

LES ÉTUDES DU CERI

N° 252-253 - Enero 2021

AMÉRICA LATINA EL AÑO POLÍTICO 2020

Bajo la dirección de **Olivier Dabène**

América latina. El año político 2020 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 2020*, publicado en francés por el CERI-Sciences Po en los Etudes du CERI (n° 252-253, Enero 2021).

Para citar este volumen: Olivier Dabène (dir.), *América latina. El año político 2020/Les Etudes du CERI*, n° 252-253, Enero 2021 [en línea, www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude].

Los autores

Cecilia Baeza, Doctora en Ciencias Políticas y profesora en Sciences Po.

Elodie Brun, profesora en el Centro de estudios internacionales del Colegio de México.

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

Manuel Gárate Château, profesor en la Universidad Católica de Chile.

Miguel Lago, director ejecutivo del Institute for Health policy studies (IEPS).

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

Frédéric Louault, profesor en la Universidad de Bruselas.

Gustavo Pastor, doctor en estudios políticos de la EHESS, profesor en la Universidad católica Santa María de Arequipa (Peru).

Kevin Parthenay, profesor en la Universidad de Tours.

Roman Perdomo, estudiante de Master en teoría política en Sciences Po, y pasante en el OPALC.

Thomas Posado, doctor en ciencia política de la Universidad Paris 8, investigador asociado en el CRESSPA-CSU.

Sandrine Revet, directora de investigación FNSP, CERI-Sciences Po.

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

Índice

Introducción

El año Covid: ¿una coyuntura crítica para América latina?

Olivier Dabène p. 5

Primera parte – América latina en la actualidad

América Latina y el Caribe en las crisis de los multilateralismos

Elodie Brun y Kevin Parthenay p. 13

La resiliencia del autoritarismo madurista

Thomas Posado p. 19

Brasil: El gobierno de Bolsonaro se quita las máscaras

Frédéric Louault p. 24

Las respuestas colectivas al Covid-19 en el Perú

Roman Perdomo p. 32

Segunda parte – América latina frente a la historia

Entre patriotismo e indiferencia: las conmemoraciones fallidas del 150° aniversario de la Guerra de la Triple Alianza (1864-1870)

Damien Larrouqué p. 39

A 50 años del triunfo de la Unidad Popular y el nuevo ciclo de protestas sociales en Chile

Manuel Gárate Château p. 44

Cuatro décadas de aprendizaje democrático en el Perú (1980-2020)

Gustavo Pastor p. 49

La epidemia de la Covid-19 en América latina: ¿prepararse o reducir la vulnerabilidad?

Sandrine Revet p. 54

Tercera parte – América latina en las urnas

Elecciones 2020: Un efecto moderado de la Covid

Olivier Dabène p. 60

Bolivia: el retorno del Movimiento al Socialismo

Sebastián Urioste p. 64

Las elecciones municipales de 2020 en Brasil: un arraigo local del voto conservador <i>Frédéric Louault</i>	p. 69
Las elecciones legislativas peruanas (2020) <i>Gustavo Pastor</i>	p. 75
Chile: un punto de inflexión constitucional para un nuevo pacto social y político <i>Cecilia Baeza</i>	p. 79
 Cuarta parte – América latina en perspectivas	
La situación de la Sanidad pública en América Latina <i>Miguel Lago</i>	p. 85
 Indice de tablas y gráficos	 p. 99

NB: Todas las direcciones de los sitios web mencionados en este volumen han sido verificadas en enero 2021

Introducción

El año COVID: ¿una coyuntura crítica para América latina?

Olivier Dabène

América Latina ha experimentado un año 2020 marcado por los macabros recuentos de víctimas de la Covid-19. Poco afectada hasta abril-mayo, la región se convirtió en el epicentro mundial de la crisis de salud en junio-julio, con diferencias significativas entre países relativamente ilesos (como Costa Rica, Uruguay o Paraguay) y otros contando rápidamente miles de muertes (Perú, Bolivia, Chile, Ecuador y Brasil a la cabeza).

En América Latina, como en otros lugares, la pandemia actuó como un revelador y un detonante, tanto un tiempo de exacerbación de las tendencias observables de larga data y coyuntura crítica que podría abrir un período de cambios significativos. El potencial transformador de la secuencia es difícil de apreciar sin retroceso suficiente, pero hay varios indicios de que los ajustes institucionales causados por la crisis pueden resultar sostenibles.

La pandemia ha golpeado a un continente plagado de poderosas movilizaciones sociales, en un contexto de crecimiento negativo que, desde 2014, ha aniquilado los progresos sociales logrados en la década de 2000. Si bien es pronto imaginar las consecuencias de un desastre de este tipo, se puede avanzar que América Latina ha visto un gran salto hacia atrás económica y socialmente. La previsión de crecimiento del Banco Mundial pasó del -4,6% al -7,2% entre abril y junio. El Fondo Monetario Internacional (FMI) anunció -9,4% al comienzo del verano, antes de ser un poco menos pesimista en octubre con -8,1%. En otoño, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) consideraba una tasa de -9,1% para estimar a 16 millones, el número de personas cayendo en pobreza extrema.¹

Sin embargo, esta crisis, cuya magnitud no se había visto en un siglo, no ha golpeado a la gente uniformemente. Un estudio comparativo de cuatro casos (Argentina, Brasil, Colombia y México) mostró que los más pobres no eran necesariamente los más afectados por la crisis². Por supuesto, el confinamiento penaliza aún más las categorías de la población que viven en el sector informal. Pero los planes de apoyo al poder adquisitivo fueron beneficiosos para ellos, mientras que las clases medias bajas estaban en grandes dificultades debido al aumento del desempleo. Desde este punto de vista, la crisis tiene un efecto redistributivo que debe ser examinado más de cerca, país por país, para ver si los planes de ayuda han sido capaces de compensar temporalmente la pérdida de poder adquisitivo. Ya han tenido como efecto un progreso notable de la inclusión financiera.³

¹ Cepal, "El Desafío Social Tiempos Del Covid-19", Informa Especial No 3, 12 de mayo de 2020; Cepal, *Estudio Económico ALC 2020*, 6 de octubre de 2020.

² N. Lustig, V. Martínez Pabon, F. Sanz, S. D. Younger, "El impacto de los cierres de COVID-19 y la asistencia social ampliada en la desigualdad, la pobreza y la movilidad en Argentina, Brasil, Colombia y México", Instituto CEQ, Universidad de Tulane, Documento de trabajo 92, Agosto 2020.

³ Millones de familias pobres han tenido que abrir cuentas bancarias para recibir subsidios del gobierno. "Mirando el lado bueno. 10 efectos positivos de la pandemia", *Americas Quarterly*, 13 Julio 2020 (www.americasquarterly.org/article/looking-at-the-bright-side-10-positive-effects-of-the-pandemic/).

Para citar este capítulo: Olivier Dabène, « Introducción. El año Covid: ¿una coyuntura crítica para América latina? », in O. Dabène (dir.), *América latina. El año político 2020/Les Etudes du CERI*, n° 252-253, Enero 2021 [en línea, www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude].

Este volumen pone mucho énfasis en el análisis de esta situación sin precedentes al ofrecer varias perspectivas sobre el impacto de la crisis, además de las fuentes primarias y secundarias presentadas en el sitio web del Observatorio Político de América Latina y el Caribe (Opalc)⁴.

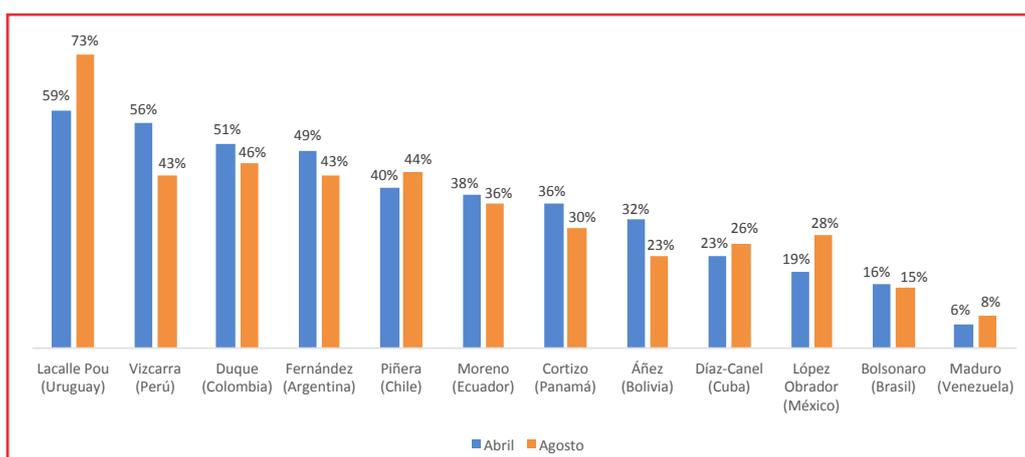
Una sustitución de agenda

Políticamente, el Covid-19 ha impuesto indudablemente una sustitución de agenda. Cualquiera que hayan sido los planes de los diversos gobiernos de la región para 2020, la prioridad de la mayoría de ellos ha cambiado abruptamente para centrarse exclusivamente en la gestión de la crisis de salud. Han tenido que alejarse de la gestión de los conflictos sociales de 2019 en favor de una delicada búsqueda de formas de salvar vidas tratando de evitar causar un costo económico sin precedentes.

El dilema de salvar vidas/salvar la economía se ha abordado de diversas maneras. En Brasil, el Presidente Jair Bolsonaro ha sido obstinado en negar la importancia de la pandemia y ha rechazado la opción del confinamiento. Sin embargo, sin reacción frente a la tragedia humana, decidió repartir una asignación mensual de seiscientos reales (cien euros) a unos ochenta y cinco millones de brasileños en la pobreza. A principios de septiembre, decidió reducir el importe de la ayuda a la mitad, al tiempo que la extendió hasta finales de año, lo que le valió un resurgimiento inesperado de popularidad dado su calamitoso balance.⁵

Otros presidentes cosecharon beneficios políticos inesperados en la primera mitad del año. Luis Lacalle Pou (Uruguay), Martín Vizcarra (Perú), Iván Duque (Colombia) y Alberto Fernández (Argentina) mostraron compostura y liderazgo. Sin embargo, a medida que la crisis continuó, el apoyo disminuyó, excepto en Brasil, donde la popularidad de Jair Bolsonaro alcanzó el 40% en septiembre.

Gráfico 1
“¿Está de acuerdo con el manejo del presidente de la crisis de salud?”



Fuente: IPSOS, noviembre de 2020

⁴ www.sciencespo.fr/opalc/content/le-covid-19-en-amrique-latine.html

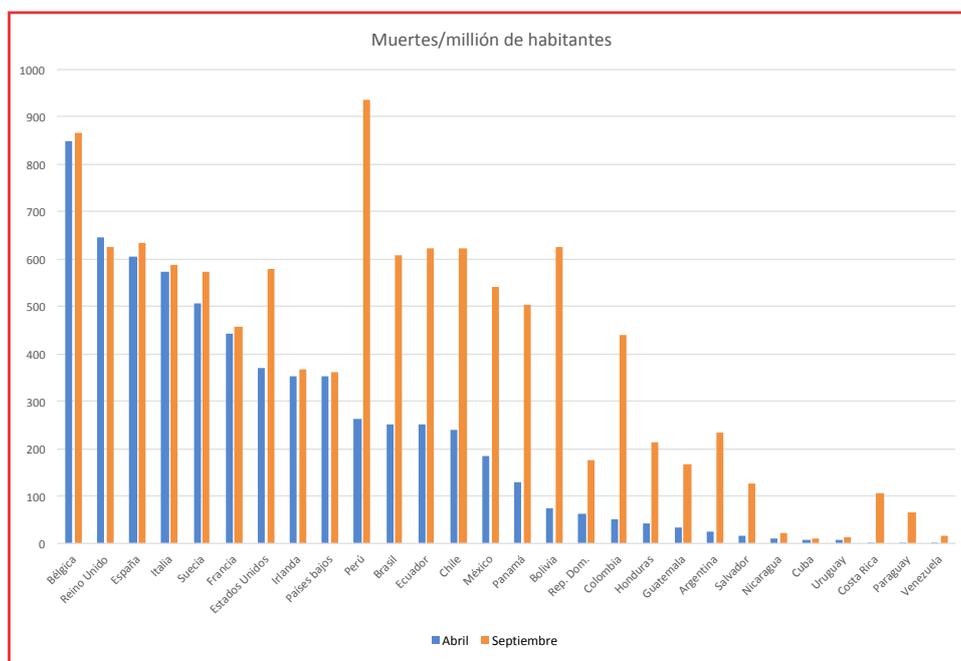
⁵ Leer el análisis de Frédéric Louault en este volumen.

La debilidad de las instituciones

América Latina se ha generalmente caracterizado por la rápida adopción de las medidas recomendadas por la Organización Mundial de la Salud (OMS), pero con resultados muy decepcionantes. Entre abril y septiembre, la cifra de muertos explotó.

Perú es un caso emblemático en el que las tasas de crecimiento en los últimos veinte años le han permitido tener un importante margen de maniobra fiscal. Nueve días después de la primera muerte, el presidente Vizcarra decretó el confinamiento generalizado y luego elaboró un plan masivo de ayuda económica que representaba el 12% del producto interno bruto del país. A pesar de esto, Perú se convirtió en el país del mundo en el segundo semestre de 2020 con el mayor número de víctimas por millón de habitantes, y su crecimiento cayó casi un 12% en 2020. Al final del año, la destitución del Presidente Vizcarra por parte del Parlamento obstaculizó aún más la coherencia y la eficacia de la acción gubernamental.

Gráfico 2
Tasa de mortalidad de la Covid-19, abril-septiembre 2020



Fuente: Statista.com

¿Cómo se puede explicar esa paradoja? ¿Cómo dar cuenta de semejantes disparidades de un país a otro? Además de las diferencias obvias entre los sistemas de salud⁶, y como suele ser el caso en América Latina, la variable institucional permite hacer suposiciones. La capacidad de los gobiernos para tomar y hacer cumplir decisiones pertinentes difiere de un país a otro. Al examinar los casos de Brasil, Argentina y México, tres investigadores señalaron la importancia del apoyo parlamentario disponible para los presidentes⁷. Desde este punto

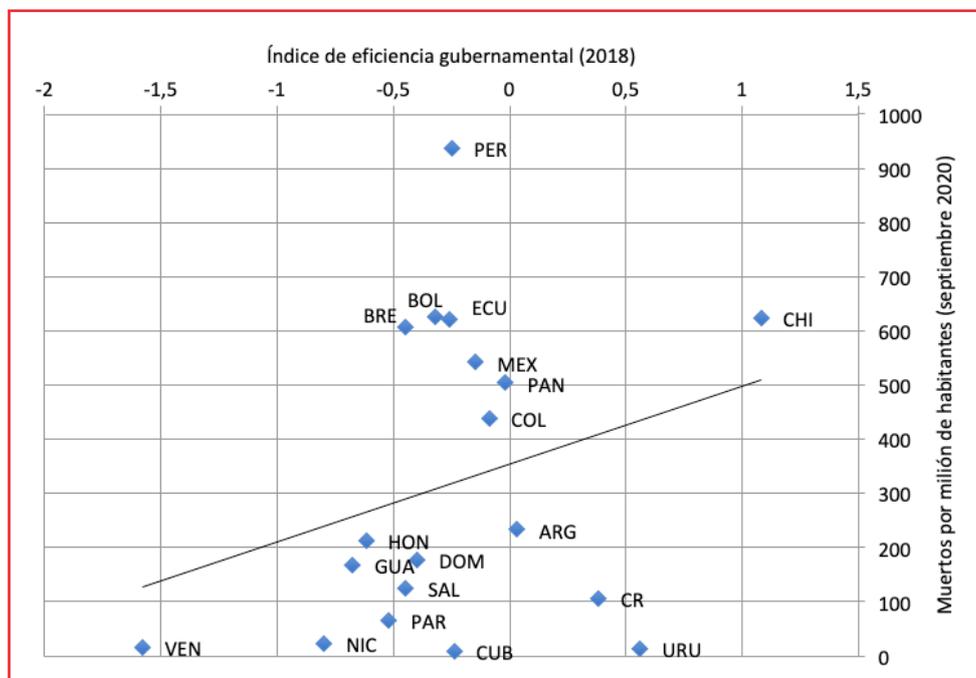
⁶ Leer el análisis de Miguel Lago en este volumen.

⁷ El confinamiento es particularmente imposible en los países donde la mayoría de la población sobrevive en

de vista, Alberto Fernández pudo confiar en un partido político fuerte, cosa que ni Jair Bolsonaro ni Andrés Manuel López Obrador (AMLO) podían hacer. Las bases electorales de estos dos últimos eran frágiles en comparación con las del peronismo. Alberto Fernández también tuvo la ventaja de no lidiar con gobernadores poderosos, lo que le permitió imponer el confinamiento en todo el país. En resumen, no es de extrañar que Argentina haya sido más eficaz. En Perú, un caso extremo, la ineficiencia del Estado encuentra su fuente en un tiempo largo dominado por el desarrollo económico desconectado del país “real”.⁸

Sin embargo, la correlación entre la mortalidad y la capacidad estatal está lejos de ser sólida y es en su mayoría positiva, lo que es contraintuitivo y muestra que se necesita más investigación para explicar el rendimiento relativo de los países.⁹

Gráfico 3
Relación entre la eficiencia del gobierno¹⁰ y la mortalidad



Fuente: Autor sobre la base de datos del Banco Mundial (septiembre de 2020)

Predecir el impacto político a largo plazo de la crisis sanitaria también requiere cierta precaución. ¿Contribuirá a un debilitamiento duradero y profundo de la democracia?

la economía informal. A. Giraudy, S. Niedwiecki, J. Pribble, “Cómo la ciencia política explica las reacciones de los países a Covid-19”, *Americas Quarterly*, 30 Abril 2020, www.americasquarterly.org/article/how-political-science-explains-countries-reactions-to-covid-19/

⁸ A. Vergara, “La crisis del Covid-19 Como Aleph Peruano”, CIUP, 18 Junio 2020, <https://ciup.up.edu.pe/analisis/la-crisis-covid-19-como-aleph-peruano/>

⁹ El coeficiente de correlación (Pearson) es 0.23 para toda América Latina.

¹⁰ El índice de eficiencia del gobierno (*Gobierno Effectiveness*) del Banco Mundial mide la eficacia de los servicios públicos.

El manejo de emergencias generalmente resulta en una concentración de poder en manos del ejecutivo. Mejor equipados para reaccionar rápidamente, los presidentes tienden a cortocircuitar los mecanismos de consulta, debate o incluso control constitucional. Los Parlamentos son entonces marginados, *de facto* o voluntariamente, a través de una delegación de poderes sin redición de cuentas. El poder judicial también está privado de su capacidad de control.

En América Latina, estos peligros encuentran *a priori* un entorno favorable, ya que la redición de cuentas no está institucionalizada y los excesos plebiscitarios y populistas de los regímenes presidenciales son frecuentes. En los países gobernados por *outsiders* (Brasil, Salvador), la débil institucionalización del sistema partidista refuerza las inclinaciones autócratas de los presidentes.

Sin embargo, la tesis de la regresión democrática, que se basa en particular en los datos del proyecto V-Dem¹¹, no termina de convencer. Ciertamente, la expresión democrática, ya sea a través de la votación o la ocupación del espacio público para expresar ideas o reclamar, fue inicialmente anestesiada. Es cierto que se ha pedido a los parlamentos que aprueben leyes contemplando privaciones de libertad sin tomar el tiempo para debatir. Pero los estudios también han demostrado que la erosión de las libertades civiles y los excesos autoritarios seguían siendo limitados.¹² Los tribunales han estado atentos a la cuestión de la legalidad de las medidas adoptadas (Salvador, Ecuador, Colombia). En algunos casos, el poder judicial ha contribuido directamente al manejo de la crisis, liberando detenidos en masa (Argentina). En Brasil, mientras el presidente persistía en negar el progreso de la pandemia, la Corte Suprema recordó útilmente que en materia de salud pública, los municipios y los estados tenían poderes compartidos con el estado federal, lo que permitió a los alcaldes de las principales ciudades, especialmente en São Paulo, decretar el confinamiento sin la aprobación de Brasilia, e incluso en contra de las orientaciones nacionales. En Bogotá, Colombia, la Alcaldesa Claudia López también tomó decisiones que iban en contra de las directrices nacionales establecidas por el presidente Duque.

Por otra parte, algunos calendarios electorales se han visto afectados, pero se han celebrado elecciones y los movimientos sociales a veces han salido a las calles, a pesar de las prohibiciones y peligros. La policía de la provincia de Buenos Aires ha sido capaz de hacer oír sus voces sobre sus demandas salariales, los colombianos han manifestado masivamente tras múltiples casos de violencia policial y asesinatos de defensores de derechos humanos, y las protestas se han reanudado en Santiago antes del referéndum del 25 de octubre. Los opositores a los actuales gobiernos hablaron en voz alta en México, donde activistas del Frente Nacional Anti-AMLO (Frena) ocuparon la plaza central¹³ (*zacalo*) de la capital, en Costa Rica (“Movimiento Nacional de Rescate”) y Argentina (*banderazos*). En Chile y Colombia, las celebraciones del primer aniversario de las protestas de 2019 (18 y 21 de

¹¹ A. Lüthmann, A. Edgell, S. Maerz, “Pandemic backsliding: ¿does Covid-19 put democracy at risk?”, V-Dem institute Policy brief, N° 23, 2020 (www.v-dem.net/media/filer_public/52/eb/52eb913a-b1ad-4e55-9b4b-3710ff70d1bf/pb_23.pdf).

¹² T. Ginsburg, M. Versteeg, “Binding the unbound executive: checks and balances in times of pandemic”, *Virginia Public Law and Legal Theory Research Paper* n°52, 2020.

¹³ Ver la tercera parte de este volumen.

octubre, respectivamente) han llevado a una nueva movilización. En Colombia, las movilizaciones indígenas (*Minga*) convergieron con las huelgas cívicas (Comité del Paro).

¿Ajustes duraderos?

Las coyunturas críticas tienen el efecto de provocar ajustes institucionales duraderos¹⁴. La crisis covid-19 parece estar tomando ese camino, ya que acelera una tendencia hacia la reafirmación de las autoridades locales en América Latina que cuenta con el apoyo de la sociedad civil. La consolidación del papel desempeñado por las autoridades locales, como resultado de la modificación de las relaciones de poder político o de las decisiones judiciales, no será fácilmente revertida.

En el marco de ajustes sostenibles, merecerá atención el caso de Cuba. Agregando sus efectos a los de las sanciones estadounidenses, el Covid instó al presidente Díaz-Canel a “liberar las fuerzas productivas del país”. Las reformas iniciadas a finales de julio han dado al sector privado más margen de maniobra. En diciembre, el presidente anunció la muy esperada unificación monetaria. Cuba podría acercarse a la senda vietnamita del socialismo de mercado. Otros países han tenido que hacer ajustes severos. En México, AMLO hizo aprobar una ley que elimina ciento nueve fideicomisos, que ascendía a 3.000 millones de dólares, lo que beneficiaba en particular a la investigación científica. En Chile, el 23 de julio, el Parlamento aprobó una ley que permitía a los empleados retirar hasta el 10% del dinero depositado en fondos de pensiones para su jubilación. Esta reforma, que ha sacudido el núcleo del modelo económico neoliberal de Chile, cosa que ningún movimiento social había sido capaz de hacer, presagiaba el trabajo de reforma de la Constitución que ocupa el país en 2021.

Por último, en todas partes, las organizaciones de la sociedad civil han sido particularmente activas para ayudar a las personas en apuros¹⁵. En 1985, el terremoto en la Ciudad de México provocó una movilización similar, “desde abajo”, que luego contribuyó a la democratización del país. A diferencia de la década de 1980, sin embargo, estos actores locales son hoy en día a veces ilegales. Las imágenes de la hija de Joaquín Guzmán (conocido como El Chapo¹⁶) distribuyendo productos de primera necesidad han sido ampliamente compartidas en las redes sociales.

El multilateralismo paralizado

A nivel internacional, a lo largo de su historia, América Latina ha demostrado a menudo ser capaz de superar sus diferencias políticas para considerar soluciones colectivas a problemas comunes como las guerras en Centroamérica en la década de 1980. El siglo XXI había

¹⁴ D. Collier, G. Munck, *Symposium on Critical Junctures and Historical Legacy*, UC Berkeley 2017.

¹⁵ Ver para el análisis de Perú Roman Perdomo en este volumen.

¹⁶ Jefe del Cártel de Sinaloa (México), Joaquín Guzmán está cumpliendo cadena perpetua en Estados Unidos. La marca “El Chapo 701” dirigida por su hija Alejandrina está floreciendo.

comenzado bastante bien con una nueva ola de regionalismo trabajando una agenda original. Lastimosamente, semejante cooperación ha sido imposible en los últimos diez años. La región está profundamente polarizada y no se ha desarrollado ninguna respuesta multilateral a la crisis¹⁷, excepto en Centroamérica y el Caribe¹⁸.

En 2018-2019, nueve de los 12 Estados miembros de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) se retiraron de la organización con el argumento de que estaba excesivamente “politizada”. Su pecado original radicaba en el liderazgo de los presidentes Hugo Chávez (Venezuela) y Lula (Brasil) en el momento de su creación en 2008. Sin embargo, Unasur había hecho de la salud pública una prioridad y había logrado difundir normas¹⁹. Su desmantelamiento, que incluye su Instituto Sudamericano para la Gobernanza de la Salud (ISAGS), priva a la región de una valiosa herramienta para hacer frente a la pandemia.

El año 2020 nos ofreció dos pruebas adicionales de la impotencia latinoamericana²⁰. La primera escenificó el nombramiento de un nuevo presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Menoscabando una tradición establecida desde la creación del banco en 1959, el presidente Trump sugirió que uno de sus asesores podría ocupar ese cargo. A pesar de las múltiples protestas, América Latina y el Caribe se han mostrado incapaces de presentar una candidatura alternativa. El BID está ahora presidido por Mauricio Claver-Carone, un miembro provocador de la comunidad cubano-estadounidense.

Otra ilustración: el Mercado Común del Sur (Mercosur) ha adoptado en el marco de su Fondo de Convergencia (Focem) una modesta dotación de dieciséis millones de dólares estadounidenses para luchar contra el virus. Al mismo tiempo, el Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur²¹) ha solicitado un financiamiento al BID por un monto de quince mil millones de dólares estadounidenses.

Covid-19 cruzó rápidamente las fronteras de los países latinoamericanos en 2020, pero los gobiernos han tratado de consolidarlas.

¹⁷ Leer el análisis de Kevin Parthenay y Elodie Brun en este volumen.

¹⁸ K. Parthenay, “Quand on ne peut que prévenir: les risques d’une propagation du Covid-19 en Amérique centrale”, *Le Grand Continent*, 2 de abril de 2020, <https://legrandcontinent.eu/fr/2020/04/02/quand-on-ne-peut-que-prevenir-les-risques-dune-propagation-du-covid-19-en-amerique-centrale/>

¹⁹ G. Agostinis “Regional intergovernmental organizations as catalysts for transformational policy diffusion: the case of UNASUR health”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 57, n° 5, 2019, pp. 1111-1129.

²⁰ E. Actis, B. Malacalza, “Autonomía líquida: América latina y la política exterior en el siglo XXI”, *Perfil* 26 de octubre de 2020, www.perfil.com/noticias/internacional/esteban-actis-bernabe-malacalza-autonomia-liquida-america-latina-y-la-politica-exterior-siglo-xxi.phtml; A. Malamud, L. Schenoni, “Latin America is off the global stage, and that’s OK”, *Foreign Policy*, 10 Septiembre 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/09/10/latin-america-global-stage-imperialism-geopolitics/>

²¹ Lanzado en 2019 por los presidentes colombiano y chileno para reemplazar a la Unasur.

Primera parte

América latina en la actualidad

América Latina y el Caribe en las crisis de los multilateralismos

Elodie Brun y Kevin Parthenay

Casi es una tradición que los representantes políticos latinoamericanos y caribeños destaquen el compromiso de sus países en torno a la negociación colectiva, las instituciones internacionales y los valores del multilateralismo. Definido como “la producción por los Estados, las organizaciones internacionales y las ONG [organizaciones no gubernamentales] de normas y de reglas encaminadas a establecer un orden internacional cooperativo que rija las interdependencias internacionales¹”, este modo de funcionamiento característico de la cooperación internacional atraviesa hoy en día una crisis de gran magnitud. El argumento aquí defendido busca demostrar que los Estados latinoamericanos y caribeños han alimentado esta crisis en los últimos años, tanto a escala regional como global. Abordaremos la dinámica de la fragmentación del “multilateralismo latinoamericano”, y, posteriormente, la manera en la que los comportamientos de ciertos Estados, en particular Brasil y Venezuela, han alterado las organizaciones internacionales denominadas “universales”.

La fragmentación del multilateralismo latinoamericano y caribeño

En América Latina y el Caribe, como en la mayoría de las otras regiones del mundo, las organizaciones regionales y subregionales han proliferado a lo largo del siglo XX. Bajo la era progresista de principios de los años 2000, la renovación del multilateralismo latinoamericano se caracterizó por ciertos marcadores/ciertas tendencias ideológico/as fuertes, tales como la oposición al modelo neoliberal (postliberal o post comercial) o la promoción de la solidaridad internacional. Las organizaciones regionales, basadas en estos principios, también participaron en reforzar las líneas de fractura susceptibles de generar inestabilidad. Tres factores alimentaron este riesgo: su proliferación, su ideologización y su interrelación/superposición. Estos tres factores contribuyeron directa o indirectamente en transformar las tensiones políticas en vectores de parálisis de la cooperación continental y de fragmentación del multilateralismo latinoamericano y caribeño.

Durante esta década, se crearon nuevos proyectos regionales, tales como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de América (ALBA) en 2004, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) en 2008, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en 2010, y la Alianza del Pacífico en 2011. Se añadieron a las organizaciones ya existentes como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), o incluso el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Esta proliferación ha iniciado una dinámica de entrelazamiento y de superposición. Así, los Estados, en particular Venezuela, se enfrentan a lógicas de múltiple pertenencia (cf. Tabla 1), lo que ha colocado el regionalismo latinoamericano y caribeño en situación de alta vulnerabilidad en caso de crisis.

¹ F. Petiteville, *Le Multilatéralisme*, París, Montchrestien, 2009, p. 13.

Tabla 1
Las afiliaciones a organizaciones regionales latinoamericanas en 2020

	OEA ¹	Caricom ²	Sela ³	Aladi ⁴	Sica	Mercosur	CAN ⁵	Alba	Unasur ⁶	AP	Celac	Total/pays
Antigua y Barbuda	X	X						X			X	4
Argentina	X		X	X		X			X		X	6
Bahamas	X	X	X								X	4
Barbados	X	X	X								X	4
Belice	X	X	X		X						X	5
Bolivia	X		X	X		(X)	X	(X)	X		X	6(8)
Brasil	X		X	X		X			X		(X)	5(6)
Chile	X		X	X					X	X	X	6
Colombia	X		X	X			X		X	X	X	7
Costa Rica	X		X		X					(X)	X	4(5)
Cuba			X	X				X			X	4
Dominica		X						X			X	3
Rep. dom.	X		X		X						X	4
Ecuador	X		X	X			X	(X)	X	(X)	X	6(8)
Granada	X	X	X					X			X	5
Guatemala	X		X		X					(X)	X	4(5)
Guyana	X	X	X						X		X	5
Haiti	X	X	X								X	4
Honduras	X		X		X			(X)			X	4(5)
Jamaica	X	X	X								X	4
Montserrat (brit.)		X										1
México	X		X	X						X	X	5
Nicaragua	X		X		X			X			X	5
Panamá	X		X	X	X					(X)	X	5(6)
Paraguay	X		X	X		X			X		X	6
Perú	X		X	X			X		X	X	X	7
El Salvador	X		X		X						X	4
Surinam	X	X	X					X			X	5
San Crist. y Nieves	X	X						X			X	4
San Vicente y G.	X	X						X			X	4
Santa Lucía		X						X			X	3
Trinidad y Tobago	X	X	X								X	4
Uruguay	X		X	X		X			X		X	6
Venezuela	(X)		X	X		(X)	(X)	X	X		X	5(8)

(X): pertenencias problemáticas (suspensiones recientes e incorporaciones en curso).
 Precisiones: OEA: salida de Venezuela en 2017 / MERCOSUR: solicitud de adhesión de Bolivia y suspensión de Venezuela (diciembre de 2016) / CAN: salida de Venezuela en 2006 / ALBA: retiro de Honduras en 2010, Ecuador en 2018 y Bolivia en 2019 / AP: solicitud de adhesión de Panamá, Guatemala, Ecuador y Costa Rica (candidatura suspendida desde 2018) / CELAC: suspensión de Brasil en 2020.
¹ Organización de los Estados Americanos
² Comunidad del Caribe
³ Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe
⁴ Asociación Latinoamericana de Integración
⁵ Comunidad Andina de Naciones
⁶ En cuanto a UNASUR, solo Guyana, Surinam y Venezuela siguen siendo miembros (en noviembre de 2020).

Con la proliferación de proyectos regionales han aparecido líneas de fractura relativas al sentido de la cooperación regional y opusieron modelos antagónicos: por un lado, un modelo anticapitalista, antiimperialista y fundado sobre la solidaridad, la complementariedad y la cooperación²; por el otro, un modelo neoliberal orientado hacia el mercado, del que se deriva una proximidad comercial con Estados Unidos, y basado en la apertura económica de los países y la competitividad. Así, los proyectos regionales del continente se secuenciaron en temporalidades específicas. El “regionalismo abierto” de los años 1990, según el cual la cooperación es sinónimo de desarrollo, fue seguido, una década más tarde, por un regionalismo diversamente calificado de “posliberal”, o “post-hegemónico” o post-comercial³. Finalmente, estas disensiones provocaron una brecha de carácter geográfico, que llevó a un aumento simultáneo de las propuestas de cooperación “atlánticas” y “pacíficas”⁴. Solamente América Central, consciente de su vulnerabilidad, se mantuvo alejada de estas tendencias, y adoptó estrategias más pragmáticas, con la excepción de Nicaragua, aliada inquebrantable de la Venezuela de Hugo Chávez (1999-2013) y de Nicolás Maduro (desde 2013)⁵.

La acumulación de las divisiones, la llegada al poder de gobiernos conservadores y la multiplicación de las crisis políticas en varios de los Estados de la región, nutridas por la recomposición de los balances internacionales de poder, alimentaron una dinámica de politización de las diversas formas de cooperación.

Varios países experimentan fuertes tensiones políticas, particularmente Venezuela (sobre todo a partir de febrero 2014), Nicaragua (abril 2018) y Bolivia (octubre 2019). La ideología bolivariana y las lealtades inducidas por la diplomacia petrolera de Venezuela han engendrado divisiones entre los partidarios y los opositores del régimen de Nicolás Maduro, lo que poco a poco ha llevado a la parálisis de las organizaciones regionales latinoamericanas, cuya gobernanza se fundamenta en el principio de la unanimidad. Estas se han vuelto inoperantes debido a los eventos siguientes: bloqueos de la nominación de personal en el caso de la UNASUR, polarizaciones de las posiciones (dentro del SICA, de la CARICOM y de la CAN), y politización de espacios de diálogo regional, notablemente en el MERCOSUR (hasta la suspensión de Venezuela, anunciada en diciembre de 2016), de la CELAC (reunión extraordinaria de 2017 en San Salvador) y de la OEA (hasta la salida de Venezuela, anunciada en abril 2017).

Creados especialmente para garantizar la estabilidad democrática del continente, estos organismos regionales se paralizaron debido a las divergencias entre los Estados miembros que han impedido la activación de sus cláusulas o mecanismos de promoción o de protección. Las iniciativas de resolución pacífica de las crisis también fueron empañadas de sospechas de instrumentalización. Lo ilustran la falla de la iniciativa de mediación del “Grupo de Ex Presidentes”, impulsado por el Secretario General de UNASUR, Ernesto Samper, y el posterior declive de la

² J. Briceño-Ruiz, A. Puntigliano Rivarola, *Resilience of Regionalism in Latin America and the Caribbean: Development and Autonomy*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2013.

³ D. Tussie, P. Riggirozzi, *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism. The Case of Latin America*, Londres, Springer, 2012.

⁴ J. Briceño-Ruiz, I. Morales, *Post-hegemonic Regionalism in the Americas: Toward a Pacific-Atlantic Divide?*, Londres, Routledge, 2017.

⁵ K. Parthenay et O. Dabène. « Régionalisme pragmatique en Amérique centrale », *Etudes internationales*, Vol. 50, n° 1, 2019, pp. 95-120.

propia UNASUR. En la misma línea, la politización de la OEA por las posturas radicales de su Secretario General, el uruguayo Luis Almagro, y el reconocimiento de la presidencia interina de Juan Guaidó en Venezuela (10 de abril de 2019) han debilitado la organización. La creación del Grupo de Lima en 2017 para contrarrestar los bloqueos de la OEA también demuestra las fracturas en el seno de este organismo continental⁶. La acumulación de las crisis políticas en Nicaragua (desde abril de 2018) y las fuertes tomas de postura con respecto a los asuntos bolivianos de octubre de 2019 han terminado por descalificarla por un largo tiempo.

Los efectos de las crisis políticas en varios Estados de la región contribuyeron a socavar los fundamentos de la solidaridad latinoamericana y caribeña establecida durante la era progresista, debilitando así la mayoría de los mecanismos de cooperación regional. En 2020, UNASUR se ha convertido en una “organización zombi”⁷, desatendida/abandonada por la mayoría de sus miembros; la CELAC dio signos de vida durante un corto lapso de tiempo, gracias a una cumbre organizada por México en enero, antes de recaer en una fase de atonía. Las otras instituciones regionales se limitan a su funcionamiento rutinario y se conforman con cumplir con los estándares mínimos de la cooperación económica y comercial, debilitando las dinámicas de cooperación más política.

La crisis sanitaria global provocada por el virus Covid-19 plantea un verdadero desafío para los regionalismos ya debilitados⁸. Resilientes, e incluso relegitimizadas en ciertas regiones donde los Estados se encontraban más vulnerables frente a la pandemia (América Central y el Caribe), las solidaridades regionales se revelan frágiles, como demuestra la ausencia de coordinación interestatal de los flujos migratorios de retorno a Venezuela. Además, más que propuestas regionales o posiciones comunes, son las iniciativas aisladas las que se han visto favorecidas dentro de los marcos de cooperación global.

La contribución de América Latina y el Caribe a la crisis del multilateralismo global

Las acciones de los gobiernos latinoamericanos y caribeños son diversas en los organismos internacionales universales, desde la promoción de la cooperación hasta el bloqueo de las instituciones, en especial desde 2019.

Varios países de la región se inscriben en la tradición autoproclamada y están comprometidos con el multilateralismo en nombre de la cooperación que éste permite. Así, en el contexto de la pandemia de Covid-19, la diplomacia mexicana promocionó la propuesta de la futura Resolución 74/274 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, adoptada por consenso el 20 de abril de 2020. El texto trata de la “Cooperación internacional orientada a garantizar el acceso global a medicamentos, vacunas y equipo médico para hacer frente al Covid-19” y obtuvo previamente el patrocinio de ciento setenta y nueve Estados (de los ciento noventa

⁶ T. Legler, “A Story within a Story: Venezuela’s Crisis, Regional Actors, and Western Hemispheric Order Upheaval”, *ERALS*, n° 109, 2020, pp. 135-156.

⁷ J. Gray, “Life, Death, or Zombie? The Vitality of International Organizations”, *International Studies Quarterly*, Vol. 62, n° 1, 2018, pp. 1-13.

⁸ D. Nolte, B. Weiffen (eds), *Regionalism Under Stress: Europe and Latin America in Comparative Perspective*, Abingdon, Oxon, Routledge, 2020.

y tres miembros de la Asamblea). Asimismo, en mayo de 2020, los representantes de América Latina y el Caribe aprobaron la resolución final de la Asamblea Mundial de la Organización Mundial de la Salud (OMS), que aboga por una distribución justa de los productos sanitarios en la lucha contra el coronavirus, particularmente las vacunas (punto sobre el cual Estados Unidos emitió una reserva). Finalmente, la OMS y la Costa Rica de Carlos Alvarado se han asociado para lanzar una plataforma abierta de intercambio de datos científicos sobre el virus, el Fondo de Acceso a la Tecnología sobre el Covid-19 (C-TAP). Se puede constatar, entonces, un interés renovado de algunos países de América Latina y el Caribe por los foros multilaterales que faciliten la promoción de sus visiones. Sin embargo, este interés no es compartido unánimemente, como lo revelan dos tendencias.

En primer lugar, múltiples gobiernos de la región buscan intencionalmente romper el consenso con el fin de desafiar ciertos mecanismos de la cooperación internacional. Este es el caso de Jair Bolsonaro y de su ministro de Relaciones Exteriores, Ernesto Araújo, quienes denuncian las instituciones multilaterales, afirmando que su existencia amenaza la soberanía de los Estados. Es por esto que Brasil no patrocinó la resolución de la Asamblea General antes mencionada y se negó a sumarse a la iniciativa costarricense en el momento de su lanzamiento. Paradójicamente, esta posición decididamente escéptica es similar a la que es defendida por los gobiernos chavistas, enemigos acérrimos del equipo cercano de Jair Bolsonaro.

En segundo lugar, la radicalización del Grupo de Lima ha alimentado y acelerado el bloqueo del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre la situación venezolana. Se organizaron sesiones informales por iniciativa de Estados Unidos desde 2017, pero la situación se tornó tensa en 2018, después de un cambio en los equilibrios de poder regionales⁹. En un primer momento, los dos representantes latinoamericanos, Bolivia y Uruguay, exigieron que la gestión de la crisis se mantuviera regionalizada, a pesar de no pertenecer al mismo campo (Bolivia seguía siendo pro-Maduro). La elección de Perú, miembro fundador del Grupo de Lima, para el Consejo de Seguridad en 2018 supuso un cambio de escenario, debido a que apoyó la inclusión del tema venezolano en la agenda del Consejo. Posteriormente, Estados Unidos aprovechó la autoproclamación de Juan Guaidó como presidente interino en enero de 2019 para forzar la discusión sobre Venezuela. Una sesión oficial pública fue organizada días más tarde, tras una votación, y no como resultado de un consenso de sus miembros, como es costumbre en esta institución. Los resultados son conocidos: en febrero tuvo lugar una disputa poco habitual para el Consejo, Estados Unidos propuso una resolución sobre la crisis venezolana, bloqueada por el doble veto de China y Rusia. Enseguida, esta última circuló una contrapropuesta, que no obtuvo el número de votos necesarios para ser adoptada. Desde entonces, el expediente venezolano se ha convertido en un factor de bloqueo adicional en el Consejo de Seguridad, en un contexto de fuerte polarización entre potencias.

En definitiva, estos ejemplos ilustran la contribución directa de los dirigentes latinoamericanos en el poder a la crisis de las organizaciones internacionales. El multilateralismo construido después de la Segunda Guerra Mundial, se basa en valores esencialmente liberales: apertura

⁹ E. Brun, K. Parthenay, "The Multiple Voices of the United Nations on the Venezuelan and Nicaraguan Crises: A Sociological Approach of International Organizations", *Latin American Policy*, Vol. 11, n° 1, 2020, pp. 6-23.

económica, respeto de los derechos humanos, participación en el diálogo colectivo y promoción de la democracia¹⁰. No obstante, actualmente, varios representantes latinoamericanos y caribeños se posicionan en contra de algunos de estos valores. La defensa de los derechos humanos en el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas (CDH) está lejos de ser la preocupación del Brasil de Jair Bolsonaro y de la Venezuela de Nicolás Maduro. Ambos, sin embargo, fueron elegidos por la Asamblea General de la ONU en 2019, en detrimento de Costa Rica, lo que demuestra el estado crítico del liberalismo a nivel mundial. La desviación autoritaria en Venezuela se refleja, tal y como se puede suponer, en las posiciones que defiende este país a nivel multilateral. Este también es el caso de Brasil, que promueve dentro del CDH la agenda social retrógrada desarrollada por ciertos apoyos evangelistas de sus dirigentes y que, al mismo tiempo, profundiza su alineamiento con los Estados Unidos de Donald Trump. De este modo, el gobierno de Jair Bolsonaro se opone sistemáticamente a que las resoluciones hagan referencia a la salud sexual y reproductiva. En julio de 2020, los representantes brasileños llamaron la atención durante la negociación de una resolución sobre la prohibición de las mutilaciones genitales femeninas. Reconocieron la necesidad de combatir esta práctica, pero se negaron a que se hiciera mención del acceso de las mujeres jóvenes a la salud sexual y reproductiva. El actual gobierno brasileño considera que esto facilitaría la promoción del aborto, otro estándar liberal contestado.

Empero, a nivel global, las críticas y bloqueos contra el multilateralismo que tienen su origen en América Latina y el Caribe no igualan el daño causado a las instituciones regionales. Así como Hugo Chávez decretó el retiro de Venezuela del Banco Mundial en 2007, sin concretarlo, la amenaza que hizo el gobierno de Jair Bolsonaro de salir de la OMS en junio de 2020 podría no ser más que un mimetismo retórico a Donald Trump, sin seguimiento.

En conclusión, la participación activa de los países de América Latina y el Caribe en los contratiempos de las instituciones internacionales a lo largo de los últimos años nos indica que es momento de cuestionar el discurso político y académico relativo a su compromiso tradicional a favor del multilateralismo, sus prácticas y sus valores. Trabajos recientes refutan esta visión homogeneizadora y complaciente y abren perspectivas de investigación prometedoras para la reinterpretación de la relación de América Latina y el Caribe con la cooperación internacional, para dejar de ser sorprendidos por el presente¹¹.

¹⁰ T. Long, "Latin America and the Liberal International Order: An Agenda for Research", *International Affairs*, Vol. 96, n° 6, 2018, pp. 1371-1390.

¹¹ M. Albaret *Puissances moyennes dans le jeu international. Le Brésil et le Mexique aux Nations unies*, París, Les Presses de Sciences Po, 2014; R. F. de Moraes, "Opinion – Bolsonaro's Foreign Policy is Typically Latin American", *blog E-International Relations*, 13 de julio de 2020.

* Agradecemos el apoyo de Mariana García Requejo por la traducción del texto y de Paula Iizeth Mora Castillo por la revisión. Los eventuales errores son nuestros.

La resiliencia del autoritarismo madurista

Thomas Posado

Venezuela conoce desde siete años una crisis económica de una amplitud inédita. Según los datos del Fondo monetario internacional (FMI), la economía venezolana se hubiera reducido de 71,98 % entre 2014 y 2020¹. Un tal derrumbe tiene consecuencias dramáticas en la sociedad venezolana. La Organización de las naciones unidas (ONU) y la Organización internacional para las migraciones (OIM) cifran a 5,4 millones el número de venezolanos que han salido de su país², es decir una de las crisis migratorias más importante del planeta. Gobernar un país en esas condiciones constituye un desafío y la persistencia en el poder de Nicolás Maduro desde 2013 puede constituir una enigma. Como lo escribe Javier Corrales, « la respuesta la más evidente [a esta pregunta] es que Maduro sobrevivió por que se volvió más autoritario³ ». Estas practicas autoritarias, diversas y variadas en su configuración, permiten a Nicolás Maduro conservar el poder. Su autoridad es tal actualmente que el politólogo Laureano Márquez habla incluso de « antifragilidad » para calificar el régimen venezolano y subrayar así el hecho que cada una de las dificultades que la sociedad venezolana encuentra fortalece paradójicamente el ejecutivo⁴. En 2020, el gobierno Maduro ha logrado una vez más mantenerse en el poder a pesar de la crisis sanitaria provocada por la pandemia de Covid-19, el aislamiento del país orquestado por los Estados Unidos y el anuncio de elecciones legislativas en diciembre, juzgadas fraudulentas por la oposición.

Una gestión precoz de la pandemia bastante contenida

El desarrollo de una epidemia en una sociedad fragilizada donde los servicios públicos del agua y de la salud son en un estado de deterioro avanzado constituye un reto para los poderes políticos. En un país cuya mayoría de las municipalidades es regularmente privada de agua potable y 93,8 % de los hogares de las diez principales ciudades tienen que almacenarla por culpa de las fallas del sistema de distribución⁵, respetar una medida preventiva tan básica como lavarse regularmente las manos es casi imposible. Sin embargo, la propagación de la epidemia de Covid-19 se quedó bastante tiempo limitada en Venezuela. El gobierno de Nicolás Maduro fue el primero en América Latina a tomar medidas drásticas para enfrentarla. Ya el 16 de marzo, cuando el país contaba solamente 17 personas infectadas, el estado de alarma fue declarado, la actividad escolar suspendida, una encuesta lanzada a través de la plataforma Patria para que cualquier persona presentando síntomas susceptibles de corresponder al Covid-19 pueda declararlo en línea y el confinamiento decretado por la capital del país, Caracas, y seis Estados federales (será generalizado al conjunto del país el día siguiente). Dos

¹ FMI, página sobre Venezuela.

² Las cifras son actualizadas en: <https://r4v.info/es/situations/platform> (las cifras indicadas son las del 5 de noviembre de 2020).

³ J. Corrales, "Authoritarian Survival: Why Maduro Hasn't Fallen", *Journal of Democracy*, Vol. 31, n°3, 2020, p. 40.

⁴ L. Márquez, "Un régimen antifragilístico", *Tal Cual*, 4 de agosto de 2020, consultado el 25 de agosto de 2020.

⁵ Datos del Observatorio Venezolano des servicios públicos (OVSP), diciembre de 2019.

factores explican esta reactividad. Por una parte, una penuria de gasolina amenazaba bloquear de facto el país, lo que incitó el gobierno a anticipar esta parálisis en nombre de la salud pública. Por otra parte, el ejecutivo tenía sin duda consciencia de la fragilidad del sistema sanitario frente a una crisis de esta magnitud.

Los aliados geopolíticos de Venezuela han contribuido a modelar la estrategia de lucha contra la epidemia, con la presencia de médicos cubanos en el territorio desde 2003 o por los envíos masivos por parte de China y Rusia de pruebas rápidas, de mascarillas y de guantes desechables. Al contrario de la mayoría de los países de la región, el gobierno de Maduro ha garantizado la gratuidad de las pruebas de diagnóstico y del tratamiento. Sin embargo, un informe de la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios ha revelado que solo el 2,4 % de las pruebas realizadas en el país hasta el 21 de mayo eran pruebas llamadas PCR, es decir que la casi totalidad eran pruebas rápidas poco fiables⁶. Hasta el 15 de mayo, la propagación de la epidemia ha sido muy limitada: según las cifras oficiales, solo 459 casos y 10 muertos fueron censados. Este resultado puede ser puesto al crédito del confinamiento precoz del país, pero también de su relativo aislamiento aéreo.

A partir de mediados de mayo, la epidemia se ha nítidamente desarrollada con un pico en agosto, hasta alcanzar, según las cifras oficiales, 104 177 casos y 916 muertos el 6 de diciembre de 2020 —cifras que quedan sin embargo marginales en comparación de los países vecinos. Paradójicamente, es a partir del 1^{er} de junio que el gobierno ha decidido flexibilizar la cuarentena. En los hechos, los venezolanos la sorteaban ya desde varias semanas para generar ingresos y abastecerse en agua, comida, gas... Como en varios países latinoamericanos, cerca de la mitad de la población ocupada se encuentra en el sector informal, y la satisfacción de sus necesidades las más elementales exige salir en la calle diariamente a pesar de los riesgos sanitarios. El desconfinamiento ha sido organizado de manera progresiva, alternando periodo de trabajo y periodo de reconfiamento, según un esquema cinco días/diez días, luego siete días/siete días, y finalmente de manera diferenciada según las regiones y según los sectores económicos⁷.

Las consecuencias políticas de la crisis sanitaria fueron limitadas. Es solamente el 1^{er} de junio que los equipos de Maduro y Guaidó se comprometieron ante la Organización panamericana de salud para enfrentar la pandemia. Sin embargo, la crisis migratoria fue fuertemente impactada. Decenas de miles de venezolanos emigrados perdieron su trabajo e intentaron regresar en su país de origen porque no disponían de ninguna protección social en su país de acogencia. Según las autoridades venezolanas, esta inversión de los flujos migratorios representa cerca de sesenta mil personas. El gobierno de Nicolás Maduro les acusó de estar responsables de la propagación de la Covid-19 en Venezuela: primero implícitamente, separando en los balances epidemiológicos diarios los casos “importados” del extranjero y los casos “comunitarios”, y después explícitamente acusando los *trocheros*, los que no respetan las medidas restrictivas de regreso en el país de ser “bioterroristas”, según los propios términos del jefe del Estado.

⁶ Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios, *Venezuela: COVID-19, Flash Update N.º 4*, 22 de mayo de 2020 (www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/ven_covid-19_flash_update_no4_final_en_0.pdf).

⁷ V. Davies, “Un enfermo para atender enfermos: El sistema de salud venezolano ante la llegada del nuevo coronavirus”, *Análisis y Debate*, Rosa Luxemburg Stiftung Oficina Región Andina, n.º 11, julio de 2020.

El 8 de mayo, un informe de la Academia Nacional de Ciencias Físicas, Matemáticas y Naturales (Acfiman) venezolana alertó sobre el riesgo de un pico epidemiológico entre junio y septiembre y recomendó a las autoridades de prepararse⁸. Diosdado Cabello, presidente de la Asamblea nacional constituyente y número dos del régimen, reaccionó acusando a los autores del informe de “generar alarma” y amenazándolos explícitamente de detenciones arbitrarias.

En definitiva, Venezuela sufrió menos de la epidemia de Covid-19 que la mayor parte de sus vecinos. Por el gobierno de Nicolás Maduro, esta crisis sanitaria fue una oportunidad de aumentar su control sobre la sociedad y limitar el impacto desastroso de la penuria de gasolina anunciada.

Una presión estadounidense contraproducente

El desarrollo de la pandemia hubiera podido provocar un moratorio sobre las sanciones estadounidenses que asfixian la economía venezolana desde 2017. Sin embargo, la administración Trump eligió endurecer su política con respecto a Venezuela. Si estas medidas no son el origen de la crisis económica, su impacto se vuelve cada vez más importante. La voluntad declarada de Donald Trump permaneció derrocar a Nicolás Maduro. El 26 de marzo, el departamento estadounidense de la Justicia y dos jurisdicciones federales anunciaron procedimientos judiciales contra Nicolás Maduro y una decena de otros dirigentes venezolanos por narcotráfico, ofreciendo quince millones de dólares por toda información permitiendo el arresto o la condena del jefe del Estado. De toda evidencia, este tipo de perseguimientos tiene una geometría variable si comparamos con el destino reservado a Juan Orlando Hernández, presidente de Honduras, acusado por un fiscal federal neoyorkino de haber sido financiado por El Chapo, pero que goza todavía de relaciones diplomáticas muy cordiales con Washington. El 31 de marzo, el gobierno estadounidense propuso un “Marco para la transición democrática de Venezuela”⁹ que prevé la instalación de un Consejo de Estado transitorio bipartidista sin Nicolás Maduro ni Juan Guaidó, propuesta rechazada hasta hoy.

El 3 de mayo, 22 mercenarios entraron en la bahía de Macuto, a una treintena de kilómetros de Caracas, principio de la “operación Gedeón” con el objetivo de capturar Nicolás Maduro. Producto de un contrato entre sectores de la oposición y la empresa de seguridad estadounidense Silvercorp, dirigida por Jordan Goudreau, veterano de las fuerzas especiales, el operativo fue rápidamente neutralizado. El gobierno de Maduro acusó rápidamente a los Estados Unidos y Juan Guaidó de haber programado este intento de desembarque. En los hechos, Silvercorp aseguró efectivamente la seguridad de mítines de Donald Trump, así como la del concierto organizado por los cercanos de Guaidó en la frontera colombiana en febrero de 2019, bajo recomendación de la Casa Blanca. El dicho contrato fue efectivamente firmado por Juan Guaidó por 212,9 millones de dólares, honrado solamente a altura de 50 000 dólares. El monto total

⁸ Academia de Ciencias Físicas, Matemáticas y Naturales, *Estado actual de la epidemia de la COVID-19 en Venezuela y sus posibles trayectorias bajo varios escenarios*, 8 de mayo de 2020 (<https://acfiman.org/2020/05/08/estado-actual-de-la-epidemia-de-la-covid-19-en-venezuela-y-sus-posibles-trayectorias-bajo-varios-escenarios/>).

⁹ US Department of State, “Democratic Transition Framework for Venezuela, Fact Sheet”, Office of the Spokesperson, 31 de marzo de 2020 (www.state.gov/democratic-transition-framework-for-venezuela/).

parece sin embargo irrisorio para pretender tomar el control de un país de 30 millones de habitantes, con un ejército fuerte de 365 000 hombres. Otra prueba del amateurismo de esta operación: su evocación pública por el general retirado Clíver Alcalá en marzo de 2020. Sin contar que los atacantes intentaron entrar en el territorio venezolano a plena luz del día, a algunos kilómetros de la capital, en una zona densamente poblada. La probabilidad de éxito de la operación Gedeón estaba casi nula¹⁰. El vínculo tenue entre Silvercorp y la administración Trump no demuestra tampoco la implicación de su gobierno en la organización de la operación. Sin embargo, su fracaso contribuyó a fortalecer la legitimidad de Nicolás Maduro, dando crédito a su relato de un país cuya soberanía nacional es amenazada por el imperialismo estadounidense, y permitiéndole así remobilizar su base social. Este intento abortado sirvió también de pretexto al fortalecimiento de las prácticas autoritarias.

El endurecimiento de las sanciones extraterritoriales es tal que todo suministro de gasolina se convierte en un enfrentamiento geopolítico con los Estados Unidos, como fue el caso al final de mayo con la llegada de petroleros enviados por Irán. Más allá de la acentuación de la crisis económica y su corolario, el deterioro de las condiciones de vida de la población, la literatura científica demostró la débil eficacia de estas sanciones para impulsar un cambio político, sobre todo cuando golpean todos los sectores de la sociedad, tienen un costo económico mayor y se perpetúan. En los hechos, las medidas coercitivas estadounidenses aumentan la dependencia de la población al gobierno con la distribución irregular de canastas de alimentos por los Comités locales de abastecimiento y de producción (CLAP) para paliar las penurias. Los análisis convergen sobre su carácter contra-productivo¹¹.

Elecciones legislativas fraudulentas relegitimando Maduro

Al principio de julio, el Consejo nacional electoral (CNE) anunció la organización de elecciones legislativas el 6 de diciembre de 2020. El desafío es importante, ya que la asamblea nacional es la única institución controlada por la oposición desde 2015. Sus prerrogativas fueron suspendidas por el ejecutivo por sospechas de fraude en la elección de tres diputados de un Estado federado del sur del país, el Amazonas, sin ninguna organización de un nuevo escrutinio. El 5 de enero de 2020, los diputados chavistas eligieron un oponente disidente, Luis Parra, como presidente de la asamblea nacional, pero la oposición reconoce todavía la presidencia de Juan Guaidó, creando nuevos poderes paralelos, cosa que se vuelve común en este Estado.

En el verano de 2020, el poder judicial, favorable a Nicolás Maduro, suspendió las direcciones nacionales de varios partidos de oposición, empezando por Acción Democrática, y nombró direcciones *ad hoc* compuestas de miembros más afines al gobierno. Estos últimos son los únicos que pueden comprometerse en un proceso electoral, utilizando el logo y sus emblemas.

¹⁰ M. Sutherland, "¿Cómo fue la parodia venezolana de Bahía de los Cochinos?", *Nueva Sociedad*, mayo de 2020.

¹¹ S. Gratius, A. Ayuso Pozo, "Sanciones como instrumento de coerción: ¿Cuán similares son las políticas de Estados Unidos y la Unión Europea hacia Venezuela?", *América Latina Hoy*, n° 85, pp. 31-53; M. Sutherland, "Impacto y naturaleza real de las sanciones económicas impuestas a Venezuela", *PROVEA*, 27 de mayo de 2019 (www.derechos.org/ve/web/wp-content/uploads/SancionesSutherland-1.pdf).

El mismo procedimiento fue usado contra un partido disidente de la mayoría presidencial, Patria para todos, menos de tres semanas después del anuncio de la creación de una Alternativa popular revolucionaria para participar de manera autónoma a las elecciones legislativas. Esta practica no es nueva: nueve partidos han sido victimas de este tipo de medida desde 2012¹².

El gobierno de Nicolás Maduro buscó en 2020 mantener un equilibrio entre represión de la oposición y preservación de una fachada democrática para obtener un reconocimiento internacional. El 31 de agosto de 2020, otorgó una amnistía colectiva para 110 oponentes, entre los cuales 23 diputados y 4 suplentes, permitiéndolos así participar a las elecciones legislativas. Estas practicas tuvieron como consecuencia dividir la oposición. Como lo explica Javier Corrales, las practicas autoritarias “pueden tener dos efectos contrarios. O la oposición se escandaliza y se moviliza, o se desmoraliza, se divide y se debilita. En el Venezuela de Nicolás Maduro, la primera reacción dominó durante los años 2013-2017, la segunda prevalece desde el segundo semestre 2017”¹³. Parecería que esta tendencia se confirmó este año. Por una parte, el antiguo candidato de la oposición en las elecciones presidenciales de 2012 y 2013, Henrique Capriles, expresó su voluntad de participar en las elecciones legislativas a pesar del no-respecto de los fundamentos de la democracia representativa, para enfrentar el gobierno en las urnas. Él no alcanzó un acuerdo sobre las condiciones de organización, pero otros oponentes participaron. Por otra parte, María Corina Machado excluyó cualquier participación electoral, rechazando cualquier concesión al régimen de Maduro, y llamando siempre a una intervención militar exterior para “liberar” el país. Entre estos dos polos, le resulta difícil a Juan Guaidó mantener la unidad de las fuerzas políticas de oposición. En semejante configuración, Nicolás Maduro puede mantenerse en el poder fortaleciendo sus practicas autoritarias. Sin sorpresa, su coalición obtuvo 69,3 % de los votos exprimidos y 256 de los 277 diputados, con una abstención de 69 % según las cifras del CNE.

Podríamos validar la hipótesis de la “antifragilidad” tan Nicolás Maduro parece más enraizado en el poder que nunca. Su autoritarismo inquebrantable como el derrumbe de sus oponentes y del apoyo de sus aliados internacionales han permitido al gobierno sobrepasar una vez más todas las crisis que sufrió el país este año¹⁴. Sin embargo, las condiciones de vida de los venezolanos son cada vez más difíciles debido a la magnitud de la crisis económica (de la cual el ejecutivo es el primer responsable), de la crisis sanitaria y de las sanciones promulgadas por la administración Trump. La supuesta fuerza del ejecutivo madurista parece sin embargo colgar de un hilo, y cualquier chispa puede encender a este polvorín que es Venezuela.

¹² Observatorio Electoral Venezolano, “Decisiones del TSJ impactan el sistema de partidos y la oferta electoral”, *Boletín* n°44, juin 2020.

¹³ J. Corrales, “La crise électorale au Venezuela”, in O. Dabène (dir.), *América latina. El año político 2017/ Les Etudes du CERI*, n°233-234, 2018.

¹⁴ T. Porras Ponceleón, “Negociar sin maximizar”, *Política Exterior*, 23 juillet 2020.

Brasil: El gobierno de Bolsonaro se quita las máscaras

Frédéric Louault

“Ahora todo es pandemia, tenemos que acabar con ese negocio. Lamento los muertos, lo lamento. Todos vamos a morir un día. Aquí todo el mundo va a morir. No vale la pena intentar huir de eso. Huir de la realidad. Tenemos que dejar de ser un país de maricas.”

Jair Bolsonaro, 10 de noviembre de 2020

El presidente de la República Federativa de Brasil, Jair Bolsonaro, no esperó a la crisis sanitaria para quitarse la máscara y desvelar su proyecto reaccionario. Tanto en su estilo como en sus prácticas políticas, presenta las principales características de un líder neopopulista: discurso de ruptura contra el orden establecido; estrategia dirigida a polarizar la sociedad (“ellos” contra “nosotros”); identificación de los enemigos de la nación a los que se oponen los amigos del presidente; comunicación directa con sus partidarios a través de las redes sociales; proximidad con el pueblo; desprecio por las instituciones representativas (partidos políticos, congreso). Al igual que en los años noventa con Fernando Collor (Brasil), Carlos Menem (Argentina) o Alberto Fujimori (Perú), este neopopulismo se articula con un proyecto económico neoliberal, mitigado por unos pocos planes de asistencia social focalizados¹. Jair Bolsonaro añade un toque de autoritarismo, directamente inspirado por las dictaduras del siglo pasado (régimen militar de 1964-1985 en Brasil, dictadura de Pinochet en Chile, etc.). Más allá de estas “inspiraciones” históricas, también desarrolla actitudes oscurantistas, algunas de las cuales ya hemos mencionado en la edición anterior de esta publicación sobre el tema de la deforestación².

El año 2020 confirma esta dinámica neopopulista y acelera la deriva de una regresión democrática hacia una forma de autoritarismo competitivo³, lo que da la razón a Georges Couffignal, para quien “la práctica populista del poder sólo puede conducir a una deriva autoritaria”⁴.

Una dinámica gubernamental inclinada hacia el oscurantismo

Ya en enero de 2020, el ministro de cultura tuvo que renunciar debido a su proximidad al nazismo. En un discurso sobre el futuro de la política cultural brasileña, Roberto Alvim se inspiró directamente en un discurso pronunciado en 1933 por el ideólogo nazi Joseph Goebbels:

“El arte brasileño en el próximo decenio será heroico y nacional. Estará dotado de una gran capacidad de inversión emocional y será igualmente imperativo, porque está profundamente ligado a las aspiraciones urgentes de nuestro pueblo... ¡o no estará!”⁵

¹ K. Weylandt, “Neopopulism and Neoliberalism in Latin America: How Much Affinity?”, *Third World Quarterly*, Vol. 24, n° 6, 2003, p. 1099.

² F. Louault, “La política ambiental del gobierno Bolsonaro”, in O. Dabène (dir.), *América latina. El año político 2019/Les Etudes du CERI*, n°245-246, enero de 2020, p. 19.

³ S. Levitsky y L. A. Way, *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes after the Cold War*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.

⁴ G. Couffignal, *La nueva América Latina: laboratorio político de Occidente*, LOM Ediciones, 2013, p. 139.

⁵ El discurso está disponible con este link: www.youtube.com/watch?v=3lycKFW6ZHQ.

Como para eliminar cualquier ambigüedad, eligió la ópera Lohengrin de Richard Wagner como música de fondo. Pocos días después, Jair Bolsonaro nombró a Benedito Guimarães Aguiar Neto como jefe de la Agencia Federal de Educación Superior (CAPES). Ex rector de la Universidad Presbiteriana Mackenzie de São Paulo, es conocido por sus posturas creacionistas:

“Queremos ofrecer un contrapunto a la teoría de la evolución y difundir la idea de que la existencia de un ‘diseño inteligente’ [teoría creacionista] puede estar presente desde la educación primaria, para que podamos discutir el creacionismo con argumentos científicos.”⁶

Este nombramiento tuvo el mérito de hacernos olvidar el resurgimiento del debate sobre el “tierra-planismo”, después de que el presidente de la Fundación Nacional de las Artes, Dante Mantovani, volviera a cuestionar en diciembre de 2019 la redondez de la tierra⁷.

La pandemia vinculada al Covid-19, que afectó a Brasil ya en febrero, no rompió la dinámica oscurantista alimentada por ciertos miembros del gobierno. Desde el comienzo de la crisis sanitaria, el propio Jair Bolsonaro ha multiplicado las declaraciones y comportamientos destinados a minimizar un virus que él mismo describió como una “gripecita” (véase el anexo): rechazo de los gestos de barrera, crítica de una “histeria” alimentada por los medios de comunicación, denuncia de las medidas de cuarentena asimiladas a una política de “tierra quemada”, promoción de remedios cuya eficacia no está científicamente probada, o rechazo de la “vacuna china” de João Doria, desarrollada por la empresa biofarmacéutica china Sinovac Biotech en colaboración con un instituto de investigación médica del Estado de São Paulo (del que João Doria, quien se opone a Bolsonaro, es el gobernador).

En la práctica, la crisis fue gestionada conjuntamente por los distintos niveles de poder y los diversos actores de la política sanitaria (personal de los hospitales, autoridades locales, ministerio de Salud, organismos de salud, Congreso Federal, el poder judicial), a pesar de Jair Bolsonaro y a menudo en su contra. El presidente no gobernó la crisis. Se limitó a naturalizar el virus, dar algunos consejos de sentido común (“haz deporte y come sano”), favorecer las acciones económicas y acoger una ayuda de emergencia lanzada en abril. Algunos miembros del gobierno también vieron la crisis sanitaria como una oportunidad para acelerar su programa de reformas. El ministro de Medio ambiente, Ricardo Salles, se explicó en una reunión ministerial registrada el 22 de abril:

“Tenemos la oportunidad en este momento, cuando la atención de la prensa se centra casi exclusivamente en el Covid-19 [...], de darnos un pequeño respiro en otros temas, para impulsar reformas sublegales de la desregulación ambiental.”⁸

⁶ P. Martins, “Novo presidente da Capes é defensor da teoria criacionista”, Congresso em Foco, 24 de enero de 2020 (<https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/novo-presidente-da-capes-e-defensor-da-teoria-criacionista>).

⁷ “Novo presidente da Funarte, que relacionou rock a satanismo, acredita que a Terra é plana”, *Globo News*, 3 de diciembre de 2019 (<https://g1.globo.com/globonews/globonews-em-pauta/video/novo-presidente-da-funarte-que-relacionou-rock-a-satanismo-acredita-que-a-terra-e-plana-8137477.ghtm>). Según una encuesta publicada en julio de 2019 por el Instituto Datafolha, el 7% de los brasileños cree que la Tierra es plana y el 26% que los humanos nunca han estado en la Luna. La primera Convención Nacional de la Tierra Plana se celebró en noviembre de 2019 en São Paulo, Brasil.

⁸ “Entidades repudiam fala de Ricardo Salles em reunião ministerial”, *Deutsche Welle*, 23 de mayo de 2020 (<https://p.dw.com/p/3cfjB>).

Por su parte, Jair Bolsonaro despidió a sus ministros de Salud cuando sus acciones y/o discursos —apoyados por datos y estudios científicos— se volvieron demasiado antagónicos a su punto de vista personal. Luis Henrique Mandetta dejó el gobierno el 16 de abril y su sucesor, Nelson Teich, también fue reemplazado menos de un mes después de tomar el cargo.

También surgieron tensiones con los gobernadores de los principales Estados y los alcaldes de muchas ciudades importantes del país, que han unido sus esfuerzos por contrarrestar la irresponsabilidad del Presidente y contener la incidencia del virus. Este movimiento de resistencia, respaldado por varias sentencias del Supremo Tribunal Federal a favor de medidas de distanciamiento y cuarentena, fue, sin embargo, subvertido por Jair Bolsonaro. Incluso lo utilizó como arma para absolverse de sus responsabilidades políticas, al tiempo que desviaba la responsabilidad de las consecuencias económicas del confinamiento hacia las autoridades locales. El 8 de junio de 2020, el presidente anunció así a través de su cuenta de Twitter:

“Recuerdo a la nación que, por decisión del Tribunal Supremo, las medidas para combatir la pandemia (cierre de empresas y cuarentena, por ejemplo) se han puesto bajo la plena responsabilidad de los gobernadores y alcaldes.”⁹

A pesar de estas estrategias políticas de (des)responsabilización, la magnitud de la pandemia es tan difícil de ocultar como la de la deforestación (la cual ha aumentado casi un 10% con respecto al año anterior). En diciembre, Brasil fue el segundo país del mundo en cuanto al número de muertes (detrás de los Estados Unidos) con más de 180.000 víctimas, y el tercero en cuanto al número de casos (detrás de los Estados Unidos y la India), con siete millones de personas infectadas. Los datos de la Universidad Johns Hopkins sitúan a Brasil en el octavo lugar del mundo en cuanto al número de víctimas por millón de habitantes (806)¹⁰. A medida que la segunda ola del virus alcanza al país, el director de la Organización Mundial de la Salud (OMS) considera que la situación nacional es “muy, muy preocupante” y vuelve a pedir a las autoridades brasileñas que “se tomen esto muy, muy en serio”¹¹. Sin embargo, Jair Bolsonaro mostró —como en marzo y abril— un desconcertante optimismo:

“Aún estamos viviendo el finalcito de la pandemia. Nuestro gobierno, tomando en cuenta otros países del mundo, fue el que mejor salió o unos de los que mejor salió de la pandemia.”¹²

¿Se trata de otra negación o es la continuación de una estrategia de comunicación a contracorriente?

⁹ Cuenta Twitter de Jair Bolsonaro, 8 de junio de 2020: <https://twitter.com/jairbolsonaro/status/1269942255298777095>

¹⁰ Johns Hopkins Coronavirus Resource Center (<https://coronavirus.jhu.edu/map.html>).

¹¹ World Health Organization (WHO), “COVID-19 Virtual Press conference transcript”, 30 de noviembre de 2020 (www.who.int/publications/m/item/covid-19-virtual-press-conference-transcript---30-november-2020).

¹² Euronews, “Jair Bolsonaro coloca Brasil no 'finalzinho da pandemia'”, 11 de diciembre de 2020 (<https://pt.euronews.com/2020/12/11/bolsonaro-o-finalzinho-da-pandemia>).

Las tendencias autoritarias y el desprecio por las instituciones democráticas

Más allá de lo que está en juego con respecto a la crisis de salud, es también a nivel del equilibrio de poder que el presidente deja caer las máscaras. De hecho, la tentación autoritaria del presidente se ha afirmado muy claramente en 2020. La evolución de las relaciones entre los tres poderes constitucionales refleja un preocupante debilitamiento de la democracia brasileña. Los gobiernos de Lula (2003-2010) y el primer gobierno de Dilma Rousseff (2011-2014) se habían caracterizado por un período de coexistencia pacífica, con cierta fluidez entre el ejecutivo y el legislativo y una creciente independencia del poder judicial¹³. El período siguiente (2015-2018) había permeado los poderes y abierto una primera fase de degradación democrática. Esto fue particularmente visible durante el proceso de destitución iniciado por el Congreso contra la presidenta Dilma Rousseff (2016) por motivos esencialmente políticos. La intrusión del poder legislativo en el ejecutivo ha corrompido y brutalizado el espíritu de la Constitución brasileña. También fue un período de politización del poder judicial y de judicialización de la política (caso de Lava Jato, juicio contra el ex presidente Lula). La elección de Jair Bolsonaro llevó a Brasil a una tercera fase, que puede ser descrita como de enfrentamiento entre los poderes.

Desde el comienzo de su mandato, el nuevo presidente se comprometió en un tira y afloja con las instituciones representativas. Buscó romper el presidencialismo de coalición, gobernando por encima de los partidos. La coincidencia de intereses con la mayoría de los diputados en muchas temáticas —en particular económicas y de seguridad— le ha dado, sin embargo, un cómodo apoyo legislativo, al menos hasta la crisis sanitaria. Luego multiplicó los signos de desprecio, incluso la agresión a las instituciones legislativas y judiciales. Las tensiones aumentaron con la crisis sanitaria, cuando varias decisiones judiciales corrigieron medidas (como la suspensión de los vetos presidenciales contra la ley sobre el uso obligatorio de máscaras)¹⁴ o la ausencia de medidas adoptadas por el presidente (por ejemplo, garantizando la autonomía de las autoridades locales para adoptar medidas de confinamiento)¹⁵.

En mayo, Jair Bolsonaro apareció incluso personalmente —y sin mascarilla— durante varias manifestaciones organizadas por sus partidarios, que exigían la intervención de las fuerzas armadas y la clausura del Congreso. Se refirió al artículo 142 de la Constitución para hablar de una posible intervención militar destinada a “restaurar el orden en Brasil”¹⁶. Esta posibilidad también fue discutida en una reunión privada con miembros de su gabinete, con el fin de destituir a los once jueces del Tribunal Supremo¹⁷. Las dudas expresadas por dos de los tres

¹³ La figura de Joaquim Barbosa encarna esta tendencia: nombrado por Lula en el Supremo Tribunal Federal en 2003, se convierte en presidente del STF en 2012 y juzga el caso del Mensalão. Sus decisiones contra figuras históricas del PT y su lucha contra la impunidad le han otorgado una reputación de incorruptibilidad.

¹⁴ “STF suspende veto sobre uso de máscaras”, Agência Câmara de Notícias, 4 de agosto de 2020 (www.camara.leg.br/noticias/681576-stf-suspende-veto-sobre-uso-de-mascaras).

¹⁵ “Decisão do STF sobre isolamento de estados e municípios repercute no Senado”, Agência Senado, 16 de abril de 2020 (www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/04/16/decisao-do-stf-sobre-isolamento-de-estados-e-municipios-repercute-no-senado).

¹⁶ BBC News Brasil, “O que é o artigo 142 da Constituição, que Bolsonaro citou por intervenção das Forças Armadas”, 1º de junio de 2020 (www.bbc.com/portuguese/brasil-52857654).

¹⁷ M. Gugliano, “VOU INTERVIR! O dia em que Bolsonaro decidiu mandar tropas para o Supremo”, Revista

generales que participaron en la reunión (los ministros Walter Braga Neto y Augusto Heleno) finalmente lo disuadieron de hacerlo. Bajo presión, el Tribunal Supremo reiteró explícitamente que ninguna interpretación de la Constitución vigente permitía la intervención de las fuerzas armadas contra ninguno de los tres poderes, ni otorgaba a los militares un papel moderador.

Además de sus golpes de ira, el presidente lanzó un profundo movimiento de militarización del poder ejecutivo desde que llegó al poder. La crisis sanitaria fue una oportunidad para que reforzara aún más esta tendencia. El nombramiento en junio del General Eduardo Pazuello como jefe del ministerio de Salud es la punta del iceberg. Más de un tercio de los ministerios del gobierno están dirigidos por militares. Una proporción mayor que la del régimen militar establecido tras el golpe de Estado de 1964. Y según un catastro realizado por el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU), el número de militares que ocupan cargos vinculados al ejecutivo federal se ha más que duplicado entre 2018 y 2020 (de 2.765 a 6.157, incluidos 1.969 contratos temporales concedidos en el 2020)¹⁸. El ministro del TCU Bruno Dantas, que ordenó el catastro, emitió él mismo la preocupación por una “posible militarización excesiva del servicio público civil”¹⁹.

Un presidente irresponsable pero no impopular

Sin embargo, la gestión irresponsable de la crisis sanitaria por Jair Bolsonaro y su tentación autoritaria no han erosionado su base de apoyo. Su popularidad está incluso en aumento. Una encuesta de opinión publicada a finales de septiembre por el Instituto Brasileño de Opinión Pública (Ibope) muestra que el gobierno federal tiene un índice de aprobación del 40% (era del 29% antes de que comenzara la crisis)²⁰. Este es el nivel más alto de popularidad desde que llegó al poder en enero de 2019. Aún más paradójico es que el aumento más fuerte se encuentra en el sector de la salud (del 36% al 43% de aprobación). La forma en que Jair Bolsonaro administra el país es aprobada por el 50% de los encuestados (41% antes de la crisis) y la confianza en el presidente aumenta del 41% al 46%.

¿Cómo se puede explicar esto? Tres elementos pueden ser avanzados. Primero, el propio presidente contrajo el virus en julio²¹, lo que le acercó más al pueblo. La ausencia de complicaciones visibles le permitió consolidar su postura y elogiar en numerosas ocasiones la llamada eficacia de la controvertida hidroxiclороquina, de la cual él es un heraldo. La mitad del año también marcó un cambio en la estrategia política del presidente. Con el fin de contener la creciente desconfianza en el poder legislativo por su pésimo manejo de la crisis

Piauí, n° 167, 2020 (<https://piaui.folha.uol.com.br/materia/vou-intervir>).

¹⁸ L. Cavalcanti y N. Victor, “Bolsonaro mais que dobrou contingente de militares no governo, aponta TCU”, *Poder360*, 17 de julio de 2020 (www.poder360.com.br/governo/bolsonaro-mais-que-dobrou-contingente-de-militares-no-governo-aponta-tcu).

¹⁹ TCU, Gabinete do Ministro Bruno Dantas, “Comunicação do Ministro Bruno Dantas”, *Poder360*, 17 de junio de 2020 (<https://static.poder360.com.br/2020/06/tcu-militarizacao.pdf>).

²⁰ Ibope, “Governo de Jair Bolsonaro é considerado ótimo ou bom por 40 % dos brasileiros”, 25 de septiembre de 2020 (www.ibopeinteligencia.com/noticias-e-pesquisas/governo-de-jair-bolsonaro-e-considerado-otimo-ou-bom-por-40-dos-brasileiros).

²¹ Jair Bolsonaro anunció públicamente el 7 de julio de 2020 que había dado positivo en Covid-19.

sanitaria, Bolsonaro cambió su enfoque y se acercó a los partidos políticos tradicionales (el *centrão*)²². El nombramiento del magistrado Kássio Nunes en el Tribunal Supremo el 30 de septiembre fue parte de esa estrategia. Mientras que Jair Bolsonaro había anunciado unas semanas antes que nombraría a un juez “terriblemente evangélico”, finalmente eligió una personalidad relativamente moderada, sugerida por un aliado del *centrão*, el senador Ciro Nogueira (presidente del Partido Popular). Gestos de este tipo han sido apreciados por el Congreso y esta estrategia aparentemente más consensuada le permitió mantener una base legislativa sólida. Durante la primera mitad del mandato, dieciséis de los veinticuatro partidos políticos representados en la Cámara de Diputados votaron en un 75% o más a favor de los proyectos del gobierno²³. Entre ellos estaban el Partido Popular (PP, 93%), el Partido Liberal (PL, 92%), el Movimiento Democrático Brasileño (MDB, 90%), el Partido Laborista Brasileño (PTB, 90%), los Demócratas (DEM, 86%), y el Partido de la Social-democracia Brasileña (PSDB, 81%). El tercer elemento, sin duda el más crucial para explicar el aumento de la popularidad de Jair Bolsonaro, es la instrumentalización política de la ayuda económica de emergencia concedida por el gobierno para mitigar los efectos de la crisis sanitaria.

Este factor es otra ilustración de las prácticas populistas del presidente. La Ley 1066/2020 que establece la ayuda de emergencia fue iniciada por el diputado Eduardo Barbosa (PSDB). Fue promulgada por el gobierno el 1° de abril²⁴. Entre abril y septiembre se pagaron tres cuotas de unos cien euros (600 reales) cada una a adultos sin empleo formal cuyos ingresos mensuales son inferiores a la mitad del salario mínimo (es decir, cincuenta y cuatro millones de beneficiarios). El 1° de septiembre, Jair Bolsonaro anunció la prórroga de este *corona-voucher* para una cuarta y última cuota en 2020. Pero la cantidad se redujo de mitad. Mientras que la oposición está tratando de orientar esta ayuda hacia un ingreso básico incondicional, un proyecto llevado a cabo desde principios de los años 90 por el ex senador Eduardo Suplicy (PT), el gobierno no tiene previsto renovarlo en 2021.

El material producido por el servicio de comunicación de la Presidencia (Secom) establece claramente el origen de esta ayuda:

“Atención. La ayuda de emergencia de 600 reales por persona no proviene de los ayuntamientos ni de los gobiernos estatales. La ayuda de emergencia es concedida por el gobierno federal a la población, a través de los impuestos pagados por la propia población.”²⁵

²² Contrariamente a lo que su nombre podría sugerir, el *centrão* reúne partidos políticos ubicados a la derecha del espectro político brasileño y asociados a la política tradicional (peyorativamente denominada “antigua política”). En 2020, estaba compuesto principalmente por los siguientes partidos: Partido Popular (40 diputados en el Congreso), Republicanos (31 diputados), Solidaridad (14 diputados), Partido Laborista Brasileño (12 diputados). Otras formaciones políticas se unen al *centrão* en ciertas configuraciones: Partido Social Demócrata (36 diputados), Movimiento Democrático Brasileño (34 diputados), Demócratas (28 diputados), Partido para la Renovación del Orden Social (10 diputados), etc.

²³ “Governismo em plenário”, *Congresso em Foco-Radar do Congresso*, 19 de noviembre de 2020 (<https://radar.congressoemfoco.com.br/governismo/camara>).

²⁴ “Coronavírus : Senado aprova auxílio emergencial de R\$ 600”, *Agência Senado*, 30 de marzo de 2020 (www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/03/30/coronavirus-senado-aprova-auxilio-emergencial-de-r-600).

²⁵ Presidência da República, cuenta Instagram de la Secretaria Especial de Comunicação Social, 9 de abril de 2020 (www.instagram.com/p/B-xVGBrpB_s/?utm_source=ig_embed).

Cabe señalar, sin embargo, que el valor propuesto inicialmente por el Gobierno era de apenas treinta y dos euros (200 reales). Fue bajo la presión del Congreso, especialmente de la oposición, que se revisó al alza. Tras la distribución de esta ayuda, Jair Bolsonaro intensificó sus viajes públicos a la región del Nordeste²⁶. Esta región, que es la más pobre del país, es también donde la oposición tuvo sus mejores resultados en las elecciones de 2018. De los nueve Estados de la región, siete están administrados por gobernadores de la oposición. Entre enero de 2019 y marzo de 2020, apenas el 7% de los viajes presidenciales se habían realizado al Nordeste. Entre abril y agosto de 2020, esta región se convirtió en la más visitada por el presidente, con un tercio de los viajes oficiales. Además, se escogió a las zonas más rurales y pobres a expensas de las grandes ciudades de la región.

El gasto del presidente en ayuda de emergencia e inversión pública está ayudando a ampliar su base electoral, especialmente en los territorios más vulnerables donde había obtenido la puntuación más baja en las elecciones presidenciales de 2018. Pero esta estrategia política ha llevado a tensiones con el ministro de Economía, Paulo Guedes. Este último defiende un programa económico estrictamente neoliberal y denuncia una deriva desarrollista. Aunque sus efectos a mediano plazo son más inciertos, estos programas han permitido a Jair Bolsonaro soportar las presiones políticas internas. Paradójicamente, es desde el exterior que surge el desafío más peligroso para la segunda parte de su mandato, con la fallida reelección de Donald Trump en los Estados Unidos y la próxima llegada al poder del demócrata Joe Biden.

²⁶ R. Barbosa, P. Motoryn y T. Mali, "Viagens de Bolsonaro disparam depois de coronavoucher e alta na aprovação", *Poder360*, 1° de septiembre de 2020 (www.poder360.com.br/governo/viagens-bolsonaro-disparam-coronavoucher-alta-de- aprovacao).

Anexo 1
Algunas declaraciones de Jair Bolsonaro durante la crisis sanitaria de 2020

9 de marzo	"Existe la cuestión del coronavirus, que a mi entender, está siendo sobredimensionado el poder destructor que tiene el virus. Entonces, quizás esté siendo potenciado incluso por cuestiones económicas"
20 de marzo	"Después de la puñalada [durante la campaña electoral de 2018] no será una gripe lo que me derribará"
24 de marzo	"Hoy tenemos información de que, debido a que tenemos un clima más tropical, casi hemos llegado al final [de la pandemia], o ya ha terminado"
28 de marzo	"¿Van a morir algunos? Van a morir, oye, lo siento. Así es la vida, esta es la realidad. No podemos detener la fábrica de automóviles porque hay 60,000 muertes de tráfico al año, ¿verdad?"
2 de abril	"Convocamos a los brasileños junto con los pastores y líderes religiosos a un día de ayuno para que Brasil pueda liberarse de este mal lo antes posible"
12 de abril	"Parece que está comenzando a irse la cuestión del virus"
24 de abril	"En mi caso particular, debido a mi historia como atleta, si estuviera infectado por el virus, no tendría que preocuparme, no sentiría nada o sería, a lo sumo, una gripecita o un resfriado"
28 de abril	"¿Y qué? Lo siento. ¿Qué quieres que haga? Soy un Mesías [Jair Messias Bolsonaro], pero no hago milagros"
11 de junio	"Si tienes un hospital cerca, un hospital público, encuentra una manera de entrar y filmar. Mucha gente está haciendo eso [filmando dentro de los hospitales] y más personas deberían hacerlo para mostrar si las camas están ocupadas o no. Si los gastos son compatibles o no. Eso nos ayuda"
18 de junio	"Brasil no aguanta más el quédense en casa"
8 de julio	"A los que están en contra de la hidroxiclороquina, pero no presentan alternativas, lamento informar que estoy muy bien con su uso y, con la gracia de Dios, viviré por mucho tiempo"
10 de noviembre	[Después de la suspensión temporal de las pruebas de la vacuna Coronavac en el Brasil:] "Otra victoria para Jair Bolsonaro!"
10 de noviembre	"Los alcaldes que cierran ciudades, que recortan puestos de trabajo, ¿por qué diablos están estos tipos liderando las encuestas [para las elecciones municipales]? Uno pensaría que a la gente le gustaría eso, están pidiendo más."
11 de noviembre	"Incluso si hubiera una segunda ola, el tratamiento temprano es suficiente. Hable con el médico, hay tres medicamentos para otras cosas que también ayudan con la Covid. Sólo al principio se resuelve el problema."
26 de noviembre	"Les digo que no la tomaré [la vacuna]. Es mi derecho."
10 de diciembre	"Aún estamos viviendo el finalcito de la pandemia. Nuestro gobierno, tomando en cuenta otros países del mundo, fue el que mejor salió o unos de los que mejor salió de la pandemia."

Para citar este capítulo: Frédéric Louault, « Brasil: El gobierno de Bolsonaro se quita las máscaras », in O. Dabène (dir.), *América latina. El año político 2020/Les Etudes du CERI*, n° 252-253, Enero 2021 [en línea, www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude].

Las respuestas colectivas al Covid-19 en el Perú

Roman Perdomo

El Perú se volvió, en agosto del 2020, el país del mundo con más muertos del coronavirus por millón de habitantes. Las cifras oficiales contabilizaban más de 32 000 muertes de la Covid a principios de octubre del 2020. Sin embargo, la diferencia en el número de fallecidos desde inicios del año con respecto a un año “normal”, sugiere que, en realidad, las muertes de Covid serían superiores a 70 000, es decir más que durante el conflicto armado interno en los años 1980¹. Este desastre se explica, entre otros factores, por una tasa de informalidad de la población activa de 71%². Esta población sin protección social alguna —seguro de trabajo, salud, vivienda, entre otros— tuvo que elegir entre contravenir las reglas sanitarias para trabajar a pesar de la cuarentena nacional³, o exponerse a una caída de ingresos y al hambre, al perder su medio de subsistencia.

Para apoyar a los más vulnerables, el Estado proveyó ayudas bajo la forma de bonos de dinero, que un 35% de los habitantes del Perú rural y de los integrantes de los niveles socioeconómicos D y E⁴ afirman haber efectivamente recibido. En menor medida, esta población benefició de canastas de víveres de su municipalidad, y del programa nacional alimentario Qali Warma⁵.

A pesar de este plan de protección social, los índices de vulnerabilidad se dispararon entre abril y mayo del 2020, mientras el producto interno bruto (PIB) del país se derrumbaba en un 30,2% en el segundo semestre⁶. Los trabajadores independientes, informales, y los habitantes de áreas rurales fueron los más afectados por este incremento drástico de la vulnerabilidad.

*Este artículo benefició de entrevistas con Anahí Durand, directora del departamento de sociología de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (21/08/2020); Jorge Rodríguez Rios, antropólogo y líder social, quien trabaja con el comité anti-Covid Santa Rosa de Comas, en la zona norte de Lima (29/09/2020); Musuk Nolte, fotógrafo autor del reportaje “Historia del agua en el desierto” sobre la gestión del agua potable en Lima durante la pandemia (29/09/2020): (<https://historiadelaguaeneldesierto.com/>); y Giovanna Meléndez Villa, trabajadora social y cofundadora durante la pandemia del colectivo Mano a la olla, trabajando con ollas comunes de Lima (03/10/2020). También agradezco a Olivier Dabène, Joaquín Wray, Edson Villantoy y Jorge Rodríguez Rios por su relectura y comentarios.

¹ Ministerio de Salud, “Minsa: Casos confirmados por coronavirus Covid-19 ascienden a 818 297 en el Perú (Comunicado N°258)”, 1ero de octubre del 2020 (www.gob.pe/institucion/minsa/noticias/305443-minsa-casos-confirmados-por-coronavirus-covid-19-ascienden-a-818-297-en-el-peru-comunicado-n-258) y “Perú suma en seis meses de pandemia más de 70.000 muertos”, Expreso, 1ero de septiembre del 2020 (www.expreso.com.pe/coronavirus/peru-suma-en-seis-meses-de-pandemia-mas-de-70-000-muertos/).

² H. Perea, J. M. Ruiz, H. Vega, “¿Qué factores están detrás del impacto diferencial del COVID-19 en Perú?”, BBVA Research, 12 de junio del 2020 (www.bbvaresearch.com/publicaciones/peru-que-factores-estan-detras-del-impacto-diferencial-del-covid-19-en-peru/).

³ El estado de emergencia fue decretado el 15 de marzo del 2020.

⁴ Se trata de los hogares con menos ingresos a escala del país, que ganaban, antes de la pandemia, entre 1 300 y 2480 soles mensuales de promedio, lo que representa el 61% de los peruanos. Ver: www.ipsos.com/es-pe/caracteristicas-de-los-niveles-socioeconomicos-en-el-peru

⁵ Instituto de Estudios Peruanos (IEP), Desigualdad, vulnerabilidades y estrategias frente al covid-19. Informe del IEP (mayo 2020). Encuesta telefónica a nivel nacional, Lima, mayo del 2020, pp. 24 y 46 (<https://iep.org.pe/wp-content/uploads/2020/06/IEP.-Desigualdad-vulnerabilidades-y-estrategias-en-la-crisis-del-covid-19-mayo-2020.pdf>).

⁶ J. Fawks, “La economía de Perú cae en un 30,2%, su peor registro de la historia”, *El País*, 20 de agosto del 2020.

Treinta por ciento de los peruanos perdieron su empleo; 64% declaraba haber sufrido ante la falta de ingresos durante el confinamiento; y 65 a 70% disminuyó la cantidad y/o la calidad de su alimentación habitual. El 36% de los peruanos se encontró en algún momento de la cuarentena sin alimentos, una tasa que asciende a 55% en los niveles socioeconómicos D y E⁷.

Considerando estas cifras, buscamos analizar las mutaciones en curso del tejido social peruano para hacer frente a esta vulnerabilidad exacerbada en los niveles socioeconómicos D y E, en el Perú urbano. En Lima, estos niveles están concentrados principalmente en las periferias norte, este y sur, llamadas los conos.

La literatura indica que, en la sociabilidad limeña, o sociabilidad “chicha”, que emerge desde las clases populares con la llegada de migrantes andinos en la segunda parte del siglo XX, la ciudad es percibida como una “jungla”⁸. Guiada por un ideal emprendedor de éxito individual, esta visión se verá reforzada por la hegemonía neoliberal que se implanta en el Perú en los años 1990. Ella debilita la sociedad civil y acentúa condiciones sociales proclives a la desposesión, y a la lucha individualista por la sobrevivencia en medio urbano. Desde la caída del régimen de Alberto Fujimori en el 2000 y la transición a la democracia, las identidades urbanas emergentes analizadas en Lima continúan reproduciendo un ideal de reconocimiento en el sistema neoliberal, mayoritariamente en la informalidad. En el Perú, este sistema, que privilegia el orden y el progreso, despolitiza al individuo, y lo incentiva a percibirse más como el receptor de prácticas clientelistas, beneficiosas y magnánimas, que como un ciudadano miembro de una comunidad política, con derechos que reivindicar⁹.

En agosto del 2020, en el auge de la crisis del coronavirus en el país, el 66% de los peruanos juzgaba las actitudes individuales de sus conciudadanos responsables del desarrollo trágico de la crisis. Solo el 18% mencionaba los problemas del país, y el 15% el gobierno¹⁰. Esta realidad es sintomática de una sociedad civil singularmente fragmentada, como sus organizaciones de barrio, sindicatos y partidos políticos, en comparación con sus vecinos latinoamericanos¹¹.

A pesar de este contexto, respuestas colectivas a la pandemia fueron aportadas en medio urbano, a contracorriente de las lógicas presentadas en esta introducción. Analizaremos la naturaleza paradójica de estas respuestas a través del estudio de tres tipos de acción colectiva: las movilizaciones por la demanda en agua potable, las ollas comunes¹², y los comités vecinales anti-Covid.

⁷ Instituto de Estudios Peruanos (IEP), *Desigualdad, vulnerabilidades y estrategias frente al covid-19...*, op. cit., pp. 8, 13 y 18.

⁸ D. Martuccelli, *Lima y sus arenas. Poderes sociales y jerarquías culturales*, Lima, Cauces, 2015.

⁹ G. Portocarrero, “Nuevos modelos de identidad de la sociedad peruana (Hacia una cartografía de los sentidos comunes emergentes)”, in G. Portocarrero y J. Komadina (dir.), *Modelos de identidad y sentidos de pertenencia en Perú y Bolivia*, Lima, IEP, 2001.

¹⁰ Instituto de Estudios Peruanos (IEP), Informe de opinión–Agosto 2020, Encuesta telefónica a nivel nacional, agosto del 2020, p. 47 (<https://iep.org.pe/wp-content/uploads/2020/08/Informe-OP-Agosto-2020-v4.pdf>).

¹¹ A. Panfichi, “Sociedad civil y gobernabilidad democrática en los Andes y el Cono Sur: una visión panorámica al filo del siglo XXI”, Washington DC, 2001 Meeting of the Latin American Studies Association, septiembre del 2001, pp. 19-21.

¹² “Ollas comunes”: comedores informales de barrio.

La resiliencia de repertorios de acción sectorizados durante la pandemia: el caso de la gestión del agua potable

La gestión de la crisis del agua potable durante la pandemia se inscribe en la continuidad del uso de repertorios de solidaridad de barrio, localizados y sectorizados (que conciernen demandas relativas a la falta de acceso al agua, a la vulnerabilidad alimentaria, a daños materiales, etc.), que caracterizaron el funcionamiento de la acción colectiva peruana estos últimos treinta años¹³. A la escala del país, el resultado de este paradigma es una sociedad civil muy sectorizada, por su fragmentación, y su gran diversidad. En efecto, a pesar de que el Perú sea, con Bolivia y Argentina, uno de los países más movilizadores de la región en número de protestantes, estos lo son principalmente en el marco de acciones colectivas aisladas las unas de las otras¹⁴.

Durante la cuarentena, un 12% de peruanos declaró no tener acceso al agua potable, y solo un 28% algunas horas al día¹⁵. En las regiones de Lima metropolitana y del Callao, setecientas mil personas viven sin acceso a la red de agua potable. Muchos dependen de un abastecimiento por camiones cisternas, que pertenecen a operadores privados delegados por Sedapal, la empresa pública de aguas de Lima. La delegación del servicio público de distribución de agua potable desregula las tarifas en las zonas marginalizadas (eran hasta treinta veces superiores a su valor de origen a finales de 2019), y los controles sanitarios acaban siendo poco frecuentes¹⁶.

El problema del acceso al agua no era nuevo durante el confinamiento, pero se incrementó por razones de higiene y de caída de ingresos (un 61% de peruanos suspendió sus pagos de luz o agua; este número asciende al 74% en los niveles socioeconómicos D y E)¹⁷. El desafío de los barrios informales fue movilizarse para ser registrados y reclamar un abastecimiento en agua gratuito. Los asentamientos humanos¹⁸ movilizaron personas con papel de mediadores dentro de la propia comunidad para poder solicitar la municipalidad más cercana. Estos mediadores tuvieron un papel de intermediarios entre la comunidad movilizadora y el Estado, que finalmente decidió la distribución gratuita de agua hasta el 30 de junio del 2020. Sin embargo, en la práctica, algunos barrios tuvieron que esperar hasta una semana para ser abastecidos, a causa de la falta de infraestructuras y de camiones cisternas, y de huelgas de camioneros.

Esta resiliencia de repertorios de acción sectorizados es respaldada por estadísticas más generales sobre la acción colectiva durante la cuarentena. Hay una correlación positiva que, a pesar de no ser alta (0.57), muestra la conexión entre las regiones del Perú más movilizadas

¹³ O. Coronel, "¿Puede unirse el Perú al baile de los que sobran?", CIPER, 29 de noviembre del 2019 (www.ciperchile.cl/2019/11/29/puede-unirse-el-peru-al-baile-de-los-que-sobran/).

¹⁴ O. Coronel, "¿Por qué el malestar social en Perú no estalla como en otros países de América Latina?", *BBC News*, 3 de diciembre del 2019.

¹⁵ Instituto de Estudios Peruanos (IEP), *Desigualdad, vulnerabilidades y estrategias frente al covid-19...*, op. cit., p. 42.

¹⁶ M. Nolte, *Historia del agua en el desierto*, Pulitzer Center, National Geographic Society, 2020.

¹⁷ Ver Instituto de Estudios Peruanos (IEP), *Desigualdad, vulnerabilidades y estrategias frente al covid-19...*, op. cit., p. 49.

¹⁸ Los asentamientos humanos son zonas informales, muchas veces recientes, en las que familias se instalaron para vivir, construyendo su casa con materiales precarios o de recuperación. Caracterizan las metrópolis latinoamericanas, receptoras de un éxodo rural masivo desde hace más de medio siglo.

durante la cuarentena, y las regiones donde la sociedad civil había sido más activa a nivel de la tasa acumulada de acciones colectivas en el período 2008-2018, como en las regiones de Tacna o Puno. En efecto, pareciera que las dinámicas iniciadas en las regiones del Perú estos últimos años (acciones colectivas más o menos intensas según la zona) hubieran determinado la intensidad geográfica de la acción colectiva durante la cuarentena¹⁹.

Por otra parte, la intensidad de la respuesta colectiva a la crisis sanitaria se puede medir a través de la variación en el número de manifestaciones organizadas en todo el país, entre las cuales un 89% estaban ligadas a la pandemia. Hay un incremento en los episodios de acción colectiva de 45% en mayo y de 64% en junio del 2020 con respecto a los meses de mayo y junio del 2019. Entre los manifestantes, 17,1% eran vecino. En efecto, el confinamiento ha reforzado las desigualdades, y por ende la potencialidad de conflictos sociales²⁰.

Las ollas comunes y la respuesta colectiva multidimensional a la pandemia

Las sociabilidades en juego en la respuesta colectiva a la pandemia también transformaron repertorios de acción colectiva en los barrios populares de Lima, para aportar una respuesta multidimensional a los problemas de la crisis sanitaria, ya sea a través de las ollas comunes o de los comités anti-Covid. Al mismo tiempo, articularon una resistencia al paradigma neoliberal peruano, y actualmente a la pandemia, afirmando otro tipo de lazo social y de vivido de la vulnerabilidad, desde una matriz colectiva y solidaria²¹.

Las ollas comunes se aparentaron a los comedores populares que habían surgido en los años 1980, cuando el país estaba en crisis. Han perdurado en el tiempo y han servido, estos últimos treinta años, a limitar los efectos de la extrema pobreza²².

Durante la crisis de la Covid, los barrios populares, principalmente del sur de la capital, multiplicaron ollas comunes informales para luchar contra el hambre. Estas ollas eran comedores solidarios gestionados por mujeres quienes, muchas veces, nunca se habían movilizadas antes. Ellas se volvieron entonces responsables (lideresas) de su comunidad. En muchos casos, fue al conversar con una vecina que se dieron cuenta que sus familias conocían los mismos problemas ligados a la pandemia: falta de alimentos, de agua potable, y más

¹⁹ Ver Grupo Interdisciplinario de Investigación en Conflictos y Desigualdades Sociales (GIGO), *Perú, un país movilizad. Reporte de Acciones Colectivas de Protesta y Petitorios durante la Cuarentena Nacional (Mar-Jun 2020)*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, agosto del 2020, p. 9.

²⁰ *Ibid.*, p. 10. A pesar de la sectorización de las protestas, algunas tendencias se pueden notar, que ilustran una movilización vinculada a la pandemia y el incremento drástico de la vulnerabilidad: 45,7% de las personas movilizadas eran trabajadores de primera línea (salud, seguridad y limpieza); 17,1% eran vecinos. Los dos principales motivos de movilización fueron las insuficientes capacidades hospitalarias (26,7%), y el salario y las condiciones de trabajo (22,3%). Ochenta y un por ciento de las movilizaciones se dieron mediante plantones, principalmente de sectores de salud, instalados frente a hospitales o instituciones públicas (*ibid.*, pp. 3, 5 et 7).

²¹ Sobre la cuestión de las reconfiguraciones del vivido de la vulnerabilidad, ver por ejemplo: J. Butler, *Ce qui fait une vie: Essai sur la violence, la guerre et le deuil*, traducido por Joëlle Marelli, París, Zones, 2010.

²² A. Panfichi, "Sociedad civil y gobernabilidad democrática en los Andes y el Cono Sur...", *op. cit.*, pp. 23-24.

generalmente de medios materiales. Según una encuesta, el 68% de participantes a una acción colectiva durante el confinamiento no pertenecía a ninguna organización preexistente²³.

Estas ollas comunes, autónomas o semiautónomas, funcionaron gracias a las contribuciones alimentarias y financieras del vecindario. Esta mutualización de los recursos permitió reducir los costos y alimentar a más gente (hasta varios centenares de personas por centro de distribución). Algunos centros pudieron beneficiar de donaciones provenientes de toda la ciudad, ejerciendo una influencia más allá de los límites geográficos de sus barrios, y articulándose con la sociedad civil a escala de la área metropolitana entera. Por ejemplo, el colectivo Mano a la olla²⁴ trabajó recolectando donaciones financieras a través de todo Lima, en colaboración con cuatro ollas. Esta asociación participó en la formación de responsables (casi exclusivamente mujeres) de ollas comunes, quienes no solo tuvieron un papel de gestonarias, sino que también tejieron lazos sociales y políticos entre vecinos movilizados contra el hambre.

Al 28 de agosto del 2020, la municipalidad de Lima ayudaba doscientas cuatro ollas, en el marco de su programa "Adopta una olla", creado durante la pandemia²⁵. Se trataba de una campaña de registro georeferenciado de ollas, en la que se indicaba la persona responsable de la olla, y el número de personas dependiendo de ella. Este programa tenía como meta facilitar las donaciones y ayuda para comedores por asociaciones y actores privados.

Los comités anti-Covid y el rol del Estado

Para gestionar los impactos locales de la pandemia e intentar compensar las fallas del Estado, comités anti-Covid se multiplicaron de manera espontánea, principalmente en los barrios del norte de Lima. Estos comités son redes de prevención y de seguimiento de la Covid, de atención a los enfermos y de gestión comunitaria de recursos materiales y sanitarios. Los habitantes los constituyeron a partir de estructuras organizacionales preexistentes (vecinos organizados antes de la pandemia por la lucha contra la corrupción, contra el tráfico de tierras, o para el acceso a servicios públicos, etc.). Movilizando repertorios de acción relativos a demandas sectoriales, los vecinos crearon repertorios multidimensionales, que permitieron la expresión y la gestión dentro de la emergencia de varias demandas simultáneamente, enmarcando los distintos aspectos de la vida durante la pandemia. Los comités que más progreso tuvieron fueron los que justamente se sostuvieron en organizaciones enraizadas en la localidad y en el tiempo.

Si bien nacieron en la informalidad para hacer frente a la emergencia, estos comités buscaron articular sus ejes de trabajo y sus acciones con los de la autoridad pública. A partir de junio del 2020, las municipalidades y el ministerio de Salud se interesó a estas iniciativas construyendo planes de acción conjuntos, que permitieron a las infraestructuras del Estado conectarse con problemáticas locales²⁶.

²³ GIGO, *Perú, un país movilizado...*, op. cit., p. 6.

²⁴ Página Twitter del colectivo: https://twitter.com/manos_olla

²⁵ Ver: <http://ollascomunes.gpvlima.com/public/>

²⁶ Una resolución ministerial, publicada en julio, provee un marco oficial para estos comités. Ver: www.gob.pe/institucion/minsa/noticias/204397-minsa-impulsara-mil-comites-anti-covid-19-en-todo-el-pais-para-fortalecer-la-atencion-primaria

El Estado también estuvo articulando cada vez más su acción a la de las ollas comunes, como lo muestra la visita del presidente Martín Vizcarra en un asentamiento de Villa María del Triunfo a principios de octubre del 2020, durante la cual fue saludada la acción de las lideresas comunales. Un plan de atención del Estado a las ollas estaba en curso de elaboración e implementación en octubre del 2020²⁷.

En paralelo, un plan público de protección social semi-universal fue implementado por el ejecutivo a partir de abril, con la distribución de bonos para familias sin ingresos

Sin embargo, a contracorriente de una lógica de cooperación con actores locales auto-organizados, la hegemonía neoliberal sigue estructurando la acción del Estado y la sociedad peruana, como lo demostró la tragedia de la discoteca del distrito de Los Olivos, que conmovió a Lima en agosto. La intervención de las fuerzas del orden en una fiesta clandestina se tradujo por la muerte de trece jóvenes provocada por un movimiento de pánico. En las redes sociales y en los medios, las opiniones se enfrentaron para encontrar culpables entre los participantes a la fiesta, acusando los métodos de la policía, o denunciando la informalidad en la que se encuentran los locales no-reglamentados, y que es estructurante de la organización de la sociedad peruana. El Estado entonces radicalizó su campaña de comunicación, culpando a los ciudadanos para que respetaran individualmente el aislamiento social, con anuncios de publicidad titulados “No seamos cómplices”²⁸. En estos, se podía ver grupos de amigos o de familiares reunirse, para que finalmente uno de ellos se encontrara muriendo en el hospital.

Esta estrategia retórica del Estado se inscribe en la continuidad de las políticas públicas de estos últimos treinta años en el Perú, y de los planes asistenciales *top-down* del inicio de la pandemia, que habían dejado de lado zonas enteras de la ciudad por su alto índice de informalidad. Estas políticas abordan la pobreza como un problema técnico que el Estado podría resolver a través de programas de acción pública focalizados.

Esta reflexión acarrea varias interrogantes con respecto a una cuantificación más exhaustiva de las respuestas colectivas a la epidemia, al aspecto coyuntural o duradero de las mutaciones del tejido social, o a una comparación más detallada con otras regiones del Perú y de América latina. En efecto, respuestas colectivas a la pandemia fueron aportadas en la casi totalidad del continente, aunque en sociedades menos fragmentadas y desreguladas²⁹.

²⁷ Ver: www.gob.pe/institucion/presidencia/noticias/305713-presidente-vizcarra-apoyo-del-gobierno-se-extiende-a-ollas-comunes-para-atender-necesidades-de-alimentacion-de-la-poblacion

²⁸ Plataforma digital del gobierno peruano dedicada al Covid-19: www.noseamoscomplices.pe/

²⁹ O. Coronel, “Perú: pandemia y respuestas de una sociedad civil débil”, *Ciper*, 22 de mayo del 2020 (www.ciperchile.cl/2020/05/22/peru-pandemia-y-respuestas-de-una-sociedad-civil-debil/).

Segunda parte

América latina frente a la historia

Entre patriotismo e indiferencia: las conmemoraciones fallidas del 150° aniversario de la Guerra de la Triple Alianza (1864-1870)

Damien Larrouqué

Cualificada de “guerra total”¹, el conflicto de la Triple Alianza opuso entre 1865 y 1870 la República Paraguaya del caudillo Francisco Solano López (1862-1870) a una coalición militar regional conformada por el Brasil Imperial de Pedro II (1831-1889), la República Federal Argentina entonces dominada por Bartolomé Mitre (1862-1868) y Domingo Faustino Sarmiento (1868-1874) y el gobierno uruguayo faccioso de Venancio Flores (1865-1868).

Las causas del conflicto, así como la fecha exacta de su estallido, siguen siendo objeto de debate entre los historiadores. Además, dos lecturas historiográficas principales se opusieron durante mucho tiempo. Una, marxista, encarnada notablemente por el intelectual uruguayo Eduardo Galeano², el historiador argentino León Pomer³ y su homólogo británico Eric Hobsbawm⁴, apunta la responsabilidad indirecta de la Gran Bretaña capitalista, que nunca habría aceptado el proteccionismo exacerbado del Paraguay. De hecho, es cierto que desde su independencia en 1811, la República guaraní había establecido un modelo de desarrollo económico centrado en el Estado y resistente a las inversiones extranjeras⁵. Pero, esta tesis de “la manipulación del gran capital” sigue siendo muy discutida, en particular por Marie-Danielle Demelas, quien compara la insignificante amenaza de la patria del mariscal López para los intereses británicos con la que habría ejercido Enver Hoxha, el dictador comunista albanés *vis-à-vis* el imperialismo norteamericano⁶. La otra lectura, liberal y anterior a la precedente, fue en particular forjada por el historiador paraguayo Efraím Cardozo⁷, quien denuncia la actitud arrogante de un autócrata herido en su orgullo después de que el emperador de Brasil le rechazara la mano de una de sus hijas. Si bien este enfoque psicológico es criticable, no se puede negar que la resistencia intransigente del mariscal desangró a su país, así como lo explicitaremos más adelante.

Comúnmente se acepta que los antagonismos se exacerbaban entre octubre y noviembre de 1864 tras la decisión paraguaya de detener un barco mercante brasileño. De este modo, Asunción entendía protestar contra el apoyo de Río de Janeiro a la rebelión colorada destinada a derrocar al gobierno blanco legítimo de Montevideo. En diciembre, tropas paraguayas ocupan el Mato Grosso. Luego ingresan a Corrientes en Argentina, tras la negativa de Buenos Aires de permitir el paso de sus ejércitos hacia el estuario de la Plata. Determinados a calmar las ambiciones de injerencia regional del mariscal López y, además, dispuestos a absorber partes del territorio guaraní, los otros tres beligerantes sellaron un pacto diplomático-militar secreto en mayo de 1865, al que se sumaron Paraguayos liberales en el exilio. El conflicto

¹ L. Capdevila, *Une guerre totale: Paraguay, 1864-1870. Essai d'histoire du temps présent*, Rennes, PUR, 2007.

² E. Galeano, *Les Veines ouvertes de l'Amérique latine. Une contre-histoire* [1971], Paris, Plon, 1981, pp. 260-272.

³ L. Pomer, *La Guerra del Paraguay. Estado, política y negocios* [1968], Buenos Aires, Ediciones Colihue, 2011.

⁴ E. Hobsbawm, *L'Ère du capital, 1845-1875* [1975], Paris, Fayard, 2010, pp. 114-115.

⁵ M. Pastore, “State-Led Industrialisation: The Evidence on Paraguay, 1852-1870”, *Journal of Latin American Studies*, Vol. 26, n° 2, 1994, pp. 295-324.

⁶ M.-D. Demelas, “Guerres et alliances en Amérique du Sud”, *Revue historique des armées*, n° 273, 2014, § 79.

⁷ E. Cardozo, *Visperas de la Guerra del Paraguay*, Buenos Aires, El Ateneo, 1954.

geopolítico se muda en un enfrentamiento interestatal que dura cinco años y cobra innumerables vidas⁸. La guerra finaliza con la muerte del mariscal López el 1 de marzo de 1870.

Sin embargo, los estigmas del conflicto marcarán a los países de la región de forma mucho más duradera aún. Ciento cincuenta años después, de la expresión de un patriotismo herido (Paraguay) a un trabajo de relectura historiográfica (Argentina), la naturaleza de las conmemoraciones o su ausencia (Brasil y Uruguay), nos parecen sintomáticos de las evoluciones políticas en marcha en el Cono Sur, tanto como nos aclaran sobre los nuevos temas que movilizan las agendas nacionales. Como lo demuestra la falta de coordinación regional en la crisis contra la pandemia de Covid-19, el viejo sueño bolivariano de una unión de las naciones latinoamericanas parece más quimérico que nunca.

Una nación guaraní golpeada ...

En ausencia de fuentes fehacientes, es probable que nunca se sepa cuáles fueron las últimas palabras que pronunció el mariscal López justo antes de su expiración, durante la batalla final de la Guerra de la Triple Alianza, en Cerro Córa, el 1 de marzo 1870. Para algunos, habría murmurado: “Muero con mi espada y *con* mi patria”; para otros: “Muero con mi espada y *por* mi patria”. Como lo sugiere Luc Capdevila, esta simple variación preposicional ha tenido enormes implicaciones historiográficas y políticas⁹. En el primer caso, la posibilidad de haber muerto con la patria reforzó la imagen odiosa de un caudillo tiránico y despiadado cuya intransigencia resultó en la desaparición de una proporción abrumadora de la población paraguaya. En el segundo caso, por el contrario, si se adhiere a la idea de que el mariscal murió por la patria, se rehabilita su memoria, otorgándole la condición de mártir de la causa nacional. En germen desde principios del siglo XX, este revisionismo histórico está estrechamente asociado a la dictadura del general Stroessner (1954-1989).

Sea como fuere, a la luz del número de víctimas, especialmente hombres —ya que se estima que la proporción hombre/mujer después del conflicto era de uno de cada tres, o incluso uno de cada veinte en algunas aldeas, la guerra puede ser asimilada a una “emasculación demográfica”¹⁰. La antropóloga Capucine Boidin demuestra que el trauma fue tan profundo como duradero: la transmisión de los recuerdos familiares comienza en “los años cero” posteriores al enfrentamiento, como si las décadas anteriores se hubieran borrado por completo de la memoria colectiva¹¹. Además, para el investigador norteamericano Miguel Centeno, el caso paraguayo constituye la excepción que confirma la regla según la cual la teoría belicista

⁸ En Paraguay, las pérdidas humanas representarían, según las estimaciones más contradictorias, entre el 15 y el 60% de la población, o sea entre cincuenta mil y doscientas mil personas. Cf. L. Bethell, “The Paraguayan War (1864-1870)”, *Research Papers*, n° 46, 1996, p. 9; T. Whigham, B. Potthast, “The Paraguayan Rosetta Stone: New Insights into the Demographics of the Paraguayan War, 1864-1870”, *Latin American Research Review*, Vol. 34, n° 1, 1999, pp. 174-186.

⁹ L. Capdevila, *Une guerre totale...*, *op. cit.*, pp. 69-70 sqq.

¹⁰ J. Demellenne, D. Larrouqué, “Réévaluer le rôle de la société civile dans la transition démocratique paraguayenne (1989-2019)”, *Caravelle*, n° 114, 2020, p. 97.

¹¹ C. Boidin, “Pour une anthropologie et une histoire régressive de la guerre de la Triple Alliance”, *Nuevo Mundo, Mundos Nuevos*, colloque, mars 2006 (<https://journals.openedition.org/nuevomundo/2061>).

asociada a los trabajos de Charles Tilly —“el Estado hace la guerra y la guerra hace el Estado” (y nación, se podría agregar)— no se aplica a América del Sur. Durante los siglos XIX y XX, el único caso regional donde la guerra fue un elemento fundamental en la construcción de la identidad nacional sigue siendo Paraguay¹². Asimismo, aunque la sociedad sigue dominada por lógicas machistas y patriarcales, los sucesivos gobiernos republicanos colocaron a la mujer paraguaya en un pedestal histórico: al glorificar las virtudes tradicionales de la Madre (reproductora biológica y garante de la perpetuación étnica), de la Educadora (responsable de la formación del pueblo) o incluso de la Virgen (símbolo de pureza y fidelidad), el discurso nacionalista aparece como el más “femenino” —pero no feminista— de toda la región¹³.

... y unas secuelas regionales duraderas

Más al sur, en Argentina, las conciencias populares también siguen marcadas por el conflicto. Por las carreteras por ejemplo, todavía se lleva una devoción popular muy fuerte al Gauchito Gil, un soldado rebelde que se convirtió en santo apócrifo y cuya leyenda dice que habría huido de los horrores de la Guerra de la Triple Alianza¹⁴. En este país también, el conflicto cobró su lote de víctimas, estimadas en unas dieciocho mil¹⁵. La gran mayoría de ellas murió a causa de epidemias de malaria, cólera y disentería, que causaron estragos incluso hasta la cumbre de la jerarquía militar. A modo de ilustración, el único hombre de la familia patricia de los Roca que regresó con vida de Asunción fue Julio Argentino, futuro presidente del país (1880-1886) y caudillo tristemente famoso por haber liderado la violenta Campaña del Desierto contra los nativos de la Patagonia. Esta guerra tuvo también un costo financiero enorme, el cual ejerció una presión duradera sobre las finanzas públicas. Así, Uruguay se vio obligado a financiar su déficit recurriendo a los acreedores británicos, que extendieron de este modo su dominio informal en toda la región¹⁶.

Más allá de Paraguay¹⁷, el país más afectado políticamente por las consecuencias de la guerra de la Triple Alianza fue Brasil. Como recuerda la historiadora Emília Viotti da Costa, los años 1870-1880 corresponden a una época de grandes reformas¹⁸. Conservadores y liberales competían por el poder a la sombra de un emperador ciertamente popular, pero desconcertado por el costo financiero y humano —unos cien mil muertos— de un conflicto cuya naturaleza,

¹² M. Centeno, *Blood and Debt. War and The Nation State in Latin America*, University Park, Penn State University, 2002, pp. 87 et 198-199.

¹³ M. Gaya, “La imagen de la mujer en el discurso nacionalista paraguayo”, *Latinoamérica*, Vol. 57, n° 2, 2013, pp. 43-75.

¹⁴ Para más información sobre estos cultos populares, cf. D. Rolland, “En Argentine, des saints au bord des chemins : Difunta Correa, Gauchito Gil et San La Muerte”, *L’Autre*, Vol. 13, n° 1, 2012, pp. 51-59.

¹⁵ L. Bethell, “The Paraguayan War (1864-1870)”, art. cité, p. 9.

¹⁶ P. Winn, “British Informal Empire in Uruguay in the Nineteenth Century”, *Past & Present*, n° 73, 1976, pp. 100-126.

¹⁷ En un artículo anterior, enfatizábamos el impacto del conflicto en la génesis del sistema bipartidista. Cf. D. Larrouqué, “1887-2017: 130 años de bipartidismo asimétrico en Paraguay”, in O. Dabène (dir.), *América Latina. El año político 2017/Les Etudes du CERI*, n° 233-234, 2018, pp. 46-50.

¹⁸ E. Viotti da Costa, “Brazil : the age of reform, 1870-1889”, in L. Bethell (dir.), *The Cambridge History of Latin America. Vol. V. 1870 to 1930*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986, pp. 725-776.

causas y curso se prestaban difícilmente a la edificación de una gesta heroica. En definitiva, la corona perdió la batalla por la opinión naciente, que luego se expresó y difundió mediante la proliferación de clubes políticos. Además, la emancipación de los esclavos alistados en el ejército en noviembre de 1866 allanó el camino para la aprobación de la famosa ley conocida como “Libertad de Vientres” de 1871, que liberó a los hijos de madres cautivas y que constituyó el preludio a la abolición de la esclavitud en 1888¹⁹. Un año más tarde, se proclamaba la república. En resumen, por tratarse de una victoria pírrica, la Guerra de la Triple Alianza fue el punto de inflexión en la historia de la monarquía brasileña²⁰.

La muerte del sueño de Bolívar

Aún vivo, el trauma de la guerra de la Triple Alianza se ha convertido en un estribillo vengativo de la geopolítica paraguaya. Aprobado en la década de 1970, el inicuo tratado sobre la represa binacional de Itaipú ha sido visto como la peor “puñalada diplomática” infligida al país desde la firma de la coalición militar secreta de 1865²¹. Más recién, en respuesta a las amonestaciones de la Organización de los Estados Americanos (OEA) tras la destitución del presidente Lugo en junio de 2012, el embajador de Paraguay ante la institución interamericana se defendió invocando una nueva triple alianza extendida contra su país. Hasta que no se demuestre lo contrario, estas referencias históricas se han hecho siempre en una lógica de confrontación y no de apaciguamiento. En marzo de 2020, salvo que nos equivoquemos, no se hizo ninguna declaración dentro de la OEA para conmemorar los 150 años del conflicto.

Por la mañana del 1° de marzo, el presidente ultraconservador Mario Abdo visitó, como el año anterior y como lo hacía su antecesor, el departamento de Amambay para celebrar la memoria del mariscal López en el mismo lugar de su “sacrificio”, antes de tomar un avión hasta Montevideo para asistir a la investidura de su homólogo Luis Lacalle Pou. Miembro del partido blanco contra el cual la rebelión del caudillo colorado Flores había sido, casi 160 años antes, el catalizador del conflicto interestatal más mortífero de América Latina, el nuevo presidente uruguayo no hizo ninguna referencia a este acontecimiento en su discurso inaugural. Sin embargo, Uruguay fue el primero de los beligerantes en cancelar los tributos y devolver los trofeos de guerra a Paraguay ya en la década de 1910²².

Del otro lado del estuario de la Plata, en Buenos Aires, el nuevo presidente Alberto Fernández tampoco se pronunció sobre estos eventos añejos. Sin embargo, el Ministerio de Cultura organizó una semana conmemorativa, en el marco de un programa de actividades denominado “Paisajes de la Guerra Grande”, en el que participaron siete museos nacionales.

¹⁹ Sobre este largo proceso legislativo y las turbulencias económicas que generó, lean las muy estimulantes reflexiones de Thomas Piketty en su último libro, cf. T. Piketty, *Capital et idéologie*, Paris, Seuil, 2019, pp. 294-298. Traducción al español por el editorial Paidós (2019).

²⁰ L. Bethell, “The Paraguayan War (1864-1870)”, art. cité, p. 11.

²¹ Para más información, cf. D. Larrouqué, “Répression, corruption ou développement : de quoi le barrage binational d’Itaipú est-il le symbole au Paraguay ?”, *Problèmes d’Amérique latine*, n° 115, 2019, pp. 110-127.

²² Brasil y Argentina imitaran a Uruguay solamente tres o cuatro décadas después. Cf. M. Reali, “Iniciativas de conmemoración histórica Uruguay-Paraguay. La devolución de un trofeo de guerra de la Triple Alianza en 1915”, *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, coloquio, diciembre 2011 (<https://journals.openedition.org/nuevomundo/62170>).

El foco principal de las exposiciones y debates se centró en el rol de las mujeres en el conflicto. Esta focal atestigua de la sensibilidad feminista de un líder peronista que supo tomar el pulso a los movimientos sociales y se mostró notablemente a favor de la legalización del aborto. Sin embargo, después de una gestión inicial de la pandemia de Covid-19 aclamada, el índice de popularidad del presidente argentino vaciló ante el agravamiento de la crisis socio-sanitaria; la cual acaparó la atención de todos los gobiernos de la región, con la excepción de Brasil. Sin prestar atención a las advertencias del sector de la salud, el líder de extrema derecha Jair Bolsonaro demostró una total impericia, o incluso una criminal indiferencia. Así lo atestiguan estos polémicos comentarios hechos en mayo de 2020 en una reunión ministerial contra el “comunavirus chino” y durante la cual se habría criticado el confinamiento decretado por Mario Abdo en Paraguay, país calificado de “república de Bananas”²³. Admirador del dictador Stroessner, a quien rindió homenaje en febrero de 2019 en una cumbre bilateral sobre la represa de Itaipú, el presidente brasileño no se pronunció sobre el 150 aniversario de la guerra de la Triple Alianza. Pero, *La Folha de São Paulo* del 20 de junio de 2020 le recordó que “el Coronavirus [había] matado entonces a tantos brasileños como durante la guerra de Paraguay” y que estas dos situaciones tenían en común que “la mayoría de las víctimas [eran de] las poblaciones más vulnerables”²⁴.

En su famosa carta de Jamaica de septiembre de 1815, Simón Bolívar esbozó esta “grandiosa idea de pretender formar una sola nación en todo el Nuevo Mundo, [...] [unida bajo la tutela] de un solo gobierno que federase a los diversos estados que hayan de formarse”²⁵. Si bien la historia de América Latina hace tiempo que disipó esta ilusión, hubiéramos podido esperar que las conmemoraciones del 150 aniversario de la Guerra de la Triple Alianza dieran forma a una apariencia de espíritu de hermandad. Lamentablemente, este acto fallido también es sintomático de la flagrante falta de coordinación regional en la lucha contra la crisis sanitaria. En cierto sentido, el ideal bolivariano sería una víctima suplementaria de la Covid-19.

²³ Cf. “En Brasil hablan de burla de Bolsonaro sobre Paraguay : ¿'República de Bananas'?”, *La Nación* (Paraguay), 22 de mayo 2020.

²⁴ Cf. “Coronavírus matou tantos brasileiros quanto a Guerra do Paraguai”, *La Folha de São Paulo*, 20 de junio 2020.

²⁵ S. Bolívar, *Carta de Jamaica, 1815-2015*, Caracas, Comisión presidencial para la Conmemoración del Bicentenario de la Carta de Jamaica, 2015, p.28.

Para citar este capítulo: Damien Larrouqué, « Entre patriotismo e indiferencia: las conmemoraciones fallidas del 150° aniversario de la Guerra de la Triple Alianza (1864-1870) », in O. Dabène (dir.), *América latina. El año político 2020/ Les Etudes du CERJ*, n° 252-253, Enero 2021 [en línea, www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude].

A 50 años del triunfo de la Unidad Popular y el nuevo ciclo de protestas sociales en Chile

Manuel Gárate Château

Una de las frases más recordadas del último discurso de Salvador Allende aquel 11 de septiembre de 1973, mientras los aviones Hawker Hunter bombardeaban el Palacio de La Moneda, fue: “Sigán ustedes sabiendo que, mucho más temprano que tarde, de nuevo se abrirán las grandes alamedas por donde pase el hombre libre, para construir una sociedad mejor”. Estas palabras dichas durante las últimas horas de vida de Allende comenzaron a resurgir con fuerza en las calles tras los sucesos del 18 de octubre de 2019, como si sus ecos sonoros tuviesen algo de premonitorios. Una semana después cerca de 2 millones de personas se manifestaron en las calles del país y cerca de 1 millón 200 mil lo hizo masivamente en la Alameda, la principal avenida de Santiago de Chile. Hoy, a 50 años del triunfo de la Unidad Popular en las elecciones de 1970, los recuerdos de la Unidad Popular no han desaparecido del imaginario político chileno, e incluso más, se han resignificado como una protesta general contra los pilares del modelo económico instaurado por la dictadura militar de Pinochet, y en buena parte continuado y reformado por los gobiernos democráticos de la Concertación.

Sin embargo, desde el punto de histórico surge la siguiente pregunta: ¿cómo es posible que una experiencia histórica propia de la Guerra Fría y en un contexto tan distinto al actual, todavía siga haciendo eco en generaciones que nacieron mucho después de la fin de la Unidad Popular? La cuestión no debiera responderse desde una lógica únicamente política, económica o estrictamente historiográfica, sino que fundamentalmente a partir de la pervivencia de una memoria histórica y popular que se resiste a desaparecer, y que reinterpreta el presente a la luz de nuevas demandas y movimientos sociales surgidos a partir de 2010.

El día 4 de septiembre de 2020 se conmemoraron los 50 años de la victoria electoral de Salvador Allende en medio de un particular contexto marcado por la pandemia de Covid-19 y la efervescencia social heredada de los acontecimientos del año anterior. Todo esto en un contexto de “toques de queda” (*Couvre Feu*) en todo el país y de un fuerte control sobre el desplazamiento de las personas y su expresión en el espacio público. La mayor parte de las conmemoraciones y actos públicos en recuerdo de aquel 4 de septiembre de 1970, fueron suspendido en razón de los posibles efectos de las aglomeraciones en la expansión del coronavirus. Sin embargo, en las redes sociales y decenas de foros y reuniones espontáneas se hizo alusión a una de las experiencias históricas de transformación social más recordadas de la agitada historia del siglo XX.

La Unidad Popular se había constituido en 1969 como una coalición de izquierda cuyo objetivo era ganar las elecciones de 1970 y derrotar tanto al candidato de la derecha, un anciano Jorge Alessandri, como al candidato demócrata cristiano, Radomiro Tomic; este último, si bien prometía reformas sociales profundas, seguía la línea de lo ya realizado por Eduardo Frei Montalva desde 1964. En la coalición de izquierda (UP) participaban desde el Partido Comunista de Chile (PCCh) hasta sectores socialcristianos y grupos más radicalizados como el Partido Socialista y el MAPU. A fines de la década de 1960 el espectro político chileno estaba dividido en lo que se denominaba los “tres tercios”. Un tercio representaba

a la derecha tradicional (liberales, conservadores y nacionalistas) a través del Partido Nacional; el otro tercio correspondía al centro (la Democracia Cristiana, DC), y finalmente el tercio de la izquierda, formado por los partidos de la Unidad Popular, además de algunos grupos de la izquierda más radical como el MIR. Este esquema político de “tres tercios” había tomado forma desde la segunda década del siglo XX y se había consolidado tras las elecciones de 1958. Sin embargo, la influencia de la Revolución Cubana (1959), la intervención política y militar de Estados Unidos en varios países de la región, y los cambios sufridos al interior de la Iglesia Católica a causa del Concilio Vaticano II, hicieron que una parte importante de los sectores populares y de la juventud se volcara hacia proyectos de transformación radical o revolucionaria de sus países. Chile no quedó exento de este fenómeno y fue así como las fuerzas de izquierda estuvieron cerca de ganar las elecciones presidenciales en 1958 y 1964 con Salvador Allende como candidato. En esta última sólo el voto masivo de la derecha por Frei, renunciando a su propio candidato, le permitió evitar el triunfo de Salvador Allende. Hay que recordar que hasta 1973 el sistema político chileno (en el contexto de la Constitución de 1925), estipulaba una sola vuelta electoral para la elección de Presidente de la República y la confirmación del candidato ganador (mayoría simple) por el Congreso Nacional.

La oportunidad para las fuerzas de izquierda de acceder al poder en 1970 se veía más cercana que nunca debido a la distancia que había entre la derecha y la DC, especialmente esta última que había votado sin convicción por Frei en 1964 sólo para evitar el triunfo de Allende. En 1970 la derecha también estaba convencida que podía ganar las elecciones por sí sola y esto también aumentaba las posibilidades para la UP. Si bien la coalición de izquierda pudo haber optado por el reconocido poeta y militante comunista Pablo Neruda como su candidato presidencial, la astucia y la experiencia de Salvador Allende se impusieron para encabezar nuevamente a la izquierda en las elecciones de septiembre de 1970.

Resulta importante recordar que, desde 1967, el país vivía un periodo de agitación política, que se tradujo en huelgas laborales, movimientos estudiantiles, protestas sociales en las “poblaciones” (*bidonvilles*), y agitación en el mundo militar. El gobierno de Eduardo Frei Montalva, a pesar de sus importantes reformas sociales y relativamente buenas cifras económicas, estuvo sometido a grandes presiones debido a un contexto donde las luchas revolucionarias aparecían como más exitosas que la vía reformista de la Democracia Cristiana. Incluso al interior del propio demócratacristiano partido se dieron luchas internas y divisiones importantes respecto de la profundidad y velocidad de los cambios sociales demandados por una buena parte de los chilenos.

Es importante entender este contexto para explicar cómo se produjo el ajustado triunfo de la Unidad Popular y de Salvador Allende aquella noche del 4 de septiembre de 1970. El mundo entero observaba como, por primera vez, un proyecto de cambios radicales y un candidato que se definía como marxista llegaban ganando elecciones libres y prometiendo un camino de transición al socialismo por la vía constitucional. Esto era realmente algo inédito, y para las fuerzas de izquierda y socialdemócratas del mundo el experimento de la Unidad Popular generó mucha atención y expectación. Hay que recordar que en aquel momento comenzaba a tomar forma el eurocomunismo, que se alejaba del modelo soviético, especialmente tras la represión de la Primavera de Praga de 1968. En países como Francia,

el proyecto de “*Union de la gauche*”, liderado por François Mitterrand, a partir de 1972, también tuvo como referente a la Unidad Popular en vista de unir a partidos marxistas y socialdemócratas en una sola coalición. Pero también hay que recordar que en el contexto latinoamericano tanto las experiencias de Frei Montalva, como la Unidad Popular, también representaban modelos alternativos a la vía insurreccional inaugurada por la Revolución Cubana. Esta tensión entre reforma y revolución también se daba al interior de la Unidad Popular entre quienes sostenían que se debía defender el proceso de cambios por las armas y así acelerarlo (PS, MIR, MAPU), y quienes preferían la vía reformista y gradual (PCCh, PR). Fue así como el gobierno Allende asumió el poder en noviembre de 1970 con esta tensión insoluble, que se mantuvo hasta el último día de su gobierno.

Pero el camino a la confirmación del triunfo electoral por el Congreso Nacional a fines de septiembre de 1970, no estuvo exento de enormes dificultades. La tradición electoral decía que el candidato que hubiese ganado aunque fuese por un voto debía ser ratificado por el Congreso Nacional (donde la UP no tenía mayoría). Sin embargo la DC exigió un estatuto de garantías constitucionales a Allende para evitar que se sobrepasara la Constitución durante su gobierno. Mientras se realizaban estas negociaciones, un sector de extrema derecha conspiró para secuestrar al Comandante en Jefe del Ejército, general René Schneider, contando con el apoyo de la CIA, y así evitar la ratificación de Allende. La acción terminó con el asesinato de Schneider y la condena general de todos los sectores políticos. Finalmente Salvador Allende fue ratificado por el Congreso Nacional y asumió el poder en noviembre de 1970. Pero estos acontecimientos dan cuenta del grado de rechazo que generaba la UP en un sector importante de la derecha y la desconfianza que había en la DC respecto de la coalición de izquierda. El problema de fondo era que un gobierno que había ganado por una mayoría estrecha (un tercio) no tenía suficiente apoyo político como para llevar a cabo cambios radicales en un país tan polarizado políticamente. La imposibilidad de contar con el respaldo del centro político fue una de las principales causas que originaron los problemas que enfrentó Allende durante su gobierno. Tampoco debe olvidarse que tanto actores internos como externos apostaban y actuaron en contra del nuevo gobierno apenas éste fue elegido¹.

Si bien el primer año de gobierno de la Unidad Popular tuvo un desempeño económico bueno, gran parte de ello se debió al aumento del gasto público y a la emisión de dinero por parte del Banco Central. Esto repercutió rápidamente en el aumento de la inflación y de la demanda por todo tipo de bienes. Pero al mismo tiempo los créditos internacionales se cerraron para el país producto del veto norteamericano como represalia a la nacionalización de las principales empresas productoras de cobre de Chile (ambas de capitales estadounidenses: Anaconda Copper Mining y Kennecott Copper Co.). Esto produjo rápidamente una escasez de dólares en el país, lo que hacía imposible cubrir la demanda interna con importaciones. De esta manera la economía chilena entró en una espiral crítica de inflación, falta de insumos y carestía. Al mismo tiempo, el gobierno de la UP tenía un plan de estatización de empresas que fue rechazado por el empresariado y generó aún más problemas en la producción de insumos básicos. El plan del Ministro de Economía, Pedro Vuskovic, orientado a socializar

¹ M. González, *La Conjura. Los mil y un días del Golpe*, Santiago, Catalonia, 2013.

la producción, incluía la creación de tres áreas de propiedad: estatal, mixta y privada, lo cual de inmediato generó problemas con el sector privado y especialmente con la banca, cuya estatización completa era parte del programa. Una de las principales consecuencias de la crisis económica, que ya se notaba a fines de 1971, fue el aumento explosivo de los precios y el surgimiento del mercado negro, que la población recuerda por las largas filas (colas) que las personas hacían en las calles para obtener todo tipo de productos básicos.

La larga visita de Fidel Castro a Chile entre noviembre y diciembre de 1971 tampoco ayudó al gobierno de la Unidad Popular, pues mientras Allende defendía ante el mundo su vía democrática al socialismo, Castro insistía en que el proceso revolucionario sólo podría defenderse por la armas y enfrentado a lo que él denominaba el “imperialismo y a sus aliados internos”. Esto también generó divisiones al interior de la Unidad Popular entre quienes defendía una política de alianzas, de compromiso y de reformas graduales (PCCh y Radicales), frente a los que llamaban abiertamente a la lucha armada siguiendo el modelo cubano (MIR, MAPU y parte del Partido Socialista)². En definitiva, tanto en el plano nacional como internacional, Allende y su gobierno se estaban quedando aislados. Para los cubanos el experimento chileno estaba destinado al fracaso pues no podía consolidarse sin la toma del poder y la derrota de las fuerzas opositoras. Por otro lado, la Unión Soviética no estaba dispuesta a sostener económicamente a otra Cuba, y menos a una experiencia de socialismo que parecía romper con la ortodoxia marxista clásica³. Recordemos que en aquellos años la URSS defendía una política internacional de “coexistencia pacífica” con Estados Unidos y no quería tener otro frente de conflicto en Latinoamérica. Por el lado de las potencias occidentales, la Unidad Popular era vista como una experiencia interesante, pero ningún gobierno de Europa occidental apoyaría a un gobierno al cual Estados Unidos se había propuesto asfixiar, según las propias palabras de Richard Nixon.

El paro de los dueños de camiones de octubre de 1972, apoyado además por un financiamiento norteamericano, fue la gota que rebalsó el vaso y agudizó aún más la alienación de los grupos medios y la crisis económica que el mismo gobierno había desencadenado⁴. Esto último obligó a Salvador Allende a convocar a los militares dentro del gabinete ministerial con el objeto de controlar la situación de orden interno y evitar cualquier intento de sedición. Pero la jugada resultó contraproducente y generó aún más divisiones al interior de las fuerzas armadas. En un ambiente de agitación social y enfrentamiento callejero, se veían pocas esperanzas de una salida pacífica al conflicto. Lo peor que se temía era una Guerra Civil y lo menos un Golpe de Estado. Aun así, la Unidad Popular obtuvo un importante 44% de apoyo en las elecciones parlamentarias de marzo de 1973, lo que convenció a una parte de la oposición de que la vía electoral estaba agotada y que el gobierno de Allende debía ser derrocado pasando incluso por encima de la Constitución de 1925. Fue así como el 29 de junio del mismo año hubo una intentona de *putsch* militar, abortada rápidamente por las

² Á. Rolando, *Forjando la vía chilena al socialismo. El partido comunista de Chile en la disputa por la democracia y los movimientos sociales (1931-1970)*. Santiago. América en movimiento, 2020.

³ R. Pedemonte, *Guerra por las Ideas en América Latina, 1959-1973. Presencia soviética en Cuba y Chile*,. Santiago, Ediciones UAH, 2020.

⁴ A. Sepúlveda, *La unidad Popular. Los mil días de Salvador Allende y la vía chilena al socialismo*, Santiago, Sudamericana, 2020.

fuerzas armadas, pero ello permitió medir la débil capacidad de reacción y de defensa del gobierno por parte de las fuerzas y partidos políticos leales a la UP.

El 11 de septiembre de 1973 fue entonces el corolario de una crisis que había comenzado el día mismo del triunfo de Allende, pues tanto para sus opositores internos y externos, el mayor peligro de la Unidad Popular no era tanto la existencia, sino más bien la posibilidad de que se constituyera una alternativa internacional de la transición al socialismo sin una revolución armada. Esta idea, además de la violencia del Golpe de Estado y la represión posterior, hicieron de la dictadura militar encabezada por Augusto Pinochet, un régimen rechazado internacionalmente y condenado en numerosas ocasiones por la ONU.

Por último, lo que terminó el en septiembre de 1973 no fue sólo el experimento de la Unidad Popular, sino que la construcción de un Estado Social (benefactor) que había comenzado a mediados de la década de 1920, paradójicamente también con un movimiento militar, y que poco a poco había ido incorporando a distintos grupos a la participación democrática activa (mujeres, pobladores, trabajadores, etc.). La revolución capitalista llevada a cabo por los economistas formados en Chicago durante la dictadura militar, dio nacimiento a un nuevo Chile muy distinto al anterior⁵.

Hoy en día, cuando las imágenes, frases e incluso canciones de “La vía chilena al socialismo” resuenan en las movilizaciones y protestas actuales, y aunque la situación es muy distinta a la de 1970, la promesa de Allende de una sociedad más justa e igualitaria sigue resonando en un Chile que creció y se modernizó en los últimos 30 años, pero a costa de una segregación social y una anomia extremas.

⁵ M. Gárate, *La revolución Capitalista de Chile. 1973-2003*, Santiago, Ediciones UAH, 2012.

Para citar este capítulo: Manuel Gárate Château, « A 50 años del triunfo de la Unidad Popular y el nuevo ciclo de protestas sociales en Chile », in O. Dabène (dir.), *América latina. El año político 2020/Les Etudes du CERI*, n° 252-253, Enero 2021 [en línea, www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude].

Cuatro décadas de aprendizaje democrático en el Perú (1980-2020)

Gustavo Pastor

Los militares peruanos regresaron a sus cuarteles el 28 de julio de 1980. Esto marcó el fin de doce años de una peculiar dictadura militar progresista (1968-1980). La mala implementación de sus ambiciosas reformas, la pésima gestión de las empresas estatales, la crisis económica, el cambio de liderazgo, fueron empujando a los militares a emprender un progresivo retorno a la democracia. Una nueva asamblea legislativa fue elegida en 1978 para redactar una nueva constitución que fue promulgada en 1979. Las elecciones generales (1980) devolvieron al poder al presidente que los militares habían defenestrado: Fernando Belaunde Terry.

De la ilusión al desencanto democrático (1980-1990)

El regreso a la democracia generó gran entusiasmo en la mayoría de la población peruana. Belaunde prometía una renovación democrática que vendría acompañada de ambiciosos proyectos públicos, además de una liberalización de la economía (intentado privatizar una serie de empresas públicas creadas por los militares). Sin embargo, la fuerte recesión internacional (1982-1983) provocó el derrumbe de los precios de los principales productos peruanos. En 1983, el PBI cayó en -13% y la inflación llegó a 130% anual¹. A medida que avanzaba la crisis de la deuda también se complicaban los intentos por relanzar la economía. Además, el avance de la lucha armada de Sendero Luminoso, el narcotráfico, el durísimo fenómeno natural de El Niño (1982), sumados a la deficiente gestión de las empresas públicas, fueron complicando el escenario político, económico y social². La incompetencia burocrática, el clientelismo y la corrupción en diversos sectores del Estado contribuyeron también a aumentar el descontento social. Belaunde tomó además la decisión suspender las garantías constitucionales y permitir que los militares fueran a pacificar ciertas "zonas insurgentes" en los Andes. Sin embargo, los militares exacerbaron la violencia con una estrategia mal adaptada a la guerra contra Sendero Luminoso cometiendo graves violaciones a los derechos humanos. Al final, la víctima principal de los malos manejos del segundo gobierno de Belaunde fue la democracia liberal.

Tras la muerte del líder aprista Víctor Raúl Haya de la Torre, el joven diputado Alan García Pérez se convirtió en su sucesor. García conquistó el poder principalmente gracias a su personalidad carismática (1985). El triunfo del partido aprista provocó nuevamente grandes expectativas en la población. Muchos peruanos esperaban que por fin se comenzaran a resolver los graves problemas del país y se instaurara una mayor justicia social. El presidente García contó inicialmente con el respaldo de buena parte de las elites económicas. Sin embargo, pronto sus aliados se fueron dando cuenta que García aplicaba un manejo irresponsable de la economía para ganar réditos políticos. Sus políticas económicas "heterodoxas" fueron complicando la situación social del país, mientras que la guerra interna

¹ A. Quiroz, *Historia de la corrupción en el Perú*, Lima, IEP, 2013, p. 330.

² C. Contrepas, M. Cuerto, *Historia del Perú contemporáneo*, Lima, IEP, 5 edición, 2013, p. 368.

con Sendero Luminoso se volvía cada vez más inmanejable, cometiéndose graves transgresiones contra los derechos humanos³. El sistema de justicia estuvo controlado por los magistrados apristas, mostrándose altísimos niveles de impunidad y corrupción.

García perdió el control de su primer gobierno a partir de su intento fallido por nacionalizar la banca (1987). Desde ese momento, una parte importante de las elites y de los medios de comunicación comenzaron a oponerse frontalmente a la inconsistencia de sus políticas económicas. Mientras tanto la feroz debacle económica empujaba a millones de peruanos a la pobreza. En 1989, la inflación acumulada anual fue de 2700%, y el país experimentó una caída económica de -12% del PIB⁴.

El regreso al autoritarismo (1990-2001)

El Perú salió de su primera década democrática con una enorme frustración. Los principales partidos políticos habían fracasado sucesivamente en el gobierno. La aguda crisis generalizada empujó a los peruanos a elegir a un candidato totalmente desconocido: el ingeniero agrónomo de origen japonés Alberto Fujimori. El nuevo presidente traicionó rápidamente sus promesas electorales al asumir casi por completo el programa económico neoliberal de su contrincante: Mario Vargas Llosa. Fujimori desprovisto de una mayoría en el parlamento y de un plan de gobierno operativo, pactó alianzas con los altos mandos militares y con un equipo de profesionales independientes (tecnócratas). El éxito inicial del presidente Fujimori estuvo basado principalmente en su capacidad de relanzar la economía y de derrotar a Sendero Luminoso. En lo económico, el gobierno aplicó un programa draconiano de estabilización económica (1990-1991) que cambió el modelo económico, abrió el mercado y liberalizó el comercio. En la seguridad interna, las fuerzas del orden fueron derrotando poco a poco a los grupos insurgentes con un alto costo para los derechos humanos. Para poder aplicar sus medidas autoritarias, Fujimori tuvo que perpetuar un autogolpe de Estado (1992) que disolvió el Parlamento, suspendió la constitución, intervino los gobiernos locales, el poder judicial, etc. Sin embargo, el autogolpe de Fujimori a pesar de claramente inconstitucional contó con más de 70% de la aprobación ciudadana⁵. Sin embargo, la comunidad internacional y los organismos internacionales presionaron económicamente al gobierno peruano para que se restableciera el orden democrático, convocándose a nuevas elecciones parlamentarias (1992). El nuevo parlamento (compuesto por una sola cámara de 120 congresistas) redactó una nueva Constitución (1993) donde se consagraron las nuevas reglas de juego en materia económica y de seguridad.

Fujimori gracias a su alto apoyo popular y a los cambios constitucionales consiguió reelegirse fácilmente venciendo a Javier Pérez de Cuellar en los comicios generales de 1995. Sin embargo, el segundo gobierno Fujimori no fue tan exitoso como el primero. Hubo ciertos aciertos en el campo de la seguridad como el desenlace de la toma de rehenes en la Embajada de Japón (1996) y la firma de los acuerdos de paz con el Ecuador (1998) y con Chile (1999). Sin embargo,

³ C. Contrepas, M. Cuerto, *Historia del Perú contemporáneo*, op. cit., p. 379.

⁴ P. Klaren, *Nación y sociedad en la historia del Perú*, Lima, IEP, 2008, p. 476.

⁵ *Ibid.*, p. 498.

el crecimiento económico comenzó a estancarse a partir de 1998 con las secuelas de las crisis económicas (rusa y asiática) y los estragos del fenómeno de El Niño (1998).

El nuevo objetivo del presidente Fujimori y su entorno cívico-militar fue mantenerse en el poder por un periodo indefinido, por ello se cambió nuevamente la constitución para obtener un tercer mandato. Todos los esfuerzos del régimen se movilizaron hacia este objetivo, por lo que el asesor presidencial Vladimiro Montesinos ganó cada vez más importancia. El gobierno se sirvió de los programas sociales, la prensa, los tribunales, los impuestos, los órganos electorales, y todos los otros medios a su alcance para ganar respaldo electoral y destruir a sus rivales políticos. El caudillismo, la corrupción y el autoritarismo llegaron a niveles bastante desconocidos para este país andino⁶. Fujimori consiguió un tercer mandato (2000) que tuvo una legitimidad bastante cuestionada. Sin embargo, el tercer gobierno de Fujimori terminaría sorpresivamente tres meses después de haber comenzado cuando estalló un gravísimo escándalo de corrupción que obligó al presidente a renunciar y a exiliarse en el Japón⁷. Los once años del autoritarismo cívico-militar de Fujimori tuvieron un alto costo para la democracia peruana que experimentó una fuerte precarización de casi todas sus instituciones políticas.

El regreso de los líderes democráticos

El descalabro del régimen Fujimori forzó a sus vice presidentes a negarse a sucederlo. La presidencia recayó entonces sobre el presidente del Congreso: el abogado cuzqueño Valentín Paniagua. Este fue el encargado de dirigir un corto gobierno de reconstrucción democrática (8 meses) que restableció el Estado de derecho y combatió firmemente la corrupción del régimen anterior, implementando procuradurías y tribunales anticorrupción que investigaron, procesaron y condenaron a un centenar de altos funcionarios fujimoristas (civiles y militares). Así mismo, Paniagua formó una “comisión de la verdad” para investigar todas las violaciones contra los derechos humanos ocurridos durante la guerra interna (1980-2000). Sin embargo, la contribución mayor del gobierno Paniagua fue asegurar la transición democrática con elecciones generales, libres y justas.

El economista Alejandro Toledo llegó a la presidencia (2001) con un programa que buscaba fortalecer las instituciones democráticas y continuar con el modelo económico neoliberal. Este gobierno consiguió mantener un buen desempeño económico gracias a los altos precios de las exportaciones peruanas. En efecto, el gobierno fomentó la implementación de diversos proyectos de agro exportación y de extracción de materias primas. Lo que estuvo acompañado por una progresiva multiplicación de los conflictos medio ambientales (ligados principalmente a la minería). Igualmente, el Perú firmó una serie de tratados de libre comercio con diferentes socios comerciales para fomentar la actividad económica. El liderazgo del presidente Toledo

⁶ A. Quiroz, *Historia de la corrupción en el Perú*, op. cit., pp. 396-400.

⁷ Véase J. Cotler, R. Grompone, *El Fujimorismo: ascenso y caída de un régimen autoritario*, Lima, IEP, 2000.

se caracterizó por la frugalidad y el nepotismo. Ello hizo que tuviera bajos niveles de aprobación ciudadana llegando en abril del 2005 al 8%⁸.

Alan García y el APRA volvieron al poder en el 2006. Sin embargo, el presidente García implementó un gobierno radicalmente diferente al de los años ochentas. Su segundo gobierno radicalizó el modelo económico neoliberal, empujando los niveles de crecimiento del PIB a 7.2% en promedio. Esto produjo naturalmente el aumento de los conflictos sociales que fueron manejados con la represión. El momento más álgido de estos conflictos sociales fue el de Bagua (2009) donde murieron 34 indígenas y 24 policías.

Por otro lado, el gobierno aprista multiplicó la construcción de infraestructura e inició la reforma de función pública (SERVIR). Así mismo creó el Ministerio de Cultura, introdujo la evaluación obligatoria para los docentes y aprobó el nuevo código civil que buscaba agilizar la carga procesal del Poder Judicial. Sin embargo, el segundo gobierno García a pesar de contar con cifras económicas bastante envidiables, estuvo envuelto en numerosos escándalos de corrupción, clientelismo y prebendas. Al igual que el quinquenio anterior, García tuvo bajos niveles de aprobación llegando en febrero del 2011 a 27%⁹. Este descontento abrió las puertas a una transición ideológica.

La breve alternancia ideológica

El comandante del ejército en situación de retiro Ollanta Humala ganó las elecciones del 2011. Este nuevo presidente de izquierda generó muchas expectativas de cambio, sobre todo de los sectores más vulnerables. Sin embargo, Humala pronto se alinearía con el centro izquierda y decidiría continuar con la misma política económica neoliberal de los gobiernos anteriores. A pesar de eso, el gobierno Humala multiplicó los programas sociales para intentar paliar un poco las desigualdades socio económicas producidas por el modelo económico peruano. De esta manera, se creó el Ministerio de Inclusión Social que fortaleció considerablemente los programas de transferencias condicionadas de dinero para los sectores más vulnerables (principalmente personas mayores y niños). También se multiplicó el número de becas.

Sin embargo, la explosión de los conflictos sociales ligados principalmente a los proyectos mineros tuvo su punto de inflexión con el conflicto de Conga (Cajamarca) en el 2012. A partir de ese momento muchas grandes inversiones mineras se comenzaron a trabar debido al rechazo de la mayoría de la población aledaña. Por su parte, el crecimiento económico siguió desacelerándose por el estancamiento de los precios y a la caída de la demanda de los minerales peruanos. El gobierno Humala estuvo también inmerso en una serie de escándalos de corrupción, clientelismo y nepotismo, en particular por el rol político de la primera dama Nadine Heredia. El nivel de aprobación de Humala fue también bajo, llegando en junio del 2015 al 10%¹⁰. La decepción causada por el mediocre gobierno Humala abrió las puertas a un nuevo regreso de la derecha.

⁸ Ver informe de Apoyo Consultores del 17 de julio del 2006. Año 6, n° 78, p. 2.

⁹ Encuesta del Instituto de Opinión Pública de la PUCP del 10 de febrero 2011.

¹⁰ Encuesta realizada por GFK el 28 de junio del 2015 para el diario La República.

El economista neoliberal Pedro Pablo Kuczynski ganó las elecciones del 2016 con apenas 40 mil votos de diferencia sobre su rival Keiko Fujimori. Sin embargo, el gobierno Kuczynski tuvo un serio problema de gobernabilidad por contar con una pequeña minoría en el parlamento (18 miembros). El Poder Legislativo se encontraba totalmente controlado por el fujimorismo que contaba con 72 de los 130 escaños del parlamento. Una ruda polarización política dominaría los próximos años en medio de un contexto marcado por los estragos jurídicos del escándalo Odebrecht en el Perú. Esta sostenida confrontación implicó el cambio constante de ministros, la renuncia del presidente Kuczynski, la anulación del indulto de Alberto Fujimori, la detención preliminar de Keiko Fujimori, etc. El vicepresidente Martín Vizcarra asumió la presidencia el 23 de marzo del 2018 en medio de una enorme crisis de corrupción política y judicial. Vizcarra mostró gran pragmatismo resolviendo una serie de crisis: enfrentó al parlamento hasta disolverlo constitucionalmente en el 2019, hizo aprobar varias reformas políticas, e hizo frente a la feroz pandemia del Covid19. Este liderazgo pragmático le valió un amplio respaldo popular que llegó en mayo del 2020 a 82%¹¹. A pesar de los esfuerzos del presidente Vizcarra por combatir la corrupción, su gobierno tampoco estuvo exento de diversos escándalos de clientelismo y corrupción. En noviembre del 2020, Martín Vizcarra fue vacado de la presidencia por el nuevo Congreso debido a serios indicios de corrupción. Al final de una semana frenética, el nuevo presidente del Parlamento, Francisco Sagasti, fue designado para terminar el mandato presidencial de Pedro Pablo Kuczynski hasta el 28 de julio del 2021 (el día en que se festejará el bicentenario de la independencia peruana).

La democracia peruana en estos cuarenta años ha vivido un difícil proceso de aprendizaje con ciertos avances y retrocesos. Los niveles de satisfacción y respaldo a la democracia peruana se encuentran hace años entre los más bajos de la región (28% y 49.3% respectivamente según el LAPOP del 2019¹²). El peso de la corrupción, la inseguridad ciudadana, la desigualdad socioeconómica, las fragilidades institucionales, el tráfico de drogas, la falta de justicia, entre otros, siguen siendo factores sumamente perjudiciales para la percepción de eficacia de la democracia en la resolución de los principales problemas de la población. La crisis de la Covid-19 ha multiplicado los descontentos ciudadanos hacia las deficiencias institucionales del Estado peruano, lo que podría abrir una oportunidad para la llegada de algún líder populista o autoritario en las elecciones del 2021. En estos próximos meses veremos cuanto los peruanos han aprendido a proteger su régimen democrático.

¹¹ Encuesta realizada por Datum internacional el 5 de mayo del 2020 para el diario Perú 21.

¹² Véase el informe "Estudio de la cultura política de la democracia en Perú", LAPOP, Vanderbilt University, agosto 2019.

Para citar este capítulo: Gustavo Pastor, « Cuatro décadas de aprendizaje democrático en el Perú (1980-2020) », in O. Dabène (dir.), *América latina. El año político 2020/Les Etudes du CERI*, n° 252-253, Enero 2021 [en línea, www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude].

La epidemia de la Covid-19 en América latina: ¿prepararse o reducir la vulnerabilidad?

Sandrine Revet

Rara vez un fenómeno ha reunido la energía de tantos investigadores de todo el mundo en todas las disciplinas en tan poco tiempo. Consultar a una de las bases de datos que identifican proyectos de investigación relacionados con el coronavirus SARS-CoV-2 (Covid-19) que se están desarrollando en el mundo desde el comienzo de la pandemia es estar convencido de ello. Por ejemplo, la Red Mundial de Investigación Pandémica (WPRN)¹ ya enumeró seiscientos treinta y tres proyectos de ciencias sociales sobre Covid-19 a partir de septiembre de 2020. Este artículo forma parte de esa importante masa de trabajos y utiliza, en el contexto actual marcado por la circulación del coronavirus, el conocimiento y los marcos generalmente movilizados por la antropología de los desastres para pensar esta situación particular. Propone poner la epidemia actual en perspectiva, a partir de las investigaciones sobre los llamados desastres «naturales», su gestión, aprensión y comprensión en América Latina.

El carácter sin precedentes de las medidas adoptadas para hacer frente a esta epidemia, y en particular la el confinamiento generalizado de la mayoría de la población mundial a partir de marzo de 2020 (con modalidades que varían de un país a otro²), no debería llevarnos a abordar este desastre como un acontecimiento radicalmente nuevo. De hecho, las epidemias participaron a la construcción histórica de América Latina, y la región también tiene una larga historia de desastres más o menos “naturales”. Por lo tanto, es posible dar un paso atrás para tratar de poner esta noticia en perspectiva histórica, pero sin embarcarse en una comparación abusiva que pondría la epidemia de sarampión de 1492 y la epidemia de Covid-19 en el mismo nivel. Como señalan historiadores como Guillaume Lachenal³, los marcos para entender las enfermedades han cambiado radicalmente, y las constantes transformaciones sociales, religiosas, políticas, económicas o biológicas no permiten afirmar que la epidemia actual es de alguna manera similar a las de ayer. Me interesa aquí cómo las epidemias han marcado la construcción de la región, y me pregunto qué, en las epidemias, es similar o no a otros tipos de desastres “naturales”. Las formas de pensar los desastres, en términos de preparación o prevención, están íntimamente relacionadas con las formas de afrontarlos. El caso de América Latina muestra que la concepción en términos de preparación no es suficiente para hacer frente a tales situaciones, y que la perspectiva de la prevención y de la reducción de la vulnerabilidad sigue siendo relevante, como han demostrado durante mucho tiempo los trabajos de ciencias sociales sobre desastres.

¹ Red Mundial de Investigación Pandémica, “Impactos sociales y secuelas de Covid-19: Un directorio global de búsqueda”: <https://wprn.org/>

² Y con la excepción de algunos, como Brasil y Nicaragua.

³ M. Aellig, “Que valent les comparaisons avec les épidémies du passé ?”, *Radiographies du coronavirus*, France Culture, 14 avril 2020, www.franceculture.fr/emissions/radiographies-du-coronavirus/que-valent-les-comparaisons-avec-les-epidemies-du-passe

América latina: una larga historia epidémica

El encuentro entre las poblaciones indígenas y los conquistadores, que marcó la historia del continente americano a partir del siglo diez y seis, se tradujo por un choque epidémico sin precedentes, y la posterior propagación de diferentes enfermedades⁴. El cólera, el sarampión, la viruela, la lepra, la tuberculosis, la malaria y otras bacterias y virus, contra los que la población indígena no tenía defensa inmunitaria, eran aliados de la conquista, diezmando alrededor del 90% de la población en unas pocas décadas⁵. Y la historia de las epidemias en la región no se detiene en los primeros contactos: se desarrolla durante siglos, especialmente durante la invasión de los territorios indios por los colonos en busca de recursos de todo tipo para extraer, cultivar y exportar. Así, la historia latinoamericana podría contarse a través de estas epidemias, que han vaciado regiones enteras de sus habitantes y han permitido a otros “conquistarlos”⁶. Más recientemente, las epidemias de VIH, dengue y el virus Zika han sacudido la región, causando muchas muertes, especialmente entre los jóvenes y los niños.

Las epidemias tienen la particularidad de ser desastres de la circulación, del contacto. A diferencia de los desastres geológicos (terremotos, erupciones volcánicas, tsunamis) o hidroclimáticos (huracanes, tormentas, sequías, etc.), que están localizados e implican principalmente el vínculo entre los seres humanos y el territorio, las epidemias se benefician tanto como revelan trayectorias, redes, flujos. Por lo tanto, revelan cómo algunos países y regiones están conectados con el resto del mundo. La naturaleza de estas conexiones puede ser de diferentes órdenes, y el análisis fino de la dinámica de contagio del coronavirus que actualmente está vagando por el planeta será rico en lecciones sobre lo que circula y cómo. Las interdependencias son ahora detectables a todos los niveles, incluso en áreas muy alejadas de los centros de toma de decisiones⁷.

Esta perspectiva analítica podrá posiblemente ayudar a entender por qué los principales países emergentes del subcontinente, como México, Brasil o Chile, se han visto significativamente afectados por la epidemia⁸, o por qué un país como Ecuador, donde los flujos migratorios son particularmente dinámicos, ha sido tan gravemente afectado⁹. Pero al final, será necesario multiplicar las perspectivas para entender, por ejemplo, cómo Perú se encontró en la parte superior de la lista latinoamericana de muertes por millones de habitantes¹⁰. Queda mucha investigación por hacer.

⁴ N. Brown, “Choc et échange épidémiologique : Indiens et Espagnols au Mexique (1520-1596)”, in J.-P. Priotti (dir.), *Identités et territoires dans les mondes hispaniques*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2015.

⁵ O. Jacquot, “La COVID-19, outil de compréhension historique ?”, *Amoxcalli*, 13 mars 2020, <https://amoxcalli.hypotheses.org/28693>

⁶ C. Fausto, “Au Brésil, la pandémie ravive le souvenir des ethnocides”, *Carnet de terrain*, 10 mai 2020, <https://blogterrain.hypotheses.org/15874>

⁷ F. M. Le Tourneau, “Le double choc de la Covid-19 sur une petite communauté d’Amazonie brésilienne”, Institut des Amériques, 27 mai 2020, <https://covidam.institutdesameriques.fr/le-double-choc-de-la-covid-19-sur-une-petite-communaute-damazonie-bresilienne/>

⁸ E. Mesclier, “Pérou : les ombres de l’émergence économique sous les projecteurs de la Covid-19”, Institut des Amériques, 20 juin 2020, <https://covidam.institutdesameriques.fr/perou-les-ombres-de-lemergence-economique-sous-les-projecteurs-de-la-covid-19/>

⁹ D. Burgos-Vigna, “Le drame de l’Equateur: du ‘Buen Vivir’ au mal mourir”, Institut des Amériques, 4 juin 2020, <https://covidam.institutdesameriques.fr/le-drame-de-lequateur-du-buen-vivir-au-mal-mourir/>

¹⁰ Johns Hopkins University & Medicine, “Mortality Analyses” : <https://coronavirus.jhu.edu/data/mortality>

¿Son las epidemias desastres naturales?

Las ciencias sociales han demostrado durante décadas que los desastres no pueden llamarse “naturales” sin tomar precauciones, independientemente del fenómeno que los provoca. Los tsunamis, terremotos, erupciones volcánicas o sequías son, de hecho, el producto del encuentro entre un fenómeno natural y las condiciones sociales, políticas y económicas que determinan los factores de vulnerabilidad de la sociedad afectada por este fenómeno. El encuentro produce un desastre, que se define como un tiempo en el que la capacidad de hacer frente a lo que está sucediendo, y los marcos para interpretar la situación, son inoperantes. En una epidemia como la causada por la Covid-19, el virus es en realidad un fenómeno natural, pero el desastre que provoca se debe al proceso histórico de construcción de factores de vulnerabilidad y a la dificultad para comprender, anticipar y hacer frente a este fenómeno.

Esta perspectiva tiene la ventaja de trasladar el análisis de las consecuencias inmediatas de la pandemia y su gestión de emergencias a una comprensión de los procesos a largo plazo que la hicieron posible. Así, nos permite despojarnos de una visión excepcionalista en un intento de comprender lo que, en las mismas estructuras de las sociedades afectadas, hace que esta catástrofe sea particularmente destructiva. En otras palabras, se trata de salir de un análisis de las consecuencias de esta pandemia por sí solo —que se centraría únicamente en el número de muertes o personas afectadas, por ejemplo—, para tomar en cuenta la larga duración y tratar tanto de comprender sus causas como de comprender sus consecuencias a diferentes escalas, espaciales y temporales.

En este sentido, la epidemia actual, como todos los desastres, revela las vulnerabilidades de las sociedades latinoamericanas, que son producto de procesos sociales, históricos, políticos y económicos. Si bien estas vulnerabilidades deben analizarse detenidamente en función de un contexto, se pueden identificar tendencias generales comunes a muchos países de la región.

La primera es probablemente el fracaso de los sistemas de salud y, más ampliamente, la debilidad de los sistemas de protección social. Las políticas de austeridad en la mayoría de los países de la región desde el consenso de Washington han llevado a reducciones en la inversión pública en la salud. A pesar de diferencias significativas entre países, en particular en lo que respecta al acceso a la atención médica, las desigualdades se han exacerbado en todas partes en las últimas dos décadas. En este sentido, la pandemia actuó como un revelador, en particular por la rápida saturación del sistema hospitalario¹¹.

Para analizar con más detalles los factores de vulnerabilidad de la región, por lo tanto, es también útil volver a considerar las profundas desigualdades que la caracterizan —las desigualdades entre las zonas rurales y contextos urbanos, desigualdades de género e incluso entre grupos étnicos— que son todos determinantes sociales de la salud y exacerbaban las

¹¹ Discurso de Deisy Ventura ante la Mesa Redonda sobre la crisis pandémica Covid-19 y sus secuelas en América Latina, Comisión de Asuntos Exteriores: Covid-19 pandemia y consecuencias en América Latina, 25 de junio de 2020, http://videos.assemblee-nationale.fr/video.9261391_5ef49de89fae1.commission-des-affaires-etrangeres-pandemie-de-covid-19-et-consequences-en-amerique-latine-25-juin-2020 ; T. Deguilhem, “Economie politique de la protection sociale en Colombie : la Covid-19 comme révélateur”, Institut des Amériques, 1 de julio de 2020, <https://covidam.institutdesameriques.fr/economie-politique-de-la-protection-sociale-en-colombie-la-covid-19-comme-revelateur/>

consecuencias de la epidemia, aumentando la mortalidad, pero también haciendo que las medidas adoptadas para contenerla sean aún más insostenibles para ciertos grupos de población. La proporción de la economía informal en la economía general de algunos países explica la dificultad de aceptar y cumplir con las medidas de confinamiento tal como diseñadas por las autoridades. Del mismo modo, la débil conexión a las redes de Internet en algunas zonas rurales o en ciertas áreas metropolitanas ha contribuido a la de-escolarización de miles de niños.

Aparte de la dinámica única del propio virus y su comportamiento, y como las ciencias sociales que han estado estudiando las situaciones de desastres durante décadas lo vienen sosteniendo, la pandemia revela sobre todo los funcionamientos rutinarios preexistentes y determinantes en términos de impactos potenciales en las poblaciones afectadas.

Enfrentar la pandemia

Dependiendo del contexto y los fenómenos, la gestión de desastres adopta formas muy diferentes y se basa en diversos tipos de medidas que van desde la preparación hasta la recuperación y la prevención. Los niveles de tecnología implicados por estas medidas son más o menos altos. Si en caso de tsunami, se recomienda que primero se refugie en una zona elevada, en caso de un terremoto salir de los edificios y reunirse en un espacio sin paredes y techos, la medida menos técnica y más sencilla prescrita en caso de una epidemia es limitar el contacto físico con el fin de reducir la probabilidad de infectarse. Ahora conocida como «distancia física» e institucionalizada por protocolos de todo tipo y dispositivos materiales que marcan la distancia correcta entre dos personas o tráfico de flechas en espacios públicos, esta medida de sentido común ha sido aplicada por los indios amazónicos para hacer frente a las epidemias provocadas por los blancos durante la conquista. Como señala Philippe Descola, es incluso la base de los procesos de dispersión de los grupos indígenas en la Amazonía¹².

Sin embargo, más allá de las medidas que dictan a las poblaciones un comportamiento adaptado al tipo de amenaza, también se despliegan dispositivos técnicos internacionales para hacer frente a desastres de todo tipo. Las epidemias no son una excepción a estas modalidades de gobierno de desastres. En particular, a través de la idea de la preparación se ha establecido el gobierno internacional de epidemias, que, como ha mostrado Andrew Lakoff¹³, es una racionalidad diferente a la de la prevención o la precaución, ya que no se trata más de evitar el desastre, sino de prepararse para actuar cuando se produce. El gobierno a través de la preparación implica ejercicios de simulación, almacenamiento (vacunas, máscaras, etc.), planes de gestión de emergencias. A nivel internacional, bases de datos¹⁴, herramientas anticipadas, kits de buenas prácticas se producen y circulan. La Organización Mundial de la Salud es el principal productor de esos productos.

¹² "Philippe Descola: 'Face au monstrueux choc épidémique des grandes conquêtes, les peuples amérindiens ont utilisé la dispersion pour survivre'", programa *L'invité des matins*, France Culture, 20 de abril de 2020, www.franceculture.fr/emissions/invite-des-matins/pandemie-la-nature-reprend-ses-droits-philippe-descola-est-invite-exceptionnel-des-matins

¹³ A. Lakoff, *Unprepared Global Health in a Time of Emergency*, Oakland, University of California Press, 2017.

¹⁴ OMS, "WHO Coronavirus Disease (Covid-19) Dashboard": <https://covid19.who.int/>

Sin embargo, si volvemos a los factores que han agravado o reducido la vulnerabilidad de algunos países frente a esta pandemia, vemos que no son medidas excepcionales, sino más bien la prevención que sin duda ha hecho una diferencia: un sistema de salud robusto, con camas y profesionales suficientes, una población generalmente sana y que no sufre de patologías que cuando asociadas al virus agravan su letalidad, el acceso al agua y a los productos de higiene, el acceso a las redes de comunicación y un sistema de protección social que puede hacerse cargo económicamente durante los períodos de confinamiento. Anticipar los desastres y vivir con el riesgo actuando a través de medidas excepcionales cuando se produce una “crisis”, como lo defienden cada vez más en los últimos 15 años los actores de la gestión del riesgo, dista mucho de ser un enfoque suficiente o satisfactorio. La prevención a través de medidas estructurales y sostenibles sigue siendo una estrategia esencial. El caso latinoamericano es una triste ilustración de aquello en estos días de Covid.

Para citar este capítulo: Sandrine Revet, « La epidemia de la Covid-19 en América latina: ¿prepararse o reducir la vulnerabilidad? », in O. Dabène (dir.), *América latina. El año político 2020/Les Etudes du CERI*, n° 252-253, Enero 2021 [en línea, www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude].

Tercera parte

América latina en las urnas

Elecciones 2020: Un efecto moderado de la Covid

Olivier Dabène

La pandemia ha perturbado el calendario electoral latinoamericano en el primer semestre de 2020. Seis países pospusieron elecciones, por razones que, además, incluían tanto precauciones sanitarias como cálculos políticos. Cuando y donde se celebraron elecciones, las campañas electorales fueron sombrías y la participación recayó en casi todos los países. Sin embargo, este año electoral 2020 no ha estado dominado demasiado por la pandemia. Otros temas han estado en el centro de los debates que explican los resultados.

Tabla 2
Aplazamientos electorales en América Latina en 2020

País	Tipo de elección	Fecha inicial	Prórroga 1	Prórroga 2
Chile	Referéndum	26 de abril	25 de octubre	
Bolivia	Presidencial	3 de mayo	6 de septiembre	18 de octubre
Uruguay	Municipal y departamental	10 de mayo	27 de septiembre	
Rep.dom.	Presidencial	17 de mayo	5 de julio	
Brasil	Municipal	4/25 de octubre	15/29 de noviembre	
Paraguay	Municipal	8 de noviembre	29 de noviembre	10 de octubre de 2021

Las elecciones se concentraron en el Caribe y Sud América, con tres elecciones generales (Guyana, República Dominicana y Bolivia), tres elecciones legislativas (Perú, Surinam y Venezuela), tres elecciones locales (República Dominicana, Uruguay y Brasil) y un referéndum (Chile).

Tabla 3
Calendario Electoral y Resultados

Fecha	País	Tipo de elección	Ganadores y partidos	Participación
26/1	Perú	Legislativa	Acción Popular (AP) Evangelistas	74 % (-7,8)
2/3	Guyana	General	Irfaan Ali Partido Progresista del pueblo (MPP)	70,2 % (-0,8)
15/3	República Dom.	Municipal	Partido Revolucionario Moderno (PRM)	49,1% (+ 3)
25/5	Suriname	Legislativa	Chan Santokhi Partido Progresista de la Reforma (VHP)	71,6 % (-0,7)
5/7	República Dom.	Presidencial	Luis Abinader Partido revolucionario moderno (PRM)	55,3 % (-14,3)
27/9	Uruguay	Local	Frente amplio en Montevideo y Canelones Partido Nacional (PN) en el resto del país	85 %
18/10	Bolivia	Presidencial	Luis Arce Movimiento hacia el socialismo (MAS)	88,4% (+0,1)
25/10	Chile	Referéndum	Sí Convención	50,9 %
15-29/11	Brasil	Municipal	Centro derecha (centrão) São Paulo : Bruno Covas Partido de la social-democracia brasileña (PSDB)	76,9% (-5,6)
6/12	Venezuela	Legislativa*	Gran polo patriótico Simón Bolívar (GPPS)	30,5% (-43,7)
7-12/12	Venezuela	Consulta popular**	Sí	32%***

* Elecciones no reconocidas por la oposición y la comunidad internacional (salvo los aliados de Venezuela tales como Rusia e Irán.
 ** Convocada por la oposición.
 *** Dato proporcionado por los organizadores, sin posibilidad de control

En términos de resultados, el año estuvo marcado por alternancias en República Dominicana, Guyana, Suriname y Perú.

En República Dominicana, el año se abrió con las elecciones municipales del 16 de febrero que fueron canceladas debido a fallas técnicas. Aplazadas al 15 de marzo, resultaron en la victoria del Partido Revolucionario Moderno (PRM). El partido de oposición repitió su victoria en las elecciones presidenciales del 5 de julio. Su candidato, Luis Abinader, se ha beneficiado del desgaste del Partido de la Liberación Dominicana (PLD), ganador de las últimas cuatro elecciones. Más allá del PLD, la victoria de Abinader reflejó un rechazo de los tres partidos que han dominado la vida política del país desde 1962: el PLD, el Partido Revolucionario Dominicano (PRD) y el Partido de la Reforma Social Cristiana (PRSC). La alternancia llevó al poder a un partido moderadamente progresista que defendió el aborto (sujeto a condiciones), los derechos de las mujeres, el empleo y el medio ambiente durante su campaña.

En Guyana, las elecciones tuvieron lugar en un contexto de rivalidades políticas exacerbadas por el inicio de la explotación de yacimientos petroleros muy grandes descubiertos en 2015¹. ¡El Fondo Monetario Internacional (FMI) ha previsto un crecimiento del 53% para 2020! El titular David Granger trató de proclamarse ganador, antes de conceder la victoria a su oponente, Irfaan Ali.

Suriname, por su parte, celebró sus elecciones legislativas, bajo un sistema parlamentario. La oposición logró derrotar al partido de Desi Bouterse, que había estado en el poder desde 2010². El nuevo presidente, Chan Santokhi, debe ahora dejar atrás cuarenta años de vida política dominada por su predecesor.

El caso del Perú es más complejo³. Las elecciones legislativas fueron provocadas por la decisión del presidente de la república de disolver la Asamblea. Resultaron en un progreso sin precedentes de los evangelistas y de la izquierda.

En Uruguay, los votantes confirmaron el actual giro conservador. Las elecciones municipales y departamentales dieron como resultado el progreso del Partido Nacional del Presidente Lacalle Pou elegido en 2019, que ganó quince de los diecinueve departamentos y noventa y uno de los ciento veinticinco ayuntamientos. Sin embargo, el Frente Amplio (izquierda) conserva la capital Montevideo (séptimavictoria consecutiva desde 1990), con Carolina Cosse. Es más que nunca un partido urbano, ya que también se hace cargo de los departamentos de Canelones (el segundo más poblado del país) y Salto.

En Brasil, las elecciones municipales confirmaron el declive del Partido de los trabajadores (PT). También representan una derrota para los amigos políticos del presidente Bolsonaro.

¹ Guyana puede convertirse en el país más rico del mundo, con reservas estimadas en 5,5 mil millones de barriles, por 750 000 habitantes.

² Autor de un golpe militar en 1980, Desi Bouterse ha gobernado *de facto* hasta 1987. Culpable de asesinatos, fue condenado a veinte años de cárcel en 2019 por una corte marcial en su país. La justicia holandesa, por su parte, lo condenó a once años de prisión por tráfico de drogas.

³ Lea el análisis de Gustavo Pastor en este volumen.

Esas elecciones marcan el regreso de las formaciones conservadoras tradicionales⁴ que tienen redes de operadores en todo el país.⁵

En Bolivia, el Movimiento hacia el Socialismo (MAS) de Evo Morales ha logrado superar los numerosos obstáculos puestos en su camino desde el golpe de Estado del 10 de noviembre de 2019. Su candidato Luis Arce fue elegido con el 55% de los votos en la primera vuelta⁶.

Finalmente, en Chile, los votantes acudieron a las urnas⁷ en masa para expresar su deseo de ver al país adoptar una nueva constitución. Será redactada por una asamblea cuyos ciento cincuenta y cinco miembros (hombres y mujeres en paridad) serán elegidos el 11 de abril de 2021⁸.

Venezuela vuelve a ser un caso especial, ya que Nicolás Maduro y su gobierno han planeado cuidadosamente su victoria en las elecciones legislativas del 6 de diciembre, sin dejar ninguna posibilidad para la oposición. El 14 de junio, el Tribunal supremo de justicia (TSJ) nombró ilegalmente a los cinco miembros del Consejo Nacional Electoral, tarea que corresponde a la Asamblea nacional.

Tabla 4
Venezuela : composición del nuevo Consejo Nacional Electoral (CNE)

Función	Nombre	Afiliación/puestos anteriores
Presidente	Indira Alfonzo Izaguirre	Cerca del gobierno Ex presidente de la sección electoral del TSJ
Vicepresidente	Rafael Simón Jiménez	Cerca de Hugo Chávez Ex miembro del MAS
Miembro	Tania D'Amelio	Miembro del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV)
Miembro	Gladys Gutiérrez	Cerca de Hugo Chávez Ex Presidente del TSJ
Miembro	José Luis Gutiérrez Parra	Miembro del partido Acción Democrática (AD) Cerca de la oposición colaborando con el gobierno

Al día siguiente, el TSJ suspendió de su cargo al comité directivo del partido AD, con su presidente Enrique Ramos Allup sustituido por Bernabé Gutiérrez, hermano de José Luis nombrado para la CNE. El 16 de junio, se aplicó la misma maniobra al partido opositor Primero Justicia (PJ). Sus líderes Julio Borges y Henrique Capriles fueron reemplazados por una figura más complaciente, José Brito. Luego, el 7 de julio, el TSJ revocó la directiva del partido de Leopoldo López y Juan Guaidó, Voluntad Popular, y nombró a opositores disidentes en su lugar.

El objetivo era garantizar que la coalición opositora G4 (compuesta por AD, PJ, Voluntad popular y Nuevos tiempos) no boicoteara las elecciones parlamentarias poniendo a estos partidos bajo el control de los partidarios de la participación.

⁴ Los llamados partidos del centro (*centrão*), sin contenido programático.

⁵ Lea el análisis de Frédéric Louault en este volumen.

⁶ Lea el análisis de Sebastian Urioste en este volumen.

⁷ En condiciones adversas (crisis sanitaria), la tasa de participación superó el 50%, lo que parece reflejar un interés renovado por la política. No había superado el 36% en las elecciones municipales de 2016 y 46% en las elecciones presidenciales de 2017.

⁸ Lea el análisis de Cecilia Baeza en este volumen.

Controlando al árbitro (CNE) y a los principales jugadores, se hizo fácil controlar la campaña y producir los resultados esperados. Los venezolanos, sin embargo, tenían serios motivos de insatisfacción, con una crisis sanitaria y económica de magnitud inconmensurable.

El 2 de agosto, la oposición venezolana anunció su decisión de boicotear las elecciones. Un poco más tarde, cuando Nicolás Maduro había liberado a un centenar de presos políticos como gesto de buena voluntad, Henrique Capriles⁹ hizo un llamado a la participación. Al mismo tiempo, varias iniciativas de mediación (Comisión Europea, Noruega, Iglesia Católica) intentaron convencer a Maduro de posponer las elecciones y ponerlas bajo observación internacional. En vano. La elección tuvo lugar y no tomó sorpresas. Sin embargo, la participación cayó en más de cuarenta puntos según las cifras oficiales. El GPPSB ganó 253 escaños, de un total de 277¹⁰.

La consulta popular¹¹ organizada por la oposición entre el 7 y el 12 de diciembre no suscitó una participación masiva¹², lo que demuestra una gran pasividad por parte de la población. Ganó el "Sí", pero esta victoria difícilmente puede amenazar el régimen.

Para Venezuela, como el resto de América Latina, la victoria de Biden en Estados Unidos anuncia una nueva era en las relaciones interamericanas susceptible de cambiar la situación política en Latino América.

⁹ Dos veces candidatos presidenciales, Henrique Capriles fue eclipsado desde unos años por Juan Guaidó, reconocido como un presidente legítimo por unos 50 países del mundo.

¹⁰ O sea 92,4% de los escaños con 69,3% de los votos. En 2015, la oposición se había beneficiado de un efecto de scrutinio similar, pero menos importante, con 67% de los escaños y 56% de los votos.

¹¹ El referéndum tenía tres preguntas: ¿Exige usted el cese de la usurpación de la presidencia de parte de Nicolás Maduro y convoca la realización de elecciones presidenciales y parlamentarias libres, justas y verificables?; ¿Rechaza usted el evento del 6 de diciembre organizado por el régimen de Nicolás Maduro y solicita a la comunidad internacional su desconocimiento?; ¿Ordena usted adelantar las gestiones necesarias ante la comunidad internacional para activar la cooperación, acompañamiento y asistencia que permitan rescatar nuestra democracia, atender la crisis humanitaria y proteger al pueblo de los crímenes de lesa humanidad?

¹² Los organizadores anunciaron una participación mayor a la de las elecciones legislativas, o sea 6 millones de votos, un dato que no se puede controlar.

Bolivia: el retorno del Movimiento al Socialismo

Sebastián Urioste

La anulación de las elecciones presidenciales de 2019 puso fin a una crisis política y social durante la cual Bolivia estuvo al borde de la guerra civil. Otro año de campaña electoral volvía a empezar, marcado por el impacto de la Covid-19. Al final, el Movimiento al Socialismo (MAS) volvió, triunfante, al poder. Y por primera vez sin la candidatura de Evo Morales.

Antecedentes

Ignorando el referéndum de 2016, en el que el 51,3% de los votantes votaron en contra de una enmienda constitucional que le habría permitido postularse por un cuarto mandato consecutivo, el presidente Evo Morales fue candidato en las elecciones de octubre de 2019¹. Los resultados publicados por el Tribunal Supremo Electoral le garantizaron una victoria en la primera vuelta, pero con la menor votación desde que llegó al poder² (véase tabla 5).

Denunciando que las elecciones fueron fraudulentas, los diferentes componentes de la oposición impugnaron los resultados y luego se movilizaron en las calles. Los sectores más radicales terminaron pidiendo la salida de Evo Morales, fortalecidos por el informe de la Organización de Estados Americanos (OEA). Invitada por el gobierno para evaluar los resultados de la primera vuelta, ésta declaró que no podía validar las elecciones debido a las “irregularidades” observadas³. Después de ser abandonado por el Ejército y por algunos de sus aliados políticos que también pidieron que renunciara a sus funciones, el Presidente Evo Morales dimitió a través de un mensaje televisado el domingo 11 de noviembre de 2019⁴. Luego renunciaron el vicepresidente del Estado y la presidenta del Senado. Unos días antes, la policía nacional se había amotinado y el presidente de la Cámara Baja había sido obligado a renunciar.

¹ El grupo parlamentario del MAS remitió el asunto al Tribunal Constitucional Plurinacional que, interpretando la Convención Americana de Derechos Humanos, declaró que el presidente podría tener derecho a presentarse a la reelección indefinidamente. Sobre esta base, el Tribunal Supremo Electoral autorizó la candidatura del presidente saliente. La imparcialidad y la probidad de esta institución se convirtió en un tema de controversia y también en ángulo de ataque de la oposición.

² La ley electoral del 30 de junio de 2010 dispone que, para ser elegido en la primera vuelta, un candidato debe 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.

³ OEA, “Comunicado del Grupo de Auditores Proceso Electoral en Bolivia”, 10 de noviembre de 2019 (www.oas.org/documents/spa/press/Informe-Auditoria-Bolivia-2019.pdf). El 4 de diciembre de 2019, la OEA ratificó y amplió sus conclusiones, afirmando que se había constatado “una serie de operaciones dolosas encaminadas a alterar la voluntad expresada en las urnas” (www.oas.org/es/sap/deco/Informe-Bolivia-2019/, p.8). Una serie de contra-informes, elaborados por *think tanks* o investigadores universitarios, han puesto en duda parte o la totalidad del informe final de la OEA. Véase: W. Mebane, “Evidence against fraudulent votes being decisive in the Bolivia 2019 election”, Crisis in Bolivia, Opalc 2020 (www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr/opalc/files/wmebane_Bolivia2019.pdf)

⁴ S. Urioste, “Bolivia : fin de ciclo”, in O. Dabène (dir.), *América latina. El año político 2019/Les Etudes du CERI*, n° 245-246, enero 2020.

El consiguiente “vacío de poder”⁵ fue la ocasión para que Jeanine Añez, segunda vicepresidenta del Senado, asumiera la presidencia de la cámara alta y luego la presidencia interina de Bolivia el 12 de noviembre. Esta parlamentaria, representante de un partido conservador minoritario, recurrió a una jurisprudencia constitucional de 2001 sobre la inutilidad de una ley o una resolución del Congreso relativa a la sucesión del presidente en caso de vacancia causada por el jefe de Estado, y luego a los artículos de la Constitución relativos a la sucesión presidencial para asumir el mando presidencial. En un comunicado emitido ese mismo día, dicha jurisprudencia fue considerada pertinente por el Tribunal Constitucional Plurinacional ante el «vacío de autoridad» que vivía el país⁶.

En tanto las movilizaciones, que habían comenzado inmediatamente después de la dimisión del anterior presidente, repudiando los ataques a la wiphala⁷ y luego rechazando al nuevo gobierno, se acentuaron. A su vez, las Fuerzas Armadas que participaban en operaciones de mantenimiento del orden quedaron exentas por decreto de responsabilidades penales en caso de “legítima defensa o estado de necesidad”⁸. Un informe preliminar de la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció 36 muertes entre los manifestantes que se oponían al gobierno de Jeanine Añez y describió las intervenciones de la policía y el ejército como “masacres”⁹.

En ese contexto, el 25 de noviembre de 2019 el MAS, proporcionó dos tercios de los votos que aún controlaba en el parlamento para aprobar, por unanimidad, una ley que invalidó las elecciones del 20 de octubre, reconstituyendo el Tribunal Supremo Electoral (así como los tribunales electorales departamentales) y convocando nuevas elecciones en 2020. A pesar de las acusaciones de fraude, el MAS tenía la posibilidad de participar en las futuras elecciones, pero, y por primera vez en 18 años, Evo Morales no participaría en la campaña presidencial. El 20 de enero de 2020, el mismo Parlamento aprobó una ley para “prorrogar el período de mandato constitucional de la Presidenta del Estado Plurinacional, las y los Asambleístas de la Asamblea Legislativa Plurinacional y las Autoridades Electas de las Entidades Territoriales Autónomas, para restablecer la normalidad constitucional”¹⁰. Al día siguiente, la Asamblea Legislativa aceptó la carta de renuncia de Evo Morales¹¹.

⁵ Amnesty International, “Para sanar la pandemia de la impunidad”, 2020, p. 7 (www.amnesty.org/download/Documents/AMR1828712020SPANISH.PDF).

⁶ “La sucesión presidencial es respaldada por el Tribunal Constitucional”, *Brújula Digital*, 12 de noviembre de 2019 (<https://brujuladigital.net/politica/la-sucesion-presidencial-es-respaldada-por-el-tribunal-constitucional>).

⁷ Emblema de los pueblos indígenas bolivianos, la wiphala es reconocida como “símbolo” del Estado en la Constitución de 2009 (Art. 6). Véase: D. Gonzalez, “¿Qué es la wiphala, símbolo indígena en Bolivia?”, *France 24*, 14 de noviembre de 2019.

⁸ J. Añez, “Decreto Supremo N°4078 del 14 de noviembre de 2019” (<https://bolivia.infoleyes.com/norma/7201/decreto-supremo-4078>).

⁹ 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 de 2019 (www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/321.asp).

¹⁰ J. Añez, “Ley 1270 del 20 de enero de 2020” (<https://bolivia.infoleyes.com/norma/7233/ley-1270>).

¹¹ “En bochornosa sesión legisladores aprueban las renunciaciones de Evo Morales y Álvaro García Linera”, *El Deber*, 21 enero 2020.

El gobierno de Jeanine Añez

Una de las explicaciones para el regreso al poder del MAS en 2020 radica en la naturaleza y evolución del gobierno de Jeanine Añez. Aunque éste se presentara, inicialmente, como garante de nuevas elecciones, sus objetivos cambiaron rápidamente a pesar de no haber sido elegido y de carecer de mayoría en el Parlamento. En el plano internacional, Bolivia se apartó abruptamente del proceso de integración regional que había sido dinamizado por el giro a la izquierda sudamericano de principios del siglo XXI, al romper las relaciones diplomáticas con el gobierno de Nicolás Maduro y abandonar la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) así como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). En ese ímpetu, también restableció relaciones diplomáticas con los Estados Unidos y recibió el apoyo explícito de Donald Trump¹². Alineándose con la política exterior de EE.UU., se unió al Grupo de Lima y reconoció a Juan Guaidó como presidente de Venezuela. Estas decisiones parecieron reivindicar a aquellos en Bolivia e internacionalmente que equipararon la autoproclamación de Jeanine Añez como presidenta con un “golpe de estado” orquestado por los Estados Unidos. Tanto más cuanto que el gobierno de transición se apresuró a utilizar el poder judicial para iniciar procesos y arrestos contra autoridades o personas asimiladas al MAS, acusadas de fraude, abuso de los recursos del Estado, incluso sedición y terrorismo. Estos dos últimos cargos incluyeron a Evo Morales, refugiado en Argentina.

Asimilado a un “bloque” social e institucional impulsado por un deseo de venganza y poseído por el racismo¹³, el gobierno de transición comenzó a ser rechazado por una gran parte de la opinión pública¹⁴ cuando en enero de 2020, Jeanine Añez anunció su candidatura en las elecciones previstas para mayo, corroborando de esta manera la inversión de los objetivos de su mandato. Su gobierno se presentaba ahora menos como una transición y más como una alternativa al “proceso de cambio”¹⁵. Esta vez la reprobación también emanó de los dos otros principales candidatos anti-MAS. Carlos Mesa (que había ocupado el segundo lugar en las elecciones de octubre de 2019) y Luis Fernando Camacho (que había eclipsado a Mesa en las movilizaciones postelectorales). Ambos acusaron a Añez de no respetar sus compromisos y reproducir actos de abuso del aparato público a favor de un jefe de Estado que intenta perpetuarse en el poder.

Fue en este contexto que surgió la crisis de la Covid-19. Al igual que la mayoría de sus homólogos latinoamericanos, el gobierno recurrió a la cuarentena y a transferencias sociales excepcionales. Sin embargo, el estado de emergencia sanitaria¹⁶ impuesto fue particularmente

¹² “Trump respalda a Añez y denuncia que hay una violencia en curso en contra de Bolivia”, *Urgente*, 17 de diciembre de 2019.

¹³ F. Molina, “Bolivia: un nuevo bloque de poder”, *Nueva Sociedad*, enero 2020.

¹⁴ En una encuesta elaborada por la empresa CiesMori, el 65% de los encuestados no aprobaban la candidatura de la Presidencia, dos puntos más que los que desaprobaban la candidatura de Evo Morales que deseaba postularse al Senado. Véase: P. Ortiz, “La huella del 21-F marcó el camino para el cambio de la política boliviana”, *El Deber*, 21 de febrero de 2020.

¹⁵ El “proceso de cambio” es el nombre que se da a los tres mandatos presidenciales sucesivos de Evo Morales entre el 22 de enero de 2006 y el 25 de enero de 2020.

¹⁶ J. Añez, “Decreto 4146 del 16 de marzo de 2020” (<https://bolivia.infoleyes.com/norma/7266/decreto-supremo-4196>).

restrictivo en términos de libertades públicas¹⁷. Después de poner en entredicho su propio carácter transitorio, el gobierno de Añez se convirtió en un ente de gestión de la crisis sanitaria, enmarañado, además, en escándalos de corrupción¹⁸ y caracterizado por la inestabilidad gubernamental¹⁹. Desacreditado, el poder ejecutivo tuvo cada vez menos oportunidades de negociar con el Parlamento, a tal punto que éste se negó a aprobar un crédito solicitado al Fondo Monetario Internacional para financiar la respuesta a la epidemia²⁰. El “colapso” del sistema de salud²¹ y la crisis económica²² concomitante a la propagación del virus que, como en el resto de América, golpeó duramente a los trabajadores informales, fueron finalmente achacados a Jeanine Añez. En agosto, el tercer aplazamiento de la fecha de las elecciones, causado por la persistencia del virus, fue interpretado por sus detractores como una maniobra para prolongar su mandato y provocó movilizaciones de tal magnitud que el propio MAS no pudo dirigirlas²³.

La victoria del MAS

El único partido político con un despliegue y cobertura en todo el país, después de muchas disputas entre los cuadros dirigentes que se quedaron en Bolivia y Evo Morales, el MAS se reorganizó. Comenzó su campaña temprano y se aglutinó en torno a un binomio presidencial destinado a convocar a un voto rural y apegado a indicadores indígenas, con David Choquehuanca (ex ministro de Relaciones Exteriores) como candidato a la vicepresidencia, y, con Luis Arce, el ex ministro de Economía asociado a los años fastos del “proceso”, como candidato presidencial, para tranquilizar a las clases medias. La estrategia de la campaña se centró en mensajes que prometían el retorno a la estabilidad y la prosperidad experimentada durante el gobierno de Evo Morales, al tiempo que se distanciaba del ex presidente. De hecho, se esbozó una autocrítica pública, sobre todo por parte de Choquehuanca, que no dudó en calificar de “error” haber ignorado los resultados del referéndum de 2016. Reconoció también que el último período de gobierno de Morales había sido afectado por la “corrupción” y la “burocracia”²⁴.

¹⁷ Un decreto complementario estipulaba que las personas que incitaran al incumplimiento de las normas de cuarentena vigentes, sembraran información errónea o generaran “incertidumbre en la población” serían “objeto de denuncia penal por la comisión de delitos contra la salud pública”. (Art. 7). Añez Jeanine, Decreto 4199 del 21 de marzo de 2020 (<https://bolivia.infoleyes.com/norma/7269/decreto-supremo-4199>)

¹⁸ En mayo de 2020, el Ministro de Salud fue arrestado por la policía por comprar ventiladores a un precio excesivo. Véase: “Arrestan y echan al ministro de Salud boliviano por presuntos sobrepagos en respiradores”, *Telam*, 25 de mayo de 2020.

¹⁹ Durante su mandato, la presidenta hizo 18 cambios ministeriales. Ver : “18 cambios de ministros en 11 meses”, *Opinión*, 29 de septiembre de 2020.

²⁰ “Bolivia decreta estado de ‘calamidad pública’ por coronavirus”, *El Clarín*, 27 de julio de 2020.

²¹ “La presidenta Añez contagiada, récord de casos y hospitales en emergencia en Bolivia”, *Telam*, 9 de julio de 2020.

²² “Bolivia flexibiliza la cuarentena para evitar una situación de ‘coronahambre’”, *Telam*, 28 de agosto de 2020.

²³ “Evo insta a movilizados a considerar el Acta de entendimiento que ratifica elecciones para el 18 de octubre”, ANF, 10 de agosto de 2020.

²⁴ “Choquehuanca: ‘Insistir en reelección a pesar de que hubo un referéndum ha sido un error’”, *Opinión*, 13 de octubre 2020.

En cambio, los seis candidatos presidenciales opuestos al MAS no se coaligaron y fueron obnubilados por su lectura de los sondeos que, desde febrero, atribuían al MAS un tercio de las intenciones de voto. Según sus cálculos, esa base “dura” de votantes podría colocar al binomio Arce-Chuquehuanca en el primer lugar en la primera vuelta, pero resultaría insuficiente para ganar la segunda. Concluyeron que casi dos tercios de los votantes compartían una desconfianza o incluso una aversión hacia el MAS y, por lo tanto, se esforzaron en atacarlo y atemorizar al electorado sobre las consecuencias de su posible retorno al poder. Según sus estimaciones, quien quedara en segundo lugar en la primera ronda se vería favorecido por el “voto útil” contra el MAS. Sin embargo, a medida que se acercaba el día de las elecciones, esta certeza disminuyó, lo que llevó al abandono de algunas candidaturas, entre ellas, la de la presidenta Añez, en el punto más bajo de los sondeos, para impulsar a un candidato de unidad.

El 18 de octubre de 2020, los primeros resultados no oficiales, que pronto serían confirmados por el Tribunal Supremo Electoral, dieron al MAS una amplia victoria en la primera vuelta. Con el 55,11% de los votos y una diferencia de 26,28 puntos con Carlos Mesa, Luis Arce fue elegido presidente con resultados similares a aquellos obtenidos por Evo Morales en 2005, pero significativamente mejores que en 2019. Una de las primeras constataciones fue que aún unida, la oposición al MAS no habría podido ganar en una segunda vuelta. La decepción y la hostilidad para con el gobierno de Jeanine Añez parece haber fortalecido a los votantes que se habían alejado de Evo Morales debido a su voluntad inflexible de volver a presentarse, pero que todavía se sentían cercanos, si no adeptos, al programa y a las promesas, pasadas y futuras, del “proceso de cambio”.

Tabla 5
Elecciones presidenciales en Bolivia

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 (puntos)
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
2020	55,11%	28,83%	26,28 puntos

Fuente: Tribunal Supremo Electoral de Bolivia

Para citar este capítulo: Sebastián Urioste, « Bolivia: el retorno del Movimiento al Socialismo », in O. Dabène (dir.), *América latina. El año político 2020/Les Etudes du CERI*, n° 252-253, Enero 2021 [en línea, www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude].

Las elecciones municipales de 2020 en Brasil: un arraigo local del voto conservador

Frédéric Louault

Las elecciones municipales se celebraron el 15 de noviembre de 2020 y, el 29 de noviembre en cincuenta y siete ciudades en las que fue necesaria una segunda vuelta. En un contexto marcado por la crisis sanitaria y la llegada al Brasil de una segunda ola de Covid-19, 148 millones de brasileñas y brasileños fueron llamados a renovar los poderes ejecutivo (prefeitos y vice-prefeitos) y legislativo (vereadores) de los 5.570 municipios del país¹. Aunque el voto era obligatorio, estas elecciones se caracterizaron por una tasa de abstención histórica². Esto no se debe simplemente a la situación sanitaria, sino que confirma una creciente falta de interés en las elecciones locales entre el electorado. El nivel de violencia también fue sin precedentes: el Tribunal Superior Electoral registró doscientos sesenta y cuatro delitos contra candidatos durante la campaña electoral (en comparación con cuarenta y seis en 2016), incluidos ochenta y cinco asesinatos³.

Dado que estas elecciones locales tienen lugar a mitad del mandato presidencial (*mid-term elections*), es tentador considerarlas como una prueba de popularidad para el gobierno de Jair Bolsonaro (en el poder desde enero de 2019), o incluso como un barómetro para las próximas elecciones generales, previstas para octubre de 2022. Para interpretar los resultados, utilizamos el modelo de las llamadas “elecciones intermedias” y la teoría del “voto de sanción”⁴, que nos permite vincular los asuntos municipales con el marco político nacional. Jean-Luc Parodi distingue tres configuraciones de elecciones intermedias. En la primera, las cuestiones políticas locales no son predominantes y el sistema partidista es similar en los planos nacional y local (por lo tanto, la formación política del Presidente de la República es claramente identificable en la campaña electoral local). Si el gobierno nacional es impopular, los votantes insatisfechos se sobre movilizan, mientras que los partidarios del gobierno se sub-movilizan⁵. Se puede observar entonces un “efecto de elección intermedia” que se traduce en un voto de sanción (primer tipo). Por el contrario, si el gobierno nacional es popular, la politización local sobre los asuntos nacionales es generalmente baja. Las elecciones se “desgobiernan”. Aunque la abstención diferencial dificulta la victoria del campo gubernamental, el voto de sanción no se concretiza (segundo tipo). Por último, se dice que las elecciones caracterizadas por alianzas partidistas heterogéneas entre los niveles de poder, por una presencia de apuestas

¹ Con la excepción de Brasilia, que es administrada por un gobernador, y los municipios del estado de Amapá, donde una crisis energética (cortes de electricidad) y de seguridad hizo que las elecciones se pospusieran hasta diciembre de 2020.

² En promedio, la tasa de abstención en el primero turno fue del 20,3% en 2020 (17,6% en 2016, 16,9% en 2012, 14,5% en 2008). Alcanzó el 29% en São Paulo, el 32,8% en Río de Janeiro y el 33,1% en Porto Alegre. Datos del Tribunal Superior Electoral.

³ Tribunal Superior Eleitoral, “Levantamento mostra alta na violência contra candidatos em 2020”, 24 de noviembre de 2020 (www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Novembro/levantamento-mostra-alta-na-violencia-contra-candidatos-em-2020).

⁴ J.-L. Parodi, “Dans la logique des élections intermédiaires”, *Revue politique et parlementaire*, n° 903, 1983, pp. 42-72.

⁵ Este diferencial de participación electoral es descrito por el autor como un “fenómeno de abstención diferencial”.

electorales localizadas y por la influencia de las figuras políticas locales están “desconectadas” (tanto si el gobierno nacional es popular como si no lo es).

Las elecciones brasileñas de 2020 hacen parte de esta tercera configuración. Las preferencias electorales se centraron principalmente en cuestiones localizadas. Los votantes sancionaron o recompensaron principalmente el desempeño de los equipos municipales salientes en sectores de la agenda política considerados como salientes: gestión de crisis sanitarias, salud, seguridad y educación. Por lo tanto, estas elecciones no pueden ser interpretadas como un voto de sanción contra el Presidente Bolsonaro. No reflejan un debilitamiento significativo del apoyo electoral al presidente electo en 2018, aunque no haya logrado pesar a favor de los candidatos que apoyó en algunos municipios. Jair Bolsonaro, además, no ha estado afiliado a ningún partido político desde que se retiró del Partido Social Liberal (PSL) en noviembre de 2019. Por lo tanto, no se identifica con ninguna fuerza política específica. Además, se ha esforzado por limitar su participación en la campaña electoral. Durante la crisis sanitaria, por ejemplo, el presidente trató de desresponsabilizarse y de distinguir entre los niveles de poder, indicando ya en el mes de junio: “Recuerdo a la nación que, por decisión del Tribunal Supremo, las medidas adoptadas para combatir la pandemia (cierre de comercios y cuarentena, por ejemplo) han quedado bajo la plena responsabilidad de los gobernadores y alcaldes”⁶.

Por lo tanto, los resultados de estas elecciones no conducen a un rechazo personal del presidente Bolsonaro o de su gobierno. Estas elecciones tampoco produjeron un efecto favorable a los *outsiders*, como fue el caso en 2018. En un contexto todavía muy polarizado, pero sobre todo marcado por las incertidumbres ligadas a la crisis sanitaria, el “efecto Bolsonaro” de 2018 no se ha reproducido a nivel local. Por el contrario, se produjo un repliegue de los votantes hacia “valores refugios” políticos: los equipos salientes fueron reelegidos en muchas ciudades⁷ (con una tasa de reelección del 75%), mientras que los políticos experimentados o los de familias políticas tradicionales fueron llamados al poder⁸.

No obstante, podemos extraer tres lecciones de estas elecciones sobre las reconfiguraciones políticas a nivel nacional, con vistas a las próximas elecciones generales. La primera se refiere al equilibrio partidario del poder; la segunda, a la oposición entre Bolsonaro y Lula; y la tercera, al surgimiento de nuevas figuras políticas que tendrán un impacto en las futuras elecciones.

Los resultados, en primer lugar, inducen a luchas de poder partidistas a favor de la derecha tradicional. Demuestran que el voto conservador (derecha/extrema derecha) está firmemente establecido en todo el país y confirman la erosión de los partidos de centro-izquierda/izquierda.

⁶ Cuenta Twitter oficial de Jair Bolsonaro, post del 8 de junio de 2020: <https://twitter.com/jairbolsonaro/status/1269942255298777095>

⁷ Esto concierne en particular a dieciséis capitales de estado: Aracajú, Belo Horizonte, Boa Vista, Campo Grande, Cuiabá, Curitiba, Fortaleza, Florianópolis, Goiânia, Natal, São Paulo, Palmas, Porto Alegre, Porto Velho, Salvador de Bahia, Vitória.

⁸ Esto concierne en particular a cuatro capitales de estado: Maceió, Manaus, Rio de Janeiro y Recife.

Tabla 6
Número de municipalidades ganadas por los principales partidos políticos de Brasil
(comparación 2016-2020)⁹

	Partido	Posición ideológica	2020	2016	Evolución
1	Movimiento democrático brasileño (MDB)	Centro derecha	784	1 035	-251 (-24 %)
2	Partido progresista (PP)	Derecha	685	495	+190 (+38 %)
3	Partido social democrático (PSD)	Derecha	654	537	+117 (+22 %)
4	Partido de la social-democracia brasileña (PSDB)	Centro derecha	520	785	-265 (-34 %)
5	Démocratas (DEM)	Derecha	464	266	+198 (+74 %)
6	Partido liberal (PL)	Derecha	345	294	+51 (+17 %)
7	Partido democrático laboral (PDT)	Centro izquierda	314	331	-17 (-5 %)
8	Partido socialista brasileño (PSB)	Centro izquierda	252	403	-151 (-37 %)
9	Parti laboral brasileño (PTB)	Centro derecha	212	254	-42 (-17 %)
10	Republicanos	Derecha radical	211	103	+108 (+105 %)
11	Partido de los trabajadores (PT)	Centro izquierda	183	254	-71 (-28 %)
12	Ciudadanía	Centro izquierda	139	117	+22 (+19 %)
13	Partido social-cristiano (PSC)	Extrema derecha	116	87	+29 (+33 %)
14	Podemos	Centro izquierda	102	29	+73 (+252 %)
15	Solidaridad (SD)	Centro izquierda	94	60	+34 (+57 %)
16	Partido social liberal (PSL)	Extrema derecha	90	30	+60 (+200 %)
17	Avante	Centro	82	12	+70 (+583 %)
18	Patriotas	Extrema derecha	49	13	+36 (+277 %)
19	Partido verde (PV)	Centro izquierda	47	98	-51 (-52 %)
20	Parti comunista de Brasil (PCdoB)	Izquierda	46	80	-34 (-43 %)
...
24	Parti socialismo y libertad (PSOL)	Izquierda radical	5	2	+3 (+150 %)

Fuente : Tabla preparada por el autor sobre la base de los datos producidos por el Tribunal Superior Electoral de Brasil. (www.tse.jus.br/)

Los principales partidos de la derecha tradicional (DEM, PP, PL, PSD) están creciendo claramente, mientras que varias formaciones de extrema derecha se están enraizando en el panorama político local (Patriotas, Republicanos, PSC, PSL). Todas estas formaciones apoyan al gobierno de Jair Bolsonaro y la mayoría de ellas incluso están participando en ese gobierno. Este fuerte empuje conservador se realiza particularmente a expensas de las fuerzas políticas del centro (centro derecha y centro izquierda). Continúa la erosión de los tres principales perdedores de las elecciones de 2018 (PT, PSDB y MDB), en torno a los cuales había girado hasta ahora la vida política nacional: el MDB del ex presidente Michel Temer sigue siendo la principal fuerza política del país, pero está perdiendo una cuarta parte de su representación local. El PSDB, cuyo electorado fue desviado en 2018 por Jair Bolsonaro, conserva la ciudad de São Paulo pero pierde más de un tercio de sus municipios. Y el PT, que ya había perdido dos tercios de su presencia local en las elecciones locales del 2016, vuelve a fracasar: sólo gana 183 municipios (frente a 254 en 2016 y 644 en 2012). Además, el PT ya no dirige

⁹ Clasificación en orden descendente de los municipios ganados en 2020. En rojo los partidos que ganaron menos municipios que en 2016. En azul los partidos que ganaron más municipios que en 2016.

ninguna capital de estado, una novedad desde el retorno a la democracia en 1985. Si bien sigue siendo el principal partido de oposición en el Congreso Federal, la erosión de sus raíces locales suscita verdaderas preocupaciones sobre la posibilidad de una refundación desde abajo. Con la excepción del PSOL, los demás partidos que componen el ala izquierda del espectro político también salieron de las elecciones en un estado debilitado (PCdoB, PSB, PDT, PV). Esta fragmentación del voto progresista beneficia a pequeños movimientos de centro-izquierda de más reciente formación como Podemos, Ciudadanía y Solidaridad.

Este nuevo equilibrio de poder a favor del campo conservador tampoco es una buena noticia para el presidente, en la medida en que refuerza el control de la derecha tradicional sobre su gestión de gobierno. El auge del partido DEM, en particular, podría dar lugar a la aparición de una candidatura competitiva alternativa a Jair Bolsonaro (por ejemplo, Antônio Carlos Magalhães Neto, heredero de una familia tradicional del Nordeste, que deja la alcaldía de Salvador de Bahía después de dos mandatos con un nivel de popularidad altísimo). Mientras que la incapacidad del presidente para implantar localmente su movimiento político en los municipios del Estado de São Paulo refuerza las posiciones del actual gobernador de este estado, João Doria (PSDB). Convertido en el oponente más visible del bolsonarismo durante la crisis sanitaria, Doria construye su candidatura a la presidencia de la República para 2022 y buscará renovar la vieja alianza entre el PSDB y el DEM (posiblemente con Magalhães Neto como candidato a la vicepresidencia).

Esto nos lleva a la segunda lección de las elecciones. Las dos principales figuras políticas del país, Bolsonaro y Lula, salieron debilitados del proceso electoral. Aunque su liderazgo personal no está directamente cuestionado, ambos parecen estar perdiendo influencia. Su capacidad para transferir su capital político a otros candidatos —relativamente fuerte en 2018— no ha operado a nivel local. La mayoría de los candidatos a los que Bolsonaro había manifestado públicamente su apoyo fueron derrotados: Celso Russomanno en São Paulo, el coronel Menezes en Manaus, el capitán Wagner en Fortaleza y, sobre todo, el pastor evangélico Marcelo Crivela, alcalde de Río de Janeiro quien no pudo hacerse reelegir. Este último terminó su mandato con un alto índice de rechazo, alimentado por una gestión catastrófica de la crisis sanitaria. La capacidad de influencia electoral de Jair Bolsonaro y su familia disminuyó incluso en su baluarte electoral carioca. Aunque el hijo del presidente, Carlos Bolsonaro, fue reelegido como diputado municipal de Río de Janeiro, él perdió más de un tercio de su electorado en comparación con el año 2016. Las revelaciones sobre las relaciones de la familia Bolsonaro con las milicias locales (alimentadas por la malversación de fondos públicos)¹⁰, así como los intentos del presidente de interferir en las investigaciones de la Policía Federal de Río de Janeiro para proteger a sus hijos, han debilitado la base electoral de la familia. En cuanto a Lula, él no fue capaz de contener la desintegración local del PT. Era como si ahora se colocara por encima —o más allá— del partido. Y aun cuando se comprometió personalmente a favor de los candidatos (como la diputada federal Marília Arraes en Recife o el ex alcalde João Coser en Vitória), no consiguió marcar la diferencia.

¹⁰ L. Calixto, "Dez fatos que ligam a família Bolsonaro a milicianos", *Congresso em Foco*, 23 de diciembre de 2019 (<https://congressoemfoco.uol.com.br/congresso-em-foco/dez-fatos-que-ligam-a-familia-bolsonaro-a-milicianos/>).

El debilitamiento de Lula y del PT abre espacios políticos para otras figuras políticas, lo que nos lleva al tercer y último elemento de nuestra reflexión. Estas elecciones locales fueron de hecho una oportunidad para consolidar —o por el contrario para frenar— la aparición de nuevas figuras políticas. La principal sorpresa vino de la capital económica del país, São Paulo, cuando Guilherme Boulos (38 años) se clasificó para el segundo turno. Candidato de los movimientos sociales y coordinador nacional del Movimiento de los Trabajadores sin Techo (MTST), él encarna una alternativa de izquierda al PT (su partido, el PSOL, nació en 2004 de una escisión en el ala izquierda del PT). Al final, no logró presionar al alcalde saliente: el candidato del PSDB, Bruno Covas (40 años) se reeligió cómodamente con un 60% de los votos válidos. Pero Guilherme Boulos precipitó el colapso del PT en su bastión histórico y se impuso como la principal figura de una renovación política por la izquierda. El PT, que había gobernado la ciudad de São Paulo en tres ocasiones (1989-1992, 2005-2008, 2013-2016), fue literalmente barrido: su candidato Jilmar Tatto recibió el 8,6% de los votos válidos en la primera vuelta, el peor resultado en la historia del partido en São Paulo.

Otras figuras prominentes en estas elecciones podrían ganar estatura nacional en los próximos años. El ex presidente del club de fútbol Atlético Mineiro, Alexandre Kalil, por ejemplo, fue reelegido en la primera vuelta en Belo Horizonte con más del 63% de los votos y una ventaja de 54 puntos sobre su principal oponente. También es el caso del joven diputado federal João Campos (27 años), hijo del ex gobernador de Pernambuco Eduardo Campos, que murió en un accidente de avión cuando era candidato en las elecciones presidenciales de 2014. João Campos fue elegido en Recife en una configuración peculiar, ya que derrotó en la segunda vuelta a Marília Arrães (36 años), que es su prima (ambos son nietos del ex gobernador de Pernambuco, Miguel Arrães). Detrás del duelo familiar entre dos herederos de la misma dinastía política, esta elección puso de manifiesto las tensiones de la izquierda para encarnar la oposición al bolsonarismo. La victoria de João Campos en Recife —al igual que la de Sarto Nogueira (PDT) en Fortaleza contra el candidato apoyado por el presidente— fortalece sobre todo a Ciro Gomes en su trabajo para abrir un camino alternativo de centro-izquierda a Lula. Él, que terminó tercero en las elecciones presidenciales de 2018, sueña con liderar un gran movimiento anti-Bolsonaro en las elecciones de 2022. Allí ganó una batalla simbólica, que no dejará de utilizar para presionar al PT y a las otras fuerzas políticas de izquierda. Por otro lado, la gran perdedora en esta elección fue Manuela d'Ávila (39 años), quien fue candidata a la vicepresidencia de la República en 2018 junto con Fernando Haddad (PT). Víctima de una campaña difamatoria, la ex diputada federal del Partido comunista de Brasil (PCdoB), era, sin embargo, una de las favoritas en Porto Alegre, donde esperaba ganar su primer mandato ejecutivo. Pero no logró la alternancia anunciada y no pudo impedir la reelección de Sebastião Melo (MDB). Su derrota nos invita a concluir mencionando un último tema: la feminización de la política brasileña.

En 2018, el movimiento social “Ele não” había denunciado la misoginia de Jair Bolsonaro, el patriarcado y la violencia contra las mujeres. Dos años después, ¿las elecciones locales iban a prolongar este movimiento y a fortalecer el lugar de las mujeres en los órganos representativos? Los datos muestran una lenta evolución a este respecto. Entre 2016 y 2020, la proporción de mujeres entre los candidatos aumentó del 32 al 33,6% y la proporción de mujeres entre los alcaldes electos del 11,6% al 12,2%. Sólo una mujer ha ganado una capital

de estado: Cynthia Ribeiro (PSDB) en Palmas. Es en las asambleas municipales donde la feminización progresa de manera más notable: 16% en 2020 contra 13,5% en 2016. Aunque el auge del bolsonarismo ha dado lugar a un renacimiento del movimiento feminista y de la participación política de las mujeres, éstas siguen estando en gran medida sub-representadas en la política local brasileña. El conservadurismo patriarcal salió una vez más ileso de estas elecciones. Sin embargo, algunos de los resultados tienen una poderosa carga simbólica y apuntan a cambios más profundos a medio plazo. La elección de Mônica Benicio, viuda de la diputada Marielle Franco (asesinada en 2018 por razones políticas), a la asamblea municipal de Río de Janeiro es un ejemplo. También lo es la elección de Erika Hilton, que será la primera mujer negra transexual que se sienta en la asamblea municipal de São Paulo.

Para citar este capítulo: Frédéric Louault, « Las elecciones municipales de 2020 en Brasil: un arraigo local del voto conservador », in O. Dabène (dir.), *América latina. El año político 2020/Les Etudes du CERI*, n° 252-253, Enero 2021 [en línea, www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude].

Las elecciones legislativas peruanas (2020)

Gustavo Pastor

El presidente Vizcarra disolvió constitucionalmente el Congreso el 30 de septiembre del 2019. Esta decisión puso fin a una constante polarización política iniciada en el 2016 y que implicó progresivamente la censura de varios ministros, la renuncia del presidente Pedro Pablo Kuczynski, la anulación del indulto a Alberto Fujimori, la detención preventiva de Keiko Fujimori, entre otros.

Las relaciones del gobierno Vizcarra con el parlamento fueron deteriorándose progresivamente por diversos factores, entre ellos destacan la lucha contra la corrupción y la implementación de tres reformas políticas que habían sido ratificadas por la población vía referéndum. Esta constante confrontación política se desarrolló entre numerosas protestas ciudadanas y el avance de las consecuencias político-judiciales del escándalo Odebrecht en el Perú. El buen desempeño del “Equipo Especial” de la Fiscalía de la Nación permitió que se continué investigando y deteniendo a diversos líderes políticos implicados en actos ilícitos. Ello llevó a los ex presidentes Toledo, Humala, García y Kuczynski al banquillo de los acusados.

Un controvertido cierre del congreso

El punto de ruptura entre el gobierno y el parlamento estalló con la elección de los nuevos magistrados para el Tribunal Constitucional. En efecto, el gobierno venía promoviendo que se realizaran modificaciones en el proceso de selección de los miembros del Tribunal Constitucional (TC). La idea era garantizar que estas designaciones se hicieran con más transparencia y meritocracia. Sin embargo, la mayoría fujimorista junto a sus aliados en el parlamento tenían otros planes. Estas agrupaciones buscaban copar la más alta institución jurídica del país con magistrados que pudieran beneficiarlos con sus sentencias (teniendo todos estos grupos varias investigaciones en curso). El evidente intento del fujimorismo por controlar el Tribunal Constitucional obligó al primer ministro Salvador del Solar a presentar una cuestión de confianza sobre este proceso de selección en medio de una acalorada escena en el parlamento.

El congreso cometió el error de continuar con la votación de magistrados del TC antes de debatir la cuestión de confianza presentada por el primer ministro. Lo que le brindó argumentos al Ejecutivo para aducir que el Congreso había denegado “tácitamente” la confianza. Este controvertido concepto de “denegación tacita” le permitía al presidente Vizcarra cerrar constitucionalmente el parlamento, pues su antecesor Pedro Pablo Kuczynski había ya sufrido una denegación de la confianza en uno de sus gabinetes¹. En el preciso momento en que los congresistas votaban la cuestión de confianza del primer ministro, el presidente Vizcarra salió en televisión anunciando su decisión de disolver inmediatamente el Congreso. Esta controvertida decisión llevó al parlamento a reaccionar suspendiendo al presidente Vizcarra y haciendo juramentar como nueva presidenta interina a la segunda vicepresidenta Mercedes Aráoz. Esta

¹ En Perú, el presidente no puede disolver el Congreso que si el gabinete de ministros ha sido censurado en dos ocasiones por los parlamentarios.

nueva crisis política hizo que el Perú viviera por unos días con dos presidentes. Sin embargo, las fuerzas armadas y la mayoría de la población zanjaron pronto este enfrentamiento mostrando su claro respaldo al presidente Vizcarra. De hecho, muchos ciudadanos de todas las edades salieron espontáneamente a las calles a celebrar el cierre del Congreso con canciones, banderas y pancartas². Las principales encuestas también mostraban que la decisión del presidente contaba con una fuerte legitimidad pues contaba con el apoyo de aproximadamente 84% de la población³. La legalidad de esta medida sería ratificada unos meses más tarde por el propio Tribunal Constitucional.

Igualmente, el presidente Vizcarra convocó a nuevas elecciones parlamentarias para el 26 de enero del 2020. Lo que implicó que el Poder Ejecutivo gobernaría durante aproximadamente cuatro meses sin los contrapesos institucionales del Congreso (este poder del Estado se había reducido a una comisión permanente de 27 miembros que no contaba con capacidades legislativas). Los diversos partidos políticos, a pesar de mostrarse muchos en contra del cierre del parlamento, confirmaron mayoritariamente su participación en los comicios excepcionales de enero 2020.

Unas singulares elecciones

Los comicios parlamentarios del 26 de enero 2020 fueron sumamente cortos. La población a pesar de haberse mostrado muy optimista con el cierre del Congreso, no prestó mucha atención al nuevo proceso electoral en curso. En efecto, los electores peruanos recién comenzaron a interesarse en estos comicios luego de las fiestas de fin de año. En su defensa, estas elecciones parlamentarias estuvieron protagonizadas por muchos personajes políticos totalmente desconocidos. Los principales cuadros de la mayoría de partidos políticos prefirieron esperar para postular al 2021. Esto debido principalmente a dos factores: la prohibición de la reelección inmediata y la corta duración que tendría este parlamento (aproximadamente 18 meses).

Otros dos factores que complicaron esta campaña fueron la limitación del financiamiento económico por parte de las empresas hacia los partidos políticos (debido al escándalo Odebrecht) y la prohibición de las agrupaciones políticas para contratar publicidad en los medios de comunicación. Lo que obligó a los candidatos a realizar campañas bastante austeras, recorriendo principalmente las calles, participando en los pocos debates televisivos y promocionando sus listas en la limitada franja electoral del Estado.

Finalmente, otra gran dificultad de esta campaña fue la excesiva cantidad de candidatos. Las veintiún agrupaciones políticas en competencia presentaron cada una listas de 130 candidatos. Esto hizo que fuera bastante difícil poder diferenciarse individualmente dentro de esta enorme oferta electoral con tan poco tiempo y con tan poca exposición mediática.

² El Comercio, 30 de septiembre del 2019. Según este periódico durante la tarde se habían reportado movilizaciones en respaldo a la decisión del presidente en Lima, Piura, Cusco, Arequipa, Áncash, La Libertad, entre otras zonas del país.

³ Según la encuesta del Instituto de Estudios Peruanos (IEP) un 84% de la población apoyaba la disolución del Congreso y un 75% aprobaba la gestión del presidente Vizcarra.

Además, el que no hubiera candidatos presidenciales en competencia privó a muchas listas congresales de sus principales locomotoras electorales.

Una semana antes de estos comicios, las encuestas mostraban el desinterés de los electores peruanos hacia estas elecciones. La última encuesta de Ipsos Perú señalaba que el partido favorito Acción Popular alcanzaba apenas el 10 % de intención de votos⁴. Mientras que los indecisos alcanzaban el 46%. Por último, esta campaña electoral tuvo bastantes actos de racismo, fake news, machismo y escándalos de toda índole que minaron la confianza de los electores. Este cóctel electoral bastante explosivo permitía presagiar algunas posibles sorpresas.

La sanción a la clase política

Vistos los resultados, lo primero que resalta de estos comicios parlamentarios es que los electores mostraron su descontento democrático a través de sus votos. Nueve partidos políticos consiguieron pasar la valla electoral (5% de votos válidos) lo que les permitía obtener un número de escaños en el parlamento.

Tabla 7
Resultados de las elecciones legislativas

Partidos políticos	Acción popular	Alianza para el progreso	Frente popular agrícola del Perú	Fuerza popular	Unión por el Perú	Podemos Perú	Somos Perú	Frente amplio	Partido morado
Número de escaños en el parlamento	25	22	15	15	13	11	11	9	9

En resumen, los electores peruanos castigaron a los partidos asociados a la impunidad en los últimos años (Fuerza Popular, APRA, Solidaridad Nacional) y le acordaron una oportunidad a ciertas agrupaciones políticas que encarnaban alguna forma de ruptura con el pasado inmediato. De esta manera, 23% de los votos fueron a parar en agrupaciones que ni siquiera figuraban semanas antes en las principales encuestas electorales. Entre estas, Podemos Perú con el liderazgo del general Daniel Uresti obtuvo 8.25% de votos válidos con un discurso prácticamente centrado sobre la seguridad ciudadana. Tanto el FREPAP (8.31% de votos válidos) como Unión por el Perú (6.83% de votos válidos) consiguieron resultados históricos gracias a su arduo trabajo militante en diversas zonas alejadas del país. El primero se convertiría en la mayor sorpresa de las elecciones volviéndose la tercera fuerza del parlamento con un discurso moral-religioso totalmente inédito en el continente. Unión por el Perú representaría la segunda gran sorpresa al convertirse en la quinta fuerza en el parlamento gracias a un discurso nacionalista radical dirigido desde la prisión por Antauro Humala. Todos estos votos sumados al alto

⁴ Según la encuesta de Ipsos Perú publicada en El Comercio el 19 de enero del 2020.

porcentaje de ausentismo (25.3%), de votos nulos (16.93%) y votos blancos (2.35%) mostraron claramente un contundente voto de rechazo ante al elenco político tradicional peruano (67.9%).

Los resultados de estas elecciones destacan por fuerte dispersión entre varias fuerzas del nuevo parlamento (sobre todo si se comparan con el Congreso anterior), donde encontramos dos partidos de derecha (36 escaños), cuatro partidos de centro (67 escaños) y tres de izquierda (37 escaños). Igualmente, en estas elecciones se pudo apreciar ciertas continuidades generales en la geografía electoral peruana: como la fuerza del voto de centro, la persistencia de un voto duro del fujimorismo, un buen desempeño electoral de Alianza Para el Progreso en el norte del país, así como un sólido respaldo a candidatos de izquierda en buena parte del sur, etc. Además, la recomposición de la mayoría de listas al congreso ratifican la continuidad de diversas estrategias de sobrevivencia política que Levitsky y Zavaleta han denominado “coaliciones de independientes”⁵. Es decir, una manera de reacomodo constante de los actores políticos conformando distintas alianzas electorales ad hoc para poder sobrevivir en cada nueva elección. Habrá que esperar unos meses más para saber si el electorado peruano vuelve a darnos nuevas sorpresas en las elecciones generales del 2021.

⁵ S. Levitsky et M. Zavaleta, *¿Por qué no hay partidos políticos en el Perú?*, Lima, Ed. Planeta, 2019.

Para citar este capítulo: Gustavo Pastor, « Las elecciones legislativas peruanas (2020) », in O. Dabène (dir.), *América latina. El año político 2020/Les Etudes du CERI*, n° 252-253, Enero 2021 [en línea, www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude].

Chile: un punto de inflexión constitucional para un nuevo pacto social y político

Cecilia Baeza

El 18 de octubre de 2019, el ciclo de protestas sociales iniciado en Chile en 2011 con el gran movimiento estudiantil alcanzó un nuevo hito¹. Manifestaciones de una radicalidad sin precedentes irrumpieron en el espacio público, descreditando la idea de que Chile sería un verdadero “oasis” de la estabilidad y de prosperidad en el continente sudamericano, como lo proclamaba el Presidente Sebastián Piñera unos días antes de la explosión del movimiento. Un cóctel de malestar social y rigidez institucional, caracterizado por una falta de voluntad política y/o una impotencia estructural de los sucesivos gobiernos para reformar el modelo neoliberal heredado de la era de Pinochet, llevó a los chilenos a cruzar el “umbral que separa una forma de política normal y rutinaria de otra que Ackerman ha calificado de 'momento constitucional' (o 'constituyente')”².

Lo que comenzó como una protesta de los estudiantes secundarios contra un aumento marginal del precio de los boletos de metro³ se convirtió así en pocos días en una revuelta masiva y radical. Los manifestantes exigieron el fin de los sistemas de pensiones, salud y educación superior basados en el ahorro y la deuda individual, un aumento sustancial del salario mínimo y la igualdad de trato entre hombres y mujeres. Frente a la persistencia de desigualdades socioeconómicas flagrantes⁴ y a la serie de escándalos involucrando a gobiernos y empresas privadas⁵, los chilenos reclamaron un nuevo pacto social. Exigieron poner fin al modelo económico y político instituido por la Constitución de 1980, muchas veces modificada⁶, pero aún vigente. De manera notable, las exigencias rápidamente se agruparon y se cristalizaron en torno a la demanda para la adopción de una nueva Constitución.

El 15 de noviembre 2019, menos de un mes después de que comenzaron las protestas, fue finalmente esta salida que se impuso: los partidos políticos representados en el parlamento alcanzaron un “Acuerdo por la Paz y una nueva Constitución” que prevé un plebiscito para decidir tanto sobre la oportunidad como las modalidades prácticas del proceso constituyente.

¹ Sobre la repolitización del debate público desde 2011, ver M. Basaure y A. Joignant, “Chili: du malaise à la radicalité de la protestation sociale”, AOC, 13 noviembre 2019 (<https://aoc.media/analyse/2019/11/12/chili-du-malaise-a-la-radicalite-de-la-protestation-sociale/>).

² *Idem*.

³ El 6 de octubre de 2019, el metro de Santiago vio sus tarifas incrementadas en 30 pesos chilenos (apenas unos centavos de euros) para los boletos de hora punta. Con un valor 830 pesos (o 1,04 euros), el sistema de Metro de Santiago ya es uno de los más caros de América Latina y ha visto un aumento en las tarifas de casi el 100 por ciento en 12 años.

⁴ El índice de Gini para Chile es de 0,46 (2017), cifra que se mantiene sin evolución positiva substantiva desde hace por lo menos 5 años. Este número sitúa el país como el más desigual de la OCDE (<https://data.oecd.org/inequality/income-inequality.htm>).

⁵ Sobre la “crisis de confianza” en las instituciones públicas y privadas percibidas como corruptas e impunes, ver “8 de cada 10 chilenos percibe que los organismos públicos son corruptos o muy corruptos”, Consejo para la transparencia, 7 mars 2019 (www.consejotransparencia.cl/8-de-cada-10-chilenos-percibe-que-los-organismos-publicos-son-corruptos-o-muy-corruptos/).

⁶ Aprobada por plebiscito en septiembre de 1980 sin registro electoral ni libertades públicas, la Constitución fue modificada 52 veces (257 nuevos artículos o reescritos) desde el retorno de la democracia en 1990.

Inicialmente previsto para el 26 de abril de 2020, el plebiscito fue aplazado hasta el 15 de octubre de 2020 debido a la pandemia de COVID-19.

Este artículo reconstituye las etapas de este movimiento social histórico y analiza los desafíos del proceso constitucional.

Entre violencia y creación popular

Las manifestaciones que comenzaron en octubre de 2019 han desplegado una amplia variedad de repertorios de acción. Sin líderes u organizaciones coordinando las protestas, éstas dieron lugar tanto a acciones creativas como a violencias y vandalismo. La mayoría de los manifestantes se reapropió el repertorio popular para expresar el descontento social, gritando y cantando - por ejemplo, *“El baile de los que sobran”* de los Prisioneros, la banda de rock chilena emblemática de los 1980, *“El derecho de vivir en paz”* del autor-compositor Víctor Jara, torturado y asesinado por la dictadura de Pinochet. En paralelo, grupos e individuos violentos atacaron edificios privados y públicos: en solo unos días, ochenta por ciento de las ciento treinta estaciones del metro de Santiago sufrieron graves daños, los supermercados fueron saqueados, se incendiaron autobuses. El balance material resultó pesado: el 26 de octubre de 2019, la Cámara de Comercio de Santiago (CCS) calculaba las pérdidas en más de \$ 1.4 mil millones en destrucción, saqueos y caída de ventas.

Lejos de apaciguar o contener la furia de los manifestantes, el gobierno contribuyó a encender la movilización al desatar una represión sin precedentes desde el retorno a la democracia en 1990. El 13 de marzo de 2020, el Instituto Nacional de Derechos Humanos registraba casi mil doscientas treinta y cuatro víctimas de tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes, y doscientas ochenta y dos víctimas de tortura con violencia sexual⁷. El gobierno declaró un toque de queda y se apostaron soldados en las calles, por primera vez desde la dictadura militar. La violencia alcanzó tal nivel que se lanzaron tres denuncias constitucionales, la primera contra el ministro del Interior, Andrés Chadwick, la segunda contra el presidente, y la última contra el Intendente de la Región Metropolitana de Santiago, Felipe Guevara. Solo la primera tuvo éxito y el ministro fue declarado culpable de violar la Constitución al permitir que ocurrieran estas violaciones sistemáticas de derechos humanos. El 11 de diciembre de 2019, Andrés Chadwick se vio obligado a renunciar y se le prohibió ocupar cualquier cargo público por un período de cinco años.

A pesar de esto, las protestas continuaron. No cesaron tampoco después de los anuncios de nuevas medidas sociales, como el aumento de la Pensión Básica Solidaria y del salario mínimo (subvencionado por el Estado), consideradas como muy insuficientes. Es en este contexto y con el fin explícito de apaciguar a la población que la mayoría de los partidos políticos firmaron el 15 de noviembre de 2019 el Acuerdo por la Paz y la nueva Constitución.

Esta cristalización en torno al cambio constitucional, rápida en apariencia, se anclaba en realidad en un debate revivido durante el mandato de la presidenta Michelle Bachelet (2014-

⁷ INDH, “Reporte general de datos sobre violaciones a los derechos humanos”, mars 2020 (www.indh.cl/bb/wp-content/uploads/2020/04/Reporte-INDH-19-de-marzo-de-2020.pdf).

2018). En 2015, esta última inició un “Diálogo Ciudadano” sobre esta cuestión, que resultó en más de 8.000 encuentros locales auto-convocados y cerca de 100 cabildos provinciales y regionales. La lentitud del gobierno para recoger y sintetizar las propuestas, así como la resistencia de los partidos de derecha, hicieron sin embargo fracasar el proyecto constituyente. Por tanto, es con un verdadero sentido de oportunidad que las organizaciones sociales y los partidos opositores a la presidencia de Sebastián Piñera —algunos de los cuales resultaron representados gracias a la reforma del sistema electoral de 2015— lograron colocar la cuestión constitucional al centro de las reivindicaciones del movimiento social y así darle un significado histórico.

El Acuerdo por la Paz y la nueva Constitución

El Acuerdo prevé un plebiscito de los ciudadanos sobre dos cuestiones: en primer lugar, ¿se ha de lanzar un proceso constituyente? Y de ser así, ¿qué tipo de órgano debiera redactar la nueva Constitución? Se proponen dos soluciones al respecto: una “Convención Mixta Constitucional”, integrada en partes iguales por miembros elegidos popularmente y parlamentarias o parlamentarios en ejercicio; “Convención Constitucional”, integrada exclusivamente por miembros elegidos popularmente. La primera opción es de hecho más conservadora ya que implica la participación de actores potencialmente interesados en mantener el sistema actual.

Luego, se estableció que, de ser necesario, el órgano constituyente “tendrá por único objeto redactar la nueva Constitución, no afectando las competencias y atribuciones de los demás órganos y poderes del Estado y se disolverá una vez cumplida la tarea que le fue encomendada⁸”. También se acordó desde el principio que la convención debería respetar las normas y las reglas de votación vigentes con un quórum de dos tercios de sus miembros. La asamblea dispondrá de un plazo de nueve meses, prorrogable por tres meses más, para completar sus trabajos.

A los pocos días de la firma del Acuerdo, se constituyó una comisión técnica integrada por catorce especialistas constitucionales para asegurar su ejecución. La mitad fueron nominados por los partidos de la coalición gobernante (Unión Demócrata Independiente, Renovación Nacional, Partido Regionalista Independiente Demócrata y Evolución Política) y la otra por la oposición (Partido Demócrata Cristiano de Chile, Partido por la Democracia, Partido Socialista de Chile, Partido Radical, Partido Liberal y Comunes). Entre ellos se cuentan cinco mujeres, una del partido gobernante y cuatro de la oposición. Ninguna organización social o ciudadano pudo contribuir a esta nominación. La comisión se reunió del 25 de noviembre al 6 de diciembre de 2019 para determinar las modalidades del proceso del plebiscito y discutir posibles cupos para mujeres y para representantes de pueblos indígenas, aspectos que no fueron retenidos por los expertos. Finalmente, el 6 de diciembre de 2019, la Comisión Técnica propuso una reforma constitucional que fue aprobada por el Congreso. La Ley n° 21200 del 24 de diciembre de 2019 fijó así la fecha del referéndum al 26 de abril de 2020.

⁸ “Acuerdo Por la Paz Social y la Nueva Constitución”, 15 de noviembre de 2019 (www.bcn.cl/procesoconstituyente/detalle_cronograma?id=f_cronograma-1).

Sin embargo, el arranque del proceso constituyente no tuvo más efecto que las medidas sociales sobre las protestas, que continuaron. Fueron en particular las movilizaciones feministas que se hicieron las más visibles entre noviembre de 2019 y marzo de 2020, como lo muestra el impacto de la canción “Un violador en tu camino” interpretada por el grupo de teatro Las Tesis, en noviembre de 2019 en Valparaíso, en medio de las manifestaciones, y rápidamente recogido por mujeres de Chile y de todo el mundo. Con el creciente apoyo de la población - un apoyo ganado anteriormente, con las grandes movilizaciones estudiantiles feministas de 2018 -, las feministas lograron incorporar sus demandas al proceso constituyente. Sus quejas se centraban en la incapacidad del Estado para tomar en cuenta las causas de la mujer en materia de violencia, salud sexual y reproductiva, igualdad profesional, etc. El requisito de paridad para la Convención Constitucional se impuso así gracias en particular a la movilización de mujeres académicas⁹.

Así, para sorpresa de todos, y pese a la tenaz resistencia de la coalición gobernante, el 4 de marzo de 2020 el Congreso aprobó una reforma constitucional complementaria a la avalada por la Ley n° 21.216 del 20 de marzo de 2020. Se introdujeron las disposiciones transitorias 29, 30 y 31 de la Constitución que, además de facilitar la presentación a la Convención de candidatos independientes, establecen que en los distritos que repartan un número par de escaños, deben resultar electos igual número de hombres y mujeres, mientras que en los distritos que repartan un número impar de escaños, no podrá resultar una diferencia de escaños superior a uno, entre hombres y mujeres. Gracias a esta ley, Chile se convertirá en el primer país del mundo en tener un órgano constituyente integralmente paritario.

Los efectos de la pandemia de Covid-19 sobre el proceso constituyente

La pandemia de Covid-19 sorprendió a Chile cuando las movilizaciones sociales estaban a punto de reanudarse después de las vacaciones de verano. La movilización masiva de mujeres el 8 de marzo de 2020, Día Internacional de la Mujer, parecía haberle dado un anticipo. Pero la situación sanitaria se deterioró rápidamente y el 18 de marzo de 2020, el gobierno declaró un estado de emergencia constitucional por un período de noventa días, lo que permitió, entre otras cosas, restringir la libertad de movimiento y aislar a las personas en sus hogares para evitar un mayor contagio. En este contexto, no fue difícil llegar a un consenso para posponer el referéndum hasta el 25 de octubre de 2020.

Al 1 de octubre de 2020, Chile ya registraba 12.741 muertes por Covid-19 (o 680.3 muertes por millón de habitantes), lo que lo ubica en el séptimo lugar del mundo entre los países más afligidos por el virus. La pandemia solo profundizó el malestar social. La falta de infraestructura sanitaria y el aumento de la pobreza atribuible a las diversas medidas de contención han aumentado aún más las desigualdades en el país. Prueba de este malestar, nuevas manifestaciones violentas estallaron en mayo de 2020 en Santiago, y la palabra

⁹ Juntas en acción, “Cómo se logró la paridad: las organizaciones y mujeres que trabajaron por una constituyente paritaria”, 5 mars 2020 (<https://juntasenaccion.cl/las-organizaciones-y-mujeres-que-trabajaron-por-la-paridad/>).

“hambre” fue proyectada en la emblemática Torre Telefónica para llamar la atención sobre la situación social.

Esta situación pesaría mucho sobre la votación del 25 de octubre de 2020, porque el estado de emergencia sanitaria limitaba directamente la participación ciudadana (imposibilidad de acudir a los colegios electorales para personas positivas al Covid-19, restricciones a la circulación de una región a otra en función de la circulación de virus, y miedo a la presencia militar en las calles). La tasa de abstención era precisamente lo que estaba en juego en esta elección, la más importante en treinta años. Desde el fin del voto obligatorio (2012), Chile es uno de los países del mundo con la menor participación electoral¹⁰. El contexto sanitario, la desconfianza de los chilenos frente a sus instituciones y la baja participación de los jóvenes en las elecciones anteriores hubiera podido fragilizar la legitimidad de un proceso constitutivo que se apoya en gran parte en la movilización ciudadana. Este escenario no se produjo: con el 50,9% del padrón electoral, el resultado de la votación del 25 de octubre, aunque sea modesta, constituye la mayor participación desde 2012. El 78,27% de los votos aprobaron el lanzamiento del proceso constituyente y la Convención Constitucional obtuvo el 78,99% de los votos. Por tanto, es este órgano el que escribirá la nueva Constitución.

La elección de la Convención Constitucional se llevará a cabo el 11 de abril de 2021, simultáneamente con las elecciones municipales y regionales. Chile se prepara para un gran momento deliberativo; la transformación del país sigue siendo una página por escribir, quienes sostienen la pluma tendrán una responsabilidad histórica.

¹⁰ El presidente actual fue elegido con menos del 50% de participación en 2017, y las elecciones locales de 2016 solo convocaron al 35% de los votantes.

Para citar este capítulo: Cecilia Baeza, « Chile: un punto de inflexión constitucional para un nuevo pacto social y político », in O. Dabène (dir.), *América latina. El año político 2020/Les Etudes du CERI*, n° 252-253, Enero 2021 [en línea, www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude].

Cuarta parte

América latina en perspectiva

La situación de la Sanidad pública en América Latina

Miguel Lago

A fines de mayo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) definió América Latina como un nuevo epicentro de la epidemia de coronavirus en todo el mundo¹. A principios de septiembre, la región —que representa solo el 8% de la población mundial²— ya tenía el mayor número de víctimas, con un tercio de los muertos.

Ha sido la primera vez que el virus ocupa un lugar destacado en una región compuesta en su totalidad por países en desarrollo, cuyas capacidades estatales³ son inferiores a las de los países asiáticos y europeos. De hecho, la prevalencia del virus en el continente se debe a la trágica confluencia de tres defectos endémicos: las desigualdades sociales, la falta de capacidad estatal y el liderazgo político débil.

La mayoría de los gobiernos de América Latina reaccionaron con bastante rapidez a la epidemia, en comparación con sus homólogos europeos. Tuvieron tiempo de observar las decisiones tomadas en Asia y Europa, donde comenzó la epidemia, y pudieron implementar políticas ya testadas. En Perú, por ejemplo, se introdujo el *lockdown* en 16 de marzo⁴ —cuando solo habían ochenta y seis casos confirmados— un día después de España, que ya tenía once mil cuatrocientos cincuenta y uno. Chile, Colombia, Bolivia, Ecuador, El Salvador y Venezuela también se destacaron por la implementación de confinamientos estrictos desde mediados de marzo.

Argentina, que tuvo la primera muerte confirmada de Covid-19 en la región⁵, inicialmente ha sido un ejemplo de contención del virus. El 20 de marzo, cuando la cuarta muerte fue confirmada, el gobierno impuso un bloqueo nacional muy estricto. La política de aislamiento ha sido apoyada por medidas como el pago de ingresos familiares de emergencia y el otorgamiento de créditos a tipo cero para los autónomos. Tres meses después, el país contaba con poco más de mil muertos y la curva de transmisión parecía estar bajo control. Esa realidad ha cambiado en octubre.

Sin embargo, el número de casos confirmados de Covid-19 no está solamente relacionado a las políticas de aislamiento social. Algunos países como Perú no lograron contener el virus a pesar de estrictas medidas. Tomar decisiones políticas basadas en evidencias no ha sido suficiente para abordar las profundas brechas estructurales que han impedido a los ciudadanos quedarse en casa. Implementar un *lockdown* en América Latina no es lo mismo que en Europa. En gran parte de la región, los hogares enfrentan enormes problemas de saneamiento básico y suministro de agua, lo que complica la implementación de medidas higiénicas. A

¹ “Pan American Health Organization Response to COVID-19 in the Americas”, 19 juin 2020 : www.paho.org/en/documents/pan-american-health-organization-response-covid-19-americas

² L. Horwitz, P. Nagovitch, H. K. Sonneland, C. Zissis, “The Coronavirus in Latin America”, Americas Society/Council of the Americas (www.as-coa.org/articles/coronavirus-latin-america).

³ “Coronavirus en Perú: Gobierno anuncia cuarentena obligatoria por 15 días por coronavirus”, *Gestión*, 15 mars 2020.

⁴ “As vantagens relativas da America Latina no combate a pandemia” BBC Mundo, www.bbc.com/portuguese/internacional-52796852

⁵ “Que capacidad tienen realmente los países de América Latina para hacer frente a la epidemia de Covid-19” BBC Mundo: www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-51787545

esto se suma una alta densidad poblacional, no solo en aglomeraciones urbanas donde viven poblaciones vulnerables, pero también dentro de los hogares. Este es el caso de la favela da Maré, en Río de Janeiro, donde el 24% de los habitantes viven con más de cuatro personas por habitación. Una alta densidad acelera la transmisión del virus y la gran pobreza de estas poblaciones genera factores de riesgo para la salud.

Debido a las fuertes desigualdades que caracterizan a la mayoría de los países del continente, esta precariedad viene con serias vulnerabilidades económicas. Políticas de distanciamiento social sólo pueden funcionar si las personas son realmente capaces de aislarse. En países como Perú o Brasil, donde la tasa de informalidad alcanza el 71% y el 41% respectivamente, dejar el trabajo para quedarse en casa simplemente no es una opción⁶. En países como Perú y Ecuador, los principales polos de contagio son los mercados de alimentos, donde convergen los trabajadores rurales y los trabajadores urbanos. La falta de una alternativa dificulta considerablemente la posibilidad de diseñar una política eficaz.

En este sentido, no se puede concebir una política de distanciamiento social sin el pago de ingresos mínimos para los ciudadanos más vulnerables. Algunos países han tomado esta decisión, pero no han podido implementarlo debido a su débil capacidad estatal. En el Perú, la distribución de ayuda de 760 soles a familias vulnerables generó colas frente a los bancos, revelando así las deficiencias anteriores del estado en materia de políticas sanitarias y sociales.

Otros países, dotados de la capacidad de distribuir eficazmente los ingresos de emergencia, han sufrido de una falta de liderazgo. Este es el caso de Brasil, que durante las últimas tres décadas ha desarrollado mecanismos para identificar y localizar el tercio más pobre de su población (ochenta millones de personas), a través de programas de distribución de renta. La implementación de una política de ayuda eficaz que permitiera el respeto del distanciamiento social hubiera podido ser implementada de manera rápida. Sin embargo, el presidente Jair Bolsonaro se ha negado durante mucho tiempo a tomar cualquier medida, hasta que el Congreso lo obligara a establecer una renta básica de emergencia a fines de marzo. Aún así, el gobierno federal tardó semanas para aplicar esta decisión, sin aprovechar las habilidades de su administración. Brasil no ha sido capaz de implementar una política de contención eficaz. En octubre, el país contaba con más de ciento cuarenta mil muertos. Nicaragua ha sido otro país que ha sufrido el liderazgo fallido de su presidente, quien es el principal responsable de la mala gestión de la crisis.

Por tanto, los países de América Latina están paralizados por estos tres problemas crónicos, que a veces se acumulan: desigualdades extremas, falta de capacidad estatal y liderazgo deficiente. La complejidad de los sistemas de salud de los países de la región y sus deficiencias sistémicas deben analizarse a la luz de estos elementos de comprensión. Estudiando las respuestas de estos países a la epidemia de Covid-19 y la capacidad de liderazgo de sus representantes políticos nos llevará a emitir algunas recomendaciones con el fin de mejorar estos sistemas de salud.

⁶ "Rapid Response to Covid-19 under high informality?" International Labour Organisation: www.ilo.org/employment/units/emp-invest/informal-economy/WCMS_746116/lang--en/index.htm

LOS SISTEMAS DE SALUD EN AMÉRICA LATINA

El derecho a la salud en América Latina

A diferencia del poder hegemónico del continente, la mayoría de los países latinoamericanos ven la salud como un derecho. En este sentido, Latinoamérica es más europea que norteamericana. En los países de habla hispana, donde la tradición jurídica es el derecho civil, el derecho a la salud está consagrado en la mayoría de las constituciones⁷.

Por otro lado, las constituciones de países anglosajones⁸ no dicen una palabra al respecto. Entre los países latinoamericanos que garantizan el derecho a la salud cabe destacar que Brasil, Ecuador, Venezuela, Cuba, Colombia, Chile, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Perú reconocen su universalidad, es decir, toda persona tiene derecho a acceder al sistema de salud. Sin embargo, como ocurre con muchos derechos en América Latina, no es tanto su reconocimiento lo que plantea un problema como su aplicación. En definitiva, sólo algunos países garantizan efectivamente la universalidad del derecho a la salud, y aún así con problemas graves de calidad y equidad.

Un panorama epidemiológico complejo

El discurso político sobre temas de salud tiende a centrarse en componentes de la oferta de servicios de salud (hospitales, médicos, medicamentos, etc.) y no de la demanda (enfermedades, demografía, etc.). Para comprender la génesis de los sistemas de salud, esta lógica debe invertirse favoreciendo un análisis de las necesidades de salud de la población, antes de abordar las cuestiones de equipamiento y acciones en materia de salud.

El panorama epidemiológico latinoamericano es más complejo que el de otras regiones del mundo. Mientras que, en los países europeos, los sistemas deben responder prioritariamente a las enfermedades crónicas no transmisibles, características de una población que envejece, algunos países del África subsahariana deben afrontar una prevalencia alta de enfermedades infecciosas y transmisibles. Cada categoría de enfermedad requiere acciones específicas. En este sentido, América Latina presenta características propias de ciertos países europeos mezcladas a las de algunos países africanos. Ante un envejecimiento de la población, los países de la región deben prepararse para hacer frente a las enfermedades crónicas. Pero al mismo tiempo, tuberculosis, virus Zika, sarampión, entre otros, siguen planteando problemas graves de salud en la región. De hecho, en 2019, América Latina rompió su récord histórico

⁷ Bolivia, Colombia, Cuba, Chile, República dominicana, Ecuador, Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Surinam y Venezuela.

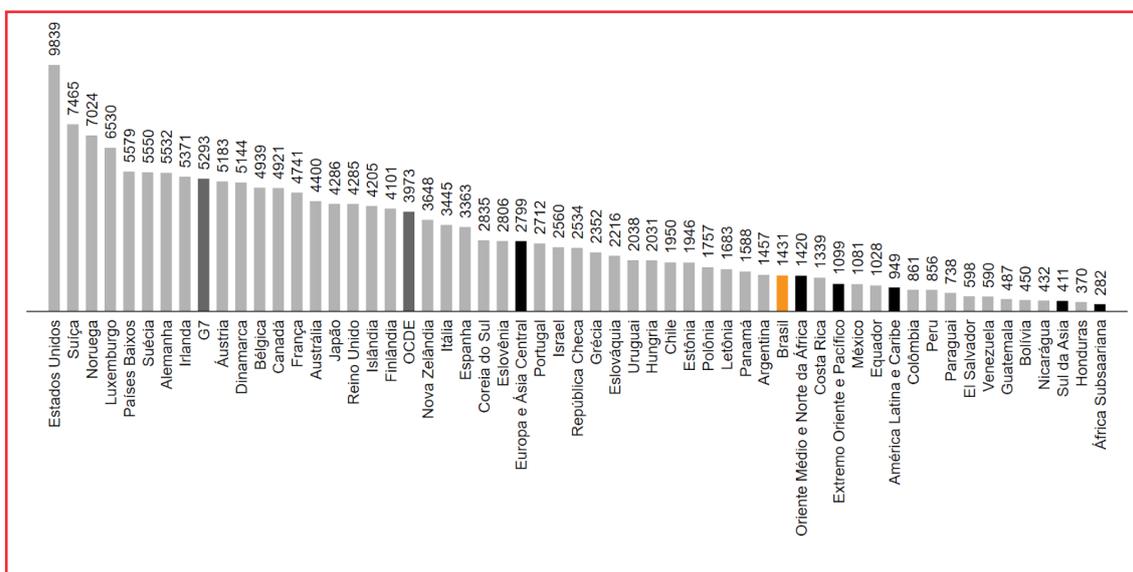
⁸ Antigua-et-Barbuda, Bahamas, Barbado, Jamaica y Trinidad-y-Tobago.

de dengue, con más de tres millones de casos reportados. En junio de 2020, identificamos ya 1,6 millones de casos.⁹ Por último, las “causas externas”: violencia y accidentes de transportes sobrecargan estos sistemas. De hecho, América Latina es la región más violenta del mundo, con casi un tercio de los homicidios registrados en todo el mundo, mientras que no representa el 8% de la población mundial.

Una oferta de servicios limitada

Los gobiernos de la región enfrentan una demanda por servicios de atención a la salud extremadamente diversa. Los sistemas de salud deben organizarse de modo que puedan apoyar simultáneamente enfermedades crónicas, enfermedades infecciosas y las causas externas. En términos de salud, América Latina invierte poco en comparación con otras regiones donde la situación epidemiológica es menos compleja. Según un estudio del Instituto de Estudios de Políticas de Salud (IEPS), los países de América Latina y el Caribe invierten un promedio de novecientos cuarenta y nueve dólares en salud per cápita (sectores público y privado combinados)¹⁰, es decir, casi cuatro veces menos que los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Esta cantidad es más baja que la media de los países de Medio Oriente y África del Norte.

Gráfico 4
Gasto en salud per cápita en países de la OCDE y América Latina en 2015 (datos absolutos)

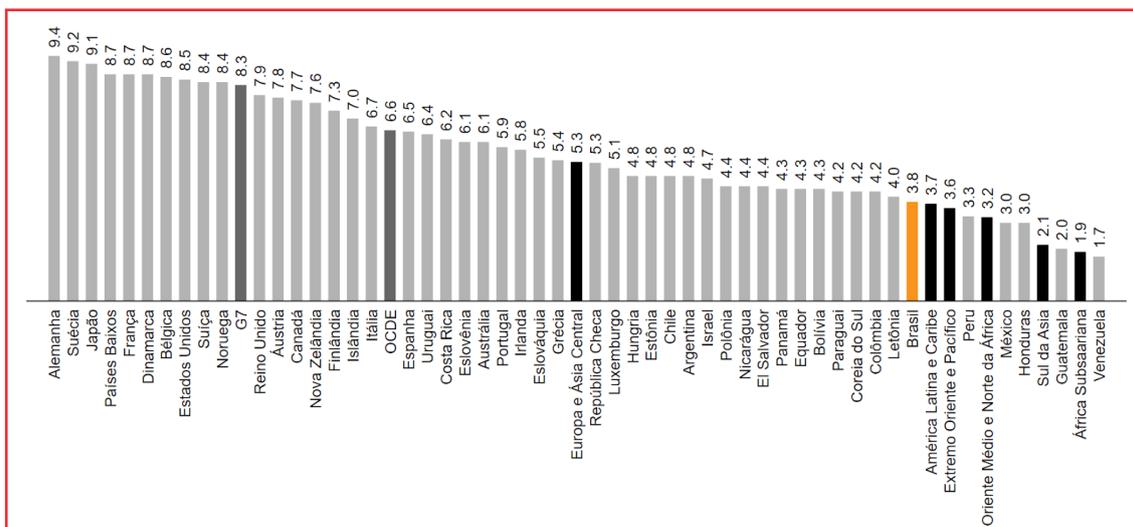


Fuente : R. Rocha, I. Furtado, P. Spinola, “Garantindo o Futuro da Saúde no Brasil: Necessidades de Financiamento e Projeção de Gastos”, Estudo Institucional, nº 1, noviembre 2019.

⁹ “Casos de Dengue nas Americas chegam a 1,6 milhão» in Pan American Health Organisation

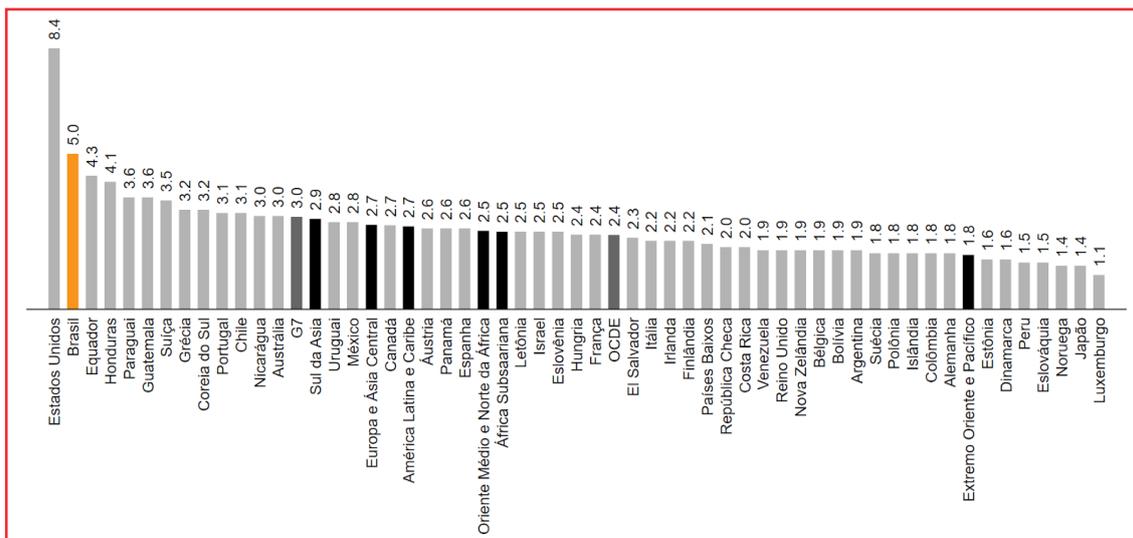
¹⁰ “Garantido o Futuro da Saude no Brasil” IEPS: <https://ieps.org.br/wp-content/uploads/2019/11/Garantindo-o-Futuro-da-Sau%CC%81de-no-Brasil.pdf>

Gráfico 5
Gasto público en salud como porcentaje del PIB en 2015



Fuente : R. Rocha, I. Furtado, P. Spinola, "Garantindo o Futuro da Saúde no Brasil...", informe citado.

Gráfico 6
Gasto privado en salud como porcentaje del PIB en 2015



Fuente : R. Rocha, I. Furtado, P. Spinola, "Garantindo o Futuro da Saúde no Brasil...", informe citado.

El gasto total en salud (sector público y privado) representa en promedio el 6,4% del Producto interno bruto (PIB): un valor por debajo del promedio de la OCDE (9%). La salud no parece ser una prioridad en la región, como lo confirman los datos presentados anteriormente. Así, México dedica el 3% de su PIB a la salud pública, mientras que el promedio de los países de la OCDE es del 6,6%. El promedio de la región es casi la mitad: 3,7% solamente. Italia, por ejemplo, destina el 6,7% de su PIB a la salud pública. En los países donde los gobiernos tienen la obligación constitucional de proveer la salud de su población, la situación no es diferente: Ecuador gasta el 4,3% de su PIB en salud, frente al 1,7% en Venezuela, o 3.8% en Brasil,

donde el gasto privado es mayor que el gasto público a pesar de la existencia de un sistema público gratuito y universal para doscientos diez millones de habitantes.

Por lo tanto, la oferta de servicios de salud en América Latina es extremadamente insuficiente. La región sufre en particular de importantes déficits de mano de obra y equipo. De hecho, el promedio es de dos médicos por cada 1000 habitantes¹¹, y la mayoría de los países está por debajo del promedio de la OCDE (3,5 por mil habitantes). Cuba es, de lejos, la nación más bien dotada en este sentido (más de ocho por mil¹²). Argentina, Trinidad y Tobago y Uruguay son los únicos otros países que superan el promedio de la OCDE, con más de cuatro médicos por mil habitantes¹³. Por el contrario, Haití, Honduras y Guatemala tienen el menor número de médicos por mil habitantes (menor o igual a 0,5 por mil habitantes). Cuba también tiene la mayor cantidad de enfermeras (ocho por mil habitantes), seguido de San Vicente y las Granadinas (siete por mil). La oferta es mucho menor en Haití, Jamaica, Venezuela, Honduras y Guatemala (menos de una enfermera por mil habitantes). En promedio, los países de América Latina y el Caribe tienen menos de tres enfermeras por mil habitantes, lo cual es tres veces menor que el promedio de la OCDE (casi nueve por mil). En términos de equipamiento, Chile tiene el mayor número de tomógrafos (veinticuatro por millón de habitantes), seguido de Antigua y Barbuda (veintidós)¹⁴, pero se mantienen por debajo del promedio de la OCDE (veintisiete). San Vicente y las Granadinas tiene menos de una tomografía computarizada por millón de personas, al igual que Haití y Nicaragua. Ningún país de la región alcanza la densidad de unidades de radioterapia reportada en los países de la OCDE (siete unidades por millón de habitantes). Uruguay, Surinam y Barbados son los tres países con más de tres unidades por millón de habitantes, mientras que siete países declaran no tener ninguno. Dada esta situación general, América Latina estaba gravemente descapacitada para la respuesta al Covid-19.

LA RESPUESTA DE LA PAÍSES A LA PANDEMIA

Un panorama de la respuesta de los países al Covid-19

Casi todos los países de América Latina tomaron rápidamente medidas muy restrictivas: Argentina cerró sus escuelas e impuso el *lockdown*. Perú fue el primer país en imponer contención y toques de queda, y ha permitido que muy pocos sectores económicos continúen operando por un largo período de tiempo. Brasil es uno de los pocos países que no ha tomado medidas drásticas cuando, paradójicamente, es el único que tenía suficiente capacidad estatal para implementar eficazmente dicha estrategia. El gobierno podría haber tomado medidas en

¹¹ Base de datos del Banco mundial: <https://data.worldbank.org/indicator/SH.MED.PHYS.ZS>

¹² OECD, "Health at a glance: Latin American and the Caribbean in 2020": www.oecd-ilibrary.org/deliver/6089164f-en.pdf?itemId=/content/publication/6089164f-en&mimeType=pdf

¹³ *Idem*.

¹⁴ *Idem*.

marzo, como sus vecinos, utilizando dos de sus principales dispositivos: el programa de atención primaria de salud más grande del mundo, la Estrategia de salud de la familia (Estratégia Saúde da Família) y la infraestructura capilar para la distribución masiva de ayudas sociales.

En marzo, Bolivia, Ecuador, Argentina, Colombia, Perú, Cuba, República Dominicana, Costa Rica, El Salvador y Honduras, establecieron penas de prisión en caso de incumplimiento de medidas de seguridad o en caso de propagar información falsa sobre la pandemia. Paraguay y Guatemala optaron por imponer multas a los infractores. Nicaragua, México y Brasil no implementaron medidas estrictas¹⁵.

Argentina anunció el 18 de marzo que construiría ocho hospitales de emergencia para luchar contra el virus. Brasil ha anunciado la apertura de dos mil nuevas camas de unidades de cuidados intensivos (UCI), e impuso la prueba Covid-19 como procedimiento obligatorio en planes de seguro médico para portadores sospechosos. Además, el 11 de marzo, el Parlamento decidió consagrar al menos mil millones de dólares a la lucha contra el virus. Alrededor de ciento ochenta y cinco millones de dólares fueron transferidos a estados y municipios para cubrir las horas extraordinarias en los establecimientos de salud pública¹⁶. Chile limitó el precio de la prueba Covid-19 a treinta dólares en establecimientos de salud privados. Colombia anunció el 24 de marzo el desplazamiento de aproximadamente dos mil quinientos profesionales de salud mental, para apoyar las medidas nacionales de contención. Costa Rica ha implementado regulaciones de precios de geles hidroalcohólicos, desinfectantes líquidos y en aerosol, jabones, toallas sólidas o líquidas y desinfectantes. República Dominicana anunció que, a partir del 7 de abril, todos los trabajadores oficiales (y sus dependientes) cuyo trabajo fue interrumpido por la crisis seguirán inscritos en el programa nacional de seguros de enfermedad familiar durante los siguientes sesenta días. Ecuador ha garantizado pruebas gratuitas de Covid-19 para cualquier persona con síntomas. Panamá ha suspendido todas las cirugías no esenciales, así como visitas al hospital a partir del 16 de marzo para incrementar la capacidad de recepción de estos últimos. Uruguay ha lanzado una aplicación móvil para localizar casos en el país y un sitio web dedicado. El 28 de marzo, también anunció medidas para frenar el aumento de la violencia de género durante la cuarentena, lo que incluyó una campaña de concienciación en las redes sociales para el público, una línea telefónica de emergencia y un protocolo del Ministerio de Salud para personal encargado de detectar casos de violencia intrafamiliar¹⁷.

En definitiva, Latinoamérica no ha permanecido inactiva ante el virus. Sin embargo, los problemas estructurales del continente han impuesto límites importantes a la acción pública.

Las desigualdades y el Covid-19

Las desigualdades sociales y regionales endémicas en los países de América Latina han contribuido a la propagación del virus de manera decisiva, obstaculizando el éxito de los

¹⁵ "As vantagens relativas da America Latina", *BBC Mundo*, www.bbc.com/portuguese/internacional-52248493

¹⁶ The Coronavirus in Latin America, Council of the Americas, www.as-coa.org/articles/coronavirus-latin-america

¹⁷ OCDE, "Health at a glance in Latin America in 2020", informe citado.

confinamientos y el cumplimiento de las medidas básicas de higiene. La oferta desigual de servicios de salud ha alentado la propagación de la epidemia dentro de los países.

El coeficiente de Gini más bajo de la región es el de El Salvador (38,6) y el más alto es el de Brasil (53,9)¹⁸, mientras que los de los países de la OCDE (a excepción de México, Turquía y Chile) tienen menos de cuarenta. Debido a estas desigualdades, las respuestas a la pandemia se vieron limitadas por los efectos adversos del estrangulamiento económico debido a los confinamientos y las dificultades de acceso a la salud pública.

Los países latinoamericanos también experimentan profundas desigualdades geográficas que impactan la implementación de políticas públicas. En Brasil, por ejemplo, el acceso a estructuras esenciales se enrarece a medida en que uno se aleja de los principales centros urbanos y de las regiones sur y sureste. En las regiones norte y noreste, la falta de infraestructura y el aislamiento de ciertas áreas obligan a sus habitantes a viajar varios días para llegar a un centro de salud o un banco.

La capacidad limitada de los sistemas de salud y los altos niveles de informalidad amplifican el desafío de esta pandemia. Además, las políticas públicas son de difícil aplicación dada las características de la población. En vista del gran número de trabajadores informales o autónomos, grandes sectores de la población no se benefician de medidas dirigidas a las empresas. En Perú, por ejemplo, donde más del 70% de la población trabaja en el sector informal, medidas de ayuda que requieren una cuenta bancaria han demostrado ser totalmente ineficaces.

En algunos países, se han utilizado esquemas de asignación preexistentes para distribuir fondos de emergencia. Este es el caso de Argentina, que incrementó los montos recibidos por beneficiarios de la Prestación Universal por Hijo, o Brasil, que ha aumentado el número de beneficiarios del programa Bolsa Familia, además de otorgar una ayuda de emergencia de aproximadamente cien euros para las poblaciones más vulnerables. Esta estrategia de transferencias directas ha sido también adoptado por Paraguay, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala y Perú.

Otros países han optado por implementar medidas de protección como la suspensión de pagos por servicios públicos como agua, electricidad o internet (Colombia, México), la suspensión de despidos (Argentina), o la distribución de bienes de primera necesidad (Honduras, Colombia, República Dominicana).

El Brasil: récord de desigualdades y de muertes por Covid-19

Brasil ha experimentado un aumento continuo en el número de personas infectadas y muertas desde el primer caso registrado, el 25 de febrero de 2020. Desde junio, es el segundo país del mundo más afectado por la pandemia después de Estados Unidos. También es un caso único para el análisis de la propagación e impacto de la enfermedad con respecto a las desigualdades locales y la diversidad de contextos locales.

¹⁸ Datos del Banco Mundial 2018: <https://donnees.banquemondiale.org/indicador/SI.POV.GINI>

De hecho, la propagación de Covid-19 está correlacionado con las condiciones socioeconómicas, más bien que con las vulnerabilidades de salud de las personas. Cuanto más pobres son las regiones, menos capacidad hospitalaria. En Brasil, la región norte conoce la mayor tasa de mortalidad por Covid-19, seguida por el noreste y sureste. Excepto la región sureste, que experimentó el primer caso confirmado en el país, estos son los más económicamente vulnerables. En estas regiones, hay una mayor escasez de recursos hospitalarios, tanto en el sector público como en el privado. El número de camas de UCI per cápita es aproximadamente el doble en el sur comparado con el Norte. La desigualdad es aún mayor cuando se trata de recursos humanos, como lo demuestra el número de médicos de cuidados intensivos por habitante¹⁹, cuya oferta laboral es generalmente inelástica a corto plazo.

La importancia del liderazgo en la gestión de la crisis

En una entrevista publicada en *Folha de São Paulo*²⁰, el epidemiólogo norteamericano Marc Lipsitch, profesor titular de la Escuela de Salud Pública TH Chan de la universidad de Harvard y uno de los principales referentes en su país, ha demostrado que el liderazgo es una variable que se debe tener en cuenta para evaluar la resiliencia de los sistemas de salud. De hecho, si observamos, por ejemplo, el índice de seguridad sanitaria global creado en 2019 por una de las escuelas de salud pública más prestigiosas del mundo (The Johns Hopkins Bloomberg School of Public Health) y por la revista británica *The Economist*, no refleja el desempeño de las respuestas nacionales a la pandemia. Este ranking de hecho clasificó a los Estados Unidos y el Reino Unido en las primeras filas de los países mejor preparados para una epidemia. China no estaba siquiera entre los cincuenta primeros. Vietnam y Nueva Zelanda no figuraban entre los treinta primeros.

Según el profesor Lipsitch, la pandemia ha demostrado que el liderazgo, a nivel nacional y subnacional, puede pesar más que dispositivos sistémicos. Esto no significa que un buen liderazgo sea suficiente para enfrentar los desafíos de una crisis de salud. Un país sin infraestructura sanitaria seguirá siendo un país vulnerable a una pandemia. Pero donde hay capacidad sistémica, la calidad de liderazgo, tanto en términos de respeto por la ciencia y la investigación en salud pública, sino también la planificación y la coordinación estratégicas, pueden prevalecer sobre todas las demás consideraciones. Entonces, Estados Unidos no tenía ningún plan y la respuesta a nivel nacional fue más táctica que estratégica. Por tanto, el profesor considera que, en los índices futuros, la evaluación deberá tener en cuenta no solo la capacidad de cada país para responder a tal evento, sino también la capacidad del gobierno en el poder.

Brasil es uno de los casos más emblemáticos de liderazgo fallido que puede haber provocado un desastre sanitario. Además de las desigualdades estructurales que se observó, el sistema de salud brasileño ha sido doblemente obstaculizado por el gobierno federal: por la incapacidad del Ministerio de Salud para coordinarse y por decisiones del presidente de la República.

¹⁹ El IEPS estima que a una tasa de infección del 2% de la población, los estados del norte ya no tendrían médicos, mientras que en el sureste se necesitaría una tasa de infección del 8% (cf. IEPS).

²⁰ Entrevista Marc Lipsitch, *Folha de São Paulo*.

Desde el inicio de la crisis, la respuesta oficial ha sido inconsistente. El frecuente cambio en la administración —tres ministros de salud en tres meses— creó inestabilidad administrativa. El Ministerio de Salud no logró dirigir el sistema de salud de manera coherente y estructurada, teniendo en cuenta las peculiaridades regionales.

Sin embargo, Brasil es un país federal, donde los gobiernos estatales son los principales responsables de los equipos sanitarios y también tienen la autonomía necesaria para implementar políticas de distanciamiento social. Cada estado ha adoptado medidas para aplanar la curva de personas infectadas y aumentar las capacidades hospitalarias. La falta de coordinación del gobierno federal ha dado lugar a medidas heterogéneas en tiempo y espacio. Sin embargo, el sistema de salud ha sido activado por gobiernos estatales, cada uno a su manera, con su propia estrategia. Se las arreglaron para responder a la crisis de forma descoordinada.

El segundo desafío que planteó el gobierno federal fue el liderazgo ejercido por el presidente de la República. Jair Bolsonaro ha minimizado repetidamente la peligrosidad del virus, se opuso con entusiasmo a las medidas de distanciamiento social y abogó por el uso de hidroxiquina, un fármaco sin efecto probado. Animó a sus compatriotas a volver al trabajo y salir a la calle para apoyarlo, lo que ha resultado en varias manifestaciones contra el Congreso y la Corte Suprema.

En una situación como una pandemia, existen asimetrías de información entre gobierno y ciudadanos. Estos últimos no son necesariamente conscientes de las implicaciones de una enfermedad y las mejores prácticas posibles para controlarla. Por lo tanto, la comunicación coherente y eficaz por parte de los líderes es esencial para reducir estas asimetrías. Al contrario, Jair Bolsonaro las amplifica multiplicando mensajes confusos y contradictorios. Animó a los ciudadanos a impugnar las medidas impuestas por los gobiernos estatales.

LA NECESARIA ESTRUCTURACIÓN DE LOS SISTEMAS UNIVERSALES

¿Que sistema de salud después de la pandemia?

Los sistemas de salud son notablemente complejos, pero podemos clasificarlos utilizando criterios relativamente simples. Para ello, contamos con el trabajo de Katharina Böhm y sus colegas²¹, que moviliza tres preguntas: ¿Quién establece las regulaciones? ¿Quién proporciona la financiación? ¿Quién proporciona los servicios de salud? Para cada una de estas preguntas, tres respuestas son posibles: el Estado, los actores privados y los actores sociales (sindicatos, grandes empleadores y asociaciones médicas, entre otros). Combinando estos criterios, veintisiete tipos de sistema de salud teóricamente se pueden establecer. Sin embargo, solo

²¹ K. Bohm et al., "Five types of OECD healthcare systems: empirical results of a deductive classification", *Health Policy*, Vol. 113, n° 3, 2013, pp. 258-269.

cuatro están relacionados a los sistemas existentes en todo el mundo: el sistema Beveridge, seguro médico nacional, el sistema bismarckiano y el modelo liberal.

Diseñado en el Reino Unido durante la Segunda Guerra Mundial por Lord Beveridge, el sistema Beveridgiano se hizo realidad en 1948 cuando el Ministro de Salud Aneurin Bevan fundó el Sistema Nacional de Salud (NHS). Se basa en tres principios: servicio universal en el punto de entrega basado en la necesidad en lugar de habilidad para pagar. Este sistema se financia con impuestos y se encuentra en una situación de casi monopsonio en la contratación de profesionales sanitarios. Estos últimos son a menudo empleados por el estado, que fija y paga sus salarios, especialmente en los hospitales.

El Seguro Nacional de Salud (NHI) es una variación sutil del modelo de Beveridge. Si bien el estado sigue siendo responsable de regular y financiar el sistema, la prestación de servicios de salud es descentralizada y es manejada por el sector privado. En consecuencia, los estados financian organizaciones y profesionales privados, a menudo sin fines de lucro, para prestar los servicios de salud que se les debe a sus ciudadanos.

El sistema bismarckiano es el sistema de salud más antiguo y uno de los más extendidos entre los países desarrollados. Nació en el siglo 19 en Prusia, con la obligación para los empleadores de proporcionar seguro médico a sus empleados. En este modelo, la regulación puede ser establecida por el Estado o por los interlocutores sociales, pero la financiación corre a cargo de los trabajadores y el cuidado es principalmente privado (sin fines de lucro). Este modelo enfatiza la reciprocidad y las obligaciones mutuas. Beneficia a los trabajadores en el sector formal, pero puede marginar a los trabajadores desempleados e informales sin intervención activa del estado.

Finalmente, el modelo liberal es un sistema intrínsecamente fragmentado que combina un sistema privado y elementos de los sistemas beveridgiano o bismarckiano. En un sistema privado, los actores privados participan en intercambios de salud acordados de mutuo acuerdo sin intervención activa del Estado. Aunque a menudo se describe como un sistema privado, el modelo liberal, desarrollado por Estados Unidos y replicado por otros países de América Latina, se caracteriza más bien por la coexistencia de sistemas de salud paralelos.

Por ejemplo, en los Estados Unidos, el Departamento de Asuntos de Veteranos brinda atención médica de tipo beveridgiano para excombatientes, gratuito, con hospitales públicos y profesionales de la salud pública. Al mismo tiempo, Medicare apoya a los ancianos, entre otros, como parte de un sistema nacional de seguro médico similar al modelo canadiense, donde los pacientes pueden elegir a sus proveedores privados.

Como en cualquier otro campo, la formulación de políticas de salud tiene sus raíces en la historia y la cultura de cada país. Analizar el sistema de salud adoptado por cada país puede ayudarnos a comprender sus ventajas y limitaciones socioeconómicas. El modelo beveridgiano prevalece en el Reino Unido, en los países escandinavos—donde hay estados fuertes y sociedades relativamente igualitarias—y en la península Ibérica—España y Portugal han adoptado este modelo décadas después de la creación del NHS británico. El Seguro Nacional de Salud (NHI) es adoptado principalmente por las antiguas colonias británicas, incluidas Canadá, Australia, Nueva Zelanda e Irlanda. Finalmente, el sistema bismarckiano es más

popular en Europa, particularmente en Alemania, Francia, Holanda y Bélgica, así como en Asia Oriental, en particular en Japón y Corea del Sur.

Con excepción de Cuba, los países de América Latina han optado por sistemas híbridos que combinan las características de los tres modelos principales: el sistema LBB (Liberal-Bismarck Beveridge) o el sistema LB (Liberal con Beveridge). En ambos casos, cada estrato social se ajusta a un patrón. En el primero, los más ricos disfrutan del modelo de salud liberal: pueden utilizar libremente los servicios de salud que quieran y pagar el acto. Las clases medias se benefician del sistema bismarckiano, es decir que los fondos o estructuras sindicales ofrecen servicios de salud a trabajadores formales. Esto significa que cada categoría de trabajadores tiene acceso a un sistema de asistencia sanitaria que se dedica exclusivamente a ello. Los casos de «obras sociales» en Argentina y México son un buen ejemplo de este funcionamiento. Finalmente, para las clases más pobres, el sistema beveridgiano: tienen acceso a equipos de salud del estado. En algunos países como Colombia o Uruguay, las personas que usan a los sistemas privados o bismarckianos no pueden ser tratados en el público. Este sistema híbrido genera importantes problemas de desigualdad y limita gravemente la cobertura sanitaria universal. En la combinación LB, particularmente favorecida en Brasil, los 22% más ricos utilizan el modelo liberal, mientras que el resto de la población cae bajo el sistema beveridgiano. Además de una importante selección adversa en el caso del seguro médico, el sector público se caracteriza por largas colas. La desigualdad se manifiesta en el hecho de que los gastos relacionados con el modelo liberal son en promedio seis veces superiores a los vinculados al modelo beveridgiano. Finalmente, cabe señalar que ambos sistemas favorecen la fragmentación de los servicios (en particular el LBB), que impide cualquier soporte integrado a la población y el establecimiento de una red eficaz de servicios de salud.

El sistema de salud unificado de Brasil, un ejemplo regional

A pesar de su caótica gestión de la epidemia y las fuertes desigualdades inherentes al modelo LB, el sistema de salud pública brasileño sigue siendo un ejemplo regional que seguir. En Brasil, la salud es un derecho universal y es responsabilidad del Estado. La cobertura médica universal se estableció allí con la creación del Sistema Único de Salud (Sistema Único de Saúde, SUS) en 1990, con el objetivo de mejorar los resultados de salud y reducir desigualdades en el acceso a la asistencia sanitaria. A pesar de la insuficiencia crónica de financiación y de la frágil gobernanza, el SUS ha logrado sus objetivos. Estos avances han sido acompañados de una mejor cobertura de asistencia social y del desarrollo de sistemas de información que permiten la identificación de la población más vulnerable.

El SUS representa una enorme ambición. Brasil es ahora el único país con más de doscientos millones de habitantes que dispone de un sistema de salud universal, ocupando así el vigésimo segundo puesto (por delante de Italia, China y gran parte de Europa central) en el Ranking Universal de la Universidad John Hopkins que mide la resiliencia de sistemas de salud²². Si se hubiera activado esa capacidad estatal en marzo para combatir la epidemia, Brasil hubiera

²² Global Health Security Index, John Hopkins University: www.ghsindex.org/

podido evitar esta catástrofe sanitaria. El virus ha llegado a América Latina lo suficientemente tarde, dejando un poco de tiempo para que los gobiernos dibujasen soluciones a partir de las lecciones de las experiencias europeas y asiáticas. Brasil es uno de los pocos países que no ha tomado medidas radicales y, paradójicamente, el único en tener suficiente capacidad estatal para implementarlos de manera efectiva, en particular gracias a dos herramientas: el mayor programa de atención primaria de salud del mundo y su infraestructura capilar para la distribución masiva de asistencia social.

En Brasil, la atención primaria de salud es de competencia municipal, que para ello cuentan con profesionales de la salud de nivel intermedio y más de 150.000 trabajadores comunitarios de la salud²³, los cuales gozan de la confianza de comunidades en las que operan. Este elemento es un factor crucial tanto para difundir información útil y generar un mayor apoyo a las políticas implementadas. Además, tienen un conocimiento específico de las condiciones locales, lo que los convierte en activos para realizar campañas de información, para promover una buena higiene y distanciamiento social cuando sea posible, y también para recopilar datos sobre síntomas, preseleccionar pacientes que puedan necesitar ser testados y hacer el *contact tracing*. Los municipios proporcionan también instalaciones médicas que se pueden convertir en centros de pruebas estratégicos durante la epidemia. Asociado con políticas de detección eficaces y rastreo de contactos, estos dispositivos pueden reducir significativamente el costo de las pruebas y la cantidad de kits de prueba necesarios. Además, los éxitos de Brasil en programas de remesas como Bolsa Familia²⁴ llevó al gobierno federal a crear un registro nacional de familias en situación de pobreza y extrema pobreza denominado «registro único» (Cadastro Único). La información de esta base de datos podría proporcionar rápidamente a los tomadores de decisiones datos valiosos para desarrollar políticas públicas efectivas: geolocalización de vulnerabilidades, número de habitantes por hogar, etc. También pueden hacer posible distribuir fácilmente ayuda financiera de emergencia a las poblaciones que sufren ya de las dificultades económicas. Brasil podría haber demostrado a los países en desarrollo los beneficios de un Estado fuerte en tiempos de crisis. Por el contrario, proporcionó pruebas de que ninguna capacidad estatal puede llenar las lagunas de un gobierno incompetente.

Sistemas de salud más públicos e integrados

América Latina debe iniciar una transformación de sus sistemas de salud. Si los latinoamericanos quieren beneficiarse de un entorno más accesible, equitativo y eficiente, el gasto en salud pública debe incrementarse significativamente para asegurar la cobertura universal. El modelo predominante en la región no satisface en la práctica el derecho a la salud que los estados otorgan legalmente a sus ciudadanos. Al aumentar la participación estatal en la salud, los países latinoamericanos convergerían hacia los modelos dominantes en todo el mundo. Sin embargo,

²³ Según la OIT, estos agentes “brindan educación en salud, derivación, prevención y manejo de casos, y seguimiento y visitas domiciliarias a comunidades específicas. Brindan apoyo y asistencia a las personas y las familias para orientarse en los sistemas de servicios sociales y de salud”.

²⁴ Bolsa Familia es uno de los mayores programas de transferencia de ingresos que beneficia a más de 40 millones de brasileños.

es urgente actuar con rapidez: desde el cambio de siglo, el progreso en salud pública ha sido desigual y, en general, relativamente lento. Además, la experiencia de Estados Unidos sugiere un *path dependency* donde las decisiones y las condiciones del pasado han condenado el país a mantener un modelo demasiado caro y muy desigual. Aproximadamente treinta millones de ciudadanos estadounidenses no tienen cobertura de salud, mientras que el 60% de la población cree que el gobierno debe garantizar el acceso a la salud. Cuanto más se consoliden los sistemas híbridos, dando un lugar de honor al sector privado y a los seguros, mayor será el interés de las aseguradoras, empresas y profesionales privados para preservar el status quo.

Para cambiar esta trayectoria, la región debe fortalecer la salud pública para tender a un sistema Beveridgiano o Bismarckiano, con dispositivos dedicados a personas sin empleo y trabajadores informales. Para hacer esto, el estado debe incrementar considerablemente su inversión en salud. En América Latina, como en Estados Unidos, solo el 52% del gasto en salud es público, mientras que esta tasa se eleva al 80% en los países que optaron por el sistema beveridgiano y el 70% en los que eligieron el sistema bismarckiano.

El aumento del gasto público se compensa con una disminución del costo general en cuidados de la salud. Empíricamente, los costos administrativos son más altos en los sistemas más fragmentados. Ese ahorro económico iría acompañado de mejores resultados y más alta equidad, como lo demuestra la comparación entre el modelo híbrido estadounidense y los modelos beveridgianos y bismarckianos de otros países ricos. Por ejemplo, Estados Unidos, con un modelo híbrido, gasta el doble en salud que el promedio de los países de la OCDE (17% de su PIB frente al 8,8%), pero tienen una mayor mortalidad infantil y menor esperanza de vida²⁵. Aumentar la financiación y la cobertura efectiva para todos los ciudadanos latinoamericanos no significa ilegalizar al sector privado: la provisión de los servicios puede ser privada con financiación pública, como es el caso de Canadá.

La pandemia ha puesto de manifiesto la fragilidad de los sistemas de salud en América Latina, pero puede constituir una oportunidad para redefinir su diseño y estructura. Los Gobiernos deben invertir más para reducir la participación del sector privado y, por lo tanto, ganar en eficiencia, en calidad y en equidad.

²⁵ America's Health Rankings, United Health Foundation: www.americashealthrankings.org/learn/reports/2018-annual-report/findings-international-comparison

Para citar este capítulo: Miguel Lago, « Introducción. El año COVID: ¿una coyuntura crítica para América latina? », in O. Dabène (dir.), *América latina. El año político 2020/Les Etudes du CERI*, n° 252-253, Enero 2021 [en línea, www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude].

Índice de tablas y gráficos

Tablas

Tabla 1. Las afiliaciones a organizaciones regionales latinoamericanas en 2020	<i>p. 14</i>
Tabla 2. Aplazamientos electorales en América Latina en 2020	<i>p. 60</i>
Tabla 3. Calendario Electoral y Resultados	<i>p. 60</i>
Tabla 4. Venezuela : composición del nuevo Consejo Nacional Electoral (CNE)	<i>p. 62</i>
Tabla 5. Elecciones presidenciales en Bolivia	<i>p. 68</i>
Tabla 6. Número de municipalidades ganadas por los principales partidos políticos de Brasil (comparación 2016-2020)	<i>p. 71</i>
Tabla 7. Resultados de las elecciones legislativas	<i>p. 77</i>

Gráficos

Gráfico 1. “¿Está de acuerdo con el manejo del presidente de la crisis de salud?” ...	<i>p. 6</i>
Gráfico 2. Tasa de mortalidad de la Covid-19, abril-septiembre 2020	<i>p. 7</i>
Gráfico 3. Relación entre la eficiencia del gobierno y la mortalidad	<i>p. 8</i>
Gráfico 4. Gasto en salud per cápita en países de la OCDE y América Latina en 2015 (datos absolutos)	<i>p. 88</i>
Gráfico 5. Gasto público en salud como porcentaje del PIB en 2015	<i>p. 89</i>
Gráfico 6. Gasto privado en salud como porcentaje del PIB en 2015	<i>p. 89</i>