

Political Outlook 2014 de América Latina

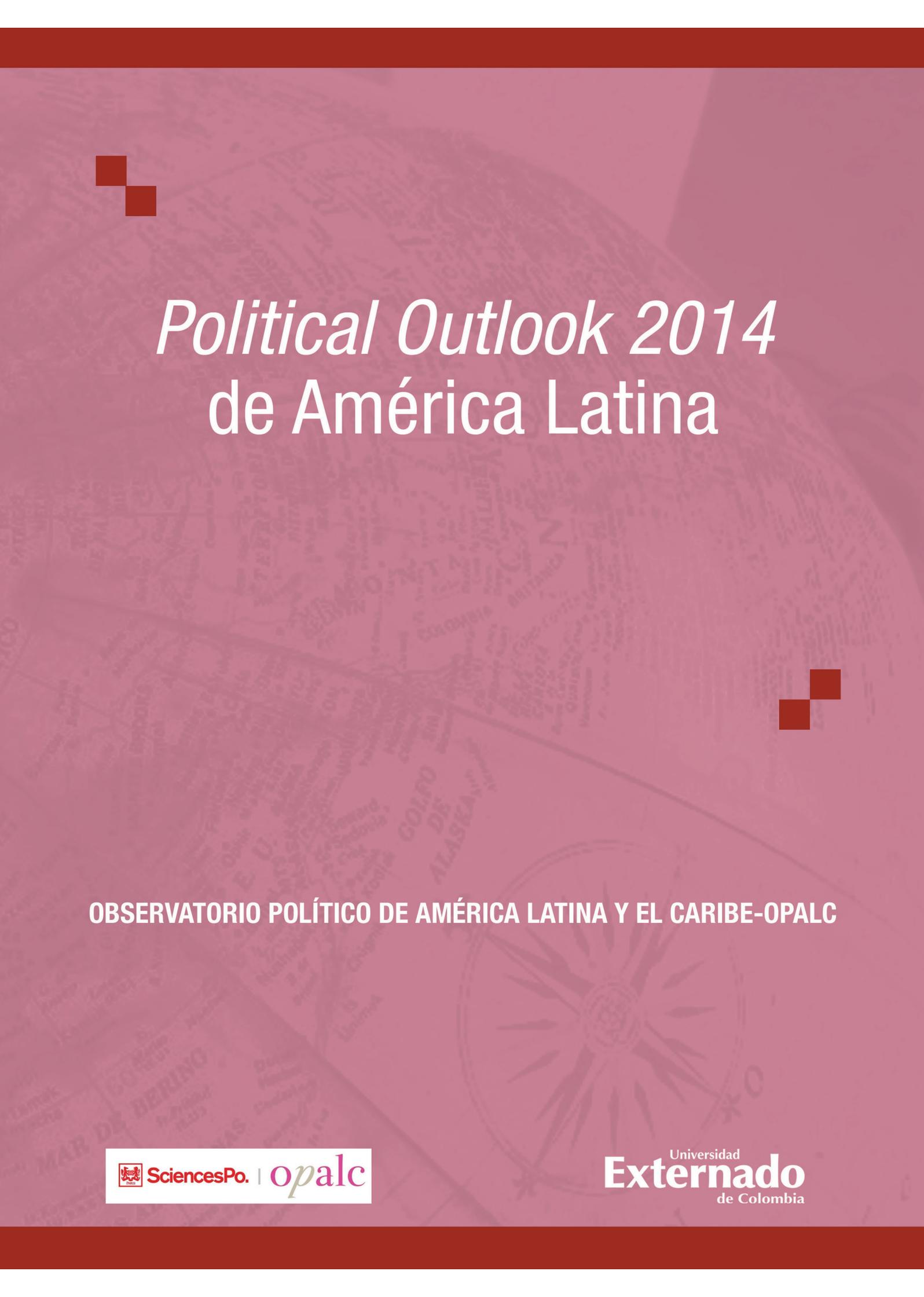


OBSERVATORIO POLÍTICO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE-OPALC



SciencesPo. | opalc

Universidad
Externado
de Colombia



Contenido

INTRODUCCIÓN

2014, el año de Brasil, *Olivier Dabène* 3

1ª PARTE - AMÉRICA LATINA EN LA ACTUALIDAD

Las tres crisis del gobierno de Nicolás Maduro
Eduardo Ríos 9

¿Realineamientos políticos en América Central? Las lecciones de una maratón electoral
Kévin Parthenay 17

El segundo mandato de Michelle Bachelet: balance preliminar después de un año
Antoine Maillet 23

Mujica en el poder: un mandato inscrito en la filiación de José Batlle y Ordóñez
Damien Larrouqué 29

Colombia se está preparando para el posconflicto
Frédéric Massé 33

2ª PARTE - AMÉRICA LATINA FRENTE A LA HISTORIA

Guatemala: 1944-1954, la memoria de una revolución olvidada
Erica Guevara 41

Los orígenes del golpe de Estado de 1964 en Bolivia
Sebastián Urioste 47

México: el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, veinte años después...
David Recondo 53

El vigésimo aniversario del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN):
México todavía lejos del "primer mundo"
Olivier Dabène 57

3ª PARTE - AMÉRICA LATINA EN LAS URNAS

Siete elecciones y pocos cambios
Olivier Dabène, Gaspard Estrada, Erica Guevara, Frédéric Louault 63

4ª PARTE - AMÉRICA LATINA EN PERSPECTIVA

¿La ilusión de un consenso? La densidad política del Mundial de Fútbol
en América Latina
Guillaume Fleury, Lucas Gómez, Frédéric Louault 75

Introducción

2014, el año de Brasil

Olivier Dabène

Dilma Rousseff pudo ser electa personalidad del año 2014 en América Latina. No solo la presidenta de Brasil logró organizar una copa mundial de fútbol ejemplar, desmintiendo los augurios funestos que invadieron a los medios de comunicación durante meses, sino que además ofreció al Partido de los Trabajadores (PT) su cuarta victoria consecutiva en las elecciones presidenciales, a pesar de haber gozado de un nivel de apoyo muy bajo al inicio del año, y de enfrentar un escándalo de corrupción y una crisis económica.

Sin embargo, el 2014 no ha sido únicamente brasileño.¹ La crisis venezolana a comienzos del año puso al país bolivariano en una zona de turbulencia, y ha desvelado una sorprendente debilidad de la diplomacia regional.

La crisis venezolana y la Unasur

La magnitud de las manifestaciones estudiantiles de febrero del 2014 en Caracas cogió al continente por sorpresa, y la violencia desatada contra los manifestantes dio motivos adicionales a los oponentes del régimen para tomarse la calle y expresar su rechazo a la revolución bolivariana. En un primer momento, la crisis tuvo como efecto la parálisis de Suramérica. El contraste con la crisis del periodo 2002-2003 es notable.

Hace doce años, la crisis provocada por el golpe de Estado del 11 de abril de 2002 contra Hugo Chávez, seguida por la huelga petrolera en diciembre, había sido unánimemente condenada. El 15 de enero de 2003, con motivo de la toma de posesión del presidente ecuatoriano Lucio Gutiérrez, una minicumbre reunió al secretario general de la OEA, al expresidente colombiano César Gaviria, y a los presidentes de Brasil (Lula), Colombia (Uribe), Chile (Lagos), Bolivia (Sánchez de Lozada) y Perú (Toledo). Se creó un “grupo de apoyo al secretario general de la OEA”, compuesto por Brasil, Chile, México, España, Portugal... y Estados Unidos, que había reconocido el golpe de Estado. Cinco años más tarde, Suramérica ha entrado en una nueva época. La Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), cuyo tratado constitutivo se firmó el 23 de mayo de 2008, se ha consolidado como mediadora durante la crisis boliviana de septiembre del mismo año, o para disipar el clima de guerra fría que ahogaba la región después del bombardeo por parte de Colombia de un campamento de las FARC en territorio ecuatoriano.

Esta serie de éxitos se interrumpió en el 2014. La Unasur se tomó más de un mes para reaccionar frente a la crisis venezolana. La presidenta electa de Chile, Michelle Bachelet, quien ya había acogido la cumbre extraordinaria del 2008 en Santiago para tratar la crisis boliviana, convocó a una reunión el día de su toma de posesión, el 11 de marzo de 2014. Finalmente, la Unasur emitió una simple resolución de sus cancilleres, mediante la cual creó una misión de mediación, compuesta por Brasil, Ecuador y Colombia. La Unasur no pudo evitar que se estancaran las negociaciones entre el gobierno y la oposición, básicamente porque carecía de liderazgo. El “motor” Chávez-Lula no fue remplazado, y el puesto de secretario general de la Unasur quedó vacante durante el primer semestre.

¹ Véase el sitio web del Observatorio Político de América Latina y del Caribe (Opalc) para un análisis de las elecciones brasileñas: www.sciencespo.fr/opalc/content/bresil-2014

Relaciones internacionales apaciguadas

En el plano internacional, América Latina registró algunos éxitos durante el 2014. Brasil, objeto de tantas críticas y previsiones catastróficas, organizó un Mundial histórico, pero el país pentacampeón necesitará tiempo para olvidar su humillante eliminación. El desempeño de los equipos latinoamericanos proyectó una imagen positiva del subcontinente. Chile derrotó a España, y Costa Rica y Uruguay eliminaron a Italia, por lo cual quedarán como símbolos de países dinámicos y solidarios, frente a una Europa del sur envejecida. El paralelo entre el deporte y la política es siempre riesgoso. Sin embargo, el LAPO 2014 aborda la temática en su cuarta parte.

En otro registro, vale la pena mencionar el arbitraje de la Corte Internacional de La Haya sobre el pleito fronterizo entre Chile y Perú. Como de costumbre, la decisión no satisface plenamente a ninguna de las partes. Sin embargo, lo más importante reside en los esfuerzos diplomáticos que desempeñaron los dos países para anticipar dicha decisión y luego conformarse con ella. La voluntad común de delimitar la nueva frontera y dejar atrás las rivalidades es ejemplar. Otros pleitos se encuentran ante la Corte (Costa Rica/Nicaragua, Colombia/Nicaragua y Bolivia/Chile). Cabe esperar que los países involucrados sepan hacer gala de la misma sabiduría.

De alguna manera, la reelección de Juan Manuel Santos en Colombia es también reconfortante. Protagonista de la reconciliación con Venezuela días después de su toma de posesión en el 2010, es hoy el garante de una relación duraderamente estable entre los dos vecinos.

En el plano económico, la degradación de la situación en Venezuela y Argentina no preocupa demasiado. Según el Fondo Monetario Internacional (FMI), los efectos de contagio son limitados, salvo para Uruguay².

Un crecimiento económico modesto

La modestia crónica del comercio interregional protege a los países de posibles efectos de contagio. América Latina está mucho más preocupada por la caída de los precios de las materias primas que exporta. La década dorada del 2000 ha llegado a su fin. El crecimiento en el 2014 se estancó, con tan solo 1,1%.³ Brasil está con apenas 0,2%. México aprovechó la reactivación de la economía norteamericana para crecer a un 2,2%. Una vez más, la región andina se muestra dinámica (Bolivia con 5,2%), al igual que ciertos países centroamericanos (Panamá con 6%).

El debate sobre la manera de alimentar el crecimiento en la fase actual *post-boom* de las materias primas no está cerrado. Como siempre, opone a los defensores de una política de estímulo a la demanda contra los partidarios de reformas estructurales para mejorar la competitividad de las economías. Los gobiernos no pueden seguir luchando contra la pobreza y las desigualdades mediante una articulación entre los progresos del empleo formal, derivados del crecimiento, y las políticas redistributivas. De hecho, los niveles de pobreza se estabilizaron y en algunos países se revierte la curva. En ausencia de reformas fiscales significativas⁴, los gobiernos se encuentran condenados a usar paliativos para calmar los sectores sociales que cada vez más expresan en la calle su frustración.

² Fondo Monetario Internacional (FMI). Perspectivas económicas. Las Américas, desafíos crecientes. Washington: FMI, 2014, p.33-35.

³ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe. Santiago: Cepal, 2014.

⁴ Banco Mundial (BM). Social Gains in the Balance. A Fiscal Policy Challenge for Latin America and the Caribbean. Washington: BM, 2014.

El descontento social

Brasil concentró la atención en el 2014. La ausencia de crecimiento económico no ha facilitado la labor de la presidenta Dilma Rousseff. Además, la campaña electoral y la perspectiva del Mundial de Fútbol abrieron una ventana de oportunidad para los movimientos sociales. Sin embargo, el temblor social de junio del 2013 no ha tenido réplicas. Las manifestaciones fueron numerosas pero pequeñas, lo que no significa que el descontento social haya mermado.

Según una encuesta realizada por el Pew Research Center⁵, pocas semanas antes de las protestas del 2013, 55% de los brasileños no estaba satisfecho con la situación del país. Un año después, dicha proporción alcanzó el 72%. En el 2014, 67% de los brasileños opinaba que la situación económica del país era pésima, contra solo 41% en el 2013, y 61% se oponía a la organización del Mundial, alegando que iba a desviar recursos públicos que podrían ser dirigidos al mejoramiento de los servicios públicos. La misma encuesta indicaba que las preocupaciones prioritarias de los brasileños eran: el alza de los precios (85%), la criminalidad (83%), la salud (83%) y la corrupción (78%). Para cada uno de esos problemas, los ciudadanos hacían una evaluación muy severa del desempeño de la presidenta Rousseff. Los candidatos de oposición no sacaron provecho de este ánimo de la opinión pública, ya que era difícil apoyar a los opositores del Mundial y adoptar el lema "*Não vai ter copa*". El Mundial, por cierto, amplificó el descontento y dio una gran visibilidad a las protestas.

En otras partes del continente, las manifestaciones han sido numerosas

En Colombia, el mundo rural ha expresado sus preocupaciones acerca del aumento de las exportaciones norteamericanas. Más allá de la "crisis del agro", los sindicatos criticaban el incumplimiento del Plan de Acción Laboral, firmado en el 2011 para facilitar la ratificación por el Congreso de los Estados Unidos del Tratado de Libre Comercio. De las 37 medidas destinadas a mejorar la situación de los trabajadores, muchas no han sido aplicadas y algunas lo han sido parcialmente.⁶ La violencia contra los sindicalistas y la impunidad de los culpables siguen siendo muy comunes.

En Chile, los estudiantes no bajaron la guardia frente a una nueva presidenta que retomó sus reivindicaciones durante su campaña electoral en el 2013. Siguen exigiendo una educación pública gratuita y de calidad. En Perú, los trabajadores del sector de la minería ilegal reclamaron violentamente mayores plazos para regularizar sus situaciones; los profesionales de la salud entraron en huelga para defender su poder adquisitivo, y las poblaciones indígenas dieron continuidad a la lucha contra la contaminación provocada por la extracción petrolera en sus territorios. Con una tasa de apoyo sumamente baja en las encuestas de opinión, el presidente Humala no podía hacer gala de mucha firmeza.

México constituye un caso aparte. Este país ha tenido su lote de movilizaciones sociales, en particular contra la reforma del sector energético lanzada por el presidente Peña Nieto en el 2013. Pero además ciertos Estados de la federación como Guerrero, Sinaloa, Chihuahua y Morelos se encuentran afectados por un preocupante incremento de la violencia. En Michoacán, la creación de grupos de autodefensa, siguiendo el modelo colombiano de los años noventa, ha provocado una agravación de la violencia. La firma, en enero del 2014, de un "Acuerdo para el apoyo federal a la seguridad de Michoacán" no ha tenido el efecto esperado. En Guerrero, un grupo de 43 estudiantes

⁵ Pew Research Center. Brazil Discontent Ahead of World Cup. President Rousseff gets Poor Marks on Key Issues [en línea] 2014. Disponible en Internet: <http://www.pewglobal.org/2014/06/03/brazilian-discontent-ahead-of-world-cup/>

⁶ Confederación de Trabajadores de Colombia y Central Unitaria de Trabajadores (CTC-CUT). Tres años de incumplimiento del Plan de Acción Laboral Obama-Santos, Bogotá: CTC-CUT, 2014.

desapareció el 26 de septiembre, después de haber sido atacado por policías y delincuentes, lo cual provocó estupor, indignación y una amplia reacción de rechazo por parte de la sociedad civil. Después de la “guerra” contra los carteles de droga desatada y perdida por el presidente Calderón en los años 2006-2012, el México de Peña Nieto encara la misma impotencia.

Un año electoral intenso

América Latina ha tenido un año con siete elecciones presidenciales. Como los años pasados, las elecciones se llevaron a cabo en un buen clima, con la excepción de algunos incidentes que revelan sospechas persistentes que afectan la calidad de la democracia.

Así, por ejemplo, el expresidente Álvaro Uribe denunció un fraude al término de las elecciones legislativas colombianas del 9 de marzo de 2014. Según él, su nuevo partido, el Centro Democrático, había sido despojado de 250.000 votos. Ninguna prueba tangible fue administrada.

En El Salvador, el partido de derecha Alianza Republicana Nacionalista (Arena) acusó al gobierno del izquierdista Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) de haber organizado un fraude. Salvador Sánchez Cerén (FMLN) ganó con una diferencia de 6.634 votos, lo cual puede lógicamente levantar dudas. Hasta en la muy democrática Costa Rica, las elecciones fueron teatro de un curioso acontecimiento antes del balotaje: el candidato del Partido de Liberación Nacional (PLN) de la presidenta saliente Laura Chinchilla se retiró de la segunda vuelta, aun cuando la Constitución no permite hacerlo. El candidato de izquierda, Luis Guillermo Solís, vio su victoria menospreciada.

En Brasil, el accidente trágico que le costó la vida al candidato Eduardo Campos rebatió durante un tiempo los pronósticos y relanzó la campaña. La presidenta Rousseff, contra viento y marea, logró reelegirse, con lo cual el PT ganó una histórica cuarta victoria consecutiva.

El LAPO 2014 cuenta con cuatro partes. La primera, “América Latina en la actualidad”, aborda la región de Centroamérica, que ha tenido una secuencia electoral intensa. También, evoca a cuatro países con situaciones políticas complejas: Colombia con el proceso de paz, Venezuela con la crisis, los cien primeros días de Bachelet en Chile, y las reformas audaces de Pepe Mujica en Uruguay.

La segunda parte, “América Latina frente a la historia”, analiza dos conmemoraciones menos comentadas que la del golpe en Brasil: los golpes en Guatemala en 1954 y en Bolivia en 1964. También, estudia el vigésimo aniversario de dos eventos que afectaron a México: el levantamiento zapatista y el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos.

La tercera parte, “América Latina en las urnas”, ofrece un estudio transversal y comparativo de las grandes tendencias electorales.

Para cerrar, la última parte, “América Latina en perspectiva”, como debía ser en el año del Mundial, se concentra en la “densificación política” del fútbol.

Primera parte

América Latina en la actualidad

Las tres crisis del gobierno de Nicolás Maduro

Eduardo Ríos

Durante su último discurso el 8 de diciembre de 2012, antes de ir a Cuba para ser operado, Hugo Chávez designó a su canciller Nicolás Maduro como candidato para sustituirlo en el cargo. Su muerte el 8 de marzo de 2013 activó una cláusula constitucional que abrió las puertas a una nueva elección. Maduro ganó los comicios del 12 de abril de 2013 con una corta ventaja (50,6% de los votos) frente a Henrique Capriles. Aunque este delgado margen lo debilitó políticamente en sus primeros pasos, la clara victoria oficialista en las elecciones de alcaldes y gobernadores del 8 de diciembre de 2013 le restituyó holgura a su acción de gobierno.

Pasado el escollo electoral, y a un año de la muerte del líder histórico de la revolución bolivariana, Maduro tuvo que demostrar sus capacidades de gobierno para enfrentar una triple crisis económica, social y política. Las consecuencias sociales del deterioro de la coyuntura económica provocaron una serie de manifestaciones que sorprendieron tanto al presidente como a sus adversarios (dentro y fuera del partido de gobierno). El mandatario, por su parte, intentó enfrentar la situación implementando medidas de ajuste económico, mientras que sus opositores la aprovecharon para dar vuelta a la correlación de fuerzas.

CAMPAÑA POLÍTICA Y CRISIS ECONÓMICA

La crisis económica del primer año de gobierno de Nicolás Maduro puede resumirse en tres variables: una disminución de las reservas internacionales en dólares, un aumento sostenido de la inflación y una devaluación como consecuencia de lo anterior.

Desde el 2008, el país ha vivido la erosión continua de sus reservas en dólares (Gráfico 1)⁷. Esta disminución de los fondos del Estado venezolano en divisas obligó al Gobierno a endeudarse, primero, en los mercados financieros a tasas muy elevadas (13% para las obligaciones a cinco años⁸), y después, con China, con quien ha firmado contratos pagaderos en petróleo (lo que reduce de hecho la liquidez en dólares de Venezuela). Para entender cómo esta crisis de liquidez afecta la economía real, hay que insistir en que el Estado usa estas divisas, de las cuales el 95% proviene de la renta petrolera, para pagar sus deudas⁹ y para financiar las importaciones del país; desde el 2003 Venezuela practica un control de cambios. Una reducción de la liquidez en dólares limita la cantidad de productos que pueden ser importados.

El Gobierno enfrenta un problema de liquidez agravado, en parte, por las deudas del Estado y ahondado por las deudas “indirectas” estimadas en trece millardos de dólares, correspondientes al retraso en los pagos a las compañías importadoras. Estas dependen de la burocracia local para

⁷ En el 2008, el Gobierno modificó el valor nominal de su moneda, el bolívar, y adoptó el bolívar fuerte (1.000 bolívares por cada bolívar fuerte). Por ello comenzamos con esta fecha como referencia.

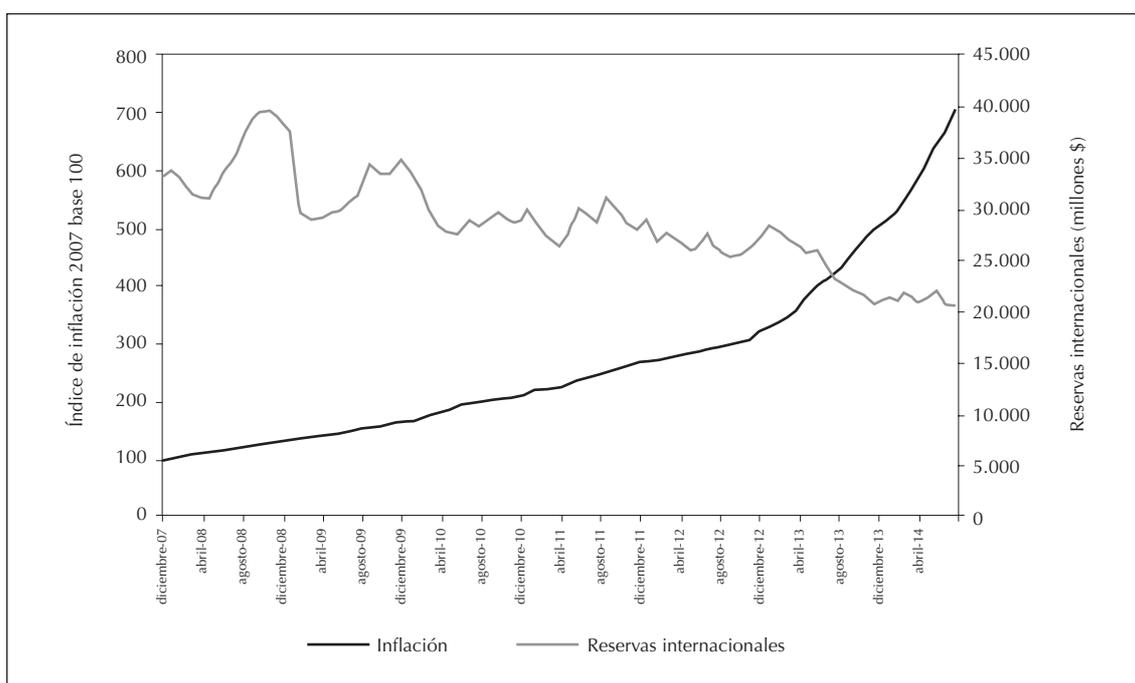
⁸ Bonos venezolanos, cotización al día. [en línea] s. f. Disponible en Internet: www.bonosvenezolanos.net/bonos/historicos

⁹ El Estado venezolano tiene programas de venta de petróleo a los países del Caribe a precios subsidiados. La crisis de divisas forzó al Estado a reducir sus envíos de petróleo a Cuba al 30% y a otros países al 15%. Cf. Rojas, Andrés. Pdvsarecortó exportaciones hacia Cuba y Petrocaribe. El Nacional [en línea] 27 de febrero de 2014. Disponible en Internet: www.el-nacional.com/economia/Pdvsarecorto-exportaciones-Cuba-Petrocaribe_0_363563835.html

financiar sus compras¹⁰. Tal fenómeno se agrava aún más con la caída de los precios del petróleo iniciada en el segundo semestre del 2014¹¹.

En segundo lugar, se constata un aumento de la inflación del orden de 62% este año¹², lo cual profundiza una aceleración del aumento de los precios que viene desde el 2007: los precios se multiplicaron 2,91 veces en los cuatro años y medio que separan enero del 2008 y agosto del 2012, y se incrementaron 2,4 veces en los dos años que van de agosto del 2012 a agosto del 2014 (Gráfico 1). Esta inflación es provocada por el alto nivel de deuda que la empresa petrolera nacional Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA) ha suscrito con el Banco Central de Venezuela (BCV), que la compra con moneda inorgánica (“imprimiendo dinero”). El Gobierno debe enfrentar una inflación sustancial alimentada por las políticas distributivas implementadas para financiar la última campaña de Chávez y la primera de Maduro¹³.

Gráfico 1. Inflación base 100 en el 2007 y reservas internacionales en millones de dólares 2007-2014



Fuente: Banco Central de Venezuela (BCV).

¹⁰ Deniz, Roberto. A 13 millardos llega deuda en dólares con empresas privadas. En: El Universal [en línea] 31 de enero de 2014. Disponible en Internet: www.eluniversal.com/economia/140131/a-13-millardos-llega-deuda-en-dolares-con-empresas-privadas

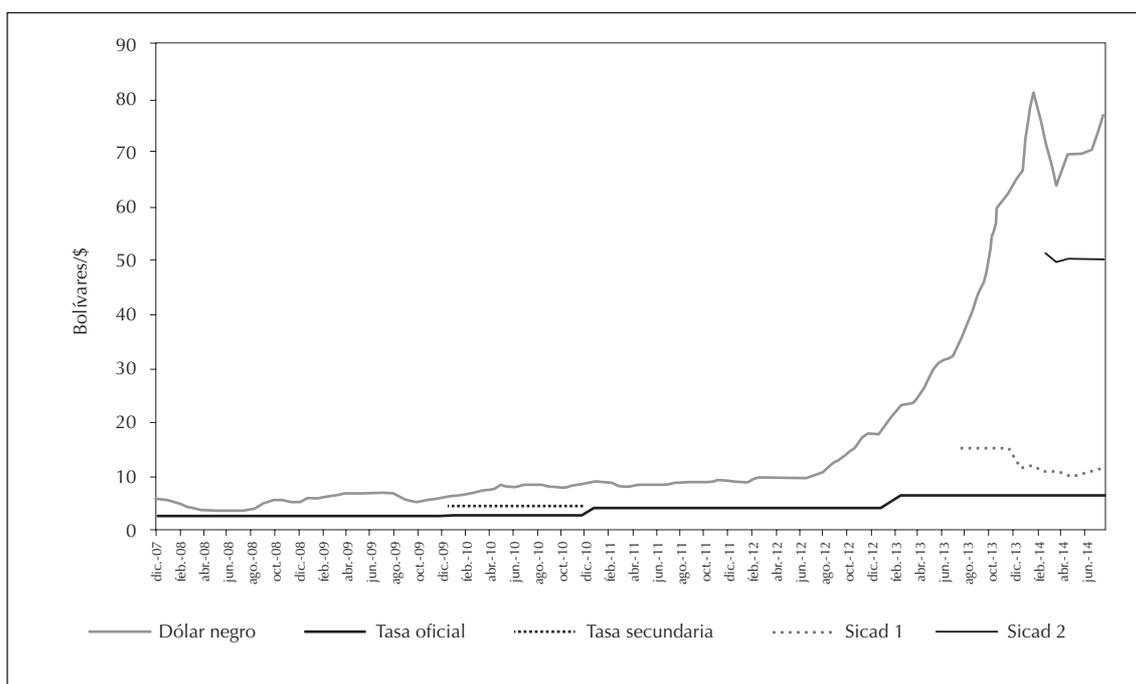
¹¹ Rathbone, Jean Paul; Schipani, Andrés y Rodríguez, Vivianne. Oil Price Fall Triggers Fears of Venezuela Default. En: Financial Times [en línea] 16 de octubre de 2014. Disponible en Internet: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/b7a2ee04-5478-11e4-84c6-00144feab7de.html#axzz3SZol0vct>

¹² Algunos economistas prevén que la inflación pueda cerrar en 70% en diciembre del 2014.

¹³ La política de financiamiento de las compañías del Estado con la “impresión de dinero” les permite participar del esfuerzo de financiamiento de las campañas electorales. Desde el 2008, PDVSA interviene igualmente en el mercado alimentario a través de Petróleo de Venezuela Alimentos (PDVAL), vendiendo alimentos a precios subvencionados. Estas transferencias de liquidez en bolívares del Banco Central a la empresa petrolera le permite importar alimentos y productos electrodomésticos sin pasar por el Banco Central. Dicha estrategia de impresión de dinero permite sobretodo financiar, a PDVSA, los esfuerzos electorales, pero favorece la inflación. Para el financiamiento –en dólares– del aumento de la producción petrolera, PDVSA se endeudó con las compañías petroleras internacionales.

El aumento de la liquidez, así como la imposibilidad de acceder legalmente a las divisas desde el 2010¹⁴, empujaron el dólar paralelo al alza, lo cual constituye una devaluación de hecho (Gráfico 2). Entre el 2003 y el 2014, Venezuela ha estado gobernada por entre dos y cuatro tasas de cambio simultáneas. Hasta el 2010, la tasa de cambio oficial era de 2,15 Bs/\$ y la tasa permuta (el precursor legal del mercado negro) era accesible en la bolsa de Caracas a 4,5 Bs/\$. En el 2010, el Gobierno encarceló a algunos presidentes de casas de cambio¹⁵, prohibiendo de hecho el dólar permuta, tras lo cual instauró una tasa de cambio doble, una a 2,6 Bs/\$ y otra a 4,3 Bs/\$, que fue unificada en enero del 2011 en una tasa de 4,30 Bs/\$. Durante ese período, la tasa de cambio del dólar paralelo aumentó de 5,3 a 9 Bs/\$. Entre enero del 2008 y agosto del 2012, era dos veces superior a la tasa legal. En reacción a la política monetaria expansiva de mediados del 2012, el *spread* (diferencia entre la tasa paralela y la legal) aumentó vertiginosamente.

Gráfico 2. Tasa de cambio en Venezuela



Fuente: BCV y dólar paralelo.

Hoy en día, el dólar paralelo es entre 10 y 13 veces superior a la tasa legal. El aumento del *paralelo* obligó al Gobierno a devaluar la tasa oficial a 6,3 Bs/\$ en febrero del 2013. Esta devaluación resultó ser insuficiente, frente a lo cual el Gobierno tuvo que crear un sistema de venta de dólares por subasta, que empezó –extraoficialmente¹⁶– a 15 Bs/\$ para oscilar alrededor de 11 Bs/\$ a partir de diciembre del 2013. Esta segunda tasa no consiguió contener el aumento del *paralelo*, lo cual

¹⁴ Se reducen al mínimo las operaciones de las casas de bolsa. En: El Universal [en línea] 12 de mayo de 2010. Disponible en Internet: www.eluniversal.com/2010/05/12/eco_art_se-reducen-al-minimo_1896179

¹⁵ Fueron liberados en el 2014 sin que ninguna acusación fuera retenida en su contra.

¹⁶ Este era el sistema Sicad 1, una subasta de dólares durante la cual las divisas eran atribuidas a quien propusiera un cambio más cercano a la cifra previamente establecida por el Gobierno. En un primer momento, los resultados de la subasta fueron mantenidos en secreto.

obligó al Gobierno a introducir una tercera tasa de cambio a 50 Bs/\$ (Sicad 2¹⁷) en marzo del 2014. Tal cambio es fijado por un mercado libre que es muy poco utilizado por tener poca liquidez en dólares.

La situación económica está entonces caracterizada por: una carencia de divisas que provoca una reducción en las importaciones y una agravación de la escasez de productos básicos; una inflación severa que reduce el poder de compra, y una devaluación que erosiona los salarios en un país en el que el 60% de los alimentos son importados. Esta crisis económica provocada por políticas públicas imaginadas para ganar las elecciones del 2012 se transformó en un problema político de importancia. Una posible solución podría vislumbrarse a través de una reducción de los subsidios en dólares (para el consumo de gasolina y la importación de alimentos de consumo diario, entre otros). Una acción en esta dirección podría aumentar el flujo en divisas y dar márgenes de manobra al Gobierno. Sin embargo, el temor a las consecuencias políticas esperadas por un aumento de los precios –lo que provoca una agravación de la situación social– llevó al Gobierno a la inacción económica durante los tres primeros trimestres del año. Este retraso se ve reflejado en la sucesión de anuncios en relación con el inminente aumento del precio de la gasolina, que no tuvieron efectos prácticos durante el 2014.

Aunque el Gobierno no ha publicado datos sobre la evolución de la economía, fuentes del Banco Central de Venezuela confirman una caída de 5% del PIB durante el primer semestre, una inflación anualizada de 62,3% para agosto del 2014 y una escasez de 35% de los productos¹⁸. Esta situación económica crítica provocó una degradación del nivel de vida y un aumento de las protestas.

LAS CONSECUENCIAS SOCIALES DE UNA ECONOMÍA BAJO CONTROL POLÍTICO

La crisis social estuvo marcada, al menos mediáticamente, por una serie de manifestaciones durante el primer trimestre del 2014 severamente reprimidas por el Gobierno (42 muertos, 3.000 detenciones y 200 encarcelamientos¹⁹, entre estos el de un líder político nacional). Dos índices permiten describir este contexto. Primero, la tasa de pobreza en Venezuela entre el 2011 y el 2013, que presenta una evolución por temporadas –se lee de semestre a semestre–, indica que la pobreza que había caído entre el primer semestre del 2011 y el primero del 2012 (durante la campaña presidencial) subió seis puntos durante el segundo semestre del 2013, para ubicarse en su nivel del 2011. Cuando la situación económica habría permitido esperar un aumento significativo de la tasa de pobreza, no observamos sino una estabilización.

Tabla 1. Tasa de pobreza 2011-2013

	2011		2012		2013	
	1er	2do	1er	2do	1er	2do
Tasa de pobreza	27,4	26,5	27,2	21,2	29,4	27,3
Pobresa extrema	7,3	7,0	7,7	6	11,8	8,8

Fuente: Instituto Nacional de Estadística de Venezuela.

¹⁷ Un mercado sometido a la oferta y la demanda de dólares que nunca estuvo suficientemente financiado y no tiene sino un valor indicativo. Esta tasa puede ser utilizada legalmente por el Estado (y sobre todo por PDVSA) para reorganizar sus joint-ventures y pedir préstamos a tasas más favorables.

¹⁸ Figueroa, Ahiana. Primer semestre se fue sin conocerse cifras oficiales de la economía. En: El Mundo [en línea] 2 de septiembre de 2014. Disponible en Internet: www.elmundo.com.ve/noticias/economia/politicas-publicas/primer-semestre-se-fue-sin-conocerse-cifras-oficia.aspx

¹⁹ Protestas han dejado 42 muertos, 873 lesionados y 224 privados de libertad (+Gráficos). En: Noticias MK [en línea] 26 de mayo de 2014. Disponible en Internet: http://noticiasmk.com/index.php?option=com_content&view=article&id=26903:p-rotestashan-dejado-42-muertos-873-lesionados-y-224-privados-de-libertad-graficos&catid=84&Itemid=639

Esta evolución se debe al hecho de que el gobierno de Nicolás Maduro continúa aplicando una política de emisión monetaria agresiva y elaboró un presupuesto real para el 2014 superior al presupuesto del 2013 (descontando la inflación). El presidente en funciones decidió dar continuidad a los generosos planes sociales iniciados por Chávez. A pesar de ello, tuvo que enfrentar las manifestaciones del primer trimestre del 2014. Según el Observatorio Venezolano de Conflictividad Social, estas aumentaron a 278% (para un total de 6.000 manifestaciones) en comparación con el 2013, que había sido un año récord²⁰. Estas protestas unieron categorías sociales de ingresos medios (que forman un conjunto heterogéneo) muy afectadas por la inflación, la devaluación y la escasez. El gobierno de Maduro dio continuidad a su política de ayuda a los sectores populares financiada con emisión de moneda inorgánica, pero esto generó una alta inflación. Maduro intentó “comprar la paz social” al costo de la agravación de la situación económica. Su estrategia consistió en consolidar su poder político antes de lanzar reformas económicas.

LA (IMPRESIONANTE) SUPERVIVENCIA POLÍTICA DE NICOLÁS MADURO

En febrero del 2014, frente a una situación económica que se degradaba y a las protestas estudiantiles que se multiplicaban, ni el presidente Maduro (junto con los hombres fuertes del chavismo), ni los responsables políticos de la oposición lograron imponer una agenda política clara. Coligada en la Mesa de la Unidad Democrática (MUD), la oposición se lanzó en un debate sobre “las estrategias” que opusieron a Leopoldo López, fundador y presidente del Partido Voluntad Popular (VP), y a Henrique Capriles, miembro fundador del Partido Primero Justicia y gobernador del segundo estado más habitado del país.

El debate también dividió a la coalición opositora en dos bloques: uno proponía una estrategia “de calle” y pedía la convocación de una asamblea constituyente; el otro defendía una reestructuración de la MUD en previsión de las elecciones legislativas de diciembre del 2015. Esta discusión álgida provocó la renuncia del secretario general de la MUD Ramón Guillermo Avelledo el 30 de julio del 2014. Posteriormente, se acordó una reorganización de la MUD²¹ y la redacción de un esbozo de acuerdo electoral para las legislativas. El nuevo secretario general de la MUD, Jesús “Chúo” Torrealba, es un símbolo del compromiso alcanzado tras este debate. Se dio a conocer a través de su programa *Radar de los barrios*, en referencia a los barrios populares, que se transmitió primero por Radio Caracas desde el 2005 y luego por Globovisión, y que siempre marcó una distancia política con la propuesta de VP.

Se dibujan así los polos de este debate: por una parte, se sitúan quienes entablaron estrategias de consolidación institucional y de construcción de partidos políticos interesados en ganar posiciones electorales; por otra, los grupos minoritarios y reconocidos por un electorado movilizado y convencido, que pidieron y obtuvieron tener voz en las decisiones de orientación política de la oposición. Ocupada en ese debate interno, la MUD no pudo imponerse como una fuerza de propuestas audaces frente a Maduro.

Al calmarse las manifestaciones y ante el encarcelamiento de Leopoldo López, Nicolás Maduro se encontró desprovisto de un adversario claramente identificado. Su estrategia política sigue la línea de su antecesor, al mantener un discurso que opone la “revolución” a una oligarquía a derrotar. La debilidad visible de la oposición, y las negociaciones entabladas con los hombres de negocio soca-

²⁰ Observatorio Venezolano de Conflictividad Social (OVCS). Conflictividad social en Venezuela en el primer semestre del 2014 [en línea] 17 de julio de 2014. Disponible en Internet: www.observatoriodeconflictos.org.ve/category/tendencias-de-la-conflictividad

²¹ Antes las decisiones de la MUD fueron tomadas por los cinco partidos principales. Ahora deben integrar otros grupos.

varon la credibilidad de esta postura. En agosto del 2014, las encuestas mostraban que Maduro era considerado como el gran responsable de la crisis económica, sin que la oposición fuera pensada claramente como una alternativa preferible.

A pesar de tener consciencia de la severidad de la situación económica, el Gobierno se enfrascó en discusiones sobre la “orientación económica” para el país. Tras las apariencias de un debate entre los “moderados”, favorables a una apertura económica (representados por el ministro de Petróleo y Minería Rafael Ramírez y por el presidente del Banco Central Nelson Merentes), y los “radicales” que se le oponían (entre quienes el ministro de Planificación Jorge Giordani), se estaba jugando una pugna por el acceso a las posiciones de poder económico del Estado.

Del lado de los radicales, Giordani salió del Gobierno con una larga carta criticando la orientación “liberal” promovida por Maduro²². Denunció igualmente la corrupción y las políticas erráticas del “equipo económico”. La gestión de Nicolás Maduro fue objeto de críticas de los sindicatos de metalúrgicos del este del país. Frente a dicho descontento en sus propias filas, Maduro operó una redistribución de los puestos de poder en tres tiempos. Primero, determinado a sacar a los “radicales” de las posiciones económicas, llevó a Giordani a renunciar el 18 de junio de 2014 y nombró a Ricardo Menéndez como viceministro de Planificación. En segundo lugar, sirviéndose del Tercer Congreso del Partido Socialista del 31 de julio de 2014, renegoció los puestos de poder del Estado de las diferentes corrientes del chavismo. El 3 de septiembre de 2014, anunció la remoción de Rafael Ramírez de su cargo como presidente de PDVSA y fue remplazado por su vicepresidente de Exploración y Producción en la empresa, Eulogio del Pino; Asdrúbal Chávez, hermano del difunto presidente, retomó la cartera de Hidrocarburos. Ramírez fue nombrado canciller en un primer tiempo y embajador de Venezuela en la ONU, después.

Dichos cambios ministeriales fueron provocados por un debate que siguió a la victoria chavista en las elecciones municipales. Sus militantes más identificados ideológicamente con una opción revolucionaria –y que son una pieza central en las estrategias de movilización popular del chavismo– exigieron puestos de poder en el Estado, mientras que los cuadros de la revolución estaban más deseosos de cerrar la página electoral para poner la economía en marcha, con el riesgo implícito de tomar ciertas libertades frente al dogma.

Por último, esta cacofonía gubernamental redujo severamente el capital político de sus dirigentes. Esto explica el fracaso de los dos diálogos que el Gobierno entabló, primero, con los hombres de negocio el 27 de febrero de 2014, y luego, con la oposición política el 12 de abril. Los representantes de la oposición no hablaban de una sola voz y Maduro no podía ceder el capital político del que no disponía. Por la misma razón, las reformas económicas han sido postergadas a la espera de que el presidente disponga de la autoridad y el carisma para poder imponerlas. En noviembre del 2014 fueron firmadas 28 leyes habilitantes en relación con la economía. Las más concretas lidiaban con un aumento al impuesto sobre productos de lujo y los cigarrillos. Estas medidas permitieron recaudar fondos para financiar el presupuesto; las otras no suponían transformaciones fundamentales.

CONCLUSIÓN

Venezuela atraviesa uno de los periodos más delicados de su historia económica reciente, marcado por una escasez generalizada, una inflación que podría alcanzar el 70% en el 2014 y una devaluación que dividió el valor del bolívar por diez. En este entorno complicado, el PIB cayó cinco

²² Giordani, Jorge. Testimonio y responsabilidad ante la historia. En: Aporrea [en línea] 18 de junio de 2014. Disponible en Internet: www.aporrea.org/ideologia/a190011.html

puntos en el primer semestre del 2014. La degeneración de la situación económica se tradujo, en primer lugar, en una degradación de los salarios intermediarios que sirvió de caldo de cultivo para protestas de importante magnitud.

Como no se prevén mejoras a corto plazo, no es exagerado esperar un recrudecimiento de las tensiones sociales. Las huelgas de los trabajadores metalúrgicos y las protestas de una fracción de descontentos dentro del chavismo dejan presagiar movilizaciones que pudieran extenderse a sectores más amplios de la sociedad. El aumento necesario del precio subsidiado de la gasolina (menos de un centavo de dólar por litro), y el aumento de los precios controlados de los alimentos vendidos a pérdida por el Gobierno y ciertas grandes empresas, deberían afectar el poder de compra de los sectores populares.

Durante su primer año de gobierno, Nicolás Maduro no logró acumular el capital político suficiente para rectificar el rumbo y sanar las consecuencias de la política económica que le permitieron llegar al poder. Su inacción condujo a una agravación de la situación económica y puso al Gobierno en una posición delicada para preparar las elecciones legislativas del 2015.

¿Realineamientos políticos en América Central? Las lecciones de una maratón electoral

Kévin Parthenay

La actualidad política en América Central es rica. Más allá de los juicios, de los escándalos políticos y de la migración de menores de edad hacia Estados Unidos, que recientemente tuvieron pendientes a todos los medios de comunicación²³, la escena política centroamericana ha experimentado cambios sustanciales. Entre el 2011 y mayo del 2014, todos los Estados de la región han experimentado una elección presidencial. La observación de estas elecciones nos permite presentar un primer balance político de la región que ahora vive un momento crucial. Antes de presentar la naturaleza de estos cambios, proporcionamos una breve descripción del contexto político en el que se inscribió el ciclo electoral.

OLAS DE INESTABILIDAD

El reciente ciclo electoral se llevó a cabo en un contexto de inestabilidad política. De hecho, los Estados centroamericanos se enfrentan a una triple pérdida de control: territorial, jurídica y democrática. Las disputas fronterizas son fenómenos omnipresentes, tales como la inseguridad territorializada (abusos de las maras, grupos criminales ultra-violentos) y el crimen organizado transnacional. A su vez, la corrupción está en aumento, creando una atmósfera deletérea²⁴. La inestabilidad de los gobiernos es también un elemento clave de la política centroamericana²⁵. En este contexto, la persistencia de las desigualdades sociales marca un estado de degradación de la democracia en la región. Por lo tanto, la desconfianza hacia los políticos y en general de “la” política, ya está en su apogeo.

El contexto económico en la región ha tenido también un impacto en el ciclo electoral reciente. De hecho, desde la década del 2000, muchos tratados de libre comercio (bilaterales o regionales) se firmaron con el objetivo de promover la integración económica internacional. Esta rápida apertura (Tratado de Libre Comercio Centroamérica-Estados Unidos en el 2003, Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea en el 2012), acompañada del crecimiento de la desigualdad social y de un malestar democrático creciente²⁶, creó la expectativa de cambio entre los ciudadanos. Además, la crisis económica y financiera mundial del 2008 provocó una desaceleración del crecimiento y reveló la vulnerabilidad de Centroamérica a los vaivenes de la coyuntura económica internacional²⁷. Todos los Estados de la región, sin excepción, se han enfrentado a la necesidad de

²³ Migración de menores: la generación perdida de Centroamérica. En: El País [en línea] 4 de julio de 2014. Disponible en Internet: http://internacional.elpais.com/internacional/2014/07/04/actualidad/1404497589_067179.html

²⁴ Tres exjefes de Estado fueron condenados por la justicia: Francisco Flores (El Salvador, 1999-2004), Alfonso Portillo (Guatemala, 2000-2004), Efraín Ríos Montt (Guatemala, 1982-1983). El País Internacional habla de Centroamérica como una fábrica de presidentes sospechosos. Ver: Meléndez, José. Centroamérica, una fábrica de presidentes bajo sospecha. En: El País Internacional [en línea] 14 de mayo de 2014. Disponible en Internet: http://internacional.elpais.com/internacional/2014/05/14/actualidad/1400026568_635010.html

²⁵ De los cinco últimos gobiernos de la región, se cuentan 122 cambios ministeriales, cuyo 33% ocurre en los dos primeros años del mandato presidencial.

²⁶ Parthenay, Kevin. Les élections centraméricaines: la révélation d'un malaise. En: Le Monde [en línea] 7 de febrero de 2014. Disponible en Internet: http://www.lemonde.fr/idees/article/2014/02/07/les-elections-centramericaines-la-revelation-d-un-malaise_4362251_3232.html

²⁷ Parthenay, Kevin. A Latin American Regional Dynamic Oblivious of Periods of Crisis: A Central American Experience. En: Saurugger, S. y Terpan, F. dir. Regional Integration in Times of Crisis (inédito).

reformular sus políticas fiscales, monetarias y comerciales. Por lo tanto, la oferta y la demanda de cambio se reforzaron mutuamente.

Es precisamente en aquel contexto político y económico que tuvieron lugar las diferentes elecciones presidenciales en la región (Guatemala, Nicaragua, Honduras, El Salvador, Costa Rica y Panamá), entre el 11 de septiembre de 2011 y el 4 de mayo de 2014. Proponemos una síntesis de este ciclo electoral en la Tabla 1.

Tabla 1. Ciclo electoral centroamericano 2011-2014

País	Fecha de la elección (1ª vuelta)	Fecha de la elección (2ª vuelta)	Tipo de voto	Participación en la contienda anterior	Participación (1ª vuelta)	Participación (2ª vuelta)
Guatemala	11 sept. 2011	7 nov. 2011	Obligatorio	69,4 %	68,8%	
Nicaragua	6 nov. 2011	-	No obligatorio ^a	48 %	68,4%	60,7%
Honduras	24 nov. 2013	-	No obligatorio	61,3 %	61,1%	-
El Salvador	2 feb. 2014	9 mar. 2014	No obligatorio	67 %	79%	-
Costa Rica	2 feb. 2014	6 abr. 2014	No obligatorio	74 %	76,7%	-
Panamá	4 may. 2014	-	No obligatorio	62,9 %	55,3%	60,8%

/a. El voto será obligatorio para la próxima elección presidencial en el 2015.

Fuente: Elaboración propia.

Con un clima de desconfianza generalizada (solo el 23% de los centroamericanos afirman estar interesados en la política²⁸), la participación electoral se ha vuelto un interrogante fundamental. No obstante, la participación ciudadana se reveló relativamente alta (Tabla 2). Estos datos tienden a confirmar la hipótesis de que las expectativas y las esperanzas de cambio eran más fuertes que la resignación al sistema político. Pese a las críticas reforzadas, los centroamericanos siguen creyendo en la democracia electoral. Sobre esta base, dos variables permiten analizar y entender los cambios políticos en curso en la región: la competencia política (con un estudio de los partidos políticos) y el fenómeno oligárquico (con un estudio de las élites políticas). Con esas variables, se trata de cuestionar la idea de un realineamiento político en Centroamérica.

EL FIN DEL BIPARTIDISMO

En cada Estado, las elecciones han confirmado dos tendencias generales: la apertura del espectro político nacional y la implosión del bipartidismo. En cuanto a la apertura del espectro político, Guatemala se singulariza con una reducción del número de candidatos presidenciales (de 14 a diez candidatos). Sin embargo, uno puede observar que en este país “el universo partidista se caracteriza por una falta fundamental de la continuidad”²⁹. En general, hubo un incremento neto del número de candidatos a la Presidencia en todos los Estados de la región.

²⁸ Programa estado de la Nación. Cuarto Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. San José: Programa Estado de la Nación, 2011.

²⁹ Sánchez, Omar. Party Non-systems: A Conceptual Innovation. En: Party Politics. 2009. vol. 15, no. 4, p. 487-520.

Tabla 2. Evolución de la oferta electoral en Centroamérica

	2011-2014	2006-2009
Costa Rica	13	7
Guatemala	10	14
Honduras	8	5
Nicaragua	5	5
Panamá	4	3
	(+ 3 candidatos independientes)	
El Salvador	5	2

Fuente: Elaboración propia.

En Honduras, la llegada en segunda posición del Partido Libertad y Refundación (Libre), partido de centro-izquierda dirigido por Xiomara Castro (esposa del expresidente depuesto en 2009 Manuel Zelaya), puso fin a un centenario de bipartidismo en un contexto poselectoral tenso; Xiomara Castro negó su derrota durante varias semanas.

En Costa Rica, el candidato del Partido Acción Ciudadana (PAC), Luis Guillermo Solís, creó una ruptura después de dos mandatos sucesivos del Partido Liberación Nacional (PLN, centro-derecha), y puso fin a la alternancia tradicional entre el PLN y el Partido Social Cristiano (PUSC, social cristiano). Esta apertura del espectro político ya estaba en marcha desde el 2002, con el anuncio de la liberalización de los sectores de electricidad y telecomunicaciones (Combo ICE), y la firma de un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos (Central American Free Trade Agreement). Capitalizando sobre episodios de contestación social, el PAC ha logrado consolidarse progresivamente como la segunda fuerza política en el país y encarnar una oposición al neoliberalismo. Después del 2002, el PAC ha llegado en segunda posición a cada contienda presidencial. La reconstrucción del espectro político costarricense se explica también a través de la reconfiguración de la derecha en un país que conoce la polarización ideológica más baja de la región. El PUSC se ha desintegrado gradualmente en favor de una derecha más liberal y radical encarnada por el Movimiento Libertario de Otto Guevara³⁰.

En El Salvador, un país históricamente muy polarizado, la coalición Unidad, creada por el expresidente Antonio Saca³¹, logró concentrar 11,39% de los votos en la primera vuelta y se ha presentado durante un largo tiempo en la campaña electoral como el árbitro de la segunda vuelta electoral.

CONSOLIDACIÓN OLIGÁRQUICA

El ciclo electoral centroamericano ha estado profundamente marcado por la cuestión de la continuidad de los partidos en el poder: el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN, izquierda) en El Salvador, el Partido de Liberación Nacional (PLN) en Costa Rica y el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN, izquierda) en Nicaragua, donde su líder histórico, Daniel Ortega, fue candidato para un segundo mandato consecutivo. Esta cuestión se aplica también a los líderes políticos. A primera vista, la llegada de algunos líderes sugiere una renovación de la élite política, pero uno se puede interrogar sobre la realidad de tal renovación.

³⁰ Cannon, Barry. The Right. En: Martí I Puig, S. y Sánchez-Ancochea, D. dir. Handbook of Central American Governance. Londres: Routledge, 2013, p. 229.

³¹ Una coalición que agrupa a los siguientes partidos: Partido Demócrata Cristiano (PDC), Partido de Concertación Nacional (PCN) y Gran Alianza por la Unidad Nacional (GANAU).

Tabla 3. Elementos biográficos de los presidentes electos

	Presidente	Nacimiento	Inicio de mandato	Profesión(es)
Costa Rica	Luis Guillermo Solís	1958	8 mayo 2014	Académico (politólogo, historiador)
El Salvador	Salvador Sánchez Cerén	1944	1° junio 2014	Maestro
Honduras	Juan Orlando Hernández	1968	27 enero 2014	Abogado
Guatemala	Otto Pérez Molina	1950	14 enero 2012	Militar
Nicaragua	Daniel Ortega	1945	Enero 2011	Político
Panamá	Juan Carlos Varela	1963	1° julio 2014	Ingeniero

Fuente: CIDOB, 2014

En Costa Rica, las elecciones presidenciales del 2014 permitieron a Luis Guillermo Solís postularse por primera vez a un alto cargo político. Sin embargo, no era totalmente ajeno a la gestión gubernamental. A pesar de la afirmación de no ser un hombre político tradicional, el presidente ocupó cargos públicos de alto nivel, en particular en 1986 cuando asumió el cargo de jefe de gabinete del ministro de Relaciones Exteriores y Culto, Rodrigo Madrigal Nieto. De otro lado, en el gobierno liberacionista (PLN) de José María Figueres, Luis Guillermo Solís sirvió como embajador para Asuntos Centroamericanos y fue en el mismo periodo director de Política Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores. Cerca del PLN, fue secretario general del partido en el 2002, antes de salir tres años después para la PAC. En consecuencia, el presidente Solís está estrechamente ligado a la clase política y a las esferas de la decisión política de su país desde finales de la década de los ochenta. Su perfil académico es, sin duda, una novedad en el panorama político de Costa Rica, pero no encarna una renovación propia de la clase política.

En Panamá, Juan Carlos Varela, originario de una familia de tradición conservadora (tendencia arnullista³²), mantiene desde el 2008 un discurso sobre la necesidad de una renovación de la política. Sin embargo, la familia Varela es militante activa e histórica del Partido Panameñista (PP). Juan Carlos Varela fue subdirector de la campaña de Mireya Moscoso para las elecciones presidenciales (perdidas) de 1994. De otro lado, su hermano fue diputado de la República para el PP. Presente en el mundo de los negocios, Juan Carlos se ha mantenido durante años entre varias corrientes políticas hasta formar una alianza con Ricardo Martinelli para la última elección presidencial del 2009. En aquel momento, era candidato a la vicepresidencia y a la cancillería en la fórmula presidencial. Como su homólogo costarricense, el presidente electo conlleva un discurso de renovación y de superación de la política partidista, a pesar de ser un producto emblemático de este mismo sistema.

En Honduras, Juan Orlando Hernández se presenta como un joven líder centroamericano (a los 46 años, es uno de los presidentes más jóvenes elegidos en la región). Antes de llegar al más alto cargo del Estado, ocupó muchos cargos políticos, incluso en el Parlamento Nacional. A los veinte años, fue electo diputado por primera vez en la circunscripción de Lempira (oeste del país). Después, Hernández fue reelecto tres veces consecutivas y se convirtió, en el 2004, en jefe del grupo del Partido Liberal de Honduras (PLH) en el Parlamento. En enero del 2010, empezó a presidir el Parlamento después del golpe de Estado de julio del 2009. A pesar de ser uno de los presidentes más jóvenes de la región, Juan Orlando Hernández ya tiene una larga carrera política de más de veinte años.

³² La corriente arnullista se funda sobre el pensamiento de Arnulfo Arias Madrid. Es una doctrina política que remite al sentimiento de orgullo nacional panameño. Se ha encarnado en el Partido Panameñista (PP), creado oficialmente en 1948.

Desde el final de las guerras civiles en Centroamérica, las élites políticas se renovaron muy parcialmente. Los presidentes de tres Estados de la región estaban directamente involucrados en el conflicto de la década de los ochenta: Otto Pérez Molina en Guatemala, Salvador Sánchez Cerén en El Salvador y Daniel Ortega en Nicaragua. En comparación, Varela (Panamá), Solís (Costa Rica) y Hernández (Honduras) parecen representar a una nueva generación política. Sin embargo, no representan a esta fantasmada “nueva élite política” que gobernaría con nuevos recursos y/o nuevos métodos. De hecho, las redes que permiten una permeabilidad entre la élite política y la élite económica consolidan una oligarquía en el poder y alimentan la fuerte crítica hacia el sistema político.

¿REALINEAMIENTO POLÍTICO?

Desde el punto de vista de la ideología política, es imposible hablar de un realineamiento político en América Central después de este ciclo electoral. Esta constatación es aún más evidente cuando se comparan los tres últimos gobiernos para cada país (Tabla 4). No obstante, frente a las necesidades de la recuperación económica y de desarrollo social, una cierta uniformización de las políticas adoptadas por los gobiernos de turno está vigente en Centroamérica. Si se puede hablar de un realineamiento, solo se puede hacer referencia a las políticas (políticas públicas) y no a la política entendida como una competencia.

Tabla 4. Posicionamiento de la política en América Central

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Costa Rica		Óscar Arias (PLN)				Laura Chinchilla (PLN)				Luis Guillermo Solís (PAC)				
Guatemala		Álvaro Colom (UNO)					Otto Pérez Molina (PP)							
Honduras		Manuel Zelaya (PNH)				Porfirio Lobo (PLH)				Juan Orlando Hernández (PLH)				
El Salvador		Antonio Saca (Arenas)			Mauricio Funes (FMLN)					Salvador Sánchez Cerén (FMLN)				
Nicaragua			Daniel Ortega (FSLN)					Daniel Ortega (FSLN)						
Panamá					Ricardo Martinelli (CD)				Juan Carlos Varela (Alianza)					

Fuente: Elaboración propia.

Leyenda: orientación liberal (); orientación socialista (); orientación centrista y socialdemócrata (). Indicamos el nombre del presidente de turno y, entre paréntesis, el partido político.

El pragmatismo económico poscrisis animó a los gobiernos de la región a promover políticas de libre comercio y de inserción económica internacional (nuevos socios, promoción de exportaciones, búsqueda de inversión extranjera), junto con procesos de reforma del sistema productivo (desarrollo de pequeñas y medianas empresas, creación de empleo) y del sistema fiscal (reforma de los sistemas tributarios). De hecho, a pesar de las orientaciones ideológicas y políticas diferentes, las políticas económicas, monetarias y comerciales de El Salvador (FMLN) y de Guatemala (gobierno liberaldemócrata, PP) comparten varias similitudes.

En el ámbito social, todos los gobiernos de la región dan prioridad a los programas de desarrollo de la educación y de reducción de la pobreza, así como de protección de la niñez, de seguridad alimentaria y de desarrollo de la vivienda. El objetivo principal de esas políticas es lograr un mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos. De hecho, los planes del Gobierno de Honduras (PLH) y de El Salvador (FMLN) comparten la idea de un “vivir mejor”³³.

³³ Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). El Salvador adelante: programa de gobierno para la

Por último, frente a la vulnerabilidad ambiental y frente a las dificultades políticas para defender la soberanía territorial, los gobiernos luchan constantemente contra el aumento de la inseguridad y de la delincuencia organizada. Por lo tanto, a pesar de tener orientaciones políticas distintas (tablas 3 y 4), la similitud de los desafíos tiene como consecuencia la uniformización de las propuestas políticas de los líderes de la región. Esta convergencia política se hace de manera simultánea a una dinámica de regionalización que se está desacelerando al no ser incluida en las prioridades de las agendas políticas de los Estados centroamericanos.

En conclusión, la reciente maratón electoral nos ha enseñado que las elecciones pasaban tal como los líderes políticos, pero que no eran promovedoras de un cambio real en Centroamérica. El istmo sigue caracterizado por la inestabilidad gubernamental, así como por la dominación oligárquica. Estas dinámicas obstaculizan el optimismo resultante de la apertura del espectro político. Sin lugar a dudas, los presidentes recién electos tendrán que abrir la región a nuevas oportunidades, especialmente a través de la búsqueda de nuevas formas de gobernanza regional. Frente a la escasez de los recursos y la similitud de los problemas que afectan a los Estados del istmo (vulnerabilidad ambiental, violencia transnacional y desarrollo), los presidentes enfrentan el reto de reactivar los mecanismos regionales de diálogo y de coordinación que permitirán responder a las expectativas de los ciudadanos y restaurar la confianza hacia el sistema político.

profundización de los cambios. San Salvador: FMLN, 2013; Hernández, Juan Orlando. Discurso íntegro del presidente Juan Orlando Hernández en la toma de posesión de su cargo. Tegucigalpa: s. l.; 2013.

El segundo mandato de Michelle Bachelet: Balance preliminar después de un año

Antoine Maillet

El 15 de diciembre de 2013, Michelle Bachelet fue holgadamente electa para un segundo mandato de cuatro años a la Presidencia de la República de Chile, con lo cual recuperó el cargo que había cedido a Sebastián Piñera en el 2010. Tres años después de las grandes movilizaciones estudiantiles del 2011, su victoria por un amplio margen y la cómoda mayoría obtenida por su coalición en el Congreso parecía situarla en las mejores condiciones para abrir un nuevo ciclo político. Sin embargo, el riesgo de desaceleración económica y las dificultades en el desarrollo de las reformas emblemáticas –en educación, tributación y nueva Constitución– han afectado el entusiasmo inicial.

Después de un primer mandato cuyo balance, especialmente en educación, distó de ser plenamente convincente, ¿cómo inició esta segunda experiencia en el poder? A menos de un año de su toma de mando, un análisis de la situación presente requiere, en primer lugar, volver a su campaña electoral. Luego abordaremos la instalación del Gobierno, para finalmente concentrarnos en el destino de las tres grandes reformas a partir de las cuales se evaluará su segundo mandato. En ningún caso se debe perder de vista que se trata de una evaluación temprana, por lo tanto sujeta a revisión a la luz de futuros desarrollos.

UNA VICTORIA AMPLIA EMPAÑADA POR LA BAJA PARTICIPACIÓN

Si bien Michelle Bachelet ganó la elección con facilidad, su victoria se vio empañada por la baja tasa de participación: 49% en la primera vuelta y 42% en la segunda. Por cierto, estas cifras no pueden ser imputables solo a la falta de entusiasmo para su campaña. Fundamentalmente, reflejan el bajo interés para la política en general. Sin embargo, también es una señal de que esta reelección no generó gran entusiasmo popular, y a la vez, es el producto de una estrategia del comando de campaña de no movilizar fuertemente al electorado, por miedo a polarizar la figura consensual de la expresidenta. Después de una campaña discreta, la noche de la victoria fue tranquila, sin fiesta popular ni celebración masiva.

Cualquier análisis de los primeros meses de la segunda presidencia Bachelet debe considerar esta tímida campaña. Después de tres años en la Secretaría General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), como directora ejecutiva de ONU Mujeres, Michelle Bachelet primero ganó en primera ronda la primaria de la Nueva Mayoría, en junio del 2013. Esta coalición de centro-izquierda fue construida como un traje a la medida, ampliando ligeramente la base de la antigua Concertación, de la cual había sido la cuarta presidenta. A los tradicionales aliados socialdemócratas –el Partido Socialista, el Partido por la Democracia, el Partido Radical Social Demócrata y demócratas-cristianos –el Partido Demócrata Cristiano– se sumaron partidos pequeños –el Movimiento Amplio Social y la Izquierda y Ciudadana–, y sobre todo el Partido Comunista. En consecuencia, y en contraste con la Concertación, el equilibrio entre los socialdemócratas y los democristianos pareciera haber cambiado a favor de los primeros.

Esta coalición renovada permitió a Bachelet tomar cierta distancia con respecto al legado de la Concertación. Estructuró su campaña en torno a tres grandes proyectos: reforma educacional, reforma tributaria y una nueva Constitución. Estos objetivos son una respuesta al clima político imperante desde el 2011 en Chile. En efecto, las movilizaciones estudiantiles masivas no solo sacudieron el gobierno de Piñera, sino que también cambiaron los términos del debate público en el país. Primero, han popularizado la idea de la educación gratuita, y más allá, han propiciado el cuestionamiento

de algunas políticas públicas implementadas durante la dictadura y continuadas por los gobiernos de la Concertación (1990-2010), todas basadas en los mecanismos del mercado. El mercado y más precisamente el lucro, hoy en día, son fuertemente cuestionados.

Durante la campaña, Bachelet, haciendo gala de su popularidad basada en su empatía con el pueblo, se proclamó como intérprete del descontento. Así, las tres reformas comprometidas fueron presentadas como la respuesta concreta al malestar ciudadano. Sin embargo, Bachelet y su comando no abandonaron el tradicional discurso moderado de la Concertación, manteniendo la preocupación por la estabilidad. Esta postura se tradujo durante la campaña en una voluntad explícita de limitar las expectativas y no movilizar a los votantes más allá del sufragio. El mayor interés de la campaña parece haber sido evitar toda acción que pudiera ser calificada de “populista”.

Aun así, Bachelet llevó la delantera en las encuestas durante toda la campaña presidencial, a tal punto que sus voceros se plantearon la posibilidad de una victoria en la primera ronda. Finalmente, obtuvo el 46% de los votos en la primera vuelta y en la segunda, ganó con 62%. Sin embargo, la tasa de participación, ya baja en primera vuelta, siguió disminuyendo, haciendo que su amplia victoria no fuera un triunfo.

Los 100 días. CONSENSO INICIAL Y TENSIONES EMERGENTES

La voluntad de combinar reformas ambiciosas y discurso moderado, la falta de movilización popular y la heterogeneidad de la coalición de Gobierno han generado dificultades durante sus primeros meses en el poder.

La primera causa de estos problemas radica en las tensiones internas a la coalición. A lo largo de las campañas presidenciales y legislativas, la Nueva Mayoría se mostró muy homogénea y adhirió al discurso de la futura presidenta. Por ejemplo, los candidatos a la Cámara y al Senado habían adoptado el lema “un parlamento para Bachelet”. Esta cohesión aparente permitió aprovechar la popularidad de Bachelet para conquistar también el Parlamento, donde la Nueva Mayoría domina las dos cámaras, a pesar de las trabas impuestas por el sistema electoral binominal.

Sin embargo, los desacuerdos pronto emergieron, especialmente para la composición del Gobierno. A diferencia de su primer mandato, Bachelet ha marcado su independencia de los partidos, colocando personas de su confianza en los cargos claves. Por ejemplo, nombró a su exjefe de gabinete Rodrigo Peñailillo como ministro del Interior (el primer ministro no oficial de Chile). Sorprendieron también la relativa juventud del gabinete y la ausencia de democristianos en el Ministerio de Educación, lo que dio lugar a un fuerte descontento en las filas de aquel partido.

El anuncio de un ambicioso programa de cincuenta medidas para los primeros cien días ha marcado el estreno del nuevo equipo de gobierno. Estas medidas incluyen la presentación al Parlamento de proyectos de ley relativos a las reformas educacional y tributaria, mientras que la discusión para una nueva Constitución ya se retrasó para el 2015. A modo de sustituto parcial, se ha iniciado una reforma del sistema electoral.

Estos tres proyectos estuvieron en el centro del debate político en el 2014, y de su éxito dependerá el futuro balance de la segunda presidencia de Bachelet. Por cierto, es demasiado pronto para emitir un juicio definitivo, ya que el Gobierno lleva menos de un año. Revisar el estado de avance en estos tres planos permite de todas maneras dar cuenta del primer año de este mandato, en particular en sus relaciones con diferentes fuerzas políticas: el movimiento estudiantil, las élites económicas, su propia coalición y la oposición. Nuestra evaluación de la situación sigue el orden de las prioridades establecido durante la campaña: la reforma educacional para satisfacer una demanda social

imperiosa, la reforma tributaria para financiar la educación gratuita, y una nueva Constitución para garantizar nuevos derechos.

LA REFORMA EDUCACIONAL O LA CAJA DE PANDORA

La reforma educacional es un proyecto particularmente ambicioso, de extrema complejidad, ya que se refiere a todos los niveles educativos, desde los establecimientos preescolares hasta la universidad. Los primeros proyectos de ley enviados para discusión en el Parlamento se refieren a la educación primaria y secundaria, otros textos sobre la universidad deben ser presentados en el 2015. Esta reforma pretende transformar profundamente el sistema heredado de Pinochet, en el que la educación pública ha sido descuidada en favor de la educación privada subvencionada³⁴. Los objetivos declarados son la gratuidad, el fin de la selección y la prohibición de las actividades con fines de lucro en las escuelas públicas y en las escuelas privadas subvencionadas.

Aunque un proyecto de esta magnitud necesariamente va a encontrar resistencia, el equipo de Bachelet pareciera no haberlo anticipado. Temiendo por su situación económica, un movimiento de las instituciones privadas subvencionadas se organizó y encontró eco en la oposición, revitalizándola después de su áspera derrota en las elecciones del 2013. Además, aparecieron desacuerdos en la mayoría, tanto desde la Democracia Cristiana, dados los estrechos lazos de algunos militantes con instituciones privadas, como desde la izquierda de la coalición, que teme que las instituciones públicas desaparezcan definitivamente si los colegios particulares subvencionados pasan a ser gratis. En efecto, el aumento de la subvención a la educación particular ya subvencionada, para que alcance a ser gratuita, podría hacerla más atractiva que las públicas.

Así, una reforma que parecía ser muy consensual ha generado considerables controversias, a tal punto que la presidenta se vio obligada a intervenir públicamente en varias ocasiones para apoyar al fragilizado ministro de Educación. De otra parte, los movimientos estudiantiles no dudan en advertir contra el riesgo de que la reforma sea vaciada de su sustancia durante el debate parlamentario, como en el primer gobierno de Bachelet. Esta oposición se mantiene todavía limitada, especialmente debido a la presencia en el Parlamento de diputados jóvenes provenientes del movimiento estudiantil, que pueden transmitir su acción. El resultado de las negociaciones a venir en el futuro debate sobre la educación superior, que también se ve muy complejo, será crucial para el Gobierno.

UNA REFORMA FISCAL EN MEDIO DE LA DESACELERACIÓN DE LA ECONOMÍA

La reforma aprobada por el Congreso a principios de septiembre del 2014 comenzará a aplicarse a partir del 2015 y se implementará gradualmente hasta el 2018. Después del debate parlamentario, la ley conserva el esquema general del proyecto enviado durante los cien días, incluyendo el objetivo anunciado en la campaña de aumentar en tres puntos porcentuales del Producto Interno Bruto (PIB) los ingresos fiscales, en un país donde estos alcanzan apenas el 20% del PIB. Para ello, el instrumento principal es el aumento de la tasa de impuestos para las ganancias corporativas. Estas medidas han sido fuertemente criticadas por las organizaciones de empleadores. De otro lado, los primeros meses de gobierno se caracterizaron, como en otros países de América Latina, por una significativa desaceleración del crecimiento, que solo alcanzaría menos del 2% para el 2014.

³⁴ La educación privada es llamada educación "particular". También existen establecimientos particulares sin subvención, que no son afectados por la reforma.

Parte importante del debate político-intelectual del 2014 giró en torno a la asignación de las causas de la desaceleración. ¿Es simplemente una traducción de una tendencia internacional que comenzó en el gobierno anterior, o un efecto secundario de las “incertidumbres” generadas por esta reforma? Obviamente, el Gobierno esgrime el primer argumento, y la oposición, el segundo. Más allá de la necesidad de ponderar estos argumentos, probablemente con una cuota mayor para el primero que para el segundo, el tema de la “incertidumbre” señala el retorno de importantes tensiones entre el Gobierno y los actores económicos privados.

Ahí también, durante la campaña, imperaba cierta armonía. Michelle Bachelet, ganadora previsible y moderada, fue amablemente recibida por las asociaciones gremiales. Incluso la reforma tributaria parecía un mal menor, en el contexto de las crecientes críticas contra el “modelo” económico. También se dijo que habían aceptado la reforma tributaria a cambio de un statu quo en el mercado laboral. Ahora que la opinión pública se mostró más reacia a la subida de impuestos, este consenso se ha esfumado. En concreto, el verdadero impacto de esta reforma será conocido en varios años, sobre todo en términos de posibles vacíos legales explotados por los abogados tributarios y expertos-contadores al servicio de las grandes empresas. El tema no es menor, ya que estos fondos están comprometidos para financiar la ambiciosa reforma educacional. También habrá que prestar atención a los posibles efectos sobre la actividad económica.

EL ESPEJISMO DE UNA NUEVA CONSTITUCIÓN

Si bien la propuesta de una nueva Constitución forma parte de las promesas de campaña de Michelle Bachelet, se abstuvo de comprometerse en cuanto al mecanismo para lograrlo, a pesar de las demandas a la izquierda de la coalición a favor de una asamblea constituyente. Esta discusión ya ha sido pospuesta para el 2015 y es muy dudoso que una reforma de este tipo ocurra durante este período presidencial muy corto de cuatro años, lo cual no significa que no haya ninguna reforma política en marcha. De hecho, la promesa de campaña de una reforma al sistema electoral que pondría fin al sistema binominal parece a punto de cumplirse. El sistema binominal es la piedra angular de la “democracia protegida” creada durante la transición. Implica que en cada circunscripción exista una alta probabilidad de que los dos parlamentarios electos sean de cada una de las dos grandes coaliciones, a menos que alcancen un resultado muy favorable.

Gracias a la popularidad de Michelle Bachelet, la Nueva Mayoría alcanzó resultados excepcionales de esta índole en varios distritos, lo que le dio casi la mayoría calificada necesaria para lograr una reforma hacia un sistema más proporcional. La reforma electoral ya ha recibido el respaldo de disidentes de la oposición, que esperan verse favorecidos por el sistema proporcional corregido en preparación. Esta reforma debería ser votada antes del fin de la sesión parlamentaria (enero del 2015). Cambiará significativamente un parámetro básico del sistema político, favoreciendo las alternancias y, tal vez, un juego más fluido de las coaliciones. Este cambio sustantivo será una traducción institucional del final del período posdictadura, que pesará en el balance de este segundo gobierno Bachelet. En cuanto a una nueva Constitución, es probable que quede para más adelante.

CONCLUSIÓN

Este balance muy preliminar es entonces matizado y destinado a ser revisado conforme con los avances –o retrocesos– de las distintas reformas. A pesar del sorprendente asombro del Gobierno frente a las dificultades, no es de extrañar que reformas del alcance del proyecto en educación estén todavía en discusión un año después de la inauguración del Gobierno. En el plano institucional, la

reforma electoral será un avance significativo. En cuanto a la reforma fiscal, es el producto de una negociación y deberá evaluarse en los próximos años si fue realmente un acierto del Gobierno. Hasta el momento, el segundo gobierno de Bachelet es un proceso que, por un lado, puede decepcionar a los que esperaban un momento refundacional para Chile pero, por el otro, todavía conlleva transformaciones de una magnitud desconocida desde el fin de la dictadura.

Mujica en el poder: un mandato inscrito en la filiación de José Batlle y Ordóñez

Damien Larrouqué

Un siglo separa los mandatos de los presidentes José Mujica (2010-2015) y José Batlle y Ordóñez (1903-1907 y 1911-1915). No obstante, son dos de los personajes más importantes de la historia contemporánea uruguaya. En un par de años a la cabeza del Estado, han impactado de manera rotunda la concepción de la práctica del poder y han dejado reformas vanguardistas para toda la región. Precursor del Estado-providencia en América latina, José Batlle y Ordóñez (JBO) constituye la figura central del panteón civil uruguayo. Deseando construir un “pequeño país modelo” –tal cual lo afirmó en una carta enviada a un amigo desde París en 1908–, se quedó grabado en la memoria colectiva por haber sido el caudillo responsable de la pacificación del país³⁵, el padre de la laicidad³⁶, el artesano de la democratización del régimen³⁷, el promotor de los derechos sociales más progresistas del subcontinente³⁸, así como el instigador del modelo de industrialización por sustitución de importación (ISI) en la Cuenca del Plata³⁹. En octubre de 1929, algunos días antes del desplome bursátil de Nueva York, su fallecimiento fue vivido como una verdadera conmoción popular y simbolizó el fin de los años de prosperidad.

Aunque todas las fuerzas políticas uruguayas han reivindicado su filiación, José Mujica aparece como el más digno de todos sus sucesores. Su trayectoria política, caracterizada por su compromiso con la extrema izquierda, por una parte, y por su apego visceral a la tierra familiar, por otra, no tiene nada en común con la de JBO: hijo del presidente Lorenzo Batlle (1868-1872), JBO nació en una familia adinerada de la burguesía comercial y se formó como periodista en Europa.

La trayectoria política de José Mujica no deja de ser profundamente romántica. Guerrillero tupamaro y rehén de la dictadura (1973-1985), “Pepe” renunció al uso de la violencia y fundó el Movimiento de Participación Popular (MPP) en diciembre de 1987. Su transición “de las armas a las urnas” ha sido ejemplar. Sucesivamente elegido diputado (1994), senador (1999) y Presidente de la República (2009) después de haber sido ministro de Agricultura de Tabaré Vázquez (2005-2008), debe su espeluznante ascensión electoral a su carisma iconoclasta. Definiéndose como un “vendedor ambulante”, “viejo cansado” y “sin formación universitaria”⁴⁰, este horticultor de profesión hizo una anti-campaña en forma de “revolución plebeya”⁴¹. Con picardía y riéndose de sí mismo,

³⁵ Ganada por JBO sobre los rebeldes blancos, la batalla de Masoller (1904) cierra los episodios de guerra civil que empezaron al momento de la independencia (1830). Cf. Vázquez, Javier. Los caudillos. Batlle y Ordóñez: democracia y reforma del Estado. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2012, p. 115 y ss.

³⁶ La separación de la Iglesia y del Estado fue oficialmente garantizada por la Constitución de 1919. Sin embargo, diez años antes, la supresión de la enseñanza religiosa en las escuelas públicas constituyó una etapa decisiva del proceso de secularización. Cf. Da Costa, Néstor. La laicidad uruguaya. En: Archives des Sciences Sociales des Religions. 2009. no. 146, p. 137-155.

³⁷ La universalización del sufragio masculino se aprobó en 1912. Cf. Moscatelli, Mirta. Uruguay: la propuesta del batllismo: democracia política + democracia social, una combinación ideal para una democracia real. En: *Anuario de la Escuela de Historia de la UNR*, 1999, p. 330-331.

³⁸ Como ejemplos, se puede citar la limitación del tiempo de trabajo a ocho horas diarias (1915) y, bajo su influencia, la regulación del trabajo de noche (1918), la instauración de pausas diarias obligatorias (1918), sin olvidar la creación de las pensiones públicas para los jubilados (1919). Cf. Arteaga, Juan José. Breve historia contemporánea del Uruguay. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2008, p. 115-131 y Moscatelli, Op. cit, p. 331-333.

³⁹ Es lo que sugiere la politista norteamericana Barbara Gueddes. Cf. Geddes, Barbara. Politician's Dilemma. Building State Capacity in Latin America. Berkeley: University of California Press, 1994, p. 3, nota n.º 3.

⁴⁰ Labrousse, Alain. Les Tupamaros: des armes aux urnes. Monaco: Éditions du Rocher, 2009, p. 398.

⁴¹ Garcé, Adolfo. Uruguay 2009: de Tabaré Vázquez a José Mujica. En: *Revista de Ciencia Política*. vol. 30, n.º 2, 2010, p. 508-509.

logró imponerse como un candidato a la vez cercano a los ciudadanos e inmune a las críticas de sus adversarios. Un extraño animal político.

La distancia temporal revela paralelos insospechados entre los mandatos de José Mujica y de su ilustre predecesor. Resolutivamente conciliadora, la concepción del poder cultivada por ambos presidentes es tan parecida que se puede suponer que uno se inspiró en el otro. En lo que respecta a las reformas llevadas a cabo, en los dos casos han sido de carácter vanguardista en la región. Solo el entusiasmo mediático generado por el actual jefe de Estado es susceptible de diferenciar a los dos hombres. De hecho, José Mujica sigue gozando de una fama internacional que ningún otro presidente uruguayo ha conocido.

EL RENACIMIENTO DEL “PRESIDENCIALISMO DE COMPROMISO”: UNA CONCEPCIÓN ARMONIOSA DE LAS RELACIONES DE PODER

Adepto del positivismo, JBO se mostró también muy receptivo al krausismo⁴² que se desarrolló en España –país de origen de su familia– a partir de la segunda mitad del siglo XIX. Esa influencia filosófica contribuyó a suavizar su anticlericalismo, así como a forjar su famoso ideal de “coparticipación”.

Esbozada por la Constitución de 1917 y corroborada con el Pacto de Chinchulín de 1931, la coparticipación es un concepto indisoluble del funcionamiento político y administrativo uruguayo. Históricamente basada en un reparto territorial del poder⁴³, la coparticipación consistió, a partir de los años treinta, en limitar las consecuencias de una derrota electoral al negociar con antelación los puestos administrativos atribuidos al partido vencido. Además de la instauración momentánea de un ejecutivo colegial inspirado en el modelo suizo (1919-1933) y más allá de las derivas patrimonialistas sintomáticas de la época neobatlista (1930-1960), esa distribución legal y racional del poder confirió al régimen uruguayo los rasgos *consociacionistas*⁴⁴, así como el “presidencialismo de compromiso”⁴⁵ que lo caracterizan. Aunque la izquierda haya sido históricamente excluida de este dispositivo, José Mujica se afirmó como uno de sus más ardientes defensores.

Al asumir su función, nombró varias decenas de miembros de la oposición en los comités ejecutivos de las empresas públicas y de los entes autónomos. Pragmático, se esforzó por alcanzar acuerdos multipartidarios en los sectores de intervención pública definidos como prioritarios durante su discurso inaugural (educación, energía, medio ambiente, seguridad). Por añadidura, eligió constituir un gobierno abarcando el conjunto de las sensibilidades de la izquierda uruguaya, asociada bajo el lema del Frente Amplio (FA), en proporción a los votos obtenidos en las elecciones legislativas.

Así mismo, con el objetivo de evitar la prevaricación y el clientelismo, tomó la iniciativa de nombrar sistemáticamente a un viceministro resultante de una lista del FA distinta de la del ministro. Esa visión casi parlamentaria de la gestión presidencial no convenció a todos sus correligionarios. Mientras los acuerdos multipartidarios tendieron a desmoronarse a lo largo del mandato, tensiones dentro del Gobierno manifestaron el sentimiento de que al presidente le resultaba difícil hacer

⁴² Formulada en Alemania por un heredero de Kant, esta teoría filosófica se funda sobre la idea de que el equilibrio entre las diferentes instituciones sociales y políticas debe ser siempre buscado (familia, corporación, Iglesia, Estado, etc.). Según los discípulos de Karl Krause (1781-1832), el Estado tiene que garantizar esa armonía social. Cf. Buscio, Jorge. José Batlle y Ordoñez. Uruguay a la vanguardia del mundo. Montevideo: Editorial Fin de Siglo, 2004, p. 47-50 y Marco, J. M., Le libéralisme espagnol. En: Nemo, P. y Petitot, J. dir. Histoire du libéralisme en Europe. París: PUF, 2006, p. 1323-1324.

⁴³ El Partido Colorado (liberal) dejaba a su rival, el Partido Blanco (nacional), el control de algunos departamentos rurales.

⁴⁴ Lijphart, Arent. Consociational Democracy. En: World Politics. 1979. vol. 21, no. 2, p. 214.

⁴⁵ Lanzaro, Jorge. Uruguay: las alternativas de un presidencialismo pluralista. En: Lanzaro, J. dir. Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina. Buenos Aires: Clacso, 2001, p. 283-317.

respetar sus decisiones⁴⁶. Sin embargo, su apego al equilibrio de los poderes lo inclinó a rechazar el uso del veto, a diferencia de Tabaré Vázquez quien creó un precedente al utilizarlo contra la ley sobre el aborto aprobada por sus propios parlamentarios.

Así, en octubre del 2011, Mujica no se opuso a la abrogación de la ley de caducidad –frente a la cual siempre se mostró favorable–. Al alinearse de este modo con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, José Mujica puso fin a más de 25 años de titubeos jurídico-políticos, antes de que una última decisión de la Corte Suprema de Justicia pusiera en tela de juicio la imprescriptibilidad de los crímenes de la dictadura. En otros términos, las exacciones cometidas por los militares son prescriptibles y, en consecuencia, ya no pueden ser juzgadas. En todo caso, la revocación de la ley de amnistía constituyó una de las primeras resoluciones importantes asumidas bajo el mandato de Mujica. Otras siguieron.

URUGUAY A LA VANGUARDIA REGIONAL: LA IMPLEMENTACIÓN DE REFORMAS SOCIOCULTURALES AUDACES

Bajo la dirección de JBO, hace un siglo, y de José Mujica hoy en día, Uruguay supo distinguirse en un panorama latinoamericano marcado por el conservadurismo político y social. Progresistas, ambos presidentes han transformado algunos campos de la acción gubernamental. Aunque haya sido de alcance equivalente, las políticas públicas implementadas se diferencian por su objeto. Mientras que el mandato de JBO había privilegiado las reformas socioeconómicas, Mujica optó por reformas socioculturales. Ampliamente divulgadas por la prensa internacional, la legalización del aborto (octubre del 2012), la aprobación del matrimonio homosexual (abril del 2013) y la despenalización del consumo de cannabis (diciembre del 2013) fueron presentadas como símbolos de una modernidad política recuperada y reivindicada⁴⁷.

Con inteligencia y pragmatismo, José Mujica supo neutralizar las resistencias causadas por esas disposiciones al hacer valer, en un caso, una preocupación de salud pública; en otro, al agitar el principio de la igualdad de todos ante la ley, y finalmente, al proponer una respuesta nueva a la lucha contra el narcotráfico que pretende ser evolutiva y revocable. Al lado de esas tres reformas emblemáticas, dignas del “pequeño país modelo” idealizado por JBO, habría que añadir también la instauración de medidas de discriminación positiva a favor de la población afroamericana (agosto del 2013), muy minoritaria en el país.

A nivel educativo, Mujica parece haber sido animado por una voluntad de dinamizar los territorios rurales sobre el modelo de la descentralización propuesta por JBO. Así, mientras que este último fundó los liceos departamentales (1906), Mujica hizo adoptar la creación y el financiamiento de la primera Universidad Tecnológica del Uruguay (UTEC). Hasta ahora, se abrieron tres campus en el interior: uno en el suroeste (Fray Bentos, 25.000 hab.), otro en el centro (Durazno, 35.000 hab.) y el tercero en el noroeste (Rivera, 70.000). De tal modo, Mujica puso fin a la concentración universitaria en Montevideo.

En cuanto a la reforma del Estado defendida por Mujica –“anarquista de formación”⁴⁸– un nuevo estatuto del funcionario fue adoptado en agosto del 2013. Confortando el ideal institucional batllista, esa resolución legislativa se fundó en tres principios: garantía de la independencia admi-

⁴⁶ Moraes, Juan Andrés; Guedes, Alejandro y Luján, Diego. Uruguay: ¿Dónde está el piloto? A dos años de gobierno del presidente Mujica. En: Revista de Ciencia Política. 2012. vol. 32, no. 1, p. 269-291.

⁴⁷ Aguiar, Sebastián y Arocena, Felipe. Menant la marche: l'Uruguay et ses trois lois avant-gardistes. En: Cahiers des Amériques latines. 2014. no. 77, p. 69-86.

⁴⁸ Merklen, Denis. José Mujica. Un homme politique au pouvoir. En: Cahiers des Amériques latines. 2014. no. 77, p. 44.

nistrativa, revalorización del empleo público y satisfacción de los usuarios por la introducción de mecanismos de responsabilidad.

Adicionalmente, hay que precisar que Mujica no se conformó solamente con seguir la política económica reguladora conducida por su predecesor frenteamplista. A su vez, reactualizó el intervencionismo estatal de la época batllista que fue calificado de “keynesianismo periférico”⁴⁹. De hecho, con el objetivo de diversificar el desarrollo del país y a pesar de la oposición de las asociaciones ecologistas, fueron realizadas algunas prospecciones mineras. También, fue respondida la construcción de un puerto de aguas profundas en la costa de Rocha. A todas luces, algunas decisiones de Mujica no han alcanzado un apoyo unánime y, peor para él, ciertas han generado una enemistad tenaz en contra de su gobierno.

UNA CURIOSA PARADOJA: IMPOPULARIDAD DOMÉSTICA Y AURA INTERNACIONAL

Extrañamente, José Mujica ha sido criticado en su país y adulado en el exterior. Desde el inicio de su mandato, se constata una erosión continua de su popularidad en los sondeos nacionales. Al mismo tiempo, ningún presidente uruguayo antes de él ha suscitado tal frenesí mediático. Los más grandes medios de comunicación internacionales han consagrado por lo menos un artículo o un reportaje a este presidente atípico. Las redes sociales tampoco se quedaron apartadas del fenómeno. Desde su decisión de renunciar al 90% de su salario hasta la aceptación de recibir en su territorio prisioneros de Guantánamo, sin olvidar su discurso “anticonsumo” pronunciado para la conferencia de Río+20, todas las tomas de posición de Mujica han sido alegremente comentadas y difundidas en la web. Su personalidad, su estilo y su gestión no dejan a nadie indiferente. Presunto nominado para el premio Nobel de la Paz en repetidas ocasiones, en el 2015 será la estrella de un documental realizado por el cineasta serbo Emir Kusturica. No cabe duda de que la herencia de este líder iconoclasta será para el siglo XXI lo que fue el legado de José Batlle y Ordoñez para el siglo XX.

⁴⁹ Lanzaro, Jorge. Fundamentos de la democracia pluralista y estructura política del Estado en el Uruguay. En: Revista Uruguaya de Ciencia Política. 2014. no. 14, p. 120.

Colombia se está preparando para el posconflicto

Frédéric Massé

El 2014 fue un año intenso en emociones para los colombianos. Entre la reelección del presidente Santos y la clasificación de la Selección Colombia para los cuartos de final del Mundial de Fútbol –por primera vez en la historia del país–, las negociaciones de paz entre el Gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) continuaron de ritmar la vida política nacional y de alimentar los debates político-mediáticos. Es cierto, todavía no se ha firmado la paz, pero las negociaciones avanzaron bien. De hecho, el diagnóstico es bastante revelador: hace un año era casi inconcebible que las mentes se enfocaran hacia el posconflicto. Desde luego, quedan aún varios puntos importantes por arreglar, pero aunque pueda ser que la paz todavía no sea para mañana, todo parece indicar que ya no es sino cuestión de tiempo.

NEGOCIACIONES DE PAZ Y REELECCIÓN

Cuando en agosto del 2012 las discusiones, secretas hasta el momento, salieron a la luz pública, el presidente Santos estimaba que los diálogos no durarían más de un año. Una agenda de paz había sido fijada –calificada de realista por la mayor parte de los observadores– y las negociaciones se acabarían por lo menos –se decía– antes del fin del mandato presidencial de Juan Manuel Santos, para que, con ese éxito, él pudiera presentarse nuevamente como candidato a la Presidencia sin que las elecciones interfirieran en la campaña.

Sin embargo, nada sucedió como se había previsto. Un mes antes de las elecciones de mayo del 2014, solo tres de los seis puntos de la agenda habían sido abordados y de manera incompleta.⁵⁰ Ante el escepticismo de los colombianos vis a vis del proceso de paz, la primera vuelta de las elecciones vio llegar encabezando los resultados a Óscar Iván Zuluaga, el candidato del Centro Democrático, el partido político del expresidente de la República Álvaro Uribe (2002-2010), muy crítico del proceso de paz; y entre las dos vueltas, la polarización de la campaña se agudizó aún más entre los partidarios y los enemigos de la paz.

Después de una incertidumbre inédita hasta los últimos días de la campaña electoral, el presidente fue finalmente reelegido con 51% de los votos, contra 45% de su oponente. Para muchos, esta reelección significaba una garantía de continuidad: las negociaciones de paz con las FARC iban a poder seguir sobre las mismas bases, con las mismas reglas, los mismos objetivos y los mismos equipos negociadores.

Una vez pasadas las elecciones, las negociaciones parecieron recaer, sin embargo, en cierta torpeza. La campaña electoral –es cierto– había dado lugar a una escalada de promesas, críticas, ataques de toda índole y otras maniobras de desinformación a propósito del proceso de paz. Una vez bajada la presión, ambas partes volverían a enfocarse en los puntos de la agenda, con menos presión mediática y más discreción.

Dicho esto, la reelección de Juan Manuel Santos marcó un cambio y constituyó un momento crucial desde el punto de vista psicológico. Tranquilizó a los que querían ver desembocar exitosamente las negociaciones de paz, y el proceso se salvó por poco de una muerte anunciada. Una vez apartados los riesgos de fracaso y el horizonte despejado, el Gobierno podría dedicarse al posconflicto.

⁵⁰ Los cinco temas de la agenda son: el desarrollo rural (reivindicación histórica de la guerrilla), la participación política, el conflicto (que implica la entrega de las armas y la integración de los insurgentes a la vida civil), el problema de las drogas (cultivos alternativos) y las víctimas (la restauración de la verdad de los hechos).

ANTICIPAR EL POSCONFLICTO

Después de las elecciones, el posconflicto se impuso progresivamente en las mentes de los colombianos. El concepto hizo su aparición en el vocabulario oficial, así como en los debates mediáticos, los foros y las publicaciones. Aún más significativo, las acciones no fueron solo palabras. En agosto del 2014, el nuevo Gobierno creó el Ministerio del Posconflicto, encabezado por el exdirector de la Policía Nacional general Óscar Naranjo. El nuevo Gobierno planificó sus tareas en función de ese objetivo.

Más allá, el conjunto de las instituciones del Estado empezaron a anticipar el posconflicto. También, se lanzaron iniciativas privadas, como la campaña que reunió a actores privados y públicos, empresas y personalidades alrededor del lema “Soy capaz”.⁵¹

Algunos vieron en estas iniciativas una señal importante de la confianza que tiene el Gobierno en el futuro éxito de las negociaciones de paz. Sin embargo, otros no descartaron la posibilidad de que el Gobierno pueda también intentar forzar la mano de la guerrilla para que no tenga otra elección que firmar la paz.

UNA HAZ DE SEÑALES POSITIVAS

Desde luego, ninguna negociación de paz es irreversible. Pero mientras a finales del 2014 nada estaba todavía definitivamente concluido, varias señales dejaban augurar que las negociaciones iban por buen camino.

Poco después de la reelección, el Gobierno accedió a crear una comisión histórica encargada de investigar los orígenes del conflicto y su impacto en la población. Aunque varios estudios ya habían sido publicados sobre el asunto –en particular el reciente informe “Basta ya” publicado por el Centro de Memoria Histórica en el 2013⁵²–, las FARC seguían insistiendo en que tal comisión viera la luz para que no se les acusara de ser los únicos responsables del conflicto armado. En el fondo, los más pesimistas no esperaban mucho de esta comisión. Compuesta por 12 miembros, seis designados por las FARC y seis por el Gobierno colombiano, era poco probable que entregara conclusiones muy originales sobre el tema. En cambio, sus trabajos podrían abonar el terreno y revelarse útiles para la futura comisión de la verdad, cuya creación podría ocurrir, según se dice, una vez firmados los acuerdos de paz.

Otro acontecimiento significativo: en agosto del 2014, por primera vez una delegación de militares viajó a La Habana para conversar sobre los aspectos técnicos del fin del conflicto armado (cese al fuego, desmovilización de los combatientes, desarme, etc.). Al estar las negociaciones todavía inconclusas, algunos vieron en este viaje un anuncio prematuro; los uribistas más virulentos incluso acusaron a los militares presentes en La Habana de traición a la patria. El argumento fue: que algunos militares en actividad (dos generales retirados ya integraban el equipo de negociadores del Gobierno) terminen cara a cara con los jefes de la guerrilla para abordar los aspectos militares y de seguridad del posconflicto no es cualquier cosa.

⁵¹ Colombia unida por la campaña ‘Soy Capaz’. El Tiempo [en línea] s. f. Disponible en Internet: www.eltiempo.com/entretimiento/musica-y-libros/video/colombiaunida-por-la-campana-soy-capaz/14515776

⁵² Grupo de Memoria Histórica. ¡Basta ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013.

De otra parte, los equipos negociadores del Gobierno y de las FARC decidieron crear tres comisiones de trabajo paralelas –comisión de género, comisión de desarme y comisión de verdad–, a fin de avanzar más rápido en las negociaciones.

La última señal positiva, y no precisamente la menos importante, fue la apertura de conversaciones sobre el tema de las víctimas. Después de la reforma al sector rural, de la participación política y del narcotráfico, la reparación a las víctimas –tema sensible por excelencia– fue abordado públicamente. Desde el inicio de las negociaciones, las FARC habían eludido un poco este punto, aplazando el reconocimiento de su responsabilidad vis a vis de sus víctimas. Tal reconocimiento fue tímido pero real.

Varios representantes de las víctimas fueron invitados a La Habana para testimoniar. Sin embargo, como en la mayoría de las negociaciones de paz, el lugar que se otorga a las víctimas se presta para confusiones. ¿Tienen las víctimas que participar en las negociaciones o solamente testimoniar? ¿Son negociables sus derechos, y si no, qué pueden negociar? Hablar de víctimas abarca un universo heterogéneo de situaciones a veces opuestas. Algunas polémicas surgieron cuando las FARC pidieron que estuvieran también presentes víctimas de los grupos paramilitares y del Estado, entre las cuales hay exmilitares rehenes, considerando que terminaron marginalizadas.⁵³ En un hecho sin precedentes, por primera vez a nivel internacional, representantes de las víctimas eran invitados a las negociaciones antes de que se firmara la paz.

AVANCES REALES Y PROBLEMAS DE FONDO

A pesar de avances concretos, los diálogos seguían todavía sujetos a críticas, algunas constructivas, otras más virulentas o políticas. Con la intención de atajar lo que consideraban una campaña de desinformación, el Gobierno y las FARC publicaron, en septiembre del 2014, el texto de los acuerdos ya negociados.⁵⁴ Tranquilizador para unos por no cuestionar el modelo socioeconómico del país, el texto no contenía grandes novedades en comparación con lo que se había dicho o comentado, lo cual parecía confirmar que las dos partes no tenían nada que esconder.

Evidentemente, uno no es tan ingenuo para creer que las 65 páginas del documento reflejaban todo el contenido de las negociaciones, pero ahí se confirmó que los avances eran reales y que si dichos acuerdos vinieran a ser firmados e implementados integralmente, las reformas que conllevan implicarían cambios bastante importantes para la sociedad.

El documento también confirmó que algunos puntos importantes de la agenda todavía no estaban arreglados. Por ejemplo, permanecían algunas imprecisiones en cuanto al número y el futuro de las zonas de reserva campesina. De otro lado, todavía no se ha decidido nada con respecto a la extensión máxima autorizada de las explotaciones agrícolas. Aún más significativo, quedan imprecisiones acerca de cuántos años de cárcel tendrían que pagar (o no) los guerrilleros condenados por crímenes de lesa humanidad u otras violaciones graves a los derechos humanos. Mientras que para el Gobierno colombiano estas preguntas serán tratadas en su momento oportuno, para las FARC, reflejan problemas de fondo.

De manera más general, tales divergencias en la interpretación remiten a una cuestión más fundamental, inherente a cualquier proceso de paz: al fin y al cabo, ¿cuál es el objetivo de esas negocia-

⁵³ Exsecuestrados no se sienten escuchados en La Habana. *Semana* [en línea] 26 de septiembre de 2014. Disponible en Internet: www.semana.com/nacion/articulo/sigifredo-lopez-el-general-mendieta-no-se-sienten-escuchados-en-el-proceso-de-paz/404311-3

⁵⁴ Estos son los textos de lo acordado hasta ahora en Cuba. *Noticias RCN* [en línea] 25 de septiembre de 2014. Disponible en Internet: www.noticiasrcn.com/nacional-pais/estos-son-los-textos-lo-acordado-hasta-ahora-cuba

ciones? ¿Acabar con el conflicto? ¿Resolverlo? ¿Firmar un acuerdo de paz? ¿Lograr una paz firme y definitiva? La semántica no es neutra, pues conlleva sentido y consecuencias.

Si el hecho de resolver un conflicto supone conocer cuáles son sus orígenes, el problema, por un lado, es que la lectura de este conflicto que hacen las partes es raramente consensual, a pesar de la creación de comisiones encargadas de estudiar el asunto, y por otro, que examinar las causas del conflicto tampoco es sinónimo de reparar los daños causados. La visión, el alcance y los efectos de las medidas adoptadas son diferentes. Puede haber un enfoque transformacional o uno meramente transaccional.

En el texto publicado en septiembre del 2014, las disensiones aparecían claramente en las discusiones relativas al problema agrario: mientras que las FARC insisten para que la cuestión de la reforma del sector rural esté negociada de manera que contribuya “a solucionar las causas históricas del conflicto”, el Gobierno habla de contribuir “a revertir los efectos del conflicto”. Por un lado, la reparación a los desplazados cuyas tierras fueron usurpadas, la redistribución de las tierras, el fomento para el desarrollo agrario; y por el otro, la desconcentración de la tierra, y por lo tanto, la limitación de la extensión de las superficies cultivadas para las grandes propiedades agrícolas, pero también y sobre todo, un cambio en las condiciones de acceso a la tierra.

Eliminar las causas del conflicto implica cambios estructurales en la política agraria del país (enfoque transformacional) y no solo una política de redistribución, reparación y modernización del campo colombiano (enfoque transaccional). En otros términos, lo que se busca es saber si se debe solamente reparar los daños causados por el conflicto armado –con el riesgo de volver tarde o temprano a una situación rural similar a la que existía al inicio de los años sesenta (y que sirvió en gran medida como justificación para la creación de las FARC)–, o si se debe, más bien, negociar transformaciones más profundas que permitan de una vez por todas cambiar estructuralmente las reglas de acceso, de explotación y de transmisión de la tierra en Colombia. Encontrar el balance adecuado nunca es sencillo.

Ahora bien, acabar con el conflicto armado –y a fortiori construir una paz firme y duradera– pasa necesariamente también por el desarme, la desmovilización y la reintegración de todos los actores armados ilegales del conflicto, así este proceso sea o no objeto de negociaciones. Desde hace algunos meses, sin embargo, las discusiones exploratorias adelantadas con el ELN parecen empantanarse, tanto por razones de forma (el ELN fue a menudo relegado al segundo plano por los diferentes gobiernos de turno), como de fondo (a veces, el ELN da la impresión de tener reivindicaciones más amplias y posiciones más radicales que las FARC).

Finalmente, la existencia de las famosas –mal llamadas– bandas criminales (o Bacrim) plantea otro desafío. Estos grupos armados ilegales, herederos de los grupos paramilitares desmovilizados entre el 2003 y el 2006, no son reconocidos oficialmente como parte del conflicto armado colombiano (mientras que, irónicamente, algunas de sus víctimas han sido consideradas como víctimas del conflicto armado por la justicia colombiana). Recientemente, la Fiscalía General de la Nación relanzó la idea de una negociación que apunte a una reducción de penas o a penas alternativas para los miembros de las Bacrim a cambio de su sometimiento a la justicia y de su colaboración con esta, con la precisión sin embargo de que no serían considerados como actores políticos.

La intención es laudable, pero dismantlar a esos grupos armados mafiosos o mafias en armas necesita más que una política de rendición, sobre todo cuando a partir de agosto del 2014, más de 200 exjefes paramilitares encarcelados en el marco de la Ley de Justicia y Paz podrían ser liberados⁵⁵, y muchos de ellos podrían volver a sus actividades pasadas (suponiendo que las hubieran abandonado).

⁵⁵ Los 200 ‘paras’ que saldrán de la cárcel. Semana [en línea] 25 de enero de 2014. Disponible en Internet: www.semana.com/nacion/articulo/paramilitares-que-saldran-cobijados-por-la-ley-de-justicia-paz/371920-3

¿HACIA UN POSCONFLICTO COMPLICADO?

El posconflicto se anuncia, por lo tanto, bastante complicado debido a que existen grandes riesgos de que se consoliden varios enclaves mafiosos, donde las bandas criminales existentes –reforzadas por el retorno de exparamilitares a la escena local y regional– siguen controlando estas regiones remotas con la complicidad de autoridades locales y de actores políticos y económicos corruptos, y tal vez también con el apoyo de guerrilleros que no se hayan desmovilizado o que decidieron retomar las armas después de haberlas entregado.

Más allá de los aspectos de seguridad, el fin del conflicto armado podría también evidenciar el (re)surgimiento de las movilizaciones sociales, otros tipos de conflicto inherentes a cualquier democracia, reprimidas durante mucho tiempo. Desde allí, el posconflicto podría ser bastante agitado.

Hoy en día, considerada como la tercera economía de América latina –después de Brasil y México, pero por encima de Argentina–, a Colombia no le faltan, sin embargo, ventajas para lograr sus objetivos de paz y estabilidad. Con un PIB en aumento en promedio de 4% al año durante la última década, gracias en particular al sector minero-energético, el país se presenta actualmente como una de las economías más sólidas y más atractivas de la región para las inversiones extranjeras.

CONCLUSIÓN

Con unas negociaciones de paz entabladas desde hace más de dos años con las FARC, el Gobierno colombiano está por ganar (está en trance de ganar) su apuesta. Dicho eso, aunque la firma de un acuerdo de paz parece más y más probable, las negociaciones podrían alargarse más de lo previsto y la firma de tal acuerdo podría no ser realidad antes de finales del 2015 o incluso de comienzos del 2016.

Un acuerdo de paz no resolverá todos los problemas del país. Los riesgos de una *pax mafiosa* o de una transformación de la violencia y de una paz que se parecería más a una normalización que a una pacificación, tienen que tomarse en serio. El posconflicto dependerá tanto del contenido de los acuerdos de paz como de la voluntad de los que la firman de implementar lo que habrán firmado.

Segunda parte

América Latina frente a la historia

Guatemala: 1944-1954, la memoria de una revolución olvidada

Erica Guevara

La caída del dictador Jorge Ubico en 1944 marcó el inicio de la “primavera democrática” guatemalteca, diez años durante los cuales se produjeron cambios políticos y sociales mayores en la historia del país, encarnados en dos figuras principales: los presidentes Juan José Arévalo (1945-1951) y Jacobo Árbenz (1951-1954). En el 2014 se celebraron tanto el aniversario número 70 de la “Revolución de Octubre” guatemalteca, como los 60 años de la caída del gobierno de Jacobo Árbenz luego del golpe de Estado del coronel Carlos Castillo Armas (en julio de 1954), que inauguró un largo periodo de inestabilidad política y de represión de los movimientos sociales.

A menudo ausente de los libros de historia latinoamericana, la Revolución Guatemalteca precede e influencia sin embargo a la Revolución Cubana⁵⁶. Los eventos de 1954 también son uno de los primeros ejemplos (por mucho tiempo negados) de apoyo de Estados Unidos a un “golpe de Estado preventivo”, supuestamente motivado por el miedo al contagio del comunismo. Sesenta años después, se plantea el problema de la memoria histórica: ¿qué huella dejó este paréntesis democrático en la historia guatemalteca y latinoamericana?

DE LA REVOLUCIÓN DE OCTUBRE DE 1944 AL GOLPE DE ESTADO DE 1954

La dictadura de trece años de Jorge Ubico tiene fin en julio de 1944, al caer bajo la presión de una importante movilización social. Siguen algunos meses de disturbios, durante los cuales un nuevo poder dictatorial trata de instalarse, dirigido por el general Federico Ponce Vaidés. Finalmente, toma el poder un triunvirato compuesto por dos jóvenes militares (Jacobo Árbenz y Francisco Javier Arana) y un comerciante (Jorge Toriello Garrido), apoyado por el Ejército, los educadores y los estudiantes. Este triunvirato organiza una asamblea revolucionaria y luego una asamblea constituyente en 1945.

Guatemala atraviesa entonces una situación económica difícil: el país nunca se recuperó plenamente de la crisis de 1929, y sufre por la disminución de las exportaciones durante la Segunda Guerra Mundial. Muy expuesto a las fluctuaciones del comercio internacional, como toda la región centroamericana, el país está sometido a los riesgos del modelo agroexportador y de las economías de “enclave”, de las cuales las actividades de la United Fruit Company (UFCo)⁵⁷ son el tipo ideal. El “pulpo” explota una gran cantidad de tierras a bajo costo en el país, y monopoliza igualmente las vías de transporte (a través de la International Railways of Central America) y de energía eléctrica (con acuerdos con la empresa estadounidense Electric Bond and Share Company). La desigual repartición de tierras aparece así como la principal fuente de tensiones: en 1950, 72% de las tierras guatemaltecas es acaparado por 2% de las grandes fincas⁵⁸. Además, el derecho laboral es prácticamente inexistente en esa época, el cual llega hasta su punto máximo con la “ley contra la vagancia”

⁵⁶ Sobre la influencia de la Revolución Guatemalteca y de su fracaso en los líderes de la Revolución Cubana (entre los cuales el Che Guevara se encontraba en Guatemala en 1954 y se vio obligado a exiliarse en México), ver: Immerman, Richard. *The CIA in Guatemala. The Foreign Policy of Intervention*. Austin: University of Texas Press, 1982; o Jonas, Susanne. *Guatemala: plan piloto para el continente*. San José: Editorial Universitaria Centroamericana, 1981.

⁵⁷ Símbolo del imperialismo estadounidense, la United Fruit Company era una empresa bananera establecida en cerca de diez países latinoamericanos. Su sede principal estaba en Estados Unidos. Fundada en 1899, tomó el nombre de Chiquita Brands International en 1989.

⁵⁸ Ver: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *La estructura agraria y el campesinado en El Salvador, Guatemala y Honduras*. México D.F.: Cepal [en línea] 2001, p. 22. Disponible en Internet: www.cepal.org/publicaciones/xml/7/9587/1492.pdf

aprobada por el general Ubico, que autoriza a forzar a cualquier trabajador jornalero “ocioso” a trabajar⁵⁹.

Este contexto marca profundamente los programas de los dos presidentes que gobiernan durante el periodo, Juan José Arévalo y Jacobo Árbenz. El primero inicia reformas mayores: aprobación del primer Código del Trabajo (todavía en vigor hoy en día), creación de un Ministerio de Economía y del Trabajo, así como del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS). También, es fundado el Instituto de Nutrición de América Central y de Panamá, y es aprobada una ley que le otorga autonomía a la Universidad San Carlos de Guatemala (USAC), cuyos directores eran antes nombrados por el dictador.

Su sucesor, Jacobo Árbenz, inicia una política decisiva que le hace ganarse rápidamente la ira de la élite oligárquica y también de Estados Unidos: la reforma agraria. Entre las medidas claves de esta reforma, el “decreto 900”, que autoriza al Estado a expropiar los terrenos baldíos, es el que crea más polémica. La UFCo forma parte de los propietarios afectados por las expropiaciones: a pesar de ser indemnizada, pierde alrededor de 400.000 hectáreas⁶⁰. Otros proyectos de infraestructura también amenazan los intereses estadounidenses en Guatemala, como la construcción de una “autopista hacia el Atlántico” (que afecta el monopolio sobre los transportes ferroviarios), la del puerto de Santo Tomás de Castilla (que le hace competencia al puerto controlado por la UFCo), o también la creación de una empresa hidroeléctrica nacional (Jurún Marinala).

Observador atento e inquieto de los cambios políticos que están ocurriendo en Guatemala, el Gobierno de Estados Unidos se pronuncia abiertamente en contra del gobierno de Jacobo Árbenz durante la Cumbre de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en Caracas en marzo de 1954, en la cual es firmada una “Declaración de solidaridad para la preservación de la integridad política de los Estados americanos contra la intervención comunista”. El secretario de Estado John Foster Dulles critica al Gobierno guatemalteco, dado que sospecha de que simpatiza con el comunismo⁶¹. Árbenz se encuentra aislado diplomáticamente, ya que ningún gobierno latinoamericano le brinda su apoyo durante la Cumbre.

Poco después, durante junio de 1954, se inicia la “contrarrevolución”: un grupo de mercenarios guatemaltecos, nicaragüenses y estadounidenses, proveniente de Honduras y liderado por el coronel en exilio Carlos Castillo Armas, marcha hacia la capital. Las fuerzas de este último son limitadas, pero el apoyo no oficial de Estados Unidos y de su Agencia Central de Información (CIA), a través de la operación clandestina PBSuccess, le permite tumbar al Gobierno. Traicionado por el Ejército, Jacobo Árbenz renuncia el 27 de junio de 1954⁶² y se va al exilio poco tiempo después.

1954: ¿EL INICIO DE LA INESTABILIDAD POLÍTICA EN GUATEMALA?

El largo periodo de inestabilidad política que conoce Guatemala desde este momento histórico puede ser difícilmente atribuido al golpe de Estado de 1954, ya que los golpes de Estado posteriores (por lo menos cinco desde 1954⁶³, sin contar los numerosos intentos de golpe) y la guerra civil (que enfrenta a guerrillas y fuerzas armadas entre 1960 y 1996) tienen causas múltiples y particulares. Sin

⁵⁹ Ver el Decreto 1996 de 1934. Si los jornaleros no podían probar que habían trabajado por lo menos cien jornadas por año, eran obligados a trabajar sin remuneración en la construcción de vías.

⁶⁰ Immerman, Richard. Guatemala as Cold War History. En: Political Science Quarterly. 1980-1982. vol. 95, no. 4, p. 636.

⁶¹ Ver el discurso de John Foster Dulles sobre Guatemala: www.youtube.com/watch?v=02Wu8uu9X-0

⁶² Ver el discurso de renuncia de Jacobo Árbenz: www.youtube.com/watch?v=WXFihj4wD_k

⁶³ Juntas militares se toman el poder entre 1957 y en 1982, sin hablar de los golpes de Estado de 1963 y de 1983.

embargo, es posible afirmar que la precipitada renuncia del gobierno Árbenz le puso fin a cualquier intento de reforma agraria y llevó a la diabolización y a la represión de los movimientos sociales de izquierda en el país.

La ley penal preventiva contra el comunismo es decretada el 24 de agosto de 1954. Un Frente Anticomunista Nacional, un Comité de Defensa contra el Comunismo y luego un Departamento de Defensa contra el Comunismo son también instaurados, y se introduce en la Constitución de 1956 una cláusula que permite prohibir partidos por razones ideológicas⁶⁴. Prohibidos y reprimidos durante mucho tiempo, el Partido Guatemalteco del Trabajo (PGT), así como otras organizaciones de izquierda, actúan desde la clandestinidad y dan nacimiento a grupos armados. El exilio afecta también a los miembros de los gobiernos de Arévalo y de Árbenz, así como a muchos líderes militantes. Además, la temática de las reivindicaciones agrarias y de la distribución de tierras a poblaciones indígenas está íntimamente ligada a los gobiernos de la “primavera democrática”.

Aunque la relación de causalidad no pueda ser claramente establecida, algunos autores sostienen que es en 1954 cuando emergen el pensamiento, las ideas y los proyectos políticos que están en la raíz del terror de Estado en Guatemala, y que es durante este episodio que hay que buscar los resortes de la violencia extrema que golpea al país durante las décadas siguientes, incluyendo los de las “prácticas genocidas” de 1981 y 1982⁶⁵. Entre esas “ideas y principios de la contrarrevolución”, se encuentran el anticomunismo transformado en ideología de Estado, la doctrina de seguridad nacional, el mito del dictador Jorge Ubico, la cuestión de la propiedad de la tierra (intrínsecamente ligada al factor racista y al rechazo de las poblaciones indígenas), el rol ambiguo del clero y la cultura política asociada a las grandes haciendas⁶⁶.

LA MEMORIA DE LA REVOLUCIÓN DE OCTUBRE Y DEL GOLPE DE ESTADO

¿Eran “realmente” comunistas los gobiernos de Arévalo y de Árbenz? ¿O se trataba más bien de demócratas reformistas portadores de un proyecto de modernización nacionalista y capitalista? ¿Se vio afectada la Revolución de Octubre por influencias soviéticas, o es más bien el producto de un proceso político endógeno? ¿Cuál fue exactamente el papel de los Estados Unidos en la caída de Jacobo Árbenz? ¿Y el de la United Fruit Company en la intervención estadounidense? ¿Cómo ocurrió la operación clandestina PBSuccess? Estas son las preguntas que se plantean en la literatura académica sobre el golpe de Estado de 1954, que es desarrollada únicamente a partir de los años ochenta, al ser abiertos progresivamente los archivos confidenciales de los departamentos de seguridad estadounidenses⁶⁷.

Negada durante mucho tiempo, la participación de Estados Unidos en el golpe de 1954 fue oficialmente reconocida por la CIA en mayo de 1997. Alrededor de 1.400 páginas (de las 100.000 páginas secretas supuestamente dedicadas a la operación PBSuccess) fueron desclasificadas por la agencia de servicios secretos. Entre estos documentos, se encuentran memorándums de intercambios con el presidente que mencionan listas de personas “por neutralizar” (cuyos nombres fueron

⁶⁴ Ver: Brockett, C. D. An Illusion of Omnipotence: U.S. Policy Toward Guatemala, 1954-1960. En: *Latin American Politics and Society*. 2002. vol. 44, no. 1, p. 102-103.

⁶⁵ Vela, Manolo. Guatemala, 1954: las ideas de la contrarrevolución. En: *Foro Internacional*. 2005. vol. 45, no. 1, p. 90.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 91.

⁶⁷ Ver: Schlesinger, Stephen y Kinzer, Stephen. *Fruta amarga: la CIA en Guatemala*. México D.F.: Siglo XXI, 1982; Gleijeses, Piero. *Shattered Hope, the Guatemalan Revolution and the United States*. Princeton: Princeton University Press, 1991; Immerman, Op. cit.

borrados). Casi tres millones de dólares fueron invertidos en la organización de acciones de guerra psicológica y antisubversivas⁶⁸.

El análisis de los archivos confidenciales lleva a un panorama muy crítico de la intervención estadounidense en Guatemala: cegado por una “ilusión de omnipotencia”, deseoso de hacer del país “una vitrina de la democracia”, pero inducido en error por una evaluación errónea del contexto sociopolítico y de los intereses de las élites, el gobierno de Eisenhower habría perdido muy rápidamente el control de la situación y no habría logrado realmente orientar las acciones del coronel Castillo Armas, ni de su sucesor, el general Ydígoras Fuentes, hacia la estabilidad política del país⁶⁹.

A contracorriente de los elementos más comúnmente utilizados para explicar el golpe de Estado, el historiador Richard Immerman estima que el factor político (la doctrina anticomunista de la guerra fría) fue más determinante que el factor económico (los intereses perjudicados de la UFCo) en el desencadenamiento de la intervención estadounidense. El presidente Eisenhower, así como los hermanos John Foster y Allen Dulles, respectivamente secretario de Estado y director de la CIA, serían los verdaderos responsables de lo ocurrido⁷⁰.

Si la responsabilidad de Estados Unidos es aceptada muy tarde, la del Gobierno guatemalteco se hace esperar aún más: solo 57 años después del golpe de Estado, y después de una denuncia presentada por la familia Árbenz frente a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), el gobierno del presidente Álvaro Colom organiza una ceremonia oficial para pedirle perdón a la familia por lo que es calificado como “crímenes de Estado”⁷¹. Además de las excusas oficiales, la sentencia de la CIDH ordena la restitución de tierras usurpadas a la familia, así como el reconocimiento oficial del papel de Árbenz en la historia guatemalteca, particularmente en los manuales escolares. La autopista hacia el Atlántico, símbolo de los proyectos de infraestructura que inició, recibe también su nombre⁷².

Ninguna conmemoración es dedicada al aniversario del golpe de Estado. En cambio, la Revolución del 20 de Octubre sí es celebrada todos los años por los sindicatos y por los movimientos sociales. Entre 4.000 y 6.000 personas marcharon el 20 de octubre de 2014 para celebrar los 70 años de la “primavera democrática”⁷³. Además de los artículos de prensa que narran los hechos históricos, una serie de eventos, de conferencias y de seminarios fue organizada por la Comisión Conmemorativa del 70.º Aniversario de la Revolución de Octubre⁷⁴, con una importante participación de la USAC. Algunas críticas denuncian, sin embargo, el olvido en el que ha caído este periodo fuera de algunos círculos militantes y en general en la historiografía del país⁷⁵.

68 Doyle, Kate y Kornbluh, Peter. dir. CIA and Assassinations: The Guatemala 1954 Documents. En: National Security Archive Electronic Briefing Book n.º 4. Washington: The George Washington University [en línea] s. f. Disponible en Internet: www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB4/

⁶⁹ Ver: Brockett, Op. cit.

⁷⁰ Immerman, Op. cit.; Murillo, Hugo. La intervención norteamericana en Guatemala. Dos interpretaciones recientes. En: Anuario de Estudios Centroamericanos. 1985. vol. 11, no. 2, p. 150.

⁷¹ Ver: Barreto, Bill. Presidente Álvaro Colom pide perdón a familia Árbenz. En: La Prensa Libre [en línea] 21 de octubre de 2011. Disponible en Internet: http://www.prensalibre.com/noticias/Piden-perdon-familia-Arbenz_0_576542360.html; BBC MUNDO. Guatemala: una disculpa que tardó 57 años. En: BBC Mundo [en línea] 20 de octubre de 2011. Disponible en Internet: http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2011/10/111019_guatemala_arbenz_perdon_2_cch.shtml

⁷² Organización de los Estados Americanos (OEA). CIDH expresa satisfacción ante acuerdo de solución amistosa sobre el caso Árbenz de Guatemala [en línea] 20 de mayo de 2011. Disponible en Internet: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2011/046.asp>

⁷³ Miles de guatemaltecos conmemoran el 70 aniversario de la Revolución de Octubre. En: La Información [en línea] 21 de octubre de 2014. Disponible en Internet: http://noticias.lainformacion.com/politica/politica-general/miles-de-guatemaltecos-conmemoran-el-70-aniversario-de-la-revolucion-de-octubre_xmYIIShW435RpU6SRnzKW4/

⁷⁴ Ver su página en Facebook: www.facebook.com/pages/70-anos-de-la-Revolucion-de-October-1944/534948586610730

⁷⁵ Revolución de Octubre: Un evento importante, olvidado por muchos. En: La Hora [en línea] 20 de octubre de 2014. Disponible en Internet: lahora.gt/revolucion-de-octubre-un-evento-importante-olvidado-por-muchos/

Erigida como un símbolo de los movimientos sociales y asociada a otros eventos dramáticos que marcaron su historia, la manifestación del 20 de octubre también es la ocasión de celebrar la historia de líderes militantes, como la del estudiante Oliverio Castañeda de León, asesinado el 20 de octubre de 1978⁷⁶. Este evento conglera a figuras políticas heterogéneas, como por ejemplo a los futuros candidatos de las elecciones presidenciales de 2015 –el ecólogo Yuri Melin, miembro del Partido Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca (creado a partir de la guerrilla), o también el exministro de Finanzas del gobierno de Álvaro Colom, Juan Alberto Fuentes Knight, cuyo padre fue asesinado en 1979–. Defensor de la causa indígena, el Partido Winaq (fundado por la Premio Nobel de la Paz Rigoberta Menchú) también estuvo presente, a pesar de que otras organizaciones mayas llamaron a no participar para evitar cualquier instrumentalización política⁷⁷. Periodo crucial de la historia guatemalteca en una historia que queda todavía por escribir, los años 1944-1954 representan un tema de polarización del debate público en el país.

⁷⁶ Miles de guatemaltecos conmemoran el 70 aniversario de la Revolución de Octubre, Op. cit.

⁷⁷ Alay, Álvaro. Indígenas no marcharán el 20 para evitar politización. En: Siglo XXI [en línea] 19 de octubre de 2012. Disponible en Internet: <http://www.s21.com.gt/node/285262>

Los orígenes del golpe de Estado de 1964 en Bolivia

Sebastián Urioste

Si el golpe de Estado del 4 de noviembre de 1964 coloca cronológicamente a Bolivia en los pasos de los regímenes represivos que dieron fin a las experiencias nacionalistas y populares después de la revolución cubana de 1959, las peculiaridades de este acontecimiento merecen entender sus signos precursores, dado que develan las contradicciones subyacentes entre inversión y restauración de las jerarquías sociales en América Latina en el siglo XX.

LA REVOLUCIÓN NACIONAL (1952-1964)

La toma del poder por las Fuerzas Armadas en 1964 no tenía la intención de evitar una reforma agraria, impedir la nacionalización de empresas privadas o detener una movilización popular que habría llevado al poder a una personalidad con un programa radical contrario a los intereses de Estados Unidos. No previno un contagio revolucionario, sino que clausuró la segunda revolución social que tuvo lugar en América Latina después de la de México.

En efecto, en abril de 1952, lo que debía ser un golpe de Estado iniciado por los carabineros bajo las órdenes del ministro del Interior se convirtió, con la intervención de obreros y mineros, en lo que se ha convenido en llamar la “revolución nacional”. El Ejército fue derrotado y las armas, distribuidas por la policía, abandonadas por los soldados o decomisadas en los cuarteles, cambiaron la situación de la sociedad boliviana más allá de los planes del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), instigador del golpe de Estado⁷⁸.

Frente a estos sectores populares movilizados y ahora armados, la estrategia seguida por el MNR fue instituir el sufragio universal e integrar a dichos sectores a organismos políticos y sindicales conforme con sus presiones y su lealtad al gobierno del presidente Víctor Paz Estenssoro⁷⁹. Las minas de los tres “barones” de Bolivia que, en conjunto, producían un cuarto del estaño mundial⁸⁰ fueron nacionalizadas y fusionadas en la Corporación Minera de Bolivia (Comibol), en la cual los representantes de los distritos mineros podían vetar las decisiones administrativas en nombre del “control obrero”.

Cuatro ministerios fueron también conferidos a la Central Obrera Boliviana (COB), una organización que federaba a todos los sindicatos del país, en virtud de un “cogobierno” con el MNR. De otra parte, las ocupaciones de tierras en el valle de Cochabamba condujeron al decreto de reforma agraria, con lo que se allanaría el camino para la expropiación de latifundios, la consolidación en sus derechos de los pequeños y medianos propietarios de tierras y el reconocimiento de la propiedad comunitaria indígena. Al ser la afiliación sindical un requisito previo para cualquier solicitud de títulos de propiedad, cerca de la mitad de la fuerza laboral de Bolivia se encontraba sindicalizada entre 1952 y 1956⁸¹. Por ende, los “mecanismos de exclusión heredados de la colonia, a veces reforzados

⁷⁸ Las elecciones presidenciales de 1951, ganadas por el MNR con el binomio Víctor Paz Estenssoro (presidente) - Hernán Siles Suazo (vicepresidente), habían sido anuladas por una junta del Ejército, que tomó el poder. Procedente de la clase media urbana favorable a la nacionalización de los medios de producción, el MNR fue en su origen influenciado por el fascismo. Ver: Klein, Herbert. *Historia de Bolivia*. La Paz: Editorial Juventud, 2001, p. 222-223.

⁷⁹ Víctor Paz Estenssoro fue tres veces presidente de Bolivia: 1952-1956, 1960-1964 y 1985-1989.

⁸⁰ Dunkerley, James. *The Bolivian Revolution at 60*. En: *Journal of Latin American Studies*. Mayo, 2013. vol. 45, n.º 2, p. 329.

⁸¹ Lavaud, Jean-Pierre. *L'instabilité politique de l'Amérique latine. Le cas bolivien*. París: L'Harmattan, 1991, p. 31.

por los efectos perversos de ciertas leyes de la república⁸² fueron profundamente quebrantados y la aristocracia terrateniente fue pulverizada.

Este tipo de inclusión y movilización condujo, sin embargo, al agotamiento gradual de la revolución: a la crisis económica y a la inflación⁸³ se sumaron las pugnas entre facciones dentro de un MNR plétórico y ramificado en todo el país⁸⁴, constantemente tensado por las exigencias de sus aliados plebeyos. Es en ese contexto que conviene analizar la constitucionalización de las “milicias populares” autorizadas por el Gobierno y pertenecientes a la reserva de las fuerzas armadas⁸⁵. Si esto las convertía en fuerzas auxiliares destinadas a integrar la estructura del Estado, legitimaba, sobre todo, la existencia de un pueblo en armas. De hecho, en 1956, entre 50.000 y 70.000 milicianos organizados en quince regimientos de campesinos, ocho de mineros, cinco de ferroviarios y tres de obreros suplían, entonces, a los cerca de 8.000 miembros de lo que quedaba del Ejército boliviano⁸⁶.

Las milicias campesinas resultaron particularmente útiles para contrarrestar las diferentes rebeliones⁸⁷ fomentadas por la Falange Socialista Boliviana (FSB), un poderoso polo de atracción de opositores al MNR provenientes de las clases medias urbanas –otrora principal base electoral del MNR–, más tarde decepcionadas por las devaluaciones llevadas a cabo por el gobierno revolucionario⁸⁸. Pero dichas milicias fueron también desplegadas contra los sindicatos obreros cuando el conflicto entre la COB, dirigida por los representantes de las minas, y el Gobierno se agudizó. Uno de los focos de esta discordia fue el acuerdo que el gobierno del MNR celebró con Estados Unidos y el Fondo Monetario Internacional en 1956, para recibir 25 millones de dólares a fin de atenuar la inflación del peso boliviano, atribuida al deterioro de la industria minera.

En contrapartida, el Gobierno se vio también obligado a alinear la política exterior de la revolución con la de Estados Unidos⁸⁹, a suprimir los controles de precios y las restricciones a las importaciones y exportaciones, así como a reducir 40% del gasto público, particularmente los subsidios a las minas⁹⁰. Esta estrategia fue seguida por la “rehabilitación de la Comibol”, un plan de ayuda para el desarrollo de 37,8 millones de dólares financiado por el Gobierno de Estados Unidos, la República Federal de Alemania y el Banco Interamericano de Desarrollo. En dicho caso, esta ayuda estaba también condicionada a la reforma de la administración de la empresa, al despido de mano

⁸² Lavaud, Jean-Pierre. Postface. En: *Problèmes d'Amérique latine*. Enero-junio, 2014. no. 91, p. 154.

⁸³ Según el historiador Herbert Klein: “El derrumbe del Estado, la estatización de las minas, la destrucción del sistema de haciendas y la masiva transferencia de recursos gubernamentales a los programas de bienestar social, provocó la ruina de la economía nacional y de los ingresos fiscales. La expropiación de las minas sustrajo grandes sumas de las arcas estatales y la Reforma Agraria redujo drásticamente el suministro de alimentos a las ciudades, forzando la importación masiva de alimentos para impedir la hambruna. La única forma de resolver todos esos problemas fue el incremento del circulante nacional: su resultado fue una de las inflaciones más altas del mundo (1952-1956); el costo de vida aumentó en 2.000%, con un índice inflacionario anual de más del 900%”. Ver: Klein, *Op. cit.*, p. 242-243.

⁸⁴ Lavaud, *L'instabilité politique de l'Amérique latine. Le cas bolivien*, *Op. cit.*, p. 35-38.

⁸⁵ Artículo 211 de la Constitución de 1961. Ver: Salinas, Ramón. *Las constituciones de Bolivia*. La Paz: Don Bosco, 1989, p. 351.

⁸⁶ Lavaud, *L'instabilité politique de l'Amérique latine. Le cas bolivien*, *Op. cit.*, p. 38.

⁸⁷ El acontecimiento histórico más significativo fue la serie de abusos cometidos en 1957 en Terebinto por las milicias campesinas enviadas por el Gobierno para desbaratar lo que este llamaba reivindicaciones “separatistas” del Comité Cívico del departamento oriental de Santa Cruz. Ver: Prado, Gary. *Poder y Fuerzas Armadas 1949-1982*. La Paz: Editorial Los Amigos del Libro, 1984, p. 86.

⁸⁸ Klein, *Op. cit.*, p. 243.

⁸⁹ En marzo de 1954, Bolivia ya había apoyado a Estados Unidos cuando una moción opuesta al gobierno de Jacobo Arbenz (Guatemala) fue presentada en el seno de la Organización de los Estados Americanos. Ver: Dunkerley, *The Bolivian Revolution at 60*, *Op. cit.*, p. 336 y el texto de Erica Guevara “Guatemala: 1944-1954, la memoria de una revolución olvidada”, en este volumen. Sus embajadores en Washington repitieron varias veces que el gobierno del MNR se oponía al “Imperialismo Comunista”. Ver: Blasier, Cole. *The Hovering Giant: U.S. Responses to Revolutionary Change in Latin America, 1910-1985*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1985, p. 135-136.

⁹⁰ Lavaud, *L'instabilité politique de l'Amérique latine. Le cas bolivien*, *Op. cit.*, p. 45.

de obra excedentaria⁹¹ y al rechazo de la propuesta de la Unión Soviética de financiar una fundición de estaño en Bolivia que le habría permitido pasar de productor de materias primas a creador de productos manufacturados⁹².

Las anteriores medidas dieron el tono de la reorientación hacia a una economía de libre mercado (apoyada por inversiones de capital privado, nacional y extranjero) y tradujeron la transformación de la lucha “contrarrevolucionaria” llevada a cabo por el Gobierno. Al concepto de enemigo, que apuntaba esencialmente a la derecha (asociada a la FSB), se le dio vuelta en contra de la izquierda: las reivindicaciones de la COB comenzaron a ser asimiladas a la “subversión comunista”⁹³. El pico del conflicto entre el Gobierno y los mineros ocurrió en 1963, cuando una huelga general contra la supresión de puestos de trabajo llevó al Gobierno a declarar las principales minas como “zonas militares” y a cercarlas por fuerzas combinadas de las milicias campesinas y del Ejército⁹⁴. Asediados, los mineros levantaron la huelga pero declararon que el presidente Paz ahora se había convertido en un “traidor a los objetivos de la *révolution*”⁹⁵.

Oponer las milicias campesinas contra los sindicatos, una estrategia seguida más tarde por los gobiernos militares, fue una maniobra inaugurada por Paz Estenssoro. Este había comprendido “la importancia de esta fuerza totalmente nueva y absolutamente conservadora”⁹⁶ en el campo político boliviano: frente al apoyo menguante de las clases medias y en presencia de trabajadores convencidos de constituir una vanguardia revolucionaria, un campesinado con títulos de propiedad garantizados conformaba una base para los sectores del MNR menos propensos a una reversión de las jerarquías sociales. Sin embargo, la utilización de milicias campesinas para conservar el orden público no debe prestarse a confusión, en cuanto al carácter monolítico de dichas tropas. Dirigidas por líderes regionales aliados a los diferentes sectores del MNR, estas dependían de la fluctuación de las redes de clientela organizadas desde la cúspide del Estado hasta los burgos más pequeños. Sus enfrentamientos tomaron un giro violento en el valle de Cochabamba en torno a la selección de precandidatos presidenciales del MNR en 1960, a tal punto que los límites entre dos provincias fueron, a su vez, decretados “zonas militares”⁹⁷. A través de esta operación, el gobierno del MNR demostró su creciente incapacidad para controlar la disidencia interna y contener a sus aliados populares, y así depender de la institución más odiada en abril de 1952: el Ejército.

EL RETORNO DEL EJÉRCITO

Institución odiada pero no abolida, porque si la COB exigió que el Ejército fuese disuelto constitucionalmente, el presidente Paz Estenssoro se abstuvo de hacerlo, para lo cual requirió, sin embargo, de la lealtad de los oficiales al MNR⁹⁸. Ahora bien, a partir de 1956, de acuerdo con la multiplicación de las operaciones de conservación del orden público llevadas a cabo por las Fuerzas Armadas, su rearme fue financiado gradualmente por Estados Unidos y fue creciendo después de la revolución cubana de 1959. De hecho, la parte del presupuesto público destinada a las fuerzas armadas

⁹¹ Ibid., p. 50.

⁹² Blasier, Op. cit., p. 142.

⁹³ Malloy, James. Bolivia: la revolución inconclusa. Montevideo: Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social, 1989, p. 377 y 381.

⁹⁴ Lavaud, L'instabilité politique de l'Amérique latine. Le cas bolivien, Op. cit., p. 51.

⁹⁵ Dunkerley, James. Rebelión en las venas. La lucha política en Bolivia 1952-1982. La Paz: Plural Editores, 2003, p. 146.

⁹⁶ Klein, Op. cit., p. 242.

⁹⁷ Dunkerley, Rebelión en las venas. La lucha política en Bolivia 1952-1982, Op. cit., p. 133-135.

⁹⁸ Lavaud, L'instabilité politique de l'Amérique latine. Le cas bolivien, Op. cit., p. 63.

aumentó de 6,8% en 1958 a 16,8% en 1964, y sus efectivos alcanzaron 15.000 hombres⁹⁹. El año del golpe de Estado, el Ejército boliviano había recibido más de 1,5 millones de dólares de crédito militar por parte de Estados Unidos y alrededor de 1.200 de sus miembros habían sido entrenados en la Escuela de las Américas, con sede en Panamá¹⁰⁰.

Estos datos no deberían sorprender: a diferencia de las reformas intentadas en Guatemala por Jacobo Arbenz, los programas de nacionalización y de redistribución del MNR concernían patrimonios bolivianos¹⁰¹ y el movimiento tuvo la precaución de destacar que el principio de la propiedad privada no sería cuestionado¹⁰². Por su parte, los gobiernos estadounidenses consideraron que era más conveniente ayudar económicamente al gobierno del MNR que verlo sustituido por una fuerza más hostil¹⁰³.

En 1963, diez años después de que el Gobierno de Bolivia acordara indemnizar a los tres “barones” del estaño, el país era el mayor receptor individual en América Latina y el mayor destinatario de ayuda estadounidense *per cápita* en el mundo¹⁰⁴. Al mismo tiempo, un componente de esta cooperación estaba destinado a la “acción cívica”. Diseñada como una vertiente de la estrategia de contrainsurgencia dirigida a las guerrillas comunistas, esta canalizaba la construcción de escuelas, puentes o puestos de salud por el Ejército, con el fin de ganar la simpatía de las poblaciones¹⁰⁵ y fue encarnada por el general René Barrientos.

Carismático y expresándose en quechua, Barrientos era un compañero de camino del MNR antes de 1952, pero también había asistido a cursos de entrenamiento militar en los Estados Unidos en 1944. Fue desde esa época que creó lazos de amistad con Edward Fox, agregado militar de la Embajada de Estados Unidos en Bolivia en 1964¹⁰⁶. En el mismo año y al acercarse las elecciones presidenciales, la célula militar del MNR proclamó el binomio Víctor Paz Estenssoro (presidente) - René Barrientos (vicepresidente) para “preservar la revolución nacional y la estabilidad del país” y oponerse a “cualquier tendencia comunista o reaccionaria de derecha”¹⁰⁷.

Al principio reticente, Paz Estenssoro aceptó dicha fórmula. Presentarse como candidato a las elecciones presidenciales al final de su segundo mandato era una violación flagrante de la Constitución de 1961, justo cuando había roto con el “sector de izquierda del MNR”, dirigido por Juan Lechín Oquendo, el líder principal de la COB a quien se le había prometido la candidatura del MNR. Necesitaba, por lo tanto, el aura que rodeaba entonces a las Fuerzas Armadas, encarnación del orden y de la disciplina, y aparentemente la única institución capaz de prevalecer en todo el país. Si las elecciones de mayo le dieron una victoria tan abrumadora como fácil –ningún otro partido presentó candidatos–, estas desembocaron inmediatamente en movimientos de protesta a todos los niveles: de la FSB hasta los mineros, pasando por la otra figura histórica del MNR elegida presidente entre 1956 y 1960: Hernán Siles Suazo. También en ruptura con Paz Estenssoro, Siles Suazo había declarado, en mayo de 1964, que su rival debía ser depuesto y remplazado por una junta provisional hasta la celebración de nuevas elecciones¹⁰⁸.

⁹⁹ Lavaud, *Rebelión en las venas. La lucha política en Bolivia 1952-1982*, Op. cit., p. 149.

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ Skidmore, Thomas; Smith, Peter y Green, James. *Modern Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2010, p. 79.

¹⁰² Blasier, Op. cit., p. 133.

¹⁰³ Siekmeier, James. *The Bolivian Revolution and the United States, 1952 to the Present*. University Park: Penn State University Press, 2011, p. 6-7.

¹⁰⁴ Klein, Op. cit., p. 244.

¹⁰⁵ Lavaud, *L'Instabilité politique de l'Amérique latine. Le cas bolivien*, Op. cit., p. 64.

¹⁰⁶ Dunkerley, *The Bolivian Revolution at 60*, Op. cit., p. 149 y Barnadas, Josep. *Diccionario histórico de Bolivia*. Sucre: Grupo de Estudios Históricos, 2002, p. 269.

¹⁰⁷ Prado, Op. cit., p. 131.

¹⁰⁸ Prado, Op. cit., p. 145.

Estos antagonismos llevaron al presidente Paz Estenssoro a declarar el estado de sitio en todo el país el 21 de septiembre de 1964. Sin embargo, el exilio forzoso de Hernán Siles Suazo y de un centenar de otros opositores apenas calmó los ánimos. Por el contrario, los maestros se declararon en huelga y se produjeron luchas callejeras entre estudiantes y fuerzas de seguridad, lo que provocó la muerte de treinta personas en Cochabamba, Oruro y La Paz. La FSB capturó la guarnición de Apolo, en el norte del departamento de La Paz¹⁰⁹, mientras que los mineros de Siglo XX enfrentaron al Ejército para evitar la ocupación de su campamento¹¹⁰.

En este contexto, el general Barrientos pudo acometer un golpe de Estado aprobado por una gran parte de la población y de los sindicatos. De tal suerte, el 4 de noviembre, desde Cochabamba, Barrientos declaró por radio que marcharía sobre Oruro y La Paz si Víctor Paz Estenssoro no aceptaba la renuncia del presidente y el vicepresidente con el fin de entregar el poder a una junta militar. Mientras que el Estado Mayor de Miraflores en La Paz se había amotinado, el general Alfredo Ovando, comandante en jefe de las Fuerzas Armadas, sugirió al presidente abandonar el país y lo acompañó personalmente al aeropuerto¹¹¹. Las tropas del colegio militar ocuparon la Plaza Murillo y dispararon salvas al aire para evitar que una multitud que llevaba a Juan Lechín Oquendo en andas pudiese tomar posesión del palacio presidencial¹¹².

Durante los primeros seis meses de su existencia, la junta militar que se hizo cargo del gobierno después de noviembre de 1964 no tuvo que enfrentar una oposición real. De hecho, la COB y el Partido Comunista de Bolivia se unieron a un “comité revolucionario del pueblo” que aprobó el golpe de Estado y Hernán Siles Suazo fue incluso designado como uno de los autores del derrocamiento de Víctor Paz Estenssoro¹¹³.

Fue a principios de 1965 que la represión contra los sindicatos comenzó abiertamente con base en un “pacto militar-campesino” que alcanzó su máxima intensidad en junio de 1967, cuando el gobierno del general Barrientos ordenó el ataque contra el campamento minero de Siglo XX, mientras que enfrentaba simultáneamente a la guerrilla de Ernesto Che Guevara, quien terminó capturado y ejecutado¹¹⁴. Entretanto, Bolivia se había convertido en un exportador neto de capital: entre 1965 y 1968, las inversiones privadas extranjeras ascendieron a 27,7 millones de dólares mientras que las ganancias repatriadas superaban los 320 millones de dólares¹¹⁵.

El 4 de noviembre de 1964, mientras que Víctor Paz Estenssoro ya emprendía su viaje de exilio a Paraguay, un grupo de milicianos pertenecientes al MNR todavía intentó resistir en la colina estratégica de Laicacota, en La Paz, antes de ser bombardeado y liquidado por la Fuerza Aérea¹¹⁶. La conclusión a la que llegó el ensayista Sergio Almaraz –en un libro a partir de entonces ineludible para entender las contradicciones del régimen que terminó y la naturaleza de aquel que empezaba– sigue siendo relevante para analizar las singularidades de los gobiernos militares latinoamericanos de la década de 1960: “En Laicacota se disparó sobre el cadáver de una revolución”¹¹⁷.

¹⁰⁹ Ibid.

¹¹⁰ Dunkerley, *Rebelión en las venas. La lucha política en Bolivia 1952-1982*, Op. cit., p. 154.

¹¹¹ Prado, Op. cit., p. 150.

¹¹² Ibid., p. 151.

¹¹³ Dunkerley, *Rebelión en las venas. La lucha política en Bolivia 1952-1982*, Op. cit., p. 159.

¹¹⁴ Ibid., p. 188-191.

¹¹⁵ Ibid., p. 165.

¹¹⁶ Zavaleta, René. *Las masas en noviembre*. En: Zavaleta, R. dir. *Bolivia, hoy*. México D.F.: Siglo XXI, 1983, p. 52.

¹¹⁷ Almaraz, Sergio. *Requiem para una República*. En: *Obra completa*. La Paz: Plural Editores, 2009, p. 454.

México: el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, veinte años después...

David Recondo

El 24 de mayo de 2014, el subcomandante Marcos dejó de existir. El portavoz del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), cuya imagen le ha dado la vuelta al mundo entero con su pasamontañas, su gorra raída y su pipa, ha cambiado de identidad. A partir de esa fecha, ya no será el “sup” sino Galeano, nombre de un miliciano zapatista que murió en un enfrentamiento, en esas fechas. El nuevo portavoz del EZLN es el comandante Moisés, uno de los integrantes históricos de la organización que surgió a la luz pública hace poco más de veinte años.

Aparte de este cambio de “rostro”, ¿en qué ha quedado la organización insurgente que se volvió, en pocos días, un símbolo internacional de la lucha contra el neoliberalismo y por la justicia social a favor de los excluidos? Desde el 2007, los comunicados de la comandancia han sido escasos. Seis años atrás, el EZLN decidió replegarse en la Selva Lacandona y en Los Altos de Chiapas, ante la negativa de los diputados federales y senadores de aprobar la propuesta de reforma constitucional sobre derechos de los pueblos indígenas que la Comisión de Condordia y Pacificación (Cocopa), integrada por representantes de los principales partidos políticos, había elaborado tras meses de negociación.

El 6 de septiembre de 2002, la Suprema Corte declaró improcedente la demanda interpuesta por el EZLN contra la reforma aprobada, lo cual provocó que los rebeldes decidieran abandonar el escenario político nacional y se dedicaran a construir “desde abajo” un régimen de autonomías en los territorios en los que son mayoría. Tras doce años, el experimento sigue en pie, a pesar de las fuertes tensiones que atraviesan las comunidades y de la propia organización rebelde.

AUTONOMÍAS LOCALES Y CONSOLIDACIÓN DE UN PODER CIVIL ZAPATISTA

El EZLN nunca abandonó las armas. Sigue siendo una organización militar, constituida por un centenar de milicianos entrenados, armados e integrados según una jerarquía propia de las organizaciones castrenses. No obstante, la fuerza del zapatismo yace en sus “bases civiles”, mucho más numerosas y repartidas en comunidades que se dedican esencialmente a actividades agropecuarias de autosubsistencia. A comienzos del nuevo milenio, la comandancia general del EZLN decidió transferir el poder a estas bases civiles por medio de *municipios autónomos*. Los primeros municipios autónomos habían sido creados en 1994, tras el cese al fuego acordado con el gobierno federal y el inicio de las negociaciones de paz. En el 2002, fueron creados nuevos municipios hasta alcanzar un total de veintisiete.

Cada municipio autónomo es hoy gobernado por un consejo cuyos integrantes son nombrados por los habitantes de las comunidades reunidos en asambleas. Estas también nombran dos comuneros que fungen como delegados ante la Junta de Buen Gobierno o *Caracol* (símbolo de la palabra en los pictogramas prehispánicos). Existen, en total, cinco Caracoles, y cada uno agrupa entre cinco y seis municipios. Los Caracoles cumplen un papel de mediación entre las comunidades y el exterior (esencialmente asociaciones “solidarias” nacionales y extranjeras); también, sirven de correa de transmisión entre la comandancia del EZLN y las comunidades.

El propósito de este dispositivo es fomentar la democracia directa y limitar lo más posible la lógica de la representación, así como la acumulación de poder por los individuos. El objetivo es encarnar el principio zapatista de “mandar obedeciendo”. Así pues, los mandatos de los delegados son acotados, deben consultar y rendir cuentas a las asambleas comunitarias de manera recurrente; además, esos cargos son rotativos, por periodos cortos, de modo que todos los adultos participen.

En cada Junta de Buen Gobierno, los delegados integran comisiones por área (educación, salud, infraestructura, agricultura, etcétera); igualmente, deben ayudar a resolver conflictos locales y administrar la justicia. Sobre todo, los Caracoles deben asegurar el interfaz con la cooperación extranjera, ya que la orden estricta del EZLN es no recibir ningún apoyo del gobierno federal o estatal, ni de los demás municipios “no autónomos”. En ese sentido, las Juntas deben velar por que los recursos provenientes de fuera sean distribuidos de manera equitativa entre las comunidades zapatistas.

Entre los principios proclamados y el quehacer cotidiano, las contradicciones no faltan. Primero, porque la comandancia general del EZLN sigue teniendo mucha influencia en la Juntas de Buen Gobierno, cuyos integrantes, a pesar de ser nombrados por las asambleas comunitarias, son mayoritariamente milicianos. Segundo, porque se ha ido constituyendo un embrión de burocracia permanente, en cada Caracol, detrás de los delegados, que aseguran la continuidad de las acciones y, al mismo tiempo, tienen cada vez mayor peso en las decisiones. Tercero, porque existen serias tensiones en el seno de las comunidades en cuanto a la decisión de no recibir ayuda alguna del Estado, lo que obliga a la comandancia a mantener un control férreo sobre estas, a través de la Juntas.

TENSIONES INTRACOMUNITARIAS Y “DESERCIONES” DE ZAPATISTAS

La construcción de una economía paralela en zonas zapatistas es aún un objetivo sin alcanzar. Las comunidades dependen todavía mucho de la solidaridad de la sociedad civil nacional e internacional. Los proyectos productivos o de artesanía locales han tenido un éxito muy irregular y desigual, de una localidad a otra. Esto ha llevado a las bases zapatistas a ser cada vez más pragmáticas y a recurrir, disimuladamente, a los subsidios y programas sociales manejados por los municipios “oficiales”, así como por los gobiernos estatal y federal. Este doble juego, tolerado hasta cierto punto por la comandancia del EZLN pero no aceptado abiertamente, crea constantes tensiones, sobre todo cuando los milicianos, apoyados una mayoría por las bases locales, toman posiciones estrictas y pretenden sancionar a los “indisciplinados”.

Salvo algunas excepciones, todas las comunidades están divididas, con proporciones variables, entre zapatistas y no zapatistas. Los conflictos se hacen más fuertes cuando existe un desequilibrio con una clara mayoría y una disidencia marginal. Por el contrario, cuando los dos bandos están en igualdad de fuerza, prevalece cierta tolerancia: cada bando acude a las autoridades que están dispuestas a atenderlo.

En cuanto a iniciativas alternativas, es en el ámbito de la educación que ha habido cierto éxito con un denso entramado de escuelas comunitarias (“escuelitas”), que promueven un currículo y métodos pedagógicos innovadores. Lo mismo sucede en el ámbito de la salud, con la creación de clínicas y la búsqueda de métodos de atención y de curación que valoren los conocimientos locales. En lo productivo (agricultura, ganadería, artesanía), han sido creadas numerosas cooperativas, entre las cuales algunas han podido establecer vías de comercialización alternativas por medio de redes internacionales de comercio justo.

A este panorama complejo hay que añadirle un nuevo factor. En las zonas con presencia zapatista, ha venido creciendo la migración de los jóvenes (18-30 años) a Estados Unidos desde hace diez años. Es un proceso muy reciente en una región donde, a diferencia de otras zonas del sureste de México (Guerrero, Oaxaca), la migración era muy escasa. Esta migración no necesariamente refleja una ruptura con el EZLN y su proyecto. Existen situaciones muy variadas al respecto, pero en su mayoría los jóvenes siguen apoyando el proyecto zapatista desde la lontananza. Aunque aún es temprano para saber si este fenómeno se mantendrá, lo seguro es que la remesa que los migrantes mandan a casa es una fuente de recursos que permite compensar la disminución de la solidaridad nacional e internacional.

En cuanto a los gobiernos autónomos, el retiro de los cuadros armados del EZLN todavía es muy relativo, pero el solo hecho de que las bases civiles se involucren cada vez más en los consejos municipales y las Juntas de Buen Gobierno puede contribuir con un proceso de aprendizaje del autogobierno que facilite, gradualmente, la “absorción” de los militares, así como la consolidación de formas constructivas y equilibradas de colaboración entre las comunidades zapatistas y los gobiernos estatal y federal. La perspectiva no parece descabellada, aunque seguramente sea aún lejana.

LA INFLUENCIA POLÍTICA DEL EZLN FUERA DE CHIAPAS

A pesar de la crítica que los propios zapatistas y sus simpatizantes le han hecho a la reforma constitucional del 2001 sobre derechos de los pueblos indígenas, esta y las que han derivado de ella en los estados de la República han marcado un parteaguas en el imaginario nacional y en la relación entre el Estado y los pueblos indígenas. Más allá de la dimensión retórica de dicha reforma, la cuestión de la interculturalidad ha sido puesta en el centro de la agenda por todos los gobiernos federales, y la mayoría de los estatales, sin importar su filiación partidista.

Así pues, ha habido avances notorios en varios rubros, empezando por el de la educación: se ha desarrollado el sistema de educación bilingüe e intercultural en las escuelas primarias públicas; además, se ha creado un número importante de universidades regionales con currículo intercultural, en los estados del centro-sur y sureste del país. En el ámbito de la comunicación, han florecido, con apoyo de los gobiernos federal, estatal y municipal, medios radiofónicos y televisivos en lengua indígena y con programas producidos localmente.

En materia de procuración de justicia, también ha habido avances notorios. Por una parte, cada vez está más garantizada la disponibilidad de defensores de oficio que hablen la lengua del enjuiciado; por otra, varios estados han reconocido las prerrogativas y competencias judiciales de las autoridades comunitarias, cuya mediación y arbitraje están basados en las normas del derecho consuetudinario (es el caso en los estados sureños de Quintana Roo, Yucatán y Oaxaca, así como Tlaxcala y Puebla).

Por fin, en materia electoral y de autogobierno, el avance ha sido considerable en Oaxaca, el estado que colinda con Chiapas, donde antes de la reforma federal los legisladores les dieron plena validez legal a las normas y a los procedimientos de nombramiento de las autoridades municipales propios de las comunidades indígenas (“usos y costumbres” o sistemas normativos internos). La experiencia ha trascendido de tal manera que otros estados se han inspirado en ella, como en Michoacán (noroeste), donde comunidades rurales han acudido al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para poderse beneficiar del mismo régimen electoral especial de Oaxaca.

A la par, un rediseño del mapa electoral federal a partir del 2000, que corresponde mejor con la distribución territorial de la población indígena, ha permitido un acceso mayor de esta a la representación parlamentaria.

Dichos logros no son debidos únicamente a la movilización zapatista, pero esta, sin duda alguna, ha contribuido con darle un empuje muy importante a reclamos que no lograban trascender en la agenda de reformas y políticas públicas, a nivel federal y estatal.

LA HERENCIA ZAPATISTA EN LAS MOVILIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

El EZLN perdió mucha influencia en el 2005 cuando lanzó “La Otra Campaña” y fue tomando una postura antielectoralista radical, en vísperas de la elección federal del 2006, que opuso al centroderechista Felipe Calderón y al izquierdista Andrés Manuel López Obrador. La voz zapatista se

tornó inaudible en un contexto en el que gran parte del electorado mexicano aún le apostaba a un cambio por medio de las urnas. Durante el conflicto poselectoral, en el que el candidato presidencial de la izquierda impugnó los resultados de la contienda, el EZLN prácticamente desapareció del escenario.

No obstante, tras un silencio ensordecedor, el grupo rebelde recuperó cierta visibilidad en torno a las movilizaciones contra la violencia desencadenada por el presidente Calderón, en el marco de la “guerrera” contra los carteles de la droga, desde finales del 2006. De tal modo, por medio de declaraciones enviadas a los organizadores de las marchas multitudinarias en el 2009 y el 2011 (“Marcha por la paz”), y mediante comunicados publicados en medios de información, los zapatistas han sido parte de un movimiento civil que, por primera vez, ha rebasado los sectores de izquierda radical relativamente marginales, o en todo caso, dispersos.

Pero sobre todo, más allá de una presencia directa en dichas movilizaciones, el EZLN sigue apareciendo como un referente “ético-político”, en el llamado a reivindicar otra forma de hacer política y a exigirles a las autoridades que rindan cuentas a la sociedad. Más recientemente, también han sido un referente cuando han surgido, en Michoacán, nuevas Policías comunitarias y grupos de autodefensas civiles, para proteger a la población civil del asedio del crimen organizado, coludido con el aparato de seguridad estatal y federal, y con las autoridades locales.

Por último, las bases civiles del EZLN han marchado en varias ocasiones en el transcurso del 2013 y el 2014, a fin de demostrar su solidaridad con las iniciativas promovidas por la sociedad civil y, en particular, para exigir que se hiciera justicia en el caso de los 43 normalistas desaparecidos de Ayotzinapa (Guerrero), en septiembre del 2014.

No es de descartarse que con el desgaste del gobierno federal encabezado por el presidente Enrique Peña Nieto, emanado del antiguo partido hegemónico (Partido Revolucionario Institucional - PRI), la voz del EZLN vuelva a cobrar fuerza en el escenario político nacional.

El vigésimo aniversario del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN): México todavía lejos del “primer mundo”

Olivier Dabène¹¹⁸

Cuando el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entró en vigor el 1 de enero de 1994, el presidente Salinas anunció que México iba a entrar en el “primer mundo”. El país ya había entrado en la era neoliberal desde los años ochenta¹¹⁹, cuando adhirió al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por su siglas en inglés), y se alistaba para ser miembro de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). Parecía estar plenamente en sintonía con las dinámicas económicas globales. En 1994, el GATT concluyó su ciclo de Uruguay con los acuerdos de Marrakech, y al crear la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Mercado Común del Sur (Mercosur) lanzó su unión aduanera, y la Primera Cumbre de las Américas examinó la propuesta de una Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Infelizmente, ese mismo 1 de enero del 1994, el subcomandante Marcos se encargó de echar a perder la fiesta, al lanzar una insurrección armada desde el sur del país¹²⁰. En marzo del mismo año, el asesinato de Luis Donaldo Colosio, candidato oficial a la Presidencia de la República, y luego la devaluación del peso en diciembre confirmaron las peores preocupaciones de los opositores al TLCAN en Estados Unidos: México no podía ser considerado como un socio confiable y la integración regional iba a enfrentar serios problemas.

Veinte años después, el 19 de febrero de 2014, los dirigentes de los tres países, Enrique Peña Nieto (México), Barack Obama (Estados Unidos) y Stephen Harper (Canadá), se reunieron en Toluca (México) para celebrar el vigésimo aniversario del acuerdo. Durante esta cumbre, los participantes fueron unánimes en reconocer que el TLCAN había cumplido su meta, pero que era tiempo de relanzarlo y profundizarlo para adaptarlo a nuevos tiempos. China tomó la plaza de México como segundo socio comercial de Estados Unidos, mientras que Chile, México, Perú y Estados Unidos están negociando un acuerdo transpacífico con 12 países asiáticos. El TLCAN aparece de repente como casi obsoleto.

¿Qué balance se puede hacer de esos 20 años, en particular para México? ¿Los intercambios comerciales y las inversiones se convirtieron en progresos sociales, en particular en términos laborales y salariales? ¿Cómo abordar la siguiente etapa? Tales son las preguntas que este texto plantea. Para responder, es necesario primero volver a los objetivos del tratado.

LOS OBJETIVOS DEL TLCAN

Al comienzo de los años noventa, México inicia su negociación con Estados Unidos antes que todo para atarse las manos y hacer que algunas reformas neoliberales sean irreversibles y otras, iniciadas o profundizadas. La agenda de negociación propuesta por Estados Unidos obliga México a dolorosas adaptaciones con respecto a los “nuevos temas”, tales como propiedad intelectual o

¹¹⁸ Agradezco a Nahiel Vázquez, pasante del Opalc, por su asistencia. Su trabajo de colección de datos ha sido útil para este texto. Véase más información en la página web del Opalc (www.sciencespo.fr/opalc/content/le-20eme-anniversaire-de-lalena).

¹¹⁹ La tasa de apertura económica de México pasa de 20% –en los años 1980-1985– a 50% cuando se firma el TLC. Esa tasa corresponde al total del comercio exterior (importaciones y exportaciones) comparado con el PIB (Villareal, René. TLCAN 10 años después. Experiencia de México y lecciones para América latina, hacia una estrategia de competitividad sistemática. Bogotá: Editorial Norma, 2004, p. 42).

¹²⁰ Véase el artículo de David Recondo en este LAPO 2014.

compras gubernamentales. El Gobierno hace gala de un cierto realismo, considerando que México podía adelantarse al adoptar un nivel de disciplina que Estados Unidos lograría imponer globalmente en un futuro cercano. La negociación de dos acuerdos paralelos en una fase ulterior de la negociación obliga a México a hacer cumplir su legislación en materia laboral y ambiental.

El preámbulo y los artículos 101 y 102 detallan los objetivos del acuerdo. El preámbulo evoca una ambición social de “crear nuevas oportunidades de empleo, mejorar las condiciones laborales y los niveles de vida en sus respectivos territorios”. También, se propone “reforzar la elaboración y la aplicación de leyes y reglamentos en materia ambiental”, y “proteger, fortalecer y hacer efectivos los derechos fundamentales de sus trabajadores”.

El artículo 101 menciona el objetivo principal que es establecer una zona de libre comercio, y el 102 detalla los objetivos económicos:

- a- Eliminar obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de bienes y de servicios entre los territorios de las Partes;
- b- Promover condiciones de competencia leal en la zona de libre comercio;
- c- Aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión en los territorios de las Partes;
- d- Proteger y hacer valer, de manera adecuada y efectiva, los derechos de propiedad intelectual en territorio de cada una de las Partes;
- e- Crear procedimientos eficaces para la aplicación y el cumplimiento de este Tratado, para su administración conjunta y para la solución de controversias; y
- f- Establecer lineamientos para la ulterior cooperación trilateral, regional y multilateral encaminada a ampliar y mejorar los beneficios de este Tratado.

Dos características singularizan al TLCAN con respecto a los otros acuerdos de integración firmados en el continente americano: una profunda asimetría¹²¹ y un nivel muy modesto de institucionalización.

El TLCAN tiene una Comisión de Libre Comercio y un Secretariado, compuesto de tres secciones nacionales, encargado de administrar las disposiciones y los procesos de solución de controversias. Los acuerdos paralelos sobre asuntos laborales y ambientales tienen también cada uno una comisión encargada de velar por que cada parte cumpla con su legislación. La Comisión para la Cooperación Ambiental puede recibir quejas de la sociedad civil, lo cual ha sido innovador pero poco eficiente: la Comisión esta compuesta por los ministros de Medio Ambiente, que son jueces y partes. Algunas quejas han logrado sus objetivos¹²², pero el peso del sector privado, en el TLCAN, es muy superior a la influencia de la sociedad civil, mediante el capítulo 11 del tratado que permite a los inversionistas solicitar un arbitraje cada vez que estimen que sus intereses sean afectados.

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos y la consiguiente obsesión de este país por los temas de seguridad han impactado al TLCAN. La diplomacia estadounidense opta por el diálogo bilateral con sus vecinos y no contempla más la profundización de la integración. En el 2005, la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (Aspan) institucionalizó las cumbres, pero después del 2009 las reuniones bilaterales se impusieron.

¹²¹ Cuando se firma el acuerdo, Estados Unidos –comparado con México– tiene un territorio 4,7 veces más grande, es tres veces más poblado, tiene un PIB 17 veces superior y un PIB/habitante que es el triple del mexicano. Solo el Mercosur es aún más asimétrico.

¹²² Véanse los trabajos de la CCA, y en particular los informes anuales en <http://cec/org>

EL BALANCE DEL TLCAN

El décimo aniversario del tratado ha dado lugar a diversas evaluaciones. El trabajo realizado por los economistas Gary Hufbauer y Jeffrey Schott es bastante optimista: hace énfasis en un aumento de 227% del comercio entre Estados Unidos y México, en un *stock* de inversiones extranjeras directas en México que pasa de \$33 a \$166 billones y en la creación de puestos de trabajo en el sector de las maquiladoras¹²³. A pesar de tales logros, el desempeño de la economía mexicana ha sido mediocre (baja de los salarios en el sector industrial, progresos muy lentos de la productividad), pero Hufbauer y Schott no le echan la culpa al TLCAN. Según ellos, son los gobiernos mexicanos quienes han aceptado dichas consecuencias del libre comercio. Argumentan, por ejemplo, que han aceptado acortar los plazos para eliminar los aranceles sobre el maíz, porque anticipaban que una baja de los precios podía favorecer al sector de la ganadería y contribuir a luchar contra la inflación.

Las evaluaciones más recientes son mucho más críticas. El TLCAN no es responsable del crecimiento económico lento de México o de la mediocre reducción de la pobreza, comparado con el resto de América latina, pero se inserta en un conjunto de decisiones políticas que han producido externalidades negativas¹²⁴.

Si examinamos el balance laboral, la destrucción de puestos de trabajo en el campo mexicano es histórica. La importación de maíz subvencionado proveniente de Estados Unidos arruinó a un millón de campesinos. Además, 1,4 millones de trabajadores del sector perdieron sus fuentes de ingreso, lo cual ha reforzado las presiones migratorias y las reconversiones en actividades ilegales¹²⁵. Según la Asociación de Defensa de los Consumidores Public Citizen, el poder adquisitivo ha bajado en México. En comparación con la situación hace 20 años, el salario mínimo cubre 38% menos productos. Es más, se está ampliando la brecha con Estados Unidos: el PIB de México representaba 40% del de Estados Unidos en 1980. Esta proporción ha bajado a 30% en el 2010.

Otras investigaciones develan una gran estabilidad en términos de niveles de desarrollo comparado entre Estados Unidos y México¹²⁶. La ambición de los defensores del TLCAN de fomentar una progresiva convergencia no se ha cumplido. Las diferencias de salarios han aumentado. Después de 20 años de libre comercio, México parece más dependiente de Estados Unidos que nunca. Por esa razón, México fue más golpeado por la crisis de 2008-2009 que el resto de América Latina.

Según los economistas Roberto Blecker y Gerardo Esquivel, las razones de este fracaso residen en un déficit de profundización de la integración y en los problemas internos de México, que han impedido que el país saque provecho del *boom* del comercio y de las inversiones. La implementación de algunas reformas ha sido pésima, como por ejemplo las privatizaciones bancarias llevadas a cabo en ausencia de regulación. Otras reformas han sido paralizadas por la nueva situación política de “gobierno dividido” a partir de 1997.

De otro lado, el TLCAN ha inducido numerosos cambios importantes en México en materia de propiedad intelectual, de competencia o de política monetaria. También, ha afectado al sector automotriz y al de las telecomunicaciones. A tal punto que no es exagerado afirmar que la política

¹²³ Hufbauer, Gary Clyde y Schott, Jeffrey. NAFTA Revisited: Achievements and Challenges. Washington: Peterson Institute for International Economics, 2005.

¹²⁴ Weisbrot, Mark; Lefebvre, Stephan y Sammut, Joseph. Did NAFTA help Mexico? An Assessment After 20 Years. Washington: Center for Economic and Policy Research, 2014.

¹²⁵ Public Citizen. NAFTA's 20-year legacy and the Fate of Trans-pacific Partnership. Washington: Public Citizen's Global Trade Watch, 2014.

¹²⁶ Blecker, Robert y Esquivel, Guillermo. Trade and the Development Gap. En: Smith, P. y Selee, A. eds. México and the United States: The Politics of Partnership. Boulder: Lynne Rienner, 2013, p. 83-110.

mexicana se ha “TLCANizado”¹²⁷. En diciembre de 1993, por ejemplo, México modificó su ley federal sobre inversiones para adaptarla a las disposiciones liberales contenidas en el capítulo 11 del TLCAN. Hasta el sector emblemático de la energía fue liberalizado en el 2013. Muchos otros cambios que han sido introducidos justifican el diagnóstico hecho por el politólogo Stephen Clarkson a propósito de Canadá: el TLCAN representa una verdadera “constitución externa” para el país¹²⁸.

¿QUÉ FUTURO PARA EL TLCAN?

Durante la cumbre del 19 de febrero de 2014, se prestó gran atención a los temas del comercio y las inversiones, como si los presidentes buscaran motivos de alivio focalizándose en los éxitos del tratado. La reforma energética mexicana, que ha abierto el sector a las inversiones extranjeras, ha sido aplaudida como un progreso notable.

Los temas más delicados, como el narcotráfico, la violencia o las migraciones, han sido abordados también pero sin resultados tangibles. La aparente voluntad de trabajar juntos el tema de la seguridad no hace ilusión. Estados Unidos no tiene nada que ofrecer a México después del fracaso de la reforma migratoria, y las deportaciones alcanzaron un nivel histórico durante la administración Obama. Quedó evidente que es mucho más fácil dialogar sobre intercambios académicos y movilidad estudiantil.

La profundización del TLCAN, muchas veces evocada, se encuentra estancada y la oposición al tratado cobra fuerza. Según una encuesta realizada en el 2012, 53% de los estadounidenses estiman que el tratado debería ser renegociado o que Estados Unidos debería dejar el grupo¹²⁹.

En este año de aniversario, la campaña de oposición al TLCAN está reforzada por la protesta contra el proyecto de acuerdo transpacífico. Diversas organizaciones sindicales, campesinas, ambientales, de mujeres o de defensa de los derechos humanos, tanto en México como en Estados Unidos y Canadá, crearon un foro trinacional multisectorial que se reunió en enero del 2014 en México con motivo de los 20 años del TLCAN. Los participantes alertaron sobre los daños provocados por el tratado en el medio ambiente, los salarios y las condiciones laborales, y exigieron una renegociación. Es poco probable que logren ser escuchados.

A mediano plazo, el TLCAN va a seguir dedicándose a la promoción del comercio y las inversiones, pero sin mayor ambición. Cumplió con sus objetivos y va a perder relevancia conforme el continente asiático se imponga como socio privilegiado. La cooperación bi o trilateral se desempeña en otros foros, con los límites antes señalados. El presidente mexicano Peña Nieto anunció, al inicio de su mandato, un acercamiento con Brasil y Suramérica para liberarse de su dependencia del TLCAN y de Estados Unidos, pero no parece seguir este camino. Entre la imposible profundización del TLCAN y la improbable apertura hacia el regionalismo suramericano, México tiene una vía estrecha para desarrollar su inserción internacional.

¹²⁷ ASPINWALL, Mark. NAFTA-ization: Regionalization and Domestic Political Adjustment in the North American Economic Area. En: *Journal of Common Market Studies*. 2009. vol. 47, n.º 1, p. 1-24.

¹²⁸ Clarkson, Stephen. *Uncle Sam and Us: Globalization, Neoconservatism and the Canadian State*. Toronto: University of Toronto Press, 2002.

¹²⁹ Angus Reid Public Opinion. *Americans and Canadians Feel they Have Lost out with NAFTA* [en línea] Mayo, 2012. Disponible en Internet: http://www.angusreidglobal.com/wp-content/uploads/2012/05/2012.05.17_NAFTA.pdf

Tercera parte

América Latina en las urnas

Siete elecciones y pocos cambios

Olivier Dabène, Gaspard Estrada, Erica Guevara y Frédéric Louault

El 2014 fue un año electoral particularmente cargado para América Latina, con siete elecciones presidenciales e importantes elecciones legislativas (Colombia) y locales (Perú).

Tabla 1. Las elecciones presidenciales en el 2014

Fecha	País	Vencedor y partido	Tendencia
2 febrero	Costa Rica	Luis Guillermo Solís Partido Acción Ciudadana (PAC)	Izquierda
2 febrero	El Salvador	Salvador Sánchez Cerén Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN)	Izquierda
4 mayo	Panamá	Juan Carlos Varela Partido Panameñista(PP)	Derecha
25 mayo - 5 junio	Colombia	Juan Manuel Santos Partido Social de Unidad Nacional	Derecha
5-26 octubre	Brasil	Dilma Rousseff Partido de los Trabajadores (PT)	Izquierda
12 octubre	Bolivia	Evo Morales Movimiento al Socialismo (MAS)	Izquierda
26 octubre - 30 noviembre	Uruguay	Tabaré Vázquez Frente Amplio (FA)	Izquierda

En general, desde el 2011, el subcontinente ha registrado más continuidades que cambios, y la izquierda sigue siendo dominante. En el 2014, se registró un solo caso de cambio, en Costa Rica.

Tabla 2. Cambios y continuidades desde el 2011

Cambios	Tendencia política*	Continuidades	Tendencia política*
Perú (2011)	D⇒I	Venezuela (2013)	I⇒I
México (2012)	D⇒C	Ecuador (2013)	I⇒I
Chile (2012)	D⇒I	El Salvador (2014)	I⇒I
Honduras** (2012)	I⇒D	Panamá (2014)	D⇒D
Paraguay** (2013)	I⇒D	Colombia (2014)	D⇒D
Costa Rica (2014)	D⇒I	Bolivia (2014)	I⇒I
		Brasil (2014)	I⇒I
		Uruguay (2014)	I⇒I

* Las categorías usadas (D: derecha, I: izquierda y C: centro) para dar cuenta de las evoluciones de los países son aproximativas.

** Cambios con respecto a los presidentes destituidos (Zelaya en Honduras en el 2009 y Lugo en Paraguay en el 2012).

¿Cuál ha sido el contexto en el cual se llevaron a cabo esas elecciones? ¿Cómo caracterizar la oferta electoral y las estrategias de campaña? ¿Cómo explicar los resultados? ¿Cuáles son las tendencias generales que se vislumbran? Tales son las preguntas que plantea de forma comparativa esta tercera parte del LAPO 2014.

EL CONTEXTO

El contexto político de América Latina en el 2014 ha sido descrito en la introducción del LAPO. En el campo electoral, muchos observadores anticipaban una conversión del descontento popular, que se percibe a lo largo y ancho del continente, en un voto de castigo para los gobiernos de turno, pero esto no ocurrió y Costa Rica es una excepción. Sin embargo, la continuidad política y las reelecciones a veces engañan, ya que pueden oscurecer evoluciones discretas pero potencialmente importantes. La evolución de la participación electoral, en particular, da cuenta de la credibilidad de los procesos electorales y, mas allá, de la calidad de la democracia. En general, durante el ciclo electoral 2011-2014, la participación ha sido aceptable, lo que demuestra que las movilizaciones sociales no necesariamente generan una deserción electoral¹³⁰. No obstante, algunos países han registrado cambios profundos.

Tabla 3. Evolución de la participación electoral (2011-2014)

Estatuto del voto	País	Tasa de participación*	Diferencia con la elección precedente
Obligatorio con sanciones	Perú	2011 : 83,1 %	- 5,6 %
	Ecuador	2013 : 81,1 %	+ 7,7 %
	Argentina	2011 : 79,4 %	+ 4 %
	Paraguay	2013 : 68,6 %	+ 4,6 %
	Honduras	2013 : 61,2 %	+ 22,6 %
	Brasil	2014 : 80,6 %	- 1,3 %
Obligatorio sin sanciones	Nicaragua	2011 : 73,9 %	+ 11,8 %
	México	2012 : 63,4 %	+ 7,8 %
	Costa Rica	2014 : 68,8 %	- 0,2 %
No obligatorio	Venezuela	2013 : 79,7 %	- 1,1 %
	Chile	2013 : 49,4 %	- 43,7 %
	Colombia	2014 : 40,6 %	- 17,5 %

* Primera vuelta de las elecciones presidenciales.

El caso de Chile merece una explicación. Desde el retorno a la democracia, el voto era obligatorio, pero la inscripción en el padrón electoral no lo era. Durante dos décadas, la juventud chilena, sea por rechazo o por indiferencia, sacó provecho de este dispositivo para quedarse al margen del sistema representativo. Entre 1988 y el 2009, el número de electores inscritos en Chile pasó de 7,4 a 8,2 millones, cuando la población adulta aumentaba de 8 a 12 millones. En consecuencia, el electorado chileno envejeció durante los años de la Concertación.

La reforma electoral del 2012 cambió las reglas. La inscripción es ahora automática pero el voto es facultativo. El número de electores aumentó más de 50% y llegó a 13 millones, pero la abstención también aumentó de forma abrumadora. A tal punto que entre el 2009 y el 2013, el número absoluto de votantes disminuyó, pasando de 7,2 millones a 6,7 millones. Nunca desde el retorno a la democracia tan pocos chilenos habían votado. Es tentador vincular esa deserción electoral con el movimiento social que nació con la movilización estudiantil (los "pingüinos") en el 2006 y se prolongó y se amplió en el 2011¹³¹.

¹³⁰ Dabène, Olivier. Introduction. En: Dabène, O. ed. *Amérique latine. Les élections contre la démocratie?* París: Presses de Sciences Po, 2007.

¹³¹ Baeza, Cecilia. *L'hiver étudiant au Chili*. En: *Latin American Political Outlook (LAPO) 2011*. París: Opalc, 2011.

Sin embargo, la abstención no puede ser considerada solamente como la manifestación de un rechazo masivo hacia la política por parte de una proporción importante de chilenos¹³². Si bien no se puede negar que una parte de la juventud prefiere la acción política directa frente a los dispositivos representativos, también hay que tomar en cuenta el contexto muy particular de la elección. En el 2013, la victoria de Michelle Bachelet (Partido Socialista) estaba pronosticada por todas las encuestas. La derecha cambió varias veces de candidato y no parecía creer en una posible victoria. La campaña no fue muy animada. La favorita se limitó a alimentar su alta popularidad, a escuchar a los jóvenes y a incorporar sus reivindicaciones en su programa electoral. Dado ese contexto, una baja participación no sorprende.

En los demás países, ciertas campañas han sido el teatro de verdaderas confrontaciones de ideas, sin que por eso hayan logrado interesar a los electores. En Colombia, por ejemplo, un país que registra tradicionalmente tasas de abstención elevadas, los medios habían pronosticado que las elecciones legislativas y presidenciales se iban a convertir en un plebiscito muy concurrido sobre el proceso de paz. La muy baja tasa de participación, en esas condiciones, parece enigmática, ya que los candidatos se enfrentaron de forma a veces radical sobre la mejor manera de pacificar el país.

El presidente en busca de la reelección, Juan Manuel Santos, defendía las negociaciones, cuando su principal contrincante, Óscar Iván Zuluaga, alegaba que el Gobierno estaba ofreciendo una total impunidad a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). A pesar de poner frente a frente opciones tan radicalmente opuestas, en un momento tan importante para el futuro del país, la campaña no logró llamar la atención del electorado. Las encuestas mostraron que las negociaciones no figuraban entre las preocupaciones prioritarias de los colombianos. Y los colombianos directamente afectados por la violencia viven en general en zonas del país donde se vota muy poco.

En suma, no hay una explicación única para la abstención. Depende mucho del contexto propio de cada país. De igual manera, la alta participación, que obviamente depende del carácter obligatorio o no del voto, también refleja las evoluciones políticas de los países. Así, por ejemplo, la participación electoral registrada por Honduras sanciona la normalización democrática después del golpe de Estado del 2009 y la controvertida presidencia de Porfirio Lobo. Así mismo, es el producto de una polarización izquierda/derecha inédita en la historia del país que puso fin al tradicional bipartidismo liberal/conservador heredado del siglo XIX. La participación se ha incrementado también en países donde los presidentes fueron fácilmente reelectos, como en Nicaragua con Daniel Ortega o en Ecuador con Rafael Correa.

Entre los elementos de contexto frecuentemente mencionados para explicar los resultados de las elecciones, figuran los indicadores económicos. El “voto económico”, es decir, la idea según la cual una buena coyuntura económica favorece al gobierno de turno, ha sido confirmado muchas veces por la literatura.

¹³² Según el Latinobarómetro 2013, solamente 17% de los chilenos se declaran interesados en la política. El LAPO, por su parte, pone en evidencia que solo 1,6% de los chilenos participan en reuniones de partidos políticos. En ambos casos, son las proporciones más bajas de América Latina. El Latinobarómetro 2013 indica también que un 38% de los chilenos no saben o no quieren ubicarse en un eje izquierda-derecha. Es la proporción más alta de América Latina.

Tabla 4. Indicadores económicos y sociales

País	Tasa de crecimiento en 2014*	Inflación en 2014*	PIB/habitante**
Costa Rica	3,8 % (+0,3 %)	4,5 % (+0,8%)	+3,7 %
El Salvador	1,6 % (=)	2 % (+1,2 %)	+1,3 %
Panamá	7,2 % (-0,8 %)	3,6 % (-0,1 %)	+8,9 %
Colombia	4,5 % (+0,2 %)	2,7 % (+0,8 %)	+2,6 %
Brasil	1,8 % (-0,5 %)	5,8 % (-0,1 %)	+0,2 %
Bolivia	5,1 % (-1,7 %)	5,5 % (-1 %)	+3,6 %
Uruguay	2,8 % (-1,4 %)	8,5 % (=)	+3,3 %

* El dato entre paréntesis indica la variación con respecto al año anterior.

** Datos para 2011-2012.

Fuente: FMI, CEPAL.

En los siete países donde se llevaron a cabo elecciones presidenciales, la desaceleración del crecimiento no ha tenido un impacto directo. Costa Rica experimentó la única alternancia, pero se debe mucho más al desgaste del Partido de Liberación Nacional (PLN) que a la coyuntura económica. En los otros seis países, prevaleció la continuidad política a pesar de las dificultades económicas.

Vale la pena notar que, salvo en Brasil y en menor medida en El Salvador, los países lograron preservar un crecimiento razonable del PIB por habitante. La inflación está bajo control, muy lejos de las tasas de Argentina o Venezuela. Muchos medios hicieron gran caso del alza de los precios en Brasil durante el Mundial, pero la inflación es inferior al 6%, lo cual es modesto en un país que experimentó periodos de hiperinflación.

En suma, los progresos sociales se han estancado, lo que puede generar frustración¹³³, pero el impacto electoral ha sido marginal. La explicación de los resultados electorales reside más en las características de la oferta electoral y en las estrategias de campaña.

TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS ELECTORALES

¿Qué nos enseñan las votaciones del 2014 en cuanto a las evoluciones de los comportamientos electorales en América Latina? Frente a la diversidad de los contextos políticos nacionales, parece difícil elaborar conclusiones generales. La teoría de los realineamientos electorales nos parece, sin embargo, una herramienta interesante para comparar los resultados de las elecciones del 2014.

La teoría de los realineamientos permite subrayar transformaciones brutales y sostenibles en los equilibrios electorales. Inicialmente, fue elaborada por el politólogo Valdimer Orlando Key para analizar los cambios electorales intervenidos en las elecciones de 1932 y 1936 en Estados Unidos (elección y reelección de Franklin Roosevelt)¹³⁴. Luego, esta teoría fue progresivamente enriquecida y desarrollada¹³⁵, y fue aplicada después para analizar las mutaciones políticas de otros países occidentales como Francia, Canadá o Bélgica¹³⁶. Permite una comprensión de los cambios en los equilibrios políticos, al vincular las puestas coyunturales y estructurales.

¹³³ Lo que la introducción del LAPO 2013 llamaba el "momento hirschmaniano".

¹³⁴ Key, Valdimer Orlando. *Theory of Critical Elections*. En: *Journal of Politics*. 1955. vol. 17, no. 1, p. 3-17.

¹³⁵ Key, Valdimer Orlando. *Secular Realignment and the Party System*. En: *Journal of Politics*. 1959. vol. 21, n.º 2, p. 198-210; Burnham, Walter. *Critical Elections and the Mainsprings of American Politics*. New York: Norton, 1970; Sundquist, James. *Dynamics of the Party System Alignment and Realignment of Political Parties in the United States*. Washington: Brookings Institution, 1973; CLUBB, Jerome; Flanigan, William y Zingale, Nancy. *Partisan Realignment Voters Parties and Government in American History*. Beverly Hills: Sage, 1980.

¹³⁶ Martin, Pierre. *Comprendre les évolutions électorales. La théorie des réalignements revisitée*. París: Presses de Sciences Po, 2000; Martin, Pierre. *Dynamiques partisanes et réalignements électoraux au Canada*. París: L'Harmattan, 2006;

La hipótesis de un realineamiento puede verificarse solo observando los resultados de varias elecciones consecutivas. La alternancia constituiría un momento de alternancias (*critical election*), y resultaría en una fase de realineamiento del electorado (*realignment era*), que se daría para confirmarse en las elecciones siguientes, caracterizando un nuevo orden electoral. Esta transformación se acompañaría en general de trastornos políticos más o menos profundos (reorganización de los sistemas partidarios, reconfiguración de la oferta política y de las formas de representación, nuevas orientaciones de las políticas públicas, aparición de nuevos temas de clivaje, etc.).

Manejada con precaución, la teoría de los realineamientos puede ayudarnos a comprender mejor los resultados electorales que produjeron el “giro a la izquierda” de América Latina (iniciado en 1998 con la elección de Hugo Chávez en Venezuela). Desde principios del siglo XXI, los ciclos electorales sucesivos que conoció América Latina también produjeron numerosos casos de estudio que permitían verificar la aplicabilidad de estas construcciones teóricas a otras regiones del mundo.

¿Las alternancias latinoamericanas de los años 2000 llevaron transformaciones “brutales y sostenibles” en los comportamientos electorales que las votaciones del 2014 habrían confirmado? (Hipótesis propuesta para Bolivia, Brasil, Uruguay y el Salvador). ¿De una manera más contraintuitiva, podríamos contemplar casos de realineamientos sin alternancia fuerte? (Hipótesis propuesta para Colombia y Panamá). ¿Por fin, ciertas votaciones llevarían los signos de elecciones críticas que dejan presagiar la emergencia de nuevos órdenes electorales? (Hipótesis propuesta para Costa Rica). Es lo que buscamos verificar brevemente en las líneas que siguen, esbozando algunos elementos de análisis¹³⁷.

Los resultados del 2014 confirman la tendencia a la estabilidad política de la región. Así como en las elecciones del ciclo anterior, todos los candidatos a la reelección han sido reelegidos (Morales, Rousseff, Santos). Esto confirma una tendencia fuerte, ya que desde la vuelta de las democracias, 18 tentativas de reelecciones presidenciales sobre 19 fueron victoriosas (95%). El único caso de reelección fracasada fue Hipólito Mejía en República Dominicana: en las elecciones del 2004 lo derrotó Leonel Fernández, quien ya había sido Presidente de la República entre 1996 y el 2000.

De otro lado, se confirma que los partidos de izquierda también saben asegurar su continuidad en el poder alternando a los candidatos: Sánchez Cerén (FMLN) sucede a Mauricio Funes en El Salvador y Tabaré Vázquez (FA) sucede a Pepe Mujica en Uruguay. Además, la reelección no consecutiva de Tabaré Vázquez, quien ya fue presidente de Uruguay entre el 2005 y el 2010, confirma otra tendencia señalada anteriormente: el peso de los expresidentes en el juego electoral.

Solo Costa Rica hace excepción al juego de continuidad, con la victoria de Luis Guillermo Solís (PAC) contra el candidato del oficialismo Johnny Araya. Mientras que las reelecciones –consecutivas o no consecutivas– parecen confirmar la consolidación de un nuevo orden electoral posalternancia en varios países, la elección presidencial costarricense del 2014 conlleva, por el contrario, signos de una elección crítica (aunque el cambio es menos brutal de lo que el resultado señala: el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) ya había empezado su hundimiento entre el 2006 y el 2010, y el PLN jamás había ganado tres comicios consecutivos).

Baudewyns, Pierre. *Dynamiques électorales en Belgique. Théorie des réalignements et analyse des résultats des élections législatives en Belgique depuis 1945*. Louvain-la-Neuve: Presses Universitaires de Louvain, 2013.

¹³⁷ Estudiamos en este trabajo siete elecciones presidenciales: Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Panamá, El Salvador y Uruguay.

Tabla 5. Resultados de los presidentes electos o reelectos

País	Presidente	Resultado (%)	Margen de victoria (puntos)	Mandato	
Bolivia	E. Morales	1.º turno	61	+36,5	Tercero consecutivo
		2.º turno	-	-	
Brasil	D. Rousseff	1.º turno	41,6	+8,1	Segundo consecutivo
		2.º turno	51,6	+3,2	
Colombia	J.M. Santos	1.º turno	25,7	-3,6	Segundo consecutivo
		2.º turno	50,9	+5,9	
Costa Rica	L.G. Solís	1.º turno	30,6	+0,9	Primero
		2.º turno	78*	+55,7	
Panamá	J.C. Varela	1.º turno	39,1	+7,7	Primero
		2.º turno	-**	-	
Salvador	S. Sánchez Cerén	1.º turno	48,9	+9,9	Primero
		2.º turno	50,1	+0,2	
Uruguay	T. Vázquez	1.º turno	47,8	+16,9	Segundo no consecutivo
		2.º turno	56,6	+13,2	

* El otro candidato clasificado para la segunda vuelta –Johny Araya (PLN)– estaba dado por derrotado y decidió no hacer campaña entre las dos vueltas.

** En Panamá, la elección presidencial es una elección mayoritaria simple de un turno.

Al observar más de cerca los resultados obtenidos por los candidatos elegidos y las mutaciones de la geografía electoral, comprobamos sin embargo situaciones fluctuantes de un país al otro que ilustran una variedad de situaciones de realineamientos.

En Brasil, Bolivia y Uruguay, las elecciones del 2014 efectivamente confirmaron el mantenimiento de los equilibrios posalternancias. La situación parece bastante clara en Bolivia con la fácil reelección de Evo Morales para un tercer mandato consecutivo (en la primera vuelta) y la consagración del MAS como fuerza política dominante. Después de la elección crítica del 2005 y de un periodo de realineamiento marcado por una fuerte polarización política, el MAS se implanta en todo el territorio boliviano. Se impone en las provincias orientales de Santa Cruz (feudo de la oposición en el 2005 y el 2009) y de Pando. El MAS solo está derrotado en la provincia de Bení, donde llega diez puntos detrás de la Unidad Demócrata (41,5% contra 51,4%).

El realineamiento también parece claro en Uruguay, donde la victoria del Frente Amplio en el 2004 revolvió el sistema partidario y las relaciones entre las fuerzas políticas. Reconducido en el 2009, el Frente Amplio todavía refuerza sus posiciones en el 2014, en 18 de los 19 departamentos con que cuenta el país. Gana en 14 departamentos, entre los cuales hay algunos bastiones históricos de los partidos tradicionales (Rivera, Salto y Cerro Largo). El Partido Nacional solo encabeza en el centro y el centro-este del país.

El caso de Brasil es más ambivalente. La tesis del realineamiento ha sido defendida por el politólogo (y exconsejero político de Lula) André Singer para analizar las evoluciones electorales de Brasil entre el 2002 y el 2010¹³⁸. Singer veía en la recomposición de las coaliciones partidarias y en la transformación profunda de la geografía electoral, entre el 2006 y el 2010, la confirmación de un realineamiento iniciado en el 2003 después de la primera elección de Lula (elección crítica del 2002), y compara el ciclo 2002-2006 en Brasil y el ciclo 1932-1936 en Estados Unidos (New Deal y reelección de Roosevelt).

¹³⁸ Singer, André. Raízes sociais e ideológicas do lulismo. En: Novos Estudos. 2009. vol. 85, no. 3, p. 83-102; Singer, André. Os sentidos do lulismo. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

El voto del 2014 parece darle razón, por lo menos para la elección presidencial: los equilibrios políticos se mantuvieron globalmente y la territorialización del voto permanece extremadamente estable en relación con las elecciones del 2006 y el 2010. A pesar de una erosión global, el PT se impone muy fácilmente en las regiones del norte y del noreste del país –donde los programas de redistribución atingen una parte importante de la población–, mientras que el Partido de la Socialdemocracia Brasileña (PSDB) se refuerza en São Paulo y en la región sureña (Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul).

Sin embargo, el contexto es muy diferente del de Estados Unidos en los años treinta. El PT controla solo un 13,5% de los curules en la Cámara Federal (70/513) y ganó las gobernaciones de solo cinco de los 27 estados de la federación. Así que el PT está lejos de dominar la vida política nacional y Dilma Rousseff debe constituir una alianza amplia para gobernar (presidencialismo de coalición). A lo mejor, podríamos hablar de un “relineamiento del voto presidencial”, sin cambios profundos en la estructura partidaria (la oposición PT/PSDB dura desde 1994 con el Partido de Movimiento Democrático Brasileño - PMDB en el centro del juego de alianzas políticas). En Brasil, como en otros países de la región, la teoría de realineamientos ganaría al ser adaptada, debido particularmente a una débil identificación partidaria de los electores, a las especificidades de los sistemas electorales y a la fuerte desconexión entre los diferentes tipos de elecciones (ejecutivas/legislativas y nacionales/locales).

El Salvador, a primera vista, parece seguir la misma trayectoria que Uruguay, Bolivia y Brasil, con una alternancia histórica en el 2009 (la victoria de Mauricio Funes), seguida por un mantenimiento en el poder del FMLN en el 2014. Por tratarse de la primera elección posalternancia, es todavía muy temprano para concluir en un posible realineamiento en El Salvador. No parece a priori que la alternancia del 2009 pueda ser interpretada como una elección crítica. Los equilibrios políticos no han sufrido una transformación brutal después de la alternancia del 2009: la competición política continúa estando centrada alrededor de un duopolio Arena/FMLN y permanece excesivamente apretada, sin que una reconfiguración de la geografía electoral aparezca (todavía) claramente. Diferentes indicios señalan un mantenimiento del orden electoral instaurado después de los acuerdos de paz de 1992 y la elección de Armando Calderón Sol (Arena) en 1994.

Sin embargo, dos evoluciones observadas en el 2014 podrían debilitar este análisis. Primero, un comienzo de reconfiguración de la oferta electoral con la creación de un nuevo partido político: Unidad (liderado por el expresidente Tony Saca). Con 12% de los sufragios en la primera vuelta –contra 49% para el FMLN y 39% para Arena–, este nuevo partido no consiguió hacer vacilar al bipartidismo, pero abre la posibilidad de una tripartición a medio plazo de la vida política. En segundo lugar, el fortalecimiento de la implantación del FMLN en varios territorios. En la primera vuelta, el FMLN ganó en 13 de los 14 departamentos del país. Y obtuvo más de 50% de los votos en seis departamentos hasta entonces controlados por el Arena: cinco en el este del país (San Vicente, Usulután, San Miguel, Morazán y Unión) y uno al oeste (Sonsonate). En la segunda vuelta, el FMLN disponía solo de una pequeña reserva de votos y no pudo consolidar su resultado. Ganó en siete departamentos y el Arena –con los votos de la Unidad– ganó en los otros siete. El mantenimiento del FMLN en el poder finalmente se jugó a unos miles de votos (50,1% contra 49,9%).

En Colombia y Panamá, podemos contemplar unos realineamientos sin alternancias políticas efectivas. Estos dos países conocieron una continuidad política de la derecha en los años 2000, que se confirmó en el 2014. En el caso de Colombia, la difícil reelección de Santos en el 2014 parece sinónimo del mantenimiento del orden electoral instaurado a principios de los años 2000. La llegada al poder de Álvaro Uribe en el 2002 había constituido un momento de ruptura, al mismo tiempo que no constituía una alternancia fuerte.

Históricamente vinculado con el Partido Liberal, que compartía el poder con el Partido Conservador desde hace 150 años, Álvaro Uribe creó en el 2001 un movimiento independiente (Primero

Colombia) y lanzó una candidatura disidente. Su victoria en la primera vuelta, con el apoyo del partido oficialista (el Partido Conservador) y de un grupo de parlamentarios liberales, había precipitado la disgregación del bipartidismo tradicional colombiano, ya visible desde mediados de los años noventa.

Entre el 2002 y el 2006, el sistema político colombiano conoció una transformación muy profunda, con numerosas señales de realineamientos: recomposición del sistema partidario, importantes reformas electorales (entre ellas la reforma para la reelección presidencial), polarización de los debates alrededor de nuevos “clivajes de valores”, etc.¹³⁹ En términos de acción pública, Uribe promovió un importante cambio en las políticas de seguridad pública (“política de seguridad democrática”), que marcó los debates políticos ulteriores. La fácil reelección de Uribe en el 2006 y la elección de Santos en el 2010 –entonces presentado como su heredero político– habían confirmado la hipótesis de un realineamiento.

Las elecciones del 2014 llevaron nuevos cambios, pero sin indicar una nueva orientación. La primera vuelta confirmó el vigor del multipartidismo, con la apertura decisiva del Partido Centro Democrático del expresidente Uribe, que se impuso como nueva fuerza de oposición de la derecha. El candidato de este partido, Oscar Iván Zuluaga, lideró la primera vuelta con 29,3% de los sufragios¹⁴⁰. En la segunda vuelta, el tema de la resolución del conflicto armado polarizó al electorado, con la oposición del proyecto reeleccionista de Santos (a favor de la negociación de paz) y el proyecto represivo de Uribe (en contra de la negociación de paz), encabezado por Zuluaga. Los resultados confirmaron la fuerte implantación del uribismo en el interior del país (Antioquia, Tolima, Caldas, Huila, Casanare, etc.), mientras que Santos mejoró sus resultados en el norte y el oeste del país (costas). También, se impuso en las principales ciudades del país, con la notable excepción de Medellín (feudo del uribismo).

En Panamá, en cambio, la elección del 2014 no parece confirmar ni abrir un realineamiento. Más allá de los cambios de partidos en el poder, la política panameña permanece muy estable desde la intervención militar de Estados Unidos en 1989 y la caída del régimen de Manuel Noriega. Tres partidos tradicionales se disputan el poder desde entonces: el Partido Revolucionario Democrático (PRD), heredero de la dictadura de Torrijos; el Cambio Democrático (CD) y el PP.

En el 2014, la victoria de Juan Carlos Varela (con 39,1% de los sufragios en la primera vuelta) permitió el regreso del PP al poder. Este partido ya había gobernado el país dos veces (1989-1994, 1999-2004). Ganó con un margen de más de siete puntos contra el candidato apoyado por el expresidente Ricardo Martinelli: José Domingo Arias (CD)¹⁴¹. Además de la revancha política de Varela sobre Arias y Martinelli, el principal hecho notable de esta elección es la erosión del PRD. Por primera vez desde la caída de Noriega, el PRD conoció dos derrotas presidenciales consecutivas. Tras llegar en tercera posición con 28,2% de los sufragios, el PRD perdió 9,5 puntos entre las elecciones presidenciales del 2009 y las del 2014. Pero ningún partido nuevo se benefició de este fracaso electoral, así que la erosión del PRD tampoco amenaza la tripartición de la vida política: de los siete partidos o alianzas involucrados en la elección presidencial del 2014, los tres principales (PRD, CD, PP) captaron el 98,6% de los votos.

¹³⁹ Gutiérrez Sanín, Francisco. *Déjà vu et radicalisation en Colombie*. En: Dabène, O. dir. *Amérique latine, les élections contre la démocratie?* París: Presses de Sciences Po, 2008. p. 105-130.

¹⁴⁰ Al no poder aspirar a un nuevo mandato presidencial, Uribe se presentó al Senado y lanzó a Zuluaga como candidato a la elección presidencial.

¹⁴¹ En el 2009, Juan Carlos Varela había sido elegido como vicepresidente al lado de Martinelli, después de haber sellado una alianza entre el CD y el PP. Pero los dos hombres se pelearon en el curso del mandato y Varela pasó del lado de la oposición en el 2011.

Para terminar este panorama electoral, el caso de Costa Rica aparece como una excepción, ya que la victoria de Luis Guillermo Solís (PAC) podría constituir un momento de ruptura y trastornar el orden electoral actual. Por primera vez desde hace más de 30 años, el vencedor de la elección presidencial no pertenece al PUSC ni al PLN. Este último había ganado las dos elecciones anteriores: en el 2006 con Óscar Arias y en el 2010 con Laura Chinchilla. Pero la recomposición del sistema partidario costarricense se debe, ante todo, a un derrumbamiento del PUSC entre el 2002 y el 2006. En el 2002, el PAC –creado en el 2000 por disidentes del PLN– había conocido su primera actuación electoral (26,2% en la primera vuelta), imponiéndose como la segunda fuerza política del país¹⁴².

Si Luis Guillermo Solís era relativamente poco experimentado hasta entonces en la competición política (no había ocupado ningún cargo electivo antes del 2014¹⁴³), su partido amenazaba la dominación ejercida por el PUSC y el PLN desde hace más de diez años. La elección del 2014 se celebró, no obstante, en condiciones particulares. En la primera vuelta, Solís terminó en primera colocación (30,6%), delante del candidato del PLN (22,1%). Sintiendo no podía ganar, este último decidió no hacer campaña entre ambas vueltas. Entonces Solís fue elegido sin competidor directo, con un resultado que no reflejó la relación de fuerza política real (77%). Esta elección constituyó un acontecimiento muy importante en la historia electoral de Costa Rica. Sin embargo, habrá que seguir las evoluciones políticas durante el mandato de Solís (2014-2018) y esperar los resultados de las elecciones del 2018 para calificar la elección del 2014 como crítica o marginal.

En resumen, las elecciones del 2014 confirmaron tres realineamientos con alternancias políticas (Bolivia, Brasil, Uruguay) y un realineamiento sin alternancia fuerte (Colombia). Observamos, a su vez, dos elecciones de mantenimiento que prolongan un orden electoral más antiguo (El Salvador, Panamá). Finalmente, la elección costarricense podría constituir un momento de ruptura que abriría un periodo de realineamientos, pero esta hipótesis solo podrá ser verificada al final de las próximas elecciones presidenciales. El cuadro abajo sintetiza nuestro análisis de las elecciones del 2014 desde la perspectiva de los realineamientos electorales.

Tabla 6. Las elecciones del 2014 y los realineamientos electorales en América Latina

País	Elección crítica	Periodo de realineamiento	Orden electoral	Elección del 2014
Bolivia	2005 (Morales)	2006-2008*	2008-2014	Mantenimiento del orden electoral
Brasil	2002 (Lula)	2003-2006	2006-2014	Mantenimiento del orden electoral
Colombia	2002 (Uribe)	2003-2006	2006-2014	Mantenimiento del orden electoral
Costa Rica	2014 (Solís)	2015-2018 (?)	-	Elección crítica o marginal
Panamá	-	-	1989-2014	Mantenimiento del orden electoral **
El Salvador	-	-	1994-2014	Mantenimiento del orden electoral ***
Uruguay	2004 (Vázquez)	2005-2009	2009-2014	Mantenimiento del orden electoral

* Fecha del referendo revocatorio ganado por el presidente Evo Morales, en seguida reelegido en el 2009.

** Orden electoral abierto en 1989 después de la intervención militar de Estados Unidos.

*** Orden electoral abierto en 1994 después de los acuerdos de paz de 1992.

¹⁴² El PAC obtuvo 41,1% de los votos en la primera vuelta de la presidencial del 2006 (perdió la elección por algunos miles de sufragios); luego, 25% de los votos en la primera vuelta de la presidencial del 2010 (llegando al segundo lugar también en este caso).

¹⁴³ Aunque no fue conocido por el público sino hasta la campaña electoral (cuyo eslogan era precisamente “Conózcame”), el profesor universitario Luis Guillermo Solís disponía ya de una larga experiencia partidaria. Miembro activo del PLN entre 1977 y el 2005, fue el secretario general de este partido en el 2002 y el 2003. También ocupó diferentes puestos en el Ministerio de Asuntos Exteriores (1986 y 1998), entre ellos el de jefe de gabinete. Salió del PLN en el 2005 después de haberse opuesto a la firma del libre comercio con Estados Unidos. Integró el PAC en el 2008.

Para concluir este análisis, la principal característica del ciclo electoral del 2014 parece ser la continuidad electoral. Globalmente, los electores renovaron su confianza en los dirigentes o en los partidos políticos oficialistas. A excepción del MAS en Bolivia, los partidos en el poder conocieron, no obstante, una erosión en las capitales y los grandes centros económicos. Estuvo el caso del PT en São Paulo y Brasilia, del Frente Amplio en Montevideo o del FMLN en San Salvador, y en menor medida del Partido de la U en Bogotá (Santos ganó por poco en Bogotá en la segunda vuelta, pero había obtenido solo el 18,1% de los sufragios en la primera vuelta).

En varios casos como Brasil o Colombia, la votación demuestra una polarización de los electorados con fuertes clivajes (territorial y socialmente). En estos dos países, la continuidad electoral se hizo, paradójicamente, en un contexto de creciente descontento marcado por la multiplicación de las movilizaciones sociales, sobre un fondo de desaceleración del crecimiento económico.

Los resultados electorales de Dilma Rousseff y Juan Manuel Santos disminuyeron sensiblemente entre el 2010 y el 2014 (la primera pierde 4,2 puntos y el segundo, 19 puntos si se compara con las segundas vueltas). Excepto Evo Morales en Bolivia y Tabaré Vázquez en Uruguay, los presidentes han sido elegidos en general en condiciones difíciles (victoria corta en El Salvador, victoria con menos de 40% de los votos en Panamá, victoria amplia pero poco competitiva en Costa Rica, etc.). De otro lado, varios de ellos dirigirán gobiernos minoritarios en el Congreso (Brasil, Colombia, Costa Rica, Panamá) y deberán componer alianzas a veces complejas y frágiles que limitarán su margen de maniobra.

Más allá de los desafíos específicos vinculados a las agendas electorales de cada país (por ejemplo, la resolución del conflicto y la preparación para una era de posconflicto en Colombia; o el mejoramiento de la seguridad pública en El Salvador), habrá que seguir dos temas de manera más transversal en los países aquí considerados: las reformas de los sistemas políticos (entre las cuales están las reformas electorales y el fortalecimiento de las instituciones electorales) y las condiciones de reactivación de las economías.

Cuarta parte

América Latina en perspectiva

¿La ilusión de un consenso? La densidad política del Mundial de Fútbol en América Latina

Guillaume Fleury, Lucas Gómez, y Frédéric Louault

El 2014 fue un año muy denso tanto en el ámbito político como en el deportivo en América Latina. Entre los nueve países de la región clasificados para el Mundial de Brasil 2014, que se desarrolló entre el 12 de junio y el 13 de julio, cuatro tuvieron ese mismo año elecciones generales: Costa Rica (febrero), Colombia (mayo-junio), Brasil (octubre) y Uruguay (octubre). La coincidencia de los calendarios fue particularmente significativa en Colombia, donde la segunda vuelta de las elecciones presidenciales se desarrolló el 15 de junio, un día después de la victoria de la selección nacional contra Grecia.

Aunque ningún estudio de análisis electoral, de acuerdo con nuestras fuentes consultadas, pudo probar una correlación efectiva entre los resultados de las selecciones nacionales de fútbol y los comportamientos electorales (voto-sanción en los momentos de derrota o voto aprobatorio cuando los resultados son buenos), los desafíos políticos del fútbol no son para nada menos importantes e identificables en diferentes niveles. Por el contrario, normalmente se manifiestan con un vigor y una visibilidad mayor cuando se aproxima un evento tan significativo y mediatizado como la Copa del Mundo.

El mundial del 2014 tomó una dimensión particular en las diferentes naciones latinoamericanas clasificadas. El “continente del fútbol”¹⁴⁴ no había sido anfitrión de esta competencia desde la Copa del Mundo de México 1986, y jamás una selección de otro continente había, hasta la fecha, ganado un mundial en tierras latinoamericanas¹⁴⁵. Desde el punto de vista deportivo, los resultados son paradójicos. Mientras que Brasil era el gran favorito para ganar a domicilio su sexto título mundial y reafirmar así su dominación en este deporte, su participación se terminó con la más grande humillación deportiva de su historia en semifinal contra Alemania (siete goles a uno), después de haber tenido un desempeño muy criticado a lo largo del torneo. Y al final, fue un equipo europeo el que levantó el trofeo de campeón, con la victoria de Alemania sobre Argentina en el estadio Maracanã el 13 de julio de 2014 (un gol a cero en el tiempo de adición).

No obstante, debe señalarse que siete de las nueve selecciones latinoamericanas que participaron en el mundial alcanzaron la fase de los octavos de final¹⁴⁶. América Latina fue la región más representada en esa instancia del campeonato, por encima de Europa (seis equipos) y África (dos equipos). Cuatro equipos latinoamericanos se clasificaron luego para los cuartos de final, dos para las semifinales y uno a la final¹⁴⁷. Varios equipos de la región lograron marcar la competencia por su desempeño y sus resultados históricos como Costa Rica, Colombia, que deslumbró al mundo con su estilo de juego, y la combatividad y entrega de Chile y México.

¹⁴⁴ Archambault, Fabien. Le continent du football. En: Cahiers des Amériques latines. 2014. no. 74, p. 15-35. Disponible en Internet: <http://cal.revues.org/2963?langkljll=es>. La introducción del dossier titulado “L’autre continent du football” es particularmente rica en referencias bibliográficas sobre el fútbol en América Latina.

¹⁴⁵ El mundial fue ganado por Uruguay en 1930 (de local) y en 1950 (en Brasil), por Brasil en 1962 (en Chile) y en 1970 (en México), por Argentina en 1978 (de local) y en 1986 (en México).

¹⁴⁶ Solo Ecuador y Honduras, que participaron ambos en el grupo E con Francia y Suiza, no pasaron la primera ronda. Brasil, Colombia, Costa Rica y Argentina terminaron de primeros en sus respectivos grupos. La sensación vino del Grupo D, donde Costa Rica y Uruguay eliminaron a Inglaterra y a Italia, mientras que en el Grupo B, Chile eliminó al campeón España y se clasificó en compañía de Holanda. Varios países poco conocidos por su rendimiento futbolístico –tales como Costa Rica, Colombia y, en menor medida, México– hicieron finalmente un torneo extraordinario.

¹⁴⁷ No es raro que dos equipos latinoamericanos accedan a las semifinales (este fue el caso en 1930, 1950, 1962, 1970 y 1978). En dos ocasiones, selecciones de esta parte del mundo se encontraron en la final (Uruguay-Argentina en 1930, Uruguay-Brasil en 1950).

Más allá del contexto deportivo, la organización de un megaevento como la copa mundial de fútbol genera fuerzas de poder (*panem et censes*) y fuerzas de movilización (*apoyos y resistencias*)¹⁴⁸. El mundial del 2014 ofrece un marco de estudio pertinente y apasionante acerca de la articulación de un evento deportivo a procesos políticos, y de la actualización de las estrategias de politización o despolitización desarrolladas por los actores sociales, o incluso para observar el rol del fútbol en la consolidación de la identidad nacional y de las representaciones colectivas en América Latina.

¿Cuáles son las lógicas de esta politización del fútbol? ¿Cuáles son los actores? ¿Cómo buscan posicionar sus temas? ¿Cómo gestionan la imprevisibilidad y la reversibilidad de sus luchas interpretativas? En un contexto de mediatización transnacional, los estadios de fútbol constituyen cajas de resonancia para la difusión de mensajes políticos o para manifestar un descontento. Pero la densificación del clima político está latente también fuera de los estadios: cuando los grupos sociales encuentran alrededor del mundial un contexto de oportunidad para que sus reivindicaciones políticas y sociales sean escuchadas, o cuando los hinchas se toman las calles para materializar su rivalidad movilizándose en ocasiones violentas. Es en este marco que este *dossier* busca reflexionar, bajo una mirada en perspectiva histórica, algunos desafíos relacionados con la preparación y el desarrollo del Mundial de Fútbol 2014.

Metodológicamente, dos enfoques pueden ser distinguidos para estudiar la relación entre fútbol y política: a) observar cómo el fútbol penetra la esfera política, y b) observar cómo la política utiliza el fútbol. Buscamos articular estas dos dimensiones para analizar al mismo tiempo los procesos de densificación política de una competencia deportiva y los usos del fútbol en la competencia política.

En la primera parte del *dossier*, mostraremos cómo el fútbol puede ser objeto de un proceso de densificación política y convertirse así, en ciertos contextos, en un elemento importante de la competencia política y de las luchas de poder. Este enfoque, que toma al fútbol como un elemento del espacio del juego político, puede observarse desde los diferentes niveles de poder (local, nacional, internacional). Dos casos de estudio soportan nuestro análisis: la manifestación pública del descontento sobre la organización del Mundial de Fútbol en Brasil y la politización de una acción de juego cuando se dio la expulsión del jugador uruguayo Luis Suárez. En la segunda parte, presentaremos ciertos desafíos que pueden aumentar el fervor y la pasión por el fútbol en términos de acciones violentas y de relación con el orden público.

Nuestra reflexión se sustentará, una vez más, en situaciones que tuvieron lugar durante esta Copa del Mundo: Por una parte, la puesta en escena –a veces violenta– de las rivalidades entre hinchas argentinos y chilenos en el territorio del país organizador, y por otra, los desórdenes y desbordamientos ocurridos en Colombia durante la celebración de las victorias del equipo nacional y la reacción de las autoridades públicas para contener los desbordamientos violentos.

EL MUNDIAL DEL 2014, ¿UN EVENTO POLÍTICO?

Debido a su popularidad, su peso económico y el tratamiento mediático que lo rodea, el fútbol es regularmente tomado por los actores políticos¹⁴⁹. El mundial del 2014 se presenta como un caso estimulante para el estudio de fenómenos de politización que se desarrollan alrededor y a través del fútbol en la política interna latinoamericana. Observaremos en esta parte la influencia del fútbol en la política interna de los países de América Latina a partir de dos casos de estudio: la politización

¹⁴⁸ Baller, Susann y Saavedra, Martha. Les terrains politiques du football. Politique africaine. 2010. n.º 118, p. 5-21. Disponible en Internet: www.politique-africaine.com/numeros/pdf/intro/118005%20intro.pdf

¹⁴⁹ Sobre este tema redirigimos al lector al dossier “Les terrains politiques du football” (Baller y Saavedra, Op. cit.).

de los debates ligados con la organización de la Copa Mundial en Brasil y las reacciones políticas frente a una acción de juego en Uruguay –a saber, la suspensión del delantero Luis Suárez por haber mordido a un defensa italiano–.

LA DENSIFICACIÓN POLÍTICA DEL EVENTO EN BRASIL (2007-2014)

El 30 de octubre de 2007, el presidente de la Federación Internacional de Fútbol (FIFA), Joseph Blatter, anuncia oficialmente a Brasil como el país organizador del mundial de fútbol masculino para la edición del 2014. Por séptima vez en la historia de esta competencia, el mundial de fútbol va ser organizado en América Latina. Para ese momento, todo le sonrío a Brasil y a su presidente Luis Inácio Lula da Silva, quien había sido reelegido para un segundo mandato casi exactamente un año antes. En un discurso de tono valeroso, impertinente y provocador, Lula anuncia:

Al final, asumimos una responsabilidad como nación, como Estado brasileño, para probarle al mundo que tenemos una economía en crecimiento, estable, que somos un país con una estabilidad adquirida [...] Estén seguros de que Brasil sabrá, orgullosamente, cumplir con su deber, realizar un mundial que por el cual ningún argentino tendrá nada que decir. Nosotros no escogeremos quien estará en la final con Brasil.¹⁵⁰

Detrás del entusiasmo incontenible de un hombre apasionado por el fútbol (y que ve en este deporte una “pasión nacional”), el discurso está teñido de responsabilidad. Presenta un Brasil desarrollado y dinámico que afirma su liderazgo regional y que “muestra sus músculos” a la comunidad internacional. La noche del anuncio, la celebración se propaga por las grandes ciudades de Brasil, en particular en las doce ciudades seleccionadas donde se llevarán a cabo los partidos¹⁵¹. Todo el país celebra al unísono, y como una consagración, el hecho de albergar uno de los eventos deportivos más importantes del mundo. El presidente de la Confederación Brasileña de Fútbol, Ricardo Teixeira, prolonga la narrativa oficial y presenta el mundial como un “logro histórico” que dejará un “legado duradero” para Brasil¹⁵².

Sin embargo, con la llegada de la Copa del Mundo, el entusiasmo se desvanece y las cuestiones relacionadas con su organización aumentan la presión sobre Brasil. Mientras las autoridades del fútbol movilizan metáforas para destacar la importancia nacional del fútbol, los brasileños quieren utilizar este evento como una salida a sus problemas. La victoria de la selección nacional, la Seleçã, les permitiría digerir, finalmente, el drama colectivo del Maracanã, cuando Brasil perdió la final del Mundial de 1950 en el estadio Maracanã de Río de Janeiro, ante más de 200.000 espectadores estupefactos. Pero la Copa del Mundo 2014 jugará un papel contrario al de la catarsis, el trágico espectáculo de la Seleçã el 8 de julio contra Alemania y la dura derrota causarán una especie de purificación (temporal) de las pasiones deportivas¹⁵³.

Económicamente, la organización del mundial es presentada por los responsables políticos como un gran estímulo para el crecimiento de Brasil: antes del inicio de la competencia, debido a las gran-

¹⁵⁰ Discurso de Luiz Inácio Lula da Silva al momento de la ceremonia de festejo del nombramiento de Brasil como sede del Mundial 2014, el 30 de octubre de 2007. Biblioteca Digital de la Presidencia de la República Federal de Brasil (consultado el 30 de septiembre de 2014). Traducción hecha por los autores.

¹⁵¹ Brasília, Belo Horizonte, Curitiba, Cuiabá, Fortaleza, Manaus, Natal, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador de Bahía y São Paulo.

¹⁵² Louault, Frédéric. Brésil: la coupe est pleine. Alternatives internationales, Hors-série. Enero, 2014. no. 14, p. 122-123. Disponible en Internet: www.alternatives-internationales.fr/bresil--la-coupe-est-pleine_fr_art_1269_66691.html

¹⁵³ Para resaltar el paralelo entre las derrotas de 1950 y el 2014, la prensa calificó como Mineiraço la derrota de Brasil frente a Alemania en el estadio Mineirão de Belo Horizonte.

des obras que se deben realizar (renovación de los estadios, proyectos de infraestructura de transporte, renovación urbana de las ciudades sede, etc.); durante la competencia, debido al aumento de los flujos de turistas (y por tanto, de los ingresos de divisas); y después de la competencia, a través del aumento del atractivo de Brasil como destino turístico.

No obstante, a partir de experiencias anteriores, como el Mundial de Sudáfrica 2010, muchos economistas relativizan el impacto vinculado a la organización económica de tales eventos¹⁵⁴. Desde el 2011, la desaceleración del crecimiento y el deterioro de una serie de indicadores económicos, a pesar de que Brasil debería beneficiarse del efecto de la Copa Mundial, aumentan la presión sobre el Gobierno.

Al mismo tiempo, la proliferación de escándalos de corrupción –relacionados o no con el trabajo llevado a cabo para la preparación del evento– refuerza la desconfianza del pueblo y ejerce orden de restricción política sobre el Gobierno. La historia oficial del Gobierno para presentar la organización de la Copa del Mundo como una bendición para Brasil comienza a sonar falsa y los primeros síntomas de descontento se escuchan. Las protestas contra la corrupción se organizan en varias ciudades, como Brasilia, Salvador, São Paulo y Rio de Janeiro. En octubre del 2011, miles de personas descienden a la playa de Copacabana en Rio y plantan escobas en la arena para invitar a los brasileños a “barrer” la clase política.

Elegida en octubre del 2010 a la Presidencia de la República, Dilma Rousseff busca responder. Licencia a los miembros de su Gobierno ante el menor cuestionamiento. Entre junio y diciembre del 2011, siete ministros son despedidos (incluyendo los de las carteras de deportes, turismo y transporte, las tres muy relacionadas con la organización del mundial).

Los escándalos también afectan a los niveles inferiores del Gobierno (estados, municipios), así como a las empresas públicas y privadas, lo que refuerza la percepción de una creciente brecha entre el pueblo y sus élites¹⁵⁵. Entre el 2012 y el 2014, dos factores aumentan la incomodidad: 1) el continuo deterioro de los indicadores económicos; y 2) la publicación de las cantidades invertidas por el Gobierno para la preparación del evento, y en particular, para renovar o reconstruir estadios. Frente a los abusos, los altos gastos y el retraso en las obras, una parte creciente de la población se siente privada de los supuestos beneficios económicos de la Copa del Mundo.

En términos de política exterior, por último, la organización del Mundial 2014 tiene un fuerte valor simbólico: pues debería permitir a Brasil reforzar su imagen de poder global y reconocer su nueva condición de país desarrollado. Los retos relacionados con las cuestiones de identidad implican igualmente una doble dimensión: regional (rivalidades Brasil/Argentina, por ejemplo) e interregional (competencia entre una América Latina “emergente” en busca del reconocimiento y la “vieja” Europa en busca de dinamismo).

Si Lula y luego Dilma se divierten con la provocación de la vecina Argentina –que les devolverá el favor durante la competencia–, es sobre todo frente a los socios del norte que pretenden “demostrar” la capacidad de Brasil para mantenerse como líder en el sistema internacional. Esta ambición, a su vez, implica una mayor presión mediática internacional en Brasil.

Por su parte, algunos medios de comunicación no dejan pasar la oportunidad para formular dudas señalamientos sobre las dificultades encontradas por los organizadores en la preparación del

¹⁵⁴ Con respecto al Mundial de Sudáfrica 2010, ver por ejemplo: Raballand, G  el y Dessus, Sébastien. Coupe du monde: et si l'histoire se r  p  tait quatre ans après l'Afrique du Sud? Le Monde [en línea] 27 de junio de 2013. Disponible en Internet: www.lemonde.fr/idees/article/2013/06/27/coupe-du-monde-et-si-l-histoire-se-repetait-quatre-ans-apres-l-afrique-du-sud_3437829_3232.html; o incluso sobre otros casos ver el libro: DIDRY, Nico. Les enjeux de l'événement sportif: approche économique et   tudes de cas. París: L'Harmattan, 2010.

¹⁵⁵ Por ejemplo, el juicio Cachoeira en el estado de Goiás. Para saber más sobre este escándalo de corrupción, ver: Dabène, Olivier y Louault, Frédéric. Atlas du Brésil. París: Autrement, 2013, p. 73.

evento, y a su vez, para buscar cualquier indicio actual que cuestione la capacidad de Brasil para cumplir con los compromisos adquiridos en el proceso de selección de la sede del Mundial 2014. Así, el foco mediático se centra en los retrasos, los costos, los accidentes, la violencia durante las protestas, etc. Al acercarse el mundial, Brasil se convierte en un tema de mucha atención mediática, pero ve cómo poco a poco su imagen se va desmoronando internacionalmente.

Algunos críticos también encuentran eco en la esfera política nacional, a través de figuras como el exfutbolista Romario. Famoso por su pasado futbolístico (fue campeón del mundo en 1994), movilizó su capital político al ser elegido diputado en el 2010 por el Partido Socialista Brasileño. Luego, logró consolidar su posición política y su visibilidad a través del fútbol, asumiendo desde el 2011 una posición crítica frente a la FIFA y denunciando las condiciones para la organización del Mundial de Fútbol en Brasil¹⁵⁶. El 5 de octubre fue fácilmente elegido senador¹⁵⁷.

En todos los aspectos, la población brasileña va generando gradualmente un sentimiento de cierta desilusión acerca del Mundial 2014, seguida y mediatizada por la prensa internacional. En paralelo, el evento originalmente presentado por el Gobierno como suprapolítico –en el sentido de que va más allá de la división partidista– experimenta un proceso de densificación política bajo la presión de algunos actores (movimientos sociales, prensa, etc.). Este proceso de politización tarda varios años en estructurarse. Al comienzo, se desarrolla de manera latente, casi imperceptible, para después formularse de una manera mucho más directa y brutal, en el 2013, en medio de una coyuntura particular: las movilizaciones de junio del 2013.

El movimiento de junio del 2013, que se desencadena inicialmente en algunas ciudades, pero que en pocos días toma un alcance nacional, juega un papel fundamental en la politización de las cuestiones relacionadas con la Copa del Mundo. El detonante y la masificación de los acontecimientos responden a una combinación de factores políticos, económicos y sociales, en un contexto particular. Los principales hechos tienen lugar entre el 17 y el 22 de junio de 2013. Sin embargo, del 15 al 30 junio, Brasil es sede de la Copa de las Confederaciones, que se presenta a menudo en los medios de comunicación como un ensayo general para el mundial.

Los manifestantes aprovechan la oportunidad que les da este contexto para dar visibilidad al movimiento. Inicialmente centrado y enfocado en un reclamo particular (anulación del aumento en las tarifas del transporte público), el movimiento se fragmenta progresivamente en una multitud de demandas y objetivos: aumento del costo de vida, mala calidad de los servicios públicos (transporte, salud, educación), denuncia de la corrupción, petición de una reforma política, etc.¹⁵⁸ En estas afirmaciones “secundarias” (en el sentido de no original), los críticos directamente relacionados con la organización de la Copa del Mundo encuentran un espacio favorable: gastos relacionados con la

¹⁵⁶ Entre el 2011 y el 2014, Romario pronunció muchos discursos en contra de la FIFA y de la Confederación Brasileña de Fútbol en la Cámara federal. Algunos de estos discursos se encuentran en internet, además de su intervención en la Comisión especial, el 4 de noviembre de 2011, encargada de estudiar la Ley General de la Copa (www.youtube.com/watch?v=4-hVi5o4Isw). El 15 de julio de 2011, él se preguntaba igualmente sobre las decisiones políticas tomadas para el desarrollo de la infraestructura durante el Mundial (www.youtube.com/watch?v=43GYxVTvH-U).

¹⁵⁷ Para las elecciones generales del 2014, una quincena de antiguos jugadores profesionales se presentaron como candidatos a puestos de elección popular. Algunos de ellos fueron elegidos o reelegidos: Bebeto (también campeón del mundo en 1994) fue reelegido diputado del estado de Rio de Janeiro; Deley (antiguo jugador de Fluminense) y Danleli (exjugador de Gremio) fueron reelegidos diputados federales; Jardel (también exjugador de Gremio) fue elegido diputado del estado Rio Grande do Sul; Raimundo ‘Bobô’ Tavares (exjugador de Fluminense, Corinthians y Bahía) fue elegido diputado en el estado de Bahía.

¹⁵⁸ Sobre los orígenes de este movimiento social, ver: MONCLAIRE, Stéphane. *Brésil, des mobilisations en trompe-l'oeil: retour sur les manifestations de juin 2013*. En: Velut, S. dir. y Goulet, C.-A. col. *Amérique latine*. Edition 2014- 2015. París: La Documentation Française, 2014, p. 49-64. Sobre las políticas de este movimiento, ver también: MAYAUX, Pierre-Louis. *L'épuisement du lulisme, ou la fin d'un triangle politique: retour sur les manifestations brésiliennes de juin 2013*. París: Opalc/Sciences Po, 2013. Disponible en Internet: www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr/opalc/files/WorkingPaper_PLM_Bresil2013.pdf

organización del evento (en especial para renovación de estadios), la interferencia de la FIFA en la política nacional y los desplazamientos en zonas de renovación urbana.

Así, el tema del fútbol también ha tenido injerencia en diferentes reclamos para darles mayor resonancia y consistencia. Tal fue el caso, por ejemplo, cuando los manifestantes exigieron “hospitales y escuelas según estándares de la FIFA”¹⁵⁹, o cuando los maestros coreaban: “¡Vamos a despertar! Un maestro es mejor que Neymar”¹⁶⁰. También, pudieron leerse consignas en relación con las noticias deportivas, como fue el caso después de la victoria de la selección brasileña contra Japón (16 de junio de 2013): “Fútbol: Brasil 3 x Japón 0, Educación: Japón 10 x Brasil 0”¹⁶¹. Las reivindicaciones se consolidaron y estructuraron poco a poco alrededor de movimientos como “*Não vai ter Copa*” (No habrá copa), “*A Copa do povo*” (La Copa del pueblo), o “*Bom Senso Futebol Clube*” (Sentido común fútbol club)¹⁶².

Esta densificación política y la instrumentalización política del evento deportivo por parte de los manifestantes se extendió hasta junio del 2014 (aunque de manera mucho más ocasional), alterando la estrategia de narración positiva promovida por el Gobierno. Este mismo no pudo contener la presión social generada por la organización del evento. Entre el 2008 y el 2014, la proporción de brasileños favorables a la Copa del Mundo en Brasil bajó del 79 al 48%¹⁶³. Así mismo, el porcentaje de brasileños que se oponían al mundial aumentó en 31 puntos en cinco años (del 10% en el 2008 al 41% en el 2014). Finalmente, a pesar de los esfuerzos para prevenir nuevas protestas e incidentes graves durante la competencia, la batalla simbólica habría sido perdida por los organizadores del evento.

Durante el mundial, acciones que podrían ser definidas como políticas fueron observadas varias veces en escenarios deportivos. Los estadios de fútbol constituyeron cajas de resonancia para transmitir mensajes políticos, hacer escuchar las reivindicaciones o manifestar de manera simple el inconformismo. Los partidos, transmitidos en el mundo entero, dificultaban el control por parte de los servicios de seguridad y garantizaban una visibilidad importante.

Dos ejemplos de mensajes políticos tuvieron lugar en la ceremonia de apertura del 12 de junio de 2014, en el estadio Arena Corinthians de São Paulo. Primero, el presidente de la FIFA, Joseph Blatter, y la presidenta de Brasil, Dilma Rousseff, fueron abucheados por los asistentes en el momento de su entrada a las gradas y después del himno nacional brasileño¹⁶⁴, aunque el himno fue coreado a todo pulmón y extendido a *capella* por el público, lo que refuerza la brecha entre el apego a la nación y el descontento hacia los líderes políticos.

Segundo, justo antes del pitazo inicial del juego de apertura, tres niños brasileños de diferentes razas elegidos por los organizadores soltaron varias palomas blancas al cielo para celebrar la amistad entre los pueblos y valorar la noción de mestizaje. Entonces, uno de los niños –un indio guaraní llamado Jekuaká Mirim– sacó del pantalón una bandera en la que se podía leer “Demarcación

¹⁵⁹ Queremos escolas e hospitais Padrão-Fifa.

¹⁶⁰ *Vamos acordar! Um professor vale mais que o Neymar.*

¹⁶¹ *Futebol: Brasil 3 x Japão 0. Educação: Japão 10 x Brasil 0.*

¹⁶² Creado en el 2013, el “Bom Senso Futebol Clube” es un movimiento muy particular que fue iniciado por 75 jugadores profesionales (que participaban en las ligas profesionales A y B), que reivindicaban mejores condiciones de trabajo. Nos encontramos frente a un grupo de interés bien estructurado por los movimientos sociales que se constituyeron para denunciar la organización de la Copa del Mundo.

¹⁶³ Datafolha Instituto de Pesquisas. Cai apoio dos brasileiros à realização da Copa do Mundo no país. Abril 8, 2014. Disponible en Internet: <http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2014/04/1437519-cai-apoio-dos-brasileiros-a-realizacao-da-copa-do-mundo-no-pais.shtml>

¹⁶⁴ Ambos ya habían sido abucheados un año antes, el 15 de junio de 2013, en la ceremonia de inauguración de la Copa Confederaciones.

ya”¹⁶⁵ y la ondeó frente a las tribunas. El término “demarcación” hace referencia al reconocimiento de los derechos y territorios que reclaman los pueblos indígenas de Brasil. Si esta imagen no fue transmitida en vivo por la televisión (la escena fue cortada inmediatamente), el gesto como tal tuvo un gran impacto.

Estos ejemplos muestran que cuando el deporte es relacionado con la política, se convierte en un instrumento legitimador irreversible y difícil de controlar para los gobernantes. En otros países de la región, la participación en la Copa del Mundo 2014 fue también la oportunidad de mezclar fútbol y política. O más precisamente, para utilizar el fútbol con fines políticos. Este fue el caso, por ejemplo, de Uruguay: el desborde del comportamiento de un jugador tomó en un par de horas una dimensión política nacional e internacional.

LA POLITIZACIÓN DE UNA ACCIÓN DE JUEGO: EL CASO SUÁREZ

Si existe una acción de juego que hizo correr mucha tinta y generó mucha controversia en América Latina, es sin duda el mordisco que el delantero estrella de Uruguay, Luis Suárez, le dio al defensa italiano Giorgio Chiellini. En Uruguay, las reacciones ante la decisión de la FIFA de suspender Suárez nueve partidos con el equipo nacional y de prohibirle toda práctica de fútbol (formación incluida) durante cuatro meses, mostraron hasta qué punto este país es fútbol, pero también cómo la frontera entre el fútbol y la política puede ser porosa. Una simple acción de juego puede convertirse rápidamente en un hecho político en sí mismo.

Desde el anuncio de la sanción impuesta por la FIFA a Suárez, no hubo un solo diario uruguayo que no denunciara la sentencia como desproporcionada y como una conspiración fomentada contra Uruguay por los poderosos del fútbol internacional. *La República* tituló, por ejemplo, “La FIFA crucificó a Suárez y lo sacó del Mundial”¹⁶⁶, mientras que otros periódicos insistieron en que la FIFA había alejado del mundial al maestro de juego del equipo uruguayo¹⁶⁷. Entre las voces que hablan en contra de la percepción de castigo injusto, también encontramos numerosos representantes políticos y sindicales. El propio presidente, José Mujica, dijo que Suárez no había sido seleccionado “para ser un filósofo o ser mecánico, ni tener buenos modales”¹⁶⁸.

En estas declaraciones, se puede medir la distancia que existe entre un país como Uruguay, que respira fútbol hasta en las más altas esferas del Estado, y un país como Francia, donde cualquier acción incorrecta de los jugadores revive el eterno debate del supuesto ejemplo que significa para la sociedad el ser seleccionado en el equipo nacional. Al mismo tiempo, la central sindical PIT-CNT apoyó a Suárez, denunciando una violación grave de la ley de empleo¹⁶⁹. Voces se alzaron en contra del castigo en nombre de los derechos humanos. En un comunicado difundido a principios de julio, la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensa del Pueblo (INDDHH) denunció una

¹⁶⁵ *Demarcação Já*.

¹⁶⁶ La FIFA crucificó a Suárez y lo sacó del Mundial. *La República* [en línea] 26 de junio de 2014. Disponible en Internet: www.republica.com.uy/la-fifa-crucifico-a-suarez-y-lo-saco-del-mundial

¹⁶⁷ La prensa uruguaya y las redes también están que muerden. *El Tiempo* [en línea] 26 de junio de 2014. Disponible en Internet: www.eltiempo.com/deportes/futbol/sancion-mordisco-de-luis-suarez-medios-uruguayos-y-medios-del-mundo/14172719

¹⁶⁸ “Suárez no fue elegido para tener buenos modales”: presidente uruguayo. *El Tiempo* [en línea] 26 de junio de 2014. Disponible en Internet: www.eltiempo.com/mundial-brasil-2014/noticias/otras-noticias/presidente-de-uruguay-dijo-que-no-vio-que-suarez-haya-mordido-a-nadie/14170280

¹⁶⁹ PIT-CNT respaldó a Luis Suárez tras sanción de FIFA. *La República* [en línea] 26 de junio de 2014. Disponible en Internet: www.republica.com.uy/pit-cnt-respaldo-a-luis-suarez

sanción que “viola los derechos humanos específicos del deportista en cuestión y que se extiende también a su ejercicio en el territorio nacional”¹⁷⁰

La FIFA fue el blanco de ataques violentos en Uruguay. El secretario general de la Asociación Uruguaya de Fútbol (AUF), Alejandro Balbi, dijo que las poderosas federaciones italianas e inglesas habían presionado dentro de la FIFA para que Suárez fuera severamente sancionado¹⁷¹. Esto con el fin de debilitar al equipo que contribuyó a la eliminación de los ingleses y los italianos, y así detener su curso lo más rápido posible. Lo que era un simple juego se convirtió en una fuente de tensión internacional. Muchos artículos en la prensa uruguaya retransmitieron la idea de una sanción impuesta a los “pequeños” por los poderosos.

Esta retórica se hace eco de la garra charrúa¹⁷². El siguiente pasaje de un artículo de *La República* es un ejemplo notable: “Una vez más, Uruguay jugará en la adversidad (...) poderoso –como siempre– con fortaleza espiritual y la mística histórica de una selección que encuentra su grandeza en los momentos más difíciles”¹⁷³. La queja uruguaya iría hasta la renuncia del técnico uruguayo, Óscar Tabárez, de su posición en el comité estratégico de la FIFA¹⁷⁴.

Pero la reacción más fuerte, sin duda, fue la del presidente uruguayo José Mujica. El 30 de junio, mientras esperaba el regreso de la selección al aeropuerto después de su derrota ante Colombia en la cuarta ronda, un periodista le preguntó lo que retiene del mundial. La respuesta de Mujica fue: “La FIFA es un grupo de viejos hijos de puta”¹⁷⁵. Esta declaración provocó una verdadera transformación en el campo político. La oposición, que había sido casi unánime en la denuncia de la sentencia de la cual había sido objeto Luis Suárez, se aprovechó de este deslizamiento del presidente para reaccionar con vehemencia, sobre todo en las redes sociales.

Algunos no dudaron en decir también que esta salida traicionó el hecho de que Mujica fuera una parte de la historia de Uruguay hecha de intolerancia, con lo cual aludían a su pasada participación en la guerrilla. José Carlos Cardoso, miembro del Partido Nacional, por ejemplo, dijo en Twitter: “Ayer el fantasma del pasado los estaba esperando en el aeropuerto, el de los insultos y la intolerancia. El barra brava los esperaba. Si tan solo pudiéramos continuar enterrar ese fantasma”¹⁷⁶. Así, una simple acción de juego se convirtió en un tema de debate y de disputa política interna.

¹⁷⁰ INDDHH preocupada por la sanción a Suárez. *La República* [en línea] 3 de julio de 2014. Disponible en Internet: www.republica.com.uy/inddhh-preocupada-por-la-sancion-a-suarez

¹⁷¹ Hay una conspiración contra Luis Suárez. *La República* [en línea] 25 de junio de 2014. Disponible en Internet: www.republica.com.uy/hay-una-conspiracion-contraluis-suarez/

¹⁷² El estilo de juego uruguayo tiene un nombre bien definido integrado en la narrativa nacional desde inicios del siglo XX: la garra charrúa. Que puede ser definida así: luchar de manera tenaz frente a eventos adversos; ganar frente a un adversario superior técnicamente solamente a fuerza de voluntad y de temperamento; dar todo por el todo al afrontar partidos en inferioridad de condiciones; darse espiritualmente al 100% frente al adversario (Faccio, Florencia. El fútbol como espacio de producción de identidad: acerca de la “Garra Charrúa”. Disponible en Internet: www.unesco.org.uy/shs/fileadmin/templates/shs/archivos/anuario2006/art06_10.pdf). Los Charrúas son un pueblo indígena exterminado por los europeos. Fueron descritos por los intelectuales uruguayos de finales del siglo XIX como salvajes sobre los cuales debe triunfar la civilización. Según Florencia Faccio, la selección habría sido pensada por los intelectuales de esta época para presentarlos como una etnia, “este antecedente homogenizaría la colectividad uruguaya (...) evitando así la fragmentación de la comunidad imaginada”. Después de su exterminio en 1831 en las laderas de las aguas del río Salsipuedes, las características de este pueblo que resistió durante muchos años a la persecución, incluso en inferioridad militar, fueron recuperadas por la nación uruguaya y su selección nacional de fútbol.

¹⁷³ La FIFA crucificó a Suárez y lo sacó del Mundial. *La República* [en línea] 26 de junio de 2014. Disponible en Internet: www.republica.com.uy/la-fifa-crucifico-a-suarez-y-lo-saco-del-mundial/

¹⁷⁴ Tabárez renuncia a cargo en la FIFA por sanción a Suárez. *La República* (Ecuador) [en línea] 27 de junio de 2014. Disponible en Internet: www.larepublica.ec/blog/deportes/2014/06/27/tabarez-renuncia-cargo-fifa-por-sancion-suarez/

¹⁷⁵ Mujica: “Los de la FIFA son una manga de viejos hijos de puta”. *Ovación Digital* [en línea] 30 de junio de 2014. Disponible en Internet: www.ovaciondigital.com.uy/mundial/pepe-mujica-fifa-son-manga.html

¹⁷⁶ Críticas de la oposición por dichos de Mujica sobre la FIFA. *Ovación Digital* [en línea] 30 de junio de 2014. Disponible en Internet: www.ovaciondigital.com.uy/mundial/repercusiones-dichos-mujica-fifa.html

EUFORIA POPULAR Y SEGURIDAD PÚBLICA: ¿LA VIOLENCIA CARNAVALIZADA?

Amplíemos ahora nuestra perspectiva de análisis para considerar algunas cuestiones relacionadas con la carga pasional que despierta el fútbol en América Latina. En un primer momento, veremos cómo los estadios de fútbol y sus alrededores se pueden utilizar como base para la puesta en escena de la rivalidad entre hinchas de los diferentes países. Durante el Mundial 2014, la expresión de estas rivalidades en un contexto global de celebración internacional condujo a acciones de “violencia carnavalizada”. Luego, basándonos en el caso de Colombia, se presentarán las medidas de seguridad adoptadas por las autoridades para contener los enfrentamientos violentos después de los juegos.

TENSIONES ENTRE HINCHAS DE SELECCIONES NACIONALES: UNA PUESTA EN ESCENA DE LAS RIVALIDADES

Para encontrar una prueba de la pasión que puede desencadenar un evento como la Copa del Mundo en el continente que vio nacer a Diego Maradona y a Pelé, hay que estar al lado de los hinchas latinoamericanos, con argentinos y chilenos a la cabeza, quienes literalmente invadieron las ciudades anfitrionas brasileñas. Según las estimaciones sobre el número de aficionados esperados por cada país, publicadas por la FIFA en mayo del 2014, Argentina y Chile se posicionaban en el quinto y octavo puesto, respectivamente¹⁷⁷. Sin embargo, esta clasificación solo tenía en cuenta a las personas que compraron entradas para los partidos de la competición. El ambiente de carnaval que reinó durante más de un mes en la playa de Copacabana, los problemas en la frontera entre Brasil y Argentina¹⁷⁸, y los campamentos improvisados en varias ciudades brasileñas¹⁷⁹, mostraron que las previsiones de la FIFA estaban bien por debajo de la realidad. Estar presente en masa en el territorio del “enemigo” Brasil parecía tan importante como conseguir un boleto para asistir a uno de los partidos de su equipo nacional.

Este movimiento masivo de seguidores se refiere al conocido territorio dinámico del enemigo invasor que se desprende de los estudios sobre los grupos de hinchas más radicales (*ultras* y *hooligans* en Europa, barras bravas en América Latina)¹⁸⁰. De hecho, dos elementos centrales en la vida de estos grupos –la organización de un foro para el carnaval y los enfrentamientos con grupos enemigos– sobrepasaron la confrontación de las tribunas. Por supuesto, estos dos elementos se dieron de manera mucho menos intensa y virulenta que en el contexto de los juegos de equipos locales. De hecho, los miembros de barras bravas que estaban presentes en Brasil representaban una minoría de todos los hinchas latinoamericanos presentes. Sin embargo, debemos reconocer que desde la perspectiva de las gradas, este mundial no era una competencia ordinaria.

¹⁷⁷ Argentina tendrá la quinta hinchada más numerosa del mundial. Infobae [en línea] 13 de mayo de 2014. Disponible en Internet: www.infobae.com/2014/05/13/1563921-argentina-tendra-la-quinta-hinchada-mas-numerosa-el-mundial

¹⁷⁸ Hinchas argentinos colapsan paso internacional para ir a Brasil. El Universal [en línea] 24 de junio de 2014. Disponible en Internet: www.eluniversal.com/deportes/brasil-2014/140624/hinchas-argentinos-colapsan-paso-internacional-para-ir-a-brasil; Casi 50.000 argentinos cruzaron la frontera hacia Brasil para ver la final. Minuto Uno [en línea] 13 de julio de 2014. Disponible en Internet: <http://www.minutouno.com/notas/329556-casi-50000-argentinos-cruzar-on-la-frontera-brasil-ver-la-final>

¹⁷⁹ Insólito: el campamento de los hinchas argentinos en la playa. El Gráfico [en línea] 16 de junio de 2014. Disponible en Internet: <http://elgraficodiario.infonews.com/2014/06/16/elgraficodiario-149708-insolito-el-campamento-de-los-hinchas-argentinos-en-la-playa.php>

¹⁸⁰ Para encontrar un resumen completo de los estudios en ciencias sociales sobre los grupos de hinchas ver: Castro Lozano, John Alexander. Etnografía de hinchadas en el fútbol: una revisión bibliográfica. Maguaré. 2010. no. 24, p. 131-156.

Los partidos de la selección argentina y, en menor medida, los de la selección chilena fueron momentos muy festivos en las tribunas. Estas reuniones estuvieron precedidas de banderazos tradicionales. Las reuniones masivas de hinchas fueron un momento privilegiado para ocupar el espacio público y ondear las banderas nacionales. Algunas banderas gigantes se desplegaban mientras los tambores y otros instrumentos de viento marcaban el ritmo de las canciones que se incluirían en las gradas –para los que pudieran entrar al estadio¹⁸¹–. Esta invasión del espacio público no se dio sin confrontación con las autoridades locales.

Durante un banderazo celebrado en la playa de Copacabana, los aficionados argentinos querían ocupar la avenida costera, pero muy pronto la Policía militar intervino con gases lacrimógenos y golpes de matraca¹⁸². Durante estos banderazos, la noción de la ocupación de un territorio tercero por los hinchas fue ampliamente promocionada. Mientras los chilenos cantaban, en el corazón de Copacabana “y ya lo ves / y ya lo ves / somos locales otra vez”, los argentinos entonaban lo que sería su canción favorita durante toda la competición y que amerita ser transcrita en su totalidad:

Brasil, decime que se siente
Tener en casa a tu papá
Te juro que aunque pasen los años
Nunca nos vamos a olvidar
Que el Diego los gambeteó
Que el Cani los vacunó
Maradona es más grande que Pelé

Aquí nos encontramos con los grandes clásicos de los cánticos de los hinchas. La diferenciación entre “yo/nosotros” (el grupo al que se pertenece) y “ustedes/ellos” (ese otro del que se debe demostrar la inferioridad). Esta puesta en escena de la inferioridad está marcada por una relación de paternidad: los argentinos se presentan como una figura paternal para los brasileños infantilizados, que solo pueden mirar y ver lo que hacen los “adultos”. Una paternidad reivindicada desde la victoria de Argentina sobre Brasil en la segunda ronda del Mundial de Italia 1990 con un gol de Caniggia. Pero la paternidad principalmente está ligada a la figura de Maradona, presentado como el superior indiscutible de otro genio del fútbol: Pelé.

También, existe la idea de la incapacidad del país de acogida para defender adecuadamente su territorio. Los argentinos hacen lo que quieren en la “casa” de sus anfitriones brasileños. Todas estas canciones se incluirán en las gradas durante los partidos de las selecciones de Chile y Argentina. Hay que reconocer que el ambiente en los partidos de la selección argentina fue más electrizante que cualquier otro juego de esta competencia. Los cantos seleccionados provenían del repertorio de canciones de barras bravas. Por ejemplo, la frase “Brasil, dime lo que sientes” viene, originalmente, del canto de la barra del club San Lorenzo titulado “Dale matador”.

El contrincante también puede ser abucheado y denigrado al ser considerado como carente de los atributos de una masculinidad heterosexual. El resultado a su vez movilizó repertorios machistas y homofóbicos entre los grupos de hinchas. El coro entonado por los fans mexicanos durante las intervenciones de los porteros contrarios provocó controversia dentro de la FIFA. Al “eeeeehhhh”

¹⁸¹ Como ejemplo de *banderazo* chileno: www.youtube.com/watch?v=vYu2FT5jLIA, y para un ejemplo argentino: www.youtube.com/watch?v=haOGe_wX_7A.

¹⁸² Prevosti, Jeremías. Tensión entre los hinchas argentinos y la policía de Brasil, en el banderazo en Río de Janeiro. Canchallena [en línea] 14 de junio de 2014. Disponible en Internet: (<http://canchallena.lanacion.com.ar/1701382-tension-en-el-banderazo-argentino-en-rio-de-janeiro>).

que precede el despeje del guardameta adverso le sigue la expresión homofóbica “puto”¹⁸³ cuando toca el balón. La FIFA hizo una investigación sobre estos actos homofóbicos, pero finalmente no penalizó a México.

Esta retórica también fue utilizada por los aficionados argentinos y chilenos cuando se reunieron en la playa de Copacabana. Si la letra de las canciones en los banderazos está más destinada a apoyar a su selección, cuando los dos grupos se reunieron, fueron inmediatamente modificados para convertirlos en insultos contra el otro grupo. Si bien los argentinos cantaron muy sugerentes “Si sos chileno, ¡puto! Te querés matar”, los chilenos respondieron con palabras como “el que no salta es argentino maricón”. En algunas ocasiones, los enfrentamientos verbales desencadenaron enfrentamientos físicos¹⁸⁴.

De hecho, los enfrentamientos físicos son la otra cara de este intenso carnaval. Como lo describe acertadamente John Castro Lozano:

...el aguante es el carnaval y la lucha. El Carnaval es la forma en que los hinchas dejan desbordar sus sentidos y rompen sus límites y se acercan a la felicidad por el simple hecho de ser hincha y apoyar a su equipo y animarlo desde las gradas. (...) La lucha es la manera en la que los aficionados buscan el respeto de los demás por medio de la agresión física.¹⁸⁵

El “aguante” es la manera de presentar un cuerpo resistente a los golpes del enemigo, pero también se enfrentan a la fatiga física causada por el fervor que se siente para apoyar a su equipo en la tribuna, que finalmente es un atributo propio del barrista.

Sin embargo, el carnaval observado en las gradas durante algunos partidos del mundial se vio acompañado por algunos estallidos de violencia. Desbordamientos que los organizadores querían evitar a toda costa, incluyendo la prohibición, en lo posible, de la presencia de barristas y *hooligans* en el territorio brasileño. Sin embargo, no todos son conocidos por la Policía y la llegada al territorio brasileño de unos 1.200 barristas argentinos y 5.000 *hooligans* ingleses había sido considerada por las autoridades. De hecho, uno de los temores de los organizadores era ver enfrentamientos entre ingleses y argentinos¹⁸⁶.

Ya en 1986, *hooligans* ingleses y barristas argentinos se habían enfrentado físicamente en el Mundial de México. Y nada dejaba presagiar un periodo de calma, sobre todo cuando los hinchas argentinos cantaron en sus banderazos con orgullo: “Somos la banda loca de la Argentina / la que de las Malvinas nunca se olvida”; o cuando el representante legal de las Hinchadas Unidas Argentinas¹⁸⁷ declaró, antes de la Copa del Mundo: “No iremos al Mundial a pelearnos. Pero los barras argentinos tenemos memoria. Ni olvido ni perdón. Todos sabemos lo que pasó en el 82”¹⁸⁸. Al final, no hubo enfrentamiento entre británicos y argentinos reportados a nuestro conocimiento.

¹⁸³ Ver particularmente el partido entre México y Camerún: www.youtube.com/watch?v=D5CLrRc4Ddg

¹⁸⁴ Dos videos ilustran bien este hecho: www.youtube.com/watch?v=c8f4CCtfyWw y www.youtube.com/watch?v=1tA0Yf4sfMo

¹⁸⁵ Castro Lozano, Op. cit., p. 149

¹⁸⁶ Mundial: temen más por los barras argentinos que por los *hooligans* ingleses. Cronista [en línea] 21 mayo de 2014. Disponible en Internet: www.cronista.com/negocios/Mundial-temen-mas-por-los-barras-argentinos-que-por-los-hooligans-ingleses-20140521-0007.html

¹⁸⁷ Este es un grupo compuesto por las barras bravas argentinas creadas en el 2010. El objetivo inicial de esta organización era unir diferentes barras bravas para apoyar a la selección argentina en el Mundial de Sudáfrica 2010. Y fue creada bajo el auspicio del dirigente kirchnerista Marcelo Mallo. Su existencia generó gran debate y finalmente se autodisolvió en junio del 2014.

¹⁸⁸ No iremos al Mundial a pelearnos. Pero los barras argentinos tenemos memoria. Ni olvido ni perdón. Todos sabemos lo que pasó en el 82. Ver: Los barrabravas argentinos desafían a los hinchas ingleses. Clarín [en línea] 22 de mayo de 2014. Disponible en Internet: www.clarin.com/deportes/barrabravas-argentinos-desafian-hinchas-ingleses_0_1142885828.html

Los incidentes más graves tuvieron lugar antes y durante la final entre Alemania y Argentina, con las peleas entre aficionados brasileños y argentinos. A raíz de estos acontecimientos, se contaron más de 80 heridos –incluyendo varios policías– y cerca de 30 personas fueron arrestadas¹⁸⁹. También podríamos hablar de la entrada por la fuerza de un centenar de hinchas chilenos al estadio Maracanã (ciertamente más pintoresca que violenta), el 18 de junio, en el partido entre Chile y España. Una técnica bien conocida de las barras bravas, que cuando los estadios están llenos buscan entrar rápidamente para instalar su carnaval¹⁹⁰.

Más allá de los enfrentamientos históricos entre hinchas y de las tensiones causadas por la presencia de las barras bravas en territorio brasileño, la Copa del Mundo también ha planteado cuestiones públicas en los territorios de los países involucrados. Los resultados de los equipos nacionales se viven como fenómenos sociales inusuales y a veces generan desbordamientos. Por ejemplo, las victorias del equipo colombiano constituyeron un desafío de la acción pública para las autoridades colombianas, que debieron hacer frente a olas de violencia durante las celebraciones de las victorias.

LA VIOLENCIA POSVICTORIA COMO UN DESAFÍO DE SEGURIDAD PÚBLICA EN COLOMBIA

Después de dieciséis años de ausencia en la Copa del Mundo, Colombia logró un recorrido casi sin errores durante la clasificación para el Mundial de Brasil, y ocupó el segundo lugar en el grupo suramericano. Este renacimiento del fútbol colombiano se ha visto acompañado por un optimismo mucho más mesurado que en la década de los noventa, en un contexto político muy diferente económica y socialmente que el de los años oscuros del país.

A pesar de la continuidad del conflicto armado y de la sensación de inseguridad generalizada, la Colombia del 2014 es un país en profunda mutación. La buena salud económica (con crecimiento continuo durante quince años¹⁹¹), la evolución positiva del clima social (con el inicio de las negociaciones de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia en el 2011) y un equipo de fútbol que encarna la unidad de todo el país, han permitido a los colombianos abordar el Mundial de Brasil con madurez y optimismo. El Presidente de la República, Juan Manuel Santos, no se privó de jugar la carta de la unidad nacional en torno a la selección de fútbol para impulsar el proceso de paz en curso, pidiendo a los colombianos hacer frente a la guerra y a los críticos del proceso de paz:

Después de dieciséis años volvemos a una Copa del Mundo y vamos a volver en circunstancias muy especiales. Actualmente, estamos entre los cinco mejores equipos del mundo según la FIFA, y el equipo, con la dirección del profesor Pékerman, es ahora y durante los próximos cincuenta días el más grande símbolo de la unidad nacional.¹⁹²

Después de la realización en el 2011, por parte del Ministerio de Defensa, de un comercial en donde se utilizaba el fútbol para fomentar la desmovilización de guerrilleros¹⁹³, este deporte se

¹⁸⁹ 80 heridos y más de 30 detenidos dejan enfrentamientos entre hinchas brasileños y argentinos en el Maracanã y Copacabana. Enfoque Noticias [en línea] 13 de julio de 2014. Disponible en Internet: <http://enfoquenoticias.com.mx/mundial/noticias/80-heridos-y-m%C3%A1s-de-30-detenidos-dejan-enfrentamientos-entre-hinchas-brasile%C3%B1os-y#sthash.XrPL1IBs.dpuf>

¹⁹⁰ Hinchas chilenos entran a la fuerza al Maracanã. El Telégrafo [en línea] 18 de junio de 2014. Disponible en Internet: www.telegrafo.com.ec/mundial-2014/item/hinchas-chilenos-entran-a-la-fuerza-al-maracana.html

¹⁹¹ De acuerdo con los datos del Banco de la República de Colombia, en los últimos quince años el crecimiento económico fue sostenido con un promedio anual de 3,2%

¹⁹² Discurso del presidente Juan Manuel Santos durante la ceremonia de entrega de la bandera nacional a la selección de fútbol de Colombia, 23 de junio de 2014.

¹⁹³ Ministerio de Defensa. Guerrillero: su familia y Colombia lo esperan para hacer un solo equipo (www.youtube.com/watch?v=tN7YVZ4PWd4). El spot publicitario termina por el lema: “Desmovilízate, vuelve a jugar”.

transformó en el 2014 en un instrumento de paz para el Gobierno. El equipo colombiano se convirtió en un símbolo de la unidad nacional; el lema inscrito en la camiseta de la selección, “Unidos por un país”, fue movilizadado en repetidas ocasiones por el mismo presidente Santos, candidato a la reelección en las elecciones presidenciales de mayo y junio del 2014. El primer partido del grupo (contra Grecia) se jugó, por coincidencia, entre las dos vueltas de las elecciones, y el rendimiento deportivo del equipo nacional podía influenciar también el contexto de la campaña electoral.

Aunque el candidato-presidente Juan Manuel Santos fue reelegido el 15 de junio después de la primera victoria de la selección nacional contra Grecia (3 goles a 0), su victoria política despertó mucho menos euforia que la victoria deportiva. Sin embargo, la celebración de la victoria se vio limitada por el contexto electoral y las medidas especiales de orden público que suelen aplicarse en tales ocasiones: prohibición en todo el territorio nacional de venta y consumo de alcohol en lugares públicos (conocida como la “ley seca”) o prohibición para la población civil de portar armas –incluso con permiso–. A pesar de estas restricciones, las celebraciones provocaron desbordamientos que tuvieron como resultado nueve muertos y cientos de heridos, mientras que más de 3.200 peleas fueron identificadas por las fuerzas de seguridad en Bogotá¹⁹⁴.

A la embriaguez de la victoria se le presentó el despertar trágico de una sociedad que no sabe manejar las emociones y que se mantiene aún hoy en un clima de conflicto y de violencia. En respuesta, el Gobierno decidió aplicar, los días de partido, el régimen especial introducido antes de las elecciones. Por lo tanto, para los siguientes partidos, los colombianos que residen en las principales ciudades se vieron privados de celebraciones alcohólicas en lugares públicos y vieron el número de controles policiales aumentar drásticamente.

Estas medidas fueron eficaces al menos durante los dos últimos partidos de la fase de grupos. Las diversas acciones públicas implementadas durante los partidos contra Costa de Marfil y Japón redujeron así el número de incidentes violentos relacionados con la celebración, y sobre todo lograron evitar las muertes violentas. Sin embargo, durante la fiesta de la victoria contra Uruguay en la segunda ronda (mejor resultado de todos los tiempos con la selección nacional), los dispositivos de seguridad fueron rápidamente desbordados, y esto a pesar de la intervención de los propios jugadores al final del partido, quienes invitaron a todos los colombianos a celebrar este triunfo histórico en paz: “Esta es una victoria para todo el equipo, ahora hay que disfrutar y celebrar en paz en todas las regiones del país” (James Rodríguez); “Es mágico, es magia. Estamos en los cuartos de final del Mundial, pero voy a pedirles a todos los colombianos de celebrar tranquilamente en paz” (Mario Yepes, capitán de la selección).

A pesar de estos llamados a calma y de las medidas de seguridad implementadas, ocho personas murieron durante las celebraciones de esta clasificación, que tenía como objetivo fortalecer la unidad nacional. Todas las precauciones tomadas para el próximo partido contra Brasil resultaron inútiles debido a la derrota de la selección nacional. Que fue finalmente aceptada con dignidad y resignación, dándole crédito a la tesis de que los colombianos serían capaces de manejar mejor sus derrotas que lo que hacen en la celebración de sus victorias.

En conclusión, la preparación y realización de la Copa del Mundo 2014 nos ha permitido actualizar ciertos procesos de politización de un evento deportivo mundial. Hemos mostrado cómo la narrativa oficial del Gobierno brasileño y de la FIFA, que presentaba el Mundial como un evento eminentemente positivo para Brasil, gradualmente ha estado compitiendo con discursos alternativos y divergentes. En un contexto socioeconómico particular (desaceleración del crecimiento económi-

¹⁹⁴ ¿Por qué los bogotanos no saben celebrar? El Tiempo [en línea] 16 de junio de 2014. Disponible en Internet: www.eltiempo.com/bogota/los-colombianos-no-saben-celebrar/14130475

co, grandes expectativas sociales), la organización del Mundial de Fútbol 2014 se convirtió en un tema de la disidencia política.

A través del “caso Suárez” y sus repercusiones en Uruguay, también encontramos que un juego en realidad puede ser intervenido políticamente. Por último, hemos visto que la puesta en escena de la rivalidad entre los aficionados, y en algunos casos –como en Colombia– de las celebraciones de las victorias, podrían constituir temas de política pública. El fútbol, por lo tanto, puede ser entendido no como mera “continuación de la política por otros medios”¹⁹⁵, sino también como un objeto directamente intervenido por la política y objeto de la competencia política.

¹⁹⁵ Boniface, Pascal. Coupe du monde: le foot, continuation de la politique par d’autres moyens? Le Figaro [en línea] 30 de mayo de 2014. Disponible en Internet: www.lefigaro.fr/vox/societe/2014/05/30/31003-20140530ARTFIG00298-coupe-du-monde-le-foot-continuation-de-la-politique-par-d-autres-moyens.php

El *Political Outlook 2014* 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, L'année politique 2014*, publicado en francés por Sciences Po en *Les Études du CERI* (Nº 207-208).

Lista de autores que contribuyeron con esta publicación:

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

Gaspard Estrada, egresado de Sciences Po, analista del OPALC

Guillaume Fleury, doctorando del CERI-Sciences Po

Lucas Gómez, docente de la Universidad Externado de Colombia

Erica Guevara, doctora asociada del CERI-Sciences Po

Damien Larrouquié, doctorando del CERI-Sciences Po

Frédéric Louault, profesor de la Universidad Libre de Bruselas (CEVIPOL), vicepresidente del OPALC

Antoine Maillet, profesor de ciencia política, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile

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 del polo estrategia y desarrollo del OPALC

David Recondo, investigador del CERI-Sciences Po

Eduardo Ríos, doctorando del CERI-Sciences Po