



Political Outlook 2013 de América Latina



OBSERVATORIO POLÍTICO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE-OPALC

Contenido

INTRODUCCIÓN

América Latina: el momento hirschmaniano, *Olivier Dabène* 3

1ª PARTE - AMÉRICA LATINA EN LA ACTUALIDAD

La Presencia China en América Latina. Dragón comerciante, consumista y prudente, *Constantino Urcuyo* 9

Venezuela tras la muerte de Chávez: inestabilidad política y reformas económicas, *Eduardo Ríos* 23

2013. Primer año del gobierno de Enrique Peña Nieto: ¿Vida y muerte del Pacto por México?, *Gaspard Estrada* 29

En la actualidad, no solo Dios es argentino... Los primeros meses del papa Francisco, *Darío Rodríguez* 35

Guatemala: condena histórica y permiso de salida de prisión provisional para el ex dictador Ríos Montt, *Nordin Lazreg* 41

¿Está próxima la paz en Colombia?, *Frédéric Massé* 47

2ª PARTE - AMÉRICA LATINA FRENTE A LA HISTORIA

La memoria contrariada del 11 de septiembre de 1973 en Chile: desfases y crispaciones a cuarenta años del golpe de Estado, *Antoine Maillet* 55

1973. El golpe de Estado en Uruguay: recuerdos a flor de piel, una historia aun no escrita, *Damien Larrouqué* 61

Pacificación, dependencia y diplomacia continental. La herencia del Grupo de Contadora (1983) en América Central, *Kevin Parthenay* 65

El Partido de los Trabajadores en Brasil: una década en el poder (2003-2013), *Frédéric Louault* 69

3ª PARTE - AMÉRICA LATINA EN PERSPECTIVA

Siguiendo las huellas de una empresa normativa: la justicia transicional entre construcción internacional y apropiaciones colombianas, *Delphine Lecombe* 81

Introducción

América Latina: el momento hirschmaniano

Olivier Dabène

La muerte de Hugo Chávez en marzo y las manifestaciones en Brasil en junio son dos de los principales acontecimientos que tuvieron fuerte impacto en América Latina en el 2013. Ambos son emblemáticos de un momento muy particular que esta introducción se propone analizar utilizando las teorías de Albert Hirschman. De esta manera, el Observatorio Político de América Latina y el Caribe (OPALC) desea rendir un homenaje al pensamiento prolífico y creativo del gran economista, sociólogo y latinoamericanista fallecido en diciembre de 2012.

El fallecimiento del dirigente histórico de la revolución bolivariana significa para Venezuela el comienzo de una transición de pronóstico incierto¹. Con 50,6 % de los votos en la noche del 14 de abril y en medio de sospechas de fraude y de ilegalidad del proceso electoral, Nicolás Maduro, el sucesor designado por Chávez, logró un ajustado triunfo. Al no disponer ni del carisma ni de la legitimidad histórica de su *comandante* adulado, muy pronto aparecieron algunas dificultades para preservar la unidad de su propio bando y para prolongar las grandes orientaciones del régimen chavista. Entre el 7 de octubre de 2012, fecha de la cuarta y última victoria de Chávez en una elección presidencial, y el 14 de abril de 2013², ya habían optado por salirse cerca de 500.000 electores chavistas. Si Maduro no obtiene resultados tangibles en materia de lucha contra la inseguridad, la inflación y la escasez de alimentos, estos electores descontentos podrían pasar de la opción de la salida a la del uso de la voz³.

Venezuela vive un momento hirschmaniano, que se caracteriza por una probable amplificación de las movilizaciones cuando la salida no es suficiente para convencer al régimen de que rectifique sus errores. El gobierno podrá verse tentado a ahogar la voz, con lo cual sólo provocaría su radicalización. También se ocupará del núcleo duro de sus amigos leales, preocupados por la importancia de las salidas y el eco de las voces, que acentúan la polarización del país. En suma, el momento hirschmaniano de Venezuela coloca a Maduro en una posición delicada en la que le será difícil frenar la dinámica de decadencia y polarización.

En Brasil, el alza de 0,20 R\$ (0,06 €) en el precio del boleto de bus y de metro en San Pablo provocó en junio una serie de manifestaciones lideradas inicialmente por el Movimiento Pase Libre (MPL). Creado durante el Foro Social Mundial en Porto Alegre en el 2005, el MPL revivía una protesta que había surgido a comienzos de los años 2000 en varias ciudades del Norte (Salvador) y del Sur (Florianópolis) y que reclamaba el transporte público gratuito. La represión violenta de las primeras manifestaciones provocó su extensión y su radicalización y tal vez tomó por sorpresa al Partido de los Trabajadores (PT) y a la presidenta Dilma Rousseff, acostumbrados a mantener relaciones muy cercanas con los movimientos sociales. Otros motivos de descontento más políticos (corrupción) se agregaron a la cuestión del costo de vida, dejando en evidencia un profundo malestar de la sociedad brasileña, especialmente de sus clases medias.

La reacción de la presidenta, quien declaró su simpatía para los manifestantes, no fue suficiente. A un año de las elecciones presidenciales, su anuncio del lanzamiento de una “reforma política”,

¹ Leer la contribución de Eduardo Ríos sobre este tema, p. 23.

² Según los resultados oficiales, Nicolás Maduro obtuvo 7.587.579 votos el 14 de abril de 2013 (50,61% de los votos válidos), frente a los 8.191.132 que había obtenido Hugo Chávez el 7 de octubre de 2012 (55,07%). Estos votos perdidos se trasladaron masivamente a la candidatura del opositor Henrique Capriles, quien también se benefició con el derrumbe de los candidatos “pequeños”. En total, sus electores pasaron de 6.591.304 (44,31%) a 7.363.980 (49,12%) (www.cne.gob.ve/web/index.php, consultado el 10 de octubre de 2013).

³ A. Hirschman, *Salida, voz y lealtad*, México: FCE, 1977.

vieja historia en la vida política brasileña, fue comentado como poco creíble. El movimiento finalmente se debilitó, pero esto no quita que estas manifestaciones hayan sido las más importantes en Brasil desde las protestas contra el presidente corrupto Fernando Collor hace veinte años, en un momento en que el mundo entero elogia al país por los progresos sociales realizados en un lapso de diez años⁴. Esta paradoja se explica por la decepción que experimentan numerosas categorías de la población. Los brasileños, que durante una década fueron consumidores replegados en el “interés privado”⁵, amplían su horizonte de expectativas y tropiezan con una frustración. Se considera que algunos progresos son muy lentos, como en el campo de la educación, la salud, el transporte, o incluso la lucha contra la corrupción. Brasil también está viviendo un momento hirschmaniano, donde la decepción despierta la voz y genera un compromiso en la acción pública⁶.

Más allá de Brasil, otros países hacen frente a los efectos perversos de la acumulación de progresos. En Chile, los estudiantes de secundaria en el 2006 (Revolución de los “pingüinos”) y, más tarde, también los estudiantes universitarios en el 2011-2012, protestaron contra la mercantilización de la educación. Lo mismo que en Brasil, la clase media educada impulsó una de las manifestaciones más grandes del país desde el retorno a la democracia, cuyas reivindicaciones fueron ampliamente difundidas durante la campaña para las elecciones presidenciales de noviembre-diciembre de 2013. En Perú también hubo manifestaciones sin precedentes desde la destitución de Alberto Fujimori en el 2000. Significativamente, Chile y Perú registraron las mayores tasas de crecimiento entre los países latinoamericanos estos últimos años.

En México y en Colombia, las movilizaciones son más “clásicas”. La Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) se opuso en México a la adopción de una ley general del servicio profesional educativo que establece un dispositivo de evaluación. En Colombia, es el campo el que se preocupa por el impacto del tratado de libre comercio celebrado con los Estados Unidos. El costo político de estas manifestaciones resulta difícil de evaluar. El índice de popularidad de Dilma Rousseff cayó treinta puntos en unas cuantas semanas, y la del presidente peruano Ollanta Humala, veinte puntos. Pero ninguna fuerza de oposición, ni en Perú ni en Brasil, como tampoco en México o en Colombia, parece estar en capacidad de canalizar y de hacer fructificar este descontento. Por ahora, se observa un rechazo generalizado de lo político.

El momento hirschmaniano de América Latina corresponde al inicio de un nuevo ciclo de movilizaciones, desencadenado esencialmente por la frustración de las expectativas generadas por los progresos. Si bien Hirschman proponía este tipo de explicación endógena, no por ello descartaba la influencia de variables contextuales.

En 2013, el freno de los progresos provoca una frustración aún más profunda. El fin anunciado de la bonanza de las exportaciones de materias primas deteriora el crecimiento económico. Las proyecciones de crecimiento de la Comisión Económica para América Latina, que fueron dadas a conocer en julio de 2013, indicaban un 3% anual, medio punto menos con respecto al mes de abril. La pérdida de dinamismo de la economía china y de las economías brasileña (2,5%) y mexicana (2,8%) explica este resultado decepcionante⁷. Por segundo año consecutivo, el crecimiento es jalonado por el consumo y no por las exportaciones. Por lo tanto, con los márgenes de maniobra

⁴ Progresos de alcance relativo, en nuestra opinión, según lo expresamos en: O. Dabène, F. Louault, *Atlas du Brésil*, París, Autrement, 2013, pp. 62-63.

⁵ A. Hirschman, *Interés privado y acción pública*, México: FCE, 1986.

⁶ Para explicaciones más profundas sobre este movimiento social, ver los análisis publicados en la página en Internet del OPALC.

⁷ CEPAL, “Estudio Económico de América Latina y el Caribe”, n°65, julio de 2013 (www.cepal.org/publicaciones/xml/4/50484/EstudioEconomico2013.pdf, consultado el 10 de octubre de 2013).

fiscales reducidos, es difícil para los gobiernos satisfacer las demandas de las clases medias. Retrospectivamente, el modelo de desarrollo extractivista resulta frágil.

Para hacer las cosas aún más graves, algunos analistas evocan el riesgo de la “trampa del ingreso medio” (*middle-income trap*) que dejaría a América Latina instalada de manera duradera en un régimen de crecimiento mediocre, sin poder competir ni con los países de bajos ingresos en la producción de bienes poco elaborados, ni con los países ricos en la de productos y servicios de alto valor tecnológico⁸.

En el plano social, América Latina ya dispone de una perspectiva suficiente para evaluar el impacto de sus políticas sociales, en particular de los famosos programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC). Es un hecho que los TMC contribuyen a reducir las desigualdades y la pobreza, pero engendran, con el tiempo, efectos nocivos que ya comienzan a ser documentados, en particular la incitación a la inactividad o a la búsqueda de actividades informales. Cabe preguntarse si, más allá del incremento del consumo, la inversión en capital humano alimenta una dinámica virtuosa de desarrollo. Las primeras estimaciones son escépticas⁹. La calidad de la educación no ha mejorado, lo que afecta directamente el nivel de productividad y limita las ganancias en términos de equidad. Los sistemas de pensiones para los trabajadores del sector informal que no están cubiertos por ningún régimen de jubilación representan un progreso social, pero implican un costo creciente, a medida que la población envejece y, por otro lado, incitan a las empresas a recurrir a una mano de obra ilegal, lo que perjudica la productividad de las economías.

En todos los casos, América Latina continúa otorgando mucha más importancia a las tarifas subsidiadas (energía) y a las exenciones fiscales (IVA sobre los alimentos y los medicamentos) que a sus programas de redistribución, lo que favorece a las categorías acomodadas de la población.

A nivel regional, comienzan a sentirse los efectos de la desaparición de Chávez.

La región ha perdido la energía y el sentido de la provocación que le permitieron avanzar en materia de regionalismo. Durante los años 2000, en varias ocasiones Brasil tuvo que reaccionar al activismo chavista, asumiendo o intentando moderar las iniciativas a veces consideradas intempestivas de Venezuela. La creación, el rápido desarrollo y el pragmatismo de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) fueron en gran medida el fruto de esta cooperación/rivalidad. Sin Chávez, y con una agenda de política interior complicada, Brasil corre el riesgo de dar por sentada su hegemonía. La UNASUR podría perder su dinamismo, considerando, sobre todo, que no podrá contar ni con la influencia de su presidencia, en manos, desde septiembre de 2013, de Surinam y de su diabólico presidente Bouterse¹⁰, ni con el apoyo activo del grupo de países comprometido en una negociación comercial en el seno de la Alianza del Pacífico¹¹.

En América Central, las tensiones siempre latentes se reavivaron por la actitud provocadora del presidente de Nicaragua, Daniel Ortega, quien sugirió la posibilidad de reclamar ante la Corte Internacional de Justicia la devolución de la provincia de Guanacaste, que pertenece a Costa Rica desde 1824.

Por último, la desconexión entre América Latina y los Estados Unidos, ya comentada en las ediciones anteriores del *Political Outlook Amérique latine* (LAPO), continúa en el 2013, con la irritación

⁸ S. Aiyar *et al.*, “Growth slowdowns and the middle-income trap”, *IMF Working Paper/13/71*, 2013 (www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp1371.pdf, consultado el 10 de octubre de 2013).

⁹ S. Levy, N. Shady, “Latin America’s Social Policy Challenge: Education, Social Insurance, Redistribution”, *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 27, n°2, 2013, pp. 193-218.

¹⁰ Hombre fuerte de Surinam durante la dictadura militar entre 1980 y 1991, Desi Bouterse dio origen a la masacre de quince opositores en 1982. Condenado por contumacia en los Países Bajos por narcotráfico en 1999, desde entonces pesa en su contra una orden de captura de EUROPOL. Es presidente de Surinam desde el 2010.

¹¹ Chile, Perú, Colombia, Costa Rica y México.

causada en Brasil y en México por las revelaciones de espionaje (caso Snowden) y la oposición a toda intervención armada en Siria.

Tal es el panorama de América Latina en el 2013, que influye sobre las evoluciones mencionadas en este informe. Como todos los años, el LAPO 2013 consagra un espacio a varios temas de actualidad, como las negociaciones de paz en Colombia y la elección de un papa jesuita argentino. En su parte histórica, examina los golpes de Estado en Chile y en Uruguay (1973), así como los diez años en el poder del PT en Brasil y los treinta años de la creación del Grupo de Contadora. El informe especial del LAPO este año está dedicado a la justicia transicional y a su apropiación por Colombia.

Contrariamente a los años anteriores, el LAPO 2013 no incluye su tradicional informe sobre las elecciones, ya que, a partir de 2014, el OPALC publicará un *Latin American Electoral Outlook*, en asocio con el Departamento de Observación y Cooperación Electoral (DECO) de la Organización de Estados Americanos (OEA).

Primera parte

América Latina en la actualidad

La Presencia China en América Latina

Dragón comerciante, consumista y prudente

Constantino Urcuyo

INTRODUCCIÓN

Desde inicios de siglo asistimos a un incremento sustancial de la actividad comercial y política de la República Popular China (RPC) en las naciones latinoamericanas.

China busca en el subcontinente materias primas, energía y mercados para sus productos, así como proyectar su creciente importancia global en la región.¹²

La relación político diplomática con los países latinoamericanos sirve también en la búsqueda de aliados para su narrativa de un mundo multipolar, donde los países del mundo en vías de desarrollo, en los cuales China se ubica, deben agruparse para perseguir intereses comunes.

La presencia económica china ha permitido sostener un importante ritmo de crecimiento económico para algunos países de Suramérica, responsable en gran parte de su travesía tranquila por la Gran Recesión de finales de la década anterior. Sin embargo, la relación comercial con China también ha levantado voces de preocupación con la desindustrialización y reprimarización de las economías latinoamericanas,¹³ así como fricciones comerciales con algunos países (México y Brasil).

La dimensión política de estas relaciones no ha levantado quejas en los países latinoamericanos, pero sí preocupaciones en algunos sectores de la clase política en los Estados Unidos de América, quienes desde visiones geopolíticas perciben con ansiedad esta presencia como una amenaza de seguridad.¹⁴ Es de apuntar que otros sectores ven en ella posibilidades de cooperación entre ambas superpotencias y hasta han construido mecanismos de diálogo entre para clarificar posibles desacuerdos.¹⁵

¹² Para un enfoque amplio del problema: R Evan Ellis. *China in Latin America. The Whats and the Wherefores*. Lynne Rienner Publishers. Boulder 2009; Fernández, Alex and Hogenboom, Barbara (eds). *Latin America Facing China, South-South Relations beyond the Washington Consensus*. Berghahn Books, New York 2012; Roett, Riordan and Paz, Guadalupe (eds.). *China's Expansion into the Western Hemisphere*. Brookings Institution Press, Washington 2008; Hearn, Adrian H and Leon-Manriquez, José Luis. *China Engages Latin America. Tracing the Trajectory*. Lynne Rienner Publishers. Boulder 2011. Strauss, Julia C and Armony, Ariel C. *From the Great Wall to the New World: China and Latin America in the 21st Century*. Cambridge University Press. The China Quarterly 2012

¹³ Fundaremos nuestros análisis sobre la reprimarización de las economías latinoamericanas como consecuencia de sus relaciones con el Imperio del Centro en una amplia y reciente bibliografía, cuyos textos más importantes en este aspecto son: Gallagher, Kevin y Porzencanski, Roberto. *The Dragon in the Room. China and the Future of Latin American Industrialization*. Stanford University Press. California 2010; Fornés Gastón y Butt Philip, Alan. *The China-Latin America Axis. Emerging Markets and the Future of Globalization*. Palgrave Macmillan. New York 2012; Hu Shuangrong(ed.). *China Latin America Relations: Review and Analysis*. Paths International Ltd. Social Sciences Academic Press (China) 2011; Shambaugh, David. *China Goes Global. The Partial Power*. Oxford University Press. New York 2013; CEPAL. *The People's Republic of China and Latin America and the Caribbean: Osvaldo Rosales y Mikio Kuwayama. China y América Latina y el Caribe: hacia una relación económica y comercial estratégica*. CEPAL, Santiago 2012. Dussel Peters, Enrique. *China's Challenge to Latin American Development* en Hearn, Adrian y José Luis León-Manriquez. op cit. p 91.

¹⁴ Véase: *Investigating the Chinese Treat, Part One: Military and Economic Aggression*. U.S House of Representatives. Committee on Foreign Affairs. Homeland Security Digital Library. Lexington Ky, December 2012

¹⁵ Es así como Shambaugh, afirma que la relación de China con América Latina se desarrolla *ad hoc*, guiada por intereses comerciales y sociales y no por intereses geoestratégicos de largo plazo, considerando que es oportunista, construida desde abajo y no desde arriba. El enfoque chino sería dictado por sus necesidades inmediatas, especialmente recursos naturales, señalando expresamente que el comercio es la dimensión más importante de la presencia china en América Latina, alcanzando el nivel de \$242 billones en el 2011, con un crecimiento de veinte veces desde el año 2000. Op cit.

Lo cierto es que el análisis de la relación de América Latina con la potencia emergente del otro lado del Pacífico no puede efectuarse fuera de un triángulo estratégico¹⁶ que incluya la reacción de la potencia hegemónica en el hemisferio occidental ante la incursión de su adversario-socio en una zona de influencia, defendida con ardor desde la época de la formulación de la Doctrina Monroe (1823).

Las recientes tensiones entre los EE.UU. y la RPC, originadas en disputas marítimas y en la reorientación de la estrategia norteamericana hacia el Pacífico (Pivot)¹⁷, así como la desaceleración de la economía del Imperio del Medio, podrían tener implicaciones importantes sobre el plano de las relaciones políticas internacionales entre los tres actores y en el dinamismo de las economías suramericanas, potencialmente afectadas por el decrecimiento de la demanda china por las materias primas latinoamericanas.

I. EL DRAGÓN QUE APARECIÓ DE LA NADA¹⁸

El inicio de siglo marca la aparición de una relación amplificada entre ambas regiones, una activa presencia china en el campo financiero, inversiones y la firma de tratados de libre comercio.

1. Exportaciones

Las relaciones económicas entre China y América se transformaron profundamente durante la última década. Ocurrió lo que los chinos llaman un salto de rana.¹⁹ Es así como en 1990 solo el 0,6% de las importaciones latinoamericanas se originaba en China y este país figuraba en el lugar 17 de las exportaciones latinoamericanas. En el 2011, China representa ya el 9% del total de las exportaciones regionales y el 14% de sus importaciones. Entre el 2006 y 2011 las exportaciones suramericanas hacia China crecieron tres veces más rápido que la totalidad de sus exportaciones, mientras las importaciones de China crecieron el doble que la totalidad de las importaciones.²⁰

De acuerdo con estadísticas de las aduanas chinas,²¹ en el 2009, el volumen del comercio entre ambas regiones fue de 12.186 trillones de dólares. China exporto

\$5.709 trillones hacia Latinoamérica, sus exportaciones consistieron en un 77% de productos de consumo y capital, 19% fueron productos intermedios y las materias primas menos del 1%. China importó \$6.479 trillones, de los cuales un 57% fueron materias primas, 30% productos intermedios y un 11% capital y productos de consumo.

¹⁶ Véase Stallings, Barbara. *The United States, China and Latin America: What Kind of a Triangle*, en Roett and Paz, Op cit.

¹⁷ Véase: Rudd, Kevin. *China Policy Beyond the Pivot*. Foreign Affairs. March/April 2013; De Santis, Hugh. *The China Treat and the "Pivot" to Asia*. Current History. September 2012.

¹⁸ Tomo este título prestado a otro autor. Véase: Toro Hardy, Alfredo. *The World Turned Upside Down. The Complex Partnership between China and Latin America*. World Scientific Publishing Co. 2013. Versión Kindle 2405 of 4832.

¹⁹ Véase Hu Shuarong, op cit.

²⁰ CEPAL. *La República Popular China y América latina y el Caribe: Diálogo y Cooperación ante los Nuevos Desafíos de la Economía Mundial*. Santiago, junio 2012.

²¹ Zheng Bingwen, Sun Hongbo y Yue Yunxia. *The Present Situation and Prospects of China Latin American Relations: A Review of the History since 1949*. En Hu Shuangrong, Op cit.

2. Préstamos

Los préstamos chinos²² se orientan en direcciones diferentes a las de las organizaciones financieras internacionales y se dirigen hacia países sin acceso a estas (Venezuela, Ecuador).

Desde 2005 China ha suministrado préstamos a países latinoamericanos por \$87 billones, en 2010 sus promesas de préstamos alcanzaron \$37 billones, superando al Banco Mundial, al Banco Interamericano de Desarrollo y al Eximbank de los EEUU.

En cuanto al monto los préstamos se concentraron en Venezuela \$44,5 billones, Brasil \$ 12,1 billones, Argentina \$11,8, Ecuador \$9, 3, Bahamas \$2,5, Perú \$2,3.

En cuanto al tipo de préstamos, \$44,9 billones para infraestructura, \$19,7 en energía, minería \$4,4 y otros \$16.4.

El Banco de Desarrollo de China se centra en ocho áreas del desarrollo: energía eléctrica, construcción de carreteras, ferrocarriles, petróleo y petroquímica, carbón, correos y telecomunicaciones, agricultura y e infraestructura pública. El Banco de ex-imp Chino ofrece créditos para exportaciones e importaciones, contratos de construcción o proyectos de inversión. El prestamista más importante ha sido el BDCH, con \$69.3 billones otorgados.

3. Inversiones

Como ha señalado la CEPAL el alcance de las inversiones chinas en la región sigue siendo limitado:

“Aunque América Latina y el Caribe es un destino importante de la inversión extranjera directa (IED) china, esta se concentra casi exclusivamente en los “paraísos fiscales”. Por destinos se estima que, hasta fines de 2009, cerca del 13% de la IED de China financiera y no financiera en el exterior se había dirigido a las economías de América Latina y el Caribe, con un acervo total en la región de 31.000 millones de dólares. Sin embargo, más del 90% se concentra en dos economías: las Islas Caimán y las Islas Vírgenes Británicas”²³

4. Tratados de Libre Comercio

Chile, Perú y Costa Rica han suscrito tratados de libre comercio con China.

“El alcance de la desgravación logrado por los tres países latinoamericanos ha sido similar. El Perú consiguió una desgravación inmediata para el 83,52% de sus exportaciones, inferior al 92,01% y el 99,64% logrado por Chile y Costa Rica, respectivamente, en sus respectivos tratados de libre comercio con China. Asimismo, el 1,02% de las exportaciones peruanas quedó fuera del proceso de desgravación arancelaria (canasta D), en comparación con el 0,73% y el 0,01% logrado por Chile y Costa Rica, respectivamente. El Perú logró excluir del pro-

²² Los datos citados provienen de la base de datos *on line* del Interamerican Dialogue. http://thediologue.org/map_list

²³ Osvaldo Rosales Mikio Kuwayama. China y América Latina y el Caribe. Hacia una relación económica y comercial estratégica. CEPAL. Santiago 2012.

ceso de desgravación arancelaria 592 productos sensibles, que representan el 8,05% de las partidas arancelarias y el 10% del valor importado desde China.”²⁴

Las diversas dimensiones que contemplan estos tratados son variadas: contienen un capítulo sobre cooperación. En distintos ámbitos, como investigación, ciencia y tecnología, educación, cultura, minería y cooperación industrial, propiedad intelectual, materias laborales, ambiental y pymes.

También pretenden fomentar actividades como estudios de posgrado, intercambio de científicos y promoción de alianzas público-privadas. Respecto de las pymes, se indica el interés de colaborar en el desarrollo de cadenas productivas, conglomerados empresariales, transferencias de tecnología o nuevas pymes exportadoras

5. Los riesgos de la desindustrialización y de la sino-, dependencia

Para los países latinoamericanos y caribeños, el crecimiento económico, la urbanización y el desarrollo de la clase media en China durante las próximas décadas pueden significar una alta demanda por combustibles, minerales y alimentos, lo cual representa una oportunidad para incorporar valor y tecnología a los recursos naturales.

Según la secretaria ejecutiva de la CEPAL,²⁵ pese a sus limitaciones, el comercio latinoamericano con China ha sido positivo, ya que ha impulsado las exportaciones y el crecimiento, ha reducido la exposición a los mercados industrializados que hoy son menos dinámicos, ha presionado el alza de los precios de los productos básicos y la disponibilidad de manufacturas chinas a bajo costo ha ampliado el acceso a esos productos.

Sin embargo, también ha habido costos, como es el caso de la reprimarización, causada por la importancia que han recuperado los sectores primarios de la economía.

Según Bárcena²⁶, el mayor desafío es alcanzar un cambio estructural, en el que se aumente la inversión y productividad con más innovación tecnológica y encadenamientos productivos. “El mayor reto para América Latina y el Caribe es transformar y diversificar el patrón exportador para reducir la dependencia de las materias primas”. Todo esto en el contexto del cambio estructural que China está llevando adelante, haciendo un tránsito desde una economía intensiva en inversión a una basada en el consumo y la demanda interna.

Según cifras oficiales, la economía china crecerá este año el 7,5%, la tasamás baja en 23 años. Esa cifra es alta para los estándares mundiales –EE.UU., por ejemplo, crecerá un 1,7% mientras que la zona euro se contraerá un 0,6%–, pero revela una tendencia a la baja sostenida: el PIB chino ha caído en 11 de los últimos 13 trimestres.

Todo ello es una mala noticia para los exportadores de materias primas que se preocuparon poco por desarrollar su industria manufacturera o aumentar sus servicios exportables. El boom de los bienes primarios explica en gran parte que desde el 2003 América Latina haya duplicado su participación en el PIB global, hasta el 8% actual. Según estimaciones del FMI, las ‘*commodities*’ han añadido un 15% al crecimiento del PIB anual regional en la última década.

²⁴ Ibid,p226

²⁵ Bárcena, Alicia. Secretaria Ejecutiva destacó la importancia de mejorar la calidad de las relaciones América Latina – China. 22 de agosto 2013, consultado 12 de setiembre, <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/prensa/noticias/comunicados/9/50749/P50749.xml&xsl=/prensa/tpl/p6f.xsl&base=/prensa/tpl/top-bottom.xsl>

²⁶ Ibid

Pero la 'reprimarización' ha agravado los riesgos de la 'sino-dependencia'.²⁷ Los bienes primarios representan el 63% de las importaciones chinas de la región. Según la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el 2001/2002 las materias primas representaban el 27,2% del total de sus exportaciones. En 2010, en cambio, eran el 42,4%.

Esa tendencia es por ahora incipiente, pero puede empeorar si se cumplen las previsiones más pesimistas sobre China, aunque a inicios de septiembre la prensa internacional²⁸ informa de una reactivación de la economía china que puede revertir el escenario antes descrito. La explicación de esta transformación en las relaciones de ambos actores debe buscarse en el esfuerzo chino por el crecimiento, particularmente el acceso a materias primas. Esta demanda potenció el crecimiento económico de América Latina y mayores ingresos, provenientes del comercio internacional, así como mejoras en su infraestructura. Sin embargo, no todo ha sido relaciones de naturaleza económica.

II. INTENSIFICACIÓN DE LAS RELACIONES POLÍTICAS Y PRUDENCIA EN LA SEGURIDAD

La actividad diplomática china²⁹, predicando la multipolaridad y tratando de asumir el liderazgo de los países en vías de desarrollo, preocupa a los que elaboran la Gran Estrategia de los EE.UU, pues en la diversificación de las relaciones internacionales y en nuevas formas de cooperación Sur-Sur presagian un cambio de alianzas políticas y una pérdida de hegemonía en el hemisferio occidental.

1. Orígenes y contenido

La política exterior china surge de su confrontación contra el tigre de papel imperialista en los años sesenta, así como de una visión del mundo derivada de su experiencia de la guerra civil, las periferias del mundo enfrentadas a los centros capitalistas. Durante los años setenta los chinos cambian de enemigo y su adversario es el oso soviético social imperialista. Sin embargo, la apertura económica y la reforma económica interna los llevan, en los años ochenta, a asumir una actitud pragmática, estableciendo relaciones constructivas con el mundo capitalista desarrollado. Deng Xiaoping predica una política exterior independiente y de paz enfatizando lo técnico sobre lo rojo; ingresan al Fondo Monetario Internacional (FMI) y al Banco Mundial y luego a la Organización Mundial de Comercio (OMC). Sus sucesores elaboran los conceptos de ascenso pacífico desarrollo armónico y sus nuevos dirigentes han acuñado la idea del Sueño Chino.

²⁷ Véase, Manrique, Luis Esteban. *CEPAL destaca las relaciones América Latina –China*. en Infolatam, file:///Users/Tino/Desktop/CHINA%20NYT%201/Infolatam%20»%20CEPAL%20destaca%20las%20relaciones%20América%20Latina%20-%20China.webarchive

²⁸ *Market rebound in China shows Beijing's resolve*. http://dealbook.nytimes.com/2013/09/09/market-rebound-in-china-shows-beijings-resolve/?_r=0; *Chinese Manufacturing Data Confirm Rebound*. <http://www.nytimes.com/2013/09/03/business/global/chinese-manufacturing-data-confirm-rebound.html>; *Commodity Imports Rise, Giving China Good News*. <http://www.nytimes.com/2013/08/09/business/global/rebound-in-trade-hints-at-stability-in-china-economy.html?adxnml=1&adxnmlx=1379102618->

²⁹ Entre 2001 y 2010 18 jercarcas chinos del más alto nivel visitan América Latina, mientras que 29 funcionarios del mismo nivel lo hacen con China.

China mantiene una retórica de cooperación Sur-Sur, una vez desechada la confrontación político ideológica con países de signo diferente, no exporta un modelo de organización sociopolítica y se involucra activamente en el proceso de globalización.³⁰

En su relación con los países en vías de desarrollo, señalan continuamente que China es uno de ellos y recuerdan sutilmente que comparte con estos las relaciones coloniales y semi coloniales del pasado. Esta posición le permite la búsqueda de una defensa conjunta³¹ de los intereses de estos países frente a los países desarrollados.

2. El Desembarco político en América Latina

La actividad diplomática en América Latina lleva a defender el multilateralismo, en general y asumen el estatus de observador en la OEA (2004), de miembro en el BID (2009), Pacto Andino (1994), MERCOSUR; actualmente desarrollan actividades con la CELAC. El Banco del Pueblo chino es miembro del Banco de Desarrollo del Caribe (1998) y son observadores en el parlamento latinoamericano.

Desde el 2008, con la publicación del Libro Blanco que define su política hacia América Latina, los gobernantes chinos han señalado que:

“Siguiendo invariablemente el camino de desarrollo pacífico³² y la estrategia de apertura basada en el beneficio recíproco y la ganancia compartida, China, el mayor país en vías de desarrollo del mundo, está dispuesta a desarrollar la amistad y la cooperación con todos los países sobre la base de los Cinco Principios de Coexistencia Pacífica, a fin de promover la construcción de un mundo armonioso de paz duradera y prosperidad compartida.

Formando parte importante del conjunto de los países en vías de desarrollo, América Latina y el Caribe constituyen una fuerza relevante en el actual escenario internacional.”³³

El hermano mayor lidera y reconoce en América Latina una fuerza relevante para sus propósitos, consecuentemente un aliado potencial.

“China y América Latina y el Caribe se encuentran actualmente en fases similares de desarrollo, compartiendo las mismas tareas emanadas de éstas y el deseo común de incrementar el conocimiento mutuo y fortalecer la cooperación

La alianza surge de su similitud en el proceso de desarrollo y lleva a la búsqueda de tareas conjuntas.

En una reformulación de esta visión el ex primer ministro chino Wen Jiabao señalaba en el 2012:

“China y la región se asemejan en muchas de sus realidades nacionales y en poseer culturas esplendorosas. A día de hoy, nos hallamos en la misma etapa

³⁰ Para un mayor desarrollo de este tema, consultar: Eiseman, Heginbotham y Mitchell (eds). *China and the Developing World. Beijing's Strategy for the Twenty-First Century*. M.E Sharpe. New York 2007.

³¹ Para profundizar en esta visión, consúltese: Kurlantzick, Joshua. *Charm Offensive. How China's Soft Power is transforming the world*. Caravan Books. Yale University 2007

³² Ascenso pacífico.

³³ Documento sobre la política de China hacia América latina y el Caribe <http://spanish.peopledaily.com.cn/31621/6527840.html>. Consultado 11 setiembre 2013. Las negritas son de este autor

de desarrollo, afrontamos las mismas tareas de desarrollo y tenemos amplios intereses comunes.”³⁴

Yendo más lejos constata la fase transicional del sistema internacional, ubica a la región con las fuerzas internacionales emergentes y destaca la ampliación de intereses comunes, fruto de:

“...profundas transformaciones en las relaciones interestatales y el sistema internacional; y la comunidad internacional encara un creciente número de temas nuevos. China y las naciones de la región somos países en vías de desarrollo cargados de esperanza y con espíritu de superación, formamos parte importante de las fuerzas emergentes internacionales, y nos constituimos como fuerzas activas defensoras de la paz mundial y promotoras del desarrollo conjunto. En las complejas circunstancias internacionales, se están ampliando nuestros intereses comunes, van en aumento las demandas recíprocas, se hace cada día más vehemente nuestro deseo de reforzar la cooperación...”³⁵

A partir de estas constataciones realiza varias propuestas:

1. *Profundizar la cooperación estratégica* entre China y América Latina y el Caribe sobre la base de la confianza política mutua (creación del Foro de Cooperación e intensificación de contactos con CELAC);

2. *Combatir el proteccionismo comercial*, ampliar la apertura mutua de mercados, optimizar la estructura comercial e intensificar la cooperación en materia de aduana y control de calidad y cuarentena, procurando que el volumen comercial supere los 400.000 millones de dólares en el próximo lustro.

3. *Salvaguardar la seguridad alimenticia* de China y la región tomando como soporte la cooperación agrícola (Foro de Ministros de Agricultura China-América Latina y el Caribe y creación de reserva alimentaria).

4. *Incrementar la amistad* entre los pueblos de China y América Latina y el Caribe tomando como nexo el intercambio en lo cultural y humano. (Foro de Innovación Científico-Tecnológica y cinco mil becas).

A pesar de un discurso de resonancia regional, lo cierto es que el peso de las relaciones bilaterales es muy importante de acuerdo con las subregiones y de acuerdo con las diferentes estructuras productivas de los países.

3. Actividad diplomática multidimensional

Brasil, México, Argentina y Venezuela han sido considerados por la RPCH como socios estratégicos, es importante destacar la importancia del primero en estas relaciones.

Vale la pena destacar la relación con Brasil, tanto por sus relaciones en el contexto multilateral como bilateral.

En lo multilateral ambos países hacen parte de los BRIC y busca negociar una nueva estructura del orden internacional

En lo bilateral la relación está marcada por antagonismos. Entre 1998 y 2008 la relación comercial creció 1838%, aunque siguiendo el patrón regional de intercambio este país exportó materias pri-

³⁴ Discurso del Primer Ministro del Consejo de Estado de la República Popular China Wen Jiabao en la sede de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPAL, Santiago 27 de junio de 2012

³⁵ Ibid.

mas e importó productos manufacturados de China. En el 2009 el 77% e sus exportaciones fueron materias primas y commodities, mientras que el 23% fueron productos industriales. Esta situación ha llevado al pérdida de aproximadamente 70.000³⁶ empleos en el sector industrial.

La relación estratégica entre ambos países se ha centrado en dos campos: el científico y tecnológico para quebrar el monopolio de los grandes países desarrollados; y el político para la promoción de estrategias conjuntas en los foros internacionales.³⁷

La relación con América del Sur está marcada por la minería y la soya, específicamente Venezuela por el petróleo, mientras que en Centroamérica y el Caribe los intereses son más de índole geopolítica.

La batalla diplomática por el desconocimiento de Taiwán ocupa un espacio en estos países, últimos en continuar reconociendo a la provincia rebelde. Salvo Costa Rica, los países de América Central y algunos del Caribe, son de los pocos que mantiene relación con esta. China está obligada a promover el reconocimiento universal de una sola China.

China está activa en promocionar la construcción de refinerías en la región (El Salvador, Nicaragua y Costa Rica) tras este empuje se puede ver el interés del tránsito de petróleo del Caribe hacia el Pacífico. Igualmente, la construcción de zonas económicas especiales dirigidas a exportar hacia la costa este de los EE.UU., pareciera ser otra de sus motivaciones³⁸.

El atractivo del modelo de desarrollo chino (socialismo de mercado)³⁹ es percibido como una amenaza para los patrones de crecimiento económico y político promovidos por los EE.UU. (libre mercado y democracia representativa).

4. Algunas actividades en el terreno militar

Los niveles de la cooperación militar y de seguridad son variados: intercambios militares profesionales,⁴⁰ entrenamiento de oficiales latinoamericanos y comercio de armas.⁴¹

La presencia militar está creciendo pero no alcanza todavía un nivel que deba causar preocupación en Washington, cuya preocupación en este terreno gira alrededor del mediano y del largo plazo.

Analizaremos estas actividades en la próxima sección como parte de la percepción de amenaza sentida por la potencia hegemónica en la región.

³⁶ US China Economic and Security Review Commission. *Backgrounder: China in Latin America 2011*. Washington 2012

³⁷ Para un mayor desarrollo véase: Altemain de Oliveira, Henrique. *Brazil and China from South-South Cooperation to Competition*, en Fernandez y Hogenboom. Op. cit.

³⁸ Entrevista del autor con el Viceministro de Comercio Exterior de Costa Rica, febrero de 2013.

³⁹ Halper, Stefan. *The Beijing Consensus. Legitimizing authoritarianism in our time*. Basic Books New York 2010

⁴⁰ De acuerdo con Shambaugh, miembros de la Comisión Militar Central del Partido Comunista han visitado la región entre el 2008 y 2010 y se da un flujo constante de ministros de defensa y altos oficiales latinoamericanos en visitas a Beijing. Op cit, versión Kindle 2262 sobre 9710.

⁴¹ China vende anualmente \$150 millones en helicópteros, artillería, transportes blindados de personal, aviones de entrenamiento K-8, radares y equipos de mando y control, misiles anti navíos y armas de asalto.

III. HEGEMON ANSIOSO

La ansiedad a orillas del Potomac se relaciona con las implicaciones de la presencia china para la geo-estrategia de los EE.UU. y con la evaluación de algunas actividades militares chinas.

1. La política y la gran estrategia

La presencia económica y política de China en la región provoca ansiedades en algunos sectores de los EE.UU., una muestra de estas angustias puede verse en la comparecencia de algunos académicos ante el Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de Representantes⁴² del Congreso de los EE.UU. Argumenta el compareciente que:

1. China tiene una postura adversaria con respecto a los EEUU en una diversidad de política exterior y de conflictos guerreros, donde adopta posturas diametralmente opuestas;
2. Advierte sobre el potencial de colisión entre las dos potencias, dado el estado de transición del sistema internacional y hace suya la afirmación de otro autor que señala que la lección de la historia muestra que cuando estados poderosos se levantan terminan peleando guerras con otros estados poderosos;
3. Apunta también que China es muy grande para ser controlada, por lo que los EE.UU requieren de una estrategia tranquila, coherente, multidimensional y disciplinada;
4. Concluye que China es demasiado grande para imponerle sanciones, pero que es necesario advertir que no es un jugador responsable en el sistema internacional.

2. Implicaciones militares

El comandante del Comando Sur del ejército norteamericano señala las aprehensiones militares⁴³ por el aumento de los compromisos chinos en la región, traducidos en ventas de armas, multiplicadas por cuatro en los últimos cinco años. La frecuencia de las visitas de militares chinos es otro motivo de preocupación del general Fraser,⁴⁴ quien apunta también que dieciocho países de Centroamérica, Suramérica y el Caribe están recibiendo entrenamiento militar chino. Igualmente, precisa que en setiembre de 2011, un barco hospital chino realizó la primera misión humanitaria del país del centro en el hemisferio occidental, visitando Cuba, Jamaica, Trinidad y Tobago, y Costa Rica.

Las operaciones de una empresa basada en Hong Kong (Huthchinson-Wampo) en el canal de Panamá crean inquietudes en Washington también.

⁴² Véase: Tkaci k, John J Senior Fellow, Director Future Asia Project, International Assessment and Strategy Center. March 28, 2012

⁴³ *Posture statement of General Douglas M. Fraser, United Air Force Commander, United States Southern Command. Before 112th Congress. House Armed Services Committee. 6 March 2012*

⁴⁴ *Posture Statement of General Douglas M. Fraser, United States Air Force Commander, United States Southern Command. Before the 112 th Congress. House Armed Services Committee 6 March 2012. Las inquietudes del General Fraser son compartidas por su sucesor, el general Kelly, quien afirma: que China intenta competir directamente con las actividades militares de los EE.UU. en la región y que el interés chino en cultivar relaciones con los países del Hemisferio Occidental reafirma la importancia de fortalecer nuestras asociaciones con sus socios . *Posture Statement of General John Kelly, United States Marine Corps Commander, United States Southern Command. Before the 113th Congress, House Armed Services Committee 20 March 2013.**

China ha comprometido fuerzas de seguridad en operaciones de mantenimiento de la paz en Haití y ha hecho transferencias de tecnología satelital con posibles implicaciones de seguridad hacia Brasil y Venezuela⁴⁵.

Las actitudes hacia esta presencia China oscilan, en Washington, entre la contención (*Containment*) y el *Engagement*. Ambas son reflejo de las grandes discusiones en torno al ascenso de China en la escena internacional.⁴⁶ Los optimistas ven una oportunidad de cooperación y atribuyen a esta un papel estabilizador derivado de su presencia comercial, eso se ha reflejado en los encuentros anuales entre chinos y norteamericanos, desde el 2006⁴⁷, para discutir las relaciones de ambos con la región.⁴⁸

Por su parte, los pesimistas interpretan la presencia china como parte de una nueva fase de rivalidad⁴⁹ entre ambas potencias, e insisten en la necesidad de reforzar sus lazos con la región y en marcar las diferencias ideológicas entre el modelo norteamericano y el consenso autoritario de Beijing. Algunos han enfatizado en la necesidad de planificar para un posible enfrentamiento militar en el futuro, pues China podría utilizar la estructura económica y política que está construyendo para distraer e interrumpir las acciones de EEUU en el hemisferio. De acuerdo con esta óptica, la presencia china también podría servir para propósitos de recolección de inteligencia en ese escenario⁵⁰

3. Interés principal

Como los ha señalado Daniel P Erikson⁵¹ resulta claro que el principal interés de China es económico, no es posible desechar el dilema potencial que esta nueva dinámica plantea a quienes toman las decisiones en Washington, pues si bien es cierto que China no tiene la capacidad de plantear un desafío en el terreno de la seguridad; su presencia altera la perspectiva estratégica, estos nuevos lazos son un reflejo que el cambio global en la política internacional se ha infiltrado en la esfera de influencia tradicional de los EE.UU.

Por su parte, un académico del colegio de guerra del ejército norteamericano apunta⁵² que en el corto plazo la actividad de los chinos no busca la constitución de alianzas formales o una presencia

⁴⁵ Gonzalo Sebastián Paz, Op cit..

⁴⁶ Véase: Samaan, Jean-Loup. *La Menace Chinoise. Une invention du Pentagone?*. Vendémiaire, Paris 2012, especialmente el capítulo sobre *Les producteurs de la menace chinoise*, buena caracterización sobre el complejo militar intelectual; Kissinger, Henry. *On China*. The Penguin Press, New York 2011, donde Kissinger defiende el engagement: "Para estas dos sociedades, representantes de diferentes visiones del excepcionalismo, la ruta de la cooperación es intrínsecamente compleja (...) Los líderes, a ambos lados del Pacífico tienen la obligación de establecer una tradición de consultas y de respeto mutuo para que sus sucesores, pueden construir conjuntamente un orden mundial compartido que sea la expresión de aspiraciones nacionales paralelas." P 529. Para mayor profundidad consúltese : Alain Frachon et Daniel Vernet. *La Chine Contre l'Amérique. Le Duel du Siecle*. Grasset, Paris 2012

⁴⁷ En 2006 el Diario del Pueblo informó que el subsecretario de estado para asuntos del Hemisferio Occidental visitaría China en abril. La agenda incluyó las relaciones con los países de América Latina, la situación de la región y la cooperación en esa zona del mundo. Estas consultas han hecho parte del Diálogo Estratégico entre los US y China con miras a desarrollar el entendimiento y la confianza mutua http://english.peopledaily.com.cn/200604/11/eng20060411_257620.html

⁴⁸ Un funcionario de la Embajada de los EEUU en San José, Costa Rica, le manifestó a este autor que estos encuentros se producían también entre los funcionarios de las embajadas de ambos países de una manera frecuente.

⁴⁹ El giro (pivot) norteamericano hacia el Pacífico, anunciado por Obama a finales del 2012, es parte de esta nueva actitud hacia China, que no desemboca en una nueva guerra fría, pero sí anuncia una guerra fresca. Véase: Feldman, Noah. *Cool War. The Future of Global Competition*. Random House, New York, 2013.

⁵⁰ *China's foreign policy and "soft power" in South America, Asia, and Africa*, a study prepared for the Committee on Foreign Relations United States Senate by the congressional research service library of Congress. p 30.

⁵¹ Eikson, Daniel P., *Conflicting US Perceptions of China's Inroads in Latin America*, en Hearn y León-Manríquez, Op cit, p. 125.

⁵² R Evan Ellis. *China-Latin America military engagement: good will, good business, and strategic position*. US Army Strategic Studies Institute. August 2011. Véase también: Gabriel Marcella. *China's Military Activity in Latin America*. Americas Quarterly. Winter 2012.

militar permanente; sin embargo, advierte que los EE.UU. deben elaborar una respuesta adecuada a las actividades de los militares chinos, tomando en cuenta las implicaciones para el largo plazo de estas actividades, así como las consecuencias de esta respuesta para el posicionamiento de los EE.UU. en la región.

Como lo ha señalado Peter Hakim⁵³, no se puede negar que los EE.UU. y la RPCH compiten por mercados y oportunidades de inversión en América Latina, pero esta competencia no difiere de aquella con Japón o Europa. Es cierto que la preeminencia norteamericana se ha desvanecido, pues hace doce años alrededor del 55% de las importaciones provenía de ese país y hoy es solo un tercio. La participación de los EE.UU. ha disminuido en un 40% desde el año 2000, pero el valor absoluto de sus exportaciones se ha multiplicado por dos y las inversiones han aumentado. Las compras de China en AL han transformado a la región en un consumidor más grande y mejor para los exportadores norteamericanos.

Señalando que la reciente visita del presidente chino a Latinoamérica parecía motivada por temas económicos, aunque algunos observadores la vieran como una intrusión en el terreno de los EE.UU. y una señal de la preocupación china por las nuevas actividades de los EE.UU. en Asia. Aunque concluye que esto último podría ser cierto pero:

“Si China decide de financiar el proyecto multibillonario en un nuevo canal en Nicaragua, mi opinión es que los bancos y compañías de EE.UU. correrán para involucrarse en este....”

El supuesto reto hegemónico pareciera transformarse en una situación gana-gana para ambas potencias.

IV. ALGUNOS ASUNTOS RECIENTES

La reciente visita del nuevo líder chino a la región y encuestas sobre la percepción de los latinoamericanos sobre la presencia china aportan nuevos elementos para evaluar el desembarco chino en América Latina.

1. La visita de Xi Jinping: paseando en el traspatio del adversario

A finales mayo del 2013, el presidente chino visita tres países de América Latina y el Caribe, enviando un mensaje sutil a los EE.UU.⁵⁴. En efecto, este viaje muestra que los chinos están dispuestos a interactuar con los EE.UU. de manera global y que no van a mostrar más la deferencia del pasado en el backyard norteamericano. Trinidad Tobago significa petróleo para saciar la sed consumista de la economía china, Costa Rica es un aliado respetable en la escena internacional para un país cuestionado por sus débiles antecedentes en materia de derechos humanos; y México, la oportunidad para arreglar sus diferendos comerciales y lograr inversión en la explotación de los campos petrolíferos.

México tiene un déficit comercial importante con los asiáticos, a diferencia de otros países latinoamericanos, no le vende materias primas. México exportó a China por valor de 5.721 millones

⁵³ Hakim, Peter. *China and the U.S. in Latin America: Who Wins? Infolatam*, July 30, 2013.

⁵⁴ R Evan Ellis. *China's New Backyard*. Foreign Policy. http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/06/06/china_s_new_backyard_latin_gamerica

de dólares (4.387 millones de euros, al cambio actual) el año pasado mientras importó por 56.936 millones de dólares (43.664 millones de euros), según datos de la embajada de México en Pekín. Esta situación ha generado un creciente malestar en sectores de la sociedad y el mundo empresarial mexicanos.⁵⁵

Sin embargo, la importancia geopolítica del Caribe y el istmo centroamericano atrae el interés chino. Por una parte, la estrecha cintura centroamericana ofrece un fácil acceso a la costa este de los EE.UU. para los productos chinos, a la vez que es una vía de tránsito potencial para el petróleo brasileño y venezolano hacia el Asia.

No es de extrañar pues la implicación de las compañías chinas en la construcción de refinerías en Costa Rica, El Salvador y Nicaragua. Muestra de esta importancia surge del contrato nicaragüense con una compañía basada en Hong Kong, para iniciar la construcción de un canal interoceánico⁵⁶.

Aunque en América Central solo Costa Rica ha abandonado la relación diplomática con Taiwán, la presencia china se extiende a varios proyectos y la construcción de un proyecto hidroeléctrico en Honduras.

Aunque el tema de AL no haya sido incluido en las conversaciones entre Obama y Xi Jinping, lo cierto es que esta visita gira en torno a temas más allá del comercio y que resulta imposible desvincularla de las relaciones de China y los EE.UU.

2. Las percepciones

En un estudio reciente del Pew Research Centre sobre las percepciones que tienen los ciudadanos del mundo sobre China, destacamos los datos referentes a América Latina⁵⁷

La opinión positiva hacia los asiáticos se manifiesta en países exportadores de materias primas como Venezuela (71%), Brasil (65%) y Chile (62%).

A la pregunta sobre la percepción de enemistad con China los porcentajes fueron inferiores o iguales al 10%, sólo en México se constató un cierto grado de animosidad hacia China (24%), explicable por la competencia y el déficit comercial de los mexicanos con los chinos

La ciencia y la tecnología fueron las dimensiones de poder suave más estimadas por los latinoamericanos.

En la percepción sobre la futura preeminencia de China en la escena internacional la mayoría de los latinoamericanos entrevistados consideran que la RPCH ha reemplazado o reemplazará a los EE.UU. como la potencia mundial dominante. Sin embargo, a pesar de la activa presencia China en la región la mayoría continua considerando que los EE.UU. ejercen más influencia que China en su país y en su economía⁵⁸.

Sin embargo la influencia China es vista de manera más positiva que la influencia de los EEUU⁵⁹

A pesar la evaluación positiva de la presencia china la mayoría piensa que es más importante mantener fuerte vínculos con los EEU o mantener una buena relación con ambas potencia, muy pocos considera que China sea un aliado más importante que los EEUU.

⁵⁵ Véase: Xi Jinping hace las Américas. *El País*, Madrid 31 de mayo de 2013

⁵⁶ Véase: R Evan Ellis. Tener un canal es un interés estratégico de China. en *Confidencial*. Managua 17/6/2013.

⁵⁷ Pew Research Centre. United States and China: The Image of the Globe's Two Superpowers <http://www.pewglobal.org/2013/07/18/united-states-and-china-the-image-of-the-globes-two-superpowers/>

⁵⁸ Brasil 83%, El Salvador 76%, México 74%, Chile 64%, Bolivia 55%, Argentina 53%, Venezuela 47%

⁵⁹ Venezuela 57%, Bolivia 31%, Argentina 27%, Chile 36%, México 33%, Brasil 46%, El Salvador 51%.

Lo anterior nos permite ver que la presencia china tiene una legitimidad importante y que sus actividades se encuentran lejos de la negatividad que implicó la presencia soviética durante la Guerra Fría.

CONCLUSIONES

El desembarco chino en América Latina es parte de la política China de apertura (zou chuqu) y nos lleva a la interpretación de los hechos.

1. China tiene objetivos claros en América Latina, busca materias primas, energía, mercados, presencia global y apoyo para su visión de un mundo multipolar⁶⁰

2. Los medios utilizados para alcanzar esos objetivos son el comercio internacional, la influencia política por medio de visitas de alto nivel, una ofensiva del encanto (soft power), la concentración de su actividad en ciertos países estratégicos (Brasil, Venezuela, Argentina) pero sin descuidar su presencia regional.

3. Los efectos de esta presencia son variados, pero se pueden resumir;

a-en una *desindustrialización y reprimarización* de las economías latinoamericanas;

b-*crecimiento* de sus economías en medio de la Gran recesión;

c- *fricciones comerciales* con algunos países;

d-denuncias por daños ambientales causados por las mineras chinas (Perú)⁶¹; y ansiedades de algunos sectores de los EE.UU. ante la percepción de una amenaza china.

d-La reacción de la potencia hegemónica es ambigua, por un lado diálogo y por otro contención. Algunos buscan insertar a china dentro del sistema hemisférico, mientras que otros albergan sospechas y llaman a prepararse desde ahora.

El interés comercial es la dimensión más importante, tanto por la importación de productos latinoamericanos, como por la apertura de nuevos mercados para sus productos con valor agregado. Consumo interno y exportaciones para el dinamismo de una gran economía.

La prudencia⁶² caracteriza su presencia política y militar, aunque su actividad diplomática es intensa. En el terreno de la seguridad China maneja sutilmente sus relaciones con Venezuela⁶³ y Cuba⁶⁴, asegurando a los EE.UU. que estas relaciones no buscan aumentar confrontaciones entre estos países y el águila del norte. Diplomáticamente, el dragón que vino del otro lado del Pacífico, densifica el tejido de sus relaciones con América Latina, tanto por las visitas de altos dignatarios (Hu Jin tao y Xi Jinping), como por los viajes de los jefes políticos latinoamericanos a la Ciudad Prohibida.

⁶⁰ Zhao Qinghai. *New Changes of the World Structure*, en *The CIIIS Blue Book on International Situation and China's Foreign Affairs 2012*. China Institute of International Affairs, World Affairs Press, 2012.

⁶¹ <http://www.forbes.com/sites/nathanielparishflannery/2013/01/07/chinese-mining-companies-face-continued-protests-in-peru/>. Véase también: Ruben Berríos. *Bridging the Pacific: Peru's Search for Closer Economic Ties with China*. EN Fernandez and Hogenboom. Op cit.

⁶² Un académico chino expresa esta posición al señalar que: "El gobierno chino entiende que América latina es percibida por Washington como su patio trasero y no pretende desafiar esa percepción". Jiang Shixue, *Ten Key Questions*, en *China Engages Latin America*, Op cit., p. 57.

⁶³ Gonzalo Sebastián Paz. *China and Venezuela: Oil, Technology, and Socialism*. Hearn y León. Op. cit..

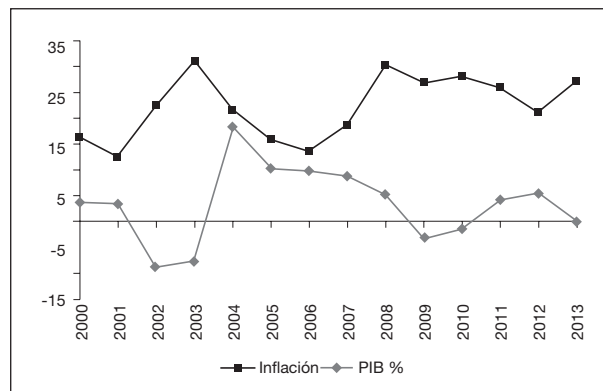
⁶⁴ Mao Xianglin, Carlos Alzugaray Treto, Liu Weiguang and Adrian Hearn. *China and Cuba: Past, Present and Future*. En Hearn and León, Op cit.

Venezuela tras la muerte de Chávez: inestabilidad política y reformas económicas

Eduardo Ríos

Después de catorce años en la presidencia de Venezuela, Hugo Chávez murió el 5 de marzo de 2013. Su sucesor designado, Nicolás Maduro, gobierna el país desde entonces, habiendo ganado por un estrecho margen las elecciones en abril de 2013. Tres gráficos ayudan a entender las turbulencias que se manifiestan en estos primeros meses del gobierno de Maduro. El primero muestra la curva del producto interno bruto (PIB) desde el año 2000. Después de un comienzo difícil (-18 % entre 2002 y 2003), la economía da un salto importante entre 2004 y 2008 (un crecimiento cercano al 10% anual), para luego entrar en recesión en 2009 y 2010. La economía vuelve a crecer a un ritmo del 5% anual, para llegar a un crecimiento nulo en 2013, según el Fondo Monetario Internacional (FMI). La curva de la inflación sigue desde el 2000 un esquema similar de alza muy importante hasta el 2003, y luego de baja hasta el 2007, y a partir de entonces se estabiliza alrededor de 25-30% anual. En 2013, la inflación debería acercarse a 42%, según el presidente del Banco Central de Venezuela, superando las previsiones del FMI (gráfico 1). Algunos economistas se aventuran incluso a decir que podría alcanzar 50%.

Gráfico1. Inflación y PIB en Venezuela 2000-2013



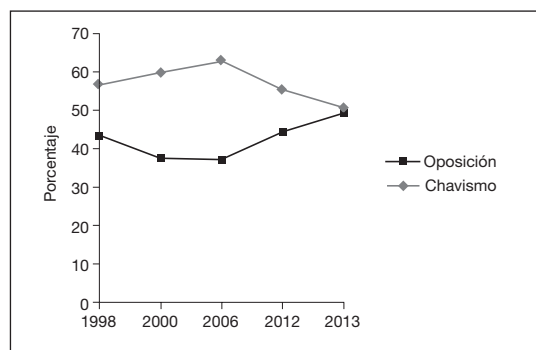
Fuente: FMI

Así, pues, en el plano económico, el gobierno de Maduro debe enfrentar, desde su primer año, un crecimiento débil y una inflación importante, a lo cual se agrega una escasez de productos básicos y de divisas para alimentar un mercado interno muy dependiente de las importaciones. Sin embargo, hay que considerar un tercer gráfico, el de la diferencia entre los resultados del gobierno y los de la oposición en las elecciones presidenciales desde el año 2000. Entre 2000 y 2006, Chávez obtuvo alrededor del 60% de los votos, frente al 40% para la oposición. En las elecciones presidenciales de 2013, Maduro ganó con un poco más del 50% de los votos.

No solamente Maduro enfrenta una situación económica grave, sino que también está en desventaja debido a la erosión importante de sus márgenes de maniobra políticos (gráfico 2). Ante la perspectiva de las elecciones municipales de diciembre de 2013, anunciadas como un plebiscito, el gobierno tendrá que hacer el mejor manejo del legado de Chávez. Durante sus primeros meses, Maduro tomó la decisión de mostrarse intransigente en el plano político y abierto en el aspecto económico. Pero desde el mes de septiembre endureció su posición frente al sector privado, al

que calificó de parásito durante una alocución ante la Asamblea Nacional el 8 de octubre de 2013. Cualquiera que sea la estrategia adoptada, el gobierno espera, al parecer, que al obtener resultados positivos en el frente económico se fortalezca su posición política.

Gráfico 2. Resultados de las elecciones presidenciales en Venezuela 1998-2013 (%)



Fuente : CNE

UNA VICTORIA ELECTORAL EN MEDIOS TONOS

En el plano político, la tarea de gobernar a Venezuela después de la muerte de Hugo Chávez no se veía fácil. Ya fuera Capriles o Maduro, el nuevo presidente de Venezuela tendría que hacer frente a una inseguridad generalizada, a un servicio eléctrico defectuoso que implicaba cortes sistemáticos del suministro de electricidad, y también a presiones políticas considerables en un escenario político muy polarizado.

El resultado obtenido por Capriles en las elecciones del 4 de abril fue una sorpresa. Mientras que las encuestas le atribuían el 17% de las intenciones de voto en febrero y lo situaban veinte puntos por debajo de Maduro al comienzo de una campaña electoral de apenas un mes, finalmente obtuvo 7.363.980 votos (49,12%) frente a 7.587.579 (50,61%) para Maduro. En vista de estos resultados tan apretados, Capriles exigió un recuento de los votos. Éste fue autorizado en un principio pero posteriormente negado, por lo cual Capriles resolvió pedir la anulación de las elecciones. Pero el mismo que había denunciado fraude en abril hacía un llamado a votar en las elecciones municipales de diciembre, reconociendo, si no *de legis*, por lo menos *de facto*, la victoria de Maduro en las presidenciales. A corto plazo, Capriles sigue siendo el único presidenciable de la oposición.

Por su parte, Maduro, una vez presidente, empezó a trabajar en tres frentes políticos. El escaso margen que le dio la victoria en las elecciones presidenciales había arrojado una sombra de duda sobre sus capacidades para actuar como digno sucesor del legado de Chávez. Por eso, antes que nada, tenía que imponerse sobre su mayoría gubernamental. Para lograrlo, empezó por radicalizar su discurso contra sus enemigos políticos y por reducir discretamente al silencio las voces más críticas en el seno de su gobierno. Así, en la televisión, se prohibió el muy controvertido programa “La Hojilla” por haber divulgado una conversación telefónica entre su presentador Mario Silva y un agente cubano. Y en el seno del gobierno, el muy radical Eduardo Samán, nombrado en la dirección del INDEPABIS (instituto encargado del control de los precios), perdió, una semana después de su nombramiento, la posibilidad de nombrar o despedir a su personal. Con esta estrategia Maduro pretendía hacer callar las críticas internas con miras a las próximas elecciones municipales, para las cuales el Partido Socialista Unificado de Venezuela (PSUV) de Maduro, y esto es una novedad, escogió candidatos “mediáticos”: cantantes, beisbolistas o presentadores de televisión. No son mayo-

ritarios, pero su nombramiento revela un cambio en la estrategia electoral de Maduro con respecto a la de Chávez.

Esta motivación electoral es también la que empuja al PSUV a encarnizarse contra la oposición. Con el pretexto de la lucha contra la corrupción, la Asamblea Nacional ha sido escenario de acusaciones contra el Partido Primero Justicia (PJ) dirigido por Julio Borges, al cual pertenece Henrique Capriles. Estas acusaciones, que fueron formuladas conjuntamente por el presidente de la Asamblea, Diosdado Cabello, y por el presidente del grupo parlamentario del PSUV, Pedro Carreño, desembocaron en el allanamiento de la inmunidad parlamentaria de un diputado del PJ, así como a la apertura de una investigación contra otros dos. Sin embargo, a pesar del relativo éxito de la operación de control de los miembros más radicales del PSUV por parte del gobierno, los desaciertos que en algunos casos se cometieron dentro del marco de las acusaciones de corrupción contra la oposición reunida en la Mesa de la Unidad (MUD) limitaron su alcance. Como parte de esta estrategia, Maduro solicitó a finales de agosto una ley que le otorgue poderes especiales para combatir la corrupción. Al no disponer de los dos tercios de los votos en la Asamblea Nacional, el proyecto de ley fue rechazado en un principio, pero fue finalmente adoptado en el mes de noviembre. El suplente de una de las diputadas cuya inmunidad fue allanada votó con el gobierno, lo que le permitió a éste alcanzar la mayoría de tres quintos requerida. Ahora Maduro puede legislar sin consultar al parlamento.

Los meses que siguieron la muerte de Chávez también estuvieron marcados por decisiones de políticas públicas que aún no han producido resultados espectaculares pero que indican una forma de ruptura tranquila. La acción pública, tercer frente de la acción de Maduro a la cabeza del gobierno, se concentra en tres objetivos. Abordaremos brevemente los dos primeros, antes de examinar en detalle el tercero: su política económica.

El primero de los problemas en el cual centra su atención el gobierno de Maduro es la “emergencia eléctrica”. En abril, el presidente nombró a Jesse Chacón como ministro para la Energía Eléctrica y presidente de Corpoelec, la compañía estatal (recordemos que este último fue llamado nuevamente al gobierno, después de haber sido separado de él por Hugo Chávez en 2009). Este problema eléctrico resulta aún más grave si se tiene en cuenta la demanda que fue presentada en Nueva York contra unos contratistas que se enriquecieron durante la crisis eléctrica anterior, en 2009, y que fueron denominados por la prensa “los Bolichicos”, haciendo referencia a “los Boliburgueses”, nombre dado a los nuevos ricos engendrados por Chávez. El segundo de los problemas que el gobierno Maduro quiere atacar es el de la inseguridad. No existen cifras oficiales, pero según el Observatorio Venezolano de Violencia, en 2012 fueron asesinadas cerca de 22.000 personas (78 muertos por cada 100.000 habitantes). Para emprender esta tarea fue nombrado ministro del Interior el militar de carrera Miguel Rodríguez Torres. Esto representa una ruptura significativa con respecto a la política de Chávez, quien había creado la Policía Nacional Bolivariana pero nunca había enfrentado el problema de la inseguridad. En suma, en el aspecto político, el futuro inmediato en la era post-Chávez ha estado marcado por las tentativas de Maduro de imponerse como presidente ante todo en su propio campo, pero también frente a una oposición que, desde los primeros meses, optó por una estrategia de debilitamiento. Pero en donde más ha concentrado sus esfuerzos Maduro es en el terreno de la economía.

REACTIVAR LA MAQUINARIA ECONÓMICA

En el seno del gobierno, la política económica descansa sobre tres hombres que defienden tres visiones diferentes: el ministro de Planificación, Jorge Giordani; el ministro de Finanzas, Nelson

Merentes; y el presidente de Petróleos de Venezuela SA (PDVSA, empresa estatal de petróleo), Rafael Ramírez. Este último está convencido de que se requiere una intervención directa de PDVSA para resolver los problemas económicos; por lo tanto, multiplicó los campos de acción de la compañía estatal haciendo inversiones, por ejemplo, en el sector de la agricultura. Por su parte, Merentes y Giordani tienen opiniones opuestas en cuanto a la manera de utilizar los recursos del Estado para intervenir en la economía. Según los empresarios con quienes pudimos entrevistarnos, Giordani cree más en las virtudes de una planificación completa de la economía y Merentes, en las de un Estado que salga en ayuda del sector privado. Este enfoque, a pesar de ser esquemático y parcial, permite identificar las fuerzas que están en juego e imaginar la dirección que podría tomar la política económica. Durante el mes de noviembre, Maduro dio un viraje en esta política de apertura y la se atacó una vez más al sector privado. Aunque esto no necesariamente indica cómo será el futuro, sí demuestra que hay al menos debate sobre el rumbo que debe tomar la política económica.

Al llegar al palacio presidencial de Miraflores, el presidente tuvo que enfrentar tres problemas económicos primordiales: la escasez de alimentos, la inflación elevada y la falta de divisas (dólares). Sobre todos estos puntos, durante los primeros meses parecía imponerse una visión menos polarizada. En cuanto a la falta de dólares (y la consiguiente escasez), Venezuela vive bajo control de cambios desde el 2002. Hasta el 2009 existían tres tipos de cambio entre el bolívar y el dólar: el tipo de cambio oficial (atribuido según solicitud y previo examen de cada caso a los particulares y a las personas jurídicas por la CADIVI, Comisión de Administración de Divisas, organismo encargado de la distribución legal de dólares); el tipo de cambio en la Bolsa de Caracas (llamado dólar permuta), y el dólar del mercado negro. Pero a partir de 2009, luego de una serie de escándalos, se prohibieron los operadores cambiarios y, de acuerdo con la ley contra los ilícitos cambiarios, se declaró ilegal el mercado permuta. Quedaban entonces dos tipos de cambio, el dólar CADIVI y el dólar del mercado negro (este último era dos veces superior al primero). Para hacer frente a la falta de dólares, Merentes, entonces presidente del Banco Central, propuso otro sistema cambiario: el sistema de transacción en moneda extranjera (SITME), dirigido por el Banco Central. Semejante al de la CADIVI, éste permitía inyectar dólares pero únicamente a través de las empresas y a un precio 50% más elevado que el de la CADIVI. Durante los seis meses anteriores a la muerte de Hugo Chávez, se redujeron las atribuciones del SITME, de modo que solamente quedaron dos medios para obtener dólares (CADIVI y mercado negro). El problema es que durante la campaña electoral de 2012 se utilizó una cantidad importante de divisas y la CADIVI no pudo ofrecer suficiente liquidez. Esta presión sobre el mercado cambiario hizo aumentar la diferencia entre el precio del mercado negro y el de la CADIVI (diez veces superior hoy en día).

La escasez en el mercado cambiario tuvo como consecuencia directa una escasez de productos de consumo corriente. El caso del papel higiénico fue muy difundido por los medios de comunicación, pero la escasez también afectó fuertemente el sector de los alimentos. Para enfrentar este doble problema de control de las divisas y de escasez de bienes de consumo, Maduro tomó dos iniciativas que rompen completamente con las políticas de Hugo Chávez. A su llegada al poder se reunió con los representantes de las grandes empresas de cada sector de la economía. En particular, dialogó con Lorenzo Mendoza, presidente de Empresas Polar, enemiga declarada del difunto presidente de la República. Por otra parte, intentó resolver el problema de la falta de dólares en la economía mediante la creación del Sistema Complementario de Administración de Divisas (SICAD), una subasta por sectores donde el ganador no es el que hace la oferta más alta, sino el que ofrece el tipo de cambio fijado por el gobierno (antes de la subasta), el cual no se da a conocer ni antes ni después de que tenga lugar esta operación. El viraje no tuvo tiempo de materializarse, puesto que ya en el mes de noviembre Maduro anunciaba no la legalización del mercado cambiario, sino la crea-

ción de un Centro Nacional de Comercio Exterior en el cual se centralizará la actividad en divisas del país, a cargo de la CADIVI, el SICAD y el Banco de Comercio Exterior (BANCOEX).

La situación económica sigue siendo muy delicada, con un desabastecimiento y una inflación persistentes. Sin embargo, se perciben algunos signos de recuperación económica en este fin de año 2013. El *Wall Street Journal* del 22 de agosto anunciaba, por ejemplo, un incremento del PIB de 2,6 puntos en el segundo trimestre del año. Aunque algunos representantes del bando de Giordani fueron reemplazados por allegados de Merentes en los tres sectores clave de la política económica, como son la política monetaria, la política industrial y la política financiera, y aunque el gobierno buscó acercamientos con el mundo de los negocios, parece que, de todos modos, se impone la continuidad. A nivel de las altas funciones ministeriales, Merentes perdió su cargo de viceministro del área económica, el cual pasó a ser ocupado por Ramírez. A nivel presidencial, Maduro declaró el 6 de noviembre de 2013 que los hombres de negocios eran el centro de la “guerra económica”, tildándolos de “parásitos burgueses”. Si bien la llegada al poder de Maduro parecía anunciar profundos cambios, no se ha producido hasta la fecha ninguna transformación fundamental. Los primeros meses del gobierno de Maduro han estado marcados sobre todo por la expresión progresiva de posiciones divergentes en el seno del gobierno.

Sería injusto dejar de lado las relaciones internacionales. En este campo, sin embargo, la política de Maduro muestra una gran continuidad, lo que no tiene nada de sorprendente considerando que se trata del ex ministro de Relaciones Exteriores de Chávez. Quizá la prueba más simbólica de ello es el apoyo que ha dado a Bashar al-Asad.

A pesar de la muerte de Chávez, el PSUV continúa gobernando y está lejos de dividirse. Maduro no posee la personalidad ni los márgenes de maniobra de su predecesor, pero es el jefe del Estado y de su partido y ha dado muestras de cierto pragmatismo. La discreta reconciliación con los empresarios, así como la fuerza con la que ha dirigido sus ataques contra la oposición, parecen demostrar que sabe jugar el juego de la política, aún si los últimos meses de campaña lo llevaron a endurecer el tono para con el mundo de los negocios. Este presidente neófito enfrenta el problema de todo delfín obligado a escoger entre el respeto del legado heredado de Hugo Chávez y la necesidad de mantenerse en el poder, corriendo el riesgo de romper con la tradición. Será la habilidad con la que maneje lo que el gobierno ha denominado la “guerra económica” la que permitirá evaluar el éxito de Maduro en sus funciones ejecutivas.

2013. Primer año del gobierno de Enrique Peña Nieto: ¿Vida y muerte del Pacto por México?

Gaspard Estrada

La toma de posesión del ex gobernador del Estado de México, Enrique Peña Nieto, como presidente de la República en diciembre de 2012 fue el desenlace de una ambiciosa estrategia de reconquista del poder emprendida por el Partido Revolucionario Institucional (PRI, centro), que doce años atrás había tenido que abandonar Los Pinos⁶⁵. Después de la alternancia política en el gobierno federal, que tuvo lugar en el año 2000, varios especialistas⁶⁶ apostaban a una erosión progresiva del que fuera el partido hegemónico, sin línea política y huérfano de poder desde entonces, pieza maestra del dispositivo priísta concentrado esencialmente alrededor de las prerrogativas “metaconstitucionales⁶⁷” del presidente de la República. En un primer momento, esta hipótesis se verificó empíricamente: la pérdida del poder a nivel federal provocó una redistribución de las cartas en el seno del aparato del partido, en detrimento de los cuadros plenamente comprometidos en el debate político nacional (miembros del Congreso, cuadros dirigentes del Comité Ejecutivo Nacional). Deseando mantener un acceso privilegiado a las transferencias del gobierno federal⁶⁸, los gobernadores de los Estados adoptaron progresivamente una postura legitimista frente al ejecutivo federal⁶⁹, sin dejar de maximizar su influencia en el seno de las instancias dirigentes del PRI. El debate político nacional de la primera presidencia fruto de la alternancia estuvo polarizado por un enfrentamiento clásico entre la derecha y la izquierda, dejando al margen al PRI, marginación que se hizo sentir en las elecciones presidenciales de 2006: en efecto, los gobernadores del PRI, que prefirieron aliarse con los candidatos que encabezaban las encuestas —Felipe Calderón del Partido de Acción Nacional (PAN, derecha), y Andrés Manuel López Obrador del Partido de la Revolución Democrática (PRD, izquierda)— no le aportaron más que un apoyo de fachada a su candidato, Roberto Madrazo, quién a duras penas terminó la campaña en el tercer lugar. El PRI parecía condenado a convertirse en un agregado de fuerzas políticas regionales, a semejanza del Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB).

No obstante, a pesar de sus derrotas electorales, los dirigentes del PRI conservaron su cohesión frente al gobierno federal panista, sobre todo cuando estaban en tela de juicio los intereses estratégicos del partido. En primer lugar, ante la presión de los medios financieros influenciados por los dirigentes del PRI y de una parte de su gobierno, el presidente Fox renunció a reformar el marco institucional del país⁷⁰, temiendo la movilización de las fuerzas vivas del PRI (especialmente de

⁶⁵ Palacio donde reside el presidente de la República mexicana.

⁶⁶ Nos referimos especialmente a los trabajos académicos publicados después de las elecciones de 2006, que marcaron el apogeo de la polarización PAN-PRD a nivel nacional. Ver A. Aziz Nassif (coord.), “México 2006: elecciones y polarización política”, *Desacatos*, vol.2. n°24, 2007, pp. 7-10.

⁶⁷ Ver F. Serrano Migallon, *Facultades Metaconstitucionales del Poder Ejecutivo en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006.

⁶⁸ Aparte del gobierno de Ciudad de México, que dispone de recursos fiscales propios importantes, la mayoría de los estados federados dependen de las transferencias del gobierno federal, que financia en promedio más del 80% de los presupuestos estatales.

⁶⁹ Los gobernadores del PRI fueron los primeros en reconocer la victoria de Felipe Calderón a la Presidencia de la República, a pesar de que el tribunal electoral federal aún no había proclamado la victoria del candidato del PAN.

⁷⁰ Esta discusión interna en el gobierno de Fox ha sido particularmente bien descrita por uno de los principales defensores de esta reforma, el ministro de Relaciones Exteriores de la época, Jorge Castañeda. Ver C. Aristegui, R. Trubulsi, *Transición. Conversaciones y retratos de lo que se hizo y dejó de hacer por la democracia en México*, México, Grijalbo, 2009, pp. 74-76.

los sindicatos⁷¹), para abrirle paso a una reforma fiscal que, al final, no tuvo éxito. En consecuencia, no solamente algunas estructuras corporativas cercanas al PRI se consolidaron en el seno del aparato del Estado, sino que también obtuvieron un nuevo posicionamiento político, negociando directamente con los miembros del gobierno, incluso con el propio presidente de la República. En segundo lugar, a pesar de la alternancia, un número importante de altos funcionarios pertenecientes al PRI continuaron ocupando eminentes cargos en el seno del gobierno federal, en particular en el campo de las finanzas y en el sector de los servicios de seguridad (policía, justicia e inteligencia). El ministerio de Finanzas, lugar de formación de gran parte del personal político-administrativo en el poder desde los años 1980⁷², no llegó a ser dirigido por un panista sino hasta el 2010⁷³, razón por la cual algunos dirigentes del PRI pudieron mantener un acceso directo a la información relativa al ejercicio del Estado⁷⁴, y por ende, colocarse en posición de fuerza frente al gobierno federal panista. Por último, la ausencia de una mayoría parlamentaria clara paralizó la adopción de las reformas propuestas por el gobierno (priísta entre 1997 y 2000, panista de 2000 a 2012), ya que la oposición utilizaba la tribuna del Congreso para manifestar su desaprobación frente a la línea política gubernamental. Esto explica que la alternancia política haya estado acompañada de una fragmentación del poder del ejecutivo, tanto internamente como frente al exterior⁷⁵, con lo cual se redujeron las posibilidades de introducir reformas y se limitó la concretización de las iniciativas políticas del presidente de la República. En resumen, a los ojos de los mexicanos, la autoridad y el liderazgo del jefe de Estado se degradaron a lo largo de los gobiernos del PAN. Esta crisis de legitimidad política, amplificada por la ausencia de crecimiento económico del país y por el incremento de la violencia, se tradujo en una fuerte voluntad de cambio durante las elecciones presidenciales de 2012. Enrique Peña Nieto se basó en este posicionamiento para construir la estrategia de la campaña que lo condujo a su elección el 1° de julio de 2012.

¿CÓMO TRADUCIR EL “CAMBIO” EN ACTOS DE GOBIERNO?

A pesar de su capacidad para encarnar esa dinámica de cambio durante las elecciones, de las que hubiera podido salir favorecido Andrés Manuel López Obrador, candidato de la oposición de izquierda, Enrique Peña Nieto heredó el mismo marco institucional que había ocasionado la parálisis política del país. Con el 38,2% de los votos, el ex gobernador del estado de México no fue elegido por una mayoría de mexicanos, como tampoco Vicente Fox y Felipe Calderón antes que él⁷⁶. En el Congreso, a pesar de haber obtenido la primera minoría en la Cámara de diputados y en el Senado, el gobierno del PRI no disponía de una mayoría calificada capaz de adoptar reformas constituciona-

⁷¹ Nos referimos en particular al sindicato de la empresa pública de explotación, producción y distribución de petróleo, PEMEX, así como al sindicato de los educadores, dirigido por Elba Esther Gordillo.

⁷² Es importante anotar que el PRD nunca pudo constituir una cantera de funcionarios en el ministerio de Finanzas comparable al del PRI y del PAN. Ver, en particular, los trabajos de Isabelle Rousseau sobre este tema: *México. ¿Una revolución silenciosa? Élite gubernamentales y proyecto de modernización 1970-1995*, México, Colegio de México, 2001.

⁷³ Ernesto Cordero fue nombrado ministro de Economía y Finanzas el 9 de diciembre de 2009. Tanto Roberto Gil-Díaz como Agustín Carstens, ministros de Economía y Finanzas en los gobiernos de Vicente Fox y Felipe Calderón, respectivamente, son miembros registrados del PRI.

⁷⁴ Con respecto a la porosidad entre la alta función pública y los grupos políticos en México, ver, en particular, los trabajos de Rogelio Hernández: “La administración al servicio de la política: la secretaría de programación y presupuesto”, *Foro Internacional*, vol. 14, n°1, 1993, pp. 145-174.

⁷⁵ Nos referimos especialmente al Congreso, a los gobernadores y a los “poderes de hecho” (Iglesia, Ejército, medios de comunicación, sindicatos, crimen organizado).

⁷⁶ Vicente Fox fue elegido con el 42,5% de los votos en 2000; Felipe Calderón, con el 35,89% en 2006.

les. De hecho, la bancada parlamentaria del PRI en la Cámara de diputados perdió treinta escaños entre el 2009 y el 2012, pasando de 242 a 212 diputados.

Ante la imposibilidad de poder constituir formalmente un gobierno de coalición⁷⁷ que le permitiera obtener una mayoría estable en el Parlamento, el nuevo ejecutivo tomó la decisión, incluso antes de su investidura, de acercarse a la oposición, con el objetivo primordial no solamente de obtener del PAN y del PRD los votos necesarios para la aprobación de los proyectos de ley, sino también de llegar con ellos a un consenso que consagrara la legitimidad de las reformas. En efecto, los estrategas del gobierno habían observado que toda tentativa de reforma estaría condenada al fracaso si el gobierno no estaba dispuesto a mostrar su voluntad de apertura frente a la oposición a cambio de sus votos. Por otro lado, habían tomado nota del hecho de que las leyes electorales vigentes (no reelección para todos los mandatos, ausencia de candidaturas independientes, monopolio de acceso a los medios de comunicación para los partidos políticos durante las campañas electorales, etc.) fortalecían el peso de las élites dirigentes de los partidos de oposición entre sus bancadas parlamentarias. En consecuencia, estimaron que la adopción de los proyectos de ley del gobierno dependía de que se lograra motivar a los cuadros dirigentes de los partidos de la oposición para que participaran en la formulación de los proyectos de reforma, invitándolos a tomar parte en las reuniones de preparación de los proyectos de ley, así como dejándoles carta blanca durante la votación para hacer valer la disciplina de voto del grupo.

Hay que decir que el contexto político se prestaba para ello, tanto en el PAN como en el PRD. Después de doce años en el poder, el PAN salió considerablemente debilitado de las elecciones presidenciales y legislativas de 2012. Para Gustavo Madero, elegido Presidente del partido en el 2010 en contra de la opinión de Felipe Calderón, esta iniciativa gubernamental constituía una bocanada de oxígeno y le confería un margen de maniobra más amplio, en especial con respecto a los miembros de la bancada parlamentaria panista que habían permanecido fieles al ex presidente y reclamaban su renuncia. En el seno del PRD, “partido-movimiento”⁷⁸ con una historia particularmente accidentada, la dirección del partido, a cargo de la corriente Nueva Izquierda desde el 2008, mostraba una actitud notoriamente hostil a Andrés Manuel López Obrador, a diferencia de sus militantes. Para Jesús Zambrano, jefe del PRD desde el 2011, la invitación del gobierno de Enrique Peña Nieto representaba la posibilidad de darle cuerpo a su discurso sobre la “oposición constructiva”, en contra de la línea política defendida por el ex candidato a la presidencia, que decidió salir del PRD desde entonces para construir un nuevo partido, el Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA).

EL PACTO POR MÉXICO: ¿UN ACUERDO “HISTÓRICO” CON UNA VIDA ÚTIL LIMITADA?

Con el objetivo de darle un sentido político a estas adhesiones de facto y de alimentar un discurso de la acción gubernamental centrada en el tríptico cambio-acción-reformas, cumpliendo así con las promesas de la campaña electoral y con la voluntad de restablecer el liderazgo y la autoridad presidencial, los comunicadores del equipo de Enrique Peña Nieto decidieron inspirarse en los Pactos de la Moncloa⁷⁹, dándole así un carácter “histórico” a esta iniciativa política. El Pacto por México,

⁷⁷ Es importante destacar que Vicente Fox y Felipe Calderón intentaron sin éxito formar gobiernos de coalición, con el PRD y con el PRI, respectivamente.

⁷⁸ Hacemos referencia a la terminología empleada por Hélène Combes en su obra sobre la construcción del PRD: *Faire Parti. Trajectoires de gauche au Mexique*, Paris, Karthala, 2011, p. 452.

⁷⁹ Acuerdos políticos previos a la transición política española, en 1978. Los Pactos de la Moncloa, firmados el 25 de octubre de 1977 en el Palacio Presidencial de la Moncloa, constituyen el acuerdo político establecido por los principales

presentado conjuntamente por los dirigentes del PRI, del PAN y del PRD, así como por el presidente Peña Nieto ante la prensa al día siguiente de la toma de posesión del nuevo gobierno, condensa en noventa y cinco puntos todos los temas que deberán ser explorados para que los actores políticos de México puedan llegar a “un nuevo acuerdo político, económico y social [...] para generar bienestar para toda la población, disminuir la pobreza y la desigualdad social”⁸⁰. Se estableció un calendario de reformas con el objeto de afianzar la credibilidad del proceso y de acallar las críticas que denunciaban el inmovilismo del Ejecutivo.

A partir de entonces, comenzaron a transitar uno tras otro los proyectos de ley en la Cámara de diputados (reforma educativa, reformas de las normas contables, reforma fiscal, de las telecomunicaciones, etc.) y luego en el Senado, lo que ha llevado a algunos periodistas, especialmente en la prensa internacional, a decir que México está siendo cambiado “sobre el papel”⁸¹. La detención, en febrero de 2013, de la presidenta del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), Elba Esther Gordillo, por enriquecimiento inexplicable, también mostró la voluntad del gobierno de Peña Nieto de restablecer la autoridad del presidente de la República sobre las estructuras corporativas que se habían fortalecido políticamente durante los gobiernos del PAN, a pesar de que, paradójicamente, la mayoría de estas organizaciones hacen parte del PRI. Posteriormente, fortalecido con la aprobación de los proyectos de ley relativos, en particular, a la educación⁸², los ingresos fiscales⁸³ y las telecomunicaciones⁸⁴, el gobierno puso en marcha una campaña mediática internacional orientada a estimular la inversión extranjera directa, haciendo suya una fórmula empleada por el semanario británico *The Economist*: “The Mexico’s Moment”⁸⁵. No obstante, a pesar de las proyecciones al alza de la tasa de crecimiento, ésta se mantiene alrededor del 1% y se establece bastante por debajo de la tasa de crecimiento de Brasil, que, sin embargo, desde hace poco genera desconfianza entre los inversionistas extranjeros. Por otro lado, las implicaciones prácticas de estas reformas provocaron ciertas reservas y hasta reacciones hostiles de los partidarios del *statu quo* preexistente, la mayoría de los cuales, paradójicamente, habían apoyado la candidatura del PRI durante las elecciones presidenciales de 2012⁸⁶. Ahora bien, en un país donde la transición política ha fortalecido el peso de los “poderes de hecho” tanto en la economía como en la vida política, no se excluye una oposición a estas medidas, en especial durante la votación de las denominadas “leyes

partidos políticos españoles, así como por los sindicatos patronales y de trabajadores, con el fin de definir una hoja de ruta política y económica que condujera a la instauración de la democracia y, más tarde, a la entrada de España en la Unión Europea.

⁸⁰ Ver el texto de presentación del Pacto por México, p. 2: <http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf> (consultado el 5 de diciembre de 2013).

⁸¹ I. Santaaulalia, “Peña Nieto cambia México sobre el papel en su primer año de mandato”, *El País*, 1° de diciembre de 2013 (http://internacional.elpais.com/internacional/2013/12/01/actualidad/1385869670_275179.html, consultado el 5 de diciembre de 2013).

⁸² La educación pública mexicana está muy desacreditada debido a la falta de formación de los docentes, una parte apreciable de los cuales ejerce paralelamente mandatos electivos o cargos permanentes en organizaciones políticas, especialmente en el Partido Nueva Alianza, PANAL. Según las cifras del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), en el 2012, ciento sesenta y siete mil docentes recibían un salario al mismo tiempo que ejercían funciones “administrativas”, especialmente en el PANAL (www.jornada.unam.mx/2012/09/14/sociedad/048n1soc, consultado el 6 de diciembre de 2013).

⁸³ Los ingresos fiscales en México (12% del PIB) son muy bajos en comparación con los de sus pares latinoamericanos, en particular Brasil (36% del PIB).

⁸⁴ En efecto, el déficit de competitividad debido a la falta de intensidad competitiva en la mayor parte de los sectores de la economía mexicana es uno de los principales factores que explican la ausencia de crecimiento del país. Sólo Carlos Slim Helú, propietario del Grupo CARSO y quien, según la revista *Forbes*, es el hombre más rico del mundo, controla cerca del 70% del mercado de las telecomunicaciones del país, lo que limita la intensidad competitiva en este sector.

⁸⁵ “Americas: Mexico’s moment”, *The Economist*, 21 de noviembre de 2012 (www.economist.com/news/21566314-enriquepeña-nieto-mexicos-newly-elected-president-sets-out-his-priorities-mexicos-moment, consultado el 5 de diciembre de 2013).

⁸⁶ Nos referimos especialmente a los sindicatos afiliados al PRI, así como a los principales grupos audiovisuales privados del país, Televisa en primer lugar.

secundarias”⁸⁷ que reglamentarán las reformas en curso. Sobre todo, la acumulación de los textos presentados ante el Congreso contribuyó a contaminar el proceso de negociación de los diferentes proyectos de ley, creando la posibilidad de un “regateo” entre los principales partidos políticos. En varias ocasiones, el alcance de los proyectos de ley se redujo singularmente debido al afán de salvaguardar la iniciativa política derivada del Pacto por México, que se ha convertido, en el espacio de un año, en el principal indicador de la gestión de Enrique Peña Nieto. Pero la voluntad del gobierno de seguir adelante con su proyecto de reforma del sector energético —crucial para las finanzas públicas del país⁸⁸— a pesar de la oposición del PRD podría comprometer el principio de aprobación de las leyes por consenso, que es la base sobre la cual funciona el Pacto por México y que fue una de las claves de su éxito inicial. No es imposible que la utilidad política del Pacto por México en su configuración actual haya llegado a su fin.

⁸⁷ Equivalente de los decretos de aplicación de la ley en Francia.

⁸⁸ En efecto, los recursos fiscales del Estado en proporción del PIB sin contar el petróleo son mucho más bajos que en el resto de la región (12% en México frente a 20% en América Latina).

En la actualidad, no solo Dios es argentino... Los primeros meses del papa Francisco

Darío A. Rodríguez

A comienzos del año, la dimisión del papa Benedicto XVI causó sorpresa en el mundo entero. Con el argumento de no tener las fuerzas necesarias para llegar al término de su mandato y subrayando su intención de consagrarse a un retiro espiritual, el ex soberano pontífice protagonizó un acontecimiento que no se había producido desde los remotos tiempos de la baja Edad Media, cuando el papa Celestino V tomó voluntariamente la misma decisión. Pero este hecho excepcional no fue sino la primera de una serie de novedades que siguieron a la aparición del humo blanco que anunció el fin de las deliberaciones del nuevo cónclave. Aquél 13 de marzo de 2013, la opinión pública internacional descubrió asombrada que el sucesor de Joseph Ratzinger era el argentino Jorge Bergoglio⁸⁹, primer papa jesuita y americano, pero también primer papa hispánico desde Alejandro VI (muerto en 1503) y primer papa no europeo desde Gregorio III (muerto en 703). Este nombramiento suscitó, evidentemente, fuertes expectativas.

Seis meses después de esta histórica investidura, el papa Francisco parece generar una aceptación unánime en el escenario internacional. ¿Cómo explicar esta popularidad? Haremos un breve repaso histórico de la carrera del padre Bergoglio, para luego intentar responder a esta pregunta haciendo un balance de los primeros meses de su pontificado. Presentaremos, a manera de conclusión, los principales retos que tiene ante sí la Iglesia católica en esta nueva era que la elección del papa Francisco ha inaugurado.

EL PADRE BERGOGLIO: UN “ANIMAL POLÍTICO”

Los primeros pasos de Bergoglio en Argentina como sacerdote lo encuentran, a finales de los años sesenta, cerca del movimiento peronista y, más precisamente, colaborando estrechamente con importantes dirigentes de la Guardia de Hierro⁹⁰. Desde esa época, su consideración hacia los más necesitados y su compromiso con el respeto estricto de las jerarquías lo llevan a abrazar el peronismo y refuerzan su identidad como sacerdote jesuita. En 1973, gracias a su nombramiento como superior provincial en esta orden religiosa, Bergoglio comienza a adquirir cierta visibilidad pública, al mismo tiempo que su vocación por el estudio de las sagradas escrituras y la educación religiosa le permiten ocupar, durante esta época, diferentes cargos en instituciones de la educación media y superior.

En 1992, Juan-Pablo II lo nombra obispo auxiliar del arzobispo de Buenos Aires. Su relación con el poder político entra entonces en una nueva fase y su inclinación a implicarse en el debate público argentino se hace manifiesta. Sin embargo, es en febrero de 1998, al ser nombrado arzobispo de la ciudad de Buenos Aires, cuando su voz adquiere legitimidad como actor político frente a los dirigentes argentinos. En efecto, durante la última década, fueron cada vez más frecuentes sus reu-

⁸⁹ Sorpresa porque Bergoglio no figuraba en la lista de los principales candidatos a la sucesión de Benedicto XVI. Sin embargo, hay que recordar que el nuevo papa había obtenido el mayor número de votos después de Josef Ratzinger durante el cónclave del 2005.

⁹⁰ Organización de la resistencia peronista creada a comienzos de los años sesenta, que defendía la ortodoxia doctrinaria y la lealtad absoluta al líder Perón. Se opone a la lucha armada a comienzos de los años setenta y se caracteriza por un militancia social activo en los barrios más desfavorecidos de diferentes ciudades argentinas, como Buenos Aires y Rosario.

niones con representantes de los principales partidos políticos, quienes alabaron la disposición del prelado al diálogo, así como su respeto de las instituciones. Dentro de este marco, la relación con el gobierno kirchnerista, iniciada en el 2003, se caracterizó por frecuentes cortocircuitos causados por la voluntad de intervención de Bergoglio en el escenario político argentino y por la tentativa del gobierno kirchnerista de contener las voces disidentes⁹¹. El enfrentamiento fue entonces inocultable. Pero la actitud del gobierno frente al arzobispo de Buenos Aires cambió radicalmente luego de su nombramiento como máxima autoridad de la Iglesia católica.

HABEMUS PAPAM: EL NOMBRAMIENTO, EL ESTILO Y LA GESTIÓN DEL PAPA FRANCISCO

Si bien la noticia de la llegada del arzobispo de Buenos Aires a la función papal dieron lugar a escenas de júbilo y alegría en la Argentina, también provocaron la irrupción de una controversia en el debate público internacional a propósito de su postura durante la dictadura militar (1976-1983), especialmente en relación con su inacción frente a la detención ilegal en 1976 de los sacerdotes de formación jesuita Orlando Yorio y Francisco Jalics⁹². Esta acusación siempre fue rechazada por Bergoglio y desmentida por el testimonio público del propio Francisco Jalics⁹³. Durante los meses siguientes a su nombramiento, el nuevo papa recibió numerosas manifestaciones de apoyo por parte de los movimientos de defensa de los derechos humanos⁹⁴ y la polémica sobre su papel durante la dictadura se diluyó poco a poco, al tiempo que vastos sectores del gobierno hicieron explícito su apoyo al nuevo papa, argentino y latinoamericano.

La primera figura pública en cambiar de opinión fue la propia presidenta, Cristina de Kirchner, quien organizó un encuentro personal con el nuevo papa a finales del mes de abril, revelando un acercamiento entre el gobierno nacional y la Iglesia, que continuó en los meses siguientes, a medida que aumentaba la popularidad del papa Francisco a nivel mundial⁹⁵. El gobierno kirchnerista se

⁹¹ La postura crítica de Bergoglio sobre el kirchnerismo se confirma con los años cuando, durante el conflicto agroexportador del 2008, Bergoglio se reúne con los principales dirigentes de la oposición y con el vicepresidente Cobos, opositor del gobierno. Mantiene también relaciones estrechas con el ex presidente Duhalde, opuesto al gobierno desde el conflicto por el control del Partido Justicialista en marzo del 2004. De igual modo, Bergoglio sostiene muy activamente la alianza opositora dirigida por el sacerdote Joaquín Piña, quien logra derrotar al kirchnerismo en la provincia de Misiones durante las elecciones del 2006. Por último, Bergoglio maniobra en las sombras desde su feudo, la ciudad de Buenos Aires, buscando consolidar la oposición frente al gobierno nacional, tanto durante el mandato de Néstor Kirchner (2003-2007) como durante los de su esposa, Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015).

⁹² Estas acusaciones tuvieron como origen la investigación realizada por Eduardo Mignone en su obra *Iglesia y Dictadura. El papel de la Iglesia a la luz de su relación con el régimen militar*, Buenos Aires, Ediciones Colihue, 1986. Después del nombramiento de Bergoglio, las hizo públicas el periodista Horacio Verbitsky. Ver H. Verbitsky, "Cambio de piel", *Página 12*, 17 de marzo de 2013 (www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-215961-2013-03-17.html, consultado el 4 de noviembre de 2013).

⁹³ F. Jalics, "Ergänzende Erklärung von Pater Franz Jalics SJ", *Jesuiten IHS*, 20 de marzo de 2013 (www.jesuiten.org/aktuelles/details/article/ergaenzende-erklarung-von-pater-franz-jalics-sj.html, consultado el 6 de noviembre de 2013).

⁹⁴ En este sentido, es importante remarcar el apoyo que recibió el nuevo papa del Premio Nobel de la Paz, Adolfo Esquivel, y también de los principales representantes de las asociaciones para la defensa de los derechos humanos en Argentina, Estela de Carlotto y Hebe de Bonfani. Ver M. de Vedia, "Apoyo de Pérez Esquivel y elogios de Bonafini al Papa", *La Nación*, 22 de marzo de 2013 (www.lanacion.com.ar/1565775-apoyo-de-perez-esquivel-y-elogios-de-bonafini-al-papa%20-%20comentar) y E. Piqué, "'Cuenten conmigo', le dijo el Papa a Carlotto y Cabandí", *La Nación*, 24 de abril de 2013 (www.lanacion.com.ar/1575770-cuenten-conmigo-le-dijo-el-papa-a-carlotto-y-cabandie%20-%20comentar) (consultados el 6 de noviembre de 2013).

⁹⁵ Mencionando solo algunos de los artículos publicados en la prensa internacional sobre los apoyos recibidos en Argentina y en Italia, ver "Fervor por el Papa: el 90% tiene una imagen positiva de Francisco", *La Nación*, 14 de abril (www.lanacion.com.ar/1572528-fervor-por-el-papa-el-90-tiene-una-imagen-positiva-de-francisco%20-%20comentar) y "Cien días de Francisco: después de la 'luna de miel' llega la hora de las decisiones difíciles", *La Nación*, 21 de junio de 2013 (www.lanacion.com.ar/1594077-cien-dias-de-francisco-despues-de-la-luna-de-miel-llega-la-hora-de-las-decisiones-dificiles%20-%20comentar) (consultados el 6 de noviembre de 2013).

encontró así frente a un dilema: conciliar sus posiciones anteriores con la presencia de una nueva figura que goza de una gran legitimidad en el escenario nacional e internacional y que, además, le disputa su propio capital simbólico al presentarse como «la voz de los que no tienen voz».

Esta popularidad mundial rápidamente adquirida se explica por su identidad y por su estilo tanto como por su posicionamiento público en el escenario internacional y por las acciones emprendidas desde su nombramiento. Estas diferentes dimensiones le dieron un sentido específico al mandato del papa Francisco, en un contraste con Benedicto XVI, definido, particularmente, por su actitud más formal, más distante, y por el gusto por la reflexión teológica.

En sus primeras declaraciones públicas, el nuevo papa explicó que su nombre como Francisco era en homenaje a San Francisco de Asís, fundador de la orden franciscana: « [...] por su defensa de los pobres y porque es el símbolo de la paz, que son los dos aspectos sobresalientes de su vida [...]»⁹⁶. Dando forma a su nueva identidad, el papa Francisco erigió algunos de los valores franciscanos en pilares de su imagen pública: la defensa de los más pobres, el llamado constante al diálogo⁹⁷ y un estilo de vida alejado del materialismo y de la ostentación. Y a estas raíces franciscanas se le superpuso el peso de su formación jesuita y principios, tales como el respeto de la autoridad y la voluntad de jugar un papel en los espacios políticos de decisión⁹⁸.

Por otro lado, el papa Francisco también se destacó por un estilo de gestión en el que se puso el énfasis en un modelo colegiado de decisión y por un tipo de relación de proximidad con la comunidad universal de los fieles, fundada en un deseo de suprimir toda distancia física e institucional con los creyentes, legitimando su designación como “el papa de los pobres”. Esta posición se ha reflejado en un uso particular de la simbología papal: por ejemplo, el papa lleva una cruz de plata, en lugar de la tradicional cruz de oro; renuncia a llevar los tradicionales zapatos rojos, se niega a viajar en el lujoso auto oficial y utiliza las nuevas técnicas de información y comunicación. Así, al carisma de función que le confieren su nombramiento y su nueva visibilidad se le incorporó su carisma personal, fuente de una popularidad basada en esta imagen de humildad y de proximidad⁹⁹.

Pero fue también por sus actos y por sus posicionamientos públicos sobre temas de actualidad como el nuevo papa sedujo, o por lo menos sorprendió, a la opinión internacional. Las decisiones tomadas durante los primeros meses de su pontificado hicieron explícita su voluntad de reformar el corazón de la Iglesia católica. Dos puntos merecen mención especial: su decisión de llevar a cabo una profunda reorganización del Instituto para las Obras de Religión (IOR), completamente desacreditado, y las modificaciones establecidas en la composición de la curia pontificia. En cuanto al primer punto, el papa Francisco creó en junio de 2013 una comisión específica de investigación del IOR una vez que fueron difundidos los documentos confidenciales del Vaticano en los cuales salieron a la luz diferentes actos de corrupción en la gestión del patrimonio de la Santa Sede, y una vez que se revelaron los conflictos internos del IOR (escándalo del Vatileaks, 2012). A comienzos del mes de julio, sintiéndose presionados, Paolo Ciprini y Massimo Tullio, presidente y vice-presidente,

⁹⁶ “El nombre, un homenaje a San Francisco de Asís”, *La Nación*, 16 de marzo de 2013 (www.lanacion.com.ar/1563902-nombre-un-homenaje-a-san-francisco-de-asi, consultado el 6 de noviembre de 2013).

⁹⁷ Respecto de este punto es notable su llamado a consolidar un intercambio constante con las otras religiones; ver E. Piqué, “Fuerte llamado del papa Francisco a mejorar el diálogo interreligioso”, *La Nación*, 21 de marzo de 2013 (www.lanacion.com.ar/1565373-fuerte-llamado-del-papa-francisco-a-mejorar-el-dialogo-in%20terreligioso, consultado el 6 de noviembre de 2013).

⁹⁸ Para un análisis sobre los valores sobre la formación jesuita, ver O. Bobineau, “Le pape n’est pas un révolutionnaire”, *Le Monde*, 31 de julio de 2013 (www.lemonde.fr/idees/article/2013/07/31/le-pape-francois-n-est-pas-un-revolutionnaire_3455931_3232.html?xtmc=pape_francois&xtcr=17, consultado el 6 de noviembre de 2013).

⁹⁹ Esta imagen se corresponde con el estilo de vida que el religioso llevó a lo largo de sus numerosos años en el seno de la Iglesia argentina, donde dedicó su servicio sacerdotal al trabajo social en los barrios carenciados y cultivó una proximidad con los sectores menos favorecidos de la población.

respectivamente, de dicho instituto, presentaron su renuncia¹⁰⁰. Este impulso reformador se confirmó cuando el papa Francisco, a comienzos del mes de septiembre, aceptó la renuncia del controvertido secretario de Estado del Vaticano, Tarcisio Bertone, y nombró en su lugar a Pietro Parolin, quien fuera nuncio apostólico de Venezuela y diplomático respetado por haberse mantenido relativamente alejado de los juegos de poder de la Santa Sede.

Las intervenciones públicas del papa Francisco también se inscribieron dentro del marco de un proceso de renovación de la Iglesia y de la función papal. Entre sus numerosas declaraciones sobre los principales acontecimientos que ocurrieron en el mundo en el 2013, hemos decidido comentar aquellas que marcaron sus primeros viajes. En julio, la visita relámpago del papa Francisco a la isla italiana de Lampedusa, primera puerta de entrada a Europa de los migrantes procedentes de África del Norte, captó la atención internacional sobre el drama que viven los migrantes que, por razones políticas o por motivos económico-sociales, decidieron abandonar sus países de origen¹⁰¹. Y unos meses más tarde, dentro del marco de la Jornada Mundial de la Juventud, que tuvo lugar en Rio de Janeiro (23-28 de julio de 2013), el papa hizo un llamado al despertar de una juventud presa del conformismo, destacando el papel “revolucionario” de la Iglesia¹⁰². En esa misma oportunidad, en otra declaración que tuvo inmediata repercusión internacional, el papa Francisco dio muestras de una tolerancia inédita frente a la comunidad homosexual, con lo cual creó expectativas sobre los posibles cambios futuros en la posición de la Iglesia sobre la cuestión de la libertad sexual¹⁰³. Pero estos elementos de ruptura no deben llevarnos a ignorar los evidentes límites del discurso y las acciones del papa Francisco.

LÍMITES DE LA RENOVACIÓN Y DESAFÍOS DEL PONTIFICADO

A pesar del anuncio de reformas significativas, y aunque el pontificado del papa Francisco promete innovaciones en muchos aspectos, también son evidentes las continuidades con sus predecesores y su apego a los principios rectores de la Iglesia católica. Fiel al antiliberalismo tradicional que caracteriza el mensaje de esta institución, el papa Francisco adoptó públicamente una postura en contra de la eutanasia, el aborto y la ordenación religiosa de las mujeres¹⁰⁴. Por lo tanto, si bien hay que destacar el importante despertar religioso que su figura ha generado, organizado en torno a la respetable defensa de los más humildes y de la promoción universal de valores como la justicia y la solidaridad, no hay que esperar reformas fundamentales en materia de doctrina moral. Hoy en día, los católicos practicantes son cada vez menos numerosos. El nombramiento del papa Francisco responde a la preocupación y a la necesidad de iniciar un proceso de renovación de la Iglesia, con

¹⁰⁰ E. Piqué, “Bajo presión del Papa, empezó la limpieza en el banco del Vaticano”, *La Nación*, 2 de julio de 2013 (www.lanacion.com.ar/1597348-tapa-empezo-la-limpieza-en-el-banco-del-vaticano-renuncian-dos-altos-cargos%20-%20comentar, consultado el 6 de noviembre de 2013).

¹⁰¹ “Le pape à Lampedusa : ‘Secourir est un devoir juridique et éthique’”, *Le Monde*, 8 de julio de 2013 (www.lemonde.fr/societe/article/2013/07/08/le-pape-francois-a-lampedusa-par-solidarite-avec-les-migrants_3443857_3224.html, consultado el 5 de noviembre de 2013).

¹⁰² El papa Francisco declaró “que los jóvenes salgan y armen lío”, que la Iglesia “salga a la calle” y que “la Iglesia no puede ser una ONG”. Ver “El Papa, ante miles de argentinos: ‘La Iglesia tiene que salir a la calle, no puede ser una ONG’”, *La Nación*, 25 de julio de 2013 (www.lanacion.com.ar/1604356-conmover-encuentro-del-papa-con-los-40-mil-argentinos-que-fueron-a-visitarlo-a-brasil%20-%20comentar, consultado el 5 de noviembre de 2013).

¹⁰³ “Si una persona es gay y busca al Señor y tiene buena voluntad, ¿quién soy yo para criticarlo?” (“Pour le pape François, sans le Christ, l’Église ne serait qu’une simple ONG”, *Le Monde*, 14 de marzo de 2013 (www.lemonde.fr/international/article/2013/07/30/le-pape-prone-l-ouverture-a-l-egard-des-homosexuels_3455310_3210.html, consultado el 5 de noviembre de 2013).

¹⁰⁴ S. Le Bars, “Le Pape François: ‘Pour l’ordination des femmes, l’Église a dit non’”, *Le Monde*, 31 de julio de 2013.

el fin de reforzar el peso del catolicismo en su más fiel continente, América Latina¹⁰⁵. Pero la posibilidad de ver crecer la comunidad de los fieles depende de una mayor adaptación de la institución eclesial a los avances que caracterizan a nuestra era política en materia de igualdad de derechos y de respeto de las libertades individuales. Una evolución semejante parece poco probable, por lo menos a corto plazo, teniendo en cuenta los obstáculos doctrinarios que se impone hoy en día la Iglesia contemporánea¹⁰⁶.

¹⁰⁵ Recordemos que el 40% de la comunidad católica se concentra en esta zona geográfica. Ver, sobre este tema, "Jorge Bergoglio, el primer papa argentino", *La Nación*, 14 de marzo de 2013 (www.lanacion.com.ar/1562751-jorge-bergoglio-el-primerpapa-argentino, consultado el 6 de noviembre de 2013).

¹⁰⁶ Esto en relación con otros momentos que marcaron la historia del catolicismo, como fue el caso con el Concilio Vaticano II en los años sesenta, y con los movimientos reformadores que se desarrollaron en el seno de la Iglesia latinoamericana poco tiempo después.

Guatemala: condena histórica y permiso de salida de prisión provisional para el ex dictador Ríos Montt

Nordin Lazreg

En Guatemala, el año político de 2013 estuvo marcado por el juicio por genocidio y crimen de lesa humanidad contra el ex dictador Efraín Ríos Montt, quien tiene hoy 86 años de edad, y su ex jefe de inteligencia militar, José Mauricio Rodríguez Sánchez. En el poder desde 1982 hasta 1983, Ríos Montt fue acusado formalmente en 2012 de haber ordenado la masacre, en tres ciudades del departamento de Quiché, de 1.771 indígenas del pueblo maya Ixil. A pesar de que el ejercicio del poder fue para él de muy corta duración —es derrocado por un golpe militar apenas un año después de su llegada a la cabeza del Estado—, su mandato constituye uno de los períodos más violentos de una guerra civil que cobró cerca de 200.000 víctimas entre 1960 y 1996.

El juicio, que comenzó el 19 de marzo de 2013, era una prueba para un sistema judicial acorralado. La comunidad internacional observaba con atención el desarrollo del proceso, pero la justicia guatemalteca no estuvo a la altura de las expectativas que se tenían hacia ella. En efecto, el veredicto histórico pronunciado el 10 de mayo por el Tribunal de primera instancia, en el cual se reconocía la culpabilidad del ex jefe de Estado y se condenaba a este último a ochenta años de prisión (cincuenta por genocidio y treinta por crímenes de lesa humanidad)¹⁰⁷, fue anulado por la Corte de Constitucionalidad tan solo diez días después. Es cierto que, en cualquier país, un proceso judicial semejante es difícil, toma tiempo y está marcado por avances y retrocesos. Sin embargo, la decisión de la Corte suscita numerosos interrogantes, sobre todo en cuanto a los motivos invocados por sus jueces como fundamento, y arroja dudas sobre la continuación del proceso.

UN PASO ADELANTE PARA LA JUSTICIA EN GUATEMALA

El juicio contra el ex general constituye un acontecimiento de primordial importancia por varias razones. En primer lugar, la celebración misma del proceso es un hecho histórico, en la medida en que se trata del juicio a un ex jefe de Estado en un país donde muy pocos ex dirigentes gubernamentales han sido perseguidos por las atrocidades perpetradas durante la guerra, a pesar de que la Comisión de las Naciones Unidas para el Esclarecimiento Histórico les atribuyó el 93% de los crímenes cometidos. Las primeras condenas por crímenes cometidos durante la guerra tuvieron lugar en agosto de 2011 y en marzo de 2012. Cinco antiguos miembros de las fuerzas especiales de élite, los Kaibiles, fueron condenados por su implicación directa en la masacre de Las Dos Erres, en el departamento del Petén, en 1982. Uno de ellos, Pedro Pimentel Ríos, recibió una pena simbólica de 6.060 años de prisión: treinta por crímenes de lesa humanidad, más treinta por cada uno de los 201 habitantes ejecutados. Mientras se adelanta el juicio contra el ex dictador, el actual presidente, Otto Pérez Molina, quien también fuera jefe de inteligencia militar (D2) durante la guerra, sigue negando el genocidio de la etnia maya Ixil, aunque reconoce las violaciones de derechos humanos. Sus esfuerzos por obstaculizar los intentos de persecución contra los oficiales militares que estaban

¹⁰⁷ Su ex colaborador José Mauricio Rodríguez Sánchez, en cambio, fue absuelto. E. Calderón, "Ríos Montt, el primer ex gobernante latinoamericano condenado por genocidio", *El Faro*, 10 de mayo de 2013 (www.elfaro.net/es/201305/internacionales/12040/, consultado el 3 de septiembre de 2013).

en servicio durante la guerra¹⁰⁸ no ayudan a borrar las sospechas sobre su eventual implicación en ciertos crímenes cometidos durante la guerra civil¹⁰⁹, y revelan también la influencia sobre el poder político de una élite conservadora que rechaza todo cuestionamiento del *statu quo* con el pretexto de no reabrir las heridas de la guerra. Por otro lado, cerca del 80% de las víctimas de la guerra civil eran indígenas, de modo que este juicio también constituye para los miembros de la comunidad maya de Guatemala la oportunidad de hacer que se reconozca su condición de víctima en un país donde su comunidad todavía está bastante marginada.

Además, este juicio ocurre en un contexto regional donde varios países, como El Salvador¹¹⁰, comienzan a preocuparse por las atrocidades de la guerra y a cuestionar las leyes de amnistía. La comunidad internacional, por su parte, tenía otro motivo para estar atenta al resultado de este juicio en Guatemala: era la primera vez en el mundo que un ex jefe de Estado era juzgado en su propio país por un tribunal nacional por genocidio y crimen de lesa humanidad.

UNA JUSTICIA ENREDADA EN LAS DERIVAS DEL SISTEMA

Se decía que este caso sería una prueba para la justicia guatemalteca, y efectivamente lo fue.

El fin de la inmunidad parlamentaria que había protegido al ex dictador hasta la celebración de las elecciones de septiembre de 2011, en las cuales no participó, fue el que abrió la posibilidad para la celebración del juicio en su contra. A partir de ese momento, sus abogados intentaron obstaculizar la apertura de un proceso, invocando el decreto de amnistía adoptado durante el gobierno de Oscar Mejía Victores (1983-1986), el cual cobija a todos aquellos que combatieron entre 1982 y 1986. Pero sus recursos resultaron vanos, puesto que la Corte de apelación primero, y luego la Corte de Constitucionalidad, estipularon que la ley de amnistía no amparaba las desapariciones forzadas, la tortura y el crimen de genocidio. Finalmente, el juez que estaba a cargo de su caso consideró que había pruebas suficientes para adelantar un proceso¹¹¹.

Después de múltiples peripecias y una interrupción de un mes¹¹², el proceso culminó el 10 de mayo de 2013 con la condena de Efraín Ríos Montt a ochenta años de prisión por genocidio y cri-

¹⁰⁸ El presidente, finalmente, tuvo que renunciar a su intento de limitar la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en lo relativo a los crímenes de guerra cometidos por los militares. Ver "Pérez Molina suspende decreto que limita competencia de CorteIDH en Guatemala", *La Prensa*, 3 de enero de 2013 (www.prensa.com/uhora/mundo/guatemala-corteidh-fallos-delitos-desaparicion-panama/148541, consultado el 4 de septiembre de 2013).

¹⁰⁹ El 4 de abril, Hugo Reyes, un mecánico que había trabajado en el Ejército y había sido llevado como testigo al juicio, implicó directamente al presidente Otto Pérez Molina en el saqueo y la destrucción de varios pueblos, así como en la ejecución de sus habitantes. Por otro lado, antes de ser jefe de la D2, Otto Pérez Molina había sido comandante del destacamento militar en El Quiché, donde ocurrieron cerca de la mitad de las 669 masacres. El despacho del presidente rechazó estas acusaciones y cuestionó la legitimidad del testigo, reprochándole de paso al ministerio público que hubiera permitido el testimonio de Hugo Reyes ante la Corte. Ver S. Menchú, E. Boche, A. Montenegro, "Pérez Molina: 'Los kaibiles no somos mentirosos ni traidores'", *El Periódico*, 6 de abril de 2013 (www.elperiodico.com.gt/es/20130406/pais/226673, consultado el 3 de septiembre de 2013).

¹¹⁰ En su discurso de enero de 2012, el presidente Funes reconoció la responsabilidad del Estado salvadoreño en la masacre de El Mozote (diciembre de 1981) y pidió perdón a las víctimas y a sus familias (Ver N. Lazreg, "El Salvador: 20 años después de los acuerdos de paz: una democracia frágil", *Les Études du CERI*, n°189-190, diciembre de 2012, p.76-84). En diciembre de 2012, la CIDH condenó al Estado por su responsabilidad en la masacre. En septiembre de 2013, la Corte Suprema y el ministerio público (Fiscalía General de la República) se pronunciaron a favor de la apertura de una investigación sobre la masacre de El Mozote.

¹¹¹ V. Sanford, "Rompiendo el muro de impunidad en Guatemala", *El Faro*, 3 de febrero de 2013 (www.elfaro.net/es/201302/opinion/10883/, consultado el 3 de septiembre de 2013).

¹¹² G. Ortiz, "Jueza Carol Patricia Flores anula juicio por genocidio contra Ríos Montt", *El Periódico*, 19 de abril de 2013 (www.elperiodico.com.gt/es/20130419/pais/227154, consultado el 3 de septiembre de 2013), y "Jueza Barrios suspende audiencia de juicio por genocidio", *El Periódico*, 19 de abril de 2013 (www.elperiodico.com.gt/es/20130419/pais/227155,

men de lesa humanidad. Además de este fallo, la presidenta del tribunal, Yasmín Barrios, ordenó al Estado presentar excusas al pueblo maya Ixil y declaró el 23 de marzo como la jornada nacional contra el genocidio. La juez solicitó igualmente al ministerio público el enjuiciamiento de los demás autores de estos crímenes, lo que no fue visto con buenos ojos por una parte de la clase política y de la élite económica. La jueza Barrios hizo una serie de recomendaciones, tales como la construcción de centros de educación y de monumentos en la zona ixil, así como la organización de ceremonias en memoria de las víctimas. Sin embargo, la sentencia dictada por el tribunal no puso fin al enredo judicial.

En efecto, el 20 de mayo la Corte de Constitucionalidad aprobó por tres votos contra dos la anulación de la sentencia contra Ríos Montt y ordenó la continuación del proceso a partir del punto en que se encontraba cuando había sido suspendido el 19 de abril anterior. Los tres jueces de la Corte de Constitucionalidad tomaron esta decisión después de una solicitud constitucional de amparo presentada por la defensa, según la cual ciertos asuntos legales no habían sido resueltos cuando se reinició el juicio después de haber sido suspendido por la jueza Carol Patricia Flores¹¹³. Una sentencia de la Corte de apelación confirmó la decisión de la Corte de Constitucionalidad, con lo cual el resultado del proceso contra Ríos Montt queda sumido en la incertidumbre. Como ya dictó sentencia, el tribunal presidido por Yasmín Barrios no podrá continuar a cargo del caso — cuestión de imparcialidad obliga. La nueva jueza asignada al caso, Jeannette Valdez, anunció que el proceso se reanudará el 5 de enero de 2015¹¹⁴. La anulación de la condena y el aplazamiento del juicio crean incertidumbre, en la medida en que tal vez los nuevos jueces no sean tan herméticos como Yasmín Barrios a las presiones del poderoso sector privado y del presidente. De hecho, la defensa ha dilatado el proceso con la esperanza de que, al terminar su mandato en diciembre de 2014, la procuradora general Claudia Paz y Paz sea eventualmente reemplazada por una personalidad menos dispuesta a juzgar los casos de violación de los derechos humanos. Podría incluso no haber juicio si otra corte de apelación, por solicitud de la Corte de Constitucionalidad, llegare a decidir que la ley de amnistía es aplicable a los casos de genocidio y crímenes de lesa humanidad. Además, la reiteración del proceso judicial también es un momento doloroso y difícil de vivir para los testigos que a menudo han sido objeto de amenazas.

Jorge Mario García Laguardia, ex presidente de la Corte de Constitucionalidad y ex procurador de los derechos humanos, se mostró muy crítico con respecto a la decisión de la Corte¹¹⁵; según él, la Corte está extendiendo ilegalmente sus competencias para abarcar asuntos ordinarios de procedimiento. La Corte no debe intervenir mientras no estén en juego temas de constitucionalidad. Jorge García teme que, con semejante decisión, el resultado de este histórico proceso empiece a depender de minucias técnicas en detrimento de las pruebas presentadas. Según el constitucionalista, los abogados de la defensa tampoco han estado a la altura del caso, pues han cometido múltiples abusos de procedimiento (práctica del *litigio malicioso*)¹¹⁶, menos para defender a Ríos Montt que para obstaculizar el desarrollo del proceso. Jorge García denuncia en particular la actitud del

consultado el 3 de septiembre de 2013).

¹¹³ Los otros dos jueces de la Corte de Constitucionalidad, Mauro Chacón y Gloria Porras, estiman, en cambio, que la Corte se extralimitó en sus competencias y que un veredicto semejante es desproporcionado con respecto a las violaciones del procedimiento legal que alega la defensa.

¹¹⁴ A. Montenegro, "Juicio por genocidio contra Ríos Montt se reiniciará en 2015", *El Periódico*, 6 de noviembre de 2013 (www.elperiodico.com.gt/es/20131106/pais/237436, consultado el 10 de noviembre de 2013).

¹¹⁵ G. Ortiz, "La CC no tenía por qué resolver la anulación de un juicio", *El Periódico*, 26 de mayo de 2013 (www.elperiodico.com.gt/es/20130526/pais/228800/, consultado el 3 de septiembre de 2013).

¹¹⁶ García Gudiel había presentado varias demandas contra el Tribunal De Sentencia A de Alto Riesgo ante varias instancias (Sala Tercera de Apelaciones, Procurador de los Derechos Humanos, Tribunal de Honor del Colegio de Abogados, Junta de Disciplina Judicial, demanda civil contra la jueza Barrios).

abogado García Gudiel, quien habría debido declararse impedido después de haber afirmado públicamente su enemistad con la jueza Barrios y su amistad con el juez Pablo Xitumul. En lugar de ello, el abogado solicitó el reemplazo de los jueces del tribunal, falta manifiesta contra la ética de su profesión.

Las vicisitudes del proceso, lejos de devolver la confianza en las debilitadas instituciones públicas guatemaltecas, no han hecho más que acentuar la polarización de la sociedad. Mientras varios altos dirigentes y signatarios de los acuerdos de paz afirmaban que una pena contra Ríos Montt trastornaría la paz social y política del país, el poderoso lobby de los empresarios, el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF), hacía un llamado directo a la anulación de la decisión de la jueza Yasmín Barrios.

Mientras el juicio contra el ex dictador cristaliza las tensiones en el país, la extradición del ex presidente Alfonso Portillo (2000-2004) a los Estados Unidos por lavado de dinero¹¹⁷, una semana después de la anulación por la Corte de Constitucionalidad de la condena de Ríos Montt, no exalta a las multitudes. Es el único presidente que no fue apoyado por el CACIF durante su mandato. Podría tratarse de una maniobra para desviar la atención del caso Ríos Montt. El presidente Otto Pérez Molina, sin embargo, niega que exista nexo alguno entre los dos casos y recuerda que la decisión de extradición se había tomado bajo el gobierno de su predecesor, Álvaro Colom (2008-2012), en noviembre de 2011¹¹⁸. Por otro lado, el arresto, el 2 de mayo, de Fermín Felipe Solano Barrillas¹¹⁹, ex dirigente de la Organización Revolucionaria del Pueblo en Armas (ORPA), por su responsabilidad en la masacre de veintidós campesinos de la comunidad de El Aguacate en noviembre de 1988, de cierto modo tranquiliza a la élite conservadora, pues le muestra que la justicia no va en una sola dirección. Como en el caso Portillo, algunos comentaristas se muestran escépticos respecto a que se haya elegido precisamente este momento para realizar esta acción que permite desviar la atención del proceso de Ríos Montt¹²⁰.

EL ÁRBOL NI SIQUIERA TAPA EL BOSQUE

Las vueltas que ha dado el caso Ríos Montt resaltan la agonía del sistema judicial guatemalteco, y al mismo tiempo nos recuerdan que el equilibrio sociopolítico de la posguerra aún es frágil. El proceso del ex dictador no es sino una etapa en el difícil camino hacia la construcción de un Estado de derecho en un país donde las violaciones a los derechos humanos siguen siendo algo corriente. La Asociación Interamericana de Prensa ha manifestado su preocupación frente al deterioro de las condiciones de trabajo de los periodistas en el país. Guatemala también se ha convertido en un país peligroso para los sindicalistas, los activistas ambientales y los líderes comunitarios que se movilizan especialmente contra las consecuencias nefastas de la explotación del suelo por las compañías extranjeras, situación que el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

¹¹⁷ B. Weiser, "Ex-president of Guatemala faces judge in Manhattan", *The New York Times*, 28 de mayo de 2013 (http://www.nytimes.com/2013/05/29/nyregion/portillo-ex-guatemalan-president-faces-us-judge-in-money-laundering-case.html?_r=0, consultado el 4 de septiembre de 2013).

¹¹⁸ Alfonso Portillo y dos de sus ministros habían sido absueltos en mayo de 2011 por la Corte Suprema. La extradición del ex presidente —y de una serie de narcotraficantes en los dos últimos años— refleja en realidad las debilidades de un sistema judicial que prefiere apoyarse en la justicia de los países extranjeros.

¹¹⁹ B. Rolando Vásquez, "Detienen a ex guerrillero que comandó masacre de El Aguacate", *La Prensa Libre*, 2 de mayo de 2013 (www.prensalibre.com/noticias/justicia/exguerrillero-captura-masacre-elaguacate_0_911908976.html, consultado el 4 de septiembre de 2013).

¹²⁰ T. Juárez, "Arrestan a ex jefe de la ORPA por masacre de El Aguacate en 1988. Hubo 22 víctimas", *El Periódico*, 2 de mayo de 2013 (<http://elperiodico.com.gt/es/20130502/pais/227729>, consultado el 4 de septiembre de 2013).

juzga preocupante. Por su parte, el presidente Otto Pérez Molina no dudó en decretar el estado de sitio en algunos municipios (Huehuetenango, Jalapa y Santa Rosa) para controlar las movilizaciones locales contra los grandes proyectos hidroeléctricos y mineros.

Al final, si bien la sola celebración de este proceso histórico hubiera podido hacer olvidar por un momento los sinsabores de la justicia en Guatemala, su desarrollo bastante agitado ha llamado la atención sobre la situación de extrema precariedad del sistema político y del sistema judicial en el país.

¿Está próxima la paz en Colombia?

Frédéric Massé

Desde que se anunció el 26 de agosto de 2012, la firma de un acuerdo que daba inicio de manera oficial a nuevas conversaciones de paz¹²¹ entre el gobierno colombiano y la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), nunca se había puesto tanta esperanza en unas negociaciones de paz en Colombia. Aunque no sería la primera vez que un proceso de paz fracasara —cerca de media docena de tentativas en treinta años invitan a la prudencia— nunca antes, según varios observadores y como las mismas partes en conflicto lo confiesan, una negociación había llegado tan lejos.

¿Será finalmente posible la paz en Colombia? “Los astros están alineados”, comentaba el presidente Santos al comienzo de las negociaciones. Ninguna teoría estipula que, una vez comenzado, un proceso de negociaciones conduzca necesariamente a la firma de acuerdos de paz. Pero no hay que olvidar que el costo de la ruptura de las negociaciones sería difícil de asumir políticamente, tanto para la una como para la otra de las partes. Por eso, todo hace pensar que sí habrá acuerdo de paz.

El gobierno no ignora que el camino aún es largo y que está tapizado de obstáculos, entre otras cosas porque aún son numerosos los que se oponen al proceso de paz o lo critican. A estos “enemigos de la paz” se agregan también aquellos que tal vez esperan más de la cuenta del proceso, aquellos “amigos excesivos de la paz”, para emplear la expresión que usó Tocqueville a propósito de los “enemigos excesivos” de la democracia en la época de la revolución de 1848 en Francia. Porque es evidente que un eventual acuerdo de paz no resolverá todos los problemas del país. ¿Cuántos de las FARC preferirán no desmovilizarse? ¿Cuántos estarán tentados a retomar las armas o a ingresar a las mal llamadas “bandas criminales” (*bacrim*), esos grupos armados ilegales que surgieron de los grupos paramilitares oficialmente desmovilizados entre 2003 y 2006 y que, por no ser considerados parte del conflicto armado por el gobierno, están por fuera de las negociaciones actuales? Por otro lado, si llegaran a fracasar las negociaciones que, paralelamente, se adelantan desde hace poco con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), podría surgir también un nuevo grupo híbrido.

Firmar un acuerdo de paz no es algo simple, y aún menos simple es implementarlo. La evolución de las fases de postconflicto depende en gran parte de la calidad y de la aplicabilidad de lo que quedó firmado. Un acuerdo de paz puramente transaccional que no introduzca grandes transformaciones de fondo no haría más que normalizar la situación y poner entre paréntesis los problemas del país, sin pacificarlo verdaderamente. A la inversa, un acuerdo de paz que implique transformaciones mayores y que prometa cambios radicales en el seno de la sociedad correría el riesgo de no ser aceptado por una buena parte de la población y de ser saboteado durante su implementación.

RELACIÓN DE FUERZAS Y MADUREZ DEL CONFLICTO

Durante los últimos treinta años, varias iniciativas de paz han tenido lugar en Colombia. Desde los primeros acuerdos de paz de La Uribe, firmados en 1984 bajo la presidencia de Betancur (1982-1986), hasta las tentativas frustradas de reanudación de las negociaciones durante los dos mandatos

¹²¹ Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

del presidente Uribe (2002-2006 y 2006-2010), todos los presidentes colombianos han intentado por lo menos una vez negociar la paz con las FARC —y de manera accesoria con el ELN— y todos han fracasado¹²². Aunque en este tiempo se han desmovilizado algunos grupos guerrilleros, eso no ha puesto fin al conflicto.

¿Qué diferencia hay entre las negociaciones actuales y los anteriores intentos? El contexto es diferente, las relaciones de fuerza también.

Después de diez años de lucha sin cuartel contra la guerrilla (2002-2012), hoy en día las FARC están debilitadas. Si bien es cierto que aún dispondrían de 8.000 a 10.000 combatientes (sin contar los milicianos cuyo número es incierto), ya no son esa guerrilla amenazadora, presente en todo el territorio con la fuerza de 15.000 a 20.000 hombres, convencida de la posibilidad de llegar al poder por las armas. Debilitadas sí están, pero no aniquiladas, y aunque algunos afirmen todavía que sería posible vencer militarmente a las FARC, el presidente Santos —quien, por cierto, fue ministro de defensa del presidente Uribe— es consciente de que el precio a pagar sería muy elevado. De hecho, todos parecen haberse rendido ante la evidencia de que ninguna de las fuerzas presentes podría vencer militarmente; el conflicto habría llegado a un punto tal de madurez que una solución negociada sería la única salida posible. Pero esta noción de madurez de los conflictos, por interesante que sea, no basta para explicar la dinámica de la situación¹²³. Otras evoluciones, a nivel regional, también han contribuido a una solución negociada.

PRESIONES DESDE VENEZUELA Y DESDE CUBA

Aunque la información disponible sobre el tema es aún muy poca, las FARC y el gobierno colombiano reconocen entre líneas que Cuba y Venezuela —el uno, país garante; el otro, país acompañante del proceso de paz— jugaron un papel decisivo para convencer a las dos partes de iniciar nuevas negociaciones de paz.

Una vez elegido presidente de la República en 2010, el presidente Santos, a pesar de haber asumido una posición muy crítica frente al régimen venezolano cuando era ministro de defensa, decide acercarse a los vecinos de Colombia con quienes había tenido diferencias. Muy criticado por los uribistas, y por el propio ex presidente en particular, este brusco viraje diplomático, sin embargo, resultó ser un éxito.

Quizá las relaciones de causalidad no son tan claras ni automáticas, pero algunos estiman que si Hugo Chávez hubiera fallecido un año antes¹²⁴, probablemente las cosas no habrían sucedido así, ya que el ex presidente venezolano en persona habría presionado a los dirigentes de las FARC para persuadirlos de emprender negociaciones de paz. Se dice que, desde entonces, el gobierno venezolano seguiría jugando un papel importante en favor de la paz, incluso si Nicolás Maduro, el heredero de Chávez, no tiene el mismo carisma ni la misma fuerza de persuasión que su predecesor.

¹²² Iniciativa de paz del presidente Barco (1986-1990) en 1988; reanudación de las negociaciones de paz con la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar en Caracas y luego en Tlaxcala en 1991 y 1992 bajo el gobierno de Gaviria (1990-1994); acuerdos humanitarios con liberación de rehenes e intercambios de prisioneros bajo el gobierno de Samper (1994-1998); proceso de paz del Caguán con la desmilitarización de una zona de 42.000 km² para permitir el diálogo entre el gobierno de Pastrana (1998-2002), la sociedad civil y las FARC entre 1998 y 2001.

¹²³ Para una discusión sobre la madurez del conflicto colombiano, ver por ejemplo F. Massé, “¿Y Ahora qué?”, *Razón pública*, 9 de abril de 2012 (<http://razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/2860-iy-ahora-que.html>, consultado el 16 de octubre de 2013).

¹²⁴ Hugo Chávez falleció el 5 de marzo de 2013, cuando ya las negociaciones de paz en Colombia habían avanzado un buen trecho.

En cuanto a Cuba, donde se llevan a cabo las negociaciones actuales, el régimen (y en particular Fidel Castro) nunca ha ocultado que llevaba mucho tiempo intentando convencer a las FARC de optar por una solución negociada.

Debilitamiento de las FARC en el plano militar, acercamiento con Venezuela en el plano diplomático, madurez del conflicto o cansancio de los beligerantes, “la alineación de los astros” fue aprovechada inteligentemente para facilitar la apertura de nuevas negociaciones de paz. Sin embargo, esta nueva ventana de oportunidad no lo explica todo.

LECCIONES DE LAS EXPERIENCIAS PASADAS

A comienzos del año 2012, cuando las negociaciones de paz se encontraban apenas en la etapa de los contactos exploratorios, el presidente Santos respondía en los siguientes términos al líder de las FARC, alias Timochenko: “*Que se olviden de un nuevo Caguán*”¹²⁵. Si bien el texto del comunicado presidencial no daba más explicaciones, el mensaje del presidente Santos no podía ser más claro. Si habían de iniciarse oficialmente negociaciones de paz, el gobierno colombiano no repetiría los errores cometidos dentro del marco del proceso de paz del Caguán: no habría cese al fuego como condición previa a las negociaciones, ni zona desmilitarizada para permitir el desarrollo de las negociaciones; no habría espectáculo mediático ni declaraciones intempestivas en cada ciclo de negociaciones; no habría desfiles de la sociedad civil ni mediación internacional con enviado especial de Naciones Unidas o de grupos de países amigos, ni tampoco un catálogo interminable de reivindicaciones, sino una agenda de paz reducida y conformación de un equipo reducido pero pluridisciplinario de negociadores con presencia de militares.

Al cabo de más de seis meses de discusiones confidenciales, el acuerdo general firmado el 26 de agosto de 2012 fijaba un marco (las negociaciones tendrían lugar fuera del país, en La Habana); un método (negociaciones directas entre las partes con la presencia de dos países garantes y dos países acompañantes), y reglas de negociación (“nada está acordado hasta que todo esté acordado”; comunicados comunes). El acuerdo iba aún más lejos: no solo estipulaba los objetivos de la negociación sino que determinaba una agenda de seis puntos. Más que una simple declaración de principios, este acuerdo hacía las veces de una verdadera hoja de ruta.

Uno de los puntos más discutidos fue sin duda la cuestión del cese al fuego. Si bien las FARC consideraban —y aún consideran— que hubiera sido preferible firmar un cese al fuego bilateral antes del comienzo de las negociaciones, el gobierno Santos consideró que una concesión de esa naturaleza le habría permitido a la guerrilla fortalecerse militarmente, y que solo la acción combinada de la presión militar y de la diplomacia terminaría por convencerlos de que la vía política negociada era la única solución.

NI SIMPLE DESMOVILIZACIÓN NI REVOLUCIÓN NEGOCIADA

Finalmente, por primera vez después de tantos fracasos y frustraciones pasadas, el gobierno colombiano parece haber tomado conciencia de que un acuerdo de paz con la guerrilla no puede limitarse a su simple desmovilización, y también por primera vez las FARC parecen haber entendido

¹²⁵ Ver, por ejemplo, F. Massé, “¿Habrá acercamientos con la guerrilla?”, *El Espectador*, 13 de enero de 2012.

que no podrán hacer su revolución mediante negociaciones. Sin embargo, ninguna de las dos partes está dispuesta a hacer la paz a cualquier precio.

Después de algunos contratiempos¹²⁶, las negociaciones oficiales comenzaron en noviembre de 2012 por el primer punto de la agenda, a saber, la cuestión agraria. A menudo presentado como la principal causa del conflicto, se decía que este punto sería el más difícil de tratar. Al cabo de nueve ciclos de negociaciones, finalmente se llegó a un acuerdo (o preacuerdo) en mayo de 2013. Si bien algunos lo califican de histórico, numerosas voces se alzan para cuestionar su alcance. Para el gobierno, nunca en los últimos cuarenta años se habían tomado medidas tan importantes en favor de los campesinos: restitución de las tierras de las que fueron despojados por los narcotraficantes y por los actores armados ilegales (paramilitares y guerrillas), recuperación y aprovechamiento de las tierras de uso agropecuario, actualización catastral, y muchas otras medidas en pro del desarrollo agrario integral... Las voces críticas, por su parte, estiman que nada de lo acordado es realmente revolucionario. Aún más problemático resulta que todavía falta por resolver cierto número de puntos importantes (concentración de la tierra, participación de capital extranjero, zonas de reservas campesinas) y que, luego de las manifestaciones campesinas que azotaron el país en el mes de agosto de 2013, quedó demostrado que las FARC no tenían ni el monopolio del mundo rural ni toda la legitimidad para hablar en su nombre.

Una vez “resuelta” esta cuestión, los equipos de negociación pasaron a tratar el segundo punto de la agenda, el de la participación futura de las FARC en la vida política nacional. Después de un primer punto esencialmente técnico, éste tiene un alcance mucho más político. El tema de la reconversión de un movimiento de guerrilla en partido político suele generar polémica durante unas negociaciones de paz, puesto que suscita reflexiones de orden jurídico, moral y político. Se plantea la pregunta de si es jurídicamente posible permitir que los dirigentes de la guerrilla participen en la vida política cuando han sido declarados culpables de violaciones de los derechos humanos, incluso de crímenes de lesa humanidad; también surge la pregunta de si es moralmente aceptable que se les reserven circunscripciones especiales para que puedan ocupar escaños en el Parlamento sin tener que pasar por el proceso electoral. ¿Acaso se trata de darles simples garantías políticas, o hay disposición de aceptar transformaciones más profundas del sistema político, sistema que muchos —y no solamente las FARC— consideran corrupto? Los debates no son simples debido a la complejidad de lo que está en juego.

Después de dieciséis ciclos de negociación, finalmente se llegó a un acuerdo parcial a comienzos de noviembre de 2013 sobre este segundo punto de la agenda. Dado que, según las reglas, no se firmará ningún acuerdo hasta no haber negociado todos los temas de la agenda, aún quedan numerosas preguntas y subsisten algunas dudas. Para completar, el orden previsto de las discusiones se ha visto perturbado por la aparición de otros temas como el de la convocatoria de una Asamblea nacional constituyente. Las FARC insisten en que los futuros acuerdos de paz deberán ser objeto de debate en el seno de una futura Asamblea constituyente, pero el gobierno no respalda esta propuesta. Al contrario, quisiera que el acuerdo fuese sometido a referendo (de hecho, el Congreso ya aprobó un proyecto de ley en tal sentido).

Aunque las negociaciones han dado a veces la impresión de estar estancadas, y hasta empantanasadas, hay que reconocer que el acuerdo sobre la participación política parece haber encarrilado de nuevo el proceso. Obviamente, no todo está resuelto. Uno de los problemas de fondo parece estar relacionado con las divergencias con respecto a los objetivos y a la naturaleza misma de las negociaciones. A pesar de haber reconocido que no harían la revolución en la mesa de negociaciones, las FARC parecen buscar obtener cambios profundos. Por su parte, el gobierno preferiría limitarse a

¹²⁶ La sociedad civil, que reivindicaba una participación más activa en las negociaciones de paz, finalmente fue autorizada para organizar foros de reflexión como escenarios para alimentar y debatir puntos de la agenda.

transacciones simples, pero no ignora que tendrá probablemente que hacer concesiones más amplias. Además de estos temas de fondo, otros elementos más coyunturales entran en juego, como las elecciones legislativas y presidenciales que tendrán lugar en marzo y en mayo de 2014.

Enfrentado a estas dificultades, el presidente Santos finalmente rechazó cualquier posibilidad de hacer una pausa en las negociaciones y quisiera más bien que el proceso se acelere, pero las FARC estiman que un conflicto de más de cincuenta años no puede resolverse de afán y precipitadamente y rechazan la idea de negociar una “paz express”. Ante la cercanía de las elecciones legislativas y presidenciales, Juan Manuel Santos se encuentra en la siguiente situación: Más de un año después del inicio oficial de las negociaciones, tres de los seis puntos principales de la agenda (fin del conflicto, víctimas, aprobación e implementación de los acuerdos de paz) aún no han sido discutidos oficialmente. ¿Será entonces que para obtener su reelección, el presidente necesite resultados rápidos y concretos? ¿Y si en mayo de 2014 no se ha firmado un acuerdo de paz, sancionarán políticamente los colombianos a su presidente?

Frente a todas estas incógnitas, las FARC parecen dudar entre varias estrategias: podrían buscar obtener un máximo de concesiones y garantías antes de que terminen las elecciones con el fin de estar prevenidas contra todo cambio posible, una vez que pasen las elecciones; o podrían darle largas al proceso de paz y esperar a que el panorama postelectoral se despeje para pronunciarse.

UN ACUERDO FRÁGIL DE FUTURO INCIERTO

Como quiera que sea, el camino hacia la paz en Colombia todavía parece largo. Bien se sabe, además, que un acuerdo de paz —por exitoso y virtuoso que sea— no resolverá todos los problemas del país. Sobre este punto, por lo menos, las opiniones son unánimes: el fin del conflicto armado no pondrá fin al narcotráfico, ni tampoco significará el fin de la violencia en el país.

Una vez que las FARC decidan firmar la paz y, por consiguiente, poner fin a sus actividades delictivas, otros probablemente llegarán de inmediato a reemplazarlas. En algunas regiones, las FARC ya habrían negociado la reventa de sus zonas de cultivo y de sus laboratorios de droga a las *bacrim*, con las cuales tienen negocios hace varios años. Un acuerdo de paz tampoco pondrá fin a la violencia derivada de las luchas fratricidas entre los grupos armados ilegales que seguirán disputándose el control del tráfico de droga. Por el contrario, las cifras de la violencia podrían incluso aumentar, ya que en todo proceso de paz hay cierto número de combatientes que no se desmovilizan y otros que retoman las armas después de haberse desmovilizado. Una vez firmada la paz, es probable que lleguen a engrosar las filas de esos grupos criminales armados numerosos jóvenes desocupados que no tienen otra posibilidad de reconversión; tampoco se puede descartar la posibilidad de que algunos frentes de las FARC se nieguen a desmovilizarse y se transformen en simples grupos de narcotraficantes. En efecto, algunos informes hablan de la existencia de disensiones o disidencias dentro de la guerrilla. Además, la alianza entre aquellos miembros de las FARC que elijan no desmovilizarse y las *bacrim* ya tiene un nombre: FARCRIM.

Otro interrogante, por cierto nada despreciable, se refiere al futuro del ELN. Luego de múltiples contratiempos y vacilaciones, el gobierno y el segundo grupo guerrillero del país iniciaron finalmente discusiones exploratorias. Aunque es todavía muy pronto para pronunciarse sobre el resultado posible de estas discusiones, los dirigentes del ELN saben que, si llegan a fracasar las negociaciones, sus tropas, que han pasado en estos últimos años de más de 5.000 combatientes a menos de 2.000, se encontrarían solas frente al ejército colombiano, y que el riesgo de una derrota anunciada podría incitar a un buen número de combatientes a unirse a los otros grupos armados ilegales, mejor equipados.

En el plano político, el futuro presidente también tendrá que lidiar con un Congreso que, al parecer, estará fuertemente dividido y polarizado. Sin una mayoría suficiente para manejar los problemas inherentes a los períodos de postconflicto, el país corre el riesgo de vivir fuertes turbulencias políticas.

En el momento de la firma, en agosto de 2012, del acuerdo general para poner fin al conflicto armado, el presidente Santos había dicho que las negociaciones no se eternizarían y que el país sabría a qué atenerse a más tardar antes de que terminara el 2013. Es cierto que nadie ignoraba entonces que el camino sería largo y sinuoso, pero hay que reconocer que el optimismo y el interés de los colombianos por el proceso de paz han decaído un poco. Tal vez las negociaciones nunca habían llegado tan lejos, pero todavía se bloquean, tanto por problemas de forma como por asuntos de fondo.

¿Desean realmente la paz las FARC y el gobierno? Si de aquí a finales de 2014 no se observa ningún avance significativo, estará permitido poner esto seriamente en duda. Pero la paz es un concepto polisémico en el cual cada uno ve lo que quiere ver, y a veces resulta demasiado fácil fustigar a los enemigos de la paz. La cuestión no es tanto saber si la paz es posible en Colombia, sino qué tipo de paz es posible y deseable para el país.

Segunda parte

América Latina frente a la historia

La memoria contrariada del 11 de septiembre de 1973 en Chile: desfases y crispaciones a cuarenta años del golpe de Estado

Antoine Maillet

Fuera de Chile, el general Pinochet es la encarnación misma del dictador suramericano. Las famosas fotos en las que posa en uniforme, con capa y anteojos negros, lo han convertido en un símbolo universal del mal, en una imagen unánimemente negativa y anclada en el pasado. Incluso en Chile, los defensores de Pinochet ya no son más que una minoría, ferviente y activa sí, pero afortunadamente en vías de extinción. En cambio, la memoria de la dictadura en general es un tema de mucha actualidad, y sigue siendo un objeto de lucha. En 2013, la conmemoración de los cuarenta años del golpe de Estado que puso fin al experimento de la Unidad Popular (UP) de Salvador Allende fue el motivo para revivir algunos conflictos en torno a los acontecimientos del 11 de septiembre de 1973 y los diecisiete años siguientes.

Las diversas manifestaciones alrededor de esta conmemoración dejan muchas enseñanzas sobre el Chile de hoy. Por una casualidad del calendario, este cuadragésimo aniversario se conmemora bajo un gobierno de derecha¹²⁷ y en plena campaña electoral, lo cual refuerza el carácter polémico de las declaraciones de unos y otros. Sin embargo, las luchas simbólicas que hacen furor en el espacio político no reflejan la opinión pública chilena sobre el tema. En efecto, se observa un desfase entre la crispación de las élites con respecto al pasado y la apertura de la sociedad civil, más propensa a reconocer los crímenes de esta época y las responsabilidades de unos y otros. Para dar cuenta de esta situación, examinaremos en primer lugar la teoría engañosa del “empate” que estructura el debate en el seno de la clase política, y su resonancia muy limitada en la opinión. Enseguida, veremos las polémicas que acompañaron los preparativos de las conmemoraciones y que condujeron a la organización de ceremonias distintas por las dos grandes coaliciones políticas. Nuestro análisis nos llevará a concluir que la crispación de la derecha frente a estos temas se explica por la reactivación del traumatismo de la UP, es decir, por el temor, avivado por recientes movilizaciones, de un cuestionamiento profundo del modelo económico y social chileno heredado de la dictadura.

EL ENGAÑO DE LA TEORÍA DEL EMPATE

La memoria involucra una variedad de temas que pueden distinguirse desde un punto de vista analítico, pero que a menudo se encuentran unidos y hasta confundidos en las discusiones. Así, volver sobre el 11 de septiembre de 1973 equivale a hablar acerca de la responsabilidad por el golpe de Estado propiamente dicho, pero también, a la vez, acerca de los crímenes con él relacionados y, de manera más general, del balance de la dictadura, en particular en lo relativo a las violaciones de los derechos humanos¹²⁸, pero no exclusivamente.

Sobre estos diferentes puntos, los discursos han evolucionado y este aniversario es la ocasión para comprobar que las violaciones de los derechos humanos ya no son cuestionadas, sino por algunos

¹²⁷ Sebastián Piñera hizo campaña en el centro-derecha, pero se apoya principalmente en la Unión Democrática Independiente (UDI), partido de ultraderecha y defensor incondicional del legado de la dictadura.

¹²⁸ Aquí nos enfocamos en los discursos sobre estos temas, y no en los hechos, pero conviene recordar que el Informe Valech (redactado por la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura), referencia sobre el tema, habló de por lo menos 2.279 ejecuciones políticas, 1.248 detenidos-desaparecidos y 28.000 víctimas de torturas.

fanáticos. Sin embargo, su justificación sigue siendo corriente entre los intelectuales de derecha, para quienes dichas violaciones habrían tenido lugar dentro del marco de una “guerra civil”¹²⁹, o por lo menos en un contexto fuertemente polarizado. Así, una parte de la derecha todavía defiende la idea del golpe de Estado como una respuesta necesaria al caos provocado por las reformas de la UP. En esta perspectiva, los crímenes cometidos durante la dictadura son considerados como los “excesos” de ciertos miembros de las fuerzas del orden y como el costo desafortunado de la transformación económica. Esta lectura de los acontecimientos inspiró la denominada “teoría del empate”¹³⁰, según la cual la responsabilidad por el golpe de Estado correspondería por igual a todos los actores políticos de la época. Antes de explicar cómo estos discursos fueron apareciendo alrededor de las conmemoraciones, es importante mostrar cuál es el estado de la opinión pública sobre estos temas.

En efecto, este cuadragésimo aniversario también fue un buen momento para interrogar a la opinión pública sobre su percepción de los hechos. Los resultados revelan un desfase entre las discusiones de la clase política y una buena parte de la opinión pública. De acuerdo con una reciente encuesta de la Radio Cooperativa, el 69% de los encuestados estimaba que había una salida democrática alternativa a la crisis de 1973, y el 86% consideraba que no se había hecho justicia en lo concerniente a los actos de violencia cometidos durante la dictadura¹³¹. Estas respuestas parecen confirmar el hecho de que la teoría del empate y el llamado a mirar hacia adelante en lugar de mantenerse en el pasado son discursos muy minoritarios. Del mismo modo, una encuesta del Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea (CERC)¹³² demostró que las opiniones sobre “el régimen del general Pinochet” evolucionan rápidamente: en 2009, el 14% de los encuestados tenían una buena opinión, el 23% una mala opinión, y el 45%, una opinión “buena en algunos aspectos, mala en otros”. En 2013, las opiniones positivas cayeron a 7%, las opiniones negativas alcanzaron el 37% y las opiniones mitigadas, el 40%. Son poco numerosos los que todavía defienden el balance de la dictadura; las opiniones negativas son claramente mayoritarias.

Algunas producciones audiovisuales recientes jugaron un papel importante en la elaboración de esta memoria más consensual que la de los políticos. Entre ellas está la exitosa serie *Los ochentas*, que comienza a emitirse en 2008. Crónica íntima de una familia de clase media durante esta década, también trata temas más políticos a través de la participación de la hija mayor en la resistencia contra Pinochet. De una manera más directa, la serie *Los Archivos del cardenal* relata la gesta heroica de la Vicaría de la Solidaridad, organismo de apoyo a las víctimas.

En esta misma línea, las semanas anteriores a la conmemoración de los cuarenta años del golpe de Estado fueron la ocasión para una verdadera exploración de la memoria: reportajes con imágenes inéditas (*Chile, las imágenes prohibidas*), documentales (*Once íntimo*), debates, ficciones inspiradas en casos reales (*Ecos del desierto*). Todas las cadenas emitieron programas sobre el 11 de septiembre y sus consecuencias, haciendo gala de imparcialidad y de objetividad, permitiendo la libre expresión de las opiniones divergentes en cuanto a sus causas, pero muy cuidadosos en no hacer concesiones en cuanto a la violencia ejercida contra la población. Estos programas representaron para los canales un éxito comercial inesperado, lo que muestra que existe un interés por el período en sí, pero también, y sobre todo, por las representaciones artísticas, cinematográficas o literarias

¹²⁹ Afirmaciones bastante abusivas si se considera la debilidad de la resistencia contra el golpe de Estado.

¹³⁰ Expresión empleada por los detractores de esta visión para denunciar la interpretación histórica falaz de donde proviene este enfoque.

¹³¹ “Encuesta Cooperativa: Más del 80 por ciento acusa que falta verdad y justicia”, *Radio Cooperativa*, 9 de septiembre de 2013 (www.cooperativa.cl/noticias/pais/dd-hh/encuesta-cooperativa-mas-del-80-por-ciento-acusa-que-falta-verdad-y-justicia/2013-09-09/174401.html), consultado el 10 de octubre de 2013).

¹³² Resultados de la encuesta del CERC, “Barómetro CERC. A cuarenta años del golpe militar”, septiembre de 2013 (www.cerc.cl/cph_upl/A_4_decadas_del_Golpe_Militar.pdf), consultado el 13 de octubre de 2013).

que son realistas, y que muestran una visión más humana que politizada. Estas producciones son el reflejo de una consciencia que tomó sus distancias con respecto a unos hechos que, aun así, siguen siendo objeto de desgarramiento para la clase política.

LA IMPOSIBLE RECONCILIACIÓN DE LAS ÉLITES POLÍTICAS

Los debates en el seno de la clase política contrastan con la visión relativamente consensual de la opinión pública sobre la dictadura y sus crímenes. En efecto, esta conmemoración revivió debates fuertemente conflictivos en torno a la calificación del régimen de Pinochet, a la petición de perdón por los actos cometidos durante este período y a la organización misma de las ceremonias.

Los conflictos con la memoria suelen cristalizarse alrededor de asuntos terminológicos. En Chile, la polémica sobre la calificación del período 1973-1990 resurgió en el 2011 cuando el Consejo Nacional de Educación aprobó reemplazar en los programas escolares de historia el término “dictadura” por el de “régimen militar”. Esto puede parecer anodino y relativamente insignificante desde el punto de vista del análisis político, pero, en Chile, el término “dictadura” se asocia claramente con una visión crítica, de izquierda, y la expresión “régimen militar”, con una tentativa de la derecha de minimizar la naturaleza profunda de este poder. En vista de la emoción suscitada por la propuesta, finalmente se dejó en libertad a los profesores de utilizar el término de su preferencia. Esta fractura también apareció claramente en junio de 2013, durante los debates de las primarias en la derecha para las elecciones presidenciales; en esa ocasión, ninguno de los dos candidatos aceptó pronunciar el término “dictadura”, y ambos prefirieron emplear la expresión “régimen militar” afin de responder a las expectativas de su base electoral.

A finales de agosto, el inicio de las discusiones relativas al 11 de septiembre estuvo marcado por las palabras de Hernán Larraín, un senador de la Unión Democrática Independiente (UDI), colaborador civil de la dictadura, quien pidió perdón “por lo que haya hecho o por omitir lo que debía hacer”. Entre los suyos, esta petición de perdón fue recibida a lo mejor con indiferencia, y a veces con hostilidad. Por ejemplo, la candidata de la coalición de derecha para las elecciones presidenciales¹³³, Evelyn Matthei, hija de un general de la Junta, se mostró claramente en desacuerdo con él, y declaró: “Yo tenía veinte años cuando fue el golpe de Estado, no tengo por qué pedir perdón”¹³⁴, reduciendo al solo golpe de Estado todo el tema de la dictadura y declinando así toda responsabilidad. Al darse cuenta del impacto negativo de su declaración, intentó en los días siguientes moderar el sentido de sus palabras.

A raíz de la petición de perdón de Larraín, el tema del perdón se convirtió en un *leitmotiv* de las discusiones sobre el pasado. El senador socialista Camilo Escalona, dirigente estudiantil durante la UP, también pidió perdón por “ser parte de la polarización” anterior al golpe de Estado¹³⁵. El ex presidente Ricardo Lagos le respondió enérgicamente que no se podían confundir los “errores” con los “horrores” y jugar así el juego de la derecha que pretende aplicar la teoría del empate¹³⁶.

¹³³ Evelyn Matthei reemplazó al vencedor de las primarias, Pablo Longueira, cuando éste se retiró por razones médicas (depresión).

¹³⁴ “Evelyn Matthei: ‘Yo tenía 20 años cuando fue el golpe, no tengo por qué pedir perdón’”, *El Mostrador*, 27 de agosto de 2013 (www.elmostrador.cl/pais/2013/08/27/evelyn-matthei-sobre-el-golpe-militar-yo-tenia-20-anos-cuando-fue-el-golpe-no-tengopor-que-pedir-perdon/, consultado el 10 de octubre de 2013).

¹³⁵ “Escalona pide perdón por ‘ser parte de la polarización’ en los años previos al golpe de Estado”, *La Tercera*, 3 de septiembre de 2013 (www.latercera.com/noticia/politica/2013/09/674-540856-9-escalona-pide-perdon-por-ser-parte-de-la-polarizacion-en-los-anos-previos-al-shtml, consultado el 10 de octubre de 2013).

¹³⁶ “Ricardo Lagos sale al paso de Escalona y dice ‘¡No señor! No hay que pedir perdón por lo que hizo Allende’”,

Para otros actores políticos, la ausencia de petición de perdón es la que plantea dificultades. Así, los magistrados de la Corte Suprema reconocieron que su institución había “abandonado la tarea esencial de proteger los derechos fundamentales” durante la dictadura, pero no llegaron hasta pedir perdón¹³⁷. El diario *El Mercurio*, al cual hizo alusión el propio presidente Piñera al citar a los medios que cometieron errores, también evitó dar declaraciones en este sentido. Aún más sorprendente, la Democracia Cristiana (DC), cuya reconciliación con los socialistas es el fundamento de la Concertación, coalición que luchó por el retorno a la democracia, también se negó a expresar cualquier *mea culpa* con respecto a su papel en el golpe de Estado¹³⁸.

Todas estas recriminaciones cruzadas, entre llamados a excusarse, negativas amables o indignadas, y reproches por las peticiones de perdón formuladas, crisparon fuertemente la atmósfera en los días anteriores al 11 de septiembre. En medio de los preparativos para la ceremonia de conmemoración en el Palacio de La Moneda, las declaraciones del presidente de la República sobre el papel de los “cómplices pasivos, que sabían y no hicieron nada, o no quisieron saber¹³⁹” provocaron tensiones aún mayores entre sus propios aliados, sin por ello lograr convencer a la oposición de participar en este “acto republicano”. Finalmente, Piñera renunció a mencionar las complicidades pasivas o a pronunciar el término “dictadura”. La ceremonia resultó ser muy protocolaria. Se centró en el golpe de Estado propiamente dicho y estuvo marcada por la ausencia de las víctimas de la dictadura.

Al contrario, la candidata Michelle Bachelet y los dirigentes de su coalición, la Nueva Mayoría¹⁴⁰, conmemoraron esta fecha rindiendo homenaje por un lado a las víctimas, a través de Ana González, fundadora de la Agrupación de Familiares de Detenidos-Desaparecidos (AFDD), quien perdió a su esposo, sus dos hijos y su nuera asesinados durante la dictadura; y por el otro a quienes los defendieron, representados por Andrés Aylwin, abogado de la Vicaría de la Solidaridad. Las diferencias de estilo y de contenido entre las dos ceremonias revelan divisiones profundas y arraigadas en la clase política. Sin embargo, estas últimas no deben ser interpretadas como el signo de una sociedad aferrada a su pasado sino como los indicadores de dinámicas propias del personal político de alto nivel.

CONCLUSIÓN

Así, pues, la memoria del golpe de Estado del 11 de septiembre de 1973 y de los diecisiete años de dictadura que vinieron después sigue siendo objeto de controversia. Si bien es cierto que la derecha política dejó de defender a ultranza a Pinochet, no por ello ha logrado dejar atrás un pasado en el cual participaron buena parte de sus actuales dirigentes¹⁴¹. Esto explica que el tema siga siendo

El Mostrador, 6 de septiembre de 2013 (www.elmostrador.cl/pais/2013/09/06/ricardo-lagos-no-senor-no-hay-que-pedir-perdon-por-lo-que-hizo-allende/, consultado el 10 de octubre de 2013).

¹³⁷ J. Molina Sanhueza, “Corte Suprema no pide perdón, pero reconoce ‘omisión de jueces de la época’ para evitar violaciones a los DDHH en dictadura”, *TheClinic Online*, 6 de septiembre de 2013 (www.theclinic.cl/2013/09/06/corte-supremano-pide-perdon-pero-reconoce-omision-de-jueces-de-la-epoca-para-evitar-violaciones-a-los-ddhh-en-dictadura/, consultado el 10 de octubre de 2013).

¹³⁸ Salvo algunas excepciones, la DC no condenó el golpe de Estado antes de 1974.

¹³⁹ F. Torrealba, G. Turner, “Presidente Sebastián Piñera y su juicio a 40 años del Golpe: ‘Hubo muchos que fueron cómplices pasivos: que sabían y no hicieron nada o no quisieron saber’”, *La Tercera*, 31 de agosto de 2013 (www.latercera.com/noticia/politica/2013/08/674-540379-9-pinera-y-los-40-anos-del-golpe-hubo-muchos-que-fueron-compllices-pasivos.shtml, consultado el 10 de octubre).

¹⁴⁰ Se trata de los partidos de la Concertación, a los cuales se agregan el Partido Comunista, que no había participado en la alianza de gobierno entre 1990 y 2010, y el Movimiento Amplio Social.

¹⁴¹ Aunque muchos dirigentes de la actual oposición, con Bachelet a la cabeza, fueron víctimas y/o opositores notorios, parecen estar más preparados para dejar atrás este pasado, tal vez porque, para ellos, su interpretación es clara.

tan polémico. A esto se agrega que la opinión pública evoluciona más rápido que los dirigentes del país¹⁴². La derecha, en efecto, parece condenada inexorablemente a perder esta batalla de la memoria, como lo muestra la conciencia colectiva que emerge en las producciones artísticas y periodísticas realizadas para todos los públicos que llevan a escena estos episodios históricos y que han tenido gran éxito en estos últimos años.

Esta crispación de las élites bien puede ser entendida únicamente dentro del marco de las secuelas del golpe de Estado y de la dictadura. Sin embargo, también puede ser vista como un reflejo del temor de la derecha en cuanto al destino del legado de la dictadura. Entre las grandes transformaciones labradas durante este período, en particular la introducción del mercado en el campo de las políticas sociales¹⁴³, son muchas las que siempre han sufrido de un déficit de legitimidad que se ha amplificado con el tiempo. Las movilizaciones que se han venido presentando desde el 2011, denuncian las consecuencias del control ejercido por el sector privado sobre la educación, pero también sobre la salud, las pensiones o la energía. Por otro lado, la reivindicación de una nueva Constitución¹⁴⁴ también se ha masificado, a tal punto que Michelle Bachelet la convirtió en una promesa de campaña.

El malestar de la derecha con respecto a estos temas también radica en el temor de que esta derrota en la batalla de la memoria se traduzca en otros fracasos en terrenos más concretos. Las ambigüedades de la derecha arrojan dudas en cuanto a su reacción frente a una posible nueva polarización. No se trata en absoluto de evocar la posibilidad de un nuevo golpe de Estado—la política chilena actual no deja presagiar nada semejante—, sino más bien de mostrar cómo, subjetivamente, el golpe de Estado de 1973 se constituye en acto fundador y referencia insuperable de la política chilena. La nueva presidenta Bachelet, ofensiva en el plano social, puede esperar el resurgimiento obstinado de este pasado trágico y, para algunos, todavía conflictivo.

¹⁴² Desde este punto de vista, esto podría ser un síntoma más de la crisis de representación que afecta al sistema político.

¹⁴³ Durante los años 1980, el sistema de pensiones por repartición fue reemplazado por un sistema por capitalización, en manos de empresas privadas, las administradoras de fondos de pensiones. Así mismo, el seguro médico fue privatizado parcialmente, con el desarrollo de los institutos de previsión de salud, y el sector privado aumentó fuertemente su participación en la educación, tanto en los ciclos de la educación primaria y secundaria como en la superior.

¹⁴⁴ La que está vigente fue ratificada en 1980, en medio de la dictadura, por un plebiscito realizado sin que existieran siquiera listas electorales.

1973, el golpe de Estado en Uruguay: recuerdos a flor de piel, una historia aun no escrita

Damien Larrouqué

El 27 de junio de 2013, con ocasión del cuadragésimo aniversario del golpe de Estado, diputados y senadores uruguayos se reunieron en Asamblea General para reafirmar su adhesión a los valores democráticos. Esta sesión parlamentaria extraordinaria estuvo presidida por el jefe de Estado en persona, José Mujica, miembro arrepentido del Movimiento de Liberación Nacional-Tupamaros (MLN-T) y ex rehén de la dictadura (1973-1985).

Durante esta ceremonia solemne, las sorpresivas declaraciones de Ope Pasquet, senador del Partido Colorado (liberal/conservador), crearon polémica y degeneraron en una crisis política interna. Respaldo por algunos, fustigado por muchos otros, Pasquet reconoció la responsabilidad de su partido en la llegada de la dictadura. Elegido presidente en condiciones fraudulentas en 1971, Juan María Bordaberry, uno de los candidatos del Partido Colorado, pasará a la historia como el autor del decreto que sancionó la disolución del Parlamento en la mañana del 27 de junio de 1973. Al día siguiente de este arrepentimiento público, el propio hijo del presidente deshonorado, el muy derechista Pedro Bordaberry, líder del sector mayoritario del Partido Colorado denominado Vamos Uruguay, hizo saber que no aprobaba las declaraciones de uno de sus compañeros de lista. En lugar de buscar responsables y de «seguir discutiendo los hechos de hace más de cuarenta años», es preferible, según él, concentrarse en la construcción del «Uruguay democrático de los próximos cincuenta años». De igual modo, el senador Pasquet fue copiosamente criticado por el ex presidente de la República Jorge Batlle (2000-2005), también miembro del Partido Colorado, por su lectura parcial de la historia. Le reprochó no haber recordado que el vicepresidente colorado de aquella época se había negado a entregar el país a los militares y que una última declaración del comité ejecutivo del partido había denunciado la ruptura democrática. Por su parte, el ex presidente colorado Julio María Sanguinetti (1985-1990 y 1995-2000), historiador a ratos, se refirió al autor del golpe de Estado como a una persona sin tradición partidaria, que no era una figura política, venía del mundo rural y tenía una débil convicción de las tradiciones liberales uruguayas; en otras palabras, un cuasi-tránsfuga del Partido Nacional (agrario/conservador). El senador Pasquet también fue vilipendiado por la familia del dirigente colorado Pacheco Areco (1967-1971), bajo cuyo mando este pequeño país, que cuenta hoy en día con tres millones y medio de habitantes y ha sido considerado durante mucho tiempo «la Suiza de América Latina», cayó en el autoritarismo.

Este episodio confirma que la «historia uruguaya reciente», que va desde finales de los años 1960 hasta mediados de los años 1980, es tan polémica que, definitivamente, deberá ser escrita¹⁴⁵. La derecha se escuda fácilmente tras la famosa «teoría de los dos demonios», según la cual si no hubiera existido la guerrilla tupamara para excitar el ardor nacionalista de los militares, no habría habido golpe de Estado. Derribada por trabajos contemporáneos, esta teoría fue percibida, y sigue siéndolo, como una construcción histórica esencial para la reconfiguración democrática después de la dictadura.

¹⁴⁵ C. Demasi, «El debate sobre la historia reciente en Uruguay», en E. Bohoslavsky *et al.*, *Problemas de historia reciente del Cono Sur*. Volumen I, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2010, pp. 37-55.

LA TEORÍA DE LOS DOS DEMONIOS: EL MITO FUNDACIONAL DE LA NUEVA DEMOCRACIA URUGUAYA

Importada de Argentina en la época de la transición democrática, aún defendida con uñas y dientes por varias personalidades destacadas —entre otros, por los ex presidentes conservadores Luis Alberto Lacalle (1990-1995) y, sobre todo, Julio María Sanguinetti¹⁴⁶— la teoría de los dos demonios se basa en una reinterpretación muy maniquea de la historia. Identifica dos culpables ideales, responsables indirectos del golpe de Estado: por un lado, la guerrilla tupamara que buscaba instaurar una revolución de tipo cubano en Uruguay y, por el otro, la franja más autoritaria del Ejército formada en la lucha antsubversiva por los agregados militares de los Estados Unidos. De paso, elude la responsabilidad de los partidos políticos tradicionales en la obstaculización del juego partidista y omite reconocer el endurecimiento creciente de la represión política desde finales de los años 1960. Visto desde este ángulo, el golpe de Estado de junio de 1973 no sería sino la desafortunada consecuencia de la radicalización política y social que, sin tener en cuenta el anclaje secular de la democracia uruguaya, fue ocasionada por un puñado de extremistas internacionalistas de los dos extremos.

La teoría de los dos demonios nunca ha sido aceptada por el Frente Amplio, la coalición de izquierda que está en el poder desde el 2005, ni por las organizaciones de defensa de los derechos humanos cercanas a ella. En efecto, esa teoría implica una concepción muy ambigua de la violencia política de los años 1960-1970¹⁴⁷. Al atribuir a los Tupamaros una logística sobredimensionada, pone en pie de igualdad la estrategia de hostigamiento y desgaste de la guerrilla (escaramuzas, secuestros de diplomáticos, etc.) y el terrorismo de Estado. Aunque es muy difícil estimar el número de víctimas imputables directamente a este grupo de guerrilla urbana —serían del orden de sesenta, según las organizaciones de extrema derecha—, no se compara con los 300 muertos o desaparecidos de la dictadura y sus cerca de 50.000 presos políticos¹⁴⁸. Mucho menos asesina que sus hermanas de Argentina (30.000 desaparecidos) y Chile (más de 3.000 muertos), la dictadura uruguaya, sin embargo, proporcionalmente a la población, ha sido más masivamente represiva¹⁴⁹. De hecho, allí se practicó sistemáticamente la tortura desde 1972.

Por descabellado que parezca, las investigaciones recientes han mostrado que los “dos demonios”, con el fin de moderar los abusos de parte y parte, han mantenido antes, durante y después de la dictadura cierto número de contactos inconfesados, y han hecho negociaciones discretas¹⁵⁰. Menos histórica que política, la teoría de los dos demonios pretendía devolver el prestigio a un sistema político-electoral puesto en entredicho por dos décadas de violencia. Interpretación sesgada de la historia reciente, esta teoría fue a la democracia uruguaya recuperada lo que el mito del *resistencialismo* gaullista significó para Francia después de los años negros¹⁵¹. Aunque el contexto es

¹⁴⁶ Á. De Giorgi, “Pasado reciente y mitologías (re)fundacionales en Uruguay. Un análisis de los discursos presidenciales de Julio María Sanguinetti (1985) y Tabaré Vázquez (2005-2006)”, en E. Bohoslavsky et al., *op. cit.*, pp. 147-169.

¹⁴⁷ M. Iglesias, “El “Día del nunca más” en Uruguay (2006-2007): estrategias políticas y luchas interpretativas sobre la violencia política durante las décadas de 1960 y 1970”, en E. Bohoslavsky et al., *op. cit.*, pp. 171-189.

¹⁴⁸ D. Garibay, B. Marques-Pereira, *La politique en Amérique latine. Histoires, institutions et citoyennetés*, Paris, Armand Colin, 2011, p. 81.

¹⁴⁹ J. Linz, A. Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Postcommunist Europe*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1996, p. 152.

¹⁵⁰ A. Lessa, *Estado de guerra. De la gestión del Golpe del 73 a la caída de Bordaberry*, Montevideo, Editorial Sudamericana Uruguay, 2013 [2010], capítulo 2 ; Á. Alfonso, *Los dos demonios*, Montevideo, Editorial Planeta, 2012, pp. 28-59. En francés: A. Labrousse, *Les Tupamaros. Des armes aux urnes*, Monaco, Éditions du Rocher, 2009, pp. 162-174.

¹⁵¹ No pudiendo comprometerse físicamente con los resistentes, la gran mayoría de la población francesa habría preferido apoyar sus operaciones en lugar de mostrarse oportunista o, peor aún, colaboracionista. Este mito político sirvió para plantear las bases de la reconstrucción nacional después del ‘paréntesis’ de Vichy. Cf. H. Rousso, *Le syndrome de Vichy. De 1944 à nos jours*, Paris, Seuil, 1990.

diferente, esta teoría funciona a partir de las mismas motivaciones: se trata de una reinterpretación de la historia que, al salir de un régimen autoritario, es difundida por actores de posición más bien conservadora pero movidos por una voluntad de reconciliación nacional.

¿EL CAMINO HACIA LA DICTADURA: “EL GOLPE DE ESTADO MÁS LARGO DE LA HISTORIA”¹⁵²?

Difícilmente puede imputársele la responsabilidad directa del golpe de Estado a la acción subversiva de los Tupamaros, en la medida en que el movimiento había sido desmantelado en 1972¹⁵³. Para explicar el golpe de Estado, sería más sensato pensar en la autonomía cada vez mayor de las fuerzas armadas con respecto al poder civil, fruto de un proceso que se inició varios meses, incluso varios años atrás. Aprobada en tres ocasiones por lo menos a partir de 1970, la suspensión temporal de las libertades fundamentales otorga a las fuerzas del orden una caución moral para endurecer la represión. Se instaura entonces una atmósfera de relativa impunidad. En febrero de 1973, el nombramiento por Bordaberry de un nuevo ministro de defensa, respaldado por la Armada, provoca la insubordinación de los otros dos cuerpos de las fuerzas armadas. Al cabo de varios días de alta tensión, el conflicto civil-militar se termina con la firma del pacto de Boiso Lanza, mediante el cual el presidente acepta compartir el poder ejecutivo con los militares. Incluso en la extrema izquierda, algunos creyeron que, siguiendo el modelo peruano, empezaba a perfilarse un régimen militar de inspiración progresista. Pero con el golpe de Estado se abate sobre la administración, los partidos políticos y los sindicatos una represión que enfría las ilusiones. En 1976, el propio presidente sedicioso será depuesto por la junta militar.

Como quiera que sea, la llegada de la dictadura en Uruguay no es ajena a un fenómeno de contagio regional. En una atmósfera internacional envenenada por la guerra fría, el autoritarismo militar aparecía como la solución preventiva a la subversión castrista. Mientras en Chile los militares tramaban el derrocamiento de Allende, Bolivia, Paraguay y, sobre todo, el poderoso Brasil ya se encontraban bajo el mando de los generales. Además, en Uruguay se vivía desde mediados de los años 1960 una polarización social inédita en un país habituado al consenso democrático: la agitación estudiantil recibía como respuesta las agresiones violentas de los grupúsculos de extrema derecha. El movimiento de los Tupamaros no podía ser la fuente de esta efervescencia política y social; de hecho, no era sino uno de sus componentes. Este clima explosivo podía explicarse más bien por la incapacidad del Estado providencia uruguayo para acompañar las transformaciones socioeconómicas derivadas de la Segunda Guerra Mundial. Frente a las políticas proteccionistas occidentales, el modelo económico basado en la exportación de productos agrícolas empezó a mostrar signos de debilidad a mediados de los años 1950. Las prácticas clientelistas paralizaban a un Estado que ya estaba atravesando dificultades para financiarse y que, por lo tanto, tendía a aparecer como una institución parasitaria. Objeto del descontento popular, la ley electoral que llevó al poder al presidente autoritario Bordaberry contra una amplia mayoría de la población¹⁵⁴ terminó por deslegitimar un sistema político y social que se estaba quedando sin aliento. En esas condiciones, parecía poco probable, desafortunadamente, darle a la crisis una salida por la vía democrática.

¹⁵² V. Martínez, *Tiempos de dictadura 1973/1985. Hechos, voces, documentos. La represión y la resistencia día a día*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 2005, introducción y capítulo 1.

¹⁵³ A. Marchesi, “Tupamaros et dictature : débats sur le coup d’État de 1973 en Uruguay”, *Vingtième Siècle*, n°105, 2010, pp. 57-69 ; A. Labrousse, “Les Tupamaros : de la lutte armée à la voie électorale (1964-2009)”, *Problèmes d’Amérique latine*, n°74, 2009, pp. 17-35.

¹⁵⁴ Cf. D. Larrouqué, “La Ley de Lemas: une curiosité politico-électorale uruguayenne”, en *Le plan Ceibal en Uruguay : un exemple de bonne gouvernance ?*, Paris, L’Harmattan, 2012, pp. 169-171.

UNO DE LOS DOS DEMONIOS A LA CABEZA DEL PAÍS

En 2005, la llegada de la izquierda al poder en la persona del muy respetado doctor Tabaré Vázquez y, más aún, su confirmación en 2010 bajo la batuta del ex guerrillero José Mujica hicieron temer a los militares un cuestionamiento radical de los fundamentos de la “democracia pactada”¹⁵⁵. Promotor de la cohesión nacional, Mujica, sin embargo, se ha mostrado como uno de los más ferientes partidarios de la ley de amnistía¹⁵⁶. Para nada revanchista, su actitud muy conciliadora hacia los militares es sintomática de una forma de reprimir “un pasado que no pasa” para una parte de la clase política uruguaya.

Como lo ha mostrado el politólogo Nicolas Monceau a través del caso turco, todo golpe de Estado constituye definitivamente uno de los elementos de la matriz que da forma a una generación política¹⁵⁷. De derecha o de izquierda, esta generación política que vivió la dictadura y que, sobre todo, vivió el proceso de deterioro democrático previo, parece haber decidido cerrar el capítulo más oscuro de la historia contemporánea de Uruguay, sin siquiera haberse tomado el tiempo de escribirlo con serenidad. En efecto, habiendo sido protagonistas ayer, siendo todavía con frecuencia actores hoy, numerosas personalidades políticas tienen una visión muy personal sobre este pasado doloroso y lo interpretan a su manera, descuidando la objetividad del historiador a la que, sin embargo, aspiran¹⁵⁸. Memorias vivas, testimonios comprometidos y recuerdos traumáticos se chocan unos con otros. Los relatos polémicos que producen prueban que, aun cuarenta años después de los hechos, esta historia sigue siendo de actualidad.

¹⁵⁵ J. Linz, A. Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation, op. cit.*, capítulos 6 y 10; G. O'Donnell, P. Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2010, capítulo 4.

¹⁵⁶ En el Pacto del Club Naval de agosto de 1984, los militares y las fuerzas políticas autorizadas negociaron las condiciones del retorno a la democracia. Dentro de ese marco, una fuente de conflicto ha sido la famosa ‘Ley de Caducidad’ o ley de amnistía, adoptada en diciembre de 1986 pero objeto de enormes cambios. Aprobada por primera vez mediante referendo en 1989, confirmada diez años más tarde, finalmente es revocada debido a presiones internacionales en octubre de 2011, antes de ser restablecida en los hechos —última entrada en escena hasta la fecha— por la Corte Suprema, que juzgó inconstitucional el carácter imprescriptible de los crímenes de la dictadura (febrero de 2013).

¹⁵⁷ N. Monceau, “Le rôle des coups d’État militaires dans la formation et la trajectoire des générations politiques. L’exemple de la génération 68 en Turquie”, *Revue internationale de science politique comparée*, vol.16, n°2, 2009, p. 222.

¹⁵⁸ J. M. Sanguinetti, *La reconquista: proceso de la restauración democrática en Uruguay (1980-1990)*, Montevideo, Taurus, 2012, introducción.

Pacificación, dependencia y diplomacia continental. La herencia del Grupo de Contadora (1983) en América Central

Kevin Parthenay

Durante los años 1980, un conflicto civil armado se extendió progresivamente a todo el istmo centroamericano a raíz de la revolución sandinista en Nicaragua. El Salvador, Guatemala y Nicaragua fueron los Estados más afectados por la confrontación entre las fuerzas militares y los movimientos insurreccionales. Fue una “década perdida” que ocasionó miles de muertes y centenas de miles de refugiados y desplazados en cada país. Esta página de la historia centroamericana comienza a dar la vuelta en 1986, con el llamado de Esquipulas, lanzado por el presidente guatemalteco Vinicio Cerezo. La reanudación del diálogo por los jefes de Estado centroamericanos, el liderazgo político y la fuerza de la cooperación intergubernamental permitieron encontrar una solución regional al conflicto que por entonces corroía la región. De hecho, la solución de esta crisis es el resultado de múltiples tentativas diplomáticas fracasadas durante este período 1979-1986. Una de dichas iniciativas es la de Contadora (1983) que, más que una jugada diplomática, anunciaba numerosos cambios estructurales que caracterizarían la entrada de América Central en la década de los años 1990 y, a partir de ahí, en el siglo XXI.

MIRADA RETROSPECTIVA A LOS HECHOS

Las raíces de la iniciativa de Contadora se remontan a la declaración franco-mexicana del 28 de agosto de 1981 por la cual se reconoce la guerrilla salvadoreña, el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN), como una “fuerza política representativa”. Esta declaración llama la atención de la opinión internacional sobre un conflicto hasta entonces poco conocido. Hoy todavía, un gran número de actores la consideran como el origen del proceso de paz que se instauró en la región a finales de los años 1980, en particular en El Salvador. Como consecuencia de esta declaración que algunos países latinoamericanos calificaron de injerencia manifiesta, surgieron sucesivamente otras tentativas: un plan de asistencia para la región propuesto por el presidente de los Estados Unidos, Ronald Reagan (Iniciativa de la Cuenca del Caribe, 1982), o también la creación de una Comisión Nacional Bipartita sobre América Central, también llamada Comisión Kissinger (1983). Estos planes, si bien no traen la paz, al menos dejan ver la incapacidad de los Estados Unidos para intervenir de manera eficaz en la región, debido en particular a los obstáculos erigidos por el Congreso.

A partir de 1982, y especialmente después de la declaración franco-mexicana, surgen múltiples iniciativas de mediación propiamente latinoamericanas, especialmente desde Panamá y México, con ocasión de la celebración, en octubre de 1982, de la Conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina y el Caribe (COPPPAL) en La Paz. Los presidentes de Panamá y de México deciden en ese momento “desarrollar acciones comunes para buscar el apaciguamiento de las tensiones, la paz y la conciliación en América Central¹⁵⁹”. Con tal fin, invitan a Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela a una reunión en la isla de Contadora (Panamá), la cual tendría lugar

¹⁵⁹ C. Murillo, *Paz en Centroamérica de Nassau a Esquipulas*, San José, Editorial de la Universidad de Costa Rica, Fundación Arias para la Paz, 1999, p. 149.

los días 8 y 9 de enero de 1983. Asisten solamente Venezuela, México, Colombia y Panamá, quienes así forman el “Grupo de Contadora”.

En un momento en que la administración de Ronald Reagan continúa buscando soluciones al conflicto, la formación del Grupo de Contadora constituye una verdadera ruptura diplomática y política.

LA INICIATIVA DE CONTADORA: UNA RUPTURA

Para entender bien la amplitud de esta ruptura es necesario hacer dos precisiones. En primer lugar, el conflicto centroamericano se inscribe sin duda alguna en una lógica de guerra fría. Esto resulta evidente principalmente al observar la estructuración de las fuerzas en conflicto en Nicaragua: los soviéticos apoyan a los sandinistas; los Estados Unidos, la contrarrevolución (*contra*). Por otro lado, América Central ha sido considerada históricamente por los Estados Unidos como su predio exclusivo. Ya se trate de los recursos financieros o de la cultura política de los Estados centroamericanos, la presencia y la actitud del vecino norteamericano son piezas estructurantes que permiten comprender las evoluciones políticas de la región. En efecto, en numerosos episodios del conflicto está presente la intervención de los Estados Unidos, como es el caso de la iniciativa bilateral Estados Unidos/Nicaragua (1981), o también de la iniciativa de la Cuenca del Caribe de Reagan. Teniendo en cuenta esta influencia predominante de Washington, iniciativas tales como la declaración franco-mexicana, la COPPPAL y la formación del Grupo de Contadora constituyen verdaderas rupturas de orden diplomático. En efecto, la iniciativa de Contadora se inscribe dentro de un contexto de “malentendidos transatlánticos¹⁶⁰” que es aprovechado por los Estados de América Central para acercarse a las naciones europeas y sustraerse a la omnipresencia del vecino norteamericano que los invade. La realidad política centroamericana se vuelve cada vez más compleja, en función de la pluralización de las influencias exteriores.

De este modo, la ruptura se produce a varios niveles. En primer lugar, se deriva de la idea de que el conflicto regional puede tener una solución regional. En efecto, esta audaz iniciativa diplomática transmite la idea de que América Latina puede resolver el conflicto centroamericano¹⁶¹. En una época en que empieza a desarrollarse la cooperación Sur-Sur, es bueno recordar que la iniciativa de Contadora constituye un acto de mediación organizado por Estados del Sur para Estados del Sur. La pacificación puede hacerse sin la injerencia ni la intervención de los Estados Unidos. Se trata, pues, de una ruptura radical, si se tienen en cuenta la historia y la cultura política centroamericanas.

En segundo lugar, el Grupo de Contadora ofrece una respuesta innovadora y multidimensional a la crisis centroamericana, puesto que restablece la confianza, proyecta el desarrollo económico de las naciones y establece mecanismos de ayuda exterior. Además, la propuesta de México, Venezuela, Panamá y Colombia permite canalizar las tensiones con el fin de prevenir una escalada militar. Por otro lado, abre la puerta a nuevas relaciones diplomáticas (y económicas), ya que favorece la intensificación del diálogo con los Estados europeos, un diálogo que se institucionaliza un año más tarde con la firma de la Declaración de San José (septiembre de 1984).

Esta iniciativa constituye una ruptura desde el punto de vista de lo que Jean Leca llama el “tercero externo”¹⁶². Este elemento de localización de lo político nos ayuda a calibrar el cambio que ocurrió

¹⁶⁰ A. Rouquié, *Guerra y paz en América Central*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 271.

¹⁶¹ *Ibid.*, p. 272.

¹⁶² Esta noción remite a un elemento de exterioridad que permite intervenir en la relación de fuerzas que determina lo político. J. Leca, “Le repérage du politique”, *Projet*, n°71, 1973, pp. 11-24.

a raíz de la creación de este grupo, así como sus implicaciones en el largo plazo, y también, por lo tanto, a comprender mejor la realidad política contemporánea de América Central. Efectivamente, se pasa de un tercero externo a varios terceros externos. Una mirada retrospectiva al proceso de pacificación permite comprobar que el liderazgo político de comienzos de la década de 1990 fue tan solo una breve secuencia política engastada en una continuidad marcada por la dependencia. Con el Grupo de Contadora se instaura un nuevo sistema de arbitraje y de regulación de la sociedad. América Central recibe otros apoyos, otras influencias. Se deriva de ello una dependencia, tanto financiera como política, que simplemente es más difusa, más sutil. Si bien el Acta de Contadora, una “declaración de objetivos” compuesta de veintidós puntos y firmada en septiembre de 1984, es una de las claves de la pacificación, también compromete el destino de la región en la determinación de una relación más compleja frente a los terceros externos que terminan despojando a la región de las palancas de la regulación política. De hecho, la realidad centroamericana está marcada tanto por la dependencia financiera frente a los donantes internacionales como por la incapacidad de los Estados de asumir su papel de regulador. Este sistema de causalidad cruzada da inicio a un proceso de debilitamiento de los Estados que los coloca en un abanico que va desde la parapolítica, con el consiguiente fortalecimiento del crimen organizado, hasta la externalización de la regulación, como lo demuestra una gobernanza regional emergente dominada por los donantes y las organizaciones financieras internacionales.

En resumen, esta iniciativa diplomática arriesgada contribuyó a iniciar un proceso no anticipado de reestructuración de la dependencia del istmo centroamericano.

EVALUACIÓN CONTEMPORÁNEA DE UNA RUPTURA

En el 2013 se han organizado en América Latina varios eventos conmemorativos de los treinta años de la iniciativa de Contadora. Más allá del símbolo político y diplomático, conviene evaluar los progresos realizados con respecto a los objetivos entonces propuestos en materia de pacificación (¿qué ha sido de los conflictos inter e intra estatales?), de dependencia (¿qué ha sido de la influencia exterior en América Central?) y de diplomacia continental (¿qué ha sido de la cooperación con los países latinoamericanos?).

En cuanto a la pacificación, el balance es relativamente positivo. Desde el fin de la crisis regional de los años 1980, la estabilidad de las relaciones apaciguadas entre los Estados centroamericanos sólo se ha visto perturbada por conflictos fronterizos, como el más reciente entre Costa Rica y Nicaragua¹⁶³. A nivel interno, el balance es más moderado si se tienen en cuenta los elevados índices de violencia criminal en la cuasi totalidad de los Estados de la región y las crisis institucionales y políticas que han afectado sucesivamente a Honduras (golpe de Estado en julio de 2009) y a El Salvador (crisis entre los poderes judicial y legislativo en julio de 2011).

La influencia externa sigue siendo una realidad estructurante en América Central. Dado que disponen de pocos recursos de regulación debido a las dificultades estructurales del recaudo fiscal, los Estados centroamericanos se encuentran en una situación de dependencia frente a los recursos exteriores. Si bien la ayuda de los organismos internacionales (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Unión Europea, etc.), aunque varía de un país a otro, es importante, se observa que uno de los principales reflejos diplomáticos de los jefes de Estado centroamericanos es el recurso

¹⁶³ Ver K. Parthenay, “Différend territorial et intégration centraméricaine: le conflit de l’île Calero”, *Les Études du CERI*, n°179-180, diciembre de 2011.

a la ayuda exterior. Es el caso, por ejemplo, del grupo consultivo de Madrid, activado en 2001 con ocasión del huracán Mitch, o de un grupo consultivo compuesto por cincuenta “países amigos y organizaciones internacionales”, reactivado en 2012 con ocasión de la tormenta E-12. Si bien es cierto que desde los años 1980 no puede hablarse de verdaderos “conflictos», el estado de crisis revela el peso persistente de la influencia exterior, menos directa que en el pasado pero igualmente crucial para los actores de la región, tanto los Estados como la sociedad civil.

Por último, varios indicadores dan fe de la vitalidad de la diplomacia continental. El hecho de que Brasil opte por una diplomacia pragmática volcada hacia América del Sur con la creación de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) es un primer signo. Otro signo es la creación en 2009 de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), que constituye una articulación continental de los Estados y marca un hito en las relaciones con los Estados Unidos. América Central no se ha quedado al margen de este proceso y sus relaciones con sus vecinos caribeños y del Sur están en constante evolución. Una prueba de ello es la intensificación del diálogo entre el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) o el acercamiento de los Estados de la región a Brasil¹⁶⁴, Colombia o Perú, en particular a través de los tratados de libre comercio. Por otro lado, en el caso del golpe de Estado hondureño, las únicas ofertas de buenos oficios llegaron desde Estados vecinos (Costa Rica, Salvador, Guatemala, México) y no desde potencias extranjeras. En numerosos aspectos, se diría que la dinámica de distanciamiento con respecto a los Estados Unidos, que empezó con la iniciativa de Contadora, y de acercamiento entre los países latinoamericanos está alimentando una nueva actitud que, retomando los términos de la Declaración de Salvador de Bahía (16-17 de diciembre de 2008), se propone “promover la articulación y la convergencia de acciones, por medio del intercambio de experiencias y la identificación de áreas de cooperación entre los distintos mecanismos de integración, sobre la base de los principios de solidaridad, flexibilidad, pluralidad, diversidad, complementariedad de acciones y participación voluntaria en las iniciativas consideradas¹⁶⁵”.

¹⁶⁴ K. Parthenay, “L’intégration régionale en Amérique centrale: une sociologie politique du changement (1991-2012)”, tesis de doctorado, Institut d’études politiques de Paris, julio de 2013.

¹⁶⁵ O. Dabène, “La communauté d’États latino-américains et caribéens (Celac)”, *Le Monde*, 6 de marzo de 2012.

El Partido de los Trabajadores en Brasil: una década en el poder (2003-2013)

Frédéric Louault

El primero de enero de 2013, la presidenta Dilma Rousseff culmina su segundo año de mandato y el Partido de los Trabajadores (PT), su décimo año a la cabeza del gobierno federal. A pesar de una desaceleración del crecimiento económico, nada parece poder detener la dinámica que lanzó en 2003 el presidente Lula: 79% de los brasileños aprueban la gestión de Dilma Rousseff y 63% tienen una opinión positiva de la acción de su gobierno. Unos meses más tarde, sin embargo, la emergencia de un poderoso movimiento de protesta sorprende a las élites políticas —tanto a nivel federal como a nivel local— y perturba la rutina del gobierno. La protesta resulta paradójica. Por un lado, se presenta como un signo de vitalidad democrática que de cierto modo corona el trabajo de integración socioeconómica —pero también política— en que están empeñados los poderes públicos. Así, entre los sectores que se movilizaron en junio y julio de 2013, están los grupos sociales que se beneficiaron con las políticas implementadas por los gobiernos del PT (la clase media emergente). Por otro lado, deja en evidencia algunos límites del esquema de desarrollo adoptado por el PT y encarnado por Lula y por Dilma Rousseff, así como las insuficiencias de las reformas realizadas durante estos últimos diez años. Mientras que algunos sectores estiman que han sido olvidados por los poderes públicos (en particular entre las clases medias estabilizadas), los beneficiarios de los programas de redistribución y de inclusión se proyectan ahora a mediano plazo. Piden más, y más rápido. Lo que más temen es que el mejoramiento reciente de sus condiciones se disuelva en caso de crisis económica, y desearían poder contar con políticas públicas más eficaces y mejor adaptadas a sus necesidades (por ejemplo en lo relacionado con el acceso a salud y educación). Este movimiento de protesta permite evaluar, en las siguientes líneas, algunas características del modelo de integración socioeconómica desarrollado por los gobiernos del PT desde el 2003. El balance de los diez años del PT en el poder revela también los límites de la acción gubernamental relativa a la adopción de reformas más profundas, en particular a nivel de la organización del juego político.

UN CICLO DE CRECIMIENTO ECONÓMICO

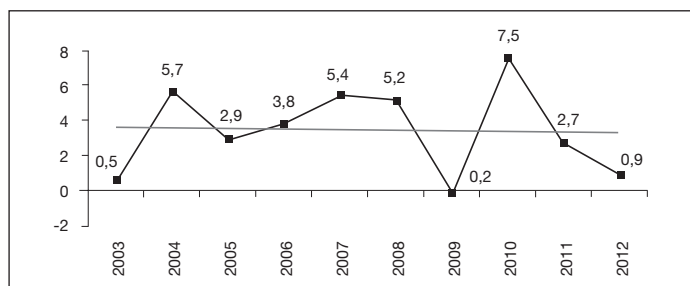
Con ocasión de las elecciones generales del 2010 elaboramos un balance de los dos mandatos de Lula a la cabeza del país (2003-2006 y 2007-2010); habíamos resaltado entonces la estabilidad de los indicadores macroeconómicos y los efectos inducidos por la profundización de los programas de (re)distribución —en particular el programa de transferencia condicionada Bolsa Familia— en términos de lucha contra la pobreza¹⁶⁶. La llegada al poder de Dilma Rousseff en enero de 2011 presagiaba una gran continuidad en el manejo de las políticas económicas y sociales. Dos años más tarde, sin embargo, se perciben varios signos de fragilidad. Las principales inquietudes están relacionadas con el manejo de los equilibrios macroeconómicos (mantenimiento del crecimiento,

¹⁶⁶ O. Dabène, F. Louault, "Lula, président inoxydable", *Le Monde*, 27 de septiembre de 2010 (www.lemonde.fr/idees/article/2010/09/27/lula-president-inoxydable_1416542_3232.html, consultado el 20 de noviembre de 2013); F. Louault, "Lula, père des pauvres?", *La Vie des Idées*, 29 de octubre de 2010 (www.laviedesidees.fr/Lula-pere-des-pauvres.html, consultado el 20 de noviembre de 2013). Sobre el programa Bolsa Familia, ver también: V. Pero, "Bolsa Família: une nouvelle génération de programmes sociaux au Brésil", *CERISCOPE Pauvreté*, 2012 (<http://ceriscope.sciences-po.fr/pauvrete/content/part4/bolsa-familia-unenouvelle-generation-de-programmes-sociaux-au-bresil>, consultado el 20 de noviembre de 2013).

control de la inflación y del tipo de cambio). ¿Será una simple desaceleración coyuntural, o se trata más bien del fin de un ciclo económico, del agotamiento de una “fórmula” de desarrollo que se apoyó durante diez años en un entorno internacional favorable para las economías exportadoras de América Latina (debido especialmente a los precios elevados de las materias primas)?

Bajo Lula, el gobierno logró mantener una dinámica de crecimiento y de estabilidad. La balanza comercial fuertemente superavitaria significó importantes ingresos para el Estado. La rápida acumulación de reservas sirvió para alimentar ambiciosos programas de redistribución y de inversión. El Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) —una política de grandes obras lanzada en 2007— le permitió a Brasil amortiguar los efectos de la crisis financiera internacional (estos fueron incluso calificados por Lula de “pequeña ola”). La contracción observada en el 2009 (-0,2%) quedó sofocada entre dos años de fuerte crecimiento (5,2% en 2008 y 7,5% en 2010)¹⁶⁷. El PAC contemplaba esencialmente proyectos de inversión en infraestructura, especialmente en las zonas urbanas, con un presupuesto de 225.000 millones de euros para el periodo 2007-2010. En marzo del 2010, Lula y Dilma Rousseff anunciaron conjuntamente la prolongación del PAC y establecieron seis grupos prioritarios para el período 2011-2014: Ciudad Mejor, Comunidad Ciudadana, Mi Casa Mi vida, Agua y Luz para Todos, Transportes y Energía. Pero desde el 2011 se observa una desaceleración del crecimiento: 2,7% en 2011, luego 0,9% en 2012, y previsiones de 2,3% para el 2013. Para el ciclo 2002-2012, el crecimiento promedio de Brasil se establece en 3,6%, lo que deja al país en la cola del pelotón entre las grandes potencias emergentes. Los efectos del “PAC 2” van perdiendo aliento, aun a pesar de las numerosas inversiones relacionadas con la preparación de los acontecimientos internacionales (Copa Mundial de fútbol 2014 y Juegos Olímpicos 2016) y del anuncio hecho por Dilma Rousseff de nuevas inversiones de gran alcance en el campo del transporte (puertos, aeropuertos, carreteras, ferrocarriles)¹⁶⁸. El gobierno, de hecho, planea multiplicar las asociaciones público/privadas y las concesiones para estimular las grandes obras, como lo hizo para la construcción o la renovación de los estadios de fútbol donde se jugarán los partidos de la Copa del mundo.

Evolución del crecimiento del PIB de Brasil entre 2003 y 2012 (en %)



Fuente: Banco Central do Brasil (2013)

A estos niveles de crecimiento considerados mediocres para una economía emergente se agrega el retorno del espectro de la inflación (5,8% de inflación anual en octubre de 2013), aunque menos fuerte que en Argentina (10,5%) o en Venezuela (46,8%)¹⁶⁹. Por muchos esfuerzos que hagan los

¹⁶⁷ Fuente de los datos: Banco central de Brasil (www.bcb.gov.br, consultado el 10 de noviembre de 2013).

¹⁶⁸ En diciembre de 2012, Dilma Rousseff anuncia un plan de inversión en el sector portuario de hasta 18.000 millones de euros para 2013-2017, y otro plan para desarrollar la aviación regional. También se contempla la creación de una nueva agencia federal para apoyar la gestión de los aeropuertos regionales (Infraero Serviços).

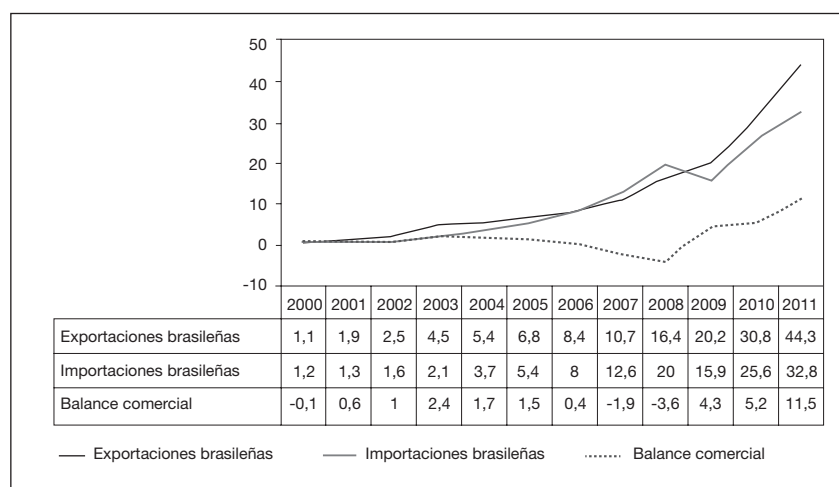
¹⁶⁹ Fuente de los datos para estos tres países: Trading Economics (www.tradingeconomics.com/, consultado el 10 de noviembre de 2013).

poderes públicos para contener el incremento de la inflación, algunos productos de consumo corriente (frutas y verduras) se ven particularmente afectados por el alza de los precios. Esto pesa sobre el poder adquisitivo de la población y quebranta la confianza de los consumidores.

¿HACIA NUEVAS DEPENDENCIAS?

En materia de política comercial, el entusiasmo de los años de Lula también dio paso a la preocupación. Brasil supo multiplicar sus asociaciones comerciales en los años 2000, acercándose especialmente a los mercados emergentes y estimulando las relaciones Sur-Sur (Asia, África, Medio-Oriente). Esto le permitió reducir considerablemente su dependencia económica con respecto a las potencias del Norte. Los Estados Unidos, que absorbían el 25% del total de las exportaciones brasileñas en 2002, no representaban ya sino el 10% en 2011¹⁷⁰, es decir una disminución de quince puntos en una década. Por otro lado, Brasil se empeñó en vigorizar su potencial exportador, diversificando al mismo tiempo la composición de sus existencias para exportación. En 2011, cerca del 80% de las exportaciones hacia los demás países de América Latina y más de la mitad de los productos exportados hacia los Estados Unidos eran productos industrializados¹⁷¹.

**Evolución de los intercambios comerciales de Brasil con China
(en miles de millones de US\$)**



Fuentes de los datos: Instituto de Pesquisa Economica Aplicada (IPEA) y Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (2012)

A pesar de todo, la política comercial de Brasil continúa apoyándose ampliamente en la exportación de materias primas, y el sector de la industria agropecuaria se afirma como uno de los motores del crecimiento económico: en 2012, este sector representaba el 37% de las exportaciones del país y una cuarta parte de su producto interno bruto. Además, Brasil es el segundo productor mundial de soya (26 millones de hectáreas cultivadas) y de plantas genéticamente modificadas. La explosión desde comienzos de los años 2000 de los intercambios comerciales con China —país hacia el cual

¹⁷⁰ Fuente de los datos: Receita federal do Brasil, 2012.

¹⁷¹ Fuente de los datos: O. Dabène, F. Louault, *Atlas du Brasil. Promesses et défis d'une puissance émergente*, Paris, Autrement, 2013, p. 34.

Brasil exporta la mayoría de sus productos brutos— podría fortalecer estos desequilibrios y hacer recaer a Brasil en alguna forma de dependencia económica¹⁷². En diez años, los intercambios comerciales entre Brasil y China han tenido un desarrollo impresionante. El valor de las exportaciones brasileñas hacia China se multiplicó por diez entre 2003 y 2011, hasta alcanzar 44.300 millones de dólares. En el mismo período, el monto total de las importaciones de productos chinos pasó de 2.100 a 32.800 millones de dólares.

En 2009, China se convirtió en el primer socio comercial de Brasil (contando exportaciones más importaciones), por encima de los Estados Unidos, cuando en 2002 apenas asomaba en el quinto puesto. Pero la estructura de los intercambios entre los dos países está muy desequilibrada. Brasil exporta esencialmente productos primarios (85%) hacia China: minerales (45,5%), semillas de soya (24,7%), petróleo (11%), etc. A la inversa, las importaciones brasileñas provenientes de China están compuestas casi exclusivamente de productos manufacturados (97%): aparatos eléctricos y mecánicos (50%), confecciones, juguetes, etc. Esta especialización de Brasil en el suministro de materias primas intensifica los debates sobre el riesgo de “reprimarización” de la economía brasileña y de fragilización del tejido industrial. Con el fin de limitar los efectos negativos de la competencia china sobre la industria nacional, las autoridades brasileñas han tomado medidas de restricción, como las sobretasas sobre algunos productos provenientes de China (automóviles, teléfonos, zapatos) o la adopción de medidas antidumping contra ese país (más de treinta medidas estaban vigentes en 2012).

POLÍTICAS DE REDISTRIBUCIÓN E INFLACIÓN DE LAS DEMANDAS SOCIALES

Si hay un campo en el cual los resultados del PT en el poder fueron aclamados, es el de las políticas distributivas. Entre los diferentes programas que fueron creados o reorganizados después de la llegada de Lula al poder, el más emblemático es la Bolsa Familia. Lanzado en 2004, este programa de asistencia condicionada logró en unos años hacer olvidar el fracaso de otro programa social anunciado por Lula durante la campaña electoral de 2002: Fome Zero (hambre cero)¹⁷³. La Bolsa Familia es un subsidio mensual destinado a las familias más pobres que, a cambio, se comprometen a escolarizar a sus hijos y a garantizar su seguimiento médico (vacunas). A las familias les han sido asignados trabajadores sociales que las acompañarán para los trámites correspondientes. El monto del subsidio varía en función del nivel de ingresos de los miembros de la familia, así como del número y la edad de los hijos, y oscila entre 32 y 306 R\$ (14 a 132 US\$) mensuales. La Bolsa Familia se convirtió rápidamente en la marca del gobierno Lula, símbolo de su compromiso en la lucha contra la pobreza. Cuando fue establecido, el programa estaba dirigido a 6,5 millones de familias, para un costo de 3.700 millones de R\$ (1.600 millones de US\$ en 2004). Fue extendiéndose progresivamente y en octubre de 2013, según los poderes públicos, el número de familias beneficiarias era de 13,8 millones, para un costo anual de 18.500 millones de R\$ (8.000 millones de US\$)¹⁷⁴. El ingreso promedio otorgado a través de la Bolsa Familia era, en el mismo período, de 70 R\$ (30 US\$) por mes y por familia.

¹⁷² Sobre este tema, ver la contribución de Constantino Urcuyo en esta publicación.

¹⁷³ Lanzado en 2003, el programa Fome Zero debía reemplazar otro programa que había sido establecido en 1995 por el presidente de entonces, Fernando Henrique Cardoso (el programa “Comunidad Solidaria”). El programa Fome Zero fue abandonado en 2004, pero es considerado como el embrión de la Bolsa Familia. Su creador, José Graziano da Silva, fue elegido director de la FAO en 2011.

¹⁷⁴ Fuente de los datos: Ministerio del Desarrollo Social de Brasil (www.mds.gov.br/, consultado el 10 de noviembre de 2013).

Si bien se le ha reprochado que alimenta una lógica de asistencialismo, este programa ha permitido una reducción considerable de la extrema pobreza y un mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Los elementos de condicionalidad han permitido, por ejemplo, la escolarización de 14,7 millones de niños de seis a quince años, al tiempo que 8,7 millones de familias (73% de las beneficiarias) han tenido acceso a servicios de salud durante el primer semestre de 2013¹⁷⁵. Sin embargo, algunos efectos, en particular en lo relativo al acceso a la educación o a la esperanza de vida, no podrán ser medidos sino a más largo plazo. Las consecuencias en términos de evolución de las condiciones materiales (niveles de ingresos, acceso al consumo) son más tangibles. En diez años, 4,8 millones de familias salieron de la extrema pobreza y fueron integradas a los circuitos socioeconómicos. En el mismo período, más de 30 millones de brasileños superaron el umbral de pobreza y constituyeron una nueva clase media emergente. Por su parte, el nivel de las desigualdades también disminuyó considerablemente: el coeficiente Gini de Brasil pasó de 0,59 en 2003 a 0,49 en 2012¹⁷⁶. El Programa Bolsa Familia no es, por supuesto, el único en haber generado todas estas movilizaciones sociales¹⁷⁷. También deben considerarse otros factores: los efectos mecánicos del crecimiento, por un lado; los efectos ligados al aumento conjunto del salario mínimo y del número de empleos formales, por otro lado. Entre 2002 y 2013, el salario mínimo se revalorizó un 239%, pasando de 200 R\$ (86 US\$) a 678 R\$ (292 US\$)¹⁷⁸. En cuanto al número de empleos creados en el sector formal, éste ha sido evaluado en dieciséis millones: doce millones durante los dos mandatos de Lula (2003-2010), y otros cuatro millones adicionales entre enero de 2011 y mayo de 2013¹⁷⁹. Según un estudio de Marcio Pochmann, el 94% de los empleos creados entre 2004 y 2010 eran empleos con baja remuneración (con salarios una y media veces inferiores al salario mínimo)¹⁸⁰, cuyos titulares terminaron engrosando las clases medias inferiores.

La Bolsa Familia es, por otro lado, un programa de bajo costo para el Estado (menos del 0,5% del PIB) que ha significado importantes beneficios electorales para el PT. La correlación entre la geografía de la redistribución y la geografía del voto por Lula (2006) y, luego, por Dilma Rousseff (2010) es muy fuerte¹⁸¹. En las zonas donde hay mayor número de beneficiarios de los programas sociales es donde ellos han obtenido sus mejores resultados electorales. Es claro que Lula y Dilma Rousseff han obtenido el beneficio de un voto de reconocimiento por parte de los beneficiarios de la Bolsa Familia, en particular en las regiones rurales y pobres. En este sentido, la Bolsa Familia contribuyó a una rápida y profunda mutación de la espacialización del voto para el PT en las elecciones presidenciales. En 2002, Lula había obtenido resultados relativamente homogéneos en todo el territorio. En 2006, para su reelección, fortaleció considerablemente su implantación electoral en las regiones del Norte y del Nordeste (obteniendo hasta el 86,6% de los votos en el Estado de Amazonas) pero

¹⁷⁵ Fuente de los datos: Portal Brasil, "Mais de 73% de beneficiários do Bolsa Família tiveram acesso a serviços de saúde", 24 de julio de 2013 (www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2013/07/cerca-de-70-de-beneficiarios-do-bolsa-familia-tiveram-acesso-a-servicos-de-saude-1, consultado el 10 de noviembre de 2013).

¹⁷⁶ El coeficiente de Gini es un indicador del grado de desigualdad de la distribución de los ingresos en una sociedad dada; está comprendido entre 0 y 1, siendo 0 la igualdad perfecta de ingresos y 1, la desigualdad total. Fuente de los datos: Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) (<http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias?view=noticia&id=1&idnoticia=2476&busca=1&t=pnad-2012-desocupacao-diminui-percentual-empregados-carteira-assinada-fica-estavel>, consultado el 10 de noviembre de 2013).

¹⁷⁷ Pierre Salama demostró que los programas sociales sí favorecieron una disminución de la pobreza, pero que su contribución fue modesta en la reducción de las desigualdades en Brasil. Ver P. Salama, "Lula a-t-il vraiment fait reculer la pauvreté?", *Alternatives internationales, l'État de la mondialisation*, n°7, diciembre de 2009, pp. 112-113.

¹⁷⁸ Fuente de los datos: Portal Brasil (www.portalbrasil.net/salariominimo.htm, consultado el 10 de noviembre de 2013).

¹⁷⁹ Fuente de los datos: Ministerio del Trabajo y del Empleo de Brasil (<http://portal.mte.gov.br>, consultado el 10 de noviembre de 2013).

¹⁸⁰ M. Pochmann, *Nova classe média? O trabalho na base da pirâmide social brasileira*, São Paulo, Boitempo, 2012.

¹⁸¹ Sobre las elecciones presidenciales de 2006, ver G. A. Dillon Soares, S. L. Terron, "Dois Lulas: a geografia eleitoral da reeleição (explorando conceitos, métodos e técnicas de análise geoespacial)", *Opinião Pública*, vol. 14, n°2, 2008, pp. 269-301.

fue derrotado por el candidato de la oposición (Geraldo Alckmin, Partido de la socialdemocracia brasileña, PSDB) en los Estados del Sur y del Centroccidente. La situación fue igual para Dilma Rousseff en 2010 frente a José Serra (PSDB)¹⁸².

No obstante, incluso en el campo de las políticas de redistribución, el PT se encuentra atrapado en sus propios resultados y ahora debe hacer frente a nuevos retos. Ante todo, el gobierno debe responder a nuevas expectativas: las de millones de individuos que superaron el umbral de pobreza y entraron formalmente a hacer parte de la clase media pero que siguen estando en situación de fragilidad económica. Según ciertas estimaciones, las clases medias podrían constituir en 2013 entre el 52% y el 57% de la población¹⁸³. Pero, como se observa en el siguiente cuadro, existen importantes disparidades de ingresos entre los diferentes grupos que las componen.

Categorías sociales y tramos de ingreso mensual en Brasil en 2012 (en R\$)¹⁸⁴

	Categoría	Sigla	Ingreso individual tope (en R\$)	Ingreso medio por persona (en R\$)	Ingreso medio por familia (en R\$)
Baja	Extremadamente pobre	E	81	42	227
	Pobre	D	162	124	648
	Vulnerable	C2	291	227	1 030
Media	Clase media inferior	C1	441	364	1 540
	Clase media	B2	641	535	1 925
	Clase media superior	B1	1 019	804	2 813
Alta	Clase alta inferior	A2	2 480	1 503	4 845
	Clase alta superior	A1	-	4 687	12 988

Esta clasificación, propuesta por los servicios de la presidencia de la República, reúne en una misma categoría denominada “media” a los individuos cuyos ingresos mensuales varían entre 292 y 1.019 R\$ (entre 126 y 439 US\$). Las que han crecido durante estos últimos diez años son esencialmente las sub-categorías C1 y B2. La movilidad social ha engendrado muchas esperanzas entre estas nuevas clases medias, que ahora desean que sus condiciones de vida se establezcan para luego seguir mejorando. Sin embargo, el alza de los precios de algunos productos y servicios básicos amputa su poder adquisitivo y les hace temer que puedan recaer en situación de vulnerabilidad. No es casual que las manifestaciones de junio de 2013 hayan sido provocadas por el anuncio de un alza en las tarifas del transporte público municipal. La medianización de la sociedad brasileña se ha dado a la par con una inquietante explosión del crédito, que permite satisfacer los nuevos deseos de consumo generados por el acceso a las clases medias. En diez años, el volumen del crédito en Brasil ha aumentado un 500%¹⁸⁵ y representa el 55,2% del PIB en 2013. Por otro lado, las tasas de interés

¹⁸² Para una comparación de la geografía electoral en las elecciones presidenciales de 2002, 2006 y 2010, ver la infografía realizada por G1-Globo, “Veja mapa da apuração para a Presidência, estado por estado”, 31 de octubre de 2010 (<http://g1.globo.com/especiais/eleicoes-2010/noticia/2010/10/veja-mapa-da-apuracao-para-presidencia-estado-por-estado.html>, consultado el 10 de noviembre de 2013).

¹⁸³ P. Salama, “Les économies émergentes, le plongeon?”, FMSH Working Paper, n°42, septiembre de 2013 (http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/86/02/88/PDF/FMSH-WP-2013-42_Salama2.pdf, consultado el 20 de noviembre de 2013).

¹⁸⁴ Fuente de los datos: Presidencia de la República de Brasil, Secretaría de asuntos estratégicos, “Perguntas e Respostas sobre a Definição da Classe Média”, junio de 2012 (www.sae.gov.br/vozesdaclassemedia/wp-content/uploads/Perguntas-eRespostas-sobre-a-Definição-da-Classe-Média.pdf, consultado el 10 de noviembre de 2013).

¹⁸⁵ R. Dupaul, “Le Brésil devant son vieil ennemi”, *La Presse* (Canada), 5 de octubre de 2013 (<http://affaires.lapresse.ca/economie/international/2013/10/15/01-4699623-le-bresil-devant-son-vieil-ennemi.php>, consultado el 20 de noviembre de 2013).

elevadas (hasta el 70% para una tarjeta de crédito, y de 30% a 35% para un préstamo de vehículos) favorecen la multiplicación de los incumplimientos de pago de los consumidores.

El gobierno también debe hacer frente a la frustración de algunas categorías sociales que se sienten olvidadas por los poderes públicos. Así, las clases medias estabilizadas —una parte de las cuales había votado por Lula en 2002— tienen la sensación de estar aplastadas desde hace una década entre las élites económicas (que sacaron provecho de la bonanza económica de los años 2000) y los sectores más pobres (que constituyeron el objetivo de los programas de redistribución). El movimiento social de junio de 2013 expresa esta insatisfacción¹⁸⁶. Las quejas de estos “perdedores” son múltiples. Critican la mala gestión de los fondos públicos: casos de corrupción, multiplicación de los gastos considerados no prioritarios para el país (como los nuevos estadios de fútbol donde se jugará el Campeonato Mundial de 2014) y, conscientes de no tener siempre los recursos suficientes para financiar una escuela, una guardería o una clínica privada, desearían tener servicios públicos de mejor calidad. Por eso reclaman reformas más profundas en los sectores sociales (salud, educación) y en algunos sectores del Estado (seguridad pública, fiscalidad), pero también a nivel de la regulación del juego político.

EL PT ABSORBIDO POR EL SISTEMA POLÍTICO BRASILEÑO

El punto más sombrío del balance del PT en el poder tiene que ver justamente con la reestructuración de un pacto societal a través de la implementación de reformas estructurales. Al cabo de diez años, se hace necesario constatar un desentendimiento casi-total del gobierno con respecto a este tema. Al apostarle a una política del pragmatismo y al inscribirse en una cultura política de negociación, Lula y luego Dilma Rousseff enterraron toda perspectiva de reforma para intentar resolver las estructuras desiguales de la sociedad. La experiencia del poder condujo al PT a adaptarse al sistema político establecido (cuyas incoherencias y desviaciones había denunciado tiempo atrás) en lugar de transformarlo, como proponía hacerlo cuando estaba en la oposición. El PT ya había iniciado un proceso de mutación en los años 1990: transformación del programa político, ampliación de las alianzas electorales a partidos más conservadores, apertura al marketing político, profesionalización del personal político, etc. La elección de Lula en octubre de 2002 representó a la vez una transformación de los partidos y el punto de partida de una nueva inflexión.

La evolución de las políticas de alianza del PT desde 2003 constituye un ejemplo impactante de lo anterior. Durante sus dos mandatos, Lula siempre quiso evitar toda confrontación con las élites políticas tradicionales. Muchas de ellas están en el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), una formación heterogénea y muy poco ideologizada que se impuso en el centro del juego electoral. Bien implantado en el Congreso y en los poderes locales, el PMDB constituye un apoyo valioso para el gobierno del país. De hecho, participó en todos los gobiernos desde el retorno a la democracia en 1985. Bajo la influencia de José Sarney (presidente de Brasil entre 1985 y 1990), el PMDB se impuso rápidamente como una fuerza política ineludible en las políticas de alianza llevadas a cabo por Lula. El PMDB negocia su apoyo legislativo a cambio de carteras ministeriales, reduciendo a su mínima expresión el margen de maniobra de Lula. De estar en la oposición en enero de 2003, el PMDB pasó a formar parte de la mayoría gubernamental durante el primer mandato de

2013).

¹⁸⁶ Sobre los movimientos sociales de junio de 2013 en Brasil, ver en particular P-L. Mayaux, “L'épuisement du lulisme, ou la fin d'un triangle politique: retour sur les manifestations Brésiliennes de juin 2013”, OPALC - *Working Papers*, septiembre de 2013 (www.sciencespo.fr/opalc/content/working-papers, consultado el 20 de noviembre de 2013).

Lula. A partir de entonces, fue ganando cada vez más terreno, llegando a ocupar cinco ministerios en 2007, seis en 2011. Así, para las elecciones presidenciales de 2010, el PT y el PMDB sellaron un acercamiento inédito, al presentarse unidos desde la primera vuelta en torno a la candidatura de Dilma Rousseff (con Michel Temer, presidente del PMDB, como candidato a la vicepresidencia de la República)¹⁸⁷. Aunque ciertamente la base gubernamental se consolida, también se vuelve cada vez más dependiente del PMDB y de su apetito de poder. En este sentido, Lula y Dilma Rousseff han permitido progresivamente que sus nuevos aliados los aten de manos.

Más grave aún, la prueba del poder también habrá dado buena cuenta de la legitimidad ética del PT. Considerado durante mucho tiempo como un “objeto político no identificado”¹⁸⁸ en el paisaje político de Brasil, el PT conservaba la imagen de un partido íntegro, que luchaba por la moralización de la vida política. Pero no habían transcurrido dos años después de la llegada de Lula al poder cuando se vio envuelto en un caso de corrupción de gran amplitud. Algunos diputados recibían mensualmente dineros del Estado para votar en favor de las leyes propuestas por el gobierno. Este caso, conocido como el caso de las “grandes mensualidades” (*mensalão*), implica directamente a la dirección del PT y al gobierno federal. Las investigaciones conducen a la revocación del mandato de varios diputados, a la renuncia del jefe de gobierno (José Dirceu, considerado como el organizador de ese sistema) y a la renovación de la dirección del partido, varios de cuyos miembros se vieron directamente implicados: en particular su presidente, José Genoíno, y su tesorero, Delúbio Soares. Lula logra convencer a los brasileños de que él no estaba enterado de estas prácticas. Queda protegido, pero debe de todas maneras presentar excusas públicas. Después de ocho años de procedimientos judiciales, en noviembre de 2013, el Tribunal Federal Supremo (STF) decreta pena de prisión para doce de los condenados, entre ellos José Dirceu y José Genoíno.

Este sistema de compra de votos para obtener el apoyo de los diputados miembros de la bancada del gobierno muestra los límites del sistema político brasileño. También marca un hito en la historia del PT, cuyo crédito ético y moral comienza a derrumbarse. Este último episodio político amplificó el desencanto de los brasileños para con sus representantes. Para completar el panorama, también Dilma Rousseff está teniendo dificultades para contener su base gubernamental. Entre junio de 2011 y enero de 2012, no menos de siete ministros del gobierno federal se vieron obligados a renunciar, debilitados por asuntos político-financieros (tres de ellos son miembros del PMDB). Los signos de exasperación se multiplican en el seno de la sociedad brasileña. Desde el 2011, miles de brasileños han salido a las calles de Brasilia y de Rio de Janeiro, armados con escobas, para invitar a “limpiar” la clase política. Después de diez años de gobierno del PT, la renovación de las prácticas políticas todavía es percibida como una ficción. Y para muchos observadores, el PT se ha convertido hoy en día en una formación como cualquiera otra en el paisaje político brasileño.

CONCLUSIÓN

Desde su pedestal de popularidad, el gobierno dirigido por el PT ha menospreciado los signos de tensión social que llevan varios años cristalizándose (manifestaciones contra la corrupción en 2011 y 2012, oleadas de violencia en el sur del país en 2012, motines en las cárceles, etc.). Respaldo por las urnas y obsesionado por los indicadores económicos, también cerró los ojos ante los prime-

¹⁸⁷ Para más detalles sobre las condiciones del acercamiento entre el PT y el PMDB en los años 2000, ver F. Louault, “Un renouvellement brésilien en trompe-l’œil?”, en O. Dabène (dir.), *La gauche en Amérique latine*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012, pp. 37-74 (en particular las páginas 51 a 57)

¹⁸⁸ É. Melchior, “Le Parti des travailleurs du Brésil, un objet politique non identifié?”, *Temps modernes*, n°575, 1994, pp. 122-146.

ros mensajes de descontento enviados por las clases medias. Pero en un contexto de desaceleración económica, el movimiento social de junio de 2013 es una advertencia mucho más poderosa que los dirigentes no pueden ignorar. Las movilizaciones ponen de manifiesto ciertas contradicciones y ciertos límites de la fórmula de desarrollo establecida por Lula y prolongada por Dilma Rousseff. En una reacción muy tardía, esta última quiso apoyarse en el movimiento social para acelerar el ritmo de las reformas. Considerando “legítimas” y “comprensibles” las manifestaciones, la presidenta anunció una tras otra la convocatoria de una nueva Asamblea Constituyente, la organización de un plebiscito y la celebración de un referendo para emprender una reforma política. Pero tuvo que renunciar a todas estas propuestas ante la presión de un Congreso reticente al cambio (recuérdese que el propio PT está dividido en cuanto a las modalidades de una eventual reforma). A un año de las elecciones generales de 2014, Dilma Rousseff salió debilitada de este pulso con el poder legislativo. Dejó ver su impotencia para emprender reformas cuando éstas afectan los intereses de la clase política tradicional. Las negociaciones políticas que siguieron a las manifestaciones (entre julio y agosto de 2013) también indican hasta qué punto la dominación del PT sobre la vida política se ha vuelto frágil y dependiente de los juegos de alianzas.

Tercera parte

América Latina en perspectiva

Siguiendo las huellas de una empresa normativa: la justicia transicional entre construcción internacional y apropiaciones colombianas

Delphine Lecombe

Aparecida en los años 1990, la expresión *justicia transicional*¹⁸⁹ se ha impuesto ampliamente tanto en los terrenos de posconflicto como en los mundos académicos de habla inglesa, francesa y española. En la página web del *International Journal of Transitional Justice* de la Universidad de Oxford, por ejemplo, se lee que la *justicia transicional* “no demoró en surgir como un campo de la experticia política, de la investigación y del derecho, y es considerada hoy en día como una disciplina académica en sí misma¹⁹⁰”. En efecto, en los últimos años se han desarrollado considerablemente las publicaciones consagradas a la justicia transicional. La expresión, según algunos estudiosos, es un “campo” o una “disciplina” que no solamente tiene su propia revista, sino que también ha sido objeto recientemente de programas universitarios de investigación y de educación, entre los cuales se pueden citar el “Oxford Transitional Justice Research”, en el Reino Unido¹⁹¹; el “Program on Transitional Justice”, de la facultad de derecho de la Universidad de Nueva York¹⁹²; el programa “Justicia transicional” de la facultad de derecho de la Universidad del Rosario en Bogotá¹⁹³; o, más cerca de nosotros, el “Institut francophone pour une justice internationale et transitionnelle”, del “Centre international de philosophie politique appliquée” (CIPPA) de la Universidad de París-Sorbona¹⁹⁴. Las definiciones oficiales de la expresión incluyen “toda la variedad de procesos y mecanismos [...] tanto judiciales como extrajudiciales [...] tendientes a resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala¹⁹⁵”. Sin embargo, cuando se busca dar una definición precisa de la *justicia transicional* y de las normas y prácticas que ella integra, las cosas se complican: “¡Ni siquiera nosotros sabemos lo que significa la justicia transicional!” exclamó en 2009 un investigador de la oficina colombiana del International Center for Transitional Justice (ICTJ) durante una reunión interna sobre la estrategia de comunicación de la organización¹⁹⁶.

La definición y el campo de acción de la *justicia transicional* son difíciles de determinar, incluso para los profesionales que tienen la misión de difundirla en los países en situación de posconflicto. ¿Cómo atrapar un objeto aparentemente tan huidizo? ¿Cómo tratar un objeto tan trabajado ya por estudiosos que con frecuencia también son profesionales? Este estudio se propone mostrar la génesis de la construcción de la *justicia transicional*, que se convirtió en pocos años en una empresa

¹⁸⁹ Para romper con el uso naturalizado que hacen de esta expresión los actores y los textos que la difunden, haremos figurar “*justicia transicional*” en cursiva a lo largo de todo el informe.

¹⁹⁰ International Journal of Transitional Justice, “About the Journal” (www.oxfordjournals.org/our_journals/ijtj/about.html, consultado el 1o de julio de 2013).

¹⁹¹ University of Oxford, Oxford Transitional Justice Research (<http://otjr.csls.ox.ac.uk/>, consultado el 21 de febrero de 2012).

¹⁹² Center for Human Rights and Global Justice, NYU School of Law, “Transitional Justice Leadership Program Application Now Open: Due June 1” (<http://chrj.org/transitional-justice-leadership-program-application-now-open-due-june-1/>, consultado el 2 de julio de 2013).

¹⁹³ “Proyecto macro: justicia transicional y políticas públicas en Colombia frente al conflicto armado” (www.urosario.edu.co/jurisprudencia/Democracia-y-Justicia/ur/Investigacion/, consultado el 2 de julio de 2013).

¹⁹⁴ CIPPA, “Justice internationale et transitionnelle” (http://cippa.paris-sorbonne.fr/?page_id=326, consultado el 2 de julio de 2013).

¹⁹⁵ Ver la definición dada en el documento S/2004/616 23.08.2004, “El estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos”, informe del Secretario general de las Naciones Unidas, párrafo 8.

¹⁹⁶ Observación durante la participación en una reunión de la oficina del ICTJ de Bogotá, mayo de 2009.

normativa¹⁹⁷ ineludible en el posconflicto, y mostrar cómo ésta se difundió en Colombia a partir del año 2003 con ocasión de la desmovilización de los paramilitares bajo el gobierno de Álvaro Uribe Vélez.

Después de un breve recuento histórico sobre las comisiones de la verdad, principal dispositivo al cual está asociada la *justicia transicional*, pasaremos a describir los procesos de racionalización jurídica y de coherencia histórica que acompañaron su construcción. Para terminar, presentaremos las modalidades y los efectos de la difusión de la justicia transicional en Colombia.

AL COMIENZO, EXPERIENCIAS DE LAS COMISIONES DE VERDAD Y RECONCILIACIÓN

Las primeras experiencias que, en su momento o *a posteriori*, fueron calificadas como “comisiones de la verdad” aparecieron en el contexto específico del Cono Sur de los años 1980 y 1990. Estos “dispositivos *ad hoc* por los cuales el poder ejecutivo (o una organización internacional como la Organización de las Naciones Unidas) delega en hombres de buena reputación, miembros de la sociedad civil, un mandato para el establecimiento de una verdad histórica sobre el pasado y para la elaboración de una política de reparación de las víctimas”¹⁹⁸ están llamados a suplir la “indisponibilidad” de la justicia penal¹⁹⁹. En Argentina, la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP, 1983) es establecida unos días después de que Raúl Alfonsín sucediera democráticamente a la junta militar derrotada por la guerra de las Malvinas. La comisión, nombrada por nueve meses, entrega un informe que establece una verdad oficial sobre las desapariciones forzadas durante la dictadura militar (1976-1983). En Chile, la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación (o Comisión Rettig, 1991) también investiga sobre las desapariciones forzadas cometidas bajo la dictadura del general Pinochet dentro de un contexto de amnistía de los responsables de violaciones de los derechos humanos²⁰⁰.

Pero la que erige este dispositivo en “modelo” del posconflicto es la Comisión para la Verdad y la Reconciliación (Truth and Reconciliation Comisión, TRC) de Sudáfrica, la “estrella” de las comisiones de verdad y reconciliación, a finales de los años 1990. La TRC que fue establecida una vez terminado el *apartheid* tuvo un impacto mediático sin precedentes que dio pie para una abundante producción académica sobre el tema. Producto de un acuerdo entre el Partido Nacional en el poder durante el *apartheid* y el Congreso Nacional Africano (CNA) del nuevo presidente sudafricano Nelson Mandela, la TRC es creada en 1995 para investigar sobre las violaciones de los derechos humanos cometidas desde 1960 y para conceder reparación a las víctimas. La comisión está conformada por representantes de las diferentes tendencias políticas del país. Está compuesta por tres comités: el comité de violaciones de los derechos humanos, el comité de rehabilitación y reparación y, por último, el comité de amnistía. Este último, fundamental para el dispositivo, se encarga de investigar sobre los crímenes cometidos y de probar su carácter político para que los responsables de violaciones de los derechos humanos puedan beneficiarse de la amnistía. La TRC suscita mucho interés

¹⁹⁷ La justicia transicional es una empresa normativa en el sentido en que los empresarios de movilización invierten sus recursos materiales y simbólicos para intentar convertir ciertas prácticas en la “norma” del posconflicto.

¹⁹⁸ S. Lefranc, “La professionnalisation d’un militantisme réformateur du droit: l’invention de la justice transitionnelle”, *Droit et Société*, n°73, 2009, p. 564.

¹⁹⁹ “Así, las comisiones de la verdad son dispositivos extrajudiciales e incluso, en ciertos aspectos, antijudiciales”, S. Lefranc, “La justice transitionnelle n’est pas un concept”, *Mouvements*, n°53, marzo-mayo de 2008, p. 64.

²⁰⁰ Manuel Antonio Garretón habla de “enclaves autoritarios” para describir los límites al orden democrático restablecido en Chile a finales de los años 1980. En efecto, en los años 1990, el general Pinochet ejerce un amplio control sobre la “transición democrática”. En particular, continúa ocupando cargos estatales y se beneficia de la inmunidad parlamentaria en su calidad de senador vitalicio. M. A. Garretón, *La posibilidad democrática en Chile*, FLACSO, 1989.

en el plano internacional por varias razones. Su mandato es ambicioso: no solamente investiga sobre las violaciones de derechos humanos, sino que también tiene amplios poderes judiciales, tales como el allanamiento, la citación de testigos, la confiscación de pruebas y la amnistía individual de los responsables de crímenes políticos cometidos entre 1960 y abril de 1994. Por otro lado, la TRC es una institución con recursos humanos y financieros considerables. Compuesta por 300 personas y con un presupuesto de 18 millones de dólares, recoge 21.000 testimonios, de los cuales 2.000 son retransmitidos en directo por la televisión, lo que le garantiza al dispositivo una amplia difusión a través de los medios de comunicación nacionales e internacionales²⁰¹. Por último, el régimen de la prueba, legal y científica, convierte a la TRC en una institución “cuasi-judicial de renombre científico”²⁰² y, por ello mismo, en un objeto de interés académico. Una parte de los autores que han estudiado la TRC subrayan su poder catártico²⁰³. Sin embargo, también son objeto de críticas otros aspectos de la iniciativa, como el controvertido poder del comité de amnistía²⁰⁴, el carácter limitativo de la definición política de la violencia, que excluye violencias raciales y de género²⁰⁵, o las restricciones en torno a las reparaciones concedidas²⁰⁶.

Presidida por el arzobispo Desmond Tutu, la TRC administra una forma de justicia alternativa a la justicia penal, fundamentada en la figura cristiana del “perdón”²⁰⁷. En la literatura académica, los trabajos sobre la comisión sudafricana coinciden con los debates sobre la aplicación de dos tipos de justicia: la justicia “retributiva”, por una parte, y la justicia “restaurativa”, por la otra. Una parte de los escritos sobre las comisiones de la verdad postula la necesidad de ir más allá de una justicia centrada en el acto criminal, la que adopta como forma el juicio y la culpabilidad del responsable (justicia retributiva), para dar paso a una justicia “restaurativa”²⁰⁸. Esta última promueve un proceso participativo que se desarrolla por fuera de los tribunales y que habilita a la víctima, al autor del crimen y a la “comunidad” para decidir por consenso sobre las modalidades de reparación y de prevención que deberán implementarse²⁰⁹. Así, la experiencia de la TRC se trabaja (y se legitima) mediante la invocación de la “justicia restaurativa”.

PROCESO DE JURIDIFICACIÓN DE LA JUSTICIA TRANSICIONAL

La sociología del derecho se interesó por los fenómenos de juridificación y de judicialización de las relaciones sociales y políticas. La juridificación tiene que ver con el papel creciente de la dimensión jurídica en la regulación de las relaciones sociales y políticas²¹⁰. Describe cómo el de-

²⁰¹ P. Hayner, *Unspeakable Truths. Confronting state terror and atrocity*, New York, Routledge, 2000, pp. 40-45.

²⁰² D. Posel, G. Simpson (ed.), *Commissioning the Past. Understanding South Africa's Truth and Reconciliation Commission*, Johannesburg, Witwatersrand University Press, 2002, p. 5.

²⁰³ Ver M. Minow, *Breaking the Cycles of Hatred: Memory, Law and Repair*, Oxford, Princeton University Press, 2002; P. Hayner, *Unspeakable Truths*, op. cit.

²⁰⁴ P. Hayner, *Unspeakable Truths*, op. cit., pp. 40-41.

²⁰⁵ D. Posel, G. Simpson, *Commissioning the Past*, op. cit., p. 6.

²⁰⁶ Ver R. Wilson, *The Politics of Truth and Reconciliation in South Africa: Legitimizing the post-apartheid State*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.

²⁰⁷ Ver S. Lefranc, *Politiques du pardon*, Paris, PUF, 2002.

²⁰⁸ Ver S. Lefranc, “Le mouvement pour la justice restauratrice: ‘an idea whose time has come’”, *Droit et Société*, n°63-64, 2006, pp. 393-409.

²⁰⁹ *Ibid.*, pp. 393-394.

²¹⁰ Ver, en particular, L. Dumoulin, C. Robert, “Autour des enjeux d’une ouverture des sciences du politique au droit: quelques réflexions en guise d’introduction”, en J. Commaille, L. Dumoulin, C. Robert (dir.), *La juridicisation du politique*, Paris, LGDJ, 2010, pp. 9-10.

recho es el que regula estas relaciones. El fenómeno de juridificación de lo político se acompaña, según se ha descrito, de un proceso paralelo de judicialización que corresponde a la asunción por la institución judicial de problemas sociales y políticos. La judicialización de lo político correspondería principalmente a la multiplicación del recurso al arbitraje judicial por los actores sociales, al número creciente de demandas ante la justicia para tratar problemas clave de la sociedad y al desplazamiento cada vez más frecuente del tratamiento de asuntos de la arena política hacia la arena judicial²¹¹. En el caso que nos interesa, algunos dispositivos que hoy se identifican con la *justicia transicional* fueron objeto en los años 2000 de un proceso de juridificación: se trata de las comisiones de la verdad y de las reivindicaciones de “justicia”, de “verdad” y de “reparación” por los crímenes cometidos.

LA JURIDIFICACIÓN DE LAS COMISIONES DE LA VERDAD

Sandrine Lefranc analiza en sus trabajos cómo el modelo de las comisiones de verdad y reconciliación es objeto de una “racionalización jurídica” y se convierte en los años 2000 en un componente de la justicia restaurativa²¹². En un contexto internacional de lucha contra la impunidad, el “modelo” de las comisiones de la verdad es regulado jurídicamente: el vínculo de las comisiones de la verdad con la amnistía y con la ausencia de juicio por los crímenes cometidos se corrompe cuando tales comisiones se inscriben en otra forma de justicia. Algunos autores, en la misma línea de Desmond Tutu²¹³ o de Martha Minow²¹⁴, subrayan la pertinencia política y ética de la ecuación entre justicia restaurativa y *justicia transicional*. Las comisiones de la verdad serían el nuevo dispositivo de implementación de una justicia restaurativa administrada por fuera de los tribunales. Otros, en particular Richard Wilson²¹⁵ y Mark Osiel²¹⁶, defienden la idea según la cual la justicia retributiva es portadora de efectos reconciliadores. Para este último, los procesos penales producen cierta forma de solidaridad social al representar debates contradictorios y al confrontar diferentes versiones de los hechos. Para Richard A. Wilson, principal crítico de la TRC sudafricana, la comisión y el dispositivo de amnistía que la acompañaba no respondieron a las expectativas de las víctimas. Según sus trabajos, la justicia retributiva no solamente habría respondido a las aspiraciones de justicia de las víctimas, sino que también habría participado en la elaboración de un Estado de derecho y legitimado las nuevas instituciones.

Así, a partir de la TRC sudafricana, el dispositivo de las comisiones de la verdad, emblemático de lo que se convierte, a finales de los años 1990, en la *justicia transicional*, es objeto de un amplio trabajo por parte de estudiosos y profesionales de las ciencias sociales. En sus estudios, la articulación entre estos dispositivos políticos excepcionales y una reflexión sobre diferentes tipos de justicia contribuye a “juridificar” las comisiones de la verdad y, por lo tanto, a convertirlas en instrumentos de justicia. Dentro del marco de este proceso, los nuevos principios internacionales de la lucha contra la impunidad se erigen en derechos.

²¹¹ M. Kaluszynski, “La fonction politique de la justice: regards historiques. Du souci d’historicité à la pertinence de l’historicisation”, en J. Commaille, M. Kaluszynski (dir.), *La fonction politique de la justice*, Paris, La Découverte, 2007, p. 9.

²¹² *Ibid.* Ver también S. Lefranc, “La professionnalisation d’un militantisme réformateur du droit”, *art. cit.*, p. 577.

²¹³ D. Tutu, *No Future without Forgiveness*, Londres, Rider, 1999.

²¹⁴ M. Minow, *Between Vengeance and Forgiveness: Facing history after genocide and mass violence*, Boston, Beacon Press, 1998.

²¹⁵ R. Wilson, *The Politics of Truth and Reconciliation in South Africa*, *op. cit.*

²¹⁶ M. Osiel, *Juger les crimes de masse: la mémoire collective et le droit*, Paris, Seuil, 2006.

EL TRÍPTICO DE LOS DERECHOS A LA JUSTICIA, A LA VERDAD Y A LA REPARACIÓN

El tríptico verdad-justicia-reparación es omnipresente en las reivindicaciones de las asociaciones de víctimas de varios países en los años 2000. A finales de los años 1990, en efecto, es elevado a derecho por diferentes actores y grupos de actores del derecho internacional de los derechos humanos: la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y el ICTJ. Todos ellos participaron en el proceso de juridificación de las reivindicaciones del posconflicto, que hoy en día no pueden ser ignoradas.

En 1997, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, bajo la dirección de Louis Joinet²¹⁷, consagra los “derechos de las víctimas” de conflictos. En su informe de 1997, titulado “La administración de justicia y los derechos humanos de los detenidos. Cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (civiles y políticos)”, el relator especial fija y desarrolla cuatro “principios” de la lucha contra la impunidad: el “derecho a saber”, el “derecho a la justicia”, el “derecho a la reparación” y las “garantías de no repetición de las violaciones”, conocidos desde entonces como los “principios de Louis Joinet”²¹⁸. Entre finales de los años 1980 y comienzos de los años 2000, la CIDH ya había establecido el deber de los Estados de investigar sobre los crímenes cometidos y de otorgar reparación a las víctimas. Pero fue en la decisión sobre el caso “Barrios Altos vs Perú” de 2001²¹⁹ en la cual la CIDH consagró los derechos de las víctimas a la verdad y a la reparación, al declarar que las leyes de amnistía eran incompatibles con la Convención Interamericana de Derechos Humanos. De modo que el tríptico, que a veces aparece en forma de cuatríptico, fue estipulado desde muy temprano por la CIDH y la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, dos organizaciones con vocación para decir el derecho internacional de derechos humanos y para crear normas jurídicas.

Sara Dezalay explica en su tesis cómo los fundadores del centro ICTJ partieron de las cuatro obligaciones legales de la CIDH para dar fundamento legítimo a la acción de la organización y para reconciliar justicia retributiva y justicia restaurativa. La creación del centro en 2001 por tres personas relacionadas con el dispositivo de las comisiones de la verdad (Priscilla Hayner, Alex Boraine y Paul Van Zyl)²²⁰ despierta en otras organizaciones de defensa de los derechos humanos, y en particular en Human Rights Watch, el temor de que el ICTJ debilite sus reivindicaciones²²¹ al promover dispositivos alternativos a la justicia retributiva, como la TRC en Sudáfrica. Para lograr la aceptación de estas organizaciones, el ICTJ se enfrenta a la necesidad de abrazar la causa del establecimiento de responsabilidad (*accountability*) y de reconocer el sistema interamericano de derechos humanos,

²¹⁷ Magistrado francés, fundó el sindicato de la magistratura y colaboró en la instrucción del caso Ben Barka durante su práctica previa a la obtención de su diploma universitario. Miembro y, más tarde, presidente de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, es uno de los impulsores de la Convención internacional contra la desaparición forzada (2006). Ya pensionado, su última actuación pública fue como magistrado de la Corte de casación.

²¹⁸ Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Comisión de Derechos Humanos, “L’administration de la justice et les droits de l’homme des détenus. Question de l’impunité des auteurs de violations des droits de l’homme (civils et politiques)”, Informe final revisado, establecido por L. Joinet, en cumplimiento de la decisión 1996/119 de la sub-comisión, 2 de octubre de 1997.

²¹⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Barrios Altos vs Perú: Sentencia del 14 de marzo del 2001 (Fondo)”, 2001 (www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_75_esp.pdf, consultado el 28 de marzo de 2012). Ver, en particular, la parte VIII titulada “Derecho a la verdad y garantías judiciales en el Estado de derecho” y la parte IX, “Apertura de la etapa de reparaciones,” p. 16 y p. 17, respectivamente.

²²⁰ Recordemos que Priscilla Hayner, Alex Boraine (principal arquitecto y luego vicepresidente de la TRC entre 1996 y 1998) y Paul van Zyl (secretario ejecutivo de la TRC entre 1995 y 1998) impulsaron la creación del ICTJ.

²²¹ S. Dezalay, “Revamping Law by Circumventing the State: non-governmental organizations in the international management of social violence on the African continent”, tesis de doctorado en derecho, Florencia, Instituto Universitario Europeo, 2011, p. 370.

que en ese momento se impone como norma entre las organizaciones no gubernamentales²²². En efecto, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y la CIDH constituyeron rápidamente espacios donde las víctimas y los militantes de derechos humanos intentaron (con éxito) hacer valer sus reivindicaciones. Sara Dezalay muestra cómo, desde entonces, el cuatríplico justicia-verdad-reparación-no repetición de los crímenes cometidos constituye la base del trabajo de la unidad de investigación del ICTJ. Esta última participa en la elaboración y difusión de las nociones (y sus correspondientes dispositivos) de “justicia” (en el sentido penal), “verdad” (que remite en gran medida a las comisiones de la verdad) y “reparación” ya consagradas por la CIDH y la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

La consagración del tríptico de los derechos de las víctimas contribuye al anclaje legal de la organización²²³. Y la adopción del cuatríplico de los derechos de las víctimas por el ICTJ es el resultado de dos fenómenos conjuntos: la construcción de la complementariedad de dispositivos contradictorios y hasta rivales (comisiones de la verdad y procesos penales), por una parte²²⁴, y la juridificación de la *justicia transicional*, por la otra²²⁵. Así, las comisiones de la verdad son legitimadas y presentadas como complementarias a la celebración de juicios a nivel nacional o internacional, y como depositarias de “derechos” consagrados a nivel internacional. La construcción de la *justicia transicional* como empresa normativa es, pues, una movilización que se produce desde muy temprano por el lenguaje y en el terreno del derecho (en particular del derecho internacional de derechos humanos). Sin embargo, la construcción de la *justicia transicional* no es únicamente legal. También se hace a través de las publicaciones de ciencias humanas y sociales.

COHERENCIA HISTÓRICA DE LOS INSTRUMENTOS DE LA JUSTICIA TRANSICIONAL

Numerosos autores han intentado dar coherencia cronológica y “tipológica” a los instrumentos identificados con la *justicia transicional*. Jon Elster presenta la *justicia transicional* como un fenómeno universal, a-temporal y a-histórico²²⁶. Según él, la amnistía y el tratado de reconciliación establecidos por los atenienses en el siglo V antes de Cristo, así como la experiencia del perdón concedido a los revolucionarios durante la Restauración en Francia en 1814, muestran que la *justicia transicional* no está limitada ni a los regímenes modernos ni a los regímenes democráticos. “La *justicia transicional* democrática es casi tan antigua como la democracia misma²²⁷”, afirma. Este análisis parece ocultar las condiciones sociales, históricas y políticas que contribuyeron a la aparición de las prácticas y discursos propios de lo que se llamó *justicia transicional* durante los años 1990. Las diferentes formas de justicia de transición establecidas al terminarse las dictaduras del Cono Sur en los años 1980 y 1990 no pueden entenderse sino teniendo en cuenta la imbricación entre condiciones jurídicas (leyes de amnistía a menudo adoptadas con anterioridad al cambio de régimen, incertidumbres sobre la capacidad del aparato judicial y la voluntad de los magistrados para perseguir a los responsables), condiciones políticas (transiciones “pactadas” entre opositores

²²² “It needed to show credentials in prosecutorial stuff, and in the Inter-American system, because the Inter-American system is you know, really, Latin America is the birth place of HR as we know them, and Latin America has a lot of authority on this stuff, a lot more than the South African truth commission”, fragmento de una entrevista con Louis Bickford, citado en S. Dezalay, “Revamping Law by Circumventing the State”, *op. cit.*, p. 370.

²²³ *Ibid.*, p. 379.

²²⁴ S. Lefranc, “La justice transitionnelle n’est pas un concept”, *art. cit.*, p. 65.

²²⁵ *Ibid.*; ver también S. Dezalay, “Revamping Law by Circumventing the State”, *op. cit.*, p. 369.

²²⁶ J. Elster, *Closing the Books: Transitional justice in historical perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, p. 3.

²²⁷ *Idem.*

y partidarios del régimen militar, influencia de los militares en la vida pública en el momento del cambio de régimen) y condiciones sociales (movilización por las “víctimas”) particulares.

En su “genealogía de la justicia transicional”²²⁸, Ruti Teitel identifica tres fases de evolución de las concepciones de justicia. Según ella, la primera fase del fenómeno surge al terminarse la Segunda Guerra Mundial, en el momento en que el tribunal de Nuremberg encarna la prevalencia de una justicia penal internacional. La situación de entreguerras, así como el desenlace de la Segunda Guerra Mundial, condicionaron una justicia que pone el énfasis en la responsabilidad individual de los dirigentes del Tercer Reich²²⁹. La segunda fase ocurre en el contexto de la posguerra fría y la democratización de los países de América Latina y de Europa del Este. En ese período, el modelo de responsabilidad a través del derecho penal habría chocado contra las leyes de amnistía, contra el principio de no retroactividad de las normas y, a veces, contra la influencia de los responsables de casos de violencia sobre las instituciones del Estado, entre ellas el aparato judicial²³⁰. El modelo de justicia retributiva adoptado en la primera fase habría dado paso a adaptaciones más “comprensivas”, dando cabida a temas como la paz y la reconciliación, hasta entonces dejados por fuera del proyecto de *justicia transicional*.²³¹ La forma del juicio quedaría en un segundo plano para dar paso a las comisiones de la verdad, y la verdad se fundiría con el proyecto de justicia. Ruti Teitel describe el proceso de “normalización” en el cual la *justicia transicional* entraría en una tercera fase: no solamente las formas de justicia aplicadas a contextos percibidos como excepcionales se convertirían en configuraciones de rutina, sino que, además, se integrarían al derecho internacional humanitario. La reconstitución de un origen y de una evolución de la *justicia transicional* (que entonces no recibía aún esa denominación) seduce en cuanto da coherencia a formas de justicia contradictorias mediante la descripción de las secuencias constitutivas de una historia global de los tipos de justicia de posconflicto. No aparecen en el análisis, sin embargo, los actores que protagonizan estas presuntas evoluciones. El artículo de Ruti Teitel utiliza la matriz analítica según la cual, con el tiempo, diferentes ideas sobre lo que “debe ser” la justicia de posconflicto se imponen por sí mismas²³², como por ejemplo el regreso del “espíritu de Nuremberg” al final de la guerra fría.

Priscilla Hayner —quien participa en la creación del ICTJ a comienzos de los años 2000— es la primera en elaborar una síntesis de las experiencias de las comisiones de la verdad y en sistematizar su análisis²³³. En sus publicaciones, esta ex consultora de la Fundación Ford y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos “modeliza” la experiencia de las comisiones de la verdad dándoles una definición²³⁴ y unas características precisas. En un artículo de 1994, esta autora presenta por lo menos quince comisiones de la verdad y, en 2001, vierte en una obra su exploración del papel que estas comisiones desempeñaron en la gestión individual y estatal del pasado violento. Hayner desarrolla el análisis de cinco comisiones que, a su juicio, son “ilustrativas”: la CONADEP argentina, la Comisión Rettig chilena, la Comisión de la Verdad para El Salvador, la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH) de Guatemala y la Comisión para la Verdad y la Reconciliación de Sudáfrica. Priscilla Hayner se propone en estas dos publicaciones construir una especie de “ideal-tipo” de las comisiones de la verdad y explorar sus manifestaciones empíricas.

²²⁸ R. Teitel, “Transitional Justice Genealogy”, *Harvard Human Rights Journal*, vol. 16, 2003, pp. 69-94.

²²⁹ *Ibid.*, p. 72-73.

²³⁰ *Ibid.*, p. 76-77.

²³¹ *Ibid.*, p. 77.

²³² Ver también E. Lutz, K. Sikkink, “The Justice Cascade: The Evolution and Impact of Foreign Human Rights Trials in Latin America”, *Chicago Journal of International Law*, vol.2, n°1, 2001, pp. 1-34; K. Sikkink, “From State Responsibility to Individual Criminal Accountability: A New Regulatory Model for Core Human Rights Violations”, ponencia presentada ante la Asamblea Anual de la American Political Science Association, Boston, 28-31 de agosto de 2008.

²³³ P. Hayner, “Fifteen truth commissions 1974-1994”, *Human Rights Quarterly*, vol.16, n°4, 1994, pp. 597-655 ; P. Hayner, *Unspeakable Truths*, *op. cit.*

²³⁴ P. Hayner, “Fifteen truth commissions 1974-1994”, *art. cit.*, p. 604.

Estas publicaciones modelizan, dan fundamento “científico” y, por tanto, legitiman lo que a comienzos de los años 2000 se convierte en el dispositivo faro asociado a la *justicia transicional*²³⁵.

Así, pues, la *justicia transicional* es el resultado de una empresa de normalización, de estandarización y de racionalización *a posteriori* de dispositivos contradictorios establecidos en contextos socio-históricos y políticos particulares. Fue objeto de un proceso de juridificación internacional que, en un principio, abordó las comisiones de la verdad y, luego, el tríptico justicia-verdad-reparación con ellas relacionado. Sin embargo, persiste el carácter polisémico de las categorías consagradas en derecho. Estas iniciativas, si no reducen la ambigüedad, por lo menos la organizan y la perennizan. La *justicia transicional* funciona como un consenso ambiguo que agrega intereses diferentes, divergentes, incluso contradictorios²³⁶. Para el ICTJ:

“La justicia transicional se refiere al conjunto de medidas judiciales y extrajudiciales que han sido implementadas por diferentes países con el fin de corregir los legados [*to redress the legacies*] de violaciones masivas de los derechos humanos. Estas medidas incluyen procesos penales, comisiones de la verdad, programas de reparación y varios tipos de reformas institucionales²³⁷.”

Las definiciones subrayan un “amplio espectro” de “diversas” iniciativas de “diversos” actores y, según ellas, coexisten formas de “justicia” (incluso de no justicia) contradictorias y rivales. La frase que Sandrine Lefranc utiliza a propósito de la justicia restaurativa también se aplica a la *justicia transicional*: “La expresión no implica ni fronteras claras ni principio de organización interna bien establecido; eso no concuerda con el espíritu envolvente, incluso expansionista que la caracteriza²³⁸.”

Así, la *justicia transicional* está lejos de ser un todo coherente y unívoco “listo para ser difundido”. La indefinición de los valores morales erigidos en derechos y regulados jurídicamente contribuye a su difusión, como fue el caso en Colombia a partir de la desmovilización de los paramilitares en 2003.

LA DIFUSIÓN DE LA JUSTICIA TRANSICIONAL EN COLOMBIA: LUCHAS Y REAPROPIACIONES²³⁹

En diciembre de 2002, unos meses después de la elección de Álvaro Uribe Vélez a la presidencia de la República, los paramilitares declaran un cese al fuego como manifestación de su voluntad de negociar con el nuevo gobierno. Estos grupos armados, que en una época fueron legales, a veces surgidos directamente de los carteles de la droga, consolidan cada vez más su poder político y económico desde finales de los años 1980, tanto a nivel local como a nivel nacional. Los casos de colusión entre las élites políticas y los paramilitares que han salido a la luz estos últimos años muestran más bien los lazos creados con ciertos sectores sociales, económicos y políticos, a veces cercanos al presidente²⁴⁰. Así, en los años 1990 y a comienzos de los años 2000, los paramilitares

²³⁵ S. Lefranc, “La justice transitionnelle n’est pas un concept”, *art. cit.*, p. 67.

²³⁶ B. Palier, “Gouverner le changement des politiques sociales”, en P. Favre (dir.), *Être gouverné: études en l’honneur de Jean Leca*, París, Presses de Sciences Po, 2003, p. 174.

²³⁷ ICTJ, “What is Transitional Justice?” (<http://ictj.org/about/transitional-justice>, consultado el 14 de junio de 2011) (la traducción es nuestra).

²³⁸ S. Lefranc, “La professionnalisation d’un militantisme réformateur du droit”, *art. cit.*, p. 563.

²³⁹ Para más detalles sobre los elementos presentados en esta parte, ver D. Lecombe, “‘Nous sommes tous en faveur des victimes’: usages sociaux et politiques de la justice transitionnelle en Colombie (2002-2010)”, tesis de doctorado en ciencia política, París, Sciences Po, 2013.

²⁴⁰ Jorge Noguera, director de los servicios secretos nombrado por Álvaro Uribe Vélez en 2002, fue condenado el 14 de septiembre a 25 años de prisión por concierto para delinquir y por el homicidio de un universitario. El nombre de este

conjugan las actividades ilegales (tráfico de droga, tráfico de influencias, extorsión de fondos, etc.) con la violencia masiva ejercida contra la población (masacres, robo de tierras, desplazamiento forzado, etc.), a veces con la complicidad del ejército regular²⁴¹. También se oponen a los grupos guerrilleros aún alzados en armas (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia “FARC” y Ejército de Liberación Nacional “ELN”) y practican el asesinato de militantes y dirigentes políticos de izquierda. Se agrupan en 1997 bajo el nombre de Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Las negociaciones iniciadas a finales de 2002 entre las AUC y el gobierno desembocan en la desmovilización de 35.000 combatientes entre 2003 y 2005; entre ellos, los presuntos responsables de crímenes de guerra y de crímenes de lesa humanidad son sometidos a cadena perpetua, incluso a la extradición hacia los Estados Unidos por narcotráfico. ¿Qué tratamiento jurídico aplicarles? La desmovilización de los paramilitares da lugar al establecimiento de un proceso judicial extraordinario. La Ley de Justicia y Paz, adoptada por el Congreso colombiano en junio de 2005, decreta penas de prisión limitadas (cinco a ocho años) para los jefes paramilitares acusados de crímenes de guerra y de crímenes de lesa humanidad si revelan la verdad sobre las violencias cometidas, si reparan a sus víctimas y se reinseran efectivamente en la sociedad. A partir de entonces se empieza a difundir la expresión *justicia transicional*, junto con los instrumentos jurídicos que la encarnan (comisiones de la verdad, proclamación de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación, la no repetición de los crímenes cometidos, etc.). En el contexto colombiano de desmovilización de los paramilitares, comienzan a ser contadas, invocadas y convocadas las experiencias de Sudáfrica, Perú o Sierra Leona (entre otras) por quienes las han estudiado o encarnado. Sin embargo, no se da en Colombia una “transición” política propiamente dicha, en el sentido de un cambio de régimen. Se habla de la “transición” hacia la paz, pero ésta tampoco resiste el argumento de la persistencia de los grupos guerrilleros (FARC y ELN) en el conflicto, ni tampoco la comprobación de que la violencia paramilitar ha adoptado una nueva forma en los grupos denominados “bandas criminales” por el gobierno a partir de 2005²⁴².

¿Cómo explicar entonces la difusión de la *justicia transicional* en un contexto *a priori* tan improbable como el de Colombia? ¿Cómo se realiza esta difusión y cuáles son sus efectos políticos sobre el Estado colombiano?

LA DIFUSIÓN CAÓTICA DE LA JUSTICIA TRANSICIONAL EN COLOMBIA

En febrero de 2005, en pleno debate sobre el proyecto de Ley de Justicia y Paz, varias fundaciones filantrópicas²⁴³ organizan en Cali un simposio internacional sobre la justicia restaurativa y la paz en Colombia, al cual asisten entre 1.000 y 1.500 personas, entre las cuales una centena de “expertos” internacionales de la pacificación. Entre ellos, el invitado de marca es Desmond Tutu, premio Nobel de la paz y ex presidente de la TRC sudafricana. Este evento de tres días fue una tribuna para la presentación de las experiencias extranjeras (de Sudáfrica, Irlanda, Timor Oriental, etc.) de reconstrucción de la convivencia en situaciones de posconflicto. El simposio tuvo una dimensión oficial, puesto que fue inaugurado por el vicepresidente de la República, Francisco Santos, y clausurado, a

último figuraba en una de las listas de sindicalistas y universitarios sospechosos de simpatizar con la guerrilla, que Noguera le había transmitido a las AUC. Ver M. Delcas, “Colombie: l’ex-chef des services secrets est condamné à 25 ans de prison”, *Le Monde*, 16 de septiembre de 2011.

²⁴¹ La Corte Interamericana de Derechos Humanos condenó once veces al Estado colombiano por su responsabilidad en masacres o asesinatos perpetrados por militares con la complicidad de los paramilitares.

²⁴² Vera la contribución de Frédéric Massé sobre el proceso de paz en este número.

²⁴³ Se trata de la fundación Alvaralice, la fundación Paz y Bien y la Corporación Paz y Excelencia.

través de videoconferencia, por el presidente Uribe. Financiado en gran parte por la agencia americana de cooperación USAID, el evento dio lugar a la publicación, en julio de 2005, de unas memorias tituladas *Sanar, no tanto castigar*, así como de un suplemento de prensa de 24 páginas en varios diarios colombianos (*El Tiempo*, *El País*, *El Herald*o y *El Colombiano*). Presentado en el 2008 por los principales organizadores como precursor del invento de la *justicia transicional* en Colombia, el simposio trataba en realidad de justicia restaurativa. En efecto, el suplemento de prensa publicado en julio de 2005, así como las memorias del simposio, están dedicados integralmente a la justicia restaurativa. En la contraportada se lee:

“La justicia restaurativa, tema central de este encuentro, es un modelo de justicia alternativa que pretende restaurar las relaciones interpersonales fragmentadas por el conflicto. Lo hace abogando por la rehabilitación de las víctimas, de los culpables, y también de la sociedad, tendiendo puentes entre opositores y contradictores, ofreciendo alternativas valientes y cargadas de sentido humano, que son en realidad como granos de arena, aportes individuales y colectivos para la reconstrucción de un tejido social desgarrado y fragmentado por la violencia²⁴⁴.”

Desde ese momento, la justicia restaurativa y la experiencia sudafricana post-*apartheid* son promovidas en Cali por la asociación entre, por una parte, el proyecto de la agencia USAID para difundir las formas de cooperación público/privada²⁴⁵ y los principios de la justicia restaurativa y, por la otra, los proyectos filantrópicos de una élite tradicional colombiana fuertemente internacionalizada. Sin embargo, no demora en aparecer en la capital otro movimiento que promueve una visión más jurídica de los “estándares internacionales” del posconflicto, también bajo la denominación de *justicia transicional*. Un grupo de jóvenes juristas colombianos graduados en el extranjero, sensibilizados a la causa de los derechos humanos, conocedores tanto del derecho constitucional como del derecho internacional, se movilizan desde el 2003 contra el proyecto de ley de alternatividad penal presentado por el gobierno. Este proyecto ofrece al presidente de la República la posibilidad de otorgar a los jefes paramilitares penas alternativas a la prisión, tales como la prohibición de presentarse a elecciones o de ocupar cargos públicos, de portar armas, de aproximarse a las víctimas y de salir del país. Considerado demasiado indulgente con respecto a los responsables de crímenes de guerra y de crímenes de lesa humanidad, el proyecto suscita un amplio debate en el Congreso y la movilización de organizaciones del movimiento social. Entre ellas, la Fundación Social y la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ)²⁴⁶ se reúnen periódicamente con algunos parlamentarios, especialmente los de la oposición liberal. Contribuyen así a difundir y a erigir en “estándares” el tríptico de los derechos de las víctimas a la justicia, la verdad y la reparación, para lo cual también realizan múltiples publicaciones sobre las obligaciones jurídicas internacionales del Estado colombiano.

En 2003, el ICTJ comienza a interesarse desde Nueva York por el proceso colombiano de desmovilización de los paramilitares y busca organizaciones nacionales con las cuales aliarse. El ICTJ se apoya en la Fundación Social, que impulsa el proyecto de asistencia a los parlamentarios, para entrar en Colombia. La Fundación Social publica entonces, en cooperación con el ICTJ, un informe según el cual ese texto gubernamental no respeta las normas internacionales de “lucha contra la

²⁴⁴ Contraportada de la obra *Sanar, no tanto castigar: justicia restaurativa y paz en Colombia. Simposio internacional*, Cali, Fundación Alvarallice, 2006.

²⁴⁵ En Agosto de 2005, el presidente de la fundación Alvarallice fue invitado al quinto seminario “Public-Private Alliances in Democracy and Governance”, organizado por la USAID, donde presenta la experiencia de la Alliance for Restorative Justice, Coexistence and Peace in Colombia. Ver las memorias del seminario, “2005 USAID Seminar Summer Series” (http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pnade155.pdf, consultado el 25 de julio de 2012).

²⁴⁶ Creada en 1995 y pionera en el recurso a las instancias jurídicas nacionales e internacionales para la defensa de los derechos humanos en Colombia.

impunidad". El proyecto da frutos, puesto que, en abril de 2004, los parlamentarios Rafael Pardo, Gina Parody, Luis Fernando Velasco y Wilson Borja presentan una propuesta de ley denominada de "Justicia y reparación" que se basa en los "estándares internacionales" en materia de justicia, verdad y reparación y entierra el proyecto de ley de alternatividad penal. Después de una conciliación, la Ley de Justicia y Paz es adoptada. En su artículo primero, esta ley consagra los derechos de las víctimas a la justicia, la verdad y la reparación. Finalmente, el ICTJ y la CCJ impulsan el examen de la Ley de Justicia y Paz por la Corte Constitucional. Con el apoyo de jóvenes juristas colombianos que habían trabajado en la Corte Constitucional, estas organizaciones presentan ante los magistrados de la Corte los argumentos jurídicos y las experiencias presentadas como las "buenas prácticas" internacionales del posconflicto. Esta movilización también da frutos: en su decisión del 19 de mayo de 2006, la Corte declara que la Ley de Justicia y Paz es conforme a la Constitución, con la salvedad de algunas modificaciones para reducir los beneficios otorgados a los paramilitares. Así, la difusión de la *justicia transicional* regulada jurídicamente se efectúa mediante la movilización de un grupo de juristas militantes de los derechos humanos que, a través del derecho, se apoyan en una Corte Constitucional de orientación liberal preocupada por conservar su independencia frente al poder ejecutivo.

Así, pues, la promoción de lo que *a posteriori* fue calificado como *justicia transicional* no tuvo lugar en torno a un proyecto unívoco. Varios actores contribuyeron a la difusión de diferentes categorías jurídicas y de acción, que posteriormente fueron calificadas como *justicia transicional*. La introducción de la *justicia transicional* en el contexto colombiano de la desmovilización de los paramilitares se acompañó de vacilaciones y luchas entre una versión restaurativa y una versión más jurídica. Es interesante anotar que la política exportada escapa a sus promotores. La convocación de la experiencia sudafricana como parangón de la "justicia restaurativa" terminó siendo abandonada y rebautizada como *justicia transicional*. Aunque la expresión no aparece en la Ley de Justicia y Paz de 2005, el tríptico verdad-justicia-reparación abre el texto de la ley, y finalmente la *justicia transicional* se integra en la decisión de la Corte Constitucional como la encarnación de un cuerpo de normas internacionales (decisiones, informes, recomendaciones de instancias internacionales) en materia de posconflicto. Desde su aparición en Colombia, la expresión ha sido objeto de usos, referencias y aplicaciones diferentes, incluso contradictorios.

INSTITUCIONALIZACIÓN Y APROPIACIONES DE LA JUSTICIA TRANSICIONAL POR EL GOBIERNO COLOMBIANO

La Ley de Justicia y Paz, modificada mediante fallo de la Corte Constitucional, da lugar a la creación de varias instituciones estatales que poco a poco se encargarán de implementar una *justicia transicional* colombiana. Además de la instauración de una "Unidad de Justicia y Paz" en la Fiscalía General de la Nación, la creación de una Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) es una de las primeras medidas de aplicación de la ley. Inaugurada en octubre de 2005 con un mandato de ocho años, la Comisión despierta expectativas particulares entre los escépticos del proceso de desmovilización de los paramilitares, especialmente entre ciertos actores internacionales y algunas organizaciones colombianas de defensa de los derechos humanos. Instaurada dentro del marco de una ley criticada por favorecer los intereses de los criminales en detrimento de los de las víctimas, se espera que la Comisión tenga la capacidad de orientar el proceso en beneficio de las segundas. En este sentido, debe hacer frente a las presiones de las ONG de defensa de los derechos humanos, de actores extranjeros y del gobierno, que intentan influir en direcciones diferentes sus estrategias y modos de acción. Frente a la ambigüedad de la política gubernamental con respecto a la Comisión (que consiste en considerarla como una organización plural pero controlando su ac-

ción), los miembros de la CNRR redefinen el mandato de la organización a partir de las normas de la *justicia transicional* con fines de legitimación²⁴⁷. Además de organizar la división del trabajo por áreas según las categorías “justicia”, “reparación” y “reconciliación” asociadas a la *justicia transicional*, el presidente de la comisión le ofrece a Gonzalo Sánchez, renombrado historiador alejado de las posiciones uribistas, que asuma la dirección de un “grupo de memoria histórica”. Aunque el mandato de la CNRR la distingue de las comisiones de la verdad y reconciliación (ésta no tiene el mandato de investigar los casos de violencia ni de recoger testimonios de las víctimas²⁴⁸), el grupo de memoria histórica publica una serie de informes sobre el conflicto, especialmente sobre la responsabilidad de algunos agentes estatales en la comisión de algunos actos de violencia, lo que la asemeja a un embrión de Comisión de la Verdad²⁴⁹.

La Alta Consejería para la Reintegración (ACR), creada en 2006 con el encargo de acompañar la reintegración de los ex combatientes en la sociedad, también será mostrada por el gobierno como elemento constituyente de una *justicia transicional* colombiana. En un contexto de fracaso parcial del proceso de inserción de los desmovilizados²⁵⁰, la ACR integra las normas y dispositivos asociados a la *justicia transicional*. La reintegración de los desmovilizados a la vida civil, uno de los puntos de la Ley Justicia y Paz, *a priori* el más alejado de los “derechos de las víctimas” a la justicia, la verdad, la reparación y la no repetición de los crímenes cometidos, se asocia directamente a la *justicia transicional* en la ACR. La apropiación por el gobierno colombiano de la empresa normativa se concretiza a finales del 2008 con la creación de una dirección de la *justicia transicional* en el seno del ministerio del Interior y de la Justicia.

Estas creaciones institucionales, que forman parte del proceso de institucionalización de la cuestión de los derechos humanos que comenzó a finales de los años 1980²⁵¹, reflejan la apropiación por el Estado colombiano de temas examinados por la oposición y por las ONG de defensa de los derechos humanos. Cuentan con el respaldo de los organismos bilaterales e internacionales de cooperación internacional, que de ese modo apoyan y financian la política del gobierno Uribe y, de paso, revisan sus modos de intervención en Colombia.

Mientras que, desde finales de los años 1980, los actores de la cooperación internacional critican la gestión del conflicto por el Estado colombiano, el gobierno Uribe hace campaña para que la “comunidad internacional” participe en la financiación del proceso Justicia y Paz. La posición política de los actores internacionales evoluciona considerablemente bajo el gobierno Uribe, a medida que la gestión de la cooperación se presidencializa. Mientras el gobierno promueve su política de seguridad democrática, la implementación de la Ley de Justicia y Paz atrae los fondos de la cooperación internacional. Los donantes se organizan e institucionalizan el diálogo con el gobierno. Se observa entonces en Colombia un fenómeno similar al que describe Jean-François Bayart sobre la relación entre los Estados africanos y la comunidad internacional. Opuesto a las teorías de la dependencia colonial y a los discursos sobre la marginalización del continente africano, el autor muestra que

²⁴⁷ Para conocer la totalidad de los debates sobre la redefinición del mandato, ver D. Lecombe, “Quand une organisation s’invente: la Commission nationale de réparation et réconciliation colombienne”, monografía de investigación de Master II Política comparada, París, Sciences Po, 2007, pp. 55-66.

²⁴⁸ Ver la definición que Priscilla Hayner da de las comisiones de la verdad: P. Hayner, *Unspeakable Truths, op. cit.*, p. 295.

²⁴⁹ Ver D. Lecombe, “Mobilisations autour d’un modèle de sortie de conflit. La Commission nationale de réparation et réconciliation: une commission de vérité et réconciliation (CVR) colombienne?”, *Raisons politiques*, n° 29, 2008, pp. 59-75.

²⁵⁰ No solo la violencia continúa en las regiones donde los paramilitares supuestamente se desmovilizaron, sino que algunos combatientes que sí se reintegraron a la vida civil se quejan de haber sido abandonados financieramente y socialmente por el gobierno. Esta Alta Consejería se convirtió en la Agencia Colombiana para la Reintegración según el decreto 4138 de 2011.

²⁵¹ Sophie Daviaud muestra cómo, a partir de finales de los años 1980, los gobiernos colombianos sucesivos logran integrar en su política una gran parte del discurso de los derechos humanos. Ver S. Daviaud, *L’enjeu des droits de l’homme dans le conflit colombien*, París, L’Harmattan, 2012, pp. 133-159.

la extraversion fue un recurso importante del proceso de centralización política y económica del Estado en África²⁵². Aunque nuestro contexto de estudio es diferente del contexto africano que él analiza, nos parece que la institucionalización de la *justicia transicional* por el gobierno colombiano responde a unas lógicas actualizadas por el autor. Los actores de la cooperación internacional acompañan a partir de 2008 la institucionalización colombiana de la *justicia transicional*, especialmente a través de la creación de un fondo canasta (*basket fund*) administrado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y destinado a financiar proyectos de “convivencia” y “justicia”. Las apropiaciones y la institucionalización de la *justicia transicional* por el gobierno colombiano son moneda de cambio frente al apoyo que los donantes internacionales han dado a la política de desmovilización de los paramilitares.

El gobierno de Uribe supo captar la “limitante exterior” de las reivindicaciones en materia de derechos de las víctimas. Amparado tras la evolución de las relaciones entre el Estado colombiano y los agentes de la cooperación internacional, el gobierno de Uribe adaptó a su política de seguridad democrática los llamados a la *justicia transicional* y al respeto de los “derechos de las víctimas” del conflicto.

Para concluir, la *justicia transicional* constituye una “empresa normativa” en el sentido de que ha sido y continúa siendo objeto de una empresa de construcción, de búsqueda de coherencia histórica y de creación de una base jurídica y filosófica para diversas experiencias de “justicia” (y de no justicia), incluso contradictorias. Funciona como un consenso ambiguo cristalizado en torno a las consignas de “justicia”, “verdad”, “reparación” y “no repetición de los crímenes cometidos”. La imprecisión del contenido de estas nociones contribuye al éxito y a la difusión de la *justicia transicional*. Lejos de ser un todo coherente “listo para ser difundido”, las invocaciones de la *justicia transicional* dan lugar a la adopción de formas contradictorias de justicia. Difundida en Colombia por vías diferentes, es institucionalizada por el gobierno colombiano y adaptada a los intereses de la política uribista de seguridad democrática. Contribuye a que los donantes de fondos y agentes de la cooperación internacional apoyen finalmente la controvertida política de desmovilización de los paramilitares. Así, su estatalización extravertida contribuye a la legitimación internacional de la política de seguridad del gobierno de Uribe. Continuada desde el 2010 por el gobierno de Juan Manuel Santos, la institucionalización de la *justicia transicional* acompaña hoy las negociaciones de paz con la guerrilla de las FARC. Pero la Corte Penal Internacional está mirando de cerca el caso colombiano. ¿Podrán, en Colombia como en otras partes, las movilizaciones de las organizaciones garantes de la justicia penal internacional limitar la difusión y las apropiaciones locales de la *justicia transicional*?

²⁵² J-F. Bayart, *L'État en Afrique: la politique du ventre*, Paris, Fayard, 2006, p. 48.

El *Political Outlook 2013* de América Latina es una publicación del Observatorio Político de América Latina y el Caribe (Opalc) del CERI-Sciences Po. Éste 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 Political Outlook 2013* publicado en francés por Sciences Po en *Les Études du CERI* (N°198-199).

Lista de autores que contribuyeron con esta publicación:

Olivier Dabène, profesor de Sciences Po París, presidente del Opalc

Gaspard Estrada, analista político de Opalc

Damien Larrouqué, doctorando del CERI-Sciences Po

Nordin Lazreg, doctorando en Ciencia Política en la Universidad de Montreal

Delphine Lecombe, doctora asociada del CERI-Sciences Po

Frédéric Louault, profesor de la Universidad Libre de Bruselas e investigador asociado del CERI-Sciences Po

Antoine Maillet, doctorando en Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile/CERI-Sciences Po

Frédéric Massé, director del Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE) de la Universidad Externado de Colombia

Kevin Parthenay, doctor asociado del CERI-Sciences Po, responsable pedagógico del campus euro-latinoamericano de Sciences Po

Eduardo Ríos, doctorando del CERI-Sciences Po

Constantino Urcuyo-Fournier, profesor de la Universidad de Costa Rica e investigador del Centro de Investigación y Adiestramiento Político Administrativo (CIAPA)