



Political Outlook 2015 de América Latina

OBSERVATORIO POLÍTICO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE-OPALC



SciencesPo. | opalc

Universidad
Externado
de Colombia

130
Años

Contenido

INTRODUCCIÓN

- Cuba y Colombia, rayos de esperanza de una América Latina en plena tormenta 3
Olivier Dabène

PRIMERA PARTE – AMÉRICA LATINA EN LA ACTUALIDAD

- Crónica de una derrota anunciada: la crisis económica venezolana y las elecciones parlamentarias del 6 de diciembre de 2015 9
Eduardo Ríos

- El fin del ciclo kirchnerista (2003-2015). Balances y perspectivas 15
Darío Rodríguez

- El Gran Canal: un regalo navideño para los nicaragüenses 23
Maya Collombon

- Colombia: un año lleno de altibajos 29
Frédéric Massé

- El restablecimiento de las relaciones entre Cuba y Estados Unidos: un proceso histórico progresivo 35
Marie Laure Geoffray

SEGUNDA PARTE – AMÉRICA LATINA DE CARA A LA HISTORIA

- Setenta años de violencias políticas en Guerrero 43
Hélène Combes

- Uruguay (1985-2015): más de treinta años de (re)consolidación democrática 49
Damien Larrouqué

- Treinta años de democracia en Brasil. Una breve historia de la Nueva República 53
Marilde Loiola de Mene

- América del Sur-Países Árabes: balance de una década de relaciones políticas 59
Mohcine Mounjid

TERCERA PARTE – AMÉRICA LATINA EN LAS URNAS

- ¿El inicio de un viraje a la derecha? 67
Olivier Dabène, Gaspard Estrada, Erica Guevara, Frédéric Louault

CUARTA PARTE – AMÉRICA LATINA EN PERSPECTIVA

- La emergencia de la transparencia como referente para la industria extractiva en América Latina 87
Ana Carolina González Espinosa

Introducción

Cuba y Colombia, rayos de esperanza de una América Latina en plena tormenta

Olivier Dabène

El anuncio del restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre Cuba y Estados Unidos, el 17 de diciembre de 2015, desvaneció el último vestigio de la Guerra Fría en el continente. Sin embargo, la administración estadounidense no ha abandonado su objetivo de democratizar el régimen cubano, pero cambia de método, reconociendo ahora el fracaso del embargo. El 2015 fue un año de intensa actividad diplomática. Las imágenes del encuentro entre Barack Obama y Raúl Castro en la Cumbre de las Américas, realizada en abril de 2015 en Panamá, y aquellas sobre la izada de banderas en las respectivas nuevas embajadas, son memorables¹.

La otra imagen del año es la del presidente colombiano Juan Manuel Santos estrechando la mano del jefe de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), Ricardo Londoño, alias Timochenko, el 23 de septiembre en La Habana. La firma de un acuerdo que busca la creación de una jurisdicción especial para la paz, y la conclusión de las negociaciones anunciadas en un plazo máximo de seis meses, justifican una escena parecida. La esperanza de los colombianos se encuentra revitalizada².

Las capitales del continente celebran unánimemente dichos hechos, en un momento en donde la falta de crecimiento económico, la inseguridad y, sobre todo, los escándalos de corrupción exasperan la opinión pública y debilitan los gobiernos.

En efecto, América Latina se encuentra atrapada en una crisis de gobernabilidad. La mayoría de los presidentes están paralizados por los niveles de popularidad orientados a la baja. Algunos se encuentran luchando por mantener la estabilidad haciendo frente a fuertes movilizaciones sociales.

En Brasil, los sectores conservadores, vencidos en 2014 por cuarta vez consecutiva en las elecciones presidenciales, organizan la desestabilización de la presidenta Dilma Rousseff. Poco hábil para manejar los pesos duros de su coalición, en particular con el Partido del Movimiento Democrático Brasileiro (PMDB), partido responsable de escándalos de corrupción que no terminan de agitar al país³, y confrontada a una severa recesión económica, la presidenta inicia su segundo mandato el primero de enero de 2015, en las peores condiciones. El procurador Rodrigo Janot se pregunta sobre el grado de conocimiento que tenía Dilma Rousseff acerca de la desviación de fondos cuando presidía el Consejo de Administración de la compañía petrolera Petrobras en la década del 2000, y varias voces aclaman la apertura o inicio de un proceso de destitución. La popularidad de la presidenta tocó fondo en agosto-septiembre de 2015, con solo un 8 % de favorabilidad en las encuestas de opinión, contra un 42 % en diciembre 2014, al término de su primer mandato. En octubre se vio obligada a reorganizar su Gobierno, ofreciendo más carteras ministeriales a su importante aliado, el PMDB. Se instala entonces una especie de cohabitación que frena la salida de la crisis económica.

Más allá de la suerte de la presidenta, la investigación “Lava-Jato”, sobre corrupción, reveló las relaciones cómplices que el mundo político mantiene con las grandes empresas. El expresidente Lula se encuentra acorralado, y el arresto inesperado del presidente de Odebrecht, primera empresa de obras públicas de América Latina, tiene un valor simbólico. Para muchos, el juez federal

¹ Leer el análisis de Marie-Laure Geoffray en este volumen.

² Leer el análisis de Frédéric Massé en este volumen.

³ Escándalos que afectaron particularmente la compañía petrolera Petrobras, en proporciones nunca antes vistas en la historia del país (*petrolão*) (ver el análisis de Marilde Loiola de Menezes en este volumen).

Sergio Morgo, quien lideró la investigación sobre Petrobras, es un héroe. La “Mani Pulite”⁴, versión brasilera, dejará muchas marcas profundas en el panorama político del país.

En Chile, otro presidente se encuentra pasando un periodo difícil. Triunfalmente elegida en diciembre de 2013, Michelle Bachelet conoció un primer año más bien favorable, particularmente después de la adopción de una reforma fiscal. El año 2015 empezó con una serie de escándalos de corrupción, de los cuales uno tuvo que ver con su propio hijo. La presidenta ha intentado tomar las riendas del asunto a través una reorganización ministerial pero ha sido en vano. En junio, 68 % de los chilenos tenían una imagen negativa de la presidenta. Solo su antecesor, Piñera, tuvo un resultado peor en el momento de las grandes movilizaciones de estudiantes en agosto 2011. Chile, un país con reputación de transparencia, se descubre a sí mismo como corrupto, al igual que sus vecinos. La pesadilla de Michelle Bachelet se detuvo por un tiempo por la victoria de la selección chilena frente al seleccionado argentino en la final de la Copa América de fútbol el 4 de julio de 2015. Un alivio de corto plazo. Los chilenos se encuentran fuertemente exasperados y rechazan en masa a toda la clase política, situación que crea un clima favorable para la aparición de un candidato alternativo o independiente en las próximas elecciones.

En Perú, el presidente Ollanta Humala, como la mayoría de sus antecesores, nunca ha obtenido un apoyo masivo en la opinión pública. Su grado de popularidad cayó al 10 % en octubre de 2015, la cifra más baja desde el comienzo de su mandato.

Un año antes de las elecciones de abril de 2016, y frente al descontento generalizado con su mandato, un medio de comunicación que siempre lo ha criticado, lo encuentra incluso sospechoso de querer realizar un golpe de fuerza que recuerda el realizado por Fujimori en 1994. El “ollantazo” sería una respuesta a las veleidades de golpe de Estado de la derecha radical⁵. El clima social peruano se encuentra afectado por las movilizaciones contra los proyectos mineros del Gobierno. En una coyuntura en donde las recetas de exportación disminuyen, el país busca atraer inversionistas que puedan aumentar su capacidad productiva. En 2015, los proyectos Tía María (cobre) y Conga (oro) en 2010-2011, suscitan una resistencia fuerte en los sectores campesinos afectados en el departamento de Arequipa. A finales de mayo, una huelga general provoca la militarización de ocho departamentos del país (Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Moquegua, Puno y Tacna), recordando los peores momentos de la lucha contra Sendero Luminoso, hace veinte años. Ollanta Humala, quien en un principio de su campaña se comprometió a consultar sistemáticamente las comunidades concernidas por dichos proyectos, finalmente decidió privilegiar la industria extractiva, provocando la ira de los movimientos sociales que reclaman una declaración de “vacancia” del poder⁶. El mandato de Humala termina en julio de 2016.

América Central también vive un momento de fuerte agitación social, en un punto que evoca la imagen de “primavera centroamericana”⁷. En Guatemala, el 25 de abril 2015 empiezan varias manifestaciones semanales en protesta contra la corrupción del Gobierno, provocando la renuncia de la vicepresidenta Roxana Baldetti. Por su parte, el presidente Otto Pérez Molina, quien terminó el primer año de mandato con más del 70 % de opiniones favorables, fue rechazado en mayo 2015 por el 61 % de los guatemaltecos. Pérez Molina intenta en vano finalizar su mandato presidencial. La publicación en julio de un informe sobre el financiamiento de la política, elaborado por la Comi-

⁴ En la Italia de comienzos de los años noventa, la operación “manos limpias” liquidó los partidos tradicionales: la Democracia Cristiana y el Partido Socialista.

⁵ Ver, por ejemplo, A. Álvarez Rodrich, “El riesgo del ‘Ollantazo’”, *La República*, 2 de junio 2015.

⁶ *Vacancia presidencial*: disposición prevista en artículo 113 de la Constitución peruana. La presidencia puede ser declarada “vacante” si el Congreso declara que su titular se encuentra con una incapacidad moral o física permanente.

⁷ Ver el ejemplo, A. M. Delgado, “Centroamérica en el umbral de su primavera de descontento”, *El Nuevo Herald*, 6 de julio de 2015.

sión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), da a conocer nuevas pruebas sobre la influencia de los grupos criminales en las campañas electorales⁸. El 31 de agosto, el Congreso retira la inmunidad al presidente Pérez Molina, quien renuncia el 2 de septiembre.

En mayo, el descontento general se extiende al país vecino, Honduras. Las “marchas de las antorchas” exigen la renuncia del presidente Juan Orlando Hernández, acusado de financiar su campaña electoral con el desvío de fondos del Instituto Hondureño de Seguridad Social. Lo anterior hace necesario el establecimiento de una comisión de las Naciones Unidas contra la impunidad. En Nicaragua, además de la corrupción y la erosión continua del Estado de derecho, el proyecto faraónico de construcción de un canal interoceánico de 278 kilómetros despertó la ira de alrededor de 120.000 personas que serán desplazadas y de todos los nicaragüenses preocupados por los daños ambientales que causaría el canal al lago de Nicaragua, atravesado por más de 100 kilómetros⁹.

En estos tres países centroamericanos, los indignados se movilizan y hacen un llamado a manifestarse utilizando las redes sociales como medio de convocatoria. Como ocurrió en 2013 en Brasil, las movilizaciones iniciales son muy concurridas, pero son también frágiles porque no disponen de respuesta institucional y pueden diluirse en cualquier momento.

Por otra parte, el clima político de América Latina se está polarizando, ya sea porque algunos países se encuentran en campaña (México¹⁰, Argentina¹¹, Guatemala, Haití, Venezuela¹²), o porque algunas reformas previstas crean un malestar general.

En Ecuador, las medidas fiscales anunciadas en junio por el presidente Correa (impuesto sobre las herencias y sobre las rentas), provocan cierta resistencia. La polarización forzó al presidente a suspender parcialmente sus proyectos con el fin de no arruinar la visita del papa (8 de julio). Sin embargo, este repliegue no calma a la oposición, que exige la renuncia del presidente. Este último acusa a los manifestantes de querer realizar un golpe de Estado, acentuando así la polarización. En Bolivia, el tema de la reelección indefinida divide al país, mientras que varias reivindicaciones sociales en Potosí se convierten en impulsos autonomistas¹³.

No es difícil encontrar varias causas comunes a todas estas dificultades. Por quinta vez consecutiva en 2015, América Latina ha visto su crecimiento económico aminorarse. En 2015, las dificultades económicas de China (devaluación de la moneda) tuvieron repercusiones negativas en todos los rincones del continente.

Venezuela (-6,7 %), Brasil (-2,8 %), Ecuador (0,4 %) y Argentina (1,6 %) son los países que más se encuentran afectados, mientras que Centroamérica (4,1 %), México (2,2 %) y Bolivia (4,4 %) tienen mejores resultados¹⁴. Los gobiernos parecen fracasar al no encontrar soluciones para el crecimiento de la economía, lo que ha generado insatisfacción en algunos sectores que salieron de la pobreza en años anteriores y que no les gustaría recaer en ella.

⁸ CICIG, “Informe: El financiamiento de la política en Guatemala”, Guatemala de la Asunción, 16 de julio 2015 (www.cicig.org/uploads/documents/2015/informe_financiamiento_politicagt.pdf).

⁹ K. Coleman, “What do Nicaraguans think of president Ortega’s interoceanic canal?”, *Americas Barometer Insights 2015*, n°. 112. (www.vanderbilt.edu/lapop/insights/IO912en.pdf). Leer el análisis de Maya Collombon en este volumen.

¹⁰ Ver el *dossier* realizado por María Fernanda López Portillo, María Teresa Martínez e Ingrid Muro, en el sitio de la Opalc.

¹¹ Ver el *dossier* realizado por Darío Rodríguez en el sitio de la Opalc.

¹² Ver la tercera parte de este volumen.

¹³ El Comité cívico de Potosí exige trabajos de infraestructura (particularmente, aeropuerto internacional y hospital).

¹⁴ Proyecciones de crecimiento de la Cepal para el año 2015 (www.cepal.org/sites/default/files/pr/files/tabla-pib-actualizacion_proyecciones_oct2015.pdf). Las proyecciones del Fondo Monetario Internacional son más pesimistas: -10 % en Venezuela, -3 % en Brasil y -0,6 % en Ecuador (www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/02/pdf/tblparta.pdf).

Sin embargo, América Latina no es tan solo víctima del contexto internacional y de la disminución de las exportaciones de materias primas. La crisis económica tiene también un origen local. El aumento del gasto público está siendo cuestionado, y, por ello, se prevén varios ajustes dolorosos.

Además, el descontento también incluye corrupción e inseguridad, dos ámbitos en donde las políticas públicas pueden marcar la diferencia. En ese sentido, la opinión pública tiene toda la razón en mostrarse severa con sus gobernantes. Incluso si se tiene en cuenta que la corrupción es difícil de medir, y, así sea denunciada y sea más visible, América Latina se encuentra todavía mal posicionada en las estadísticas internacionales, y hasta ahora no ha habido ningún progreso importante¹⁵. La impunidad de la que gozan muchas personalidades políticas y altos funcionarios acusados de corrupción aumenta el rechazo creciente a la clase política, como lo miden todos los institutos de sondeo. En esta área, América Latina dispone de un alto margen de progresión. En ese sentido, Brasil y Guatemala están mostrando el camino.

Paralelamente, la violencia –que es proporcional al poder de los carteles del narcotráfico– hace estragos en varias grandes ciudades de la región. América Latina (sobre todo Centroamérica) continúa siendo la región del mundo en paz que conoce las tasas de homicidios y feminicidios más elevadas del mundo¹⁶. No obstante, algunas ciudades están obteniendo resultados espectaculares, lo que demuestra que no hay ninguna fatalidad en el tema. Por ejemplo, en la década del 2000, Bogotá logró tasas de homicidios inferiores al 20 por 100 000 habitantes, cifras contrarias a las de la década de los noventa (90 por 100 000). San Pedro Sula (Honduras), Ciudad Juárez (México) o Caracas (Venezuela), tres de las ciudades más violentas del mundo, podrían llegar al mismo resultado gracias a una dosis equilibrada de políticas preventivas y represivas.

A estas dificultades se añade un factor político. En los países donde la izquierda gobierna, los sectores conservadores, que han sido apartados del poder, están impacientes. La incapacidad de la derecha de articular un proyecto político alternativo es un obstáculo frente a los votantes. Las campañas de desestabilización se exageran, a tal punto que Rafael Correa, no sin razón, evoca una nueva guerra fría. Algunos sectores de la izquierda, por su parte, no tienen previsto perder y están listos a distorsionar las campañas electorales para imposibilitar la victoria de la oposición. Sus líderes, particularmente Evo Morales (Bolivia), Rafael Correa (Ecuador) y Daniel Ortega (Nicaragua), no tienen sucesores, lo que hace indispensable su estancia en el poder, viéndose tentados a realizar reformas constitucionales (reelección indefinida) o maniobras políticas que degradan la democracia. Hugo Chávez introdujo de manera tardía y un poco imprudente a Nicolás Maduro. Desde ese momento, Venezuela se sumerge cada vez más en la crisis. En estos países, basta solo un pequeño catalizador, para que los diferentes sectores de la población salgan a las calles. Las movilizaciones y la crisis de gobernabilidad tienen a su vez un costo económico que tendrá que evaluarse cuidadosamente.

Así es el oscuro contexto que aborda este LAPO 2015, en sus diversas contribuciones. La primera parte, “América Latina en la actualidad”, se centra en Venezuela, Colombia, Cuba, Argentina y Nicaragua. La segunda parte, “América Latina ante la historia”, pone en perspectiva la violencia en México, la democracia en Brasil y en Uruguay, y las relaciones entre América Latina y el mundo árabe. La tercera parte, “América Latina en las urnas”, propone un enfoque comparativo de las elecciones locales en México y Venezuela, y de las elecciones nacionales en Guatemala y Argentina. Por último, este año el *dossier* de LAPO se enfoca en la industria extractiva.

¹⁵ Ver el índice de percepción de la corrupción de Transparency International (www.transparency.org).

¹⁶ Ver, por ejemplo, UNODC, *Global study on homicides* (<https://www.unodc.org/gsh/>).

Primera parte

América Latina en la actualidad

Crónica de una derrota anunciada: la crisis económica venezolana y las elecciones parlamentarias del 6 de diciembre de 2015

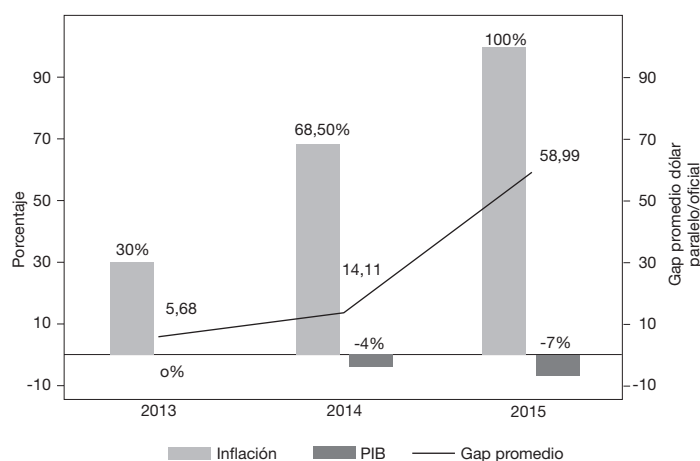
Eduardo Ríos

La historia política reciente de Venezuela puede leerse como un contrapunteo entre una economía fragilizada y un partido de Gobierno impotente e incapaz de reformarla. La condición *sine qua non* para la sobrevivencia del Partido Socialista Unido de Venezuela era la unidad de las “fuerzas revolucionarias”. Empero, esta fue obtenida al precio de una pasividad prejudicial. La terrible situación económica en la que se encuentra el país desde el 2013, y que afectó al Gobierno de Hugo Chávez en su ocaso, obligándolo a enfrentar una crisis de liquidez en dólares, fue transmitida sin miramientos a su sucesor Nicolás Maduro. La caída de los precios del petróleo en 2015 no ha hecho sino socavar los cimientos de una coyuntura ya deletérea. La inacción económica del albacea desbocó en la primera verdadera derrota electoral del PSUV, el día 6 de diciembre del año 2015¹.

UNA ECONOMÍA EXANGÜE

Ya en los últimos días de Hugo Chávez los indicadores evidenciaban una parálisis: crecimiento económico nulo, una inflación cercana al 30 %, así como una tasa de cambio entre el dólar oficial y el del mercado negro 3,5 veces superior, producto del control de cambio iniciado en 2003. Todavía, sin embargo, el barril de petróleo venezolano cotizaba en 100 pesos.

Gráfico 1. Inflación, PIB y GAP promedio entre el dólar paralelo y el dólar oficial 2013-2015



Fuente: FMI, BCV, Dólar Today y cálculos propios.

La situación no hizo sino empeorar. El 2015 revelaba un panorama desolador. El Banco Central dejó incluso de emitir las proyecciones de la inflación y el producto interno bruto (PIB) durante ese año. Los únicos datos accesibles provienen de fuentes no oficiales. Las estimaciones más conserva-

¹ La oposición a Chávez había ganado dos elecciones anteriormente: el referéndum de 2007 sobre la reforma constitucional (reforma aprobada por el parlamento chavista) y las legislativas de 2010 (la oposición ganó en número de votos pero no en escaños). Esta elección es la primera en la que el partido de Gobierno pierde la mayoría en una instancia de representación nacional desde 1998.

doras del Fondo Monetario Internacional (FMI) evidencian una profunda crisis. Este estimaba que en julio de 2015 la inflación iba a superar los 100 %², mientras que el Bank of America preveía una tasa de 170 %³. El FMI calculaba una caída del PIB de 7 puntos (la caída en 2014 fue de 4 puntos). El dólar paralelo cotizaba 100 veces por encima del dólar legal en agosto 2015; un año antes, el *ratio* era solo 10 veces superior. Para empeorar este paisaje, el precio promedio del barril de petróleo venezolano cotizaba en 40 pesos en octubre 2015; la mitad menos que tan solo un año antes.

UNA CRISIS DE LIQUIDEZ

Esta crisis del sistema económico hilvanado por Hugo Chávez se tradujo en una disminución de la liquidez en dólares disponibles para el sector público y el sector privado. Esto, a su vez, derivó en un incremento de la escasez y una inflación descontrolada.

Para entender la situación debemos esclarecer brevemente los frenos que pesan sobre la economía del país. El centro del problema radica en la estructura de control de cambio creada en 2003 –y nunca abandonada– que permite al Gobierno ejercer una supervisión política sobre la atribución de los dólares generados en un 95 % por la industria petrolera. Este control de cambios vino acompañado de un aumento del peso del sector público en el área de importación de productos de consumo masivo.

El mantenimiento de este sistema de control generó una serie de nuevos escollos al mundo económico. El mecanismo de importación por el sector público, fundamentado en una tasa de cambio sobrevalorada, aumentó las necesidades de importación del país (sobre todo reduciendo la capacidad del sector agrícola nacional). Desde el 2012, el aumento de las importaciones fue favorecido por una política de incitación al consumo vía un programa de compra de deuda de la petrolera estatal por el Banco Central (esto llevó el déficit fiscal al 15 % del PIB). Esta política monetaria expansiva, aumentó la circulación de bolívars y multiplicó la inflación por dos entre 2012 y 2014, provocando a su vez una escasez de la liquidez en moneda extranjera. Dicha escasez fue exagerada por los gastos inconmensurables en dólares asociados a la última campaña de Hugo Chávez en 2012 y la primera de Nicolás Maduro en 2013.

Ya en los albores de la presidencia Maduro, voces dentro del propio partido de Gobierno llamaban a solucionar esta grave situación. Varias estrategias fueron evocadas para contener la crisis: reducción de las compras en dólares, es decir, limitar la subvención al precio de la gasolina (casi gratuita) y a la importación de alimentos (comprados en dólares en los mercados internacionales); devaluación de la moneda y unificación de la tasa de cambio; reducción de la demanda interna –que sostienen las importaciones– cortando la compra de deuda a la petrolera estatal. Estas propuestas, presentadas por los ministros responsables del área económica, fueron enfrentadas por los sectores radicales del partido y algunos *lobbies*. Reformar implicaba potencialmente dividir al PSUV. El Ejecutivo prefirió, en esas circunstancias, mantener el *status quo* para preservar la unidad del movimiento chavista.

² “El FMI sitúa la inflación en Venezuela por encima del 100% para 2015”, *El País*, 15 de julio de 2015.

³ “Bank of America: inflación cerrará el 2015 en Venezuela por encima de 170%”, *El Universal*, 16 de julio de 2015.

EL IMPACTO DE LA INACCIÓN ECONÓMICA SOBRE EL SECTOR PRIVADO

A lo largo del año 2015, importantes figuras del chavismo propusieron medidas para enmendar el sistema económico. El antiguo ministro de planificación, Jorge Giordani, secundado por el vicepresidente de la Comisión de Finanzas y el vicepresidente de la Asamblea Nacional, se declararon a favor de una unificación de la tasa de cambio. Sin embargo, las presiones internas en favor de reformas estructurales fueron ignoradas por los cuadros dirigentes del PSUV.

Esta inacción económica afectó severamente al sector privado, quien representaba 70 % de los empleos y 70 % del empleo formal en 2014, según el Banco Central.

Este problema tiene su raíz en el control de cambio. Al tener una tasa de cambio controlada, las empresas deben solicitar permisos al Banco Central y al Ministerio de Finanzas para poder efectuar transferencias en divisas al extranjero. Sin embargo, entre diciembre de 2014 y abril de 2015, el Gobierno emitió una muy limitada cantidad de permisos de importación. En espera de respuesta oficial, las empresas se endeudaron sobre sus líneas de créditos internacionales (10 millardos). La falta de divisas obligó al Gobierno a cuestionar los montos adeudados contraídos durante la agonía de Hugo Chávez. En respuesta, las líneas de distribución internacionales fueron interrumpidas y el número de vuelos hacia Venezuela drásticamente reducidos.

LA RESPUESTA POLÍTICA DEL GOBIERNO

El año 2013 estuvo muy cargado electoralmente y forzó al Gobierno a frenar reformas. Con las elecciones presidenciales de 2013 y las municipales de diciembre del mismo año en ciernes, el Gobierno creyó pertinente esperar los resultados comiciales antes de proceder a implementar políticas potencialmente debilitantes en las encuestas. Esta inacción, sin embargo, le fue costosa políticamente. A pesar de su victoria en las elecciones de abril (por un corto margen, 50,6 % de los votos), Nicolás Maduro había perdido diez puntos en las encuestas cinco meses después⁴. La caída estrepitosa de sus niveles de popularidad condujo a su equipo de asesores a privilegiar el ángulo político de la “guerra económica” en contra de Venezuela, instigada por ora el “imperialismo norteamericano” ora la “burguesía de derecha”.

La primera ráfaga fue súbita. El 8 de noviembre, Maduro obligó a la cadena de electrodomésticos Daka a reducir sus precios 80 % y a vender sus inventarios a pérdida, imponiendo el mismo trato a las otras empresas del ramo. Este “Dakazo” fue bien recibido, le otorgó 10 puntos al PSUV en el último mes de campaña, y fue fundamental en la victoria de las municipales de diciembre 2013 (240 alcaldías sobre 337).

Fortalecido como lo estaba por sus resultados, Maduro, sin embargo, persistió en no tomar ninguna decisión estructural en el ámbito económico. Su holgura política lo llevó a ahondar en la vía de la lucha contra la “guerra económica” que parecía dar frutos electorales. Las recurrentes discusiones de alto nivel entre el sector patronal y el PSUV, iniciadas en febrero de 2014, no obtuvieron como resultado concreto sino la oposición del ala más radical del partido.

Convencido de la eficiencia de su estrategia política, el Gobierno mantuvo la misma línea. Para mitigar sus problemas de falta de dólares, contrajo nuevos préstamos con el Estado chino a través

⁴ Usamos los resultados de la encuesta Datanálisis. Todas las encuestas en Venezuela pueden ser atacadas de parcialidad. Esta medida permite delimitar tendencias en la opinión.

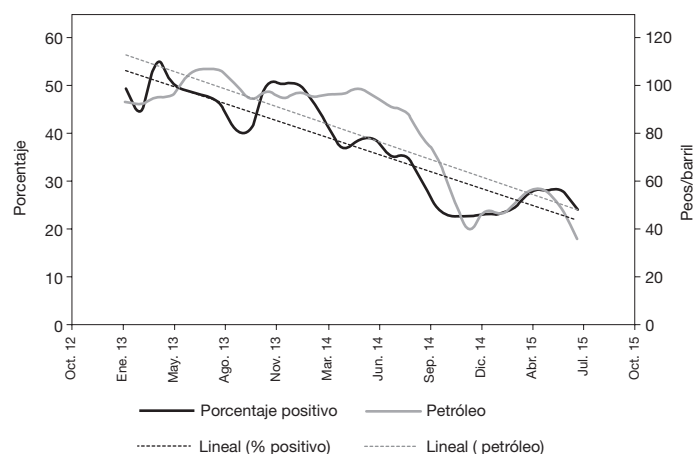
del Fondo China-Venezuela⁵. Esta respuesta, a su vez, no hacía sino agravar el problema central de falta de liquidez en divisas extranjeras. Mientras más se endeudaba el Gobierno por esa vía, menos dinero recibía de la venta del petróleo. Entre 2007 y 2015 el Gobierno se endeudó por 56 millardos, reduciendo los montos percibidos por la nación del orden de un millón de barriles diarios (sobre 2,7 millones) en septiembre 2015⁶.

El Gobierno optó por respuestas coyunturales costosas, rechazando toda reforma del sistema. Por ejemplo, durante el mes de agosto de 2015, liberó fondos para la importación de autopartes⁷ o para la cebada, alejando el riesgo de que la principal cervecera nacional se quedara sin inventarios⁸.

UNA CAMPAÑA SIN MUNICIONES

Estas medidas, sin embargo, no se tradujeron en mejoras notables en la opinión pública. A partir de enero de 2014, la popularidad de Maduro fue disminuyendo. Esta caída en las encuestas fue seguida seis meses después por un derrumbe del precio del petróleo. El gráfico 2 muestra los precios del petróleo cayendo a la misma velocidad que la popularidad de Nicolás Maduro.

Gráfico 2. Precio del petróleo y porcentaje de opinión favorable a la gestión de Nicolás Maduro



Fuente: PDVSA y Datanálisis.

Ya en agosto de 2014, el presidente había alcanzado el nivel de impopularidad que lo obligó a lanzar el “Dakazo”. Cuando el Gobierno empezó a enfrentar precios del crudo exangües (nueve meses después del pico de popularidad), Maduro había perdido diez puntos suplementarios (30% de aprobación). Entraba así al año electoral de 2015, con una popularidad rondando el 24% y el petróleo a \$47/Barril. El equipo de campaña del PSUV se encontró en la necesidad de recuperar 25 puntos en los sondeos con una renta petrolera amputada.

⁵ Este sistema permite al Gobierno acceder a liquidez en dólares para cubrir el pago de la deuda (bonos soberanos) y las importaciones de alimentos contra pagos en petróleo.

⁶ A. Figueroa, “Préstamos chinos a Venezuela ascienden a \$56.691 millones”, *El Mundo*, 3 de septiembre de 2015.

⁷ Una de las condiciones para participar en esta subasta era pertenecer al sindicato de autopartes, opuesto al Gobierno. “Subasta de Sicad será para empresas de tres gremios de autopartes”, *El Mundo*, 10 de junio de 2015.

⁸ S. Angulo, “Cervecería Polar confirma que materia prima llegó al país”, *El Mundo*, 12 de agosto de 2015.

Para ello, privilegió tres ejes. Primero intentó provocar conflictos diplomáticos. El primero, asaz eficaz en términos de popularidad, consistió en una campaña de recolección de firmas pidiendo la abrogación del decreto presidencial norteamericano del 10 de marzo de 2015 que congelaba los activos de varios funcionarios chavistas en Estados Unidos. Durante un mes el Gobierno recolectó firmas para entregárselas a “Obama” durante la cumbre de las Américas del 10 y 11 abril 2015. Empero, la reconciliación diplomática entre Cuba y Estados Unidos, ocurrida en la cumbre, obligó a Maduro a reconsiderar la estrategia. A pesar de una remontada de diez puntos en abril de 2015, en julio el Gobierno había vuelto a su piso de aceptación.

La segunda tentativa de diversión diplomática apuntaba a la región de la Guayana Esequiba. Esta zona, rica en petróleo, es reivindicada por el Gobierno venezolano desde los años cincuenta. Maduro lanzó una ofensiva contra el Gobierno recién electo de David Granger, luego de que Exxon Mobile anunciara proyectos de exploración y explotación en zonas marítimas del territorio en reclamación. Este altercado fue vivamente criticado por la Comunidad del Caribe (Caricom) y fue rápidamente canalizado por vías diplomáticas más discretas, perdiendo asimismo su eficacia política.

Tras su fallida estrategia de confrontación internacional, el equipo de campaña del PSUV intentó una segunda estrategia, enfocada hacia la seguridad, bautizada “Operación de Liberación del Pueblo” (OLP). Muy mediáticas, las OLP consistían en intervenciones militares para resolver problemas puntuales. La primera ocurrió en el estado Bolívar (este del país) para controlar la ciudad de San Félix tras saqueos. La segunda fue dirigida en Caracas en el barrio popular de la cota 905. Esta OLP buscaba “liberar” al barrio de una banda delictiva. La OLP que tuvo mayor repercusión internacional, siguió a la militarización del estado Táchira en la frontera con Colombia y concluyó en el cierre de la frontera en cuatro municipios. Oficialmente decretada para luchar contra los contrabandistas –llamados “bachaqueros”– supuestamente responsables de la guerra económica, esta OLP terminó atacando a poblaciones de origen colombiano residentes en el país. Los militares derrumbaron casas de techos de zinc, bajo sospecha de abrigar inmigrantes ilegales, lo que ocasionó el éxodo de al menos cinco mil personas (entre ellas niños que separaron de sus familias). Este caso rápidamente derivó en una crisis diplomática con Colombia. Algunas semanas después, el Estado extendió el cierre de la frontera al estado Zulia. Prueba de su influencia internacional, el Gobierno bloqueó el debate sobre el tema fronterizo en la Organización de Estados Americanos (OEA) el 1 de septiembre 2015⁹.

La última estrategia desarrollada por el equipo de campaña para enfrentar los sondeos en contra consistió en utilizar las instituciones nacionales para limitar la amplitud de la derrota. El Consejo Nacional Electoral (CNE) “corrigió” las proyecciones de población del último censo para aumentar los diputados en las circunscripciones favorables al Gobierno. Un escaño fue, por ejemplo, retirado del opositor municipio Sucre y transferido al muy chavista municipio del Valle del Tuy. La opositora María Corina Machado fue invalidada y el CNE anuló la lista de los disidentes chavistas del partido Marea Socialista. Finalmente, el Gobierno compró el nombre del partido MIN-Unidad cuyo logo se asimilaba al de la Unidad –coalición de partidos de oposición–. En el acto de voto electrónico en Venezuela se presiona el logo del partido para validar el voto. El Gobierno posicionó el de Min-Unidad al lado del de la Unidad para confundir electores.

En la misma óptica, el Gobierno utilizó todo su poder mediático para cercenar el tiempo de cámara disponible para la oposición. Esta estrategia comunicacional se acompañó de una reactivación de las estructuras de movilización chavistas, ayudadas por misiones sociales del Gobierno, a través de las cuales se repartieron apartamentos, televisores y *tablets*, así como sacos de comida. Estos esfuerzos rindieron réditos en las encuestas. En el último mes de campaña el chavismo remontó

⁹ C. F. Pereda, “Colombia no logra la reunión de la OEA para tratar la crisis con Venezuela”, *El País*, 1 de septiembre de 2015.

diez puntos. Al estar la oposición excluida del espacio radioeléctrico durante la última semana de campaña, la dinámica electoral de última hora dejaba prever un resultado ajustado¹⁰.

CONCLUSIÓN. UNA DERROTA ANUNCIADA

La noche del 6 de diciembre el veredicto fue inapelable: la oposición obtenía 7.700.000 votos, dos millones de votos más que el Gobierno. El sistema electoral que había permitido al PSUV amplificar sus resultados electorales en escaños durante las elecciones de 2009, sirvió en esta oportunidad a la oposición. La estructura de movilización chavista se había despertado, las estrategias de movilización funcionaron con sus inevitables fallas, pero funcionaron, y a pesar de algunos escándalos puntuales, los sacos de comida llegaron a los electores potenciales. El Estado chavista condujo esta elección con la misma proeza con la que había ganado 17 comicios en los últimos tres lustros. Sin embargo, la oposición detrás de la Mesa de la Unidad Democrática (MUD) supo organizar su base para preparar estas elecciones y ganarlas. Los electores no plebiscitaron al albacea de la revolución. Allende las estimaciones más descabelladas, la MUD obtuvo dos tercios de los escaños asegurando así la posibilidad de votar leyes ordinarias sin temer el veto del Ejecutivo, de censurar miembros del Gobierno y de reformar la Constitución.

Las elecciones parlamentarias del 6 de diciembre de 2015 fueron las primeras que el Gobierno chavista preparó en posición desfavorable. Asediado por una crisis económica que contribuyó a agravar, el Gobierno se soslayó en denunciar una guerra económica imaginada. Ni las crisis diplomáticas ni las gesticulaciones militaristas pudieron impedir la primera derrota electoral severa del chavismo. Este resultado abre las puertas a una cohabitación de poderes potencialmente conflictiva. En este escenario es difícil entrever cómo el Gobierno podrá resolver la crisis económica que le costó su hegemonía institucional.

¹⁰ "Quién ganará y otras preguntas sobre el #6D a Luis Vicente León", *Prodavinci*, 29 de noviembre de 2015.

El fin del ciclo kirchnerista (2003-2015)

Balances y perspectivas

Darío Rodríguez

Desde la vuelta a la democracia en 1983, ningún otro periodo en la historia argentina generó tanta controversia y debate como el de los años kirchneristas. Al calor de dicha polémica, el espacio público argentino se dividió, dicotómicamente, entre acérrimos defensores y despiadados detractores. Estos relatos, simétricamente opuestos, empobrecieron la reflexión actual dando lugar a un alarmante “diálogo de sordos”. En esta breve contribución, me propongo superar este esquema, preso de evidentes simplificaciones, a través del estudio de dos dimensiones desde las cuales analizaré el legado kirchnerista¹. La primera dimensión es de carácter económico-social, la segunda de corte político-institucional. Para terminar, repaso rápidamente el proceso electoral 2015, hipotetizando los diferentes desafíos que enfrentará, en el corto y mediano plazo, la democracia argentina bajo la presidencia de Mauricio Macri.

NO TODO LO QUE BRILLA ES ORO: LA PERFORMANCE ECONÓMICA Y SOCIAL

A la hora de pensar la herencia económica y social que deja el kirchnerismo, se impone la necesidad de dividir el periodo en dos grandes etapas². Esto se justifica porque la evolución de los indicadores económicos y sociales, y ciertas orientaciones macroeconómicas, fueron diferentes. La primera se inaugura con la inesperada llegada de Néstor Kirchner al poder en abril de 2003. La segunda comienza con la victoria de Cristina Fernández de Kirchner, en octubre de 2007, y culmina al terminar su segundo mandato en diciembre de 2015.

Los pilares más importantes del modelo económico posconvertibilidad fueron establecidos durante el año 2002, es decir, antes de la llegada de Kirchner al poder. Centralmente, el nuevo patrón de cambio y la política de retenciones a las exportaciones fueron decididas durante la administración provisoria presidida por Eduardo Duhalde y bajo la dirección económica de Roberto Lavagna. A partir de 2002, la devaluación cambiaria alentó, de la mano del repunte de la producción nacional y del encarecimiento de las importaciones, el fin del ciclo recesivo iniciado en 1995³. A su vez, la política impositiva fijada a los productos destinados al mercado internacional, cuyos precios comenzaron a subir de manera progresiva, permitió una mejora notoria de las cuentas públicas, que llevó a una situación de superávit fiscal. De este modo, cuando Néstor Kirchner asumió la conducción del país, el ciclo virtuoso de crecimiento que durará hasta 2008 ya se había iniciado, pero todavía bajo el signo de una constante incertidumbre, en un contexto de patente aislamiento internacional del país.

La principal virtud del Gobierno kirchnerista en materia macroeconómica fue consolidar la ruptura con los patrones de desarrollo vigentes en la década neoliberal, para dar continuidad y sustento a los pilares del modelo heredado. Se inició de esta manera un ciclo virtuoso (2003-2007) en la economía argentina. Durante este periodo, el producto bruto interno (PBI) creció a un promedio del

¹ Claramente una dimensión que queda fuera de mi análisis es la política exterior y su dimensión regional. Para un análisis sobre este punto ver, entre otros, Juan Gabriel Tokatlian y Federico Merke, “Instituciones y actores de la política exterior como política pública”, en Carlos Acuña (comp.), *Dilemas del Estado argentino. Política exterior, económica y de infraestructura en el siglo XXI*, Buenos Aires, Ediciones Siglo XXI, 2014.

² Roberto Frenkel y Mario Damill, “La economía bajo los Kirchner: una historia de dos lustros”, en Carlos Gervasoni y Enrique Peruzzotti (eds.), *¿Década ganada? Evaluando el legado del kirchnerismo*, Buenos Aires, Debate, 2015, edición electrónica.

³ Ver al respecto el gráfico 1 en la sección Anexo, datos socioeconómicos.

9 % anual, la inversión fija registró un alza importante, la inflación se mantuvo relativamente baja, se garantizó el mantenimiento de un tipo de cambio real competitivo, se conservó el superávit fiscal y se afirmó la política de desendeudamiento público al lograrse la reestructuración de la deuda externa en *default* para finales del año 2005. Este contexto positivo en lo económico se tradujo también en una notable mejoría de los indicadores socioeconómicos⁴. Se constató un aumento de los salarios reales, una baja notoria de la tasa de desempleo y una mejora en la distribución del ingreso. Además, la continuidad de las políticas sociales, instrumentadas durante la administración anterior, le permitió al Gobierno de Kirchner reducir dramáticamente la pobreza y la indigencia mediante diferentes planes de asistencia destinados a los sectores menos favorecidos.

Para fines del año 2006, en un contexto de recalentamiento de la economía doméstica, que se tradujo en un aumento de los precios internos, el Gobierno descartó cualquier plan de estabilización tendiente a moderar el gasto público y decidió, en enero de 2007, la intervención del Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INDEC). Esto llevó a que en lugar de controlar el brote inflacionario el Gobierno pasó a manipular el indicador general de precios generando desajustes evidentes en el funcionamiento macroeconómico. En concreto, al modificar este índice oficial se perdió una referencia socialmente legitimada por los diferentes actores políticos, económicos y sindicales a la hora de negociar los salarios nominales y reales, pero también cuando se debió definir el nivel de pobreza e indigencia o calcular las deudas contraídas en la moneda nacional.

Si bien la crisis internacional desatada en 2008 produjo una baja importante en los precios de los *commodities*, la solvencia fiscal alcanzada y el logro de un constante superávit comercial limitaron sus efectos nocivos sobre la economía argentina. Sin embargo, a partir de esa fecha se registró una notoria desmejora en el rendimiento económico que duró, a pesar de sus fluctuaciones, hasta nuestros días. Diferentes elementos deben considerarse en este sentido. El primero, y principal, el aceleramiento inflacionario, registrado desde 2010, generó una situación de descontrol e incertidumbre en la economía doméstica⁵. La cuestión inflacionaria fue reconocida muy tardíamente por el Gobierno y, cuando lo hizo, sus soluciones fueron siempre cortoplacistas y discrecionales. Luego, en un contexto internacional menos favorable, el Gobierno continuó con una injustificada política de subsidios al transporte y al suministro de gas y energía provocando una seria distorsión en los precios relativos y revirtiendo la situación superavitaria que conocieron, hasta 2011, las cuentas públicas. Finalmente, sin haber recuperado el acceso al crédito externo y viendo disminuida la tasa de inversión externa, se instrumentó, en los últimos años, una política defensiva centrada en las restricciones a las importaciones y en el llamado “cepo cambiario”. Estas medidas, lejos de lograr evitar la fuga constante de grandes capitales, contribuyeron a generar un escenario sombrío, incierto y cargado de disfuncionalidades en lo económico. Estas disfuncionalidades pesan hoy también en un terreno más social, donde las gravitantes medidas establecidas por el Gobierno de Cristina de Kirchner en este campo, principalmente la estatización de los fondos de jubilaciones y pensiones y el establecimiento de la Asignación Universal por Hijo (AUH) no lograron detener el desmejoramiento de diferentes indicadores como consecuencia del alza inflacionaria y el estancamiento del empleo. En definitiva, si bien la Argentina actual poco se parece a ese país en llamas y sumido en la pobreza que definió la situación social en los años 2001 y 2002, los evidentes problemas señalados en el plano socioeconómico ensombrecen la herencia que deja el fin de la experiencia kirchnerista en el poder.

⁴ Ver al respecto el gráfico 2-3 y el cuadro 1 en la sección Anexo, datos socioeconómicos.

⁵ Ver al respecto el gráfico 4 en la sección Anexo, datos socioeconómicos.

EL TERRENO POLÍTICO-INSTITUCIONAL: UN LEGADO CONTRADICTORIO

A la hora de pensar lo que deja el ciclo kirchnerista en este terreno, si bien se identifican discontinuidades entre los mandatos presididos por Néstor Kirchner y por Cristina de Kirchner, la división antes presentada, para pensar la *performance* económico-social, no parece poder aplicarse con la misma intensidad. Un rápido repaso de los logros y los déficits de ambas gestiones nos permitirá justificar lo dicho.

Las primeras medidas impulsadas por Néstor Kirchner sorprendieron a una ciudadanía tantas veces decepcionada y en estado de movilización permanente, luego de las jornadas de protesta que signaron el fin del Gobierno de la Alianza (1999-2001). En el terreno institucional, la más importante de ellas fue la reforma de la Corte Suprema de Justicia. En unos pocos meses, se estableció la renovación de la “mayoría automática” heredada del menemismo y se estableció una nueva composición legitimada frente a la sociedad, gracias a los procedimientos de selección empleados y al reconocido prestigio internacional de sus miembros. En un “contexto de emergencia” Kirchner reveló, a partir de estas acciones, la capacidad de la política para definir el sentido de lo social, para decidir los nuevos principios sobre los cuales se organizaba, siempre transitoriamente, toda comunidad política. La nueva política de derechos humanos, como también el restablecimiento de las convenciones colectivas de trabajo, deben pensarse también a la luz de este proceso. En definitiva, se revalorizó, a través de estas medidas, a la política en su capacidad de reforma, rompiendo con la representación vigente en la década neoliberal, donde la misma quedó relegada a la pura “administración de las cosas” y desnaturalizada frente al imperio ineluctable de los dictados de la técnica. En el curso de este proceso de repolitización, donde el lugar del conflicto fue progresivamente restituido, pero rimando ahora con los tiempos democráticos, se consumó sin embargo un proceso de centralización de la autoridad que fue minando la garantía de los equilibrios institucionales y republicanos entre los diferentes poderes del Estado. Si este nuevo decisionismo pareció justificarse en una primera etapa, como “salida frente a la crisis”, luego del categórico triunfo en los comicios legislativos de 2005, ya en pleno proceso de consolidación del liderazgo presidencial, el mismo fue más bien revelando la propia naturaleza del poder kirchnerista. La reforma del Consejo de la Magistratura y la ley de los superpoderes, establecidas en 2006 y, sobre todo, la intervención al INDEC, decidida a principios de 2007, ilustran este proceso en el que la acción del Gobierno se afirmó en su carácter unidireccional y discrecional.

La llegada a la presidencia de Cristina de Kirchner, y principalmente, el nuevo tiempo político que inauguró el conflicto con los sectores agrícolas confirmó esta tendencia. El Gobierno logró salir de esta crisis gracias a una notable recuperación de la iniciativa política, polarizando la sociedad y revelando que los déficits republicanos no le eran exclusivos. La estatización de los fondos de jubilaciones y de pensiones, el establecimiento de la AUH, la ley del matrimonio igualitario, la nacionalización de la producción y comercialización del petróleo, el establecimiento de las primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO) y, finalmente, la ley de regulación del espacio audiovisual fueron el conjunto de medidas establecidas, en el periodo 2009-2013, que dotaron a la figura presidencial del capital político suficiente para ganar las elecciones en 2011 y 2014, y contar con un apoyo sostenido en la población hasta nuestros días. Este conjunto de medidas le permitió también al Estado recuperar un renovado peso institucional, y a un conjunto importante de la población ver fortalecido su reconocimiento, también institucional, en materia derechos sociales e individuales. Este proceso de politización, traducido en estos logros, pero también en el impulso de someter a la discusión pública temas centrales en toda agenda democrática, supuso también una radicalización del estilo político y agravó los problemas ya vigentes en la gestión del Estado.

En concreto, Cristina de Kirchner acentuó, durante su último mandato, los rasgos de un estilo político ejecutivista, reacio a la argumentación y al intercambio de ideas, y fundado en un lazo sustan-

cial con el “pueblo kirchnerista”. Esto la llevó a hablarle a los fieles y a excluir la expresión de voces plurales que pudieran revelar una disidencia ante el pronunciamiento de su palabra pública. En otras palabras, antes que reinventarse como “interlocutor”, su público se confirmó como mero “auditor”⁶. Esta forma polarizante de concebir lo político le restó popularidad a su figura y explicó la ausencia de recambio en las principales líneas gubernamentales y la definición unilateral –y por *default*– de la fórmula presidencial del Frente para la Victoria (FPV) integrada por Daniel Scioli y Carlos Zannini.

En un plano más estrictamente institucional, si bien el Gobierno movilizó un saludable discurso de revalorización de lo público, esto no impidió que la Argentina dejara atrás el patrón histórico de un Estado débil. Dos procesos pueden ser mencionados en este sentido: la ausencia de un Estado con una visión estratégica, de largo plazo, y la figura del “Estado militante”. Ambos procesos remiten a los déficits de estatalidad que hoy definen al régimen político argentino. En términos generales, si bien se constató un crecimiento del Estado, expresado en el aumento del gasto público y del número de empleados estatales⁷, buena parte de sus políticas fueron coyunturales, erráticas, a veces discrecionales⁸ y fundadas en una débil rendición de cuentas. Por supuesto que hubo excepciones en este proceso. En efecto, existieron diferentes “islas institucionales” donde una nueva dotación de recursos se vio acompañada de una exitosa reconstrucción de las capacidades estatales⁹: la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES), la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y el Ministerio de Ciencia y Tecnología (MINCyT), como también diferentes programas específicos (el plan REMEDIAR, el plan NACER y el Programa Nacional de Seguridad Alimentaria).

Si pensamos ahora en la política de aumento de la dotación de personal, cabe destacar que en la misma primó una lógica poco profesionalizada de reclutamiento y la exaltación de la figura del “funcionario militante”, es decir un oxímoron, en virtud del cual el empleado público no tiene que rendirle cuentas al Estado, sino que debe, por sobre todas las cosas, expresar su fidelidad al proyecto político del Gobierno. Esta lógica, presente desde siempre en el régimen político argentino y propia de los gobiernos de diferente color político, ya sea en el plano municipal, provincial o nacional, no logró ser desarticulada durante el ciclo kirchnerista a pesar de los avances ya señalados en el terreno político-institucional. En definitiva, la vuelta del Estado no supuso necesariamente una reconstrucción de la estatalidad.

CONCLUSIONES: LA SORPRESA ELECTORAL Y UN HORIZONTE POLÍTICO INCIERTO

El proceso electoral 2015 comenzó a definirse cuando quedaron proclamadas las diferentes fórmulas presidenciales, luego de la realización de las PASO en el mes de agosto. A la luz de estos resultados, el FPV fue el que quedó mejor posicionado al obtener más del 38% de los votos y al sacarle más de 8 puntos a su más directo contrincante, el Frente *Cambiemos*¹⁰. La campaña de cara a los comicios nacionales del 25 de octubre se organizó en torno a las estrategias de los tres principales candidatos: Daniel Scioli (FPV), Mauricio Macri (*Cambiemos*) y Sergio Massa (UNA)¹¹. Si el

⁶ Ver al respecto <http://www.lanacion.com.ar/1807206-la-herencia-del-kirchnerismo-horacio-gonzalez-y-alejandro-katz>, *La Nación*, 5 de julio de 2015.

⁷ Ver al respecto <http://www.lanacion.com.ar/1792908-un-estadopara-50-anos-la-ilusion-del-kirchnerismo-eterno>, *La Nación*, 15 de mayo de 2015.

⁸ Ilustran lo dicho, entre otros ejemplos, la intervención en el INDEC y la política de la Secretaría de Comercio Exterior, bajo la dirección de exsecretario Guillermo Moreno.

⁹ Carlos Gervasoni y Enrique Peruzzotti (eds.), ¿Década ganada? Evaluando el legado del *kirchnerismo*, *op. cit.*

¹⁰ Frente constituido a partir de la alianza del partido PRO, la Coalición Cívica y la Unión Cívica Radical.

¹¹ El Frente Unidos por una Nueva Alternativa, resulta del acuerdo entre el Frente Renovador, presidido por Sergio Massa

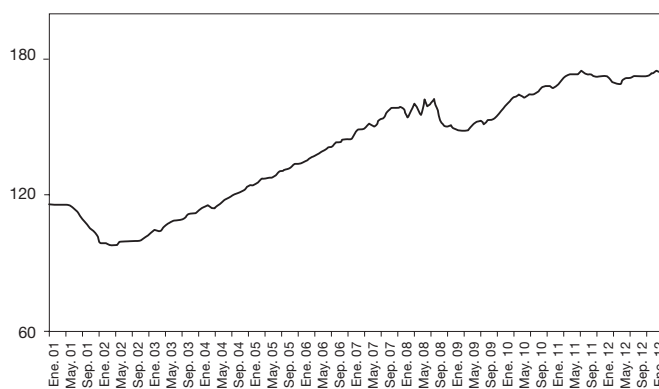
primero organizó un mensaje de tono ideológico, con base en la defensa de los pilares del “modelo de desarrollo nacional y popular”, tanto Macri como Massa tuvieron un discurso crítico, más pragmático, buscando la proximidad con el elector, proponiendo un cambio y un cierre definitivo del ciclo kirchnerista, pero también seduciendo al electorado peronista al reconocer ciertos logros al Gobierno nacional. Al mismo tiempo, Macri intentó convencer al electorado llamándolo al “voto útil” para derrotar al kirchnerismo, presentándose así como la única alternativa posible. Cuando se conocieron los resultados de la primera vuelta electoral, si bien los mismos revelaron que esta estrategia no fue efectiva, ya que Massa mantuvo el caudal electoral obtenido en las PASO (en torno del 20%), los mismos sí dejaron en claro que el mensaje macrista de cambio y de identificación con las preocupaciones cotidianas del votante había dado sus frutos.

En efecto, el Frente *Cambiemos* obtuvo casi un millón y medio más de sufragios en la elección nacional (34,33 %) y redujo su diferencia a un poco más de 2 % respecto de la primera fuerza, el FPV, que vio reducido su porcentaje de votos al 36,86 %. Superada la sorpresa electoral, el kirchnerismo comenzó a diseñar su estrategia de cara al balotaje del 22 de noviembre. En ella, se anidó la tensión del candidato oficial entre afirmar su inscripción en el proyecto oficialista y, al mismo tiempo, poder seducir al electorado del Frente UNA, revelando un perfil más crítico. Por su parte, Macri continuó presentándose como el candidato del cambio y buscó moderar su perfil de candidato de centro-derecha frente a la ofensiva del Gobierno.

Los resultados de la segunda vuelta electoral proclamaron el triunfo de la fórmula presidida por Mauricio Macri¹². Su frente logró aventajar al FPV por casi tres puntos, revelando un cambio profundo en la democracia argentina. Es la primera vez que un presidente de centro-derecha, ni radical ni peronista, accede a la presidencia a través del voto. Esto debe celebrarse como un indicador de consolidación del régimen político argentino. Pero al mismo tiempo, esta nueva experiencia de alternancia política deberá enfrentar dos retos centrales: la delicada situación macroeconómica y su relación con el peronismo, hoy ubicado en su mayoría en la oposición al poder nacional. Estos desafíos, como el riesgo de perder parte de lo ganado durante el ciclo kirchnerista, ensombrecen el horizonte político argentino en el corto y en el mediano plazo.

ANEXO. DATOS SOCIOECONÓMICOS. CUADROS Y GRÁFICOS

Gráfico 1. Evolución del indicador mensual de actividad. Periodo 2001-2013

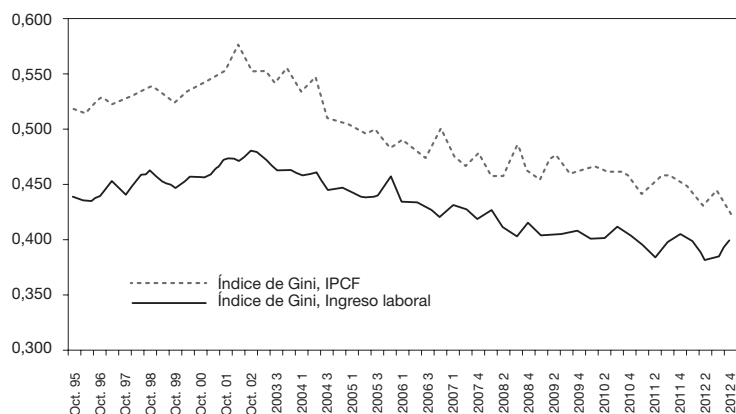


Fuente: Frenkel y Damill, “La economía bajo los Kirchner: una historia de dos lustros”, *op. cit.*

y el peronismo cordobés, encabezado por Manuel De la Sota.

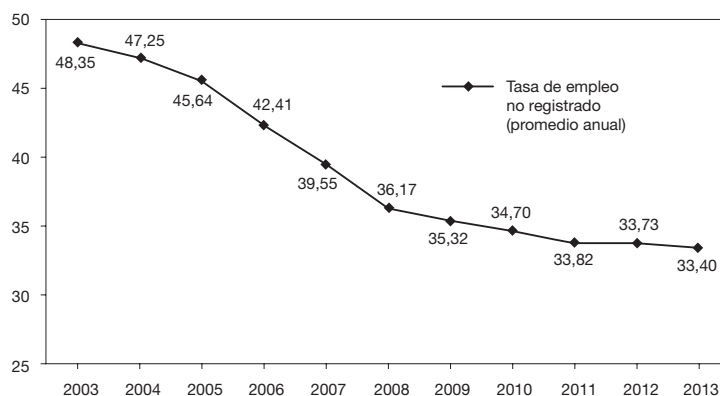
¹² Para un análisis de las elecciones, ver en este mismo trabajo la contribución de Estrada, Guevara y Louault.

Gráfico 2. Índice GINI. Periodo 1995-2012



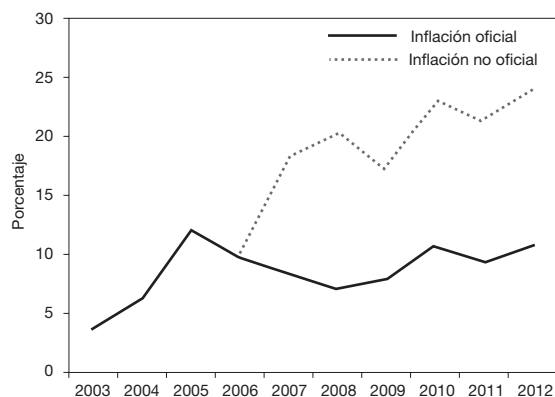
Fuente: Frenkel y Damill, "La economía bajo los Kirchner: una historia de dos lustros", *op. cit.*

Gráfico 3. Tasa de desempleo. Periodo 2003-2013



Fuente: Nicolás Repetto, "Institucionalidad estatal para una mejora en la política social: asignaturas pendientes de una década", *op. cit.*

Gráfico 4. Tasa de inflación oficial y no oficial. Periodo 2003-2012



Fuente: Jorge Streb, "Evaluaciones encontradas sobre el desempeño económico argentino (2003-2013)", en Carlos Gervasoni y Enrique Peruzzotti (eds.), *¿Década ganada? Evaluando el legado del kirchnerismo*, *op. cit.*

Cuadro 1. Tasa de pobreza e indigencia. Periodo 2003-2012*

		2003 (%)	2007 (%)	2010 (%)	2012 (%)	2014 (%)
Tasa de indigencia	Hogares	17,8	7,2	4,9	3,2	3,4
	Personas	24,1	10,0	8,5	5,7	6,4
Tasa de pobreza	Hogares	39,6	21,2	19,1	16,8	18,3
	Personas	50,9	29,2	29,4	26,2	28,7

* Para los años 2003 y 2007 fueron utilizados los datos publicados por Agustín Savia, "Heterogeneidades estructurales y desigualdades sociales persistentes. De la caída del modelo neoliberal a la falta de horizontes en el modelo desarrollista", en Carlos Gervasoni y Enrique Peruzzotti (eds.), *¿Década ganada? Evaluando el legado del kirchnerismo*, op. cit.; para los años 2010, 2012 y 2014 los datos de EDSA, Bicentenario, 2010-2016.

El Gran Canal: un regalo navideño para los nicaragüenses

Maya Collombon

“¡El canal será su regalo de Navidad!”¹, anuncia con orgullo el presidente Daniel Ortega a los nicaragüenses el 22 de diciembre de 2014, durante su discurso público del lanzamiento de los trabajos de construcción de un canal interoceánico que debe, al término de cinco años, reunir las aguas del Océano Pacífico y del Atlántico a través del lago Cocibolca. Las primeras obras del canal incluyen la construcción de dos puertos de aguas profundas en ambos lados de Nicaragua, una autopista para el transporte de equipos y la instalación de plantas industriales para el armado y fraguado de las estructuras de concreto que se utilizarán en esta magna obra. La concesionaria china del proyecto, Hong Kong Nicaragua Desarrollo de Inversiones Co (HKND) organizó una costosa ceremonia de inicio de los trabajos.

Hasta entonces caricaturizado por la mayoría de los analistas que ven en este enésimo anuncio el “efecto espejismo” de la declaratoria de un presidente megalómano, el proyecto del “Gran Canal”, según algunos, podría ser uno de los proyectos de infraestructura más ambiciosos de nuestro tiempo². Estimado en cincuenta mil millones de dólares, este proyecto también prevé la construcción de un oleoducto, dos puertos de aguas profundas –uno en cada océano–, un aeropuerto, autopistas y dos centros turísticos costeros. Para realizar los trabajos, la concesionaria HKND se beneficia de una ley aprobada por la Asamblea Nacional (Ley 840³ del Gran Canal); y en particular, del apoyo incondicional de la Presidencia de la República, que lo ha hecho su caballo de batalla política.

De hecho, se supone que el canal debe “atraer inversiones para fortalecer la lucha contra la pobreza”; en palabras de Daniel Ortega, debe pertenecer “a Nicaragua, a su pueblo, a nuestra América y al mundo”⁴.

Pero más que una enorme obra de infraestructura, el Gran Canal, que permite la entrada de grandes flujos financieros y de inversión privada de origen chino en la región, resalta la cuestión de la hegemonía sandinista en el país; pero también la reactualización de los conflictos por la tierra, el medioambiente y lo político en general.

ENTRE POLÍTICA, GEOPOLÍTICA Y RELACIONES CHINA-AMÉRICA

En junio de 2013, la Asamblea Nacional de Nicaragua, en su mayoría de las filas del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), vota una concesión de cincuenta años, renovable una vez, a la empresa China HKND para la construcción de un canal interoceánico, que permitirá el paso de los buques más grandes del mundo, de los grandes monstruos del océano, conocidos como “post-

¹ Discurso de Daniel Ortega, ceremonia de inauguración oficial de los trabajos de construcción del Gran Canal, 22 de diciembre de 2014.

² El proyecto de construcción de un canal interoceánico en Nicaragua utilizando una vía natural –el Lago– es muy viejo, la más célebre de las ocurrencias se remonta a la mitad del siglo XIX, que finalmente terminará con la elección de Panamá como trazo ideal. Después, más de sesenta proyectos han sido elaborados pero sucesivamente fracasaron. Salvador Martí i Puig, “Nicaragua: la dificultad de la creación de un Estado soberano”, en Miguel Ángel Centeno, Agustín Enrique Ferraro Cibelli, *State and nation making in Latin America and Spain: republics of the possible*, 2013.

³ La legislación 840 o ley especial para el desarrollo de infraestructura y transportes del Canal, publicada el 14 de junio de 2013 en el diario oficial *La Gaceta*, sustituye a la Ley 800 sobre el régimen jurídico del Gran Canal Interoceánico de Nicaragua y de la creación de Autoridad del Gran Canal Interoceánico de Nicaragua.

⁴ Discurso de Daniel Ortega, *op. cit.*

panamax” o los Triple E⁵ de 400 metros de eslora, que transportan hasta 18.000 contenedores, y que no pueden pasar por el Canal de Panamá, a pesar de los recientes trabajos de ampliación. Este voto fue logrado en cuestión de horas y sin negociación, sin consulta previa y sin referéndum (a diferencia del caso de Panamá), a pesar del inmenso impacto potencial del proyecto para el país. En efecto, el Gran Canal cortará a Nicaragua en dos partes a lo largo de 283 kilómetros, utilizando el lecho de varios ríos y atravesando territorios agrícolas y reservas naturales (incluidos los humedales protegidos por la Convención de Ramsar)⁶, y el lago Cocibolca, principal reserva de agua dulce en América Central.

Del lado sandinista, el Gran Canal es presentado como el proyecto más importante en la historia de Nicaragua. De acuerdo con los pronósticos del Gobierno, el proyecto aseguraría el despegue económico porque atraerá inversiones extranjeras que contribuirán al crecimiento y a la creación de puestos de trabajo para 250.000 nicaragüenses en las obras de construcción y actividades relacionadas, lo que permitiría al país competir a mediano plazo con su vecino, Panamá. Así, este proyecto es presentado por la Presidencia como una ofrenda, como un “regalo de Navidad” que sacará al país de la pobreza. Con una gran estrategia de comunicación oficial, de anuncios de televisión y con el apoyo de las grandes masas sandinistas, el Gobierno organizó su poder teleológico: gracias a la inversión china, Nicaragua bien podría cambiar de todo a todo.

Con el respaldo de nuevas alianzas internacionales, el proyecto del Canal se encuentra en el corazón de una transformación de la política nacional. En la práctica, el proyecto es promovido por el presidente Daniel Ortega. Este personaje histórico del sandinismo fue miembro de la junta directiva de la revolución antes de convertirse en el primero y único presidente de la República Sandinista en los años ochenta. Luego, en las elecciones de 1990, perdió el poder ante una coalición que se reunió en torno de Violeta Chamorro, esposa del director del diario *La Prensa*, asesinado por el dictador Somoza antes de la revolución de 1979. Entre 1990 y 2006, Ortega crea diversas alianzas y firma el pacto con Arnoldo Alemán, presidente de la república liberal entre 1996 y 2001, a fin de modificar en su beneficio las reglas electorales⁷. Su regreso al poder en 2006, le permitió establecer un plan de fortalecimiento de la estrategia del FSLN, sobre la base de una fuerte presencia en el seno de las clases populares de Nicaragua. Así, a mediados de la década del 2000, un partido de masas se recrea y se consolida gracias a la aplicación de las diferentes políticas sociales dirigidas a los “pobres” (programas “Hambre Cero”, “Plan Techo”...) ⁸. En la década del 2000, el FSLN es apoyado financieramente por la Venezuela de Hugo Chávez a través de fondos de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de América (ALBA), administrados por la empresa Albanisa⁹. Pero la muerte de Chávez y la caída de los precios del petróleo después de junio 2014, obligan al Gobierno de Nicaragua a buscar fondos en otros lugares para financiar una “política de masas” costosa. El proyecto del canal y los fondos chinos llegan en el momento oportuno.

⁵ La nueva generación de contenedores gigantes, los Triple-E o pospost-Panamax, tiene un calado más profundo que les impide transitar por el Canal de Panamá. Estos buques mercantes también tienen una manga y una eslora más grande que las medidas del canal de Panamá, es decir que además de requerir mayor profundidad para navegar son demasiado anchos y demasiado largos.

⁶ La Convención sobre los Humedales, llamada Convención de Ramsar, es un tratado intergubernamental aprobado en 1971 —en la ciudad de Ramsar, Iran—, que constituye el marco jurídico de protección para la conservación y el uso racional de los humedales y sus recursos.

⁷ Acuerdo político firmado entre los dos principales líderes políticos del país, que permite la repartición de los puestos de responsabilidad dentro de las principales instituciones del país, así como una modificación en la ley electoral. Salvador Martí i Puig, David Close (dirs.), *Nicaragua y el FSLN, ¿qué queda de la revolución?*, Barcelona, Ediciones Bellaterra, 2009.

⁸ El Plan Techo es una acción pública implementada por el Gobierno sandinista, que tiene como objetivo distribuir láminas de zinc para los hogares más pobres del país.

⁹ Albanisa es una empresa privada cuya propiedad se divide entre la empresa estatal Petróleos de Nicaragua (Petricnic) y Petróleos de Venezuela (PDVSA), con un 49 % para el primero y 51 % para el segundo. Fue creada en 2007 tras la entrada de Nicaragua en el ALBA.

Las negociaciones con la empresa HKND son a imagen de la gestión familiar y discrecional del poder del Estado: fue el hijo del presidente, Laureano Ortega, quien se encargó de negociar los términos de la concesión con el señor Wang Jing, presidente ejecutivo y director general de la HKND; el proyecto es gestionado directamente por la Presidencia de la República; el presupuesto del canal no aparece en el presupuesto estimado del Estado, el mismo ministro de Presupuesto se queja de la falta de información sobre los costos del proyecto. El principal aliado de la Presidencia es, obviamente, el propio Wang Jing. El hombre de negocios que hizo su fortuna en las telecomunicaciones, que simboliza la entrada del sector privado de China en América Central. También representa la entrada de un modelo capitalista desinhibido dentro de la economía “socialista” de Nicaragua, hasta hace poco financieramente soportada por el brazo fuerte de la Venezuela de Hugo Chávez.

DEL TÍO SAM AL TÍO JING

Oficialmente, la construcción del canal interoceánico es ante todo un proyecto privado, y China no ha hecho ninguna declaración oficial sobre el tema, pero los intereses comerciales de “China-América”¹⁰ plantean ciertas dudas. Más aún, si se sabe poco acerca de Wang Jing (duodécima fortuna China según la revista *Forbes*)¹¹; sus vínculos con el ejército chino (principal cliente de su grupo Xinwei Telecom) parecen muy sólidos. El ejército podría ser el principal proveedor de fondos del proyecto del canal. Por último, Nicaragua no tiene relaciones diplomáticas con China desde que reconoció a su rival Taiwán. Esto podría frustrar la implantación de algunas empresas chinas en el país, pero Wang Jing ya ha anunciado que los contratos entre el Gobierno de Nicaragua y las empresas chinas de ingeniería podrían ser firmados en los Países Bajos, donde se encuentra una de sus subsidiarias.

Wang Jing fundó la compañía HKND en agosto de 2012 y abrió oficinas en Hong Kong, unas semanas antes del anuncio de la concesión anunciada en junio de 2013. Además, no tiene experiencia en la construcción de infraestructuras, el único proyecto de este tipo es la construcción de un puerto en aguas profundas en Ucrania, en el Mar Negro, a sesenta kilómetros al norte de Sebastopol, en el centro de la península de Crimea recientemente anexada por Rusia. HKND pertenece a un consorcio tentacular de varias subsidiarias.

Wang Jing ha anunciado, en efecto, que se reunieron suficientes inversionistas, pero a pesar de varias presentaciones públicas y las preguntas insistentes de los medios de comunicación nacional e internacional, el financiamiento del proyecto sigue siendo un misterio¹². Sin embargo, numerosos expertos han sido contratados para responder a los retos económicos, ambientales y legales planteados por el proyecto: la consultora estadounidense McKinsey & Co, se ha encargado de un estudio de impacto económico; la firma británica Environmental Resources Management Ltd. (ERM) realiza una evaluación del impacto social y ambiental; SBE, una empresa belga especializada en la

¹⁰ Es el término creado para designar los intereses comerciales y financieros de China en África, y que además es comúnmente utilizado para designar a los mismos intereses chinos en América Latina. Sin embargo, Mathieu Ares, Christian Deblock y Ting-Sheng Lin, subrayan a qué punto estos intereses chinos en América Latina encubren una realidad polimorfa. El debate está polarizado entre los que ven a China como un nuevo Eldorado para América Latina y los que piensan que el comercio con esa potencia comercial conduce a una «reprimarización», en palabras de Alain Rouquié, de las economías latinoamericanas. Mathieu Ares *et al.*, “China y América Latina: el big bang?”, *Revue Tiers Monde*, 2011/4, n°. 208, pp. 65-82.

¹¹ En 2014, la fortuna de Wang Jing ascendía a \$6,4 mil millones, 5 mil millones más que el año anterior.

¹² Wang Jing explicó en conferencia de prensa que iba a usar una combinación de participaciones cruzadas, préstamos bancarios y de aseguración de la deuda para reunir los 50 millones de dólares necesarios para el financiamiento del proyecto. Un año después del lanzamiento de las obras de construcción, el monto financiero sigue siendo desconocido.

construcción de la obra civil de las instalaciones hidroeléctricas, y el MEC Minning, una empresa australiana de consultoría en ingeniería, se asociaron al proyecto; la consultora norteamericana McLarty Associates y la firma de abogados de Estados Unidos Kirkland & Ellis, también han sido contratados. Por último, casi cuatrocientos ingenieros y técnicos de diferentes nacionalidades estarían trabajando en el proyecto de factibilidad del canal, es decir, entre seiscientas y setecientas personas, con un costo total que ascendería a diez millones de dólares por mes, de acuerdo con Wang Jing. Por tanto, más allá de que solo haya una empresa china como concesionaria, el conjunto del sector privado internacional se encuentra invitado en el proyecto.

El proyecto del Gran Canal, por momentos parece resucitar las geopolíticas de los años ochenta: además de los chinos, la Rusia de Putin ya ha confirmado su apoyo al proyecto, mientras que Estados Unidos sigue sin hacer ninguna declaración oficial sobre el tema. Por su parte, la oposición crece, acusando al Gobierno de “vender el país”, abandonando la “soberanía nacional” al “Tío Jing”.

NAVIDAD NEGRA

Aunque todo apunta a que el proyecto sigue su curso, muchas preguntas siguen sin respuesta. Debido a su longitud, y al dragado obligado que requiere el lago Cocibolca, la obra representa una verdadera proeza técnica. Por lo mismo, plantea problemas en términos de impactos, principalmente ambientales y sociales retomados regularmente por un número cada vez mayor de opositores al proyecto. Desde el punto de vista ambiental, hasta la fecha no se ha hecho ningún pronunciamiento. El único estudio oficial de impacto ambiental fue realizado por el ERM, especialista en estudios de impacto para las grandes petroleras y otras multinacionales, a pedido de HKND. Sus trabajos comenzaron en diciembre de 2014 y se concluyeron en la primavera pasada, pero los resultados, proporcionados al Gobierno sandinista en mayo de 2015, aún no han sido publicados. El Centro Humboldt, una de las principales organizaciones ambientalistas del país, ha realizado otro estudio de impacto ambiental y sus resultados son incuestionables: el dragado del lago Cocibolca conlleva el riesgo de causar contaminación irremediable y de tener graves consecuencias en términos del acceso al agua potable para todos los ribereños. Cerca de un millón de nicaragüenses estarían directa o indirectamente afectados. Dragar el lago a una profundidad de más de treinta metros desplazaría millones de toneladas de sedimentos, podría alterar y destruir radicalmente la biodiversidad del lago y causar daños a la flora y fauna de las numerosas reservas naturales a lo largo del canal.

También, desde el verano de 2014, una decena de organizaciones ecologistas, reunidas en el seno del grupo Cocibolca, se movilizaron en contra del proyecto. A la cabeza de este movimiento se encuentra el Centro Humboldt que, al igual que otras organizaciones ambientales en el país, no se opuso inmediatamente al Gran Canal. De hecho, el costo político de esta elección fue elevado, en un contexto donde muchas organizaciones dependen del Gobierno sandinista para la obtención de fondos o para la realización de proyectos (por ejemplo, Humboldt trabaja con Marena, el Ministerio de Medio Ambiente de Nicaragua).

De hecho, desde la fundación del grupo Cocibolca, el Gobierno rompió todas las relaciones con las organizaciones ambientales. En septiembre de 2015, organizó la primera consulta pública oficial sobre el Gran Canal, llamada “Consulta del estudio del impacto ambiental y social” (EIAS), teniendo cuidado de excluir a los ecologistas, la prensa y los opositores.

Más allá de las manifestaciones de carácter ambientalista, la oposición no cesa de pronunciarse en razón del potencial costo social del proyecto, el cual prevé la expropiación de decenas de miles de pequeños agricultores de la zona del Pacífico Sur (alrededor de Rivas) y varios miles

de campesinos e indígenas de la costa del Atlántico. En total, veinte mil familias –cerca de cien mil personas– se verían afectadas. Del lado del Atlántico, las personas afectadas por la expropiación y el desplazamiento posterior aún no saben cuándo, ni en qué condiciones ni cómo se llevarán a cabo estas operaciones. En agosto de 2014, los pueblos indígenas de Ramas, situados a la entrada atlántica del canal, aún no habían sido informados oficialmente sobre el proyecto y el inicio de los trabajos previstos para el final de ese año. Sin embargo, la Ley 840 permite la expropiación y su artículo 12 faculta a una comisión estatal para decretar cualquier expropiación en todo el territorio nacional, a través de un procedimiento rápido, si lo considera necesario para la buena marcha del proyecto. Aunque la ley obliga a la empresa a pagar una compensación económica a los propietarios, el precio catastral data de 1930.

Estas futuras expropiaciones han provocado muchas manifestaciones. En octubre de 2014, estas adquieren una nueva dimensión: son mucho más seguidas, movilizan a miles de campesinos y propietarios en todas las comunidades de la costa del Pacífico afectadas por la obra. Es en torno a Rivas que se organiza el mayor número de protestas. Entre octubre y diciembre fueron muy regulares, pero a medida que se acercaba el inicio oficial de los trabajos al final de diciembre, los enfrentamientos se produjeron entre manifestantes y fuerzas de seguridad, principalmente en El Tule, donde los agricultores bloquearon durante varios días la carretera Managua-San Carlos para evitar la llegada de trabajadores chinos y vehículos del Ejército de Nicaragua. Destacado en el lugar, el ejército detuvo una treintena de manifestantes y se contabilizaron cincuenta heridos. Los manifestantes se quejan de la creciente militarización que acompaña el proyecto, mientras que los chinos están empezando a instalar sus primeros campamentos. Desde el conflicto en El Tule, llamado por los opositores “Navidad Negra”, la represión continúa aumentando. La aplicación de prácticas autoritarias, desde ahora desborda el marco de la administración del Estado y afecta la vida diaria de los nicaragüenses, que parecen no tener más remedio que aceptar el “regalo de Navidad” de su presidente. Sin embargo, es claro que el regalo sandinista tarda en llegar. Un año después del inicio de los trabajos con gran pompa, solamente se ha construido un camino de tierra.

Además, en octubre de 2015, la fortuna personal de Wang Jing tuvo grandes pérdidas, hasta un 84% de su patrimonio de junio de ese año¹³. A pesar de que el Gobierno sandinista repita sin cesar que la quiebra de Wang Jing no tendrá ningún efecto sobre la continuidad de las operaciones del canal, la duda volvió a aparecer. Frente a un Gobierno que ya no duda en utilizar la represión para silenciar a los opositores del canal, no está claro cuáles acontecimientos podrían proteger a los nicaragüenses de un regalo en su contra.

13 De acuerdo con el diario nicaragüense *La Prensa*, la fortuna de Wang Jing, que se estimaba en 10.200 millones en junio de 2015, en los mercados de China (multimillonarios de Bloomberg Index) habrían caído a 1 100 millones de dólares a principios de octubre de 2015 (<http://www.laprensa.com.ni/2015/10/02/economia/1912156-wang-jing-pierde-84-de-su-fortunae>).

Colombia: un año lleno de altibajos

Frédéric Massé

El proceso de paz colombiano estuvo lleno de sorpresas en 2015. Con la reelección de Juan Manuel Santos a la presidencia de la República en junio de 2014, muchos pensaron que se estaría firmando un acuerdo de paz antes de finalizar el año¹. Sin embargo, el proceso se fue enredando durante el primer semestre de 2015. Ahora, las crisis que tenían trabadas las negociaciones pudieron ser superadas, gracias en particular a la ayuda de los países garantes². Y en septiembre se produjo una gran sorpresa: no solamente se llegó a un acuerdo sobre la justicia transicional, sino que, además, el presidente Santos viajó a La Habana para reunirse por primera vez con Timochenko³, el comandante en jefe de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Gracias a este episodio histórico, el proceso parecía haber alcanzado el tan anhelado “punto de no retorno”. Además, este acontecimiento tuvo una importancia más que simbólica, ya que las dos partes fijaron un plazo de seis meses para llegar a la firma definitiva de los acuerdos de paz.

El futuro dirá si los protagonistas, en su entusiasmo, se dejaron deslumbrar por los acontecimientos en curso. De cualquier manera, y a pesar de los puntos que aún quedan por resolver, es indudable que, para finales de 2015, la paz estaba avanzando viento en popa.

VIENTOS DE GUERRA, VIENTOS DE PAZ

Una primera crisis marcó los últimos meses del año 2014. Desde el comienzo de las negociaciones en 2012, el presidente Santos no cesaba de recordar el principio atribuido a Isaac Rabin, según el cual conviene negociar como si no hubiera un conflicto armado en el terreno, y, al mismo tiempo, continuar la guerra como si no se estuviera negociando nada. De repente, sin embargo, fue necesario quebrantar dicho principio.

El 10 de noviembre de 2014, el comandante de la fuerza de acción conjunta Titán, el general Rubén Darío Alzate, fue secuestrado por las FARC cuando se encontraba en una misión no oficial, vestido de civil, tan solo a media hora de Quibdó, la capital del departamento del Chocó. Presionado por la opinión pública y por los militares que exigían su liberación inmediata, el presidente Santos no tuvo más opción que suspender las negociaciones. Esta decisión unilateral les causó verdadera sorpresa a las FARC: la muerte de su dirigente Alfonso Cano en noviembre de 2011 no había provocado ni la suspensión ni la ruptura de la fase exploratoria de las negociaciones de paz. Sin embargo, se mostraron conciliadoras e hicieron un llamado a los países garantes en busca de ayuda para encontrar una solución.

Una vez liberado el general, las negociaciones retomaron su curso. El 20 de diciembre renació la esperanza cuando la guerrilla decretó un cese al fuego unilateral e ilimitado. El presidente Santos exigió otras manifestaciones de buena voluntad antes de pasar a contemplar un cese al fuego bilateral. El 12 de febrero las FARC anunciaron que renunciarían al reclutamiento de menores de 17 años, confesando así haber realizado esta práctica en el pasado.

El 7 de marzo se firmó otro acuerdo, esta vez relativo al desminado humanitario. Se creó una comisión mixta compuesta por militares y guerrilleros con el fin de desminar ciertas zonas del país.

¹ Ver F. Massé, “La Colombie se prépare au post-conflit”, *Les Études du CERI*, n.º 207-208, 2014, pp. 29-33 (www.sciencespo.fr/ceri/sites/sciencespo.fr/ceri/files/Etude_207-208.pdf).

² Los países garantes de las negociaciones son Cuba y Noruega. Chile y Venezuela son acompañantes.

³ Rodrigo Londoño Echeverri, su verdadero nombre.

El desescalamiento del conflicto parecía estar dando frutos. Los tres primeros meses del año 2015 fueron los menos violentos de estos últimos años. Como una muestra de buena voluntad, el presidente Santos fue un poco más lejos y ordenó, el 10 de marzo, la suspensión de los bombardeos contra los campamentos de las FARC. No estaba lejos, por lo menos en los hechos, el cese al fuego bilateral pedido por la guerrilla.

Otro signo del progreso de las negociaciones fue el nombramiento por los Estados Unidos de Bernard Aronson como enviado especial para el proceso de paz en Colombia. Aronson, quien había sido secretario de Estado adjunto para Asuntos Interamericanos durante la presidencia de Georges Bush padre, era un fino conocedor de los procesos de paz centroamericanos.

Una nueva crisis ocurrió el 15 de abril de 2015, cuando once militares murieron en una emboscada en el departamento del Cauca, mientras pasaban la noche en un recinto deportivo en las afueras del poblado. La reacción fue inmediata y hubo conmoción general. Perpetrado por un comando de las FARC tan solo un mes después del anuncio de la suspensión de los bombardeos, este ataque fue percibido como una provocación. Las FARC se vieron en un aprieto: o bien su Secretariado estaba enterado de la operación y esta constituía una ruptura deliberada de la tregua; o bien el ataque tomó por sorpresa a los principales comandantes, lo que hacía pensar que estos últimos tal vez no ejercían un control total sobre sus tropas. Se abrió de nuevo el debate⁴.

Como suele suceder en ocasiones semejantes, la ruptura de la tregua provocó un recrudecimiento de los combates. El 23 de mayo, la Fuerza Aérea Colombiana bombardeó diferentes campamentos de las FARC, causando la muerte de más de veinticinco guerrilleros, entre ellos dos de sus negociadores que habían vuelto al terreno para unas misiones políticas. ¿Dio Santos la orden explícita de proceder así, o tomaron la iniciativa los militares luego del anuncio de que se reanudarían los bombardeos, sin recibir una orden precisa? Esta pregunta sigue sin respuesta.

Lo cierto es que la crisis provocada por este episodio puso de nuevo en peligro las negociaciones. Una vez más, las dos partes acudieron a los países garantes para calmar los ánimos.

El 5 de junio, el anuncio de la creación de una futura comisión de la verdad que empezaría a funcionar una vez firmados los acuerdos de paz, y estaría vigente por un periodo de tres años, salvó el ciclo de las negociaciones en curso. Aunque aún incompleta, pues quedaban muchos detalles por definir, tuvo el mérito de presentar un primer resultado concreto en materia de justicia transicional. No obstante, las opiniones al respecto estaban divididas: para unos, la creación de esta comisión era un paso sin precedentes en favor de la verdad y la reconciliación, mientras que para la oposición (encabezada por el expresidente Uribe), la comisión simplemente maquillaba cierta impunidad.

Gracias a los buenos oficios de los países garantes, las dos partes decidieron darse un plazo de cuatro meses para luego evaluar los avances del proceso de paz y decidir si proseguir o no con las negociaciones.

SALVAR EL PROCESO DE PAZ

Oficialmente, estos cuatro meses deberían permitir el restablecimiento de cierta serenidad, restaurar la confianza entre las partes y avanzar de manera significativa en los temas pendientes.

⁴ Ver, por ejemplo, A. Reyes, “¿Se rompió la unidad de mando en las FARC?”, *El Espectador*, 4 de julio de 2015, o también: F. Massé, “¿Hacia una pax mafiosa en Colombia?”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 15, n°. 1, 2015, pp. 60-69.

Como muestra de buena voluntad de las partes, las FARC decretaron un cese al fuego unilateral el 20 de julio, y el presidente Santos, cinco días más tarde, anunció que de nuevo suspendería los bombardeos contra los campamentos de las FARC.

Las discusiones, estancadas durante el último año en el tema de la justicia, se reanudaron poniendo el énfasis en una solución integral en favor de las víctimas, que combinara verdad, justicia y reparación.

Las FARC estaban dispuestas a reconocer algunos de sus crímenes y asumir su responsabilidad, siempre y cuando el Estado y los demás actores del conflicto hicieran lo propio. Uno de los puntos más importantes del debate giraba en torno al posible encarcelamiento de los principales dirigentes de las FARC, una vez pronunciadas las eventuales condenas. Desde el comienzo de las negociaciones, las FARC habían insistido en que sus dirigentes nunca irían a la cárcel, abogando en favor de una justicia restaurativa y no punitiva.

Para la oposición, sin embargo, esta posición era inaceptable porque si algunos dirigentes de las FARC llegaban a ser declarados culpables de crímenes de guerra o de crímenes de lesa humanidad, era impensable, tanto moralmente como desde el punto de vista jurídico, que pudieran acogerse al beneficio de la casa por cárcel o de una colonia agrícola por cuatro o cinco años como máximo, a cambio de realizar trabajos de interés público. El debate era bastante complicado, moral, política y jurídicamente.

Con el fin de destrabar esta situación, las partes decidieron crear una subcomisión de expertos compuesta por seis miembros, nombrados en partes iguales por el gobierno y las FARC⁵.

ACUERDO HISTÓRICO SOBRE JUSTICIA TRANSICIONAL

De camino a Nueva York, donde asistiría al 70º periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2015, Santos anunció que haría escala en La Habana. Para sorpresa de todos, allí se reunió con Timochenko, el comandante en jefe de las FARC, con quien firmó un acuerdo sobre justicia transicional. Este fue un acontecimiento de talla mayor. No solamente se asistió a la celebración de un acuerdo importante sobre uno de los puntos más espinosos del proceso de paz, sino que el histórico apretón de manos entre Juan Manuel Santos y Timochenko, así como el anuncio de la firma de un acuerdo final en los próximos seis meses, permitían pensar que el proceso de paz ahora sí se había vuelto irreversible.

Timochenko ya había viajado secretamente a La Habana, pero esta fue la primera aparición pública de quien había asumido el mando de las FARC después de la muerte de Alfonso Cano en noviembre de 2011.

En aspectos de fondo, el acuerdo establece la creación de un tribunal especial para la paz, compuesto por magistrados encargados de juzgar y pronunciar sanciones contra todos los responsables del conflicto armado, independientemente de si son miembros de la guerrilla o de las fuerzas armadas colombianas, o también empresarios o actores políticos. Con respecto a los crímenes de guerra y a los crímenes de lesa humanidad, el acuerdo especifica además tres categorías de penas, según la disposición de las personas inculpadas a reconocer o no sus crímenes⁶.

⁵ Por un lado, Juan Carlos Henao, rector de la Universidad Externado de Colombia y expresidente de la Corte Constitucional; Manuel José Cepeda, también expresidente de la Corte Constitucional, y Douglas Cassel, profesor de la Universidad de Notre-Dame (Estados Unidos). Por el otro, Diego Martínez, abogado del movimiento de las víctimas del Estado (Movice); Enrique Santiago, asesor jurídico de las FARC, de nacionalidad española, y Álvaro Leyva, político conservador pero allegado a las FARC.

⁶ La primera establece condenas de cinco a ocho años con pena privativa de la libertad (pero sin prisión en firme) para

El acuerdo establece, asimismo, que las condenas por narcotráfico puedan ser consideradas como crímenes conexos a la rebelión y, por tanto, susceptibles de ser amnistiados como delitos políticos. En cuanto a los crímenes simples, para ellos se concederá amnistía.

La duración de las penas para las personas declaradas culpables de crímenes graves y que no los hayan confesado no se determinó tampoco de manera casual: el acuerdo busca establecer un paralelo con la ley de justicia y paz de 2005, que había permitido la condena de algunos jefes paramilitares a penas de ocho años de prisión, antes de que fueran en su mayoría extraditados a Estados Unidos.

Precisamente, uno de los puntos sensibles de las negociaciones con las FARC tiene que ver con la extradición. No obstante, durante su estadía en Nueva York, el presidente Santos afirmó que no habría extradición de miembros de las FARC a Estados Unidos.

Con respecto al acuerdo celebrado anteriormente con los paramilitares, la diferencia es que el actual se aplica también a los miembros de la fuerza pública. Uno de los principales temores de los militares era que algunos de ellos fueran condenados a penas de veinte o treinta años de prisión, como es actualmente el caso para las violaciones de los derechos humanos perpetradas en ejercicio de sus funciones, mientras los jefes de la guerrilla escaparían a las penas de prisión. Temor parcialmente comprensible si se piensa que los militares condenados a fuertes penas de prisión por haber sido responsables de “falsos positivos” –asesinatos de campesinos o jóvenes marginales presentados como guerrilleros para inflar las estadísticas del ejército– fueron condenados a fuertes penas de prisión.

Ahora bien, este paralelo despertó ciertas críticas entre los analistas y otros defensores de los derechos humanos⁷. Durante los meses anteriores, el Gobierno y las FARC habían subrayado que no habían ido a La Habana para negociar ninguna impunidad. A quienes reprochaban a las FARC cierta arrogancia, se les respondía que ningún movimiento guerrillero acepta negociar para ser condenado a veinte años de prisión. ¿Pero no era posible acaso, entre la negativa a pagar un solo día de cárcel y las condenas a veinte años de prisión, contemplar penas, aun reducidas, de prisión en firme contra las personas declaradas culpables de crímenes de guerra o de crímenes de lesa humanidad, ya fueran militares o miembros del Estado Mayor de las FARC? El precio que se debía pagar era tal vez aceptar cierta dosis de impunidad.

Ciertos puntos del comunicado hicieron surgir otras preguntas. ¿Cómo estará compuesto el tribunal? ¿Cuáles serán las zonas para la privación de la libertad? ¿Podrán ser juzgados los expresidentes? Algunas declaraciones solo contribuyeron a mantener la confusión⁸, a la cual se agregó cierto malestar creado por las declaraciones de Timochenko durante una entrevista televisada en la que declaró no sentirse culpable de ningún crimen de guerra ni de crímenes de lesa humanidad y, por tanto, no ver por qué tendría que pedir perdón a las víctimas de las FARC en nombre de su organización. Para colmo, en la misma entrevista advirtió al gobierno que si cambiaba de opinión con respecto al acuerdo firmado, los acuerdos de paz definitivos podrían no firmarse en seis meses, como se

aquellos que confiesen sus crímenes. La segunda establece penas de cinco a ocho años, pero esta vez con prisión en firme, para aquellos que no cooperen plenamente con el tribunal. La última establece penas de prisión en firme hasta de veinte años para aquellos que, habiendo sido juzgados culpables de crímenes de lesa humanidad o de crímenes de guerra, se niegan a cooperar con la justicia.

⁷ Ver, por ejemplo, las declaraciones del director de la división América de Human Rights Watch: M. Vivanco, “Acuerdo sobre justicia conllevaría impunidad”, *El Espectador*, 25 de septiembre de 2015.

⁸ Al día siguiente de la firma del acuerdo, la agencia de prensa ANNCOL, conocida por su cercanía con las FARC, publicó, por ejemplo, un análisis en el que sostiene que los expresidentes de la república (así como el actual) podrían tener que responder ante este nuevo tribunal, es decir, ser juzgados y, si fuere el caso, condenados por este tribunal. Argumentos desmentidos de inmediato por el jefe de la delegación gubernamental, Humberto de la Calle. Al día siguiente, sin embargo, el fiscal general de la nación, Eduardo Montealegre, declaró que el expresidente Uribe podría ser juzgado como exgobernador del departamento de Antioquia, declaraciones condenadas de inmediato por toda la clase política colombiana.

había anunciado en la rueda de prensa. El Gobierno, por su parte, explicó que el texto completo del acuerdo no había sido publicado porque aún faltaba definir algunos detalles. Todas estas declaraciones enviaron señales contradictorias sobre el proceso de paz, y la no publicación del texto alimentó las especulaciones.

Una vez publicado en su totalidad el acuerdo sobre la justicia transicional el 15 de diciembre de 2015, sin embargo, la nota preponderante volvió a ser muy optimista, puesto que nada parecía ya poder obstaculizar el proceso de paz. A finales del año 2015, el Gobierno consideraba que tres de los seis temas definidos en la agenda de paz ya estaban resueltos (la reforma agraria, la participación política y el problema de los cultivos ilícitos). El cuarto tema estaba a punto de quedar resuelto (las víctimas) y las negociaciones sobre los dos últimos (el fin del conflicto y la implementación de los acuerdos firmados) iban bien avanzados. De hecho, en julio de 2015 las dos partes habían decidido invitar a esta comisión a dos observadores representantes de organismos multilaterales, previendo que estos últimos tendrían un papel importante que desempeñar a la hora de implementar los futuros acuerdos de paz⁹.

CONCLUSIÓN

Al cabo de tres años de negociaciones oficiales entre el Gobierno Santos y la guerrilla de las FARC, todo parece indicar que el punto de no retorno ha quedado definitivamente atrás y que las negociaciones entraron en la recta final. Así las cosas, el Gobierno debería evitar enfocarse demasiado en la fecha límite del 23 de marzo de 2016, fecha anunciada quizás de manera algo prematura el 23 de septiembre pasado, la cual, de hecho, no figura en el comunicado final firmado por las partes.

Si las FARC insisten en revisar las “salvedades”, es decir los temas que aún están pendientes en los puntos 1, 2 y 3 de la agenda, el plazo podría resultar un poco apretado para dar por terminadas las negociaciones en curso y concluir un acuerdo de paz definitivo. En cambio, si como parece esperar el Gobierno, las FARC decidieran moderar una parte de sus reivindicaciones o posponer para una fecha posterior a la firma de los acuerdos de paz las negociaciones relativas a estos temas, es más probable que un acuerdo final pueda firmarse durante el primer semestre de 2016.

Que las negociaciones duren más de lo previsto no sería dramático por sí mismo. Pero de su duración depende en parte el contenido de lo que se firme. Si las FARC insisten en obtener un mínimo de transformaciones estructurales, mostrando así que no lucharon en vano todos estos años, es razonable dudar que un acuerdo definitivo sea firmado en la fecha anunciada. Si, por el contrario, los acuerdos llegaran a firmarse de aquí al 23 de marzo de 2016, es muy posible que fueran más “transaccionales” que “transformacionales”. En este caso, así como las FARC saldrían relativamente bien libradas en el plano judicial, tampoco el Gobierno habría tenido que ceder mucho en los planos político y económico.

⁹ Por un lado, José Bayardi, exministro uruguayo de Defensa entre 2008 y 2009, ya que Uruguay ejercía en ese momento la presidencia *pro tempore* de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur); por el otro, el francés Jean Arnault, nombrado por el Secretario General de las Naciones Unidas y dotado de una gran experiencia en las misiones de paz de dicha Organización.

El restablecimiento de las relaciones entre Cuba y Estados Unidos: un proceso histórico progresivo

Marie-Laure Geoffray

El 20 de julio de 2015, Cuba y Estados Unidos reanudaron formalmente sus relaciones diplomáticas, interrumpidas desde hacía más de medio siglo; sin embargo, este gran evento debe situarse en el largo plazo y considerarse como una etapa en el proceso de negociación y de reforma a mediano y largo plazo. Aun si los medios de comunicación nacionales e internacionales han, merecidamente, aclamado este evento como un “giro” histórico, no obstante, hay que recordar que este reacercamiento es el fruto de un diálogo progresivo y sectorial, llevado a acabo desde hace más de veinte años, el cual se ha acelerado desde la llegada al poder del Barack Obama en Estados Unidos y de Raúl Castro en Cuba en 2008.

A pesar de la retórica oficial cubana contra “el enemigo” estadounidense, las colaboraciones sectoriales entre los gobiernos cubano y estadounidense se han establecido desde mediados de los años noventa, principalmente en los dominios de la migración, el tráfico de drogas y las urgencias climáticas. Por parte del Gobierno estadounidense, a pesar del embargo y del mantenimiento de Cuba en la lista de países terroristas, desde 2009 Obama había levantado algunas restricciones frente al viaje de los cubano-estadounidenses a Cuba y de las transferencias de fondos (remesas) hacia las familias que residen en la Isla¹. También permitió la liberación de las inversiones estadounidenses en Cuba en materia de telecomunicaciones. Si Raúl Castro no hubiera dado paso a esta apertura en la época, hubiera tenido que emprender por su parte un proceso de reformas estructurales dirigidas a transformar la economía cubana, que por mucho tiempo fue planificada y centralizada, en una economía cada vez más mercantil.

En resumen, la normalización de las relaciones diplomáticas constituye indudablemente un evento extraordinario (como lo prueba el levantamiento simbólico de la bandera estadounidense en La Habana el último 14 de agosto). Sin embargo, este evento tiene lugar dieciocho meses después de negociaciones secretas y del establecimiento de un diálogo semipúblico (que continúa siéndolo) desde el 17 de diciembre de 2014. El reacercamiento cubano-estadounidense es de esta manera un hecho histórico, pues demuestra el fin de una diplomacia heredera de la Guerra Fría. Por otro lado, se inscribe a la vez en la continuidad de políticas de apertura llevadas por parte de Barack Obama respecto a Cuba y de reformas promovidas en la Isla por parte de Raúl Castro.

LAS RAZONES DEL RESTABLECIMIENTO DE LAS RELACIONES CUBANO-ESTADOUNIDENSES

Las razones del restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre Cuba y Estados Unidos son tanto económicas como políticas. Frente al plan económico, Cuba sufre considerablemente del embargo estadounidense, del cual el costo acumulado se estima a unos 116,8 millares de dólares en 2015². Si el embargo en el largo plazo permite al Gobierno cubano justificar sus errores acerca de la política económica llevada acabo y sus elecciones represivas en materia de libertades civiles y políticas, hoy en día esto continúa siendo un obstáculo para el crecimiento de la economía cubana³, la cual es muy dependiente de un aliado venezolano que se encuentra cada vez más débil⁴. Del

¹ La plataforma anual de remesas ha sido nuevamente aumentada a 8000 dólares en 2014 (contra 2000 dólares de antes).

² “Cuba y EE.UU. fijan agenda bilateral para los próximos meses”, *Telesur*, 12 de septiembre de 2015.

³ “Cuba: Raúl Castro demande la fin de l’embargo américain”, *Le Monde*, 28 de enero de 2015.

⁴ Referencia a la contribución de Eduardo Río a este volumen.

lado estadounidense, el embargo es ampliamente percibido como costoso e ineficaz, pues desde 1996 se han gastado en vano 244 millones de dólares para promover una transición democrática⁵, y la falta de ganancias es una consecuencia para los empresarios estadounidenses que se encuentran privados de acceder a un mercado relativamente inexplorado, el cual se sitúa a su lado⁶. Finalmente, las cláusulas sobre la extraterritorialidad agregadas a la ley sobre el embargo en 1992 y 1996 afligían a numerosas empresas internacionales, puesto que estas impedían a las empresas comerciantes con Cuba trabajar simultáneamente con Estados Unidos (bajo la penalidad de exponerse a fuertes multas) y además estipulaban que ningún producto manufacturado en un tercer país, que incluyera componentes cubanos (como el níquel, por ejemplo) podía ser exportado a Estados Unidos.

En el plano económico, Estados Unidos sufrió un aislamiento creciente en su postura frente a Cuba, tanto en América Latina como en el mundo. De hecho, la reinserción de Cuba en los intercambios económicos y diplomáticos latinoamericanos ha ido de la mano, desde finales de 1990, con una desconfianza cada vez mayor de los gobiernos posdictatoriales frente al gran vecino latinoamericano. La diplomacia latinoamericana ha ganado además coherencia y fuerza en el continente, lo que permite principalmente terminar con la exclusión de Cuba en la Organización de Estados Americanos (OEA) en 2009 y la invitación de Raúl Castro a la Cumbre de las Américas de Panamá en 2015. De esta manera, todos los años, desde 1991, la condena del Gobierno estadounidense por medio de la Asamblea General de Naciones Unidas con el embargo unilateral impuesto a Cuba hacía que la atención se dirigiera a esta política obsoleta y mantenida en violación del derecho internacional.

EL INCREMENTO DE LOS INTERCAMBIOS ECONÓMICOS

El restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre Cuba y Estados Unidos va de la mano con el crecimiento de los intercambios comerciales y financieros entre los dos países. De esta manera, al no poder levantar el embargo sin el acuerdo del Congreso, Barack Obama ha tomado la decisión de agotar su contenido parcialmente, autorizando el comercio con la Isla y las inversiones en algunos sectores.

Efectivamente, a pesar del embargo, la Trade Sanctions Reform and Export Enhancement Act, adoptada bajo la administración Clinton, autorizaba el comercio bilateral de los medicamentos y productos agrícolas desde el año 2000. No obstante, este acto estaba estrictamente limitado: las empresas tenían prohibido darle créditos al Gobierno cubano, el cual debía pagar al contado y de avanzado todas sus importaciones. Además, después de una primera fase de crecimiento de los intercambios económicos (2001-2008), las exportaciones estadounidenses hacia Cuba no han parado de disminuir beneficiando nuevos socios (China, Venezuela, la Unión Europea, Brasil, Canadá, México y Rusia)⁷.

De ahora en adelante, las inversiones están autorizadas en los sectores de telecomunicaciones, agricultura y turismo. Ya se ha restablecido una línea telefónica directa entre los dos países y una autorización especial otorgada a las empresas estadounidenses de telecomunicaciones para negociar

⁵ "In Cuba, Misadventures in Regime Change", *New York Times*, 9 de noviembre de 2014. Este presupuesto es utilizado para promover los medios de comunicación de la oposición y para financiar algunas iniciativas de la oposición.

⁶ Levantar el embargo hará crecer las exportaciones agrícolas de 365 millones de dólares y creará seis mil nuevos empleos, según un estudio del Center for North American Studies en 2010 ("Economic Impacts of Relaxing Travel and Financial Restrictions on U.S. Exports to Cuba") (<http://cnas.tamu.edu/Presentations/SAEA%2011%20Cuba%20Poster%20Web.pdf>).

⁷ Ver la tabla de la exportaciones en valores (dólares) y en el rango del mercado de exportación elaborado por el US-Cuba Trade and Economic Council (www.cubatrade.org).

directamente con el Gobierno cubano. Se están restableciendo de la misma manera las conexiones marítimas, además del tráfico aéreo, el cual debería aumentar en los próximos años gracias a la flexibilización del control de los viajes de los ciudadanos estadounidenses a la Isla⁸. Por otro lado, el levantamiento de las sanciones impuestas a las empresas extranjeras que comercian con Cuba, anunciadas por la Office of Foreign Asset Control (OFAC)⁹, se inscribe en la perspectiva de la supresión de las cláusulas de la extraterritorialidad.

Finalmente, el hecho de que el Ejecutivo estadounidense haya retirado a Cuba de la lista de “países terroristas” el 29 de mayo de 2015, constituye una señal políticamente positiva. Pero anuncia igualmente perspectivas en términos de recaída económica. De hecho, ser designado por Estados Unidos como un Estado promotor de terrorismo, le impedía a Cuba tener acceso al crédito internacional.

En consecuencia, grandes empresas estadounidenses como Airbnb, Netflix, o MasterCard operan hoy en día en Cuba y la cantidad de este tipo de empresas continuará aumentando. Además de las brechas cada vez mayores que se abren por la postura de Barack Obama frente al embargo, la ley sobre inversión extranjera adoptada por el Gobierno cubano el 29 de marzo de 2014, ha incrementado el atractivo económico de la Isla, suprimiendo a la vez un número de controles y límites relativos a las inversiones.

¿UN MODELO DE “COMUNISMO PRÓSPERO Y SOSTENIBLE”?¹⁰

El restablecimiento de las relaciones diplomáticas –y parcialmente económicas– entre Estados Unidos y Cuba no es un sinónimo del cambio político en la Isla. Se evidencia cómo Raúl Castro y su ministro de Economía y de la Planificación no han perdido la oportunidad de inscribir estos nuevos acuerdos en una dinámica general de modernización del modelo socialista cubano.

No obstante, estas afirmaciones deben ser entendidas a la luz de las reformas llevadas a cabo, aún si el Estado cubano continúa tomando las decisiones, por ejemplo, respecto a cuáles sectores económicos serán abiertos a las inversiones extranjeras. La nueva ley permite a las empresas internacionales controlar más del 50% del capital de las empresas conjuntas (el Estado sigue siendo hasta ahora propietario del 51%). Por otro lado, la disminución de los impuestos sobre las ganancias (pasa del 30 al 15%) y sobre el empleo de la mano de obra (pasa del 11 al 0%). Además de la creación de una zona franca en el marco de un gran proyecto de modificación del puerto de Mariel, financiado por un banco brasileño. Estos son los signos de que Cuba se suscribe plenamente en la táctica de las ventajas competitivas adoptada por numerosos países del Sur. Frente a esto, las estrategias económicas de las élites cubanas no se distinguen más de aquellas plebiscitadas por la mayoría de las élites globales.

Incluso si se lleva a cabo un proceso de reforma, el modelo económico y social cubano intentará, a su vez, conservar un cierto número de rasgos característicos de la utopía socialista. Por un lado, los gastos sociales continúan particularmente altos¹¹, decisión aclamada por un pequeño país del Sur; por otra parte, el Gobierno cubano le apuesta a exportar internacionalmente los servicios de

⁸ Doce categorías de viajeros están autorizadas para entrar a Cuba (principalmente por razones familiares, profesionales, de estudio y de intercambios culturales y religiosos).

⁹ “US/Cuba : levée des sanctions sur les entreprises”, *Le Figaro*, 24 de marzo de 2015.

¹⁰ D. Cavedec cita a Raúl Castro en “Castro thanks U.S., but reaffirms communist rule in Cuba”, *New York Times*, 21 de diciembre de 2014.

¹¹ Ver el ejemplo, en el caso de la educación, del “Regional report about education for all in Latin America and the Caribbean”, Unesco, 9 de abril de 2014.

profesionales altamente calificados y, no confía solamente en el atractivo de los bajos salarios locales para las empresas extranjeras. Finalmente, el Gobierno cubano continúa controlando la contratación de los empleados en las empresas extranjeras, a través de agencias de contratación dirigidas por el Estado, lo que le permite gravar desde el origen los salarios –en divisas– de estos empleados, y limitar de esta manera el crecimiento de las desigualdades entre los empleados del sector público y del sector privado. Por ende, el Gobierno cubano se asemeja cada vez más a un gobierno de modernización autoritaria, en el sentido de Huntington¹²: conduce un proceso de liberalización económica manteniendo el monopolio del partido que ejerce el poder gracias a un marco estricto de las reivindicaciones sociales y políticas emergentes.

En términos de política interna, algunas reglas del juego están a punto ser revaluadas. De esta forma, Raúl Castro anunció que el ejercicio de las funciones ejecutivas será limitado a dos mandatos de cinco años (sin que esta disposición sea todavía adoptada en la Asamblea Nacional), además de una nueva ley electoral que se encuentra en proceso de preparación. También pidió a los medios de comunicación exigir una mayor transparencia a las administraciones y dirigir debates sobre temas anteriormente considerados como tabúes por la sociedad civil. Por último, las instituciones cubanas son ahora pioneras en los debates sociales y políticos globales y contemporáneos, como por ejemplo, la identidad de género. Asimismo, desde 2008, los cubanos que lo deseen puede realizarse de manera gratuita una operación para cambiarse el sexo, y desde 2012, una mujer transexual fue elegida en la Asamblea Nacional.

No obstante, el sistema multipartidista como garantía de las libertades civiles y políticas aún no está al orden del día, y los ciudadanos cubanos que critican o que son miembros de la oposición son todavía censurados, amenazados o detenidos. Es, por ejemplo, el caso de Danilo Maldonado, también conocido por su nombre artístico de El Sexto, quien fue arrestado el 26 de diciembre de 2014, menos de diez días después de las declaraciones conjuntas de Raúl Castro y Barack Obama, momento en el cual el artista preparaba un *performance* que consistía en soltar en el centro de la ciudad dos puercos pintados de verde, en los cuales se había escrito el nombre de Raúl y de Fidel. Acusado de atentar contra el Estado, continúa en prisión desde hace más de nueve meses, además de que su proceso todavía no se ha llevado a cabo, a pesar de que 53 oponentes del Gobierno han sido liberados bajo el marco de los acuerdos con Estados Unidos; sin embargo, las detenciones y las agresiones físicas han aumentado en los primeros meses de 2015 en comparación con el final del año 2014¹³.

CONCLUSIÓN

El restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre Cuba y Estados Unidos es un hecho histórico en el sentido de que se inicia una nueva era en las relaciones entre los dos países, y de manera general, entre Estados Unidos y América Latina. No obstante, las políticas heredadas permanecen en su lugar. Es el caso del embargo, que del lado estadounidense no podrá ser levantado si no hasta después de obtener un voto favorable de dos tercios del Congreso. A pesar de la construcción de una coalición bipartidista contra el embargo¹⁴, la mayoría pertenece actualmente a los republicanos, los cuales defienden con obstinación la vieja política de confrontación con la Isla. Es el mismo

¹² S. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven y Londres, Yale University Press, 1968.

¹³ "Violations of human rights in Cuba", Institute for Cuban and Cuban American Studies, University of Miami, enero de 2015 (<http://ctp.iccas.miami.edu/HumanRightsViolationsinCuba-Jan-March2015.pdf>).

¹⁴ "Klobuchar leads bipartisan coalition to introduce major legislation to lift Cuba trade embargo", anuncio realizado en la página personal de la senadora Amy Klobuchar en la página del Senado, 12 de febrero 2015 (www.klobuchar.senate.gov/public/2015/2/klobuchar-leads-bipartisan-coalition-to-introduce-major-legislation-to-lift-cuba-trade-embargo).

caso frente al mantenimiento de la base naval estadounidense en Guantánamo, la cual el Gobierno cubano exige clausurar. Estos dos últimos puntos no estuvieron en la Agenda de las negociaciones del 12 de septiembre de 2015, ya que la solución no puede ser solamente unilateral y propuesta por Estados Unidos¹⁵. De igual manera, el caso de otros temas especialmente sensibles como la cuestión de las propiedades estadounidenses expropiadas por parte del Gobierno cubano durante los años sesenta, o las reparaciones pedidas por parte de los cubanos en compensación por los graves daños humanos y económicos causados por el embargo.

Por otro lado, es interesante resaltar que la cuestión de los derechos humanos se planteó en la Agenda, junto con la cuestión del cambio climático, de la salud global y del tráfico de personas. Esto es menos sorprendente de lo que parece a primera vista. De hecho, al comenzar un proceso de negociación con Estados Unidos, el Gobierno cubano entiende bien que esto implica discutir la jerarquía comúnmente aceptada de los derechos civiles y políticos sobre los derechos sociales, económicos y culturales. Si el modelo socialista se transforma, a través de las reformas económicas o por medio del restablecimiento de las relaciones con Estados Unidos, el Gobierno cubano no dejará de legitimar su modelo político y social de desarrollo y de organización de la sociedad.

¹⁵ "Cuba, U.S. map out agenda for improving relations", *EFE*, 12 de septiembre de 2015.

Segunda parte

América Latina frente a la historia

Setenta años de violencias políticas en Guerrero

Hélène Combes

“En la ciudad de Iguala [...] el pueblo está indignado [en contra del presidente municipal] que ha cometido infinidad de errores entre estos se encuentra el hecho de haber mandado asesinar a una persona”¹.

Octubre del 2014: mientras programo una estadía en México, vuelvo a leer una compilación de archivos de investigación sobre las controversias acerca de las elecciones desde los años treinta. Los estudiantes de Ayotzinapa han desaparecido desde hace ya tres semanas y los restos de estos archivos me incitan a relacionar esta desaparición con un largo recorrido local, marcado por estelas de violencia. Incluso desde 1941, el alcalde de Iguala asesinaba impunemente a poblaciones. Para poder redimensionar esta historia a través de la violencia, una posible línea del tiempo se mostraría artificial. Elijamos la época de la memoria militante para realizar una retrospectiva sobre las violencias que sacudieron este Estado. Este texto no traerá respuestas sobre los sucesos de Ayotzinapa, ni siquiera alguna hipótesis sobre el destino de los estudiantes desaparecidos y los autores de los asesinatos. Existe una modesta voluntad de volver a asignarle un contexto pertinente a este estado federal, que forma parte de los más humildes de México, y así poder aclarar los elementos con los que se leen los recientes acontecimientos.

RECUADRO 1. AYOTZINAPA

El 26 de septiembre de 2014, 43 estudiantes de la escuela normal rural² de Ayotzinapa desaparecieron después de haber sido arrestados por la policía municipal y ser trasladados en camionetas. La persecución y el arresto tuvieron lugar a pesar de que los estudiantes llegaron a la ciudad de Iguala en unos autobuses con el fin de utilizarlos para asistir a la manifestación conmemorativa de 1968 en Ciudad de México. El alcalde de Iguala y su esposa fueron acusados de haber dado la orden y, finalmente, fueron encarcelados un mes después de su huida. Al momento de escribir esta reseña, un grupo de expertos independientes³ plantea en un informe las incoherencias de la investigación, la complejidad del caso y se interesa sobre las posibles causas que hasta ahora han sido poco indagadas. Hoy en día, una de las hipótesis es que uno de los buses desviado por los estudiantes de Ayotzinapa contenía un cargamento de heroína, siendo Iguala un centro de producción y de transformación de la adormidera. La versión de las autoridades federales (PGR) es que los cuerpos habrían sido incinerados. Versión cuestionada por muchos, corroborada por otros.

¹ Informe de la oficina de información política y social, Secretaría de la Gobernación, 22 de enero de 1941; Caja 388 del fondo de la DGIPS.

² Las escuelas normales rurales fueron creadas en el periodo posterior a la revolución. A partir de los años sesenta, fueron consideradas como un espacio de confrontación y poco a poco fueron abandonadas por el Estado. Ver un artículo interesante de la historiadora Tanalis Padilla, “La criminalización de los normalistas rurales”, *La Jornada*, 4 de octubre de 2014.

³ Grupo interdisciplinario de expertos independientes, *Informe Ayotzinapa*, México, septiembre de 2015, 560 p.

Figura 1. Mapa de Guerrero



Fuente: C. Illiades, T. Santiago, Estado de guerra. *De la guerra sucia a la narcoguerra*, México, ERA, 2014, p. 149.

VIOLENCIAS REVOLUCIONARIAS

“Guerrero para los guerrerenses” significa una vez más y como en el siglo XIX, “Guerrero para los caciques de por acá”.⁴ En Guerrero, la revolución y el periodo posrevolucionario se caracterizan por las luchas fratricidas entre bandas revolucionarias rivales. La población civil adolece de la intervención de las fuerzas armadas. Este periodo pone en riesgo los equilibrios económicos y favorece la aparición de grandes caciques regionales aliados a los poderes económicos, siendo Francisco Figueroa, maestro normalista, el más emblemático. Figueroa proviene de una familia de rancheros⁵ que tendrá tres generaciones de gobernadores: Francisco Figueroa (1910-1911; 1918-1921), Rubén Figueroa Figueroa (1975-1981), Rubén Figueroa Alcocer (1993-1996).

⁴ A. Batra, *Guerrero bronco*, México, Era, 1996, p. 39.

⁵ I. Jacobs, “Rancheros of Guerrero: the Figueroa brothers and the revolution”, D. A. Brading (ed.), *Caudillo and peasant in Mexican Revolution*, Cambridge, Cambridge University Press, 1980, pp. 76-91.

La fase de institucionalización del régimen en Guerrero no da lugar a una calma general como sí ocurrió en otras regiones de México. “El periodo cardenista se termina en medio de intensas convulsiones políticas y una violencia social generalizada, en donde nadie se escapa, ni siquiera los principales líderes agrarios”⁶. “Solo en el año 1936, se denunciaron 26 asesinatos de líderes campesinos”⁷. En este espacio está más presente la fusión de la familia revolucionaria, que en otros lugares. Paradójicamente, Guerrero es un estado periférico que proporciona candidatos disidentes para las elecciones presidenciales: Juan Andrew Almazán (1940, campaña particularmente en Guerrero) y después Ezequiel Padilla en 1946.

VIOLENCIAS POR LAS ARMAS

Aunque en Guerrero la cohesión del régimen se resquebraja entre 1950 y 1960, la disidencia⁸ electoral se organiza alrededor de la Asociación Cívica Guerrerense (ACG) dirigida por Genaro Vázquez⁹. La ACG participa activamente en un movimiento de la Universidad de Guerrero, reprimido con fuerza. En 1960, la muerte de trece estudiantes después de un mitin provoca la renuncia del gobernador. La oposición política se consolida principalmente en tres frentes: Atoyac, Coyuca de Benítez e Iguala¹⁰. La campaña local de 1962 se desarrolla en un clima muy violento; en este año hay diez muertos y más de 150 heridos después de un mitin electoral, “y como siempre, son los maestros normalistas los principales animadores de la lucha”¹¹. Lucio Cabaña, maestro normalista de Ayotzinapa, primer miembro de la ACG y después miembro del Partido Comunista mexicano, es un personaje clave. La “caza de brujas” contra los maestros “subversivos” empieza a ejecutarse. En 1967, Lucio Cabañas entra en la clandestinidad¹² después de un mitin sangriento¹³. Genaro Vázquez es arrestado en Ciudad de México por hechos que ocurrieron en 1962 y es encarcelado en 1966 en Iguala. La liberación de Vázquez por el comando de la ACG, marca la entrada de dicha organización a la clandestinidad.

La presencia de estos dos grupos guerrilleros entre los más importantes de México desemboca en la militarización de la zona de la Costa Grande, a donde fueron desplegados 50.000 hombres¹⁴. Desde 1972, la represión es acompañada de un plan de desarrollo para los campesinos que busca ayudarlos pero también hacer una zona más accesible y facilitar la militarización. En septiembre 1974, la guerrilla asesina a 25 soldados luego de una emboscada y secuestra a Rubén Figueroa, candidato a la gobernación en ese momento. La Sierra de Atoyac es entonces sometida a un bloqueo; el balance final: 530 desaparecidos según las cifras de la FEMOSSP –“comisión de la verdad” establecida a comienzos de la década del 2000–, es decir 67 % de los desaparecidos en los años

⁶ M. A. Gutiérrez Ávila, “Historia política y elecciones”, D. Dehouve, V. Franco Pellotier, A. Hémond (coords.), *Multipartidismo y poder en municipios indígenas de Guerrero*, México, CIESAS, 2006, p. 30.

⁷ A. Batra, *Guerrero bronco*, op. cit., p. 73.

⁸ A nivel nacional, la disidencia se organiza alrededor del expresidente Lázaro Cárdenas y de su movimiento de liberación nacional (MLN).

⁹ Para una presentación sintética, ver: H. Combes, *Faire parti*, Paris, Karthala, pp. 55-62. Esta organización cambiará de nombre en varias ocasiones a lo largo de los años.

¹⁰ C. Rangel Lozano, E. Sánchez Serrano, “La guerra sucia de los setenta y las guerrillas de Genaro Vázquez y Lucio Cabañas en Guerrero”, V. Oikión Solano, M. E. García Ugarte, *Movimientos armados en México, siglo XX*, París, Colegio de Michoacán/CIESAS, 2006, p. 507.

¹¹ A. Batra, *Guerrero bronco*, op. cit., p. 105.

¹² L. Castellanos, *México armado 1943-1981*, México, ERA, 2007, pp. 101-165. Permanecerá en la sierra de Atoyac de mayo de 1965 a diciembre 1974, cuando es asesinado.

¹³ La novela de Carlos Montemayor sobre la guerrilla en Guerrero abre con la escena descrita. *Guerre au paradis*, Paris, Gallimard, 1999.

¹⁴ C. Illiades, T. Santiago, *Estado de guerra. De la guerra sucia a la narcoguerra*, México, ERA, 2014, p. 38.

setenta a nivel nacional¹⁵. Guerrero está pagando el precio más alto de la guerra sucia¹⁶. El hijo de un cacique del PRI de la Costa Chica me contó, a principios del 2000, cómo el comandante de la zona militar daba la orden explícita a su padre de eliminar a todo guerrillero para cuidar la zona y para que no hubiese desorden. Hoy en día, para él, los estudiantes son guerrilleros. Tengamos en cuenta que los procesos judiciales son recientes¹⁷, y que reactualizan una vieja realidad de hace cuarenta años.

Los años ochenta, y sobre todo el periodo de Cervantes Delgado (1981-1987), parecieron mostrar o marcar una cierta tregua de la violencia en dicho estado. La situación se degrada de nuevo a finales de esta década con la renovación de la disputa electoral.

LA VIOLENCIA EN LAS URNAS

En efecto, la violencia no disminuyó a lo largo de los años noventa, periodo de apertura política a nivel nacional y de desarrollo del multipartidismo a escala local¹⁸. Muchos fundadores locales del Partido de la Revolución, partido de izquierda fundado en 1989, provienen de movimientos campesinos y antiguas organizaciones de víctimas de la guerra sucia. Los cívicos se vuelven también una tendencia nacional del PRD.

A partir de las elecciones locales de 1990, la impugnación de los resultados electorales por el PRD, que es recurrente, va desembocar en una represión importante. En 1993, Rubén Figueroa Alcocer es elegido gobernador, 22 años después que su padre. En su mandato, varias zonas de Guerrero experimentarán una remilitarización sin precedentes tras la revuelta zapatista en Chiapas¹⁹. El ejército estará particularmente presente en lo que fueron los bastiones de la guerrilla. Cualquier forma de oposición es entonces sospechosa. En particular, la Organización Campesina de la Sierra del Sur (OCSS), en donde sus dirigentes y militantes hacen parte también del PRD²⁰, organiza una marcha de 600 campesinos el 18 de mayo de 1994 para conmemorar el mitin sangriento de 1967, que marcó la entrada de Lucio Cabañas en la clandestinidad. Para el ejército, la continuidad es evidente: “Dicen que ustedes son guerrilleros”²¹. Luchas del presente y del pasado se entrelazan.

Entre 1989 y 1997, más de 150 militantes del PRD fueron asesinados en Guerrero. Detengámonos sobre la fisonomía de esta violencia estudiada en el marco de un trabajo sobre el PRD²², que aclara una gran parte de la violencia en Guerrero en este periodo, del cual la masacre de Aguas Blancas²³

¹⁵ Cifras utilizadas por el autor provenientes de la Fiscalía especial para la atención de hechos probables constitutivos de delitos federales cometidos directa o indirectamente por servidores públicos en contra de personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado (FEMOSSP). Un capítulo entero sobre este informe es sobre Guerrero. En marzo 2012, el gobierno de Guerrero anunció la formación de una comisión de la verdad. Un año después, sus miembros fueron acusados de uso inadecuado de fondos.

¹⁶ S. Aguayo Quezada, *La charola. Una historia de los servicios de inteligencia en México*, México, Grijalbo, 2001, p. 189.

¹⁷ Por ejemplo, la viuda del dirigente social Rosendo Radilla Pacheco, detenido ilegalmente en un puesto de control en 1974, transferido a un cuartel militar y desaparecido; una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 2008 condena al Estado mexicano.

¹⁸ D. Dehouve, V. F. Pellotier, A. Hémond, *Multipartidismo y poder en municipios indígenas de Guerrero*, México, CIESAS, 2006.

¹⁹ M. Gutiérrez, *Violencia en Guerrero*, México, La Jornada Ediciones, p. 75.

²⁰ Además, a nivel nacional, a pesar de una postura oficial poco clara, el PRD parece un partido prozapatista. A su vez, la mayoría de sus líderes se han tomado fotos en compañía del subcomandante Marcos. Cf. H. Combes, *Prendre parti. Trajectoires de gauche au Mexique*, Paris, Karthala, pp. 122-130.

²¹ M. Gutiérrez, *Violencia en Guerrero*, op. cit., p. 103.

²² H. Combes, *Prendre parti*, op. cit.

²³ El 28 de junio de 1995, en Aguas Blancas, una camioneta que transportaba principalmente militantes de la OCSS, que se dirigía a Cuyuca de Benítez, es ametrallada por policías estatales; 17 campesinos fueron asesinados y 24 más resultaron heridos.

fue su punto culminante. Según la fuente utilizada, en casi 40 % de los casos, la policía del estado sería el autor material de los hechos. En 27 de los casos eran militantes y 8 % pistoleros de algún cacique. ¿Quiénes fueron los presuntos autores intelectuales de dichos hechos? En 39 % de los casos el gobernador del estado, y en 39 % el alcalde de alguna localidad. En el 34 % de los casos, el asesinato fue colectivo; en el 7 % el cadáver encontrado tenía señales de tortura y 3,5 % fueron actos de barbarie. En 35 % de los casos la represión estuvo fuera del marco de la actividad militante.

La comparación con otros estados que vivieron movilizaciones poselectorales permite clarificar la especificidad de la represión política de este estado federado.²⁴ La represión sería obra de la policía, y el gobernador aparecería como el principal autor intelectual, seguido también de los alcaldes. Esta recurrencia histórica explica, sin duda, por qué los familiares de estudiantes desaparecidos se centren sobre estos actores más que en los narcotraficantes. Particularmente, porque la lucha contra el narcotráfico hace su aparición en el discurso de las autoridades para la Costa Grande a partir de los años noventa, sobre todo en el bastión de la OCSS.

UNA VIOLENCIA DE MÚLTIPLES ROSTROS: LA DÉCADA DEL 2000

A lo largo de la década del 2000, Guerrero conoce una situación compleja en materia de control de territorio por las fuerzas de defensa y de violencia. Este estado continúa siendo una zona muy militarizada. Algunas de las carreteras están llenas de puestos de control militares. La policía judicial (bajo las órdenes de la Gobernación) es, como hemos visto, históricamente acusada no solo de ser el brazo represivo del gobernador, sino también de estar involucrada con delincuentes o por haber cometido todo tipo de crímenes. La policía municipal en las comunidades rurales e indígenas es, por su lado, aquella que está gestionada de manera tradicional siguiendo las normas de trabajo colectivo gratuito hasta la década de los noventa²⁵.

Con la profesionalización de la policía municipal²⁶ –remunerada y equipada desde la capital, a veces en conflicto con sus caseríos²⁷– surgen lentamente las policías comunitarias. Las primeras nacen en 1992, en algunos municipios de la montaña, bajo el liderazgo de organizaciones campesinas e indígenas cercanas a la teología de la liberación²⁸. Inicialmente, los policías comunitarios –en el registro de la obra colectiva libre de acuerdo con las costumbres de muchos municipios de Guerrero– se encargan de imponer multas a los presuntos delincuentes, a menudo en la forma de trabajo obligatorio para la comunidad (por lo general, acompañado de prisión durante la noche). Sin embargo, pronto estos policías comunitarios son objeto de amenazas tanto por los ciudadanos como, según ciertos autores, por la policía estatal, cuyas acciones también se ven comprometidas. Según varias versiones, estos policías pululan por todo el territorio estatal²⁹. En 2013, estaban presentes en 46 municipios de 81. Son también objeto de denuncias que aún perturban el panorama³⁰.

²⁴ H. Combes, *Prendre parti*, op. cit., pp. 234-256.

²⁵ D. Dehouve et al., *Multipartidismo y poder en municipios indígenas de Guerrero*, op. cit., p. 36.

²⁶ Para un análisis y una descripción de la comuna de la Montaña, ver: D. Dehouve, *La géopolitique des Indiens du Mexique*, Paris, CNRS Editions, 2003.

²⁷ D. Dehouve ha resaltado la importancia de los conflictos municipales. A nivel administrativo, las municipalidades en Guerrero corresponden a los “cantones” en Francia.

²⁸ I. Morales Almaguer, “La policía comunitaria de la región costa montaña: un proyecto de autonomía indígena”, B. Canabal Cristiani, J. J. Flores Félix, *Montañeros. Actores sociales en la Montaña del estado de Guerrero*, México, UAM, 2004, p. 263.

²⁹ *Ibid.*, p. 269.

³⁰ Algunos líderes son objeto de persecuciones, como Nestora Salgado García, comandante de Olinala, actualmente encarcelada en una prisión de alta seguridad por secuestro y hechos que ella niega.

Por otra parte, el ejército sigue siendo acusado de cometer actos de violencia. Por ejemplo, en 2009, una joven nativa murió en un puesto de control del ejército en Huamuxtlán. La Corte Suprema declaró inconstitucional el artículo 57 del Código de Justicia Militar, lo que impidió que los militares fueran juzgados por tribunales ordinarios. Es significativo que una sentencia de esta índole tenga como origen un caso en Guerrero.

Mientras tanto, desde la década del 2000, la policía judicial y el ejército también están empezando a sufrir de inseguridad y de asesinatos en serie: son víctimas de carteles cada vez más presentes en la zona y en Acapulco desde los años noventa³¹. ¿Cómplices o rivales? Es difícil de decir teniendo en cuenta el estado en que se encuentran las fuentes: la respuesta depende de cada caso y de tomar en cuenta la complejidad de las sociedades locales y de las relaciones que se establezcan.

Esta violencia multifacética conduce a una conclusión clara: en 2013, Guerrero era el estado con el mayor número de asesinatos (2.087, un aumento del 158% en una década) y el segundo con el mayor número de secuestros³².

Por un lado, la desaparición de los estudiantes de Ayotzinapa es parte de una larga lista de desaparecidos y activistas asesinados. Por otra parte, en la búsqueda de los cuerpos de los estudiantes hay decenas de fosas comunes que las familias y las organizaciones de derechos humanos han actualizado. Este caso ha ayudado a sacar a la luz el horror de la banalidad de la muerte en Guerrero. ¿Por qué tal impacto nacional e internacional, cuando normalmente hasta los asesinatos masivos en este estado han dejado a la opinión pública indiferente? Varias hipótesis pueden explicarlo. Primero, es importante tener en cuenta la magnitud del número de desaparecidos: seis muertos y 43 desaparecidos. También, el monitoreo en tiempo real que provocó una conmoción moral, retomando la noción de Jasper³³. Segundo, la coincidencia con el movimiento estudiantil y el movimiento de maestros en varios estados, que se movilizaron fuertemente por Ayotzinapa. Otro factor importante es el movimiento que se organizó contra el presidente de la república –Peña Nieto– que tipifica la desaparición de los 43 desaparecidos en términos de crimen de Estado, insertando el tema en la agenda nacional y articulándolo a la petición de su renuncia. A su vez, la crisis del PRD, acelerada por la presunta participación del alcalde de Iguala y la rivalidad con MORENA, una nueva fuerza política que nace de la escisión del PRD, explican lo sucedido. Finalmente, la presencia cada vez más fuerte de una diáspora mexicana³⁴, proveniente de las clases medias que escapan de la inseguridad y estudian en universidades estadounidenses y europeas, contribuye a la difusión internacional del caso.

³¹ Para un análisis factual de las relaciones de fuerza, ver el desarrollo de Guerrero, en L. Astorga, *Seguridad, traficantes y militares*, México, Tusquets, 2007, pp. 210-231.

³² C. Illiades, T. Santiago, *Estado de guerra. De la guerra sucia a la narcoguerra*, op. cit., p. 150.

³³ J. Jasper, *The Art of Moral Protest*, Chicago, University of Chicago Press, 1997.

³⁴ C. Tiagau, *Riesgos de la fuga de cerebros en México*, México, UNAM, 2014.

Uruguay (1985-2015): más de treinta años de (re)consolidación democrática

Damien Larrouqué

Es bastante fácil determinar cuándo empieza la dictadura uruguaya; en cambio, parece mucho más delicado precisar el momento en el cual se acaba. Aunque las convulsiones sociales hayan emergido al final de los años sesenta y que las medidas de represión policiaca hayan alcanzado su clímax en 1972, la historiografía nacional conserva la fecha del 27 de junio de 1973 como oficialización de la ruptura democrática. Al firmar este día el decreto de disolución parlamentaria, el presidente en ejercicio, Juan María Bordaberry, bajo tutela militar desde hacía cuatro meses, acababa de poner fin a cuarenta años de continuidad constitucional. Responsable por la desaparición de trescientos opositores y por la represión política de una magnitud estadísticamente insospechada en la época¹, el gobierno cívico-militar uruguayo se quedará en la cabeza del Estado por más de doce largos años.

¿En qué fecha exacta tuvo fin la dictadura? Hoy en día el debate no está todavía fijado. Objetivamente, las elecciones del 25 de noviembre de 1984 marcan el regreso de los ciudadanos a las urnas. Sin embargo, el nuevo presidente Juan María Sanguinetti –elegido *en y bajo* condiciones particulares– será oficialmente entronizado el primero de marzo de 1985. En cuanto a los cuadros militares, dispuestos a hacer valer su legalismo republicano restaurado, invocarían supuestamente la firma del Pacto del Club naval del 15 de agosto de 1984 como etapa fundamental de la normalización institucional. En el lado opuesto, los movimientos de izquierda solo pudieron festejar la renovación democrática después de la liberación de los últimos “rehenes” de la junta sancionada por la ley de amnistía del 8 de marzo de 1985.

Esta imprecisión temporal es sintomática de un “pasaje del Estado autoritario al Estado de autoridad”², que fue duradero y que se parece a un caso ideal, típico de transición pactada. Presentada a lo largo del siglo XX como un islote de estabilidad regional, la patria de los Orientales reconstruyó, después de la dictadura, una vida democrática de calidad, cuyos fundamentos siguen alimentando el mito del “excepcionalismo uruguayo”³. Gobernado por la izquierda (Frente Amplio) desde 2005, el país no deja de ser confrontado a unos desafíos contemporáneos importantes y susceptibles de sacudir su modelo de integración social, de cuestionar su gloriosa herencia en materia de educación, así como de poner en tela de juicio una parte de su estructura económica.

DEL ESTADO AUTORITARIO AL ESTADO DE AUTORIDAD: UN CASO PAROXÍSTICO DE TRANSICIÓN PACTADA

Al igual que lo ocurrido en Brasil, la transición a la democracia en Uruguay ha estado enteramente controlada por el poder militar. Todo empieza el 30 de noviembre de 1980, cuando la junta pierde el plebiscito sobre la reforma constitucional. Conducida en la semiclandestinidad por los partidos todavía oficialmente prohibidos, la campaña del “No” ganó por más del 57 % de los votos y con una participación del 87 %. Aplastadora para los militares, esta victoria reafirma la observación de Linz y

¹ 50.000 personas fueron encarceladas y 600.000 fueron obligadas a exiliarse sobre una población de 3 millones de habitantes. Cf. D. Garibay y B. Marques-Pereira, *La politique en Amérique Latine : Histoire, Institutions et citoyennetés*, Paris, Armand Colin, 2011, cuadro 2, p. 81.

² A. Rico, “La reforma de la democracia como reestructura del Estado en el Uruguay (1985-1990)”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n°3, 1989, pp. 133, 136-137.

³ F. Panizza, “Discurso e instituciones en la reforma de la administración pública uruguaya”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 13, 2002, p. 75.

Stepan según los cuales, de los 35 casos nacionales estudiados, Uruguay es el país que registró, con Grecia, los más altos niveles de reprobación ciudadana hacia el gobierno militar⁴. Este plebiscito inició un proceso de liberalización con altibajos, no linear, hecho de progresos y contramarchas.

Después de esta bofetada democrática, la junta anuncia su intención de discutir con los cuadros de los partidos tradicionales las modalidades de organización de una jornada de elección primaria. Esta jornada electoral tendrá lugar dos años más tarde y permitirá definir a los candidatos para las elecciones generales de noviembre de 1984. Gozando de su posición privilegiada, el estado-mayor uruguayo se presenta como dispuesto a entregar el poder a la sociedad civil, pero no antes de cinco años. Excluida del escrutinio del 30 de octubre de 1982, la izquierda del Frente Amplio (FA) llama a sus simpatizantes a no abstenerse y a votar por los representantes moderados de los partidos tradicionales. Este primer acontecimiento electoral desde 1971, constituye un nuevo revés para la dictadura, cuyos candidatos más ideológicamente próximos son todos derrotados.

Confrontada a un incremento de las reivindicaciones que siguieron a la refundación del sindicato único de los trabajadores (PIT-CNT), la junta acentúa la represión a partir del mes de agosto 1983 (reforzamiento de la censura, limitación de las libertades civiles, encarcelamientos preventivos, etc.). Esta involución en el proceso democrático agudiza la frustración social y se traduce en un recrudescimiento de la movilización. El 27 de noviembre de 1983, una manifestación prodemocrática reúne a varias decenas de miles de personas en Montevideo. La junta tiene dudas en cuanto a la postura que debe adoptar. Entre voluntad de apaciguamiento y temor al desbordamiento, sus tomas de decisiones se hacen contradictorias: mientras que el antiguo general y padre-fundador del FA, Líber Seregni, es liberado el 19 de marzo de 1984, el líder moderado del partido Blanco, Wilson Ferreira Aldunate, es encarcelado al regresar del exilio, tres meses después.

Es en este contexto incierto que se abren las negociaciones del Pacto del Club Naval, durante las cuales se fijan las condiciones del regreso a la democracia. Después de haber invalidado a las candidaturas más populares (Seregni, Ferreira Aldunate) y a las más radicales (Partido Comunista y Unión Popular – listas del FA), las elecciones generales se organizan el 25 de noviembre de 1984. El jefe del Estado en ejercicio, el general Gregorio Álvarez dimite el 12 de febrero siguiente. Conforme a la Constitución de 1967, el ínterin es asegurado por el presidente de la Suprema Corte de Justicia (SCJ). En cuanto a las dos Cámaras legislativas, así como a las intendencias departamentales, recuperan sus prerrogativas y plena independencia el 15 de febrero. De manera tácita, el pacto del Club Naval preveía también que se acordase una amnistía para los militares responsables de exacciones. Ratificada el 22 de diciembre de 1986, la famosa Ley de Caducidad habrá sido vivamente combatida por las familias de víctimas, sometida a referéndums abrogativos dos veces (1989, 2009), declarada constitucional (1988) y anticonstitucional (2009), señalada por la jurisprudencia interamericana (febrero 2011), abrogada por el Parlamento (octubre 2011) y finalmente reintroducida en el derecho por una última decisión de la SCJ en febrero 2013.

Esos altibajos legislativos y jurídicos son reveladores del traumatismo que ha representado la ruptura dictatorial en un país cuya sociedad se forjó en la convicción de encarnar un modelo democrático inamovible. Moldeado a partir de los años cincuenta, el mito del excepcionalismo uruguayo sigue teniendo sentido.

⁴ J. Linz y A. Stepan, *Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America, and Post-communist Europe*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1996, pp. 158-159.

DEL MITO A LA REALIDAD: EL “EXCEPCIONALISMO URUGUAYO” O LOS FUNDAMENTOS DE UNA DEMOCRACIA DE CALIDAD

Como escribe Olivier Dabène, “hace mucho tiempo que Uruguay se singulariza en América Latina”⁵. En otros términos, este país constituye un laboratorio político regional. Por lo menos cinco factores de estabilidad democrática pueden ser identificados.

Al nivel territorial y demográfico, se debe recordar que Uruguay es un pequeño país con muy poca población (a penas 3 millones y medio de habitantes). Ahora bien, desde Montesquieu, se conocen las ventajas de este tipo de configuración estructural en el advenimiento de un régimen republicano: mientras más pequeño y poblado sea un país, más democrático. Fundamentalmente, en el plano social, hay que precisar que Uruguay es considerado desde el principio del siglo XX como un país de clase media. Esta característica permitió instituir las bases de un sistema partidario sustancialmente democrático⁶.

Hay que señalar también que a nivel cultural, la idiosincrasia uruguaya se funda en un muy fuerte apego a las instituciones públicas⁷. Desde el final del siglo XIX, la igualdad y la tolerancia han sido inculcadas a la sociedad a través de la escuela republicana. Fuertemente arraigados, esos valores se encuentran cristalizados hasta en las especificidades del régimen: el presidencialismo se define como “pluralista” o “de compromiso”⁸.

En el plano político, además, no se puede legítimamente juzgar la vitalidad de la democracia uruguaya sin tener en cuenta dos características nacionales. Por una parte, el peso electoral de los tres partidos mayoritarios es tan fuerte, y sus capacidades de agrupación tan importantes, que este funcionamiento tripartidario impide a otros movimientos –por ejemplo, a la extrema derecha– la posibilidad de tener cualquier forma de visibilidad política. Por otra parte, la sociedad civil es muy movilizadora⁹. En los últimos años, este activismo se manifestó en la instauración de políticas públicas emblemáticas¹⁰.

Por añadidura, a nivel económico, gracias al alza de las materias primas, la patria de Artigas saborea, desde mediados de la década del 2000, uno de los periodos de crecimiento más fuertes y largos de su historia. Todos los indicadores están en verde: el producto interior bruto (PIB) registró, entre 2004 y 2010, un crecimiento promedio del 7,5 %¹¹, las inversiones extranjeras se multiplicaron por siete en el mismo periodo¹², la inflación se estabilizó alrededor del 9 % y el desempleo alcanzó un umbral difícilmente superable (6 %) ¹³. Fenómeno sintomático de un dinamismo importante,

⁵ O. Dabène, “Les leçons uruguayennes”, en D. Larrouqué, *Le plan Ceibal en Amérique latine : un exemple de bonne gouvernance ?* Paris, L’Harmattan, 2012, postface, p. 217.

⁶ G. de Armas y J. Lanzaro, “Uruguay: clases medias y procesos electorales en una democracia de partidos”, *Documentos de trabajo*, n.º. 4, 2012, pp. 1-61.

⁷ C. Zurbriggen, “Estado, políticas públicas y desarrollo. El caso Uruguayo”, en V. Garza Cantú y F. Mariñez Navarro (dirs.), *Política pública y democracia en América Latina: del análisis a la implementación*. Monterrey: TEC, 2009, p. 453, note 30.

⁸ J. Lanzaro, “Uruguay: las alternativas de un presidencialismo pluralista”, en J. Lanzaro (dir.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, CLASCO, 2001, pp. 283-317.

⁹ F. Monestier, *Movimientos sociales, partidos políticos y democracia directa “desde abajo” en Uruguay (1985-2004)*, Buenos Aires, CLASCO, 2011.

¹⁰ S. Aguiar y F. Arocena, “Menant la marche: l’Uruguay et ses trois lois avant-gardistes”, *Cahiers des Amériques latines*, n.º. 77, 2014, pp. 69-86.

¹¹ CEPAL-Uruguay. *Estudios económicos de América latina y Caribe 2010-2011*, 2011, p. 6.

¹² L. Buendía y A. Sanabría, “Entre el cambio y la continuidad. El primer gobierno del Frente Amplio (2004-2011)”, en L. Buendía et al., *¿Alternativas al neoliberalismo en América latina? Las políticas económicas en Venezuela, Brasil, Uruguay, Bolivia y Ecuador*. Madrid: Fondo de Cultura Económica, 2013, p. 135.

¹³ CIA. *The World Factbook*, 2015 [on line].

Uruguay se ha vuelto un país de inmigración¹⁴. Esta coyuntura favorable contribuye a reforzar la cohesión social así como la estabilidad política.

Finalmente, en el plano institucional, asociadas a una total libertad de expresión, unas disposiciones jurídicas inspiradas del modelo participativo suizo –el referéndum abrogativo o la ley de iniciativa popular– son parte del funcionamiento democrático uruguayo¹⁵.

Última precisión importante, desde que regresaron a sus cuarteles, las fuerzas armadas aparecen fieles a la legalidad republicana. Nunca más han amenazado al Gobierno civil de llevar a cabo un nuevo golpe de Estado.

LOS DESAFÍOS CONTEMPORÁNEOS: SEGURIDAD, EDUCACIÓN Y CAMBIO CLIMÁTICO

Según José Battle y Ordóñez, uno de los padres fundadores de la socialdemocracia en América Latina, Uruguay aparecería como un “pequeño país modelo”¹⁶. Sin embargo, al borde oriental de La Plata, la vida nacional es agitada también y no se parece a un río tranquilo. Por lo menos tres desafíos contemporáneos suscitan la atención mediática y movilizan los poderes políticos. Primero, como consecuencia del sobre consumo de *pasta base* (un derivado de cocaína), el recrudecimiento de actos de incivilidad y violencia envenena las relaciones sociales, cuestiona el modelo de integración republicano y contribuye a radicalizar los discursos políticos de firmeza. Hoy, la inseguridad constituye el primer asunto de inquietud de los ciudadanos¹⁷. Además, los ciudadanos están preocupados por la degradación continua de la calidad educativa, la cual afecta particularmente el nivel de enseñanza secundaria¹⁸. Finalmente, el último desafío político importante atañe a las cuestiones medioambientales y moviliza las asociaciones civiles¹⁹. La prosperidad de la economía uruguaya se revela singularmente sensible a los efectos de los trastornos climáticos sobre la producción agropecuaria. Eso explica el activismo diplomático de los presidentes José Mujica y Tabaré Vázquez en grandes foros internacionales del tipo Rio+20 o COP 21.

¹⁴ Principalmente alimentado por el regreso de los nacionales expatriados en España, su sueldo migratorio es positivo desde 2012. Cf. M. Koolhaas y M. Nathan, *Inmigrantes internacionales y retornados en Uruguay: magnitud y características*, Montevideo, INE, 2013.

¹⁵ R. Gonzales Rissoto, “La democracia directa en Uruguay”, *Revista de Derecho Electoral*, n.º. 6, 2008, pp. 1-26.

¹⁶ D. Larrouqué, “Bilan des années Mujica en Uruguay : un mandat inscrit dans la lignée de José Batlle y Ordóñez”, *Les Etudes du CERI*, n.º. 207-208, 2014, pp. 25-28.

¹⁷ G. Bidegain Ponte, “Uruguay: ¿El año bisagra?”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 33, n.º. 1, 2013, p. 356.

¹⁸ V. Filardo, “L’éducation secondaire, le talon d’Achille de l’Uruguay”, *Cahier des Amériques latines*, n.º. 77, 2014, pp. 49-68.

¹⁹ A. Latchinian, “Los megaproyectos: la nueva tendencia ambiental en Uruguay”, en J. M. Busquets (dir.), *Política en tiempo de Mujica (III): a un año de las elecciones nacionales*, Montevideo, Editora Estuario, 2013, pp. 27-39.

Treinta años de democracia en Brasil. Una breve historia de la Nueva República

Marilde Loiola de Mene

La década de los ochenta estuvo marcada por grandes transformaciones en la vida nacional. Agotado el modelo económico del periodo militar, el país se reorganizaba en torno al regreso de la democracia. Bajo el lema de la “distensión lenta, gradual del régimen”, diversos sectores de la población brasileña se aglutinaban alrededor de una de las manifestaciones organizadas por la sociedad brasileña: “Directas ya” (*Diretas já*). La frase no significaba solo un basta al régimen de excepción comandado por los militares, sino la voluntad verdaderamente nacional de vuelta al Estado de derecho: elecciones directas, libertad de expresión y de asociación y amnistía a los presos políticos.

Tal unanimidad por la vuelta del Estado de derecho resultó en el establecimiento de un nuevo pacto político expresado en la Constitución Ciudadana de 1988. La nueva Constitución tuvo el mérito de involucrar diversos sectores importantes de la vida política del país –asociaciones, comunidad académica y movimientos sociales–, obteniendo avances importantes en términos de la garantía de las libertades individuales, de los derechos civiles, así como derecho a la participación y control en los negocios del Estado.

Había asimismo un gran clamor –principalmente de los sectores de izquierda– para que el Estado brasileño operase un cambio en relación con una distribución de renta más equitativa, acceso a las universidades públicas e implementación de un sistema de salud capaz de, por lo menos, afrontar los principales problemas relativos a la atención de la población más necesitada. En ese sentido, se demandaba una reforma política que cubría una amplia discusión sobre los procesos de representación y participación política del país; una reforma tributaria capaz de disminuir las desigualdades sociales entre el norte y el sur, y una gran reforma en el sistema educativo que permitiera el acceso a una enseñanza pública de buena calidad.

Se reivindicaban también mecanismos de transparencia que permitieran frenar los canales de corrupción que asolaban al país y, sobre todo, a la clase política. En este contexto, el discurso de investidura del primer presidente de la llamada Nueva República clamaba por el celo a la libertad, a la justicia y a la soberanía del país.

Los sucesivos presidentes persistieron en la demanda por la educación, la justicia y por el combate a las desigualdades sociales. A lo largo de estos treinta años nos preguntamos en qué estado del arte se encuentra nuestra democracia: ¿qué cambió? ¿Cuál es el legado para la sociedad brasileña de treinta años de democracia ininterrumpida?

INICIO DE LA NUEVA REPÚBLICA

El año 1985 fue realmente decisivo en la historia política brasileña. Bajo el comando de liderazgos como Ulysses Guimarães (MDB), Lula (PT) además de Leonel Brizola (PDT), se desencadenó uno de los mayores movimientos de masas que el país jamás había vivido: la campaña “Directas ya” reúne un frente amplio en todo el país que exigía la salida del régimen militar.

En ese horizonte de profundo desgaste del gobierno militar y de liderazgos emergentes provenientes de las clases media y trabajadora, la figura del senador Tancredo Neves se mostraba ante los militares como la única personalidad política capaz de operar la síntesis entre una “distensión del régimen de forma lenta y gradual”, exigida por los militares, y las reivindicaciones del movimiento popular de las “Directas Ya”.

Elegido por el colegio electoral, Neves resiste a todas las presiones contradictorias del momento político, pero en la víspera de su investidura, sucumbe a la enfermedad que lo llevó a su muerte el día 21 de abril de 1985.

El día 15 de marzo de 1985, los brasileños asisten la investidura del entonces vicepresidente de Tancredo Neves, el senador José Sarney, al mismo tiempo en el que presencian el momento histórico en que el último gobernante del régimen militar abandona su puesto saliendo, literalmente, por la puerta del fondo: conocido por su mal temperamento, João Figueiredo se rehusó a entregar la banda presidencial y salió del Palacio sin los saludos solemnes a su sucesor.

Más allá de la esperanza depositada en una democracia que, con la muerte de Tancredo, se inaugura al compás de la marcha fúnebre, le cabe al candidato electo vicepresidente de la República, la honra inesperada de gobernar al país, dando inicio al más largo periodo democrático de la historia brasileña.

GOBIERNO JOSÉ SARNEY (1985/1990) – PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEÑO (PMDB)

La vieja frase del sociólogo Sérgio Buarque de Holanda, para quien la democracia en Brasil siempre fue un malentendido, parece estar definitivamente consolidada durante el Gobierno Sarney. Parecía que nada había cambiado: prácticas clientelistas, promiscuidad entre lo público y lo privado, nepotismo, subsidios y otros acuerdos tan bien descritos por Faoro en su análisis sobre el patrimonialismo brasileño¹.

Menos por sus méritos y mucho más por la iniciativa de un Congreso bajo el impecable liderazgo del diputado Ulysses Guimarães, el Gobierno Sarney cumple una pauta importante de la plataforma política de Tancredo y el 1 de febrero de 1987 se instala la Asamblea Nacional Constituyente. La nueva Carta Constitucional prometía firmar un nuevo pacto con la nación a partir de garantías democráticas que aseguraran las elecciones directas para todos los niveles del Ejecutivo, Legislativo, prensa libre y un poder Judicial independiente. La Constitución Brasileña de 1988 promovió avances significativos en lo que respecta a las libertades individuales, inclusión de minorías, apertura de canales para la participación popular, a los mecanismos de transparencia y de relevancia en relación con las cuestiones ambientales.

GOBIERNO COLLOR DE MELLO (1990-1992) – PARTIDO DE RECONSTRUCCIÓN NACIONAL (PRN)

El Gobierno Collor, así como el de Sarney, le dio continuidad a prácticas refractarias a la democracia, cuyo legado se remonta a la República Vieja². El tenor moralista de su campaña recordaba las prácticas del último Gobierno democrático en Brasil antes del golpe militar: así como Jânio Quadros, que afirmaba “barrer” la corrupción en Brasil, Collor actualiza la bravata con el eslogan de la “Caza a los Marajás”³. Transforma la lucha por la moralidad del servicio público en uno de los estandartes de su campaña electoral. En su “Proyecto de reconstrucción nacional” Collor afirmaba traer “en la sangre el sentimiento de la vida pública como deber y como misión”.

¹ Raymundo Faoro, *Os donos do poder – Formação do patronato político brasileiro*, 3 ed., Editora Globo, 2001.

² Periodo de la historia brasileña que va de 1889 a 1930.

³ La expresión se refiere a los antiguos nobles de la India, pero en Brasil pasó a ser utilizada para denunciar a los funcionarios públicos detentores de altos salarios.

Tal como Jânio, Fernando Collor tampoco termina su mandato. Acusado en un proceso de corrupción, el 30 de diciembre de 1992, la Cámara de Diputados juzga la destitución por juicio político de Collor aprobado en la sesión legislativa por 441 votos a favor y 38 en contra. En la víspera de su juicio, Fernando Collor renuncia al cargo de presidente de la República. Aun así, el Congreso Nacional suspende sus derechos políticos por un periodo de ocho años. De esta manera, de acuerdo con los preceptos de la Nueva Constitución brasileña, asume la presidencia su vicepresidente Itamar Franco, exsenador del estado de Minas Gerais.

GOBIERNO ITAMAR FRANCO (1992-1995) – PARTIDO DE RECONSTRUCCIÓN NACIONAL (PRN)

Itamar Franco asume la presidencia de la República con el PIB en caída, un desempleo de 15 % de la población económicamente activa y una inflación de 20 % al mes. Fernando Henrique Cardoso fue elegido ministro de Hacienda y tenía la misión de formular un nuevo plan económico capaz de sacar a Brasil de la crisis: el Plan Real.

En junio de 1994, en vísperas de la implementación del Plan Real, la inflación llegaba al 47,43 % mensual. Cardoso tuvo el mérito de dirigir un equipo bastante exitoso en la conducción del Plan Real que, en pocos meses, consiguió contener la inflación que minaba la economía brasileña.

A pesar de la indiscutible actuación de Cardoso en relación con el éxito del Plan Real, se debe al presidente Itamar Franco la capacidad política de conducir a un país sumergido en una crisis política y económica, dejando para su antecesor un legado político promisorio en términos de crecimiento social y económico.

GOBIERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1995-2003) – PARTIDO SOCIALISTA BRASILEÑO (PSDB)

El primer Gobierno estuvo marcado por la quiebra de los monopolios estatales en las áreas de comunicación y petróleo, así como por la eliminación de restricciones a la actuación de capital extranjero en la economía brasileña. En medio de esas iniciativas, el gobierno de Cardoso implementó una política de privatización de las empresas estatales, como la Vale do Rio Doce, Ferrovias e Rodovias, bancos estatales y el sector de telecomunicaciones. En este periodo surgieron muchas denuncias relacionadas con las privatizaciones y el favorecimiento de empresas internacionales durante la venta de las empresas estatales brasileiras.

Sin embargo, el gran legado del Gobierno Cardoso fue la implementación del Plan Real teniendo como principal objetivo la estabilización de los precios. Dicho Plan obtuvo un éxito tan grande que fue utilizado posteriormente como principal bandera durante su campaña para la reelección de 1994.

Como la Constitución prohibía reelecciones para cargos ejecutivos, en 1997 fue aprobada por el Congreso una enmienda constitucional que permitía la reelección para todos los cargos ejecutivos: presidente de la república, gobernadores y alcaldes. Tal maniobra política beneficiaría a Fernando Henrique Cardoso en las elecciones de 1998. El Gobierno fue acusado por la “compra” de parlamentarios a cambio del voto favorable a la propuesta de reelección. La crisis fue exacerbada cuando el periódico *Folha de São Paulo* publica en primera plana el testimonio de un diputado que decía haber recibido R\$ 200.000 para votar a favor de la enmienda constitucional.

Desde el punto de vista estrictamente económico, los resultados de su segundo mandato no fueron de buen augurio: el país se sumergió en una recesión económica y, para controlar la inflación, las medidas adoptadas por el Gobierno desestimularon el consumo interno cuya consecuencia inmediata fue la elevación de la tasa de desempleo.

GOBIERNO LUIS INÁCIO LULA DA SILVA (2003-2011) – PARTIDO DE LOS TRABAJADORES (PT)

En el discurso de investidura, el presidente Lula da Silva fue categórico: “la mayoría de la sociedad brasileña votó por la adopción de otro modelo económico y social, capaz de asegurar el crecimiento, el desarrollo económico con generación de empleo y la distribución de renta”. Lula, metalúrgico y primer presidente electo de Brasil proveniente de las clases populares, prometía aplacar el hambre, generar empleos, atacar el crimen, combatir la corrupción y crear mejores condiciones de estudio para la población de bajos recursos desde el momento inicial de su gobierno. Lula prometía “que todo brasileño debería comer tres veces al día”.

Esa directriz llevó al Gobierno petista a implantar, en febrero de 2003, el programa “*Fome Zero*” (Hambre Cero) dirigido a los segmentos sociales que vivían debajo de la línea de pobreza. Es en el ámbito del combate a la desigualdad social, donde se destacan algunos programas que definen los cambios más importantes ocurridos durante el Gobierno Lula: el Programa Bolsa Familia⁴ (PBF), Mi Casa Mi Vida y el Sistema Único de Asistencia Social.

A pesar del indiscutible avance en términos de inclusión social, el Gobierno Lula también estuvo marcado por el escándalo causado por el proceso del “*mensalão*”, en 2014, el cual involucraba el pago de soborno a parlamentarios a cambio de apoyo al Gobierno en votaciones en el Congreso Nacional.

Aun así, elegido con un amplio margen de votos para ejercer un segundo mandato en 2010, Lula le dio continuidad a las políticas de distribución de ingresos y de reducción de desempleo, consolidándose como un fenómeno político gracias a su influencia junto a las clases más pobres de la población.

GOBIERNO DILMA ROUSSEFF (2012-2018) – PARTIDO DE LOS TRABAJADORES (PT)

El Gobierno de la presidenta Dilma Rousseff promete dar continuidad a la política económica vigente, teniendo como meta alcanzar un nivel de desarrollo social equivalente al del Gobierno Lula.

Sin embargo, aun conservando los principios económicos y sociales del denominado “*lulismo*”⁵, el Gobierno Rousseff no consigue retomar índices favorables para la economía y durante su mandato la tasa de la inflación avanza de forma progresiva. Desde el punto de vista político, la presidenta no mostró gran habilidad, dando inicio a un peligroso proceso de aislamiento promovido no solo por la oposición, sino también por la propia base aliada.

En su cuarto año de Gobierno, ante la crisis causada por el juicio del proceso por corrupción (*mensalão*), juzgado y condenado por el Supremo Tribunal Federal, y por el bajo índice de crecimiento económico, el PSDB, partido de oposición, comanda una campaña de desmoralización

⁴ El Bolsa Familia es un programa de transferencia directa de ingresos que en un periodo de diez años consigue sacar 36 millones de brasileños de la extrema pobreza.

⁵ André Singer, *Os sentidos do Lulismo: reforma gradual e pacto conservador*, São Paulo, Companhia das Letras, 2012.

progresiva del Partido de los Trabajadores, identificado como agremiación cuyos cuadros serían conniventes con la corrupción.

Es en este contexto político que, después de una gran disputa, Rousseff es reelecta en 2014 para el ejercicio de un segundo mandato. Desde entonces, su Gobierno ha estado marcado por la intranquilidad y la falta de liderazgo político. Apenas ganó las elecciones, el principal partido de oposición, PSDB, solicitó el recuento de votos negado posteriormente por el Supremo Tribunal Electoral. Sumado a esto se agrava la crisis financiera del país y la presidenta adopta una política económica contraria a lo que había prometido durante la campaña electoral.

Por otro lado, el escándalo de la Petrobrás (operación “lava-jato”)⁶, que involucra a parlamentarios del PT y de diversos partidos de la base aliada continúa profundizándose, lo que estimula a los sectores de la oposición a proponer la destitución de la presidenta.

A partir del 15 de marzo de 2015 empiezan las grandes manifestaciones en todo Brasil contra la corrupción, contra Rousseff, contra el PT, y por más salud, educación y transporte en el país.

TREINTA AÑOS DE DEMOCRACIA EN BRASIL (1985-2015)

Los treinta años de democracia brasileña pasaron por diversos desafíos históricos. Uno de los más importantes fue el cierre del ciclo de nuestra delicada transición democrática.

Desde el punto de vista de la contribución de los gobiernos, los mandatos de Cardoso y Lula da Silva son ilustrativos de ese proceso de consolidación democrática.

Se debe al Gobierno de Cardoso una de las primeras iniciativas de combate a la inflación, tradicional responsable por el agravamiento de la desigualdad social. Se debe a Lula la profundización de una agenda social, de aumento de salarios y empleos, estabilidad con crecimiento y distribución de ingresos. Medidas como el Bolsa Familia, el ProUni⁷, el Programa de Expansión de las Universidades Públicas (REUNI) o las *cotas raciales*, sumadas a la estabilidad de la moneda, fueron relevantes en el conjunto de esas transformaciones históricas.

En función de una coyuntura favorable, y por la excepcional capacidad de negociación y liderazgo político, el *presidencialismo de coalición*⁸ funcionó de forma ejemplar en los gobiernos Cardoso y Lula. Sin embargo, sin liderazgo político y poquísima capacidad de persuasión, en el gobierno de Rousseff las fisuras o el agotamiento del modelo empiezan inexorablemente a surgir.

Con la intensificación del escándalo del “Mensalão” y la eclosión de la operación “Lava Jato”, la situación se volvió más dramática. Para protegerse de la agenda negativa de la oposición y del oportunismo de aliados, el Gobierno buscó reforzar la mayoría en el Congreso, no a través de una reforma política capaz de asegurar la gobernabilidad, sino con la profundización de los instrumentos de los que disponía: la distribución de espacios en el Gobierno a través del entonces denominado “fisiologismo”⁹.

⁶ Desencadenada el 17 de marzo de 2014 por la Policía Federal (PF), la Operación Lava Jato investiga un esquema millonario de desvío y lavado de dinero que involucra a Petrobrás, empresa estatal de economía mixta y considerada la mayor empresa de petróleo de América Latina. El tesorero e integrantes importantes del Partido de los Trabajadores (PT) y de su base aliada, el PMDB, son acusados de ser operadores de este esquema de corrupción.

⁷ Programa del Ministerio de Educación que concede becas en instituciones privadas de enseñanza superior.

⁸ Sérgio Abranches, “Presidencialismo de Coalisção”, *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 31, n°. 1, 1988.

⁹ En Brasil, el término *fisiologismo* se usa para describir un tipo de relación de poder político en el que se toman acciones y decisiones a cambio de favores y otros beneficios de intereses privados, en perjuicio del bien común. Esas relaciones se concretan a través de acuerdos entre el Poder Ejecutivo y el Congreso Nacional estando frecuentemente asociado a la corrupción política, ya que los partidos políticos *fisiologistas* apoyan cualquier gobierno, independientemente de la coherencia entre las ideologías o los planes programáticos, apenas para conseguir concesiones del Poder Ejecutivo a cambio

Ese ambiente permanente de cambio de favores se vuelve preponderante en la agenda del Congreso Nacional, lo que lleva a la parálisis de todas las iniciativas de la Presidencia de la República. De esa manera, la “coalición” se va identificando paulatinamente con la acomodación de intereses entre parlamentarios o partidos con vistas a ocupar cargos o presupuesto del Gobierno y difícilmente en torno de ideas o programas.

Bajo el signo de ese permanente cambio de favores, la formación del bloque de poder consigue retirar de la pauta política cualquier alteración estructural que desestabilice las reglas del juego. Por otro lado, promueve el regateo progresivo en relación con la aprobación de cualquier propuesta o proyecto del gobierno. Se realizan ruedas de negociaciones de forma individual, de acuerdo con intereses personales o subordinados a demandas sectoriales a las cuales buena parte de esos parlamentarios están de alguna forma sometidos.

La falta de disposición de los parlamentarios de la base aliada para implementar cambios estructurales coincidió con el agotamiento del *presidencialismo de coalición*, principal instrumento de sustentación del gobierno democrático brasileño. De esta manera, al contrario de una alianza entre partidos con el objetivo de apoyar al Gobierno en las cuestiones ligadas al legislativo, lo que se observa es la formación de conglomerados de poder (ya sea de oposición o de la base aliada) en permanente regateo con el Poder Ejecutivo, teniendo en la mira la aprobación de los proyectos y las propuestas gubernamentales.

Aun considerando que permanecen áreas del Gobierno que tradicionalmente no entran en esas “negociaciones” —es el caso conocido como la “Santísima Trinidad Nacional”: Banco Central, Consejo de Política Monetaria, Ministerio de Hacienda—, la consecuencia inmediata de ese modelo es la existencia de un Poder Ejecutivo que, en la realidad, no consigue gobernar.

En una muy breve conclusión podríamos decir que, aun considerando todos los “efectos colaterales” causados por los treinta años de *presidencialismo de coalición*, la política brasileña prosigue en su tortuoso camino de construcción democrática y podrá consolidarse a condición de que un cierto número de reformas sustanciales (política y tributaria, por ejemplo) sean introducidas en el sistema político nacional.

REFERENCIAS

Abranches, Sérgio, “Presidencialismo de Coalisão: o dilema institucional brasileiro”, *Revista de Ciências Sociais*, vol. 31, n.º 1, 1988.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos, *A construção política do Brasil*, São Paulo: Editora 34, 2014.

Faoro, Raymundo, *Os donos do poder – formação do patronato político brasileiro*, 3 ed., Editora Globo, 2001.

Singer, André, *Os sentidos do Lulismo: reforma gradual e pacto conservador*, São Paulo, Companhia das Letras, 2012.

Schwarcz, Lilia M. e Heloísa M. Starling, *Brasil: uma biografia*, São Paulo, Companhia das Letras, 2015.

del apoyo parlamentario en votaciones consideradas importantes para el Gobierno. Se diferencia del tradicional *clientelismo* ya que, en este caso, las relaciones no se pautan por la negociación directa entre el parlamentario y su electorado (los clientes) y sí entre un conglomerado de partidos y el Poder Ejecutivo.

América del Sur-Países Árabes: balance de una década de relaciones políticas

Mohcine Mounjid

Lejos de los foros multilaterales tradicionales, la cumbre América del Sur- Países Árabes (ASPA) constituye el primer espacio de encuentro internacional entre dos regiones del Sur. La idea de organizar esta cumbre surgió en 2003 durante la visita del expresidente de Brasil, Lula da Silva, a cinco países árabes (Siria, Líbano, Emiratos Árabes Unidos, Egipto y Libia), cuyo objetivo era fortalecer las relaciones comerciales de Brasil con el mundo árabe. Durante una reunión con el secretario general de la Liga Árabe en El Cairo, Lula expresó su proyecto, declarando su deseo de introducir las relaciones entre el mundo árabe y los países de América del Sur en una nueva era.

Reuniendo a doce países de América del Sur y veintidós países árabes, ASPA se fijó como objetivos la consolidación de las relaciones entre las dos regiones, el fortalecimiento de la cooperación y el establecimiento de una asociación para el desarrollo, la justicia y la paz internacional¹. Después de diez años de su creación, se celebraron tres cumbres de la ASPA: la primera en Brasilia (Brasil) en 2005, la segunda en Doha (Qatar) en 2009 y la tercera en Lima (Perú) en 2012.

Aunque el promotor de la ASPA deseó que el foro estuviera dedicado principalmente a las cuestiones económicas, los asuntos políticos han surgido desde la primera cumbre. Así, tres objetivos políticos se han identificado en el foro: profundizar el diálogo entre las dos regiones; coordinar posiciones sobre diversos temas políticos actuales regionales o internacionales; y, finalmente, fortalecer la cooperación dentro de las instituciones multilaterales y entre las organizaciones regionales respectivas.

Exponemos aquí una reseña de diez años de relaciones políticas entre América del Sur y los países árabes.

UNA COORDINACIÓN POLÍTICA SOBRE LOS CONFLICTOS REGIONALES

La parte consagrada a la coordinación política, en las declaraciones de las cumbres ASPA, sirve en primer lugar para presentar una visión general de la situación política en las dos regiones, y permite a los líderes desarrollar una actitud común sobre los conflictos regionales. Así, los jefes de Estado expresaron su solidaridad y apoyo a los países en crisis o inestabilidad, y alentaron la resolución pacífica de los conflictos en Siria, Yemen, Líbano y Darfur. En cuanto a los conflictos de soberanía territorial, pidieron la reanudación del diálogo para buscar soluciones compatibles con las resoluciones de la ONU y el derecho internacional. En este contexto, tres conflictos han sido objeto de especial atención: el que existe entre los Emiratos Árabes Unidos e Irán sobre la cuestión de las islas (Tanb al-Kubra, Tanb al-Sughra y Abu Musa); el conflicto entre Argentina y el Reino Unido en relación con las Islas Malvinas, y el conflicto entre Yibuti y Eritrea sobre las islas Doumeira.

La cuestión de la no proliferación de armas nucleares es objeto también de coordinación interregional. Al igual que la región de América del Sur, los países árabes esperan firmar un acuerdo para el establecimiento de una zona libre de armas nucleares en el Medio Oriente. En la Declaración de Brasilia, los líderes celebraron la entrada en vigor del Tratado de Tlatelolco para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe. Firmado en 1967 en México, es el primer tratado que estableció una región libre de armas nucleares en una zona poblada, al prohibir a los

¹ El preámbulo de la declaración de la cumbre de Brasilia está disponible en Internet (www.marsadamericalatina.com/index.php/component/content/article/9-uncategorised/1262-aspa).

Estados Partes las pruebas, el uso, la fabricación, la producción, la adquisición de armas nucleares, o la participación en actividades con tales fines².

Para los países árabes, la firma de un tratado de ese tipo en el Medio Oriente tiene un carácter sensible y crucial. En primer lugar, debido a las persistentes tensiones con Israel, que no es miembro del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP) y que nunca comunicó públicamente su posesión de armas nucleares; en segundo lugar, debido a las sospechas sobre el carácter militar, no civil, del programa nuclear iraní, y el posible desarrollo de la proliferación nuclear por parte de Irán, lo cual amenaza la paz en la región.

Israel, con el apoyo de Estados Unidos, se opuso a cualquier iniciativa árabe con el objetivo de crear una zona libre de armas nucleares; Estados miembros de la ASPA, en las tres declaraciones, pidieron a los Estados no miembros del TNP que se adhieran sin demora, e invitaron a la comunidad internacional a tomar medidas urgentes para establecer zonas de ese tipo.

UNA MUESTRA DE SOLIDARIDAD A LA CAUSA PALESTINA

Dada su importancia para el mundo árabe y la paz en la región, la cuestión palestina ocupa un lugar cada vez más importante en las discusiones de las cumbres de ASPA. Los países árabes han aprovechado estas oportunidades para poner de relieve la cuestión palestina, hasta el punto de que los países de América del Sur aprobaron una condena a la ocupación israelí de los territorios palestinos³.

En los últimos años, el Estado palestino ha sido reconocido por un número creciente de países de América del Sur. Hasta la fecha, solo Colombia sigue siendo reacia a tal reconocimiento y obstaculiza la adopción de una posición común sobre este asunto dentro de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur). El papel de Brasil en la multiplicación de los reconocimientos de Palestina por los países de América del Sur es central. Para el expresidente Lula, el proceso de paz en el Medio Oriente es un tema de suma importancia, ya que cataliza las aspiraciones de Brasil para posicionarse como un nuevo actor neutral y dispuesto a dialogar con las diferentes partes⁴.

En noviembre 2009, Lula había recibido en Brasilia al presidente de Israel, Shimon Peres, y al presidente palestino, Mahmoud Abbas. El proceso de paz israelí-palestino estaba estancado y requería la intervención de un nuevo actor para mediar⁵. El líder palestino había aprovechado esta oportunidad para llamar a una mayor participación brasileña en las negociaciones; asimismo, Lula había propuesto celebrar una cumbre de alto nivel para la paz en el Medio Oriente, y había contribuido financieramente a la reconstrucción de los territorios palestinos⁶, un requisito previo para la creación de un Estado independiente y viable.

A través de estos intercambios, el Estado palestino pudo expandir su cobertura diplomática en América del Sur con la apertura de seis misiones diplomáticas (en Colombia, Chile, Brasil, Perú, Argentina y Uruguay). Se abrirá próximamente en La Paz una nueva embajada, como resultado del establecimiento de relaciones diplomáticas entre Palestina y Bolivia en noviembre de 2013⁷. De

² Tratado disponible en Internet (www.un.org/fr/disarmament/instruments/ttlic.shtml).

³ B. Muxagato, "Le Brésil et le monde arabe : les limites d'un rapprochement Sud-Sud", *Nota del IFRI*, agosto 2012, p. 11.

⁴ G. Mailhold, "¿Demasiado mundo?: Lula, Brasil y Oriente Medio", *Real Instituto Elcano*, 6 de abril 2010.

⁵ B. Muxagato, *op. cit.*, p. 25.

⁶ En julio de 2010, Brasil pagó 14,12 millones de dólares al fondo de las Naciones Unidas para la reconstrucción de la Franja de Gaza: "Brasil aprueba ayuda para la reconstrucción de Palestina", *El universo*, 21 de julio 2010.

⁷ "La Palestine établit des relations diplomatiques avec la Bolivie", 7 de noviembre 2013 (<http://www.vetogate.com/680110>).

otro lado, seis representaciones de América del Sur se abrieron en Palestina, Chile fue el primero en establecerse allí, seguido por Brasil, Argentina, Uruguay, y recientemente Venezuela y Ecuador.

Desde la organización de grandes manifestaciones populares hasta la ruptura de relaciones diplomáticas con Israel, las formas de solidaridad de América del Sur con el pueblo palestino se han multiplicado en los últimos años. En 2009, Venezuela y Bolivia rompieron relaciones con Israel en protesta por la operación “Plomo Fundido” llevada a cabo por el ejército israelí contra la Franja de Gaza a finales de diciembre 2008 y principios de enero 2009⁸. Un año más tarde, los líderes de América del Sur condenaron⁹ enérgica y colectivamente el ataque israelí contra la “Flotilla de la Libertad”¹⁰; la Unasur incluso exigió a Israel una liberación inmediata de los civiles detenidos y pidió al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (ONU) llevar a cabo una investigación exhaustiva sobre las circunstancias del asalto¹¹.

Del mismo modo, en julio de 2014, la ofensiva militar israelí contra Gaza fue fuertemente condenada y calificada como “genocidio” y “guerra de exterminación” por algunos líderes de América del Sur¹². Chile, Ecuador, Brasil y Perú llamaron para consultas urgentes a sus embajadores en Israel, mientras que el presidente de Bolivia, Evo Morales, anunció que había puesto a Israel en su lista de Estados terroristas.

El apoyo incondicional a la causa palestina y la creación de un Estado independiente se manifiesta de nuevo en octubre 2011 con el voto de América del Sur a favor de la adhesión de Palestina a la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco). Finalmente, en noviembre 2012, todos los países de América del Sur (excepto Colombia, que se abstuvo) votaron a favor de la Resolución A/67/L.28, reconociendo el estatuto de Palestina como Estado no miembro observador en la ONU¹³.

UNA NUEVA ALIANZA SUR-SUR PARA UN MUNDO MÁS JUSTO

Conscientes de la marginación política de ambas regiones a nivel internacional, los árabes y suramericanos aspiran a desempeñar un papel más importante dentro de las instituciones internacionales.

En marzo de 2005, durante la reunión preparatoria de la Cumbre de Brasilia, celebrada en Marrakech (Marruecos), los ministros de Relaciones Exteriores de los treinta y cuatro países afirmaron el compromiso de los líderes de las dos regiones para intensificar la coordinación de sus posiciones

⁸ Operación militar caracterizada por ataques aéreos y bombardeos, seguida por una ofensiva terrestre lanzada el 3 de enero 2009 con el objetivo de poner fin a los ataques con cohetes de Hamas lanzados desde la franja de Gaza y a su reaprovisionamiento en armas. El balance de las vidas humanas se estima, según un informe del Palestinian Centre for Human Rights (PCHR) datado el 12 de marzo 2009, en 1.434 muertos, el 82 % de las víctimas eran civiles. Del lado israelí, las cifras proporcionadas por el Ministerio Israelí de Asuntos Exteriores anuncian 13 muertos, entre ellos 3 civiles. J. François-Poncet, M. Cerisier-ben Guiga, «Le Moyen-Orient à l'heure nucléaire», documento informativo del Senado, N° 630, 25 de septiembre de 2009.

⁹ S. Moya Mena, “¿Relaciones con Medio Oriente: nuevo eje estratégico de la política internacional latinoamericana?”, *Revista de Relaciones Internacionales*, n°. 80, 2011.

¹⁰ Operación lanzada por el ejército israelí el día 31 de mayo de 2010 contra una flotilla de barcos de activistas propalestinos que trataban de romper el bloqueo de la Franja de Gaza. La flotilla estaba compuesta de 8 buques de carga que llevaban 7.001 pasajeros, ayuda humanitaria y materiales de construcción destinados a la población de la Franja de Gaza. La intervención causó 9 muertos y 28 heridos entre los activistas y 10 heridos entre los militares israelíes. A. Rotivel, D. Nerbollier, K. Lebour, “Asalto israelí contra la flotilla de Gaza”, *La Croix*, 31 de mayo de 2010.

¹¹ V. Deutsh, M. Ferreyra, F. Tinnirello, “América Latina y Medio Oriente frente a los desafíos del siglo XXI”, *Revista contexto internacional*, n°. 39, 30 de septiembre 2014, p. 10.

¹² “Gaza : l'Amérique latine en pointe dans la condamnation d'Israël”, *La Croix*, 1 de agosto de 2014.

¹³ Ver N. Boeglin, “Le nouveau statut de membre de la Palestine : une perspective latino-américaine” disponible en el sitio web del OPALC: (www.sciencespo.fr/opalc/content/la-palestine-lonu-perspective-latinoamericaine).

dentro de las instituciones económicas y financieras internacionales, a fin de que las regiones árabe y suramericana colaboren más en los procesos de toma de decisiones¹⁴.

Fortalecidos por sus experiencias en la coordinación de los foros de cooperación Sur-Sur (especialmente con el movimiento de los No Alineados y el Grupo de los 77), las dos regiones han logrado analizar mejor sus intereses comunes. En la declaración de la Cumbre de Lima, los líderes votaron a favor de un fortalecimiento del multilateralismo, una reforma integral de la ONU y una democratización de los organismos internacionales¹⁵. De este modo, insistieron en la necesaria evolución del Consejo de Seguridad para que gane legitimidad, eficiencia, democracia, representatividad y transparencia, y han llamado a una revitalización de la Asamblea General y el Consejo Económico y Social.

Las dos regiones desean claramente tener un asiento permanente en el Consejo de Seguridad. Si bien los países árabes expresan poco esta aspiración, los suramericanos están resueltos a conseguirlo. Las iniciativas de Brasil en esta área son particularmente seguidas a nivel internacional. En general, la Liga Árabe y la Unasur son las dos organizaciones regionales habilitadas a coordinar las nominaciones para un asiento en el Consejo de Seguridad. El papel esperado del ASPA es, entonces, apoyar a los candidatos oficiales de ambas regiones. La primera experiencia positiva en este sentido tuvo ocasión en 2005, cuando ambas partes acordaron apoyar la candidatura de Perú y Qatar para asientos no permanentes en el Consejo de Seguridad durante el periodo 2006-2007¹⁶.

Si la coordinación birregional parece bastante simple para este tipo de candidaturas, puede ser más compleja cuando hay solo una vacante para varias candidaturas presentadas por las dos regiones. De hecho, en la última década, muchas elecciones para cargos internacionales de alto nivel se llevaron a cabo sin ser discutidas en la cumbre ASPA, con la excepción de la candidatura del exministro egipcio de Cultura, Farouk Hosni, candidato al puesto de director general de la Unesco en el año 2009. Esta candidatura fue apoyada por la Liga Árabe y la Unión Africana, y presentada a los suramericanos durante la cumbre de Doha, pero no fue respaldada por este grupo puesto que varias personalidades de la región se presentaron también al mismo cargo¹⁷.

Los países árabes y de América del Sur están pidiendo también una reforma del sistema financiero internacional, insistiendo sobre la necesidad de llegar a un acuerdo justo, ambicioso, equilibrado e integral, orientado al desarrollo, en el marco de las rondas de negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC)¹⁸.

CONCLUSIÓN

Aunque las prioridades de cada región son muy diferentes, los resultados de diez años de relaciones políticas muestran que los países árabes y suramericanos están empezando a obtener un beneficio compartido, centrándose en la coordinación de sus posiciones sobre las grandes cuestiones regionales e internacionales.

Los países árabes reconocen y aprecian la multiplicación de acciones de solidaridad y de apoyo a la causa palestina en América del Sur. Aunque Brasil no organizó ninguna reunión especial ni negociaciones entre palestinos e israelíes, los países árabes lo consideran como potencia emergente

¹⁴ "Vers un renforcement de la coopération entre le monde arabe et l'Amérique latine", *AFP*, 27 de marzo de 2005.

¹⁵ Ver párrafo n°. 2-37 de la declaración de Lima.

¹⁶ Ver párrafo n°. 2-21 de la declaración de Brasilia.

¹⁷ Ver párrafo n°. 33 de la declaración de Doha.

¹⁸ Ver párrafo n°. 48 de la declaración de Doha.

dispuesta a intervenir por la paz en el Medio Oriente, y la más dispuesta dentro del grupo de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica) a cooperar con el mundo árabe y musulmán.

Multiplicando las relaciones con los países en desarrollo, América del Sur trabaja por su inserción en los asuntos internacionales. Además de los vínculos establecidos con los países árabes en el marco de las cumbres ASPA, ha logrado crear fuertes relaciones de cooperación con los países africanos a través del Foro América del Sur-África (ASA), que reúne sesenta y seis Estados desde 2006. Estas iniciativas de acercamiento interregionales atestiguan una revitalización en curso de las relaciones Sur-Sur a iniciativa de los suramericanos.

Sin pretender formar un G34, los países árabes y suramericanos son capaces de convertirse en socios cercanos a nivel internacional, abogando por una gobernanza mundial más justa, transparente e igualitaria.

Diez años después de su creación, la ASPA se enfrenta a varias limitaciones. En primer lugar, debido a las disparidades internas y los intereses distantes en la Liga Árabe y la UNASUR, estos dos actores no llegaron a poner en marcha un plan de acción unificado ni a obtener apoyo unánime de sus miembros¹⁹; además, las tensiones y las rivalidades al interior de los dos bloques complican más las relaciones multilaterales²⁰. En fin, la marginalización de los países de bajo potencial político y económico al interior del ASPA, y la baja participación de los jefes de Estado árabes en las cumbres, no ayudan a la consolidación de este fórum de cooperación.

¹⁹ B. Muxagato, *op. cit.*, p. 37.

²⁰ "Amérique du Sud-pays Arabes: une balbutiante coopération sud-sud", *Le Monde*, 21 de septiembre de 2012.

Tercera parte

América Latina en las urnas

¿El inicio de un viraje a la derecha?

Olivier Dabène, Gaspard Estrada, Erica Guevara, Frédéric Louault

El año 2015 estuvo relativamente calmado en el terreno electoral, con cuatro elecciones generales (Guyana, Guatemala, Haití¹ y Argentina) y tres renovaciones de asambleas legislativas (El Salvador, México y Venezuela). Hubo escrutinios locales en algunos países. El caso de Argentina fue singular, puesto que, además de las elecciones nacionales, hubo escrutinios en las provincias entre abril y octubre (cuadro 1).

Cuadro 1
Las elecciones en 2015

Fecha	País	Tipo de elección	Vencedor y partido	Tendencia
1° de marzo	Salvador	Legislativas y municipales	Alianza Republicana Nacionalista (ARENA)	Derecha
29 de marzo	Bolivia	Municipales, regionales y departamentales	El Movimiento al Socialismo (MAS) sigue siendo el partido dominante pero pierde bastiones	Izquierda
10 de mayo	Uruguay	Municipales y departamentales	El Frente Amplio (FA) conserva la capital pero no progresa en el interior	Izquierda
11 de mayo	Guyana*	Generales	Alianza para la Unidad Nacional - Alianza por el Cambio (APNU+AFC). Primera alternancia en veintitrés años	Centro
7 de junio	México	Municipales Legislativas en dieciséis estados (de un total de treinta y dos) Gobernadores de nueve estados (de un total de treinta y dos), Congreso federal	El Partido Revolucionario Institucional (PRI) conserva la mayoría en el Congreso	Centro
9 de agosto-25 de octubre (24 de enero de 2016)	Haití*	Legislativas y presidenciales	<i>Elecciones no finalizadas en 2015</i>	-
6 de septiembre-25 de octubre	Guatemala*	Generales	Jimmy Morales (Frente de Convergencia Nacional, FCN)	Derecha

¹ La segunda vuelta de la elección presidencial en Haití, prevista inicialmente para el 27 de diciembre de 2015, fue pospuesta para el 24 de enero de 2016. Por este motivo, no se incluyen las elecciones haitianas en este capítulo.

Fecha	País	Tipo de elección	Vencedor y partido	Tendencia
20 de septiembre	Bolivia	Referendos sobre el estatuto autonómico en cinco departamentos	Victorias del “no”	
25 de octubre-22 de noviembre	Argentina	Presidenciales, legislativas y once provinciales	Mauricio Macri (Propuesta Republicana, PRO, Cambiemos). Primera alternancia en doce años	Derecha
25 de octubre	Colombia	Municipales	<i>Indeterminado</i>	
15 de noviembre	Paraguay	Municipales	El partido de gobierno (Asociación Nacional Republicana-Partido Colorado, ANR-PC) pierde la capital	Derecha
6 de diciembre	Venezuela	Legislativas	Contundente derrota del chavismo	Derecha

* Países a los cuales el Opalc envió observadores dentro del marco de su alianza con la Organización de Estados Americanos (OEA). El análisis de las elecciones en estos países aparece en un informe aparte.

A diferencia de 2014, el año 2015 marcó algunos cambios importantes en América Latina. La victoria de Mauricio Macri en Argentina consagra la primera alternancia después de doce años de kirchnerismo. Además, el partido de Macri también ganó en la emblemática provincia de Buenos Aires. Y, en Venezuela, la holgada victoria de la oposición en las elecciones legislativas del 6 de diciembre puso fin a una impresionante serie de diecinueve elecciones ganadas por el chavismo (cuadro 2).

Cuadro 2
El ciclo electoral 2011-2015: alternancias y continuidades (elecciones presidenciales)

Alternancias	Orientación política*	Continuidades	Orientación política*
Perú (2011)	D → I	Venezuela (2013)	I → I
México (2012)	D → C	Ecuador (2013)	I → I
Chile (2013)	D → I	Honduras (2013)	D → D
Paraguay** (2013)	I → D	Salvador (2014)	I → I
Costa Rica (2014)	D → I	Panamá (2014)	D → D
Guatemala (2015)	D → D	Colombia (2014)	D → D
Argentina (2015)	I → D	Bolivia (2014)	I → I
		Brasil (2014)	I → I
		Uruguay (2014)	I → I

* La pertinencia de las categorías utilizadas –derecha (D), izquierda (I) y centro (C)– y su aplicación a los diferentes países está abierta a debate.

** Alternancia con respecto al presidente Lugo, destituido en 2012.

¿En qué contexto se desarrollaron estas elecciones? ¿Cómo caracterizar la oferta electoral y las estrategias de campaña? ¿Cómo explicar estos resultados y cuáles son las perspectivas generales que se desprenden de ellos? Estas son las preguntas que aborda el presente artículo.

ELEMENTOS DE CONTEXTO

El contexto político de América Latina en 2015 ya fue descrito en la introducción general de este informe. Aquí se analizará más en detalle la coyuntura económica y social de los países donde se celebraron elecciones.

Un contexto económico tenso en América del Sur

Fuera de los casos muy particulares de Venezuela y, en menor medida, Argentina, los países donde tuvieron lugar comicios electorales presentaron cierto nivel de crecimiento económico. En casi toda América del Sur hubo desaceleración, pero el crecimiento se mantuvo o aumentó en la zona de América Central y del Caribe, que se benefició de la reactivación en Estados Unidos.

Los términos del intercambio no cayeron de manera dramática. Por el contrario, continúan mejorando en cuatro países. Las condiciones no fueron favorables para los países productores de petróleo, ni para aquellos que exportan productos agroalimentarios y metales. La situación económica de Venezuela es particularmente alarmante².

En Argentina, los numerosos problemas económicos sin resolver que deja el kirchnerismo³ dificultaron la campaña del candidato peronista, Daniel Scioli. El vencedor, Mauricio Macri, deberá realizar dolorosos ajustes para combatir los déficits. Asimismo, se verá obligado a dismantelar una parte de los dispositivos proteccionistas establecidos en los últimos diez años. De igual modo, tendrá que restablecer el diálogo con las instituciones financieras para zanjar las diferencias con respecto a los fondos especulativos (cuadro 3).

Cuadro 3
Indicadores económicos

País	Crecimiento*	Inflación**	Términos del intercambio***
Salvador	2,2 % (-0,2)	-0,4 % (-0,7)	99,6
Bolivia	4,5 % (-0,9)	4,1 % (-3,2)	109,9
Uruguay	2,6 % (-0,9)	8,4 % (-0,7)	111,5
Guyana****	4,5 % (+0,6)	-1 % (-2)	
México	2,4 % (+0,2)	2,9 % (-0,9)	99,6
Guatemala	4 % (-0,2)	2,6 % (-0,5)	92,3
Argentina	0,7 % (+0,2)	15,3 % (-6,6)	97,8
Colombia	3 % (-1,6)	4,4 % (+1,6)	97
Paraguay	4 % (-0,4)	3,3 % (-3,1)	103,3

² Ver el texto de Eduardo Ríos en este volumen.

³ Ver el texto de Darío Rodríguez en este volumen.

País	Crecimiento*	Inflación**	Términos del intercambio***
Venezuela****	-5,5% (-1,5)	100% (+30)	111,8

* Entre paréntesis figura la variación con respecto a la tasa de 2014.

** Variación anual de los precios en mayo de 2015. Entre paréntesis figura la variación con respecto a junio de 2014.

*** Índice 100 en 2010.

**** La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) no da un estimativo de los términos del intercambio en Guyana en 2015. En cuanto a la inflación, las cifras corresponden al mes de marzo. Tampoco publica un estimativo de la inflación en 2015 en Venezuela. El Fondo Monetario internacional (FMI) la evalúa en más de 100%.

Fuente: Cepal, *Estudio económico de América latina y el Caribe 2015*.

Los gobiernos se vieron obligados a tomar medidas de ajuste impopulares. Colombia y México, por ejemplo, decretaron una reducción del gasto público del orden de 0,7% del producto interno bruto (PIB).

Movilizaciones sociales

Como vimos en la introducción de este *Año Político de América Latina*, el descontento ciudadano no es solamente un efecto mecánico de la desaceleración del crecimiento económico. Desde Brasil hasta Guatemala o Chile, la opinión pública, que siempre ha dado muestras de fatalismo, parece haber alcanzado el umbral de tolerancia en materia de corrupción.

En Guatemala, por ejemplo, el informe de la Comisión Internacional contra la Impunidad (CICIG) sobre la financiación de la política⁴ fue la gota que derramó el vaso. La Asamblea Social y Popular, que agrupa setenta y dos organizaciones de la sociedad civil, se movilizó contra unas elecciones calificadas de “ilegítimas, ilegales y fraudulentas”, haciendo un llamado por el voto en blanco o nulo y exigiendo la renuncia del presidente Pérez Molina. En este último punto logró su objetivo, pero solamente el 9% de los electores votaron en blanco o anularon su voto en la primera vuelta de las elecciones presidenciales del 6 de septiembre.

En cuanto a la corrupción, hay que preguntarse si aumentó en los últimos diez años en los países donde se celebraron comicios electorales en 2015. Comparando los informes de Transparency International⁵ publicados con once años de intervalo, se destacan dos grupos de países. Uno formado por El Salvador, México, Colombia y Venezuela, donde predomina la percepción de una agravación de la corrupción; otro donde, por el contrario, se perciben progresos, formado por Bolivia, Uruguay, Haití, Guatemala, Argentina y Paraguay. Sin embargo, a excepción de Uruguay, los países mencionados están muy mal clasificados en la escala internacional y no registran evoluciones importantes (cuadro 4).

⁴ Disponible en: (www.cicig.org/uploads/documents/2015/informe_financiamiento_politicagt.pdf).

⁵ Informes disponibles en la página en Internet de Transparency International (www.transparency.org).

Cuadro 4
Índice de percepción de corrupción (y puesto mundial)

País	2005 (entre 158 países)	2014 (entre 175 países)	Evolución
Salvador	42 (51)	39 (80)	-
Bolivia	25 (117)	35 (103)	+
Uruguay	59 (32)	73 (21)	+
Guyana	25 (117)	30 (124)	+
México	35 (65)	35 (103)	-
Guatemala	25 (117)	32 (115)	+
Argentina	28 (97)	34 (107)	+
Colombia	40 (55)	37 (94)	-
Paraguay	21 (144)	24 (150)	+
Venezuela	23 (130)	19 (161)	-

Fuente: Transparency International, informe anual 2005 y 2014.

Es necesario explorar otras variables para explicar la irritación creciente de la opinión pública en diferentes lugares. Así, el papel de los medios en relación con una justicia más eficaz merecería un análisis riguroso. Los comentarios críticos, prácticamente injuriosos, con respecto a algunos políticos no son nuevos, pero antes eran recibidos con resignación. Ahora se basan en investigaciones judiciales que exponen los modos de operación de la financiación de las campañas y desembocan a veces en condenas firmes de prisión. La impunidad sigue existiendo ampliamente, pero hay indicios de que disminuye. El caso de Guatemala servirá sin duda como ejemplo emblemático en el futuro.

Otro indicador de la irritación de los ciudadanos es el apoyo a la privatización de la justicia (*vigilantismo*)⁶, que alcanzó en 2014 el índice más elevado en el último decenio, y se correlaciona en todas partes con la percepción de la criminalidad y de la corrupción de la policía⁷.

Los apoyos a media asta

La disminución del crecimiento y la corrupción acarrearón una fuerte baja de la popularidad de los presidentes de México, Guatemala, Colombia, Paraguay y Venezuela. En Colombia, el estancamiento del proceso de paz durante una buena parte del año 2015 afectó el apoyo a Juan Manuel Santos. Solo Cristina Fernández en Argentina y Evo Morales en Bolivia lograron captar nuevos apoyos entre 2014 y 2015 (cuadro 5).

⁶ Hoy en día, el “vigilantismo” designa las acciones emprendidas por los ciudadanos para lograr ellos mismos la aplicación de la ley cuando consideran que las acciones de la autoridad legal son insuficientes o ineficaces. Una agrupación de autojusticieros puede conducir a la creación de un grupo de autodefensa apoyado o no por el Gobierno.

⁷ D. Zizumbo-Colunga, “Crime, corruption and societal support for vigilante justice: ten years of evidence review”, *Americas Barometer Insights 2015*, n°. 120 (www.vanderbilt.edu/lapop/insights/IO920en.pdf).

Cuadro 5
Índice de popularidad de los presidentes en 2014-2015

País	2014	2015
El Salvador	Mauricio Funes: 67 %	Salvador Sánchez: 47 %
Bolivia	Evo Morales: 68 %	Evo Morales: 75 %
Uruguay	José Mujica: 47 %	Tabaré Vázquez: 52 %
México	Enrique Peña Nieto: 50 %	Enrique Peña Nieto: 39 %
Guatemala	Otto Pérez: 56 %	Otto Pérez: 30 %
Argentina	Cristina Fernández: 25 %	Cristina Fernández: 40 %
Colombia	Juan Manuel Santos: 50 %	Juan Manuel Santos: 28 %
Paraguay	Horacio Cartes: 74 %	Horacio Cartes: 25 %
Venezuela	Nicolás Maduro: 47 %	Nicolás Maduro: 26 %

Fuente: Consulta Mifoski.

La erosión de los apoyos a los presidentes no se traduce necesariamente en votos de desconfianza con respecto a sus partidos políticos, pero crea una atmósfera perniciosa que impacta las campañas electorales.

Una participación electoral fuerte y sostenida

Lo mismo que en 2014, numerosos observadores esperaban ver cómo el descontento social que recorre el continente se convertiría en voto sanción para los gobiernos de turno y reforzaría la deserción electoral. Pero, una vez más, estas predicciones tampoco se cumplieron totalmente. Por el contrario, se observó un fortalecimiento de la participación en la primera vuelta de las elecciones generales. En las intermedias, a pesar del clásico diferencial de participación con respecto a las presidenciales anteriores (a excepción de Colombia), el balance es más ponderado. Pero, en comparación con las anteriores elecciones del mismo tipo, la participación aumenta en México, Venezuela y Colombia. En cambio, la deserción electoral fue importante en Paraguay (cuadro 6).

Cuadro 6
La participación electoral en 2015 comparada con las elecciones anteriores

Tipo de elección	Condición del voto	País	Porcentaje de participación (2015)	Porcentaje de participación anterior	Diferencial de participación*	Abstención diferencial**
Presidenciales o generales (primer orden)	Obligatorio (sanción)	Argentina	80,8	2011: 79,4	+1,4	-
	Voluntario	Guatemala	56,3	2011: 60,8	+4,5	-
	Voluntario	Guyana	72,2	2011: 72,9	-0,7	-

Tipo de elección	Condición del voto	País	Porcentaje de participación (2015)	Porcentaje de participación anterior	Diferencial de participación	Abstención diferencial
Legislativas intermedias (segundo orden)	Obligatorio (sin sanción)	México	47,7	2009 (L): 44,6 2012 (P): 63,1	+3,1	-15,4
	Obligatorio (sin sanción)	Salvador	47,8	2012 (L): 51,9 2014 (P): 60,1	-4,1	-4,3
	Voluntario	Venezuela	74,1	2010 (L): 66,5 2013 (P): 79,7	+7,6	-5,6
Locales intermedias (segundo orden)	Obligatorio (sanción)	Bolivia	84 (estim.)	2011 (L): 87 2014 (P): 91,9	-3	-7,9
	Voluntario	Colombia	59,3	2011 (L): 57,1 2014 (P): 40,7	+2,2	+18,5
	Obligatorio (sanción)	Paraguay	43,8	2010 (L): 56,9 2013 (P): 68,6	-13,3	-24,8

P = porcentaje de participación en las elecciones de primer orden (presidenciales o generales).

L = porcentaje de participación en las elecciones intermedias (legislativas o locales).

* Diferencial de participación: mide la diferencia de participación entre dos elecciones del mismo tipo.

** Abstención diferencial: mide la diferencia entre la elección intermedia considerada y la elección de primer orden que la precede (P).

Fuente: IDEA & Tribunales electorales.

LA OFERTA ELECTORAL

Las elecciones celebradas en 2015 en América Latina correspondieron a diferentes tipos de configuraciones territoriales (elecciones presidenciales, legislativas, municipales, federales o en la escala centroamericana). El análisis de la oferta electoral debe tener en cuenta estos diferentes niveles.

Las elecciones presidenciales (Argentina, Guatemala, Guyana) tuvieron lugar en contextos muy diferentes. Después de doce años de kirchnerismo, Argentina eligió al sucesor de Cristina Fernández en octubre de 2015, en medio de fuertes divisiones internas del peronismo. De once coaliciones partidistas, seis lograron salir airoso de las elecciones primarias de agosto. De estas coaliciones, tres candidatos se destacaron durante la campaña de la primera vuelta: Daniel Scioli, exgobernador de la provincia de Buenos Aires, candidato del partido de gobierno (aunque no gozaba del respaldo directo de la Presidenta y su círculo inmediato⁸); Mauricio Macri (Cambiemos, exalcalde de Buenos Aires, derecha); y Sergio Massa (coalición Unidos por una Nueva Alternativa, UNA, jefe de gobierno de Fernández, ya en la oposición). Este último no calificó para pasar a la segunda vuelta. Estos tres candidatos, avezados en la política de Buenos Aires (donde ocuparon diferentes cargos, como gobernador o alcalde de la provincia), tienen largas trayectorias políticas.

Otra bien diferente es la situación en Guatemala, donde los numerosos escándalos de corrupción, así como las imponentes manifestaciones preelectorales, provocaron la renuncia del presidente Otto Pérez Molina cuatro días antes de las elecciones. Su partido, el Partido Patriota (PP), cuyo candidato anunciado (Alejandro Sinibaldi) también fue objeto de acusaciones de corrupción, fue el gran ausente de la contienda electoral. Catorce partidos participaron en las elecciones de 2015 (frente a diez en 2010), entre cuyos representantes hubo algunas figuras controvertidas, como Zury

⁸ M. Obarrio, "La presidenta habilitó a Scioli a peronizarse para captar votos", *La Nación*, 29 de julio de 2015.

Ríos, hija del expresidente Efraín Ríos Montt, acusado de genocidio. Sin embargo, quienes pasaron a la segunda vuelta fueron el actor Jimmy Morales del FCN (con 23,99 %), sorpresa de la campaña, y la exprimera dama Sandra Torres Casanova (quien en vano se había divorciado del presidente Álvaro Colom para conseguir ser autorizada a postularse como candidata para sucederlo en 2011), del partido Unidad Nacional de la Esperanza (UNE) (19,75 %). El candidato Manuel Baldizón, del partido Libertad Democrática Renovada (LIDER), que había obtenido el 46,26 % de los votos en 2011 y había sido durante un tiempo el favorito para las elecciones de 2015, no consiguió pasar a la segunda ronda.

Guyana también atraviesa una situación inédita, puesto que el Partido Progresista del Pueblo (PPP), en el poder desde 1992, ha sido puesto en peligro por primera vez por la gran coalición de oposición que reúne a la Alianza por la Unidad Nacional (APNU), la Alianza por el Cambio (AFC) y el Congreso Nacional del Pueblo Reformado (PNCR), bajo la bandera de David Granger, militar retirado con una larga trayectoria política. En su intento por frenar la reelección de Donald Ramotar, presidente desde 2011, diputado de la Asamblea Nacional desde 1992 y secretario general del PPP desde 1997, la coalición que sostiene a Granger se propone así poner fin a una larga dominación política.

En cuanto a las elecciones legislativas, regionales y municipales, la oferta política ha variado en función de la eventual sincronización con las presidenciales. En El Salvador, diez partidos compitieron en las elecciones legislativas y municipales, a veces bajo la fórmula de coaliciones, por ochenta y cuatro cargos de diputados y doscientos sesenta y dos consejos municipales de diversos tamaños. Lo mismo que durante los comicios presidenciales del año anterior, la elección se disputó esencialmente entre los dos partidos principales, el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) y la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), perturbados en algunas localidades por la Gran Alianza por la Unidad Nacional (GANU), creada en 2010. El FMLN pretendía recuperar antiguos bastiones, como la capital San Salvador, que había virado a la derecha (ARENA) en 2009, después de diez años de gobierno del FMLN. El muy mediático alcalde de Nuevo Cuscatlán (municipio del departamento de La Libertad), Nayib Bukele, fue designado para enfrentar en la capital al exdiputado Edwin Zamora (ARENA).

En Uruguay, el principal reto lo constituyó la elección de los gobernadores departamentales (*intendentes*). El cargo de alcalde, creado en 2010, es poco conocido por la población⁹. En casi todos los departamentos se enfrentaron seis partidos: los candidatos de los tres partidos tradicionales (el FA, el Partido Nacional y el PC), y los candidatos del Partido de los Trabajadores, del Partido Independiente y de la Unidad Popular. Solo la ciudad de Montevideo presenta una configuración diferente, con la coalición entre el Partido Nacional y el PC (Partido de la Concertación).

Si en El Salvador y en Uruguay las elecciones se disputaron esencialmente entre partidos tradicionales, en Colombia el contexto de las elecciones regionales y locales fue muy diferente, con configuraciones variables en función de los territorios, tanto en términos de candidatos como de partidos. Numerosos candidatos representaban movimientos que fueron creados específicamente para los comicios. En Bogotá, seis candidatos se enfrentaron en una campaña voraz, entre los cuales se encontraban importantes figuras políticas: Clara López (Polo Democrático Alternativo, PDA, al cual pertenecían los tres alcaldes anteriores); Rafael Pardo (Partido Liberal, exministro de Juan M. Santos); Enrique Peñalosa (Equipo por Bogotá, exalcalde de Bogotá entre 1998 y 2001); y Francisco Santos (Centro Democrático, vicepresidente de Álvaro Uribe entre 2003 y 2010). En Medellín, donde el Centro Democrático se lanzaba por primera vez¹⁰ (con el candidato Juan Vélez), el reto para el

⁹ A. López Reilly, "Montevideanos deciden entre casi 50 candidatos a alcalde", *El País*, 8 de mayo de 2015.

¹⁰ Es el primer escrutinio regional para el Centro Democrático, fundado en 2013 por Uribe.

omnipresente “candidato invisible”¹¹, Álvaro Uribe, era recuperar la capital de su feudo político (el departamento de Antioquia) gracias a un programa que daba prioridad a los aspectos relacionados con la seguridad.

En Venezuela, la oposición al chavismo consolidó la Mesa de la Unidad Democrática (MUD). Esta amplia alianza de oposición, sin verdadera coherencia ideológica, agrupa a veintiún partidos políticos. En Bolivia, la oposición al MAS está dividida, pero los principales contendores representan una nueva generación política, con candidatos como Soledad Chapetón (una joven aymará de 34 años) por el partido Unidad Nacional en El Alto, o José María Leyes (38 años) por el Movimiento Demócrata Social en Cochabamba. También en México parece emerger lentamente un nuevo personal político. La llegada de las candidaturas independientes –siendo la más emblemática la de Jaime Rodríguez Calderón (El Bronco) en Nueva León– tiene inquietos a los dirigentes de los principales partidos políticos del país. Y la creación de un nuevo partido, Morena, ha significado un gran golpe para el tripartidismo PRI - Partido Acción Nacional (PAN) - Partido de la Revolución Democrática (PRD).

CAMPAÑAS ELECTORALES CLÁSICAS

A pesar de la heterogeneidad de los comicios del año 2015, es posible afirmar que las campañas electorales, en definitiva, fueron bastante clásicas, con un recurso masivo a la televisión y a soportes publicitarios no tradicionales. La violencia electoral, sin embargo, fue una inquietud constante y una variable importante en algunos casos, bien cuando efectivamente ocurrió, como en Guyana, bien cuando estuvo mayoritariamente ausente, como en Colombia. Lo mismo que en las elecciones de 2014, hubo una importante presencia de campañas “sucias” o “negras” entre candidatos.

Unas semanas antes de los comicios, la misión de observación electoral de la OEA en Guyana expresó su preocupación por el lenguaje agresivo empleado durante la campaña electoral¹². Los observadores señalaron una escalada de las tensiones entre los candidatos, considerando el tono particularmente provocador y ofensivo en que se desarrollaba el debate político. El 6 de mayo, cuatro días antes de la elección, el Centro Carter subrayaba también la gran cantidad de denuncias por delitos electorales cometidos por seguidores de los dos principales partidos¹³. En contraste, tres meses después de los acuerdos entre el gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) para permitir la terminación del conflicto, las elecciones locales en Colombia transcurrieron como unas de las más pacíficas en la historia del país¹⁴. Ahora bien, habían sido objeto de un plan de alta vigilancia. La organización no gubernamental (ONG) Misión de Observación Electoral había adelantado una importante campaña de sensibilización entre los ciudadanos, principalmente a través de Internet, con el fin de garantizar la transparencia de la jornada electoral y de advertir a las “mafias electorales” que organizan la compra de votos¹⁵. De hecho, ya desde julio de 2015 algunos casos habían sido denunciados por el propio Gobierno en el departamento de Cundinamarca (donde está situada Bogotá)¹⁶.

¹¹ S. Palomino, “Álvaro Uribe, el omnipresente ‘candidato’ de Medellín”, *El País*, 24 de octubre de 2015.

¹² Ver el informe de la OEA (www.oas.org/es/sap/deco/moe_informe/Informe_Guyana2015_e.pdf).

¹³ Ver el comunicado de prensa del Centro Carter: (www.cartercenter.org/news/pr/guyana-050615.html).

¹⁴ “Estas elecciones han sido de las más pacíficas en los últimos 30 años”, *El Universal*, 17 de octubre de 2015.

¹⁵ Ver, sobre este tema, el video de la MOE (<http://moe.org.co/prensa/comunicados-de-prensa/503-moe-lanza-video-asi-seroban-las-elecciones-en-colombia>).

¹⁶ “Juan Fernando Cristo denuncia mafias electorales”, *El Tiempo*, 9 de julio de 2015.

Los ataques personales entre candidatos y las acusaciones de corrupción fueron moneda corriente en la mayoría de los países durante la campaña. Se dieron en Guatemala, pero también en Argentina y en El Salvador. En San Salvador, la campaña de denigración de que fue víctima Nayib Bukele alcanzó dimensiones de teoría del complot¹⁷, dirigiendo los ataques particularmente contra los orígenes del candidato (cuyo padre es imam de la comunidad islámica salvadoreña)¹⁸.

En Argentina, además de las tradicionales invectivas entre candidatos de los diferentes partidos, la campaña estuvo regularmente marcada por acusaciones de “traición” entre peronismo “sciologista” y peronismo “kirchnerista”¹⁹. La escogencia de Carlos Zanini, el fiel secretario legal y técnico de la presidenta, como candidato a la Vicepresidencia, fue interpretada por la prensa y por la oposición como una prueba de las tentativas de Cristina Fernández de controlar a Daniel Scioli y evitar que se alejara del “legado del kirchnerismo”²⁰.

Lo mismo que las elecciones presidenciales, las campañas electorales se caracterizan esencialmente por su recurso a los medios tradicionales (prensa, televisión y radio) y no tradicionales (avisos masivos, reuniones, baños de multitudes, etc.). Las redes sociales e Internet juegan un papel cada vez más importante en las estrategias de campaña. Pero cuando se trata de elecciones locales y regionales, siguen predominando los encuentros físicos con los electores (manifestaciones, reuniones públicas, etc.). En Colombia, el expresidente Uribe llegó incluso a pararse en un cruce de calles del centro de la ciudad de Medellín para invitar a los transeúntes y a los conductores a votar por el Centro Democrático²¹. No sorprende que los planes publicitarios de los partidos hayan ocasionado gastos muy importantes, constantemente denunciados por las ONG, por la prensa y también por las instituciones públicas electorales. Presiones a veces sin efectos a corto plazo, como en Guatemala, donde el partido LIDER continuó su campaña electoral a pesar de las multas y la consiguiente prohibición impuestas por el Tribunal Supremo Electoral, por haber superado ampliamente los topes de gastos autorizados²².

Los debates televisados continúan siendo un momento clave de las campañas presidenciales, y para los ejecutivos locales importantes. Todos los países donde se celebraron elecciones en 2015 organizaron este tipo de programas, salvo Guyana, donde David Granger se negó a participar en el debate planeado con su adversario, Donald Ramotar²³. Fue de especial interés la interacción que se produjo entre los medios televisivos y las redes sociales durante los debates decisivos; por ejemplo, las discusiones entre candidatos con frecuencia daban lugar a comentarios en directo a través de Twitter y Facebook, y a partir de ellos se determinaban el encuadre y los elementos del debate considerados más importantes. Todo comportamiento inadecuado durante los debates televisados era comentado con severidad en las redes sociales, esencialmente en Twitter, como puede comprobarse con la cantidad de publicaciones reprobatorias cuando el candidato guatemalteco Jimmy Morales literalmente le arrancó de las manos a Sandra Torres un ejemplar de la revista *ContraPoder* durante el “Foro presidencial” del 19 de octubre²⁴.

¹⁷ Habría una “conspiración maligna entre Saca, Funes y el capital árabe en El Salvador”, posición desmontada y criticada, entre otros, por J. Ramón Medrano, “Encuestas, ataques y debates”, *La Página*, 10 de febrero de 2015.

¹⁸ Ver, por ejemplo, la crónica de I. Príamo Alvarenga, “Cristo fue crucificado, resucitó, es único Dios, ¿cierto Nayib?”, *La Prensa Gráfica*, 4 de febrero de 2015.

¹⁹ Ver, por ejemplo, la publicación del blog Política Argentina, “Apoyar a Scioli es traicionar a Néstor y Cristina”, 5 de junio de 2015.

²⁰ “Para la oposición, ‘el kirchnerismo busca controlar a Scioli’”, *El Clarín*, 17 de junio de 2015.

²¹ S. Palomino, *op. cit.*

²² M. Hernández, E. Pitán, “TSE prohíbe a Líder hacer campaña electoral por exceder gastos”, *Prensa Libre*, 7 de agosto de 2015.

²³ J. Paul, “Granger shuts down presidential debate”, *INews Guyana*, 30 de abril de 2015.

²⁴ Ver una selección de estos tweets e intercambios en Facebook sobre el informativo alternativo en línea *Soy502.com*, “Foro Presidencial: Sandra saca la revista, Jimmy la arrebató” (www.soy502.com/articulo/lo-mas-destacado-debate-presidencialrevista-notables). Ver también los hashtags: #meenajocomojimmy ou #meenajocomosandra.

Así pues, la herramienta digital constituyó un elemento central durante las campañas electorales para diferentes tipos de actores políticos, partidos, periodistas, pero también para las ONG (las que trabajan por la transparencia del voto, por ejemplo) y otros colectivos en las principales ciudades de algunos países, tales como Argentina, El Salvador, México y Colombia. En Guatemala, la utilización masiva de “falsos perfiles”, de “campañas negras”, y el muy difundido llamado al “voto nulo” por las redes sociales constituyeron tres dificultades que los equipos de campaña de los diferentes partidos intentaron manejar. En Colombia, Twitter fue un verdadero instrumento de campaña para los partidos de oposición como el Centro Democrático. La red social fue utilizada de manera coordinada y sistemática por los miembros del partido para crear polémicas que eran retomadas en seguida por la prensa, estrategia que les sirvió para influir constantemente en la agenda mediática (para ello, Álvaro Uribe capitalizó sus 4,4 millones de seguidores en Twitter)²⁵. Por último, en varios casos los equipos de campaña recurrieron a técnicas de la neurociencia para adaptarse mejor a las lógicas psicológicas del voto. En México, por ejemplo, el PRI tuvo que reconocer el uso de este método, que se focaliza en el estudio del sistema nervioso en los procesos de toma de decisiones electorales, luego de la publicación de un artículo en el *New York Times* en el cual se revelaban los vínculos de este partido con una firma de consultoría llamada Emotion Research Lab²⁶.

ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS

La multiplicidad de los tipos de elecciones y de lo que está en juego en cada una de ellas hace difícil un análisis global de los resultados. Sin embargo, se observan dos fenómenos en 2015: un resurgimiento de las alternancias “hacia la derecha” en lo concerniente a las elecciones presidenciales; y un debilitamiento de las fuerzas políticas en el poder –cualquiera que sea su orientación política– durante las denominadas elecciones de “segundo orden” (legislativas, intermedias, municipales, departamentales, regionales).

A priori, estos dos fenómenos pueden ser analizados a través de la noción de ciclo electoral²⁷; sin embargo, sus interpretaciones no van necesariamente en el mismo sentido. El primero podría mostrar el 2015 como un año de transición en la historia electoral del siglo XX. Por primera vez desde comienzos de la década del 2000, se observa un impulso hacia la derecha en varios países de América del Sur y de América Central. El año 2015 podría, pues, marcar el cierre de un ciclo de alternancias hacia la izquierda –que había comenzado en 1998 con la elección de Hugo Chávez en Venezuela y cuya última manifestación fue la elección de Luis Guillermo Solís en Costa Rica en 2014– y abrir un nuevo ciclo de alternancias democráticas hacia la derecha, cuyo símbolo sería la elección de Mauricio Macri en Argentina. Esta inversión de tendencias electorales podría estar ligada al fin de un ciclo de crecimiento y a buenos desempeños macroeconómicos. Un escenario semejante sería coincidente con los trabajos clásicos sobre los ciclos electorales y el voto económico retrospectivo²⁸.

²⁵ “La movida de los uribistas en Twitter”, *El Tiempo*, 7 de octubre de 2015.

²⁶ K. Randall, “Neuropolitics, where campaigns try to read your mind”, *The New York Times*, 3 de noviembre de 2015.

²⁷ Sobre la noción de ciclo electoral a nivel nacional, ver W. L. Miller, M. Mackie, “The electoral cycle and the asymmetry of government and opposition popularity: an alternative model of the relationship between economical condition and political popularity”, *Political Studies*, vol. 21, n°. 3, 1973, pp. 263-279. Sobre la noción de ciclo electoral a nivel local, ver P. Martin, “Existe-t-il en France un cycle électoral municipal?”, *Revue française de science politique*, vol. 46, n°. 6, 1996, pp. 961-995.

²⁸ Sobre la influencia de la coyuntura económica en el voto, ver A. Bernard, “La conjoncture économique et le vote: une relation ambiguë”, *Revue française de sociologie*, n°. 38, 1997, pp. 245-264.

El segundo fenómeno podría inscribirse en otra lógica cíclica: la de las “elecciones intermedias”, tal y como fue desarrollada en ciencia política²⁹. Los ciclos electorales describen aquí una temporalidad más breve, delimitada por dos elecciones de primer orden. En los contextos donde se aplican, estos ciclos se caracterizarían por varias fases: un estado de gracia durante los primeros meses de mandato, luego una degradación de la popularidad del Ejecutivo y, por último, una posible recuperación durante el último año de mandato³⁰. En función del lugar que ocupe la elección en el calendario electoral y de la articulación entre coyunturas políticas nacionales y locales, algunas elecciones intermedias serían propicias a un “voto sanción” contra los gobiernos de turno. Aunque pueden explicarse parcialmente por los (malos) desempeños económicos de estos gobiernos, los resultados de las elecciones intermedias de 2015 en América Latina no serían el simple reflejo a nivel local de una falta de dinamismo electoral de la izquierda en el contexto nacional.

Para sintetizar estos aspectos, volveremos primero a los resultados de las tres elecciones generales que tuvieron lugar en 2015: Argentina, Guyana y Guatemala. Estas elecciones se denominan “de primer orden”. Después compararemos las elecciones intermedias (o “de segundo orden”) que tuvieron lugar en siete países de la región: Venezuela, Paraguay, México, Bolivia, Colombia, El Salvador y Uruguay.

Las elecciones de primer orden: ¿inicio de un viraje a la derecha?

En Argentina, Guatemala y Guyana, los procesos electorales finalizaron y los resultados fueron reconocidos por los candidatos vencidos, a pesar de las tensiones políticas que marcaron las campañas electorales. En los tres casos, las elecciones generaron alternancias acompañadas de un deslizamiento del Ejecutivo nacional hacia la derecha. En los casos de Argentina y Guyana, se observan alternancias fuertes (de la izquierda hacia la derecha), pero sin grandes cambios políticos. En el caso de Guatemala, por el contrario, se observa una alternancia moderada (de la derecha hacia la derecha), pero acompañada de una importante transformación política: el cuestionamiento del sistema partidista y la emergencia de un *outsider* en un contexto de crisis de legitimidad de las élites políticas.

En Argentina, la victoria de Macri en las elecciones presidenciales puso fin a doce años de dominación del kirchnerismo sobre el sistema político (2003-2015) y generó una onda de choque simbólica para América del Sur. Macri venció en la segunda vuelta (51,3 %) al gobernador peronista saliente de la provincia de Buenos Aires, Daniel Scioli (48,7%). No analizaremos lo que está en juego en esta alternancia, tema ya tratado por Darío Rodríguez en la primera parte de esta publicación (“El fin del ciclo kirchnerista”). Pero la alternancia es aún más significativa por el hecho de que el partido de Mauricio Macri (PRO) también le arrebató al Partido Justicialista la provincia de Buenos Aires, y había conservado unos meses antes la capital, Buenos Aires.

Ahora bien, no es conveniente sobrestimar el alcance de esta alternancia. Los argentinos también renovaron la mitad de la Cámara de Diputados (130 escaños) y una tercera parte del Senado (24 escaños). Hubo, además, una serie de elecciones a nivel provincial entre abril y octubre de 2015 para elegir a los gobernadores en veintiuna de las veintitrés provincias. La alianza victoriosa Cambiemos, que agrupa a los partidos PRO, Unión Cívica Radical y Coalición Cívica, no controla en total, luego

²⁹ El modelo de las “elecciones intermedias” fue desarrollado esencialmente a partir de las elecciones europeas: K. Reif, H. Schmitt, “Nine second-order national elections. A conceptual framework for the analysis of european election results”, *European Journal of Political Research*, vol. 8, n°. 1, 1980, pp. 3-44; J.-L. Parodi, “Dans la logique des élections intermédiaires”, *Revue politique et parlementaire*, n°. 903, abril de 1983, pp. 42-72.

³⁰ J.-L. Parodi, “Les élections ‘intermédiaires’ du printemps 2004: entre structure et événement. Introduction”, *Revue française de science politique*, vol. 54, 2004, p. 535.

de los diferentes comicios de 2015, sino una tercera parte de las curules en la Cámara de diputados (91 de 257), una quinta parte de los escaños en el Senado (15, de 72) y 4 de las 23 provincias. El solo PRO no tiene sino 41 diputados y 4 senadores. Esta posición minoritaria reducirá el margen de maniobra del nuevo presidente, quien deberá consolidar su base aliada en la perspectiva de las elecciones de 2017.

En Guyana, una elección legislativa anticipada condujo en 2015 a la primera alternancia en 23 años. A comienzos de 2015, el presidente Ramotar disolvió la Asamblea para bloquear un intento de moción de censura contra su Gobierno minoritario. En un contexto de fuerte polarización política y de divisiones étnicas –los descendientes de trabajadores indígenas (que respaldan principalmente al PPP) y los afro-guyaneses (que apoyan principalmente a la oposición)–, el PPP fue finalmente vencido en las urnas el 11 de mayo de 2015 por la alianza opositora de derecha encabezada por David Granger. La victoria de la APNU-AFC fue estrecha –50,3 % de los sufragios y 33 escaños, frente a 49,2 % de los votos y 32 escaños para el PPP– pero dio lugar a la primera alternancia en el poder en 23 años.

En el caso de Guatemala, las elecciones generales del 6 de septiembre de 2015 (presidencial, legislativas, municipales) se llevaron a cabo en medio de un clima de grave crisis económica, política e institucional. El contexto pernicioso, marcado por movilizaciones populares inéditas contra la impunidad y contra la clase política tradicional, ejerció una fuerte influencia sobre el comportamiento electoral. Los principales partidos políticos salieron desacreditados y debilitados. La sorpresa de la elección, el actor cómico Jimmy Morales se alzó fácilmente con la victoria en la segunda vuelta (65,5 %), en la que se enfrentó a Sandra Torres (34,5 %). Sin embargo, hubo una amplia desmovilización de los electores entre la primera y la segunda vuelta: el porcentaje de participación bajó 15 puntos (71,3 % en la primera vuelta, 56,3 % en la segunda). Esta elección presidencial tiene todas las características de una elección atípica. Morales convirtió su falta de experiencia política en una fortaleza. Apoyado por el partido de derecha nacionalista FCN, presentó un programa político de seguridad pública, liberal en el plano económico y muy conservador en temas de sociedad (marcado por el evangelismo). En este sentido, se puede considerar que su elección constituye una forma de alternancia derecha/derecha con respecto a Otto Pérez Molina. Y en las elecciones legislativas, los dos partidos que estuvieron en el poder desde 2007 (PP y UNE) se derrumbaron. Pero Morales tendrá que entenderse con una Asamblea Nacional muy fragmentada (14 partidos están allí representados) en la cual su formación política es minoritaria (11 diputados entre 158).

Las elecciones de segundo orden: ¿sanciones contra los partidos en el poder?

En cuanto a las elecciones de segundo orden, la multiplicidad de los casos y de los contextos constituye una excelente oportunidad para probar la aplicabilidad del modelo de las elecciones intermedias en las democracias de América Latina. La originalidad de este modelo

...consiste en mostrar que, por razón del ciclo electoral, el resultado de algunas de las elecciones denominadas secundarias está fuertemente determinado por el momento en que la elección se sitúa dentro del mandato. [...] Una de las propuestas fundamentales es que mientras más alejados están los votantes de una elección de primer orden (nacional), menos votan por el partido de gobierno³¹.

³¹ R. Magni-Berton, "Pourquoi les partis gouvernementaux perdent-ils les élections intermédiaires ? Enquête Eurobaromètre 2004 et élections européennes", *Revue française de science politique*, vol. 58, 2008, p. 643.

Pero la agenda electoral no es la única variable que entra en juego. El modelo también implica evaluar “un descontento creciente medido por la popularidad. [...] Lo importante aquí es, pues, como mínimo, tanto el grado de descontento como el lugar dentro del ciclo, pero ambas cosas suelen ir de la mano”³². Sobre esta base, tres situaciones típicas principales han sido teorizadas para evaluar los efectos del ciclo electoral durante las elecciones intermedias: 1) las elecciones con máxima desconexión, en las que la importancia de las configuraciones y de lo que está en juego a nivel local autonomiza la esfera local con respecto a la esfera nacional; 2) las elecciones “desgubernamentalizadas”, en las cuales el localismo es débil pero la popularidad del gobierno no implica el voto-sanción; 3) la “lógica de las elecciones intermedias”, que se caracteriza igualmente por un localismo mínimo, pero esta vez en un contexto de impopularidad del gobierno. En esta última situación es cuando se produce un voto sanción contra los partidos que apoyan al gobierno. En todos los casos, el modelo subraya la dificultad que tendrá el partido de gobierno para conseguir la victoria durante las elecciones intermedias.

De acuerdo con los resultados, se podría decir que los niveles de popularidad de los gobernantes y la agenda electoral sí influyeron en el resultado de las votaciones en los países considerados. Pero no todos los gobiernos de turno fueron sancionados en las urnas. En este sentido, se pueden identificar dos grupos. En el primero, una fuerte impopularidad de los gobernantes unida a un calendario electoral desfavorable produjo un voto sanción (México, Paraguay, Venezuela). En el segundo, una impopularidad relativa de los gobernantes unida a un calendario electoral favorable –elección al comienzo del mandato– limitó, en los casos en que el modelo se aplica, la sanción electoral.

Grupo 1. Impopularidad acentuada y calendario electoral desfavorable (México, Paraguay, Venezuela)

En México, Paraguay y Venezuela, donde las elecciones se llevaron a cabo entre dos años y medio y tres años después de la última elección presidencial, los partidos en el poder sufrieron reveses o se estancaron. Las elecciones intermedias tuvieron lugar en pleno ciclo electoral, en un contexto de impopularidad de los gobiernos nacionales. Además, fueron “gubernamentalizadas”, es decir que los problemas nacionales influyeron en las campañas electorales, lo cual hizo que se reforzaran las lógicas de voto sanción contra los gobiernos de turno.

En Venezuela, las elecciones legislativas intermedias cerraron con una clara victoria de la oposición, que obtuvo 56,2 % de los votos y se alzó con la mayoría absoluta, con 112 escaños entre 167³³. La alianza gubernamental encabezada por el Partido Socialista Unificado de Venezuela (PSUV) obtuvo 40,9 % de los votos y 55 curules. Este último pierde más de siete puntos y, sobre todo, 43 curules con respecto a las anteriores elecciones legislativas (2010). La caída de popularidad de Nicolás Maduro (26 % de opinión favorable en 2015 frente a 47 % en 2014), unida a un sensible deterioro de los indicadores socioeconómicos y a la movilización internacional de los familiares de los dirigentes políticos detenidos, contribuyeron ampliamente a este desempeño electoral de la MUD. La oposición, que no había conseguido ninguna victoria en las urnas desde la llegada al poder de Hugo Chávez en 1999, ahora pone en la cuerda floja a los herederos del chavismo. Más que una adhesión al (a los) programa(s) de la oposición, los votantes sancionaron el balance del Gobierno Maduro, dos años y medio después del fallecimiento de Chávez. La contienda electoral movilizó fuertemente a los electores, incluso sin ser obligatorio el voto en Venezuela (74,1 % de par-

³² J.-L. Parodi, “Les élections ‘intermédiaires’ du printemps 2004...”, *op. cit.*, p. 535.

³³ Como la elección de tres diputados de la MUD y de un diputado del PSUV fue impugnada y es objeto de un recurso ante el Tribunal Supremo de Justicia, el control de la mayoría absoluta por la oposición al chavismo aún estaba siendo debatido al cierre de esta edición.

ticipación, es decir 7,6 puntos más que en las elecciones legislativas de 2010, y una baja abstención diferencial con respecto a la elección presidencial de 2013).

En México, las elecciones legislativas de mitad de legislatura (*mid-term elections*) tuvieron lugar simultáneamente con las elecciones locales parciales (en 17 de los 32 Estados). Como vimos al principio, el apoyo a Enrique Peña Nieto apenas alcanzaba 39% antes de las elecciones de 2015, frente a 50% un año antes. Su Gobierno enfrentaba dificultades económicas y los problemas de seguridad afectaban fuertemente su credibilidad y empañaban su balance a la mitad del mandato. A pesar de esta impopularidad, el PRI resistió de manera global, tanto para las elecciones federales como para los escrutinios locales.

Así pues, a pesar de múltiples alternancias locales, el PRI continúa estable en cuanto al número de Estados controlados. Por el contrario, presenta un leve retroceso a nivel municipal, con 88 municipios perdidos, 17 de ellos en el Estado de México. Las elecciones legislativas constituían una prueba más crucial para el Gobierno de Peña Nieto. El PRI perdió 14 puntos y 9 escaños con respecto a las elecciones de 2012, pero sigue siendo el primer partido en la Cámara Federal de Diputados (203 entre 500). Además, podrá apoyarse en su principal aliado, el Partido Verde, que obtuvo 47 curules (18 más que en 2012). En cuanto a la oposición, el PAN obtuvo 109 curules (frente a 114 en 2012). Las elecciones no modificaron las relaciones de fuerza, pues el PRI y el PAN continúan estructurando la competencia política. A la izquierda, el PRD, que había logrado imponerse en la década del 2000 como tercera fuerza política del país, se desplomó (56 escaños frente a 104 en 2012). Este hundimiento fue causado en gran parte por la emergencia electoral del Morena, creado en 2012 por el exdirigente del PRD, Andrés Manuel López Obrador (35 curules logradas en su primera participación electoral).

Por último, en Paraguay, el partido de gobierno tuvo un retroceso simbólico en las elecciones municipales. El Partido Colorado (ANR-PC) perdió la capital, Asunción, donde gobernaba desde hacía catorce años, y fue derrotado en seis de las diez principales ciudades del país. Estos resultados constituyen un mal desempeño para el presidente Horacio Cartes, quien no contaba sino con el 25% de opiniones favorables en 2015 (frente a 75% en 2014), pero se había comprometido personalmente y de manera activa en la campaña electoral, lo cual contribuía fuertemente a “gubernamentalizar” la votación. No obstante, este fracaso debe ser relativizado. Considerando los resultados agregados, la ANR-PC sigue siendo la primera fuerza política del país, con 45,8% de los sufragios y 147 municipios ganados, de un total de 249 (frente a 32,6% de los votos y 75 municipios para el principal partido de oposición, el Partido Liberal Radical Auténtico, PLRA). La ANR-PC sale incluso fortalecida en varios municipios con respecto a las elecciones de 2010 (132 municipios para la ANR-PC y 92 para el PLRA). Finalmente, a pesar de un fenómeno de abstención diferencial (la participación fue tan solo de 43,8%, es decir 25 puntos por debajo de la registrada en las presidenciales de 2013), la ANR-PC obtuvo exactamente el mismo porcentaje de votos en las elecciones municipales de 2015 que en las presidenciales de 2013. Esta situación constituye un escenario particular, donde la abstención diferencial no afectó negativamente al partido de gobierno.

Grupo 2. Impopularidad relativa y calendario electoral favorable (Bolivia, Colombia, Salvador, Uruguay)

Para terminar este estudio de las elecciones de segundo orden en América Latina, un análisis conjunto de los comicios locales realizados al año siguiente de las reelecciones presidenciales confirma la importancia del lugar de la elección en el calendario electoral. Consideramos aquí cuatro casos: Bolivia, Colombia, El Salvador y Uruguay. En estos cuatro países, los partidos políticos salientes habían sido reinstalados en los ejecutivos nacionales en 2014, es decir un año antes de las elecciones intermedias: reelección de Evo Morales en Bolivia (MAS), reelección de Juan M. Santos en Colombia

(Partido Social de Unidad Nacional), elección de Salvador Sánchez Cerén en El Salvador (FMLN), elección de Tabaré Vázquez en Uruguay (Frente Amplio)³⁴.

Colombia entra en la situación de las elecciones con “máxima desconexión”, con un fuerte localismo de los temas de campaña, presencia de personalidades políticas locales y relaciones de fuerza partidistas diferentes entre los niveles de poder. Por tanto, los resultados de estas elecciones no pueden leerse como un voto sanción contra el Gobierno, aun a pesar de la impopularidad del presidente Santos (28 % de opiniones favorables en 2015 frente a 50 % en 2014). En Bogotá, Enrique Peñalosa sale victorioso (33,1 %), frente a Rafael Pardo (28,5 %) y a la candidata del PDA, Clara López (18,3 %). El contexto local particular y la presencia de varias personalidades políticas entre los candidatos le dieron autonomía a esta elección del contexto nacional. No obstante, el resultado tiene implicaciones nacionales. El presidente Santos respaldaba oficialmente la candidatura de su exministro Rafael Pardo, mientras que el vicepresidente Germán Vargas Lleras apoyaba a Enrique Peñalosa. La victoria de este último fortalece así la postura de Vargas Lleras, posible aspirante a las presidenciales de 2018. En Medellín, la elección también se disputó entre personalidades locales y en torno a preocupaciones locales. La victoria de Federico Gutiérrez (35,6 %) frente al exsenador Juan Carlos Vélez (34,3 %) constituye, sin embargo, una derrota para el expresidente Uribe, máxime cuando el candidato del Centro Democrático al cargo de gobernador de la región de Antioquia, Andrés Guerra, también fue derrotado. Incapaz de imponer sus candidatos en su feudo político, Álvaro Uribe sale debilitado de estas elecciones intermedias.

Bolivia, por su parte, entra en la situación de las elecciones “desgubernamentalizadas”. Las elecciones intermedias se realizaron apenas seis meses después de la segunda reelección consecutiva de Evo Morales, y dos meses después del comienzo de su tercer mandato. Había poco localismo, pero su excepcional popularidad –75 % de opinión favorable– hacía improbable toda lógica de voto sanción. Terminado el escrutinio, el MAS continúa siendo de lejos la primera fuerza política del país a nivel local. Se estabilizó con respecto a las elecciones locales de 2010: ganó en seis de los nueve departamentos (como en 2010) y se impuso en 225 de los 339 municipios (220 en 2010). Sin embargo, el partido del presidente Morales ha sufrido algunas derrotas muy simbólicas. En particular, perdió dos de sus bastiones a nivel municipal: El Alto (donde ganó la joven opositora Soledad Chapetón) y Cochabamba. En las elecciones departamentales, el MAS también perdió los departamentos de La Paz y Tarija. Tampoco pudo conquistar ni la capital, La Paz, donde el exalcalde Luis Revilla (Soberanía y Libertad, SOL.bo) obtuvo una victoria fácil, ni la provincia de Santa Cruz, feudo de la oposición, donde Rubén Costas fue reelegido sin dificultad. Estas derrotas pueden ser vistas como advertencias para el poder. Sin embargo, el MAS ya había vivido un reflujo electoral durante las elecciones intermedias de 2010, que habían tenido lugar un año después de la primera reelección de Morales, con una pérdida de un millón y medio de votos con respecto a la elección presidencial, y eso no había obstaculizado la segunda reelección de este último en 2014.

Finalmente, El Salvador y Uruguay entran en una “lógica de elecciones intermedias”, atenuada por la proximidad con la elección de primer orden y una impopularidad relativa de los gobernantes: 47 % de aprobación para Salvador Sánchez Cerén y 52 % para Tabaré Vázquez. En Uruguay, el Frente Amplio permaneció estable en las elecciones departamentales que tuvieron lugar en mayo de 2015, tan solo dos meses después del regreso al poder de Vázquez (elegido en noviembre de 2014, comenzó su mandato el 1° de marzo de 2015). A pesar de estar en el poder desde 2004, el Frente Amplio tuvo dificultades para fortalecer su implantación en el interior del país, donde el Partido Nacional es dominante. Perdió un departamento importante (Maldonado) pero conservó la capital

³⁴ Para un análisis de estas elecciones, ver O. Dabène et al., “L’Amérique latine aux urnes. Sept élections et peu de changements”, en *Les Études du CERI*, n° 207-208, diciembre de 2014, pp. 53-66.

(Montevideo), bajo su gobierno desde 1990. En total, seis departamentos serán gobernados por el Frente Amplio (frente a cinco en 2010), doce por el Partido Nacional y uno por el Partido Colorado.

En El Salvador, el voto sanción fue moderado, pero el FMLN salió ligeramente debilitado de las elecciones legislativas y municipales. Perdió un escaño con respecto a las elecciones de 2012 (31 elegidos frente a 32 en 2012), mientras que el principal partido de oposición, ARENA, se fortaleció (treinta y cinco curules, frente a treinta y tres en 2012). El otro partido de oposición de derecha, la GANA, conserva once escaños y se consolida en el paisaje político. A nivel municipal, el FMLN también es minoritario y está perdiendo terreno, si se considera el número de ciudades donde salió victorioso: 85, entre 262 (32 %), frente a 130 para ARENA (49,6 %). Con respecto a las elecciones de 2012, el FMLN perdió nueve ciudades y ARENA ganó catorce. Pero el FMLN ganó en la capital, San Salvador, que estaba en manos de ARENA desde 2009. Y el FMLN, mejor implantado en las zonas urbanas, gobierna al nivel local más de dos terceras partes de la población (cuadro 7).

Cuadro 7
Características de las siete elecciones intermedias de 2015 en América Latina

País	Elecciones de primer orden	Elecciones intermedias consideradas		Características del voto
México	1/07/2012	7/06/2015	Legislativas (<i>mid-term</i>) + locales (municipales)	Sanción electoral relativa contra el Gobierno
Venezuela	8/04/2013	6/12/2015*	Legislativas	Fuerte sanción electoral contra un Gobierno impopular
Paraguay	21/04/2013	15/11/2015	Locales (municipales)	Sanción electoral relativa contra el Gobierno a pesar de la impopularidad y de una abstención diferencial
Salvador	9/03/2014	1/03/2015	Legislativas + locales	Sanción electoral atenuada por la proximidad con la elección de primer orden y por una impopularidad relativa
Colombia	16/06/2014	25/10/2015	Locales (municipales, departamentales, regionales)	Elecciones con máxima desconexión (fuerte localismo). Bajo impacto de la impopularidad del gobierno
Bolivia	12/10/2014	29/03/2015	Locales (municipales, departamentales, regionales)	Elecciones “desgubernamentalizadas” por una ausencia de impopularidad gubernamental
Uruguay	30/11/2014	10/05/2015	Locales (municipales, departamentales)	Lógica de las elecciones intermedias atenuada por la proximidad con la elección de primer orden y una impopularidad relativa

* Hubo elecciones locales (municipales) intercaladas el 8 de diciembre de 2013 y el 25 de mayo de 2014.

Conclusión

El doble análisis cíclico propuesto en este informe nos ayuda a comprender mejor ciertos aspectos de los resultados electorales de 2015 en América Latina, teniendo siempre en cuenta los diferentes tipos de elecciones y de niveles de poder. En lo que se refiere a las elecciones de primer orden, el año 2015 muestra claramente un resurgimiento de alternancias “hacia la derecha”, en contextos nacionales particulares: disminución del crecimiento y deterioro de los indicadores socioeconómicos, escándalos políticos o crisis institucionales (caso Nisman en Argentina, destitución del presidente por corrupción en Guatemala, disolución de la Asamblea Nacional y elecciones anticipadas en Guyana), polarización política y campañas electorales agresivas, etc. Ahora bien, dado el bajo número de casos, se debe guardar prudencia al evaluar la amplitud de las evoluciones. En efecto, los indicios aún son muy leves y es muy temprano para concluir que un nuevo ciclo de alternancias se abre en la región. Por otro lado, en cuanto a las elecciones de segundo orden, vimos que el debilitamiento de las fuerzas políticas en el poder es relativo. A excepción de Venezuela, el voto sanción contra las fuerzas políticas gubernamentales fue moderado. Y la erosión electoral no afecta solamente a los países gobernados por fuerzas políticas surgidas del viraje a la izquierda. Además de los factores económicos y políticos (niveles de popularidad de los gobernantes), el desempeño de los partidos de gobierno en las elecciones intermedias parece estar relacionado también con el lugar de las elecciones en el calendario electoral. De modo general, los partidos de gobierno resistieron mejor en los países donde había mayor proximidad entre las elecciones de primero y de segundo orden. En suma, los resultados de las elecciones intermedias no permiten confirmar con claridad en 2015 la tesis de una falta de dinamismo de la izquierda gobernante en América Latina. Sería, además, reduccionista, y hasta insensato en algunos casos, buscar en los resultados de las elecciones intermedias signos que permitan prever evoluciones políticas en los países considerados (aunque algunas configuraciones políticas, como la de Venezuela, aparentemente se presten para ello).

Cuarta parte

América Latina en perspectiva

La emergencia de la transparencia como referente para la industria extractiva en América Latina

Ana Carolina González Espinosa

INTRODUCCIÓN

Desde hace casi dos décadas, los gobiernos de América Latina han puesto el foco en la extracción de recursos naturales como motor de sus economías. Gobiernos de izquierda y de derecha en el continente han intentado aprovechar la coyuntura de precios altos de los minerales e hidrocarburos que inició a finales de los años noventa. A pesar de que en los últimos años los precios de los *commodities* han disminuido considerablemente, las políticas de promoción del sector minero energético no solo no pierden vigencia sino que se refuerzan, en una tendencia que algunos han denominado “la carrera hacia el fondo”, que busca compensar con aumentos en la producción de minerales e hidrocarburos la rentabilidad perdida por la disminución de los precios.

En efecto, entre el 2004 y el 2012 la renta minera se multiplicó por cuatro y la renta petrolera se duplicó en América Latina. Solo en 2013, la región recibió 184.920 millones de dólares de inversiones directas (IED) para este sector. Como fuente de financiación de programas sociales y sostén de las exportaciones, la industria extractiva ha adquirido una importancia mayor en el modelo de desarrollo latinoamericano. Sin embargo, las contradicciones que implica el modelo no son pocas. En términos generales, se considera a menudo que los impactos positivos del sector sobre el desarrollo humano son pobres o al menos no compensan los efectos negativos que la actividad acarrea sobre el medio ambiente y las comunidades más cercanas a las operaciones. Las rentas que genera se estiman algunas veces escasas, en otros casos preocupan los problemas en su gestión y uso. Los conflictos socioambientales ligados a la extracción aumentan.

En un sector hermético, tradicionalmente concebido como estratégico, técnico y cerrado a la participación y vigilancia de los ciudadanos esto constituye un gran desafío. Aun así, la agenda de la transparencia y la importancia del acceso a la información se han ido abriendo paso de manera sorprendente. En mayo de 2015, Honduras presentó su primer informe sobre el sector extractivo en el marco de la Iniciativa de Transparencia de la Industria Extractiva (EITI, por sus siglas en inglés). En 2013, el Gobierno colombiano manifestó su voluntad de vincularse a la iniciativa y conformó un comité tripartito de representantes gubernamentales, empresariales y de la sociedad civil para ponerlo en marcha. En ese año, Guatemala había presentado su primer reporte EITI, y en 2012 ya Perú había obtenido la categoría de país cumplidor tras publicar un reporte con información de 2010 y someterse a un proceso de validación coordinado desde la Secretaría Internacional de la iniciativa.

Así, la transparencia del sector minero-energético se impone progresivamente como norma de comportamiento en América Latina. ¿Qué procesos permiten la emergencia de esta agenda en la región? ¿A través de qué canales se transfieren estos estándares, o se trata de un proceso endógeno de surgimiento del referente? ¿Cuáles son los retos de su internalización? Tales son las preguntas que inspiran esta contribución. A partir de un enfoque normativo de políticas públicas, se intenta abordar en particular los casos de Colombia y Perú para determinar los caminos, actores, enfoques y programas a través de los cuales se produce este aterrizaje.

Desde la dimensión de las ideas nos preguntamos por el peso que tienen elementos cognitivos y normativos como el posicionamiento de la responsabilidad social empresarial (RSE), la transparencia y la democracia participativa. Intentamos entender en qué medida nuestros estudios de caso materializan estas preocupaciones y estos nuevos paradigmas en el ámbito de la industria extractiva. En un primer momento, se hace un recuento de la emergencia de estos estándares a nivel internacional y su interrelación con los cursos de acción que se derivan de una lectura en términos de “maldición

de los recursos naturales”; posteriormente intentamos analizar qué tanto se transfieren estos referenciales y programas en Colombia y Perú, para finalizar con algunas reflexiones generales respecto de los retos de la agenda de la transparencia en el sector minero-energético en la región.

Para ello, retomaremos el concepto de norma de Martha Finnemore y Kathryn Sikkink para preguntarnos qué tanto se erigen en “estándar de comportamiento apropiado para actores con una identidad dada”¹. Desde la perspectiva de análisis de las políticas públicas nos preguntamos si los presupuestos o las prescripciones derivados de estas ideas configuran un referencial general que es luego aplicado al sector de la industria extractiva. El referencial es una imagen, una visión de la realidad a partir de la cual los actores perciben un problema, establecen posibles soluciones y determinan sus propuestas de acción². Utilizaremos la tipología de John Campbell para determinar cuáles de estas ideas tienen una naturaleza más normativa, orientada a definir el “deber ser”, y cuáles se establecen como teorías o programas que definen relaciones de causalidad entre distintas variables³. Luego de entender el surgimiento de estos marcos normativos, nos preguntamos qué tanto alcanzan ese punto de inflexión reseñado por Finnemore y Sikkink en el que más que la persuasión es la imitación la que guía la adopción de ciertos comportamientos⁴.

LA TRANSPARENCIA EN LA AGENDA INTERNACIONAL

“La luz del sol es el mejor desinfectante”. La frase de Louis Brandeis, juez de la Corte Suprema de Estados Unidos, a principios del siglo XX, anticipa la popularidad que la idea de transparencia va a ganar a finales del mismo. Ann Florini sitúa los primeros cambios en pro de la transparencia al final de la Segunda Guerra Mundial, cuando los Aliados instauran comisiones de inspección para verificar las desmilitarización en Alemania, dejando sentado así el derecho a verificar asuntos en otros países. No obstante, adquiere un impulso particular a partir del proceso de globalización y democratización que se sucede luego de la caída del muro de Berlín. Por un lado, la creciente liberalización de los mercados crea una importante sed por información, especialmente a partir de la crisis asiática, a finales de los años noventa, en la que el Fondo Monetario Internacional (FMI) juega un importante rol como adalid del mayor acceso a información⁵. Por otro lado, la demanda por transparencia avanza de la mano del proceso de democratización y de la importancia que adquiere la lucha contra la corrupción en esta década. Como lo señala el primer presidente y fundador de la ONG Transparencia Internacional (TI), Peter Eigen: “La atmósfera había cambiado ostensiblemente. Cada vez eran más las organizaciones de donantes y los países asociados que reconocían que se precisaba una responsabilidad social y política para combatir el fraude existente en los países del Tercer Mundo”⁶. En esta década se multiplican las iniciativas de lucha contra la corrupción y promoción de la transparencia. Un grupo multidisciplinario sobre corrupción es creado por el Consejo Europeo en 1992. En 1993 nace TI, en 1996 se firma la Convención Interamericana de Lucha contra

¹ Martha Finnemore, Kathryn Sikkink, “International Norm Dynamics”, *International Organization*, Autumn 1998, vol. 52, n°. 4, p. 891.

² Pierre Muller, *Les Politiques Publiques*, París, PUF, 2006, p. 62.

³ John L. Campbell, Institutional analysis and the role of ideas in political economy, *Theory and Society*, junio 1998, vol. 27, n°. 3, pp. 377-409.

⁴ En efecto, según Finnemore y Sikkink, el ciclo de vida de las normas se caracteriza por una primera fase de surgimiento de la norma; un segundo momento de aceptación que las autoras denominan cascada, y una tercera fase de internalización de la norma. Las dos primeras fases están divididas por un punto de inflexión (*tipping point*) en el que una masa crítica de actores adopta la norma. M. Finnemore, K. Sikkink, “International Norm Dynamics”, *op. cit.*, p. 895.

⁵ Ver Jacqueline Best, *The limits of transparency. Ambiguity and the history of international finance*, Ithaca, Cornell University Press, 2005.

⁶ Peter Eigen, *Las redes de la corrupción. La sociedad civil contra los abusos de poder*, Bogotá, Planeta, 2004, p. 34.

la Corrupción, en 1997 la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) adopta una convención contra el soborno y en 1998 el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial incluyen la transparencia en sus programas como uno de los principios de buena gestión económica⁷.

Transparencia y participación ciudadana en el proceso de democratización de América Latina

Pero para los Estados el mantra de la transparencia no se refería solo a la información que debían poner a disposición de actores externos, sino también a la creciente demanda al interior de sus fronteras. La emergencia de la transparencia como norma es paralela al surgimiento de una búsqueda por parte de grupos de ciudadanos de una mayor participación en los asuntos públicos. En América Latina, el desencanto inicial respecto de los resultados de la democratización hace que algunos académicos hablen de la necesidad de un proceso de consolidación de la democracia en el que, en conjunto con un mayor *accountability*, se propenda por un mayor involucramiento de los ciudadanos⁸. En el terreno, la crisis de legitimidad de la acción del Estado y de los canales tradicionales de intermediación de las demandas (partidos, sindicatos, etc.), abren el camino para la búsqueda de estos caminos alternativos de participación.

Las instancias tradicionales de representación se muestran no solo como incapaces para resolver los problemas de la población sino corroídas por múltiples prácticas de corrupción y abuso de poder que refuerzan el descontento ciudadano. Las tentativas de involucrar a los ciudadanos en la toma de decisiones y en el control de lo público se multiplican. El presupuesto participativo de Portoalegre en Brasil, una de las iniciativas más conocidas, pero también sus réplicas en Rosario (Argentina), o Villa el Salvador (Perú), y otro tipo de experiencias como las mesas de concertación para la lucha contra la pobreza en Perú, y las veedurías ciudadanas en Colombia, constituyen tan solo una muestra de este variopinto conjunto de innovaciones democráticas que hoy se extienden con sus adaptaciones e transformaciones a lo largo y ancho del globo. Especial interés suscitan dentro de este abanico de participación las iniciativas explícitamente destinadas a vigilar y controlar desde la sociedad civil el ejercicio de la gestión pública. A mediados de los años noventa existían en Colombia cerca de cien grupos informales de veeduría, y entre 1995 y 2000 los registros de *El Espectador* indican que las veedurías hicieron seguimiento a más de 500 procesos⁹. En Argentina se reseñan experiencias de movilización ciudadana con el ánimo de activar la justicia; en México se abre la oportunidad a ciudadanos para que controlen la labor del Instituto Federal Electoral. En este escenario, la participación ciudadana se presenta como imperativo de la democracia, la transparencia o el acceso a la información como herramienta de la participación o del control de los ciudadanos sobre el Estado, que es a su vez concebido como estrategia de lucha contra la corrupción.

Esta imbricada relación entre las nociones de transparencia y participación ciudadana se encuentra también en las reformas institucionales incluidas en los programas de ajuste estructural de la banca multilateral. Bajo la idea de promover un “buen gobierno”, la Nueva Gestión Pública (*New Public Management* - NPM) hace su aparición en el continente imponiendo una agenda de reforma del Estado. En este marco se postula la necesidad de un fortalecimiento institucional en la región, con la búsqueda de un aparato estatal más eficiente y transparente, que incluye una mayor

⁷ Pierre Lascombes, *Corruptions*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999, pp. 7-8.

⁸ Ver, por ejemplo, Terry Lynn Karl, “Dilemas de la democratización en América Latina”, en Carlos Barba Solano, José Luis Barros Horcasitas, Javier Hurtado, *Transiciones a la democracia en Europa y América Latina*, México, Flacso México, Porrúa, 1991, pp. 403-444; Marcelo Cavarozzi, “Beyond Transitions to Democracy in Latin America”, *Journal of Latin American Studies*, octubre 1992, vol. 24, n°. 3, pp. 665-684.

⁹ Norbey Quevedo H., “El espinoso camino de un mecanismo de control social: radiografía de las veedurías ciudadanas”, *El Espectador*, 22 de septiembre 2007.

responsabilidad de los funcionarios, una permanente evaluación de la gestión pública que permita medir los resultados y una participación de los ciudadanos para lograr políticas públicas eficaces. La aplicación de estas reformas en América Latina es disímil, pero los ordenamientos jurídicos de la mayoría de los países recogen sus principios¹⁰. Empero, el proyecto político que vehiculiza la transparencia en el NPM busca que el mayor acceso público a la información induzca un comportamiento ético y mejor documentado de los funcionarios, para un mejor desempeño gubernamental. Mientras que para otros grupos progresistas, la transparencia cumple un rol en la democratización de la función pública y hace parte de un proyecto más amplio de *accountability*.

La transparencia en el mundo empresarial

Aunque el tema de la corrupción sería asociado en un inicio de manera casi exclusiva con el sector público, algunas iniciativas ponen el énfasis en acciones anticorrupción desde el sector privado. Un ejemplo de ello son la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) para combatir el soborno a funcionarios públicos extranjeros en los negocios internacionales en 1997, y el índice de fuentes de soborno creado por TI para clasificar a los principales países exportadores en función de los sobornos que pagan sus empresas en el extranjero. Los escándalos de Enron y World.Com, entre otros, a principios de la década del 2000, ampliaron la preocupación por la falta de transparencia en el sector privado y le dieron un impulso a la lucha contra la corrupción en este ámbito. Las convenciones de las Naciones Unidas contra el crimen organizado y contra la corrupción que se firman entonces incluyen disposiciones de prevención y hasta penalización de la corrupción en las empresas.

Desde entonces, las acciones de promoción de la transparencia y lucha contra la corrupción se han desplegado en una amplia gama de temas: concientizar a las empresas de la necesidad de incluir la lucha contra la corrupción en el marco de su gestión responsable, como lo sugiere uno de los principios del Pacto Mundial¹¹, promover buenas prácticas de ética y gobierno corporativo, evaluar los riesgos de corrupción asociados a cada empresa o industria y determinar planes de acción colectiva, luchar contra el soborno frente al sector público y entre privados, definir límites en el manejo del *lobby*, y evitar la competencia desleal, entre otros¹². La transparencia se vuelve parte esencial de las estrategias de RSE. Por un lado, ser transparente y luchar contra la corrupción significa tener un comportamiento ético. Por otro, la transparencia, a través de los sistemas e iniciativas de reporte, se convierte en una herramienta que permite hacer visibles las prácticas de RSE y gestionar la reputación¹³.

En el marco de esta tendencia cabría incluir iniciativas más amplias en las que las empresas buscan promover la lucha contra la corrupción o la transparencia en un país, en una ciudad o en un sector específico, y cuyo alcance va más allá de la corrupción al interior de la empresa o en su entorno directo de negocios. Según la aproximación de Jane Nelson que citamos en la introducción, se trata de “esfuerzos, ya sea individualmente o de manera colectiva, para responder por sus interacciones con los gobiernos y, en caso de ser relevante, participar en diálogos o plataformas de incidencia en las políticas públicas y ayudar a los gobiernos a construir capacidades, fortalecer las instituciones

¹⁰ M. F. Ramírez, “Las reformas del Estado y la administración pública en América Latina y los intentos de aplicación del New Public Management”, *Estudios Políticos* (Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia), junio 2009, n°. 34.

¹¹ Principio X del Pacto Mundial de Naciones Unidas (<http://www.un.org/es/globalcompact/>).

¹² Ver Transparency International, *Informe Global de la Corrupción 2009, Corrupción y sector privado*, Nueva York, Cambridge University Press, 2009.

¹³ Para mayor detalle sobre este proceso de imbricación entre transparencia y RSE ver A. Klein, *La “transparencia”: nouvelles normes et pratiques transnationales. L'exemple de l'Initiative pour la Transparence dans l'Industrie Extractive*, Paris, Institut d'Etudes Politiques de Paris, 2013. Tesis doctoral.

y bienes públicos”¹⁴. En efecto, empiezan a proliferar los documentos que invitan a las empresas a involucrarse en el fortalecimiento de la integridad comercial de los países en los que operan y, en general, a contribuir en el contexto de lo que llaman “governabilidad deficiente”. Tenidas en cuenta las deficiencias de los Estados para garantizar la protección de los derechos y el bien público, señala Nelson, la inacción puede ser un riesgo para las empresas, que se ven afectadas por ese entorno¹⁵.

RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL Y TRANSPARENCIA EN LA INDUSTRIA EXTRACTIVA

La industria extractiva no escapa a todas estas tendencias. Por lo pronto, queda claro que las ideas de la transparencia, la participación ciudadana y la responsabilidad social empresarial erigidas en normas encuentran múltiples espacios de encuentro y se van a convertir en referenciales de la acción empresarial. Servirán también, como lo veremos a continuación, como marcos normativos según la noción de Campbell, ideas como símbolos y conceptos que permitirán a los tomadores de decisiones legitimar sus programas¹⁶. ¿Pero qué programas materializan estos valores en la industria extractiva?

Una demanda creciente de *accountability* a las empresas mineras y petroleras

En las últimas décadas, el crecimiento de algunas empresas ha sido exponencial, las utilidades de las empresas petroleras y mineras sobrepasan a veces el producto interno bruto de los países en donde se implantan. Esto plantea una relación asimétrica alimentada por gobiernos que son, a menudo, altamente dependientes de las rentas que genera la extracción de los recursos naturales, y poco presentes en muchos de los territorios de extracción, lo que lleva a que las empresas se conviertan no solo en el mayor empleador o en el actor económico más poderoso de la zona, sino en proveedoras de servicios públicos como educación, salud, entre otros. Para Dirk Matten y Andrew Crane se trata de una administración de la ciudadanía por parte de las compañías¹⁷. Pero para Peter Newell, el creciente poder de las empresas y la debilidad en la regulación generan unos vacíos de *accountability* porque no es claro a quién debe la población exigir cuentas frente a lo público. Los actores privados tienen influencia sobre decisiones y participan del diseño de lo público sin tener un mandato¹⁸.

El resultado es que de manera creciente las demandas de la sociedad civil se dirigen hacia las empresas. En el sector petrolero, el derrame de crudo en Alaska, que pone a Exxon Mobil en el centro de la crítica internacional en 1989; luego en los años noventa, las acusaciones a Shell por complicidad con las autoridades nigerianas en la represión de la comunidad ogoni, presente en el delta del Níger, inauguran una serie de escándalos en el sector extractivo que van a obligar a las empresas a tomar medidas. Los cuestionamientos no cesan aunque algunos logren mayor difusión

¹⁴ J. Nelson, “CSR and public policy. New forms of engagement between business and government”, *Corporate Social Responsibility Initiative - Working Papers*, n°. 45, p. 2.

¹⁵ El presidente del World Business Council for Sustainable Development reconocía en 2006 que una de las agendas del sector privado tenía que ver con las políticas públicas como marco de acción para las empresas. J. Nelson, “CSR and public policy. New forms of engagement between business and government”, *op. cit.*, p. 4.

¹⁶ J. L. Campbell, “Institutional analysis and the role of ideas in political economy”, *op. cit.*

¹⁷ Dirk Matten, Andrew Crane, “Corporate Citizenship: Towards an Extended Theoretical Conceptualization”, *Academy of Management Review*, enero 2005, vol. 30, n°, 1.

¹⁸ Peter Newell, Shaula Bellour, “Mapping Accountability: origins, contexts and implications for development”, *Institute for Development Studies, Working Paper*, octubre 2002, n°, 168.

que otros –los escándalos de la compañía francesa ELF en África, las denuncias de la ONG Global Witness sobre la corrupción en Angola, etc.–.

La mayor difusión de información y la influencia de los medios exponen a las compañías a un mayor escrutinio. En efecto, en una encuesta internacional a consumidores, “un abrumador 93 % asegura que las compañías deben ir más allá de los estándares mínimos exigidos por la ley con el fin de actuar de manera responsable y enfrentar desafíos sociales y medioambientales [...] 81 % de los consumidores encuestados espera que las empresas contribuyan a mejorar las comunidades en las cuales desarrollan sus operaciones”¹⁹. Incluso el sector minero y petrolero, con compañías que fueron percibidas durante mucho tiempo como ejes de la defensa de los intereses soberanos en el extranjero y, por tanto, intocables, se ve abocado a tener en cuenta estas demandas. En palabras de Michel Capron, la paradoja de las compañías es que:

El desdibujamiento de los Estados y de los organismos supranacionales lleva a conferir a las empresas un rol mayor en la conducción de los asuntos del mundo, en el mismo momento en que estas sufren una crisis de legitimidad y de confianza y que deben hacer esfuerzos importantes por obtener nuevamente esa confianza de la sociedad²⁰.

Como consecuencia, el número de compañías con estrategias explícitas de RSE se multiplica. El sector extractivo no solo no escapa a esta tendencia, sino que la lidera en vista de su mayor exposición mediática²¹. Las empresas canadienses son una de las primeras en embarcarse en esta aventura de manera colectiva. En 1992, la asociación minera (Mining Association of Canada) reúne representantes de la industria, de los gobiernos provinciales y federal, ONG, sindicatos y comunidades indígenas en la Iniciativa Minera de Whitehorse, un acuerdo que compromete a los actores en torno a diversas temáticas como impuestos, medioambiente, acceso a la tierra, condiciones de trabajo, etc. A finales de la década, algunas de las empresas que participan en este proceso se unen con otras compañías internacionales para lanzar, a través del Consejo Empresarial Mundial para el Desarrollo Sostenible, una Iniciativa Minera Global. El International Council on Mining and Metals (ICMM) se reforma entonces para darle forma y hacer seguimiento de estos temas, convirtiéndose con el tiempo en la voz de la industria minera en materia de desarrollo sostenible. En el sector petrolero, la International Petroleum Industry Environmental Conservation Association (IPIECA), conocida hoy como la asociación mundial del sector del petróleo y el gas especializada en cuestiones medioambientales y sociales, existe desde los años setenta, pero es a finales de 2001 que realiza el primer *Stakeholder Dialogue*.

De esta manera podríamos considerar que se alcanzaría el punto de inflexión de la norma de la RSE en el sector. Aunque existen serias críticas respecto de la internalización de la norma, los diversos estándares de la RSE se han vuelto cada vez más un referencial de la acción empresarial.

¹⁹ Datos del estudio “La RSC y su impacto en el consumidor en el ámbito global”, elaborado por la consultora de comunicación Kreab & Gavin Anderson y Echo Research, en Colombia Incluyente. Solo 6% de consumidores en el mundo creen que la única responsabilidad de las empresas es obtener beneficios. *colombiaincluyente.org*, 21 de noviembre de 2011.

²⁰ M. Capron, F. Quairel-Lanoizelée, *Mythes et réalités de l'entreprise responsable. Acteurs, enjeux, stratégiques*, Paris, La Découverte, 2004, p. 8.

²¹ En un estudio comparativo realizado con base en las entradas del sitio web de Business and Human Rights (www.business-humanrights.org) se identifica a la industria extractiva como la que más ha recibido atención, por encima de otros sectores como el financiero. Annegret Flohr, Lothar Rieth, Sandra Schwindenhammer, et al., *The role of business in Global Governance. Corporations as norm-entrepreneurs*, London, Palgrave Macmillan, 2010.

Hasta aquí hemos estudiado cómo la RSE, la transparencia y la participación emergen como normas a nivel internacional y en el mundo empresarial. Los alcances en la implementación de estos principios son a menudo limitados y, por tanto, su grado de internalización como norma. No obstante, las tres nociones parecen haber alcanzado ese punto de inflexión en el que su aplicación no está solo condicionada por la presión de determinados actores, sino que es producto de la persuasión o imitación. ¿Pero cuáles son los actores o mecanismos que permiten que estos tres principios o normas confluyan y sean aplicados en el ámbito de la industria extractiva? ¿En medio de qué caminos el referencial se mezcla con otros y se convierte en referencial sectorial o en programa, según la clasificación de Campbell?²² Para responder estos interrogantes nos parece importante entender qué tipo de asuntos en el sector extractivo son inscritos como problema en la agenda pública, cuáles son los mecanismos por medio de los cuáles emergen y cómo evoluciona su tratamiento.

A pesar de que las decisiones gubernamentales sobre la extracción de recursos naturales y su regulación han sido tradicionalmente tomadas de forma vertical, con poca participación de los ciudadanos y con bajos niveles de difusión, la transparencia y la participación han sido incorporadas progresivamente en el discurso y en las prácticas de algunas instituciones y empresas extractivas. Las normas de desempeño socioambiental de la Corporación Financiera Internacional (IFC) contemplan la participación y consulta de los grupos afectados²³. El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) dictamina la necesidad de una consulta previa a las comunidades étnicas cuando los proyectos se realicen en sus territorios. En general, iniciativas como el Pacto Global o la Global Reporting Initiative (GRI) ponen un foco importante en la transparencia. A ello se suman AccountAbility 1000 y la Iniciativa de Transparencia en la Industria Extractiva (ITIE). En este proceso, el discurso de la *resource curse* o “maldición de los recursos naturales” ha jugado un papel determinante.

La explotación de los recursos naturales no renovables constituyó para algunos economistas, en los años cincuenta, una de las posibles respuestas para el desarrollo de los países del “tercer mundo”. De acuerdo con Michael Ross²⁴, se sostenía que la inversión extranjera para la explotación de los recursos naturales podría ayudar a cubrir el déficit de capital de los países en vías de desarrollo, proporcionando además importantes reservas internacionales e ingresos para que los Estados pudiesen mejorar la prestación de servicios públicos y las condiciones de la infraestructura. Se pensaba, además, que los beneficios podrían ser invertidos en otros sectores de mayor valor agregado que facilitarían un cambio estructural de la economía favoreciendo el crecimiento en el largo plazo. Aunque desde una perspectiva estructuralista y ligada a la nacionalización de la explotación de los minerales y el petróleo, en la década de los sesenta y setenta se promueve también la idea de que el sector extractivo puede jalonar el desarrollo de América Latina. Incluso, en la actualidad, algunos estudios como el de Gavin Wright²⁵ sostienen que es posible poner en marcha estrategias sostenibles de desarrollo a partir de la explotación de recursos naturales, siempre que paralelamente se invierta

²² De acuerdo con John Campbell, un programa reúne “conceptos cognitivos y teorías que facilitan la acción entre las élites al señalar cómo resolver un problema específico”. J. L. Campbell, “Institutional analysis and the role of ideas in political economy”, *op. cit.*, p. 385.

²³ (http://www1.ifc.org/wps/wcm/connect/55d37e804a5b586a908b9f8969adcc27/PS_Spanish_2012_Full-Documents.pdf?MOD=AJPERES)

²⁴ Michael Ross, “The political economy of the resource curse”, *World Politics*, n°. 51, enero de 1999, pp. 297-322. Citado por Cecilia Perla, “¿Cuál es el destino de los países abundantes en recursos minerales? Nueva evidencia sobre la relación entre recursos naturales, instituciones y crecimiento económico”, *Documentos de Trabajo*, 2005, n°. 242, Pontificia Universidad Católica del Perú.

²⁵ Gavin Wright, *Resource based development then and now*, Stanford University, junio 2001. *Ibid.* (¿)

en educación y alta tecnología. Al lado de estas aproximaciones teóricas, la percepción de varios habitantes de zonas mineras y petroleras es que el desarrollo de esta industria promueve la creación de algunos empleos, genera una considerable inversión en infraestructura en la región (no solo en vías sino en electrificación y algunas veces en acueducto), pero sobre todo genera importantes recursos para el Estado provenientes del pago que por regalías efectúan las compañías extractivas²⁶.

No obstante, en muchos casos no solo no se cumplen los supuestos anteriormente esbozados, sino que la explotación de los recursos naturales genera unas externalidades negativas que pueden llegar a exceder sus beneficios. En efecto, países como Nigeria, Sierra Leona, Congo, Chad, ricos en recursos naturales, tienen índices de desarrollo humano muy por debajo del promedio mundial. Es lo que Terry Lynn Karl denominó “la paradoja de la abundancia”²⁷, y otros llaman la “maldición de los recursos naturales”: economías ricas en recursos naturales que tienen en general menores tasas de crecimiento, peores instituciones y mayor propensión a los conflictos que los países pobres en recursos naturales²⁸. La idea no es nueva. Ya en los años setenta se hablaba del comportamiento rentista de algunos Estados²⁹. En los ochenta, Max Corden y Peter Neary habían planteado la teoría de la enfermedad holandesa, según la cual el aumento en la entrada de divisas provenientes de la explotación de los recursos tiende a apreciar la moneda, restarle competitividad a otros sectores de la economía y, a mediano plazo, a desindustrializarla³⁰. Sin embargo, aunque la literatura de la maldición de los recursos naturales pone el foco inicialmente en la correlación entre abundancia o dependencia de estos recursos y el nivel de crecimiento económico³¹, y en las políticas macroeconómicas asociadas a esta correlación, progresivamente se incorporan variables políticas en el análisis. El impacto de la abundancia de los recursos naturales sobre los incentivos políticos, e incluso sobre el conflicto armado³², pero también las causas políticas de esta maldición. Michael Ross estima que los recursos provenientes del petróleo disminuyen los incentivos de los ciudadanos para pedir cuentas sobre el uso de los recursos³³. James Robinson *et al.*³⁴ plantean que una extracción sostenible de los recursos se hace difícil cuando los políticos prefieren extraer rápidamente porque tienden buscar resultados solo en el corto plazo. Así, la abundancia en recursos naturales se convierte también en incentivo para una inadecuada gestión pública, el clientelismo y la corrupción.

A partir de estos análisis, que en muchas ocasiones provienen de expertos de organizaciones multilaterales o de académicos comprometidos con ONG, se desprenden a menudo recomendaciones de política que evolucionan a la par de los diagnósticos. Hasta la década de los noventa, el temor a la enfermedad holandesa inspiró recomendaciones como el desarrollo de fondos de estabilización y ahorro en varios países, que aún se implementan. A las recomendaciones de política económica, la academia, las instituciones financieras internacionales y agencias de cooperación, entre otras, han venido incorporando otras en materia de reformas políticas y sociales (descentralización, creación de nuevos incentivos para las élites políticas, construir capacidades en el Estado). En efecto, la idea

²⁶ Entrevista personal a un grupo de jóvenes universitarios en el departamento del César, Colombia, mayo 8 de 2010.

²⁷ Terry Lynn Karl, *The Paradox of Plenty. Oil Booms and Petro-states*, Berkeley, University of California Press, 1997.

²⁸ Halvor Mehlum, Karl Moene, Ragnar Torvik, *et al.*, “Cursed by resources or institutions?” *Working Paper Series (Norwegian University of Science and Technology)*, mayo 2005, n°. 10, p. 1.

²⁹ Michel Chatelus, *Policies for Development: Attitudes toward Industry and Services*. En Hazem Beblawi, Giacomo Luciani, *The rentier state*, Australia: Istituto Affari Internazionali, 1987.

³⁰ W. Max Corden, J. Peter Neary, “Booming sector and de-industrialization in a small open economy”, *The Economic Journal*, diciembre de 1982, n°. 92, pp. 825-848.

³¹ Jeffrey D. Sachs, Andrew M. Warner, “Natural Resource Abundance and Economic Growth”, *Harvard Institute for International Development, Papers*, n°. 517a, 1995.

³² Paul Collier, Anke Hoeffler. Greed and grievance in civil wars. *Oxford Economic Papers*, 2004, vol. 56.

³³ Michael Ross, “Does oil hinder democracy”, *World Politics*, 2001, n°. 53, pp. 325-362.

³⁴ James A. Robinson, Ragnar Torvik, Thierry Verdier, “Political Foundations of the Resource Curse”, *Conference to celebrate Pranab Bardhan's tenure as editor of the Journal of Development Economics*, Oslo, 9 de mayo de 2005.

de que el antídoto para la maldición está relacionado con el fortalecimiento de las instituciones ha sido cada vez más difundida. Ragnar Torvik muestra la necesidad de contar con instituciones que promuevan el ahorro y el control del Ejecutivo (parlamentos fuertes)³⁵, Halvor Mehlum *et al.*, señalan la necesidad de impulsar políticas y prácticas que incentiven el desarrollo del sector productivo³⁶. Aunque al principio se entiende que esta calidad de las instituciones está ligada a un determinado tipo de políticas económicas y administrativas (protección de derechos de propiedad, generación de un buen clima de inversión, disminución de costos de transacción, entre otras), autores como Benn Eifert *et al.* señalan la importancia del régimen político³⁷. Se ha incluso planteado la necesidad no solo de promover la democracia sino de reforzar los sistemas de *accountability*. Para Paul Collier y Anke Hoeffler, la democracia puede ser condición necesaria pero no suficiente, e incluso puede ser contraproducente si la competencia electoral, que determina cómo se accede al poder, no se acompaña de un sistema de pesos y contrapesos que indica y controla cómo los gobernantes pueden usar el poder³⁸.

Esta aproximación a la maldición de los recursos naturales, que va a guiar las recomendaciones de política difundidas por las organizaciones internacionales, se convertiría así en un programa, en la acepción de Campbell, que va a guiar la toma de decisiones. La agenda incluye la promoción de la participación ciudadana, la descentralización y la cooperación público-privada, lo que Javier Arellano llama la nueva estrategia de las industrias extractivas (neie)³⁹.

El rol de la sociedad civil en la difusión de la norma de la transparencia de la industria extractiva

El papel de la sociedad civil es esencial en la difusión de la “maldición de los recursos naturales” y los antídotos frente a la misma. También en el llamado que se hace a las empresas para que se involucren en estos temas. En 1999, un informe sobre las redes de corrupción asociadas con la explotación petrolera en Angola preparado por Global Witness (GW)i, *A Crude Awakening*, logra una amplia mediatización. A pesar de la reticencia inicial de las empresas y del Gobierno británico a las peticiones de GW de dar a conocer los pagos realizados a los gobiernos de los países donde operan, en 2001 la British Petroleum, una de las compañías presentes en el país africano, expresa su disponibilidad para publicar los desembolsos que ha efectuado al Gobierno angoleño. Este último amenaza entonces con terminar el contrato petrolero si dicha publicación se hace efectiva.

A ello le siguen esfuerzos liderados por Global Witness, con el apoyo de varias organizaciones de la sociedad civil, para crear una alianza internacional que abogara por la publicación de los pagos que las compañías extractivas hacían a los Estados receptores. La coalición Publique lo que Paga o Publish What You Pay (PWYP), creada en 2002, continúa y refuerza este proceso de inscribir la transparencia en el centro de los debates sobre la industria extractiva⁴⁰. El Open Society, ONG del inversionista y filántropo George Soros, que había financiado el reporte de Global Witness, se une acti-

³⁵ Ragnar Torvik, “Why do some resource abundant countries succeed while others do not?” *Oscarre Launch Conference - Oxford University*, Oxford, 13 de diciembre de 2007.

³⁶ H. Mehlum, K. Moene, R. Torvik, *et al.*, Cursed by resources or institutions?, *Working Paper Series (Norwegian University of Science and Technology)*, mayo de 2005, n°. 10.

³⁷ Benn Eifert, Alan Gelb, Nils Borje Tallroth, “Managing oil wealth: The political economy of oil-exporting countries—why some of them have done so poorly”, *Finance and Development*, marzo 2003, vol. 40, n°. 1.

³⁸ Paul Collier, Anke Hoeffler, Testing the Neocon Agenda: Democracy in Resource-Rich Societies, *European Economic Review*, 2009, vol. 53, n°. 3, pp. 293-308.

³⁹ Javier Arellano Yanguas, A thoroughly Modern Resource Curse? The New Natural Resource Policy Agenda and the Mining Revival in Peru, *Institute of Development Studies - Working Paper*, marzo 2008, n°. 300.

⁴⁰ Para mayor información sobre la coalición ver Asmara Klein, *La coalition Publiez ce que vous payez. Une campagne pour la gestion responsable des ressources naturelles*, Paris, L’Harmattan, 2010.

vamente a PWYP y le brinda apoyo financiero⁴¹. De hecho, Soros habría enviado en 2002 una carta al primer ministro británico solicitando su apoyo para la coalición. En la Cumbre de la Tierra celebrada en Johannesburgo ese año, Tony Blair anunciaría el nacimiento de la Iniciativa de Transparencia de la Industria Extractiva. Para Chuck Sudetic, el apoyo de George Soros y de Aryeh Neier, presidente de las Open Society Foundations (OSF), cataliza el surgimiento de un movimiento global de reforma de la industria extractiva a través de la promoción de la transparencia y el *accountability*⁴².

Interesados en promover el monitoreo a los ingresos públicos de países de la ex-Unión Soviética donde recientemente se habían descubierto reservas de petróleo y gas, OSF lanza el programa Caspian Revenue Watch en 2002. El programa se extiende luego a otras regiones, buscando trabajar con la sociedad civil, medios de comunicación y hacedores de políticas para combatir los efectos de la maldición de los recursos naturales. Se convierte en el programa Revenue Watch, que luego se transforma en una ONG independiente en 2006. Desde entonces ha fomentado la creación de coaliciones en pro de la transparencia de ingresos y gastos derivados de la extracción, y ha apoyado la investigación y las guías de trabajo sobre la maldición de los recursos naturales, en algunos casos con el apoyo de académicos como Joseph Stiglitz o Terry Lynn Karl⁴³. La pasarela de comunicación entre la academia y las organizaciones sociales es aquí evidente.

Desde la sociedad civil, además de los programas financiados por Revenue Watch Institute, se desarrollan otros proyectos de seguimiento presupuestario como el Collège de Contrôle et de Surveillance des Ressources Pétrolières (CCSRP) (Instituto de Control y Vigilancia de los Recursos Petroleros) en Chad, y los grupos de la sociedad civil que monitorean la implementación del ITIE en diferentes países. En América Latina cabe destacar el trabajo de seguimiento a los ingresos petroleros en México por parte de la organización Fundar, un trabajo similar de la organización Faro en Ecuador, de Jubileo en Bolivia y de otras organizaciones en Perú y Colombia sobre las que profundizaremos más adelante.

Es importante mencionar también el rol de las organizaciones internacionales para promover soluciones institucionales a la maldición de los recursos naturales y, en particular, la transparencia en el sector minero-energético. Ya en los años noventa el Grupo del Banco Mundial, en el marco del Consenso de Washington, había impulsado reformas institucionales destinadas a promover el desarrollo de la minería en América Latina. Pero en 2003, hablan del *governance requirement* para alcanzar un desarrollo sostenible en el sector⁴⁴. Incluso el Fondo Monetario Internacional (FMI) pone el tema sobre la mesa⁴⁵.

⁴¹ Thomas I. Palley, "Publish What You Pay: Confronting corruption and the natural resource curse", *Open Society Institute*, 1 de julio 2003.

⁴² Para mayores detalles sobre el proceso ver Chuck Sudetic, *The philanthropy of George Soros. Building open societies*, Nueva York, Open Society Foundations; PublicAffairs, 2011.

⁴³ Ingrid Tamm, Christian Lucky, Stephen Humphreys, *Legal remedies for the Resource Curse. A digest of experience in using law to combat natural resource corruption*, New York, Open Society Justice Initiative; Jim Shultz, *Follow the money. A Guide to Monitoring Budgets and Oil and Gas Revenues*, New York, Open Society Institute, 2005; Svetlana Tsalik, Anya Schiffrin, *Covering oil: A guide to energy and development*, New York, Revenue Watch, Open Society Institute, 2005 (Lifting the resource curse).

⁴⁴ World Bank, International Finance Corporation, The World Bank Group's Oil, Gas, Mining and Chemicals Department - Global Mining, et al., "Mining reform and the World Bank: providing a policy framework for development", *Mining and Development*, 2003.

⁴⁵ Xavier Sala-i-Martin, Arvind Subramanian, "Addressing the Natural Resource Curse: An illustration from Nigeria", *IMF Working Paper*, 1 de julio 2003, n°. 03-139; Bill Allan, Günther Taube, "A guide to avoiding the 'resource curse'", *IMF Survey*, febrero 2005, vol. 34, n°. 2; Atsushi Iimi, Escaping from the Resource Curse: Evidence from Botswana and the Rest of the World, *IMF Staff Papers*, 2007, vol. 54, n°. 4; Rabah Arezki, Frederik van der Ploeg, "Can the Natural Resource Curse be turned into a blessing? The role of trade policies and institutions", *IMF Working Paper*, marzo 2007.

EL SURGIMIENTO DE LA TRANSPARENCIA EN COLOMBIA Y PERÚ

De los conflictos socioambientales a la transparencia de la renta extractiva en Perú

Aunque el Perú es un país de tradición minera, desde finales de la década de los noventa la minería vive un momento de expansión que suscita la atención de diversos actores. La evolución del PIB minero, la expansión territorial de la actividad extractiva, la puesta en marcha de megaproyectos como el de Yanacocha, una mina de cobre, zinc y molibdeno en el departamento de Ancash (Empresa Antamina) y las perspectivas de los yacimientos de gas en Cuzco (Proyecto de Camisea) suscitan expectativas de desarrollo para algunos y preocupaciones por los impactos para otros. En 1997, la recién creada organización civil CooperAcción decide informar de manera periódica sobre el tema a través de su boletín “Actualidad Minera del Perú”. Desde entonces, se reseñan los primeros conflictos sociales que se acentúan en la década del 2000. En 1999, se realiza el primer congreso de la Coordinadora Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería (CONACAMI) cuyos debates giran alrededor del derecho a la tierra, los impactos socioambientales y las estrategias de negociación en el marco de los conflictos. La promoción del sector minero-energético ya ocupaba un lugar prioritario en la agenda gubernamental desde el período de Alberto Fujimori. Ahora, la preocupación por los impactos de la industria extractiva entraba con fuerza en la agenda pública peruana. El cubrimiento mediático del tema se incrementa en la medida en que explotan conflictos emblemáticos como el de La Oroya desde el 2000, Tambogrande en 2002 o incluso más adelante Yanacocha en el 2004. El enfoque adoptado, sin embargo, estaba relacionado sobre todo con los efectos sociales y ambientales, y con la preocupación por el manejo de los conflictos. Ni la transparencia, ni la preocupación por la gestión de la renta minera, ni la reflexión en torno a la maldición de los recursos naturales aparecían aún con fuerza.

A mediados de la década esta tendencia empieza a modificarse. El Grupo Propuesta Ciudadana (GPC) lanza su primer reporte de Vigilancia de las Industrias Extractivas en marzo de 2005. Este consorcio de organizaciones sociales fue contactado por el equipo del programa Revenue Watch para financiar el proyecto. Así, de la mano de RWI, la transparencia se introduce en el análisis de las industrias extractivas en Perú. El informe difundía información sobre la generación, distribución y uso de la renta minera y de hidrocarburos⁴⁶. Aunque al principio incluía un aparte sobre conflictos socioambientales siguiendo la tendencia temática del momento, luego se enfocó solo en el análisis de la renta. El Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO), una de las organizaciones miembro del consorcio de GPC, entra luego a hacer parte de la coalición *Publish What You Pay* (PWYP). Por su parte, la Asociación Labor habría entrado a hacer parte de la red Amigos de la Tierra a principios de la década y entra luego a PWYP. Paralelamente van incorporando la temática de la renta minera dentro de su trabajo:

Un elemento novedoso en la línea de prevenir y transformar los conflictos es promover la canalización de inversión para el desarrollo de proyectos productivos o de servicios que se desprendan de los planes comunitarios de desarrollo, con aplicación de fondos provenientes del canon minero, programas de responsabilidad social empresarial u otro tipo de recursos derivados⁴⁷.

46 (<http://www.propuestaciudadana.org.pe/vigila/industrias-extractivas>) (consultado el 14 de abril de 2013).

47 (http://www.labor.org.pe/info.php?id_seccion=28) (consultado el 14 de abril de 2013).

CooperAcción va también a señalar la necesidad de trabajar por las instituciones locales: “El fortalecimiento de la gestión pública vinculada a la actividad minera es un aspecto determinante para la construcción de un escenario de gestión equilibrada, independiente y de colaboración entre los diferentes grupos de interés en una zona minera”⁴⁸.

Desde las organizaciones internacionales y las agencias de cooperación también se transfieren estas ideas. La embajada británica y el Banco Mundial juegan un rol importante en la promoción de la Iniciativa de Transparencia de la Industria Extractiva (ITIE), que es implementada desde 2005 en el país. La Corporación Financiera Internacional (IFC) financia la creación y puesta en marcha del proyecto Mejorando la Inversión Municipal (MIM), primero en Cajamarca y luego en varias regiones del Perú. Los estudios sobre la maldición de los recursos naturales también empiezan a aparecer con más fuerza en este país. Ya en 2009, el capítulo peruano de Oxfam América, que también hacía parte de PWYP, difunde una guía sobre cómo luchar contra esta maldición en la que subraya la transparencia y la rendición de cuentas como herramientas. Los ejemplos mencionados ilustran los vasos comunicantes que existen entre el movimiento internacional y algunas organizaciones sociales en el país.

Existen otros elementos en el contexto nacional y local que pesan en el surgimiento de este asunto de la transparencia y de la mayor atención hacia la renta extractiva. En efecto, en este periodo, la descentralización había introducido nuevas preocupaciones tanto entre las organizaciones de la sociedad civil como en el gremio minero. A partir de 2004, el canon minero (50 % del impuesto a la renta de las empresas mineras) transferido a los gobiernos locales se duplica. Desde una aproximación más tecnocrática, y con el apoyo financiero del gremio extractivo, la organización Ciudadanos al Día (CAD), publica un informe en 2005 sobre el canon minero. La preocupación por la transparencia y la necesidad de un mejor uso de esta renta es aquí central⁴⁹. La inquietud acerca del impacto de estos recursos es creciente y es reseñada por los medios de comunicación. Entre las principales preocupaciones se destaca la falta de planeación, la dependencia de los recursos del canon, la pereza fiscal y la falta de capacidades de gestión de los funcionarios locales. La inclusión de un proyecto piloto de implementación de la EITI en el nivel subnacional hace eco de esta preocupación nacional en el marco de la agenda internacional de la transparencia⁵⁰.

En consecuencia, la emergencia de dispositivos de la transparencia en la gestión de la renta extractiva está entonces ligada a normas vehiculizadas desde la noción de la “maldición de los recursos naturales”, a través de la red de organizaciones públicas y privadas a nivel internacional que intentan combatirla. No obstante, logra implantarse con fuerza en el Perú en la medida en que se mezcla con preocupaciones locales derivadas de un nuevo contexto de descentralización. Se produce así un proceso de transferencia de “saberes relativos a los problemas públicos y a ciertas estrategias de respuesta”⁵¹. Sin embargo, el proceso de implementación de estos saberes pasa por su adaptación a las realidades locales.

⁴⁸ José de Echave, Víctor Torres, *Hacia una estimación de los efectos de la actividad minera en los índices de pobreza del Perú*, Lima, CooperAcción, 2005, p. 131.

⁴⁹ Ciudadanos al Día, *Canon Minero 2005: situación y perspectivas*, Lima, agosto 2005. Informe CAD 39. Aunque venían trabajando en el tema desde 2004: Ciudadanos al Día, *El Canon Minero en el Perú*, 2004. Informe CAD 31.

⁵⁰ En el marco del plan de acción para la implementación del EITI se incluye el desarrollo de pilotos regionales en Cusco y Cajamarca, aunque luego no logran concretarse.

⁵¹ Thierry Delpeuch, “L’analyse des transferts internationaux de politiques publiques : un état de l’art”, *Questions de Recherche / Research in Question*, Centre d’études et de recherches internationales Sciences Po, diciembre 2008, n°. 27, p. 27.

El debate sobre las regalías en Colombia: la llegada tardía del movimiento por la transparencia en la IE

A diferencia del Perú, Colombia no ha sido reconocida como un país minero y ni siquiera petrolero propiamente dicho. Sin embargo, desde la segunda mitad del siglo XX, se consolida la exportación de crudo y se abre camino una importante producción de carbón y ferroníquel, a lo que se suma un *boom* más reciente de la industria extractiva. Los conflictos socioambientales ligados a este sector no son menores. El conflicto de la Oxy y Ecopetrol con la comunidad uw'a, las dificultades de Cerrejón con los wayúu, la afectación de varias comunidades indígenas con la entrada de la Texaco en los años setenta al departamento del Putumayo y la llegada de la exploración petrolera en el Guaviare, así como la resistencia de varias organizaciones a la explotación minera en el páramo del Almorzadero en Santander, son solo algunos ejemplos⁵². Organizaciones sociales como Conservation International Colombia, Censat Agua Viva y organizaciones indígenas como la Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana (OPIAC) han venido denunciando la vulneración de derechos en el marco de esta actividad económica.

No obstante, el tratamiento de estos conflictos o asuntos socioambientales como problema público, y su cubrimiento mediático, habían sido limitados. Algunos conflictos laborales salían a la luz pública y, de vez en cuando, una manifestación era reseñada por la prensa, pero no se informaba de manera sistemática al respecto. Algunos consideran que el conflicto armado, como tema omnipresente en la agenda colombiana, quizá haya opacado su importancia, haya contribuido a deslegitimar de la protesta social, asociándola a grupos al margen de la ley o haya conducido a la utilización de la vía judicial para el procesamiento de las demandas sociales⁵³. El caso de la Muriel Mining, en el que una comunidad del departamento del Chocó interpone una acción judicial para hacer valer su derecho a la consulta previa mostrarían cómo esta judicialización de la protesta se da también en el sector extractivo.

No obstante, en términos del impacto de la extracción de recursos naturales sí había una discusión muy presente en la agenda pública sobre las regalías derivadas de dicha explotación. Aunque el proceso de gestión de estos recursos es complejo e involucraba a diferentes actores, la información que se había puesto a disposición de la opinión pública concentró el debate en la utilización y el control de las regalías en el nivel local. Por un lado, los medios de comunicación hicieron eco de los múltiples escándalos de corrupción en el manejo local de las regalías. La apropiación de los recursos públicos por parte de los políticos y de grupos armados ilegales, la financiación de obras públicas de grandes proporciones que nunca se terminan, denominadas “elefantes blancos”, fiestas y cocteles con las regalías, generaron sin duda un rechazo masivo en la opinión y dejaron entender que el problema central en la gestión de las regalías estaba en los departamentos y municipios. Por otro lado, los informes de las entidades del nivel central sustentan esta aproximación al problema. Por ejemplo, los reportes del Departamento Nacional de Planeación (DNP) indican que las regiones más beneficiadas con recursos de regalías no habían obtenido buenos resultados en el índice de calidad de vida (icv). Estos pobres resultados en los indicadores sociales y económicos se asocian fundamentalmente al considerable número de irregularidades que se cometen con las regalías⁵⁴.

⁵² Ver algunos reseñados por Guillaume Fontaine, *El precio del petróleo. Conflictos socio-ambientales y gobernabilidad en la región amazónica*, Quito, Flacso Ecuador, Instituto Francés de Estudios Andinos, 2003, p. 297.

⁵³ Sophie Daviaud, *L'enjeu des droits de l'homme dans le conflit colombien*, Clamecy, Karthala, Sciences Po Aix, 2010.

⁵⁴ Ver los diagnósticos realizados y difundidos a través del boletín *Regalías al día* (por ejemplo, el Boletín vol. 15, 2 de diciembre 2009) o el documento “Propuestas para mejorar la gestión de las regalías en Colombia”, elaborado por el DNP, Ecopetrol y la IFC en mayo de 2008.

Es en este contexto que surgen estrategias relacionadas con la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas, ligadas a un control ciudadano activo sobre los recursos de regalías o al fortalecimiento municipal. Es el caso de los Comités de Seguimiento a la Inversión de Regalías (CSIR), un programa impulsado por los órganos de control con el apoyo de las empresas del sector, o las Auditorías Visibles implementadas por el DNP con diversos aliados regionales. Desde finales de los años noventa, algunas empresas han venido desarrollando programas de capacitación para la participación ciudadana y comunitaria, incluso para el ejercicio de veedurías, por parte las comunidades aledañas a su operación⁵⁵. Otras como Ecopetrol habían decidido también implementar programas de apoyo a gobiernos locales con el ánimo de dotarlos de herramientas técnicas para una más eficiente y transparente administración de las regalías. Estos programas se refuerzan luego con el apoyo de la IFC.

De cierta forma, podríamos decir que la argumentación retoma la idea de la maldición de los recursos naturales aplicada al ámbito local en Colombia. Sin embargo, en ninguno de los casos se hace mención de esta noción, paradoja de la abundancia u otra similar. La utilización de estos referentes de la maldición de los recursos naturales parecería ser más reciente, desarrollándose a la par que crece la importancia de la minería para la economía, que las reformas en el sector de hidrocarburos empiezan a dar frutos en materia de inversión y que el Gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014) promueve la idea de una “locomotora minero-energética”. En efecto, entre 2009 y 2011 empiezan a tomar forma varios reportajes periodísticos y estudios académicos sobre esta paradoja⁵⁶. Organizaciones de la sociedad civil se involucran de manera más directa en debates y proyectos sobre el sector⁵⁷; se organizan foros en torno al tema, muchas veces con el apoyo de organizaciones internacionales como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Hasta mediados de la década, sin embargo, los referentes de la participación ciudadana y de la lucha contra la corrupción eran los más vigentes. El trabajo en el sector extractivo se limitaba a la renta y se abordaba desde tales referentes. Esta información relativiza entonces el peso que pueda tener, no solo el referente de la maldición de los recursos naturales, sino el movimiento internacional de transparencia para las industrias extractivas, en el surgimiento de la agenda de la transparencia en el sector extractivo colombiano. Las experiencias que allí se promueven parecen estar más alineadas con la forma como a nivel nacional se entiende el problema de las regalías.

⁵⁵ En 2007, Petrobras Colombia tenía un proyecto de capacitación a organismos comunales en las disposiciones de la Ley 743 sobre veeduría ciudadana en el municipio de Purificación. En Casanare, la BP apoyaba programas para fortalecer la sociedad civil y promover la coexistencia pacífica en las comunidades urbanas y rurales. En asocio con instituciones estatales, Mineros S.A. desarrolló capacitación de equipos de veeduría en zonas aledañas a la mina en el Bajo Cauca antioqueño desde 2007-2008. La mina apoyaba la impresión del boletín de las veedurías.

⁵⁶ Mauricio Reina habla del tema para City TV en 2009 (<http://www.citytv.com.co/videos/28752/sabe-usted-que-es-la-maldicion-de-los-recursos-naturales-en-2-minutos>) (consultado el 14 de abril de 2013); Mauricio Gómez realizó una crónica para el noticiero CM& el 26 de julio de 2010 sobre las regalías en Arauca. En 2010, también se publica un estudio de Fedesarrollo que sugiere que la calidad de las instituciones –especialmente de las fiscales pero también protección de los derechos de propiedad y desarrollo de la sociedad civil, entre otras– determina qué impacto tienen las regalías sobre el crecimiento económico de las regiones productoras: “Mejores instituciones, medidas especialmente a través del imperio de la ley, permiten revertir la maldición o reforzar el efecto positivo de la explotación de recursos naturales”. Guillermo Perry, Mauricio Olivera, “El impacto del petróleo y la minería en el desarrollo regional y local en Colombia”, *Working Paper*, Fedesarrollo, mayo 2010, vol. 51, p. 20.

⁵⁷ Por ejemplo, la Fundación Foro Nacional por Colombia entra a ser parte de la Red Latinoamericana de Industrias Extractivas y a recibir el apoyo financiero de RWI. En 2012 lanza su informe sobre el sector extractivo en Colombia. El rol de *Razón pública*, una revista digital, también es clave en posicionar el tema en la agenda colombiana (<http://www.razonpublica.com/>). En 2010 crea, en conjunto con la Fundación Avina y la organización Gestión Ambiental Estratégica, la Mesa de Diálogo Minero (<http://www.mesadedialogopermanente.org>).

CONCLUSIONES

La forma como aterriza o emerge la agenda de las transparencia en cada país de la región condiciona profundamente el debate y enfoque de las iniciativas que se ponen en marcha. Dado que en Perú hay, desde el inicio, un cuestionamiento a la contribución del sector y sus impactos, una iniciativa como EITI, que muestra los pagos que hacen las empresas al Estado, logra un apoyo empresarial importante, aunque busca adaptarse a otras preocupaciones ligadas a la distribución y uso de la renta a través de pilotos subnacionales. En Colombia, donde la discusión había estado sobre todo centrada en el uso de la renta por parte de los gobiernos locales, la EITI tomó un tiempo considerable en ser acogida, en buena medida porque podría poner sobre la mesa preguntas sobre la contribución de las empresas que no estaban en el debate público. Priman entonces iniciativas dirigidas a la vigilancia de las regalías. Empero, dado que estos cuestionamientos empiezan a ser cada vez más comunes desde finales de la década del 2000, su implementación adquiere mayor sentido para actores estatales y empresariales. Esto, y la popularidad adquirida por el estándar con la vinculación de países como Noruega, Estados Unidos y Australia, explica que en 2013 el Gobierno colombiano haya adherido a la iniciativa EITI.

No obstante, nuevos retos surgen en el marco de esta agenda. En primer lugar, si bien la gestión de la renta minera y petrolera había sido el foco casi exclusivo de la mayoría de iniciativas de transparencia en el mundo y en América Latina, esto empieza a cambiar. Con la reforma al estándar EITI en 2013, se incluyen nuevas variables que deben ser consideradas en los reportes (información sobre contratos, datos sobre el peso del sector en la economía, montos de inversión social de las empresas cuando esta sea obligatoria, entre otros). A esto se suman las innovaciones que países como Mongolia o Indonesia han introducido al reportar información sobre pagos ambientales del sector o sobre pagos/distribución a nivel subnacional. En América Latina, donde la iniciativa empieza a tener mayor acogida, diversas organizaciones de la sociedad civil intentan incluir también estas variables con la intención de responder mejor a las demandas de organizaciones y comunidades en el nivel local. En 2012, se firmó el principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en América Latina y el Caribe que busca la implementación de los derechos de acceso a la información, participación y justicia en asuntos ambientales con el apoyo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) como secretaría técnica. El proceso de ampliación de esta agenda ha encontrado resistencias entre empresarios y algunos entes gubernamentales.

En segunda instancia, la vigencia y credibilidad de esta agenda pasa por el uso de la información que las diversas iniciativas producen para nutrir el debate, y los procesos de diálogo que se multiplican en el sector, fomentar el control ciudadano y alimentar la toma de decisiones de política pública. Este paso aún no es claro. La ausencia de resultados concretos en este ámbito puede alimentar las críticas de quienes desde distintas esferas manifiestan que la transparencia se ha convertido en un fin en sí mismo y deja de lado la necesidad de dar una discusión sobre los impactos del sector y la necesidad de regularlos.

El *Political Outlook 2015* 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 lleno 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 2015*, publicado en francés por Sciences Po en *Les Études du CERI* (Nº 217-218).

Lista de autores que contribuyeron con esta publicación:

Maya Collombon, docente en ciencia política de Sciences Po Lyon

Hélène Combes, investigadora del CNRS (CERI-Sciences Po)

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

Gaspard Estrada, egresado de Sciences Po, analista político del OPALC

Marie Laure Geoffray, docente en ciencia política del IHEAL

Ana Carolina González Espinosa, docente investigadora de la Universidad Externado de Colombia

Érica Guevara, docente de la Universidad de París 8

Damien Larrouquié, doctorando del CERI-Sciences Po

Marilde Loiola de Menezes, profesora en el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Brasilia

Frédéric Louault, profesor de ciencia política en la Universidad Libre de Bruselas (Cevipol) y vicepresidente del OPALC

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

Mohcine Mounjid, doctor en relaciones internacionales de la Universidad Mohammed V de Rabat

Eduardo Ríos, doctorando del CERI-Sciences Po

Dario Rodríguez, investigador asociado del CREDA-París 3, miembro del OPALC