addressing community members’ fear of immigration raids. Responding to these political changes and increased atmosphere of fear, Santa Ana’s Sanctuary Resolution begins with a summary of the current political situation and

⁵⁹ In this ordinance sensitive information includes: “any information that may be considered sensitive or personal by nature, including a person’s status as a victim of domestic abuse or sexual assault; status as a victim or witness to a crime generally, citizenship or immigration status; status as a recipient of public assistance; sexual orientation; biological sex or gender identity; or disability.

⁶⁰ Santa Ana City Ordinance No. NS-2908, Section 2.

⁶¹ Interviews conducted in Santa Ana and Los Angeles, California from February-March 2017.

the trend of sanctuary cities. It references Donald Trump's opposition to other sanctuary cities, but also calls attention to those cities which have reaffirmed their status since the 2016 election, despite threats from the administration to cut federal funding. The resolution states that Santa Ana joins these other cities by committing to "social justice" and that it "will provide a sanctuary to all residents who are fearful by assuring them that the City will not expend any funds, nor use its resources, including staff, to administer federal immigration law which is the exclusive authority of the federal government." The resolution also specifically states that it recognizes the jurisdiction of federal laws and policies, including U.S.C. 1373 on information sharing of immigration status.

The introduction addresses straightaway the main issues discussed thus far. First, its immediate aim is to clarify the relationship between the federal government and local city employees in terms of immigration enforcement. There is a deliberate recognition to act within the boundaries established by the federal government. The resolution therefore does not challenge the authority of the federal government, but specifies how the city will cooperate with voluntary federal programs. The focus lies in the city's reluctance to be involved in federal enforcement policies and represents an attempt to define the relationship between local police and federal agents. Because of this, one can observe a moral opposition and legal reaction to increased policing and surveillance of their communities. Moral, in terms of the city's commitment to "social justice," which establishes their belief that cooperation with federal enforcement would not promote social justice in the city; and legal, by highlighting the specific legal authority of their own city staff and allotted resources versus the jurisdiction of the federal government.

In addition to moral and legal concerns, the city's actions can also be understood in terms of financial costs. In the case of ICE detainer requests, for example, a series of lawsuits questioning the legal legitimacy of the policy has resulted in financial costs to cities. Court decisions in these cases have resulted in the city owing damages to individuals held beyond the established legal time frame without probable cause.⁶² As Professor Jennifer Chacón stated in an interview, "There were actual genuine cost issues involved in compliance on a request basis... so that sort of led to this whole movement a couple of years ago now of counties saying, 'we're just not going to hold if you don't have probable cause, we're not going to hold just on your request, because we will get sued.'"⁶³ Furthermore, there is also a cost to community relations with city officials. As Chacón reiterated, "It's hard to get community members to come forward, file complaints and serve as witnesses if they're afraid they're going to be deported." She explained that in addition to safety costs to the community, this also has a negative effect on public health and education, for example, when families are afraid to have their children vaccinated or attend school for fear of deportation of themselves or a family member.

Passing the resolution and ordinance also required the presence of and collaboration among a range of different actors, including grassroots organizing groups, legal aid societies and law

⁶² See: *Miranda-Olivares v. Clackamas County*, No. 3:12-cv-02317-ST, 2014 WL 1414305 (D.Or. April 11, 2014); *Jimenez-Moreno v. Napolitano*, No. 1:11-cv-05452, Docket Entry 230 at 16-17 (N.D. Ill. Sept. 30, 2016); *Morales v. Chadbourne*, 996 F. Supp. 2d 19 (D.R.I. 2014) *aff'd in part, dismissed in part*, 793 F.3d 208, 215-216 (1st Cir. 2015); *Mercado et al. v. Dallas County*, No. 3:15-CV-3481 (N.D.Tex filed Jan. 17, 2017).

⁶³ Interview with Jennifer Chacón, UC Irvine Law School, California. March 6, 2017.

schools, community members, and the city council. These links between public officials and the community were essential in pushing the city to develop its own policy of noncooperation. Furthermore, the connections among different networks have continued to grow beyond the Santa Ana city limits, with new ties forming between the primarily Latino activist groups in Santa Ana, and Asian-American associations, like the Korean Resource Center in Fullerton, Orange County. Interviews with Carlos Perea of Resilience OC and Ruben Barreto from Santa Ana Building Healthy Communities revealed that their organizations are ready to continue pushing for change at home and in neighboring cities. Carlos Perea explained that they plan to continue their work by helping to pass a sanctuary city resolution in cities like Westminster, Garden Grove and Anaheim, all neighboring cities in Orange County. Perea also reiterated that Santa Ana and Orange County should serve as a model for grassroots change and as a blueprint for demanding concrete actions from local city councils.

Conversations with local actors confirmed the importance of building trust and a belief in the legitimacy of their local government, as well as the importance of the role of local citizenship and urban belonging. During city council meetings, community members who had been detained by ICE in the city jail spoke out against the contract and shared their own personal experiences within the detention system. Whether or not the member of the community was documented or undocumented was not the central issue. Instead, these individuals spoke directly to their local community leaders, expressing their views and concerns, and hoping to influence local policy decisions. Furthermore, debate within the city council did not address whether these community members had a right to speak, but rather focused on the costs and benefits to the city, and of those who had been held in the local detention center. In this context, one could see that expressing themselves as residents of the city was an unquestioned right, and one that had little to do with their federal immigration status or passport.

In this way, it was possible to observe that “it is the everyday experience of inhabiting the city that entitles one to a right to the city, rather than one’s nation-state citizenship”.⁶⁴ Undocumented individuals’ presence at the city council meetings and their participation in local protests alongside documented family members and other community members, created a new form of solidarity that erases the lines of legal citizenship, albeit temporarily. As Bauder argues, one’s physical presence in a space, such as the city, provides the individual with a set of rights based on the daily interactions with institutions, businesses and other individuals. This presence, in turn, serves as a more tangible connection to a concrete space than the abstract notion of belonging to a nation.⁶⁵ As a result, one can observe that there is a “solidarity based on participation through presence.”⁶⁶ Local members of the city have a clear stake in the way that policies are carried out, particularly when they themselves, a family member, or friend could be directly affected. Local participation in politics, therefore, is not always based on one’s legal citizenship, but on the physical presence within a city, and overall time spent

⁶⁴ M. Purcell, “Possible Worlds: Henri Lefebvre and the Right to the City”, *Journal of Urban Affairs*, Vol. 36, n° 1, p. 142.

⁶⁵ H. Bauder, “Possibilities of Urban Belonging,” *Antipode*, Vol. 48, n° 2, 2016, p. 264.

⁶⁶ V. Squire, “From Community Cohesion to Mobile Solidarities: The City of Sanctuary Network and the Strangers into Citizens Campaign,” *Political Studies*, Vol. 59, n° 2, 2010, p. 290.

living in the country. As Bauder explains, "When the illegalized migrants share a political sphere with citizens and 'emerge on the street, acting like citizens, they make a mimetic claim to citizenship'."⁶⁷ In the same way, when an individual stood up at the Santa Ana city council meeting to say that "the term 'citizen' includes all residents", one can see how the physical presence in the city manifests itself in a political presence. This very presence allows local actors, with or without papers, "to enact themselves as political subjects in their own right."⁶⁸

It is simple to assume that the increased criminalization of immigrants, hostile environments based on increased risk, surveillance and policing "would dissuade undocumented immigrants from engaging in contentious mobilizations and to make rights claims".⁶⁹ Instead, as this article and the case of Santa Ana have shown, undocumented immigrants do organize for citizenship rights in different contexts, and do so through "niche-openings" that allow them to put forward their own discourse and demands. Walter Nicholls explains that, contrary to prior studies, a restrictive national environment, coupled with the spread and enforcement of the border inward beyond its physical location, spurs local resistance. This local resistance rises from a normative basis in which local actors view the increasingly restrictive environment as morally unacceptable. Eventually, this local resistance can create a growing mobilization and the potential to scale out and up.⁷⁰

Taking both the legal and sociological aspects into account, one can observe that the current restrictive environment, set forth by the Trump administration, but also based on prior policies of the Obama administration, has caused a pushback by local movements, particularly in regards to local policing and the movement of border beyond its physical presence. These local movements can, at times, take advantage of a "niche-opening" for public support and an "interstitial" policy gap that allows them to lead a sanctuary movement and ensuing sanctuary ordinance at the city council level. At the same time, looking specifically at the case of Santa Ana shows that local grassroots mobilization for a sanctuary city may be more likely to occur when there is a more favorable political environment at the local level, supported by a dynamic youth immigration movement which is directly affected by the increasingly restrictive national environment. In this way, just as sanctuary activists responded to what they believed was an unjust policy in the late 1980s toward Central American refugees, local advocacy groups and associations were again essential in creating the push for a new sanctuary movement in the 2010s. The shift from grassroots activism to policy reveals how collaboration between community members, legal organizations and law schools, non-profit organizations and city councils can produce tangible policy outcomes. While their tactics can take the form of protests, city-approved working groups and information sessions, these local actors all work within the realm of the federal system to enact change in their own communities.

⁶⁷ H. Bauder, *Possibilities of Urban Belonging*, *op. cit.*, p. 264.

⁶⁸ V. Squire, J. Bagelman, "Taking not Waiting in Citizenship, Migrant Activism and the Politics of Movement", in P. Nyers et K. Rygiel (eds.), *Migration and Citizenship: Migrant Activism and the Politics of Movement*, Abingdon, Routledge, 2012, p. 162.

⁶⁹ W. J. Nicholls, "From Political Opportunities to Niche-openings...", *op. cit.*, p. 24.

⁷⁰ *Ibid.*