

# PASADOS PERENNES, FUTUROS INCIERTOS

Estados y democracias fallidas  
en América Latina



DAVID DÍAZ ARIAS  
WERNER MACKENBACH  
GÜNTHER MAIHOLD  
(EDITORES)

teseo 

 **CALAS**  
MARIA SIBYLLA MERIAN CENTER



# PASADOS PERENNES, FUTUROS INCIERTOS



# PASADOS PERENNES, FUTUROS INCIERTOS

Estados y democracias fallidas  
en América Latina

David Díaz Arias  
Werner Mackenbach  
Günther Maihold  
(editores)



David Díaz Arias, Werner Mackenbach, Günther Maihold (editores)  
Pasados perennes, futuros inciertos: Estados y democracias fallidas en  
América Latina / David Díaz Arias, Werner Mackenbach, Günther Maihold  
(editores). – 1a ed. Buenos Aires: Teseo / SDL, 2024.  
ISBN 978-1-911693-49-9  
1. América Latina. 2. Democracia. 3. Derechos humanos. 4. Crisis política.  
I. Díaz Arias, David. II. Mackenbach, Werner. III. Maihold, Günther. IV.  
Título.  
CDD 320.98

© Editorial Teseo, 2024

Buenos Aires, Argentina

Editorial Teseo

Hecho el depósito que previene la ley 11.723

Para sugerencias o comentarios acerca del contenido de esta obra,  
escribanos a: **info@editorialteseo.com**

**www.editorialteseo.com**

DOI: 10.55778/ts911693499

Imagen de tapa: Airam Vargas en Pexels

Las opiniones y los contenidos incluidos en esta publicación son  
responsabilidad exclusiva del/los autor/es.



EBOOK



TeseoPress Design ([www.teseopress.com](http://www.teseopress.com))

ExLibrisTeseoPress 184700. Sólo para uso personal

[teseopress.com](http://teseopress.com)

# Índice

Prólogo. Pasados y futuros .....	9
<i>David Díaz Arias, Werner Mackenbach y Günther Maihold</i>	
Ampliación del acceso a los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) .....	17
<i>Helen Ahrens</i>	
Del cambio climático al desarrollo verde. Riesgos y oportunidades en América Latina .....	43
<i>Harald Fuhr</i>	
Deriva autoritaria y democracias fatigadas. Los efectos del maniqueísmo político en América Latina .....	63
<i>Günther Maihold</i>	
Geopolítica de Estados Unidos, México y Centroamérica (2024). Desafíos de la migración y la seguridad.....	95
<i>Raúl Benítez Manaut</i>	
Conflicto sobre la paz. La gobernanza de seguridad híbrida en las fronteras de América Central y México....	125
<i>Camila de Macedo Braga y Rafael Duarte Villa</i>	
Crisis de la democracia en América Latina y la presencia de una oposición desleal. Los casos de Brasil, Bolivia y Venezuela .....	173
<i>Kátia Alves Fukushima</i>	
Revolución y golpes de Estado. La batalla por la información en Bolivia .....	203
<i>Ximena Espeche</i>	

Banderas en las espaldas, rezos en las esquinas. Imaginario de las dictaduras militares en la crisis política boliviana de 2019-2020.....	231
<i>Rocío Estremadoiro Rioja</i>	
Bolivia polarizada. La demarcación del “otro” en la crisis de 2019 .....	267
<i>Gabriela Canedo Vásquez</i>	
Nicaragua: el pasado que no cesa. Conversación con Gabriela Selser .....	295
<i>Werner Mackenbach y David Díaz Arias</i>	
Epílogo. Democracia, dictadura y ornitorrincos: aproximaciones cladísticas a los regímenes.....	315
<i>Aaron Schneider</i>	
Acerca de las autoras y los autores .....	339



# Prólogo

## *Pasados y futuros*

DAVID DÍAZ ARIAS, WERNER MACKENBACH Y GÜNTHER MAI HOLD

América Latina se debate, nuevamente, entre el autoritarismo y la democracia, entre el regreso a épocas dictatoriales y la esperanza de sociedades libres, entre el pasado que no cesa y el futuro que no llega. Desde finales de la década de 2010, el descontento popular se reactivó en la región, dando señales de la disconformidad con el tipo de política que se practicaba, lo que llevó la polarización política a niveles desconocidos hasta ese momento. Muchas de aquellas protestas y de las actuales, así como las reacciones ante ellas de parte de los Estados, siguen patrones del pasado y reflejan críticas hacia los gobiernos de turno, los cuales parecen haberse alejado de las necesidades de la población, pero también articulan reivindicaciones a las cuales no se han dado respuestas desde hace décadas. Por otro lado, ha retornado la figura del caudillo salvador, esta vez en la imagen de políticos que se presentan como “ajenos” a la política (aunque lleven lustros metidos en ella), que “fundan” partidos unipersonales para acceder al poder y que utilizan discursos de odio a lo público, de “denuncia” a quienes tuvieron el poder en el pasado y de promesa de que, con ellos, el país volverá a ser lo grande que, supuestamente, alguna vez fue. Estos nuevos redentores llegaron después de la marejada de movimientos sociales que vio crecer la década de 2010.

En Centroamérica, en Nicaragua hubo un levantamiento en 2018 contra lo que ya se veía como una dictadura en ciernes, aunque el movimiento fue detenido y sus líderes

perseguidos, encarcelados o exiliados. En Puerto Rico, la gente se levantó contra el gobernador a mediados de 2019. En la “Isla del Encanto” se arrastraba la angustia de una sociedad seriamente afectada por el Huracán María (2017) y por el conocimiento público de mensajes privados de sus gobernantes donde se exponía, con lenguaje homofóbico, misógino y clasista, un tremendo desprecio de élite hacia las clases populares. El gobernador puertorriqueño renunció a fines de julio, después de dos semanas de protestas. En Chile, en octubre de 2019, la subida del pasaje del metro de Santiago provocó un incendio social, que luego se distribuyó ampliamente, hasta convertirse en un enjambre volcánico en explosión. Para inicios de noviembre había cientos de miles de chilenos en la calle protestando contra un sistema que los entendía como simples consumidores, ya no tanto como ciudadanos con derechos, endeudados hasta el tuétano y, en ese sentido, como material desechable. Las mujeres vincularon ese sistema con el patriarcado, al que conceptualizaron como “un macho violador”. En Bolivia, el triunfo electoral de Evo Morales fue adjudicado por sus opositores a un fraude. Morales los acusó de perpetrar un golpe de Estado y el país explotó hasta ver marejadas de indígenas que tomaron las calles en apoyo a su presidente; pero el gobierno no pudo resistir la fuerte embestida de las clases altas apadrinadas por grupos evangélicos y Morales debió exiliarse. En Ecuador, un paquete de reformas económicas llevó a la gente a la calle. En Argentina, las protestas contra Macri habían antecedido ese fuego y se expresaron muy bien en las elecciones de fines de octubre; eran de contenido socioeconómico, pero también contra el sistema patriarcal.

Muchos analistas presagiaban un contagio de esa ebullición social. En Colombia, a partir del 21 de noviembre de 2019 comenzaron las movilizaciones contra una serie de reformas económicas y contra la corrupción. El gobierno colombiano acusó al venezolano de ser el orquestador de esas luchas. Hubo paros, cacerolazos y marchas en Bogotá

todos los días hasta finales de enero de 2020. Otras partes del país se encendieron, como Medellín, y la lucha era activa en las calles. En Costa Rica, jóvenes estudiantes de secundaria y universidad tomaron las calles, interrumpieron el tránsito y luego se refugiaron en algunas partes de los campus universitarios como signo de protesta cultural.

América Latina estaba lejos de parar la ebullición social de lo que algunas personas denominaron la “primavera latinoamericana”. Esos movimientos sociales fueron liderados por jóvenes, pero también tuvieron un profundo contenido de clase y levantaron las banderas de reivindicaciones de género y étnicas. Al interpretar esos movimientos en un contexto más amplio, se puede asegurar que fueron verdaderos levantamientos que exponían con fuerza un desagrado con la política y los políticos latinoamericanos, pero también con las reformas estructurales que habían sucedido en sus países desde el giro a la derecha que ocurrió a partir de 2010.

Es importante anotar que ese giro a la derecha ocurrió primero en Centroamérica, una región que, de hecho, funcionó como un primer taller para la práctica de los nuevos golpes de Estado en Latinoamérica. Así, en el año 2009 el presidente hondureño Manuel Zelaya sufrió un golpe de Estado; por la noche (como solía ser en el siglo pasado), fue puesto en un avión y sacado del país. Si bien entonces no fue la elección de Sebastián Piñera en Chile en 2010 la que varió el camino de izquierda a derecha en el continente, sí, claramente, esa elección lo comenzó a consolidar. En los siguientes años, América Latina vivió varios momentos similares a lo ocurrido en América Central: en junio de 2012, el presidente paraguayo Fernando Lugo sufrió un golpe de Estado producido desde el Congreso. En el año 2016, Dilma Rousseff fue removida del poder por un *impeachment*, que básicamente repitió la misma técnica de desconocer el poder de las urnas desde el Congreso.

Estas transformaciones estaban vinculadas con la evolución de la “democracia neoliberal” en la región y se

relacionan de manera directa con la reforma estructural en la economía y en la sociedad. La pandemia por la covid-19 impactó a los países latinoamericanos desde principios de 2020 y dejó al descubierto las tendencias negativas que se habían venido manifestando en términos de desigualdad y de pobreza en esta región.

De esa forma, la covid-19 arribó a un área del mundo profundamente afectada por la “pandemia” de las reformas neoliberales, pero también por la del autoritarismo, la de la exclusión social, la de la desigualdad y la de la pobreza. Hoy América Latina sigue presentando las contradicciones anteriores a la crisis sanitaria y poniendo en duda su futuro. Las elecciones en Colombia y Brasil en 2022 parecían indicar nuevas orientaciones y opciones políticas con perspectivas inciertas sobre su capacidad de reconducir sus países en un futuro cercano, pero también se presentó el fallido cambio de Constitución en Chile en septiembre de 2022, la llegada de Rodrigo Chaves a la presidencia en Costa Rica en 2022, el ascenso de Javier Milei al poder en diciembre de 2023, la reelección (prohibida por la Constitución) de Nayib Bukele en El Salvador, el intento antidemocrático de ciertas élites guatemaltecas por impedir el ascenso presidencial de Bernardo Arévalo y el triunfo de Claudia Sheinbaum a la cabeza del Movimiento Regeneración Nacional (Morena) en México, que muestran lo complejo de la política en la región y esos vaivenes que traen las mareas del pasado y que se turban entre proyectos de izquierda, de derecha, neoliberales, conservadores, progresistas, etc.

Con base en esas reflexiones, el Centro Regional Centroamérica y el Caribe del Centro María Sibylla Merian de Estudios Latinoamericanos Avanzados en las Ciencias Sociales y Humanidades (CALAS) convocó a la Plataforma para el Diálogo titulada “El pasado que no cesa y el futuro que no llega: Estados y democracias fallidas en América Latina”, que se realizó en la Universidad de Costa Rica del 24 al 25 de abril de 2023. El encuentro ofreció un espacio para presentar y discutir experiencias individuales, análisis

académicos, posicionamientos políticos, representaciones literarias y artísticas para pensar la crisis democrática en América Latina, la vuelta del autoritarismo, el estado de salud de sus modelos de desarrollo, los problemas estructurales que aquejan la región y las posibilidades de superarlos.

Este libro es producto de ese evento y está constituido por diez capítulos. En los tres primeros, se evalúan diversas dimensiones de los derechos humanos, el medio ambiente y la política en la América Latina contemporánea. En el capítulo 1, Helen Ahrens examina los fundamentos jurídicos de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) y luego traza su movilización jurídica. Utilizando el ejemplo del derecho a la salud, presenta los conflictos normativos y de interfaz entre los DESC y el derecho administrativo internacional, que pueden complicar el contenido del derecho y, en última instancia, las obligaciones de los Estados. En el capítulo 2, Harald Fuhr examina lo que el reto del cambio climático podría significar para América Latina. Fuhr señala que si bien América Latina solo es responsable de una pequeña parte de las emisiones globales, se ve masivamente afectada por las consecuencias del cambio climático, lo que plantea riesgos para el modelo tradicional de desarrollo, pero también oportunidades para un desarrollo alternativo. El autor discute las condiciones necesarias para salir de un modelo económico y social en América Latina e introducir gradualmente un modelo de desarrollo verde y de bajo carbono. En el capítulo 3, Günther Maihold revisa la situación de las democracias latinoamericanas, señalando algunos temas centrales en el *impasse* democrático, como el debilitamiento de las instituciones, la polarización y el avance de las políticas disruptivas. Luego se enfoca en casos especiales, como el de Milei en Argentina, la situación en Guatemala y Colombia y el fujimorismo en el Perú, para concluir con algunas reflexiones acerca de la situación de la democracia más allá del “*backsliding* democrático” o la creciente autocratización en la región.

En los capítulos 4, 5 y 6 se desarrolla un análisis comparado de varias experiencias latinoamericanas. En el 4, Raúl Benítez Manaut explora el tema de la migración como asunto de seguridad en el continente americano desde un análisis geopolítico que contempla Estados Unidos, México y Centroamérica. En el 5, Camila de Macedo Braga y Rafael Duarte Villa aportan un mapeo de las dinámicas cambiantes de conflicto y paz en América Latina. Para eso, estudian las dinámicas de conflicto y paz en América Central, introduciendo brevemente el carácter cambiante de las formas de violencia experimentadas durante y después del período de la Guerra Fría y presentando un marco para analizar los sistemas dinámicos de gobernanza de seguridad que han ayudado a dar forma al orden social y a las estructuras en las que se establecen las prácticas de seguridad regional y el aparato institucional. En el capítulo 6, Kátia Alves Fukushima discute los gobiernos de izquierda y el papel de la “oposición desleal” en las crisis de las democracias en América Latina, particularmente, en los casos de los gobiernos de Dilma Rousseff en Brasil (2010-2016), Nicolás Maduro en Venezuela (2013-presente) y Evo Morales en Bolivia (2006-2019).

Los capítulos 7, 8 y 9 se concentran en el caso de Bolivia. En el 7, Ximena Espeche explora la disputa sobre cómo caracterizar una revolución y afianzar su legitimidad con la ansiedad por el manejo informativo en el marco particular del enfrentamiento bipolar de la Guerra Fría en América Latina, pero específicamente en Bolivia en la década de 1950. En el 8, Rocío Estremadoiro Rioja se refiere a la crisis boliviana de 2019 y compara los imaginarios expresados en discursos, simbolismos y otras manifestaciones de sentido que se generaron en las movilizaciones de ese año y en el gobierno de Jeanine Áñez, y los imaginarios característicos de las dictaduras militares bolivianas de las décadas de 1960 y 1970, lo que incluye el análisis de su concreción en prácticas políticas. En el capítulo 9, Gabriela Canedo Vásquez aborda el contexto de polarización que viven los bolivianos como consecuencia de esa crisis de 2019. Ella

discute cómo durante la crisis, la utilización de discursos de confrontación entre “nosotros” y “los otros”, con base en diferencias raciales, regionales y de clase, jugó un papel importante en la confrontación.

El capítulo 10 consiste en una conversación sobre Nicaragua y la rebelión de 2018 que sostuvieron David Díaz Arias y Werner Mackenbach con la destacada periodista y escritora Gabriela Selser. Allí, se intentan descifrar los orígenes de las movilizaciones de estudiantes nicaragüenses contra el régimen de Daniel Ortega y Rosario Murillo, las dimensiones políticas y simbólicas de lo ocurrido en abril de 2018, y la violenta represión ejercida por esa dictadura después de aquel valiente levantamiento.

Finalmente, el libro concluye con un epílogo de Aaron Schneider que se enfoca en observar el problema de la decadencia de las democracias en todo el mundo. Allí, el autor describe con detalle la estructura del concepto de democracia y esboza las características fundamentales de la democracia presentes en gran parte de la bibliografía, el modo en que las democracias pueden diferir entre sí y del ejemplo prototípico de democracia, según las dimensiones definidas por estas características fundamentales. Además, Schneider describe dos patrones de cambio en los regímenes democráticos: el discontinuo y dependiente de la trayectoria, y el continuo y gradual. El epílogo cierra con un examen de las respuestas políticas, especialmente las sanciones procedentes de Estados Unidos, en función de sus repercusiones en países que han seguido trayectorias evolutivas diferentes.

Los editores agradecen enormemente a las personas autoras por sus contribuciones a este libro, a los miembros de la Junta Directiva de CALAS, al personal de CALAS en la Universidad de Hannover y al personal administrativo del CIHAC-UCR, que fue fundamental en la logística del evento que dio origen a este texto, particularmente la valiosa ayuda de Isma Yaira Guillén Montero y Rosa Alvarado Brenes. Este libro ha sido posible, además, gracias al valioso apoyo del Ministerio Federal de Educación e Investigación (BMBF, Alemania).





# Ampliación del acceso a los derechos económicos, sociales y culturales (DESC)

HELEN AHRENS

## Introducción

Los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) son pilares fundamentales para asegurar una vida digna y libre de discriminación en nuestra sociedad. Estos derechos abarcan aspectos esenciales como el trabajo, la seguridad social, la vivienda, la alimentación, la salud, la educación, la cultura y la vida familiar. Hoy en día, se consideran integralmente parte de los derechos humanos, interconectados con los derechos civiles y políticos (DCP), y se reconocen como indivisibles según lo establecido en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en 1993.

Los DESC exigen una acción progresiva por parte de los Estados, incluso en situaciones desafiantes como pandemias, basándose en el principio de no discriminación. Esto implica la obligación del Estado de respetar, proteger y garantizar estos derechos, asegurando opciones de protección jurídica a través de revisiones judiciales. Es decir que las violaciones a los DESC pueden y deben impugnarse ante los tribunales para asegurar su efectividad, como se explicará con más detalle en el texto siguiente.

La administración pública desempeña un papel crucial en la garantía de las necesidades esenciales expresadas en los DESC y en la creación de oportunidades para una vida autodeterminada. Sin embargo, la globalización y la internacionalización de las relaciones vitales y jurídicas también plantean desafíos para las administraciones estatales, como

se evidenció durante la pandemia de covid-19, la cual ha colocado a los servicios sanitarios en el centro del debate, por lo que esta contribución se centra en el derecho a la salud.

En el ámbito de la salud, el Estado se enfrenta a dos dimensiones del derecho internacional. Por un lado, el derecho humano a la salud, que afirma que toda persona tiene derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental; forma parte de los DESC y se ha convertido en un derecho prestacional en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH). Por otro lado, el sistema sanitario internacional, regulado por el Reglamento Sanitario Internacional (RSI) y liderado por la Organización Mundial de la Salud (OMS), que se refiere a las medidas y políticas destinadas a proteger la salud de la población frente a diversos peligros y amenazas (seguridad sanitaria).

Son dos conceptos diferentes cuya similitud radica en el hecho de que medidas de la seguridad sanitaria pueden contribuir a mejorar la salud de la población y apoyar el derecho humano a la salud. Dado que la seguridad sanitaria forma parte del derecho administrativo internacional, solo puede contribuir a la protección del derecho humano a la salud si cumple con sus criterios básicos, lo que no ha ocurrido en el pasado y probablemente no ocurrirá en el futuro. Para demostrarlo en este trabajo, primero se examinan los fundamentos jurídicos de los DESC, luego se traza su movilización jurídica y, finalmente, utilizando el ejemplo del derecho a la salud, se presentan los conflictos normativos y de interfaz entre los DESC y el derecho administrativo internacional, que pueden complicar el contenido del derecho y, en última instancia, las obligaciones de los Estados.

## 1. Los tratados internacionales de derechos humanos y los DESC

### 1.1. Los principales tratados internacionales de derechos humanos que cubren los DESC

En el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) están protegidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). La distinción entre DESC y Derechos Civiles y Políticos (DCP) está desapareciendo en las normas actuales de derechos humanos. Tanto la Carta de la ONU (los artículos 55 y 56) como la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 no hacen tal distinción. Cuando los derechos se consagran en dos pactos internacionales (PIDCP y PIDESC ambos de 1966), se debe a la situación política del momento.

En cuanto a los pactos, ambos conjuntos de derechos tienen la misma fuerza normativa y son obligatorios para los Estados. La Declaración de Derechos Humanos de Viena de 1993 establece que todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes (Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Declaración y Programa de Acción de Viena, adoptada el 25 de junio de 1993, párr. 5, Documento A/CONF.157/23).

Los derechos en el PIDESC deben ser garantizados progresivamente, según los recursos disponibles, y son supervisados por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) de la ONU. Las Observaciones Generales del CDESC y otras normas elaboradas por expertos son relevantes para aclarar la naturaleza y el alcance de los DESC. A los últimos pertenecen los Principios de Limburgo sobre la aplicación del PIDESC de 1986 (UN DOC. E/CN.4/1987/17, inglés), las Directrices de Maastricht sobre la Violación de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1997 (*Human Rights Quarterly* 20: 3, 1998: 691) y los Principios de Maastricht sobre las Obligaciones Extra-

territoriales de los Estados (*Human Rights Quarterly* 34: 4, 2012: 1084).

En la Organización de Estados Americanos (OEA) la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre ya abarcaba ambas categorías de derechos. Sin embargo, al igual que en la ONU, hubo oposición a incluir tanto los DCP como los DESC en una sola convención (Carozza, 2006: 60). Esto dio como resultado que solo un artículo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) de 1969 hiciera referencia a los DESC. Posteriormente, en 1988, se creó un documento separado llamado Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido como Protocolo de San Salvador. En su preámbulo, este protocolo reconoce la relación y complementariedad entre los DCP y DESC, considerándolos un todo indisoluble basado en la dignidad humana.

En el capítulo III de la CADH, específicamente en el artículo 26, se establece el compromiso de los Estados de tomar medidas, tanto a nivel nacional como mediante la cooperación internacional, para lograr progresivamente la plena efectividad de los DESC contenidos en la Carta de la OEA, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles.

Este artículo es similar al artículo segundo del PIDESC, salvo por la obligación de utilizar hasta el máximo de los recursos disponibles en el logro progresivo de la plena efectividad de los DESC. Ambos conjuntos de principios guían a los Estados en la realización de estos derechos.

La jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) ha demostrado un reconocimiento y aplicación de los principios generales del derecho internacional de los derechos humanos para evitar retrocesos en los DESC y garantizar una vida digna (Pinto, 2012: 171 y s.). Esto se ha visto reflejado en casos como cesantes y jubilados de la Contraloría (Corte IDH, Caso Acevedo Buendía y otros vs. Perú, excepción preliminar, fondo, reparaciones

y costas, sentencia del 1 de julio de 2009, Serie C N.º 198, párr. 92), y en el análisis de la regresividad de las medidas adoptadas por los Estados, al menos desde 2009.

## 1.2. Realización gradual de los DESC y medidas contra la regresión

El CDESC ha establecido una estructura de tres niveles de obligaciones de los Estados en relación con los DESC:

1. Deber de respeto: los Estados deben organizar su aparato estatal y ejercer el poder de manera que no afecten negativamente los DESC.
2. Deber de protección: los Estados deben tomar medidas razonables para proteger los DESC contra la interferencia de terceros, como actores privados u otros Estados u organizaciones.
3. Deber de garantía: los Estados deben adoptar medidas legislativas, administrativas, presupuestarias, judiciales y otras para garantizar plenamente los DESC.

Si bien algunas situaciones pueden involucrar diferentes niveles de obligaciones, esta categorización ha sido útil para el desarrollo de la jurisprudencia en mecanismos de protección regionales e internacionales (ICJ, 2015: 50).

El CDESC ha aclarado que el deber de respeto y el deber de protección tienen un efecto inmediato, mientras que el deber de garantía se rige por el principio de “realización gradual” (CDESC, Observación General N.º 31, párr. 5). Sin embargo, no todos los derechos del PIDESC pueden ser realizados progresivamente; algunos, como el derecho a la no discriminación, tienen obligaciones con efecto inmediato.

Aunque la tipología utilizada por los órganos de supervisión parece ser simple en términos de clasificación, su contenido es complejo debido a la precisión y expansión que han logrado a lo largo del tiempo. Por ejemplo, la

obligación de garantizar va más allá de simples compromisos específicos, puesto que abarca protección, investigación, sanción, reparación, cooperación y la adecuación del gobierno para asegurar plenamente los derechos humanos (Ferrer, 2017: 9).

### 1.3. Accesibilidad y justiciabilidad de los DESC

El término “acceso a la justicia” solo se encuentra en algunos tratados recientes de derechos humanos, como por ejemplo en la Convención de la ONU sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de 2006 y, en el contexto interamericano, se menciona por primera vez en la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra las Personas con Discapacidad de 1999. Sin embargo, se presume que es una garantía central de la protección internacional de los derechos humanos y del Estado de derecho (Lima y Gomez, 2021: 2). Los derechos fundamentales y los derechos humanos solo se hacen realidad si pueden reclamarse y hacerse valer efectivamente ante un órgano jurídico independiente en caso de su violación.

El acceso a recursos adecuados en caso de violación de los derechos humanos es un principio fundamental no solo de la CADH (arts. 8 y 25) sino del derecho internacional, respaldado por la Asamblea General de la ONU en 2005 con los principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos o del derecho internacional humanitario a la protección jurídica y a la reparación (A/RES/60/147). Su Principio Básico n.º 3 se aplica a todas las violaciones, incluidas las de los DESC, y garantiza a las víctimas acceso a la justicia y reparación.

Por ello, la idea de que los DESC no son justiciables se ha desplazado significativamente (véase también ICJ, 2015: 16 y ss.). Actualmente, algunos aspectos de los DESC son claramente susceptibles de justiciabilidad, como el deber de

respetar y proteger, la no discriminación, las normas mínimas necesarias y la prevención de regresión. Además, el Protocolo Facultativo del PIDESC, adoptado en 2008, también ha avanzado en la justiciabilidad de los DESC al permitir al CDESC investigar quejas de violaciones de DESC en los Estados parte.

Sin embargo, persisten desafíos, como la reticencia de algunos tribunales a interferir en la asignación de recursos fiscales limitados y la falta de comprensión sobre cómo aplicar los paradigmas legales para garantizar necesidades sociales y económicas (CEJA/DIRAJus, 2022: 18 y ss.). A pesar de que las obligaciones de los tratados internacionales, como el PIDESC, a menudo se expresan de manera general, existen fuentes interpretativas como las Observaciones Generales del CDESC, jurisprudencia, normas de expertos y comentarios autorizados que ayudan a dar interpretaciones vinculantes a estas obligaciones (CDESC, Observación general N.º 9, párr. 3).

En el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, se ha producido un cambio significativo en la interpretación y aplicación de los DESC establecidos en el artículo 26 de la CADH. La Comisión IDH tradicionalmente ha enfocado su labor principal en la protección de los DCP. Sin embargo, ha reconocido que los DESC también caen bajo su competencia, de acuerdo con las reglas establecidas en la Carta reformada de la OEA. Sostiene que los DESC son esenciales para un auténtico y sostenible desarrollo humano y que forman parte integral de los derechos humanos en general (Ferrer, DESC 2017: 203). Por lo tanto, ha instado repetidamente a los Estados miembros a dar prioridad a cuestiones como la vivienda digna, el derecho al trabajo, la educación, la salud y otros derechos sociales y económicos en sus políticas nacionales. Además, la Comisión ha recomendado tanto medidas individuales como colectivas para promover y proteger los DESC, incluyendo el acceso a la seguridad social.

La Corte IDH, por su parte, ha abordado directamente la justiciabilidad de los DESC y la interpretación del art. 26 de la CADH en varios casos (Ferrer, DESC 2017: 227). Un punto de referencia importante se encuentra en el caso Cuscul Pivaral de 2018 (Corte IDH. Caso Cuscul Pivaral y otros vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2018. Serie C N.º 359), donde la Corte IDH estableció que, a través de las normas económicas, sociales, educativas, científicas y culturales contenidas en la Carta de la OEA, se deriva el derecho a la salud, el cual en ciertas situaciones puede ser inmediatamente exigible para los individuos afectados. En consecuencia, la Corte consideró que, en virtud del art. 26 de la Convención, tiene plena competencia para analizar violaciones derivadas de estas normas económicas, sociales, educativas, científicas y culturales. Esta sentencia marcó un hito significativo en la jurisprudencia relacionada con los DESC y se suma a una serie de casos y opiniones consultivas que han contribuido a establecer pautas claras en este ámbito (Pérez, 2021: 14).

En resumen, tanto la Comisión como la Corte IDH han evolucionado en su enfoque hacia los DESC, reconociendo su importancia y su justiciabilidad directa en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, lo que ha generado un conjunto de jurisprudencia significativa en esta área.

## 2. Movilización y activismo por el acceso a los DESC

En sintonía con la frase “donde no hay persona demandante, no hay persona juzgadora”, puede decirse que los avances jurídicos a nivel nacional e internacional solo fueron posibles gracias al activismo civil. En efecto, los últimos años han sido testigos de avances significativos a nivel nacional e internacional en la movilización ciudadana en defensa de los derechos que afectan a diversos grupos. La estrecha



relación entre la lucha por los derechos sociales y la movilización popular ha sido ampliamente reconocida por organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, teóricos, abogados litigantes y académicos, y esta relación se ha fortalecido con el tiempo (según Vanhala, 2011: 4). Esto ha llevado a un aumento en el uso estratégico de litigios.<sup>1</sup>

Al presentar casos y patrones de pobreza y privación como violaciones de los DESC, en lugar de simples circunstancias desafortunadas o resultados de deficiencias individuales, se impone la responsabilidad al Estado y, cada vez más, a las empresas y otros actores no estatales, de prevenir y remediar estas situaciones. El marco de los DESC se utiliza para fortalecer acciones en busca de justicia y en contra de la opresión, así como para promover alternativas progresivas destinadas a mejorar su realización. Las personas activistas han llevado casos legales ante los órganos de tratados de la ONU, al SIDH, a tribunales y otras instituciones de resolución de disputas para exigir cambios; han documentado y divulgado violaciones recurrentes, han movilizado comunidades, han elaborado legislación, han analizado presupuestos nacionales y tratados de comercio internacional para garantizar el respeto de los derechos humanos, y han fomentado la solidaridad y la formación de redes entre comunidades tanto a nivel local como global (según Vanhala, 2011: 24).

No obstante, se ha señalado el riesgo de una excesiva judicialización de los asuntos sociales, económicos y políticos, ya que esto podría dar lugar a una especie de sustitución de las actividades propias de las organizaciones sociales y políticas. El recurso constante a los tribunales podría estar reemplazando la necesidad de movilización social y participación ciudadana en la búsqueda de derechos. Esto podría conducir a una especie de “aristocracia de toga”

---

<sup>1</sup> Consúltese, por ejemplo, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, <https://justicia.iidh.ed.cr/desca-h>; estudio sobre el uso del derecho para provocar cambios políticos y sociales: Lehoucq y Taylor, 2020: 166.

que reemplaza la participación democrática de la población organizada, lo que, a su vez, podría llevar a que los ciudadanos eviten la labor de unirse y participar en la vida pública (Gómez, 2001).

Sin embargo, un estudio sobre el acceso a la asistencia social en Sudáfrica destaca lo contrario. Debido a la gran atención mediática que reciben los litigios estratégicos de alto perfil, los tribunales se han convertido en un lugar importante para la contestación democrática, donde los ciudadanos pueden expresar su descontento con el Poder Ejecutivo y tener un impacto significativo en los resultados políticos, sin depender exclusivamente de los ciclos electorales. Los tribunales inferiores, en particular, han demostrado independencia al exigir responsabilidades al Poder Ejecutivo y se han convertido en un medio a través del cual los ciudadanos mantienen su compromiso con un proyecto de gobernanza democrática liberal (Handmaker y Matthews, 2019). Además, un uso desigual del sistema judicial formal en la sociedad puede considerarse como una violación del derecho a la igualdad de acceso a la justicia. Si el Poder Judicial estuviera en gran medida inaccesible para los grupos marginados, no estaría cumpliendo su función dentro del Estado de derecho y los derechos humanos.

En América Latina, uno de los derechos más frecuentemente litigados ante los tribunales constitucionales es el derecho a la salud, que se reconoce tanto como un derecho social (es decir, prestacional) y, bajo ciertas circunstancias, como un derecho subjetivo. Litigios individuales por violación del derecho a la salud representan una parte sustancial de los casos nacionales, que oscila entre el 27 % y el 38 % en los tribunales constitucionales. También al nivel interamericano la Corte IDH ha roto con sus estrategias argumentativas indirectas para dotarle de contenido y exigibilidad al derecho a la salud (véase Pérez, 2021: 11) reconociendo la violación directa del derecho a la salud en el caso *Poblete Vilches y otros vs. Chile*, consolidándolo como un derecho social y autónomo, protegido por el art. 26 CADH. Aunque

esta tendencia no está aceptada por todos (Talavera, 2016: 43 y ss.), no se profundizará en este tema, sino que, en lo que sigue, el texto se centrará en el aspecto prestacional del derecho a la salud.

### **3. El derecho humano a la salud ante el derecho administrativo internacional**

La realización del derecho prestacional a la salud comienza con la creación de un sistema organizado por el Estado para satisfacer las necesidades de atención médica de la comunidad. Por esta razón, se considera un derecho prestacional, lo que significa que su plena garantía requiere de un desarrollo político, legislativo, económico y técnico que asegure su expansión y cobertura. La prestación asociada al derecho a la salud se clasifica como programática, ya que implica un proceso en el que se planifican y diseñan las instituciones y el sistema que permiten su ejercicio. Este proceso lleva tiempo y requiere la asignación de recursos, que luego deben ser distribuidos siguiendo ciertos parámetros que deben ser objeto de debate democrático. En este sentido, la realización del derecho a la salud es un proceso gradual y progresivo.

Surge la pregunta de si el Estado tiene plena autonomía en la toma de decisiones relacionadas con la atención sanitaria o si está vinculado por el derecho administrativo internacional. El derecho administrativo internacional es una disciplina relativamente nueva que aún carece de una definición clara. Por un lado, se la entiende como un derecho conflictual jurídico-público, similar al derecho internacional privado, que se refiere al derecho nacional que determina la ley aplicable en casos con conexiones internacionales (Schmidt-Aßmann, 2017: 16 y s.). Otra definición lo considera como el derecho administrativo global, donde gran parte de lo que se describe como gobernanza global puede

ser visto como procedimientos administrativos regulados cada vez más por principios, reglas y mecanismos asociados al derecho administrativo (Kingsbury y Stewart, 2005: 15 y ss.). En esta contribución, el derecho administrativo internacional se refiere al derecho administrativo contenido en las normas de derecho internacional público. Esta área abarca tres funciones principales: (1) actuación: regula la actividad de las instancias administrativas internacionales; (2) condicionante: transforma los ordenamientos jurídico-administrativos nacionales al exigir cambios y adiciones; (3) cooperación: rige la cooperación horizontal y vertical y aborda los problemas específicos que surgen en un contexto administrativo complejo o entramado, como en el caso de la cooperación administrativa internacional en salud a través de estructuras regulatorias internacionales, como la OMS (Schmidt-Aßmann, 2006: 33).

Además, se plantea la cuestión de qué implicaciones tiene el derecho administrativo internacional como condicionante para las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos. Estas preguntas están justificadas dado que la legislación internacional relativa a la salud se apoya principalmente en un complejo conjunto de normas internacionales, incluidas las que son vinculantes (p. ej. los tratados) y las que no son vinculantes (p. ej. códigos de prácticas). La siguiente descripción breve y no exhaustiva demuestra que no solo los organismos internacionales de derechos humanos presionan a los Estados a su cumplimiento con el derecho a la salud, sino que la salud está regida por una multitud de organizaciones internacionales que administran todo tipo de derecho internacional y tienen mecanismos de cumplimiento tales como fijar metas, monitorear el progreso e informar a las agencias de gobierno:

- Organización Mundial de la Salud (OMS): lidera la promoción de la salud a nivel mundial y establece normas no vinculantes, además de adoptar estrategias globales y planes de acción. Tiene la autoridad constitucional

para adoptar recomendaciones formales y elaborar convenciones, como el Convenio Marco para el Control del Tabaco y el Reglamento Sanitario Internacional (RSI).

- Organización Mundial de Comercio (OMC): regula el comercio internacional de bienes y servicios, incluyendo aspectos relacionados con la salud. Sus políticas incluyen acuerdos sobre propiedad intelectual (TRIPS), comercio de servicios (GATS), barreras técnicas al comercio (TBT) y estándares sanitarios y fitosanitarios (SPS).
- Organización de las Naciones Unidas (ONU): aprobó la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que incluye aspectos relacionados con la salud. Es la primera convención de derechos humanos abierta a la firma de organizaciones regionales de integración.
- Otros actores internacionales que regulan aspectos específicos de la salud global son:
  - Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD): realiza investigaciones y proporciona datos sobre políticas de salud a nivel internacional.
  - Banco Mundial: financia proyectos y programas de salud en países en desarrollo y promueve el acceso a servicios de salud.
  - Grupo de los 8 (G8): formado por las principales economías industrializadas, aborda cuestiones de salud global en sus reuniones y acuerdos.
  - ONG: organizaciones como Médicos sin Fronteras, Care Internacional y la Bill and Melinda Gates Foundation desempeñan un papel importante en la prestación de servicios de salud y la promoción de la salud en todo el mundo.

- Espacios de integración regional o subregional: organizaciones como el MERCOSUR, UNASUR y la Unión Europea también tienen un impacto en la regulación de la salud en sus respectivas regiones.

En resumen, la salud global está regulada por una variedad de organizaciones internacionales, incluyendo la OMS y la OMC, así como otros actores, como el Banco Mundial y las ONG, que desempeñan un papel importante en la promoción y la regulación de la salud a nivel mundial. Los Estados nacionales desempeñan un papel fundamental en la implementación de políticas de salud y en la adopción de acuerdos internacionales relacionados con la salud. No sorprende que este popurrí pueda dar lugar a un gran número de conflictos normativos y de interfaz, que no tienen un impacto particularmente positivo en las obligaciones de los Estados de implementar el derecho a la salud. En este sentido, a continuación, solo se examinará la interacción entre el derecho humano a la salud y el Reglamento Sanitario Internacional (RSI) de la OMS.

### 3.1. El Reglamento Sanitario Internacional (RSI) de la Organización Mundial de la Salud (OMS) como ejemplo del derecho administrativo internacional

El Reglamento Sanitario Internacional (RSI), que conforma el núcleo del derecho sanitario internacional, es un buen ejemplo del derecho administrativo internacional. Fue elaborado en el seno de la OMS en virtud del artículo 21 de su Estatuto (función de actuación) para proteger la salud pública internacional y prevenir o contener epidemias y pandemias. Fue adoptado en 2005 por la Asamblea de la Organización Mundial de la Salud. El RSI establece obligaciones relacionadas con la atención sanitaria preventiva, el desarrollo de capacidades, la información y notificación (función condicionante). Se ha convertido en una

normatividad legalmente vinculante por su integración en los ordenamientos nacionales de 194 Estados parte de la OMS.<sup>2</sup> Proporciona el marco jurídico para la gestión sanitaria internacional coordinada por la OMS, dependiendo de la cooperación de los Estados y entre los Estados (función de cooperación). Lo que subraya la importancia de la cooperación internacional, específicamente en situaciones de pandemia, son las medidas de control de infecciones porque pueden beneficiar a otros Estados y sus poblaciones (véase WHO, Fact Sheet N.º 31; Weilert, 2018: 56).

Además, el artículo 54 del RSI establece un sistema de vigilancia en el que la eficacia del RSI se examina periódicamente, con evaluaciones constantes de los Estados por expertos independientes. Los informes de la Misión de Evaluación Externa Conjunta también son importantes, aunque estos y su aplicación pueden variar entre países. Esto ha llevado a considerar el fortalecimiento de los mecanismos legales del RSI, especialmente a raíz de la crisis del coronavirus (véase WHO, World Health Assembly, 2021, párrs. 42-43).

### 3.2. Análisis del rol de la OMS en la promoción del acceso a la atención sanitaria y la aplicación de los DESC

El art. 43 RSI -una de las disposiciones centrales del RSI- tiene como objetivo la compatibilidad de la protección de la salud global y los derechos humanos y, por tanto, tiene con respecto a ellos un efecto protector. La norma regula, entre otras cosas, los requisitos jurídicos en caso de que un Estado parte de la OMS vaya más allá de la acción recomendada por la OMS y quiera tomar medidas más robustas (por ejemplo, restricciones a los viajes, prohibiciones de importación y exportación, etc.) bajo el “pretexto” de combatir una pandemia. Aquí, la OMS puede ser “moderadora”

---

<sup>2</sup> <https://www.paho.org/es/temas/reglamento-sanitario-internacional>.

y, en cierta medida, proteger los derechos humanos y fundamentales en las políticas sanitarias de los Estados parte. En cierto sentido, está asumiendo su rol de guardián de los derechos humanos en la pandemia, aunque su rol es más un asesoramiento no vinculante sobre la aplicación temporal y específica (RSI, art. 1).

Por consiguiente, los arts. 57 y 3 del párrafo 1 del RSI establecen que su implementación no afecta los derechos y obligaciones de los Estados parte derivados de otros tratados internacionales o de derechos humanos. El RSI y los derechos humanos, en particular el derecho a la salud y el derecho a la vida, se complementan. Las obligaciones de los Estados según el RSI, como la notificación e información, se respaldan y complementan con el derecho humano a la salud y a la vida (Bozhenko, 2019).

Lo anterior se refleja también en el valor de las recomendaciones de la OMS. Aunque la declaración de una emergencia de salud pública por parte de la OMS no conlleva ninguna obligación directa para los Estados que son parte de la OMS en virtud del derecho internacional (Bogdandy y Villarreal, 05/2020: 4), sí constituye la base jurídica para que la OMS adopte medidas de mayor alcance (RSI, art. 15). Entre ellas se encuentran las recomendaciones temporales (pero renovables) de la OMS. Se caracterizan por un “multilateralismo reflejado”, que no pretende sustituir las funciones centrales del Estado, sino complementarlas de forma cooperativa ante los retos comunes (Bogdandy y Villarreal, 04/2020: 6).

Aunque la noción de “multilateralismo reflejado” en el contexto de la relación entre la OMS y los Estados puede parecer inicialmente una idea útil, no se ajusta a la verdadera dinámica de poder entre estas entidades. El principal obstáculo para el derecho internacional de la salud es la soberanía estatal, que limita la capacidad de los Estados para comprometerse con obligaciones internacionales (Taylor, 2017: 281). Esta debilidad intrínseca del derecho internacional de salud se debe en gran parte al concepto jurídico



de la capacidad sanitario-estatal (RSI, art. 4), que otorga a los Estados la libertad de acción y es el principal obstáculo para utilizar el RSI eficazmente como una herramienta para la cooperación sanitaria global (Taylor, 2017: 274). La pandemia de covid-19 ha confirmado esta tesis, ya que el enfoque centrado en los Estados ha contribuido al fracaso de la gobernanza global de la salud (véase Desierto, 2020; Peters, 2021: 703).

Y, de hecho, en el diseño de políticas y estrategias para enfrentar la pandemia, la OMS más allá de declaraciones con organismos de la ONU sobre los derechos humanos, no desarrolló ningún curso de acción para hacer efectivas sus capacidades jurídicas al respecto según el actual Reglamento (The Independent Panel, 2020: 31).

### 3.3. Tensiones entre el derecho administrativo internacional del RSI y el derecho humano a la salud

Los Estados se ven enfrentados a una dualidad intrigante: por un lado, la protección de los derechos humanos, y por otro, la salvaguardia de la salud pública. A simple vista, podría parecer que ambas obligaciones convergen en un deber fundamental del Estado: resguardar el interés legal en la salud frente a intromisiones externas.

Sin embargo, aquí es donde las sutilezas emergen. La obligación estatal, según el CDESC, se enfoca en el respeto y garantía de los derechos, defendiendo al individuo contra interferencias estatales o de terceros (véase arriba 2.2.; Bielefeldt, 2004: 13). Por otro lado, el RSI pone su mirada en la salud pública, priorizando la seguridad sanitaria en un mundo que enfrenta nuevos riesgos en todos los ámbitos (Aldis, 2008: 373).

Este énfasis en la seguridad responde a un cambio notable en el papel del Estado, que ha evolucionado hacia una política de gestión de riesgos que abarca todos los aspectos de la sociedad. Vivimos en una era donde la delincuencia, las crisis económicas, las amenazas al medio ambiente y las

enfermedades ya no son fatalidades inevitables, sino riesgos que pueden y deben controlarse. Estas expectativas se depositan en el Estado, que se ve compelido a traducirlas en acciones concretas.

Sin embargo, surge una paradoja intrigante. A medida que el Estado se esfuerza por garantizar la seguridad en todas las esferas de la vida, esta noción se aleja cada vez más de la realidad (Aldis, 2008: 370). La pandemia de covid-19 ha ejemplificado esto de manera sorprendente, al dar lugar a un discurso bélico y al surgimiento de un modelo de Estado centrado en la seguridad sanitaria.

La interconexión entre los paradigmas de seguridad global y seguridad sanitaria se ha infiltrado incluso en el ámbito de las vacunas, que ahora se ven como activos de seguridad nacional (Pannu y Barry, 2021). Las decisiones sobre su uso ya no se toman únicamente en el ámbito de la salud pública, sino que se elevan al más alto nivel de gobierno.

En este contexto, persiste un enfoque técnico-sanitario en la salud global que pasa por alto las determinantes sociales de la salud (CEJA/DIRAJus, 2022: 42; FLACSO, 2021: 25 y ss.). Las desigualdades en la morbilidad y mortalidad por covid-19 revelan las carencias del Estado en la realización de los derechos fundamentales, como el derecho a la vida y a la salud, sobre la base de la igualdad y la no discriminación (The Independent Panel, 2020: 17; FLACSO, 2021: 18).

Esto nos lleva a confrontar dilemas complejos, como la privacidad frente a la salud, la libertad frente a la seguridad sanitaria, los intereses económicos frente a la salud y el acceso a la atención sanitaria frente a la seguridad sanitaria. Cada uno de estos conflictos arroja luz sobre las tensiones inherentes a la búsqueda de un equilibrio entre la protección de la salud pública y el respeto de los derechos individuales (The Independent Panel, 2020).

En este escenario de desafíos y contradicciones, la OMS ha respondido con la creación de un Panel Independiente sobre Preparación y Respuesta ante Pandemias (The

Independant Panel) para identificar los factores que llevaron a la pandemia de covid-19. Su informe final recomendó la adopción de una “Convención Marco sobre Pandemias”. Posteriormente, la Asamblea Mundial de la Salud decidió en noviembre de 2021 elaborar este nuevo tratado bajo la autoridad de la OMS.

### 3.4. ¿Hacia una armonización de la seguridad sanitaria con los DESC?

En ese contexto, surgen planteamientos para armonizar y dar coherencia al derecho universal de salud con los derechos humanos (Gostin, Meier y Stocking, 2021: 503). El borrador conceptual inicial de una Convención Marco sobre Pandemias ya está trazando un camino hacia este objetivo. Proporciona una base para establecer normas de derechos humanos en las secciones del preámbulo, la visión y los principios del Tratado sobre la Pandemia e incorporar las normas de derechos humanos en las obligaciones sustantivas de prevención y preparación en materia de salud pública, acceso equitativo a la atención de salud y determinantes subyacentes de la salud, además de solidaridad mundial.

En un sentido más amplio, estos principios de derechos humanos no solo son esenciales como base para el tratado, sino que también deben guiar las prácticas de salud pública en todo momento (ICJ, 2022). Esto abarca desde la equidad y la no discriminación en la respuesta a la pandemia hasta la participación de las comunidades afectadas, la transparencia en las decisiones gubernamentales y la rendición de cuentas por los resultados en salud y la protección de los derechos. Este enfoque integral garantiza que ningún individuo quede atrás.

El derecho a la salud (art. 4), en particular, es crucial y se establece claramente en el Tratado sobre la Pandemia. Este derecho internacional garantiza la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad de la atención médica,

así como de los factores que influyen en la salud. Además, el Tratado promueve la equidad en aspectos como la cadena de suministro global (art. 6), el acceso a la tecnología (art. 7) y la participación en los beneficios (art. 9), asegurando que este derecho sea accesible para todos, sin importar su origen o situación.

Para garantizar que las respuestas a las pandemias respeten los derechos humanos, es esencial reformar las disposiciones relacionadas con la proporcionalidad de las medidas de salud pública. Demasiado a menudo, los Estados han adoptado medidas que limitan los derechos humanos de manera injusta y desproporcionada, como cuarentenas o prohibiciones de viaje. Es aquí donde los Principios de Siracusa sobre las disposiciones de limitación y derogación del PDCP de 1984 pueden servir como una guía valiosa. Estos principios promueven el equilibrio entre la seguridad pública y los derechos individuales, apoyando a las comunidades y protegiendo a los grupos marginados de efectos desproporcionados.

En resumen, la búsqueda de un tratado que armonice el derecho a la salud con los derechos humanos es esencial en la lucha contra las pandemias. El enfoque actual, respaldado por expertos y fundamentado en principios sólidos, tiene el potencial de asegurar que las respuestas a las pandemias sean efectivas y justas para todos. La discusión está en camino y hay voces escépticas de que el documento final representa un verdadero cambio hacia una respuesta más equitativa basada en los DESC en relación con la pandemia de covid-19 (*The Lancet Global Health*, 2023).

## En vez de una conclusión

En el vasto escenario de la gobernanza global de la salud, un escrutinio meticuloso revela una realidad intrigante y, en cierta medida, inquietante. Hasta la fecha, el derecho

administrativo internacional del RSI parece haber adoptado un papel más bien orientativo que determinante en el ámbito nacional. Este enfoque ha permitido que la gobernanza global de la salud, bajo el paraguas de la OMS, opere de manera aislada, aparentemente desvinculada de las fundamentales matrices jurídicas e institucionales de los derechos humanos.

Lo curioso es que, a pesar de los esfuerzos de la OMS y su Comisión de Determinantes Sociales en Salud en 2008, que pusieron de relieve la relación entre la salud y la desigualdad estructural en términos de “distribución del dinero, el poder y los recursos”, esta crucial definición se ha mantenido como un simple enunciado, desprovisto de estrategias concretas o soluciones prácticas para abordar los problemas estructurales subyacentes. El derecho a la salud global parece no integrarse ni conceptualizarse adecuadamente dentro del marco esencial de los derechos humanos, sino más bien estar estrechamente ligado al concepto de la seguridad sanitaria.

No obstante, el Estado sigue siendo un actor central en la toma de decisiones en materia de salud. Su función principal es discernir entre lo permitido y lo prohibido, con un margen amplio para proteger la salud de sus ciudadanos. Sin embargo, este poder no puede ser ejercido de manera indiscriminada, ya que el mandato de protección inherente al derecho a la salud, en su dimensión individual, está vinculado a la obligación de respeto y garantía, lo que impide intervenciones arbitrarias del Estado en los derechos humanos del individuo.

Es importante destacar que el derecho individual a la salud debe diferenciarse del concepto de salud pública y del derecho a la seguridad sanitaria que implica. Bajo el dominio de un “concepto de seguridad” aparentemente ilimitado, la salud individual puede perder su protección individual y convertirse en un mero reflejo de la salud pública. Esto plantea la preocupación de una despersonalización, donde el individuo ya no se ve como un agente autónomo con

derechos amparados por la ley, sino como un componente anónimo de la sociedad, sujeto a las necesidades de la seguridad colectiva.

Sin embargo, hay un rayo de esperanza en el horizonte. La inclusión de los derechos humanos en un eventual nuevo tratado pandémico podría marcar un cambio en esta tendencia. El debate en el contexto de la OMS sobre dicho tratado y la revisión del RSI muestra dos corrientes enfrentadas: una que busca reforzar la seguridad y otra que prioriza los determinantes sociales y la equidad. Si se consolida la noción de seguridad sanitaria como un derecho, el Estado podría verse compelido legalmente a proteger a sus ciudadanos de cualquier amenaza a su seguridad sanitaria. Esto, no obstante, podría reconfigurar drásticamente la relación entre el Estado y el ciudadano, planteando interrogantes fundamentales sobre la libertad y la seguridad que deben ser abordados con cautela. Por lo tanto, será crucial seguir de cerca este debate en evolución para comprender cómo se moldeará el futuro de la salud global y los derechos humanos.

## Bibliografía

- Aldis, William (2008). Health security as a public health concept: a critical analysis, *Health Policy and Planning*, Volume 23, Issue 6, November, pp. 369-375. DOI: <https://doi.org/10.1093/heapol/czn030>.
- Bogdandy, Armin V. y Villarreal, Pedro (04/2020). Es geht nicht ohne die WHO, *FAZ* vom 23. April, p. 6. <https://www.faz.net/aktuell/politik/staat-und-recht/trotz-trumps-kritik-es-geht-nicht-ohne-die-who-16737324.html>.
- Bogdandy, Armin V. y Villarreal, Pedro (05/2020). Critical Features of International Authority in Pandemic Response: The WHO in the COVID-19 Crisis, *Human*

- Rights and the Changing World Order, Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIIL), Research Paper N.º 2020-18 del 14 de mayo. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3600058](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3600058).
- Bozhenko, Olha (2019). More on Public International Law and Infectious Diseases: Foundations of the Obligation to Report Epidemic Outbreaks, *Blog of the European Journal of International Law*, 15, August. <https://www.ejiltalk.org/more-on-public-international-law-and-infectious-diseases-foundations-of-theobligation-to-report-epidemic-outbreaks/>.
- Carozza, Paolo G. (2006). La perspectiva histórica del aporte latinoamericano al concepto de los derechos económicos, sociales y culturales, en Alicia Ely Yamin, coord., *Los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina. Del inventario a la herramienta*, pp. 43-62.
- CDESC (1998). Observación general N.º 9, La aplicabilidad interna del Pacto, 19.º período de sesiones (1998), UN Doc. E/C.12/1998/24.
- CDESC (2004). Observación General N.º 31, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, La índole de la obligación jurídica general impuesta, 80.º periodo de sesiones, UN Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 225.
- CEJA/DIRAjus (2022). Documento de Trabajo del Foro Permanente – Derecho a la Salud. [https://dirajus.org/media/pages/publicaciones/saludi/87f64fcea8-1655502308/c.-documento-derecho-a-la-salud\\_final.pdf](https://dirajus.org/media/pages/publicaciones/saludi/87f64fcea8-1655502308/c.-documento-derecho-a-la-salud_final.pdf).
- Desierto, Diane (2020). Calibrating Human Rights and Necessity in a Global Public Health Emergency: Reviwe the UN OHCHR’s ICESCR Compliance Criteria, *Blog of the European Journal of International Law*, 26, March. <https://www.ejiltalk.org/calibrating-human-rights-and-necessity-in-a-global-public-healthemer->

- gency- revive-the-un-ohchrs-icescr-compliance-criteria/.
- Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (2017a). *Las obligaciones generales de la convención americana sobre Derechos Humanos*. México: Universidad Autónoma de México.
- Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (2017b). *La justiciabilidad de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. México: CNDH, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- FLACSO Secretaría General (2021). La Pandemia por covid-19 – El Derecho a la Salud”, en *Tensión*. [https://www.flacso.org/sites/default/files/2022-03/la\\_pandemia\\_por\\_covid19.pdf](https://www.flacso.org/sites/default/files/2022-03/la_pandemia_por_covid19.pdf).
- Gómez, J. G. (2000). Sobre las Constituciones de Colombia (incluida la de papel), en Universidad Nacional de Colombia, IEPRI (ed.). *Colombia. Cambio de siglo. Balances y perspectivas*.
- Gostin, Lawrence O.; Meier, Benjamin Mason y Stocking, Barbara (2021). Developing an Innovative Pandemic Treaty to Advance Global Health Security, en *Journal of Law, Medicine and Ethics* 49, pp. 503-508.
- Handmaker, Jeff y Matthews, Thandiwe (2019). Analysing legal mobilisation’s potential to secure equal access to socioeconomic justice in South Africa, *Development Southern Africa*, 36: 6, pp. 889-904, DOI: 10.1080/0376835X.2019.1675496.
- International Commission of Jurists (ICJ) (2015). Guía para profesionales n.º 8: Justiciabilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Ámbito Nacional.
- International Commission of Jurists (ICJ) (2022). Civil Society Alliance for Human Rights in the Pandemic Treaty: [working draft] Human Rights Principles For a Pandemic Treaty. <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2022/04/11-April-2022-Human-Rights-Principles-for-a-Pandemic-Treaty-.pdf>.
- Kingsbury, Benedict; Krisch, Nico y Stewart, Richard B. (2005). The Emergence of Global Administrative



- Law, *Law and Contemporary Problems* Vol. 68, N.º 3/4, (Summer-Autumn), pp. 15-61.
- Lehoucq, Emilio y Taylor, Whitney K. (2020). Conceptualizing Legal Mobilization: How Should We Understand the Deployment of Legal Strategies?, *Law & Social Inquiry*, Volume 45, Issue 1, February, pp. 166-193.
- Lima, Valesca y Gomez, Miriam (2021). Access to Justice: Promoting the Legal System as a Human Right, en: Walter Leal Filho et al. (Hrsg.), *Peace, Justice and Strong Institutions, Encyclopedia of the UN Sustainable Development Goals*, Cham. DOI: 10.1007/978-3-319-71066-2\_1-1.
- Pannu, Jaspreet y Barry, Michele (2021). The state inoculates: vaccines as soft power, *The Lancet Global Health*, March 10, DOI: [https://doi.org/10.1016/S2214-109X\(21\)00091-7](https://doi.org/10.1016/S2214-109X(21)00091-7).
- Pérez Jaramillo, Rafael (2021). *Criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el Derecho a la Salud*, Departamento de Derechos Humanos, Procuraduría de la Administración, 30 de julio.
- Peters, Anne (2021). Die Pandemie und das Völkerrecht (The Pandemic and Public International Law), *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart: Neue Folge*, Vol. 69, pp. 685-704.
- Pinto, Mónica (2012). Cumplimiento y exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en el marco del Sistema Interamericano. Avances y desafíos, *Revista IIDH*, Vol. 56, pp. 157-187.
- Schmidt-Aßmann, Ebehardt (2017). Internationales Verwaltungsrecht: Begriffsbildung im-Spiegel veränderter Staatlichkeit, *Revista Digital de Direito Administrativo*, Vol. 4: 1, pp. 15-31.
- Schmidt-Aßmann, Ebehardt (2006). La ciencia del Derecho administrativo ante el reto de la internacionalización de las relaciones administrativas, *Revista de Administración Pública*, pp. 7-34.
- Talavera Fernández, Pedro (2016). Las dificultades que el actual paradigma subjetivista de la salud comporta en

- su configuración como Derecho Humano universal, *Revista Boliviana de Derecho* N.º 21, enero, pp. 16-47.
- Taylor, Allyn L. (2017). Global Health Law: International Law and Public Health Policy, *International Encyclopedia of Public Health*, pp. 268-281.
- The Lancet Global Health (2023). WHO's pandemic treaty: promises of equity should be kept *Lancet Glob Health*, March 1. DOI: [https://doi.org/10.1016/S2214-109X\(23\)00121-3](https://doi.org/10.1016/S2214-109X(23)00121-3).
- The Independent Panel for Pandemic Preparedness and Response (2020). The Human Rights Impacts of the covid-19 Pandemic, *Background paper* 11, October.
- Vanhala, Lisa (2011). Introduction, Legal Mobilization and Accommodating Social Movements, en *Making Rights a Reality? Disability Rights Activists and Legal Mobilization*, pp. 1-47.
- WHO Fact Sheet (2008). The Right to Health, *Fact Sheet*, N.º 31. <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Factsheet31.pdf>.
- WHO, World Health Assembly (2021). *Strengthening preparedness for health emergencies: implementation of the International Health Regulations*, 74th Assembly (Doc N.º A74/A/CONF./2), 5 May.
- Weilert, Katarina (2018). Das völkerrechtliche Menschenrecht auf Gesundheit und seine Umsetzung in Deutschland, *Gesundheits- und Sozialpolitik* 72: 2, pp. 55-61.

# Del cambio climático al desarrollo verde

## *Riesgos y oportunidades en América Latina*

HARALD FUHR

### Introducción

No es la primera vez que estamos en un pleno proceso de cambio social y económico rápido y profundo en donde el pasado no ha terminado y el futuro no ha llegado todavía. Este capítulo tratará un tema que encaja muy bien en este esquema, porque las sombras del pasado siguen estando claramente presentes, mientras que los cambios necesarios aún no son del todo visibles. El tema es el cambio climático y las repercusiones que tiene para el modelo de desarrollo en América Latina.

En los últimos cuatro años, acontecimientos extraordinarios han perturbado las sociedades y han impuesto importantes retos a los gobiernos y administraciones de todo el mundo. En Latinoamérica, como en el resto del mundo, corren tiempos volátiles e inciertos. Si el mundo está entrando en otra era, ¿cómo le irá a esta región?

Este capítulo examina lo que uno de esos retos –el cambio climático– podría significar para América Latina. Por supuesto, la región está formada por una mezcla diversa de economías, pueblos e historias. No obstante, este capítulo intenta reunir preguntas y posibles implicaciones que puedan aplicarse ampliamente en toda ella. Se parte de la idea de que existen algunos puntos en común, y de que queda por hacer una serie de preguntas y opciones abiertas para toda la región.

En la segunda sección se tratará brevemente el tema del cambio climático y sus múltiples repercusiones. Las sombras del pasado, obviamente, resultan de un padrón de industrialización y modernización y de un modelo de desarrollo basado en el uso masivo de energías fósiles, por supuesto no solo en América Latina. El mensaje central de esta sección es: Latinoamérica solo es responsable de una pequeña parte de las emisiones globales, pero se ve masivamente afectada por las consecuencias del cambio climático. Esto plantea riesgos para el modelo tradicional de desarrollo, pero también oportunidades para un desarrollo alternativo.

En la tercera sección se discutirán las condiciones necesarias para salir de un modelo económico y social en América Latina e introducir gradualmente un modelo de desarrollo verde y de bajo carbono. Aunque esta transformación está vinculada en muchos aspectos a cuestiones de cambio tecnológico y procesos de innovación, las cuestiones más importantes son de naturaleza política. Se refieren, en esencia, a la gobernanza de la transformación. La desventaja de la región es que su calidad de gobernanza –especialmente las capacidades gubernamentales– parece insuficiente para manejar exitosamente los cambios pendientes. La ventaja es que el subcontinente todavía es “relativamente” abierto, liberal y democrático para asegurar la participación e inclusión de la ciudadanía. Esto puede ser una oportunidad no solamente para tratar el tema del cambio climático sino también para introducir un cambio político. Por fin, un modelo de desarrollo verde y de bajo carbono necesita otras alianzas sociales y políticas que el desarrollo actual.

La cuarta sección se enfoca en la transformación social profunda, es decir, en una descarbonización gradual de las economías y las sociedades en América Latina hacia un modelo de crecimiento de bajo carbono. Como se mostrará, en los próximos años la cuestión principal en el discurso político latinoamericano será vislumbrar el cambio

climático y los cambios necesarios que conlleva no como un problema y una amenaza, sino como una oportunidad para un nuevo modelo de desarrollo en América Latina. En otras palabras, en vista de los urgentes problemas sociales del continente en los próximos años, no se trata de renunciar al crecimiento *per se*, sino de abandonar un modelo de crecimiento tradicional, basado en el uso de combustibles fósiles, y pasar gradualmente a un modelo de crecimiento orientado al mercado, basado en la cooperación regional e internacional, y en fuentes de energía renovables. Estas discusiones aún no están muy avanzadas en América Latina. Desgraciadamente, falta todavía un consenso político sobre las transformaciones y un proyecto político para promoverlas.

## **1. América Latina no contribuye mucho al cambio climático, pero es muy vulnerable a sus efectos**

Siempre ha habido procesos de cambio perturbadores y turbulencias en la historia del mundo. Esto no es nada nuevo. Ni en América Latina durante los últimos 200 años, ni en ningún otro lugar. Lo que sí es nuevo es que las turbulencias y los cambios disruptivos de hoy tienen, y seguirán teniendo, consecuencias planetarias. El cambio climático, la degradación del medio ambiente y la pérdida de biodiversidad son solo algunos de los ejemplos más destacados del patrón de desarrollo de los últimos 70 años. La rápida digitalización y el uso creciente de la tecnología de inteligencia artificial (IA) son otros fenómenos que tendrán efectos sociales potencialmente generalizados.

Aunque los últimos 70 años han sido muy exitosos en términos de desarrollo económico y social global, y de reducción de la pobreza en todo el mundo, ahora el planeta es testigo de la otra cara de la moneda de estos avances, es decir: se están

sobrepasando rápidamente los límites de un desarrollo planetario saludable, posiblemente con consecuencias irreversibles (Rockström *et al.*, 2023).

Como se ha mostrado en otro lugar (Fuhr, 2021), los actuales países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) han sido históricamente responsables de la mayoría de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). Sin embargo, al respecto, el Sur Global se ha puesto al día muy rápidamente en los últimos 30 años y ahora es responsable de alrededor de dos tercios de las emisiones globales. Mientras que las emisiones de los países de la OCDE (desde 1990) siguen una clara tendencia a la baja, las de la gran mayoría de los países del Sur Global seguirán aumentando en un futuro previsible. Es más, si estos países siguieran emitiendo GEI al mismo ritmo, alcanzarían (histórica e hipotéticamente) las emisiones de los países de la OCDE a principios de la década de 2040. En otras palabras, una solución al problema climático sin el Sur Global se considera altamente improbable y la ventana de oportunidad se está cerrando (UNEP, 2022). Por lo tanto, el momento de reducir las emisiones, también en el Sur, es ahora.

Los países latinoamericanos contribuyen poco al cambio climático global. También se comprometieron y ratificaron muy pronto el Acuerdo de París sobre el Clima (2015). Sin embargo:

la región ha dependido tradicionalmente de industrias intensivas en recursos naturales, como la agricultura, la minería y la silvicultura. El crecimiento intensivo en recursos y la rápida urbanización han exacerbado los problemas medioambientales, como la pérdida de hábitats, la contaminación y la escasez de agua, al tiempo que han impulsado una demanda insostenible de recursos naturales (WEF, 2023).

Según los datos del World Resources Institute (WRI, 2023) en el año anterior a la pandemia (2019), las emisiones

totales de América Latina fueron de 4.1 Gt CO<sub>2</sub>e, alrededor del 8 % de las emisiones globales, un poco más que la Unión Europea (UE, más el Reino Unido) con 3.7 Gt CO<sub>2</sub>e y que India con 3.4 Gt CO<sub>2</sub>e. China emitió 12.1 Gt CO<sub>2</sub>e en este año y los Estados Unidos 5.8 Gt CO<sub>2</sub>e. Estos datos incluyen emisiones de LULUCF (uso de la tierra, cambios en el uso de la tierra y deforestación).

Las emisiones GEI *per capita* en América Latina (incluyendo LULUCF, en t de CO<sub>2</sub>e) son de 6.4 t, un poco menos que las emisiones de la UE de 7.2 t y de 8.6 t en China, y significativamente menos que los 17.7 t en los Estados Unidos. Sorprendentemente, algunos países en la región tienen emisiones (incluyendo LULUCF, en t de CO<sub>2</sub>e) *per capita* muy elevadas, por ejemplo, Guyana (25.2t), Paraguay (13.7t), Bolivia (12.1t) y Venezuela (10.5t). Estos datos señalan el importante papel de la agricultura (más deforestación/silvicultura) en el perfil de emisiones del continente (WRI, 2023). De hecho, a diferencia de otras regiones del mundo, la agricultura y LULUCF tienen aproximadamente la misma participación (un 40 %) en las emisiones totales del continente que el sector energético. Con 1.85 Gt CO<sub>2</sub> (2019) la agricultura y LULUCF de América Latina contribuye con un 24 % a las emisiones globales de la agricultura y LULUCF (2019: 7.57 Gt CO<sub>2</sub>). Esto significa que las futuras reducciones de emisiones también deben incluir este sector y el sector de silvicultura.

Aunque toda reducción de emisiones es importante, de estos datos también se desprende que, incluso con los mejores esfuerzos del continente, la contribución de América Latina a la “solución” del cambio climático es limitada.

Más significativos que la reducción de las emisiones de la región parecen ser actualmente los efectos del cambio climático descontrolado, es decir, los fenómenos meteorológicos extremos (tormentas, huracanes, sequías, incendios forestales, inundaciones, corrimientos de tierra), que según las estimaciones también aumentarán significativamente en América Latina, especialmente en América Central, la

región amazónica y la región andina (CIM, 2023; Germanwatch, 2021).

Según el WMO, en América Latina:

los peligros hidrometeorológicos, como las sequías, las olas de calor, los ciclones tropicales y las crecidas, han comportado, por desgracia, la pérdida de cientos de vidas, han causado graves daños a cosechas e infraestructura, y han provocado desplazamientos de población (WMO, 2022: 4).

Esto significa inversiones masivas para reforzar la resiliencia en zonas urbanas y rurales y en diversas subregiones. No obstante, como nota positiva, vale reiterar que políticas de adaptación que se enfocan normalmente a la protección de las costas, al control de los bosques y de la deforestación, a la gestión del agua y de los ríos, y a la resiliencia de los edificios y de las infraestructuras requieren sobre todo mucha mano de obra y podrían crear nuevos puestos de trabajo en centros urbanos y rurales. Felizmente, hay varios fondos internacionales listos para asistir al financiamiento de estas políticas y proyectos de adaptación.

## **2. ¿Cuáles son las condiciones para un desarrollo verde y de bajo carbono en América Latina?**

Teniendo en cuenta los datos anteriores, es evidente que no hay otra salida a esta situación que prepararse para un proceso de cambio serio y rápido, que comenzará esta década y continuará durante la siguiente hasta mediados de siglo. Como el Reporte del PNUMA “Informe sobre la brecha de emisiones 2022” reitera: “La crisis climática exige una rápida transformación de las sociedades y la ventana de oportunidad se está cerrando” (UNEP, 2022). Como muestra ese mismo informe, gran parte de los países latinoamericanos están retrasados en sus objetivos de reducción de emisiones.



Sin embargo, en el caso del cambio climático, nos enfrentamos a un *wicked problem*, un “superproblema perverso”, en el que nadie está al mando y el tiempo apremia (Levin *et al.*, 2012). La transformación y las alteraciones necesarias se ven retrasadas y frenadas por instituciones económicas y sociales, y prácticas sociales muy arraigadas. Además, y paradójicamente, no solo se resisten al cambio quienes más se benefician del *statu quo*, como obviamente las empresas nacionales e internacionales de combustibles fósiles (Peszko *et al.*, 2021), sino también quienes se beneficiarían del cambio, pero temen las consecuencias a corto plazo que conlleva.

Aunque los *wicked problems* no pueden resolverse, sino solo gestionarse mediante soluciones parciales, el Acuerdo de París de 2015 demuestra que esa transformación tiene apoyo importante de muchos gobiernos, las ONG y las empresas privadas. Todas las partes han intensificado claramente sus compromisos durante los últimos años. No obstante, los compromisos globales y el proceso actual son demasiado lentos para cumplir el objetivo de 1,5 °C del Acuerdo.

El problema en los discursos sigue estando relacionado con el hecho de que el cambio climático, tal como la pérdida de biodiversidad y la degradación del medio ambiente, se perciben como problemas graves, casi insuperables. Estos fenómenos exigen ajustes costosos e implican pérdidas de bienestar que las sociedades actuales tienen que asumir para las generaciones futuras. Obviamente, se trata de mensajes muy delicados para los gobiernos en su comunicación con los ciudadanos. Es más, todo gobierno que emprende reformas tiene que contar con elevados costes e incertidumbres sociales a corto plazo, mientras que los efectos previstos (las mejoras) a través de la reforma se sitúan muy lejos en el futuro. Así que no hay ningún incentivo para que los gobiernos actúen con rapidez, ni siquiera en su cooperación con otros (Fuhr, 2022).

¿Qué pueden hacer los gobiernos para evitar esa trampa de la economía política? La experiencia, sobre todo de algunos países europeos en los últimos años, sugiere que hay algunos aspectos básicos que los gobiernos deben cumplir para obtener el consentimiento de sus ciudadanos o, al menos, evitar grandes protestas (como en Francia durante las protestas de los “chalecos amarillos” en 2018/2019).

Cinco factores parecen ser importantes:

- *Políticas anticipativas.* Los gobiernos necesitan capacidad profesional para identificar y anticipar las consecuencias sociales y económicas de las reformas y prepararse bien para diseñar las medidas compensatorias necesarias.
- *Políticas inclusivas y una transición justa.* Se necesita una comunicación intensa y temprana sobre las medidas de la reforma y un diálogo con los afectados directos. Políticas inclusivas, con una amplia participación de la ciudadanía en el diseño de las políticas, en la fase inicial del “ciclo político”, contribuyen a la legitimidad del proceso, también para evitar una mayor carga sobre los grupos menos privilegiados (Smith, 2017).
- *Política presupuestaria prudente.* Como la introducción de reformas –antes de los beneficios– tiene consecuencias financieras para la sociedad, es necesario crear mecanismos de compensación (costos, pérdida de empleos) para los grupos afectados, especialmente para los grupos vulnerables. Finalmente, la introducción de impuestos sobre el uso del carbono (un “precio al carbono”) puede ser acompañada de medidas fiscales redistributivas (Vogt-Schilb, et al. 2019).
- *Políticas de financiamiento e incentivos para el sector privado.* Dado que la transformación no puede ser financiada únicamente por los gobiernos y el sector público, el compromiso y la inversión privados son cada vez más necesarios.

Es obvio que se necesitan gobiernos y administraciones profesionales para manejar estos cambios disruptivos a corto plazo y la propia transformación durante las próximas décadas. Sin embargo, cuando observamos la calidad del gobierno y la administración, tal como nos demuestran los Worldwide Governance Indicators (WGI, 2022) por ejemplo, vemos que muchos países latinoamericanos –las excepciones son Chile, Costa Rica y Uruguay– no tienen estas capacidades; su calidad de gobernanza es “medio-baja”.

Esto también tiene efectos para las políticas de adaptación. El WMO concluye:

[el] obstáculo más citado para la adaptación [...] es la financiación, aunque existen otras dificultades. Por ejemplo, los obstáculos a la adaptación en el sector del agua incluyen la inestabilidad institucional, la fragmentación de los servicios y su gestión deficiente, estructuras de gobernanza inadecuadas y la insuficiencia de datos y análisis de la experiencia de adaptación (WMO, 2022: 27).

Aunque se trata de una clara desventaja para manejar un proceso de cambio exitosamente, en los países latinoamericanos -especialmente en comparación con muchos países de África del Norte y subsahariana, y Asia Central y Oriental- los gobiernos siguen integrados en sistemas políticos “relativamente” democráticos. Además, hay libertades en los ámbitos de la educación e investigación, de prensa y de expresión, y se aceptan y protegen los derechos humanos. Todo esto, por un lado, permite en América Latina la participación y la inclusión de la ciudadanía en las transformaciones, y por otro, brinda las oportunidades de corregir las acciones gubernamentales, si aplican políticas perjudiciales o injustas. Estos factores constituyen ventajas claras en relación con otros países menos democráticos o autoritarios.

Desgraciadamente, al parecer, en los discursos de la élite política reformista persiste una crítica en gran medida tradicional: al sistema político de partidos, a las insuficiencias

de la democracia, a la falta de participación social, al papel ambivalente de los gobiernos en la región y a un cierto escepticismo del “capitalismo global”. Estas limitaciones en la clase política no son muy beneficiosas de cara a las exigencias de una transformación; más bien tienden a obstaculizarla.

Sería interesante examinar la cuestión de hasta qué punto la transformación da lugar a nuevas constelaciones y alianzas políticas que superen por completo el esquema clásico izquierda-derecha y permitan quizás nuevas mayorías. Es probable que esto se aplique sobre todo a las políticas pragmáticas de transformación basadas en el mercado, participativas e integradoras, y orientadas a la cooperación internacional. Sin este conjunto de instrumentos y sin impulsos financieros y de innovación internacionales, un nuevo modelo de desarrollo da como resultado cualquier caso difícil de imaginar.

### **3. El cambio climático como oportunidad para un nuevo modelo de desarrollo en América Latina**

Reducir las emisiones en América Latina de unos 4.1 Gt CO<sub>2</sub>e (2019) hasta –digamos– neto cero en el año 2050 requiere un recorte anual de un 4 % de las emisiones regionales anuales, es decir, alrededor de 150 millones t de CO<sub>2</sub>. Esta cantidad equivale a un 10 % de las emisiones anuales de Brasil (2019, incluyendo LULUCF) y parece factible. Sin embargo, según el Climate Change Performance Index (Germanwatch, 2022), en los últimos años hay solo tres países en América Latina con una política climática buena-satisfactoria: Chile, México y Colombia. El Climate Action Tracker (CAT, 2023) es más pesimista todavía: la mayoría de los países de la región solo tienen un desempeño “insuficiente” (tal como la mayoría de los países europeos).

Pero como hemos dicho anteriormente, enfocarse en la reducción de las emisiones en América Latina para contribuir solidariamente a la solución de un problema global es solo un aspecto importante. El segundo aspecto son los beneficios adicionales de abandonar una economía basada en el carbono. En realidad, los beneficios podrían ser más importantes, no solo y directamente para los ciudadanos, sino especialmente para la comunicación gubernamental y para fomentar alianzas políticas hacia una transición más amplia.

Descarbonizar la agricultura y evitar la deforestación no solo es bueno para reducir las emisiones agrícolas, sino también para preservar la biodiversidad, el suministro de alimentos sanos y el mantenimiento de sumideros de carbono. Descarbonizar el transporte no solo es bueno para hacer frente al cambio climático, sino que también es importante para reducir la contaminación del aire y el excesivo ruido en las ciudades y, por tanto, para la salud de los ciudadanos. La descarbonización de los sistemas energéticos dará lugar a sistemas energéticos más descentralizados, mejorará el acceso al suministro de energía fuera de la red en las zonas rurales (comunidades energéticas), y garantizará la seguridad energética nacional. Sobre todo, es probable que la descarbonización genere nuevas inversiones y crecimiento, nuevos productos y puestos de trabajo, no solamente para proyectos de mitigación sino también de adaptación. En otras palabras: es importante cambiar la narrativa política en América Latina: del cambio climático y las transiciones necesarias como problemas complejos, a una oportunidad para un desarrollo alternativo.

La cuestión sigue siendo si las élites políticas de América Latina sabrán aprovechar estas cualidades y oportunidades para iniciar un rumbo prudente y pragmático hacia la transformación y que se pueda sostener en el tiempo. A la vez, habría que dar urgentemente señales creíbles al sector privado nacional y regional para dar seguridad a la inversión en la transformación.

Si los gobiernos actuales, los grupos políticos y la sociedad civil logran ponerse de acuerdo sobre un rumbo pragmático y unas políticas favorables al mercado, y ajustan su comunicación política, las oportunidades de la descarbonización y de un desarrollo verde en América Latina podrían ser grandes.

### *Un potencial alto de energías renovables*

La región disfruta de algunas de las mejores condiciones del mundo para la generación de energía renovable, incluida la hidroeléctrica, eólica y solar. Según Suri *et al.* (2020), los Andes, especialmente la zona andina central entre Perú, Bolivia y Chile, tienen el mayor potencial fotovoltaico del mundo. Otras regiones, como México, el norte y oeste de Brasil, Paraguay, Uruguay, y el norte de Argentina también tienen un potencial fotovoltaico alto. El potencial eólico es especialmente grande en el norte de Brasil, el sur de Argentina y Chile, la costa norte de Colombia y Venezuela y partes del Caribe.<sup>1</sup>

### *Nuevas exportaciones energéticas*

La movilización de esos potenciales permite también producir *hidrógeno verde*. Según GH2 (2023) y GoC (2020), en 2040 Chile planea convertirse en el principal exportador de hidrógeno verde de bajo costo del mundo. Tiene potencial para producir más de 1800 GW de energía renovable, 70 veces la necesidad del país para consumo interno. El gobierno se ha fijado el objetivo de producir el hidrógeno verde más barato del mundo, con un precio inferior a 1.5 dólares por kilogramo para 2030. Iniciativas competitivas y similares también existen en Brasil, que podría captar entre mil y dos mil millones de dólares hasta 2030 y entre cuatro

---

<sup>1</sup> <https://globalwindatlas.info/en/20/09/2023>.

mil y seis mil millones hasta 2040 de los mercados de la UE y Estados Unidos (McKinsey & Company, 2021: 2).

### *Recursos abundantes para la transformación*

Según Cadena *et al.* (2023: 14), la región posee aproximadamente la mitad del litio, el 36 % del cobre y el 16 % del níquel del mundo. Se calcula que Brasil posee una de las mayores reservas de minerales raros fuera de China. Además, América Latina alberga cerca del 50 % de la biodiversidad mundial y el 23 % de sus bosques, elementos clave de la estabilidad climática global y de la sostenibilidad en general, y un complemento crucial para la transición energética.

### *Opciones para la descentralización del sistema energético*

A nivel local, el aumento de los nuevos recursos energéticos renovables exige reorganizar los sistemas energéticos centralizados y abre espacios para el fomento de “sistemas energéticos comunitarios integrados” (Koirala *et al.*, 2016) que pueden tratar adecuadamente el tema de la pobreza energética y pueden dar como resultado nuevos recursos para los gobiernos subnacionales.

### *Innovaciones en el sector de transporte*

Desde la década de 1990, América Latina ya había introducido una serie de innovaciones en el transporte urbano. Ejemplos de ello son las empresas de transporte público de Curitiba y Bogotá. Estas instalaciones verán ahora un rápido cambio hacia los vehículos eléctricos o de hidrógeno verde, con el fin de disminuir las emisiones, pero también hacer frente al problema de la congestión urbana por los coches privados. Muchos municipios han introducido servicios de *car sharing* y están aumentando considerablemente sus carriles para bicicleta, por ejemplo en Río de Janeiro. Estas medidas han reducido considerablemente la contaminación

del aire y la acústica en las ciudades. A medida que avance la tecnología, podrían surgir opciones de movilidad aún más innovadoras, como los *roboshuttles* (minibuses autónomos) o los taxis aéreos urbanos (Heineke *et al.*, 2023: 2).

#### *Altos potenciales: biodiversidad y silvicultura*

Como se ha mencionado, la biodiversidad y los bosques de América Latina son claves para la estabilización de los ecosistemas mundiales. El primer paso y el más importante, entonces, sería protegerlos, es decir, reducir los altos niveles de deforestación que han vuelto a aumentar en los últimos años. Felizmente, desde 2023 ha habido buenas noticias, especialmente desde Brasil. La protección de las selvas tropicales no solo sería importante para la conservación de los ecosistemas, sino también como conservación de los sumideros de carbono. Utilizando y ampliando estos sumideros podrían crearse nuevas oportunidades de ingresos para la población, las pequeñas y medianas empresas y las administraciones locales. Además, como reitera la CEPAL (2023: 20):

los Pueblos Indígenas son agentes fundamentales del cambio. Ocupan una quinta parte de la superficie de América Latina y el Caribe (404 millones de hectáreas) y más del 80 % de su territorio está cubierto por bosques. Desempeñan un papel crucial en la gestión y el uso sostenible de la biodiversidad, pero aún no se ha desarrollado la gobernanza necesaria para fortalecer su papel de custodios.

#### *Hacia una bioeconomía latinoamericana*

En la agricultura también se vislumbran cambios hacia prácticas más sostenibles, lo que a su vez puede ofrecer una serie de oportunidades. La CEPAL favorece el paradigma de la “bioeconomía” para guiar los cambios pendientes, porque “la bioeconomía permite abordar simultáneamente



varios retos estructurales y nuevos” (CEPAL 2023: 24), tales como (i) mejorar los sumideros de carbono asociados a las actividades productivas primarias (bosques, suelos y mares); (ii) reducir los problemas ambientales causados por el uso de fertilizantes sintéticos nitrogenados y desarrollar biofertilizantes y otros insumos basados en recursos biológicos; (iii) el destacado papel que el ganado vacuno desempeña en las emisiones (CH<sub>4</sub>) ofrece oportunidades para mejorar la digestibilidad de los pastos y los piensos, y para realizar modificaciones genéticas que mejoren la metanogénesis de los rumiantes; (iv) las externalidades negativas del sector pueden ser aprovechadas para producir bioenergía, biomateriales y otros bioproductos de alto valor agregado; (v) los cambios en los modelos de consumo crean posibilidades para diversificar la producción y diseñar productos de mayor valor agregado, como alimentos que tengan mejores cualidades nutricionales (extractos modificados de CEPAL, 2023: 24, 25). Adicionalmente, el uso de las biotecnologías digitales puede aumentar la productividad, apoyar la acción por el clima y mejorar la gestión sostenible de los recursos del agua, el suelo y la biodiversidad (CEPAL, 2021: 101). Estas reformas podrían beneficiar especialmente a las pequeñas y medianas empresas, responsables de gran parte de la producción alimentaria de la región (OECD/FAO, 2023: 132).

Tomando en cuenta estos potenciales, América Latina y sus diferentes países tienen una oportunidad única para apoyar la descarbonización mundial, desde las cadenas de valor renovables hasta el secuestro de carbono forestal y nuevas prácticas en los sectores de transporte urbano y de la emergente bioeconomía (Cadena *et al.*, 2023: 14). La gran pregunta es si las actuales formaciones políticas seguirán atrapadas en sus ámbitos políticos clásicos o si lograrán aprovechar con el tiempo estos potenciales y combinarlos con una política social prudente.

## Conclusiones

Este capítulo ha examinado lo que un reto clave del futuro –el cambio climático– podría significar para América Latina. A pesar de que la región contribuye “relativamente” poco al cambio climático global, el continente puede beneficiarse enormemente de la reducción de sus emisiones y, por tanto, también de la introducción de un nuevo modelo de desarrollo que tendría una multitud de ventajas para las generaciones futuras.

Es obvio que existen muchas nuevas oportunidades de desarrollo en diferentes sectores que podrían ser aprovechadas dentro de una estrategia de transformación. Parte esencial para movilizar los recursos públicos y privados es cambiar la narrativa del “cambio climático como problema” por la de “cambio climático como oportunidad”. Pero se requieren también cambios políticos y una gobernanza efectiva para guiar esta transformación y mitigar posibles problemas distributivos. Parece probable que el abandono de un antiguo modelo de desarrollo y la introducción de uno nuevo también esté asociado a nuevos actores políticos y no solo permita nuevas mayorías políticas, sino que además las presuponga.

También podrían surgir nuevas oportunidades para una división eficaz del trabajo en cooperación con los gobiernos y administraciones subnacionales (“gobernanza multinivel”), tanto en la mitigación como en la adaptación. En el pasado, eran sobre todo los gobiernos urbanos/subnacionales –y redes internacionales entre ellos– los que se mostraban muy activos en el ámbito de la política climática (Fuhr *et al.*, 2018).

Dado que ni los gobiernos del continente, ni las empresas privadas, ni las fuerzas de la sociedad civil pueden ofrecer por sí solas soluciones compactas para esta transformación, es necesaria una cooperación específica entre estos agentes –es decir, una gobernanza efectiva de la transformación–

para establecer estrategias altamente consensuales, implementarlas gradualmente, aprender de las prácticas, corregir posibles errores y ajustar la estrategia nuevamente (Fuhr, 2022).

Si la transformación se gestiona bien, la abundancia de recursos críticos de la región para la transición a neto cero podría estimular la inversión en infraestructuras y capital humano, y podría catalizar tanto la transferencia de tecnología como la innovación. La cooperación internacional podría ayudar a América Latina a estar más conectada: con la financiación, los mercados y las empresas mundiales. La población de la región es joven, lo que favorece las oportunidades de crecimiento y las nuevas formas de hacer las cosas.

Podría surgir un círculo virtuoso en el que la inversión y la innovación aumenten la productividad, impulsen los ingresos privados y públicos y creen el capital, humano y de otro tipo, que permita un mayor crecimiento. Esta podría ser la oportunidad de la región para experimentar la expansión económica que se observa en los países de renta media que superan a los demás. Por el contrario, si la transición se gestiona mal, la región podría encontrarse con un aumento de la desigualdad, de las tensiones sociales y del estancamiento económico (Cadena et al., 2023: 19).

Por supuesto, también es aplicable aquí la frase del literato alemán Bertolt Brecht, quien subrayó que “el amanecer de una nueva y mejor era no llega, como llega el alba, tras una buena noche de sueño”. Los esfuerzos, de hecho, son grandes. La clase política de la región lleva décadas soñando con un desarrollo alternativo: podría empezar aquí y ahora.

## Bibliografía

Cadena, A.; White, O. y Lamanna, C. (2023). *What could a new era mean for Latin America?* McKinsey Global Institute.

- CAT (2023). *Climate Action Tracker Online*. <https://climateactiontracker.org/countries/> (20/09/2023).
- CEPAL (2021). *Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe 2021-2022*. CEPAL, FAO e IICA.
- CEPAL (2023). *Panorama de los recursos naturales en América Latina y el Caribe 2023. Resumen ejecutivo*. CEPAL.
- CIM (2023). *Climate Impact Map 2023*. Climate Impact Lab. <https://impactlab.org/> (20/09/2023).
- Fuhr, H. (2021). The rise of the Global South and the rise in carbon emissions, *Third World Quarterly* (42, 11), 2724-2746.
- Fuhr, H. (2022). Development Thinking and Practice: From Carbon-Led Growth to Low-Carbon Development, en J. Rüländ & A. Carrapatoso (Eds.), *The Edward Elgar Handbook on Regionalism and Global Governance*. Edward Elgar, 366-381.
- Fuhr, H.; Hickmann, T. y Kern, K. (2018). The Role of Cities in Multi-level Climate Governance: Local Climate Policies and the 1.5 °C Target, *Current Opinion in Environmental Sustainability* (Special Issue on 1.5 °C Climate Change and Urban Areas) (30), 1-6.
- Germanwatch (2021). *Global Climate Risk Index 2021*. Germanwatch. <https://www.germanwatch.org/en/cri> (20/09/2023).
- Germanwatch (2022). *Climate Change Performance Index 2023*. Germanwatch. <https://ccpi.org/> (20/09/2023).
- GH2 (2023). *GH2 Country Portal-Chile*. Green Hydrogen Organization. <https://gh2.org/countries/chile> (20/09/2023).
- GoC (2020). *National Green Hydrogen Strategy*. Government of Chile, Ministry of Energy [https://energia.gob.cl/sites/default/files/national\\_green\\_hydrogen\\_strategy\\_-\\_chile.pdf](https://energia.gob.cl/sites/default/files/national_green_hydrogen_strategy_-_chile.pdf) (20/09/2023).
- Heineke, K.; Laverty, N.; Möller, T. y Ziegler, F. (2023). The future of mobility, *McKinsey Quarterly* (April).

- Koirala, B. P. *et al.* (2016). Energetic communities for community energy: A review of key issues and trends shaping integrated community energy systems, *Renewable and Sustainable Energy Reviews* (56), 722-744.
- Levin, K.; Cashore, B.; Bernstein, S. *et al.* (2012). Overcoming the tragedy of super wicked problems: constraining our future selves to ameliorate global climate change, *Policy Sciences* (45), 123-152.
- McKinsey & Company (2021). *Green Hydrogen: an opportunity to create sustainable wealth in Brazil and the world*. McKinsey&Company.
- OECD/FAO (2023). *OECD/FAO Agricultural Outlook 2023-2032*. Organization for Economic Cooperation and Development/Food and Agriculture Organization.
- Peszko, G. *et al.* (2021). Low-Carbon Transition, Stranded Fossil Fuel Assets, Border Carbon Adjustments, and International Cooperation, en World Bank (Ed.), *The Changing Wealth of Nations 2021: Managing Assets for the Future*. World Bank.
- Petrovics, D.; Huitema, D. y Jordan, A. (2022). Polycentric energy governance. Under what conditions do energy communities scale?, *Environmental Policy and Governance*. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/eet.1989>.
- Rockström, J.; Gupta, J.; Qin, D. *et al.* (2023). Safe and just Earth system boundaries, *Nature*. <https://www.nature.com/articles/s41586-023-06083-8>.
- Smith, S. (2017). *Just Transition. A Report for the OECD*. Just Transition Centre.
- Suri, M. *et al.* (2019). *Global Photovoltaic Power Potential by Country*. World Bank/ ESMAP.
- UNEP (2022). *Emissions Gap Report 2022. The Closing Window. Climate crisis calls for rapid transformation of societies*. UNEP.
- Vogt-Schilb, A. *et al.* (2019). Cash transfers for pro-poor carbon taxes in Latin America and the Caribbean, *Nature Sustainability* (2), 941-948.

- WEF (2023). *Latin America (Challenges of Climate Action)*. World Economic Forum. <https://intelligence.weforum.org/topics/a1Gb0000000LEpvEAG/key-issues/a1Gb000000038vJDEAY> (23/09/2023).
- WGI (2022). *Worldwide Governance Indicators 2022*. Banco Mundial. <https://info.worldbank.org/governance/wgi/> (23/09/2023).
- WMO (2022). *El estado del clima en América Latina y el Caribe 2021*. World Meteorological Organization.
- WRI (2023). *Climate Watch. Global Historical Emissions*. World Resources Institute. <https://www.wri.org/initiatives/climate-watch> (23/09/2023).

# Deriva autoritaria y democracias fatigadas

*Los efectos del maniqueísmo político  
en América Latina*

GÜNTHER MAI HOLD

## Introducción

Los giros ideológicos de la política en América Latina (de derecha durante el periodo 1980-1990; de izquierda en la coyuntura 1998-2015; de derecha entre 2015-2018; de izquierda entre 2018-2022) han estado en el centro de interés de la percepción pública de la región y han llamado la atención también las correspondientes vertientes de transformaciones a nivel nacional. Sin embargo, es de especial interés observar que, detrás de estos virajes, la deriva autoritaria y la creciente presencia de democracias fatigadas han estado profundizándose como expresión de una misma sintomatología de la crisis o de las crisis que aquejan simultáneamente a los sistemas políticos de América Latina. Sin embargo, en el presente capítulo se intentará evidenciar que el giro autoritario generalizado que se puede advertir en la región, y la manera en la que los partidos políticos se vuelven contra la democracia (Levitsky y Ziblatt, 2024), corresponde a una situación política que va más allá del fenómeno de las democracias fatigadas. En este contexto, como democracia fatigada (Alcántara, 2019) se entiende el lento desgaste que sufren diferentes componentes de la democracia: liberal, electoral, participativa, deliberativa e igualitaria. Así, en este cuadro de crisis se identifica un fortalecimiento del

principio de personalización de la política, que actúa en clave *movimientista* frente a la idea de institucionalización, más de acuerdo con las pautas de una legitimidad legal racional hoy fuertemente cuestionada, acompañada por sociedades cansadas (Alcántara, Rivas Pérez y Rodríguez Balmaceda, 2024).

La diferencia entre estos dos fenómenos es evidente en el *modus operandi* político actual tanto en la Argentina como en El Salvador: el porvenir de la Argentina se decide en la lucha entre un gobierno proceloso, de características destructivas y con anhelos de poder centralizado, el de Javier Milei, y las manifestaciones del “pueblo en la calle”, que al parecer no sufre síntomas de fatiga porque teme por sus derechos y prestaciones sociales. Por el otro lado, está el caso de El Salvador, donde la población, exhausta de los embates de la violencia y del crimen, se muestra dispuesta a entregar electoralmente el país a un régimen autoritario como el que representa Nayib Bukele con un 84.7 % de los votos válidos en las elecciones del 4 de febrero de 2024, a sabiendas de que renuncia así a una democracia, ciertamente defectuosa, pero lograda después de una guerra civil durante la crisis centroamericana del siglo pasado. Estos dos casos ofrecen diferentes dinámicas del desgaste democrático que se pueden apreciar también en otros países de la región: por un lado, están aquellos elementos relacionados con el rendimiento institucional de las democracias que incluyen fenómenos como el desencanto ciudadano, que desemboca en la fatiga democrática. Esta se manifiesta en problemas tales como la persistencia de la violencia, la desigualdad, una creciente gran vulnerabilidad ecológica, la pobreza y el bajo crecimiento económico, aunados a temas referentes a la calidad de las democracias y los políticos en la región que van más allá de los giros ideológicos de las últimas décadas (Barragán y Aldeguer, 2023), pero allende la infraestructura institucional y su capacidad de resolver los problemas que aquejan a la ciudadanía. Por el otro lado se discuten problemas de la sistemática expansión del Ejecutivo (*executive*



*aggrandizement*) como estrategia para subvertir la separación de poderes y las rupturas constitucionales perseguidas por líderes elegidos democráticamente, con claras intenciones antiliberales y alta aprobación pública, que forma parte de la literatura cada vez más amplia sobre el retroceso democrático (Cameron, 2022).

No obstante, paralelas a estos fenómenos se han desatado protestas, p. ej. contra el régimen de Daniel Ortega y Rosario Murillo en Nicaragua en la primavera de 2018, al igual que ha habido amplias movilizaciones en la región como expresión en contra del aumento de precios en Ecuador por el gobierno de Lenin Moreno, la insatisfacción con la gestión de gobierno del presidente Iván Duque en Colombia, un descontento generalizado con la forma de gobernar en Chile, masivas manifestaciones de la sociedad civil en Bolivia y varias destituciones presidenciales y enfrentamientos violentos en Perú. Los nombres de presidentes como Bolsonaro (Brasil), Boric (Chile), Bukele (El Salvador), Lasso (Ecuador), Kuczynski, Vizcarra, Sagasti y Castillo (Perú), etc., ponen en evidencia la alta heterogeneidad de las situaciones nacionales y la (in)capacidad de revolver conflictos. El desenlace en la reconfiguración del poder en la región varía desde un avance del autoritarismo de la derecha, así como el de la izquierda, hasta intentos de refundar la democracia en términos más participativos y menos populistas; esto es, el uso de la democracia directa ha engendrado más bien un “potencial destructivo”, exacerbando aún más las crisis de representación existentes.

En el presente capítulo revisaremos la situación de las democracias en la región con un doble enfoque: primero señalaremos algunos temas centrales en el *impasse* democrático, como la debilitación de las instituciones y la polarización y el avance de las políticas disruptivas, nos abocaremos posteriormente a casos especiales como el fenómeno de Milei en Argentina, la situación en Guatemala y Colombia y el fujimorismo en el Perú, para concluir con algunas reflexiones acerca de la situación de la democracia más allá

del “*backsliding* democrático” o la creciente autocratización en la región.

## 1. La reconfiguración del poder en América Latina

Resistir el embate autoritario implica aumentar la capacidad de resiliencia de instituciones independientes y autónomas que son esenciales para hacer valer la legalidad y los contrapesos democráticos. Contrarrestar el fenómeno de las democracias fatigadas implica restituir a los partidos políticos como actores permeables a los cambios que se registran en la sociedad y en el marco institucional de la política y restablecer los vínculos rotos de confianza de la gente con los partidos y su alejamiento en términos identitarios. El escenario está dominado por el fenómeno de candidatos sin partido o de candidatos que, aun teniendo partido, desarrollan una campaña basada en la personalización, una opinión pública sin confianza en las instituciones, retraída de lo público e insatisfecha con la propia democracia. La expresión formal de esta situación se refleja en que los gobiernos entrantes, tras tomar posesión, rompen con el legado de su predecesor y mentor, para situarse en las antípodas políticas -como lo reflejan los casos de El Salvador, México, Colombia, Guatemala y Perú-. Orientados en el personalismo y la concentración del poder en el Ejecutivo, como López Obrador en México o Bukele en El Salvador, se puede detectar claramente un quiebre de las expectativas sociales ante fenómenos como la corrupción y la violencia, lo cual se verifica con la gente en las calles expresándose en movimientos de protesta en medio de un clima de radicalización del conflicto social. Los datos de las encuestas evidencian un aumento de la desconfianza en las instituciones y una menor valoración positiva sobre la democracia. Según el Informe 2023 del Latinobarómetro, se ha detectado un aumento de la indiferencia al tipo de régimen: así, a la

sentencia “No me importaría que un gobierno no democrático llegara al poder si resuelve los problemas”, en Honduras el 70 % respondió afirmativamente, seguido por Paraguay (68 %), Guatemala (66 %), República Dominicana (63 %) y El Salvador (63 %) (Latinobarómetro, 2023: 41).

En el mismo estudio, se analiza la tendencia de los presidentes de la región por transgredir las reglas democráticas, ya que “cuentan más los personalismos, que terminan opacando a los partidos políticos. Esta debilidad conduce a la atomización del sistema de partidos y al desplome de su imagen y legitimidad” (Latinobarómetro, 2023: 49). Con la pérdida de legitimidad de los partidos se está afectando un actor central del sistema democrático y el desarrollo institucional, en fin, de la política institucional en la región. Las protestas que iniciaron en 2018 en Nicaragua y culminaron en una ola de movilizaciones en Ecuador, Colombia y, de manera más visible, en Chile expresaron no solamente la insatisfacción de la gran mayoría de la población con la gestión de los respectivos gobiernos, sino que también reflejaron la creciente distancia de la élite política y de los mismos partidos para con la vida cotidiana de los ciudadanos “de a pie” (Buben y Kuba, 2024). El posterior fracaso de dos intentos de reforma constitucional en Chile, en los referéndums para la aprobación de los textos elaborados en 4 años por diferentes gremios, dejó sin resultado el anhelo histórico de superar la constitución pinochetista y fue atribuido a una “fatiga” o “hastío” constitucional provocado por la larga duración del proceso (Rodríguez, 2023). Al parecer, en Chile el “momento constitucional” pasó y ahora otros temas, como la seguridad ciudadana, son prioritarios en el debate político, de manera que el afán refundacional no pudo mantenerse a través del tiempo. Otro ejemplo de esta situación es el caso peruano, en donde la naturaleza politizada de los procedimientos de destitución de un presidente que no ha cometido un delito imputable (Kuczynski y Vizcarra) se ha convertido en un instrumento para desestabilizar al Ejecutivo con base en un sistema de partidos

fragmentado y polarizado. Nuevas versiones de conflictos Ejecutivo-Legislativo, con participación de la rama judicial, caracterizan actualmente la situación de Bolivia y Perú con enfrentamientos entre diferentes liderazgos (Arce vs. Morales) o una situación de mutuos bloqueos, como en el caso de la presidencia de Dina Boluarte, después de la destitución del presidente Pedro Castillo con el argumento de “vacancia por incapacidad moral permanente”.

La respuesta a estas debilidades institucionales ha sido la introducción de elementos plebiscitarios, como la posibilidad de revocación presidencial, y referendos con el argumento de querer aumentar la responsabilidad vertical de los titulares mediante el uso de la democracia directa; sin embargo, “estos mecanismos han sido activados por los presidentes para perseguir sus propias agendas y han debilitado el sistema de controles y equilibrios al permitir a los ejecutivos eludir a las legislaturas” (Buben y Kuba, 2023: 98). De allí se alimenta la tendencia de los gobernantes a usar su poder y su influencia para convencer a los ciudadanos de entregarles sus derechos democráticos y permitir a otras instancias (p. ej. por medio de la militarización de funciones anteriormente resueltas por autoridades y actores civiles) que asuman funciones gubernamentales. Esto refleja, al mismo tiempo, el interés de retomar temas que se consideraban “resueltos” y ponerlos de nuevo en la agenda para poder movilizar lealtades y ganar apoyo por medio de la polarización de opiniones. Tal estrategia ha dado como resultado un estancamiento con malestar ciudadano, no solamente de la política, sino también en la vida social en muchos países de la región, lo que se ha resumido de manera llamativa en la fórmula de las “repúblicas defraudadas” (Vergara, 2023).

## 2. Instituciones vs. “el pueblo”

“El pueblo es bueno y sabio” (AMLO, 2021); esa es una frase emblemática del presidente mexicano Andrés Manuel López Obrador, que no solamente hace referencia al concepto de la sabiduría popular, sino que refleja también el interés del líder por presentarse a sí mismo como la encarnación del “pueblo”, con la finalidad de marcar una diferencia con “los conservadores” y “neoliberales” como enemigos de ese “pueblo”. Con su proyecto político denominado la 4.<sup>a</sup> Transformación, AMLO está tratando de construir una continuidad histórica con otras transformaciones de su país, como lo fue la Independencia, la Reforma y la Revolución, que desde su lectura poseen el distintivo de que se hicieron desde abajo, con todos, de manera pacífica y con mucha profundidad. Para él se trata de “un momento histórico” que le coloca al mismo nivel de los líderes históricos de su país, algo que incluso se ha incorporado ya a la narrativa del pasado y a los libros de texto de las escuelas de México.

Una variante de este discurso del “pueblo” la presentó el presidente salvadoreño Nayib Bukele el 1 de junio de 2024, el día en el que asumió su segundo mandato, a pesar de que estaba constitucionalmente prohibida la reelección inmediata. Al igual que en junio de 2019, al finalizar su discurso, Bukele les pidió a los asistentes a la plaza Gerardo Barrios que levantaran su mano y juraran con él y recitaran las siguientes palabras: “Juramos defender incondicionalmente nuestro proyecto de Nación, siguiendo al pie de la letra cada uno de los pasos, sin quejarnos. Y juramos nunca escuchar a los enemigos del pueblo”. Como reportaron los periódicos, “la plaza juró”, dejando en claro que la base del Estado no es la Constitución, sino la lealtad al proyecto de Bukele, quien así quiso hacer visible el apoyo de la ciudadanía para con su persona. Aparte de convertir a los ciudadanos en súbditos, el gobierno de Bukele no deja espacio para la expresión de opiniones propias de las personas, por lo que pidió en su discurso “que el pueblo vuelva a defender a capa y espada

cada una de las decisiones que se tomen [...], sin titubeos” (Bukele, 2024). Para el periódico digital *El Faro*, en el caso de El Salvador, con la toma de posesión, “se ha iniciado una dictadura”, un ejercicio de poder sin límites al completarse la adopción de todos los elementos de este tipo de regímenes, como son:

el control de los tres poderes del Estado; nula rendición de cuentas y ocultamiento de información pública; utilización política de los cuerpos de seguridad y del aparato judicial; persecución a la oposición y a las voces críticas; presos políticos; torturas sistemáticas en las cárceles; ausencia de Estado de derecho, demanda de pleitesía por parte de Bukele y también una convicción creciente de parte de la población de que es necesario suplicar en las redes sociales a Bukele para obtener un favor: la liberación de un pariente arrestado injustamente o algún resarcimiento ante el atropello de cualquier funcionario público (El Faro, 2024).

Estos discursos con énfasis en el “pueblo”, ya sea en la forma de una encarnación propia o de una alianza inquebrantable de lealtad, se han convertido en un dispositivo para actuar de manera antiinstitucional, en tanto que las instituciones son presentadas como instancias que se interponen entre el líder y las bases, ayudando así a tergiversar las sensaciones y sentimientos reales del “pueblo”. Los ecos que el actuar y el discurso de Bukele han generado en el resto del continente son una señal no solamente de alerta sino también del estado precario en el cual se encuentra la democracia en la región.

### 3. La polarización perniciosa

La década pasada puede considerarse en América Latina como una década de polarización política, en la cual se pasó de la disposición hacia posturas de pluralismo, moderación y acuerdos a una tendencia de oposición fundamental,

obstrucción generalizada, bloqueos políticos y descrédito mutuo (Schedler, 2023: 339). La conflictividad política entre el personal político y sus seguidores ha sido llevada a una situación de tan alta polarización que ha adquirido carácter de “pernicioso”, entendiéndose por ello “la división de la sociedad en campos mutuamente desconfiados de Nosotros contra Ellos en los que la identidad política se convierte en una identidad social” (Somer, McCoy y Luke, 2021: 930). Como consecuencia, los sistemas políticos caen en bloqueos y parálisis, de manera que su capacidad de resolver problemas críticos queda limitada o completamente impedida. Un tema en el cual la ciudadanía reacciona de manera inmediata ante esta disfuncionalidad es la seguridad ciudadana, llamando de inmediato a emprender políticas de “mano dura” o hasta la intervención de las fuerzas armadas para controlar las agresiones criminales que está sufriendo.

La erosión de las reglas e instituciones democráticas se está dando “desde dentro”, es decir que la misma población está dispuesta a renunciar a sus derechos democráticos a cambio de lograr mayor seguridad en la vida ciudadana. Entregar la lealtad a líderes que prometen terminar con el flagelo de la violencia se ha convertido, en muchos países de la región, en una vía para aumentar el poder central en detrimento de los derechos básicos. La polarización como instrumento político empleado por “emprendedores políticos”, quienes alcanzan la más alta investidura del país con base en nuevos y heterodoxos estilos políticos que activan divisiones sociales para consolidar sus apoyos en la sociedad, ha demostrado ser un arma de doble filo: por un lado, el centro político tiende a desaparecer, ya que las preferencias de los ciudadanos terminan posicionándose en extremos políticos; por otro lado, aumenta la intensidad y la calidad del conflicto más allá de una mera confrontación, y alcanza niveles que sobrepasan la capacidad de que se resuelvan por procedimientos democráticos (Schedler, 2023: 10 f.). Al tratar al adversario como enemigo, se establecen condiciones de intolerancia que minan la confianza básica

de la convivencia democrática. Estableciendo demarcaciones y fronteras dentro de la misma sociedad y reduciendo las actividades de organizaciones de la sociedad civil nacional e internacional (*shrinking spaces*), se generan dinámicas que hacen que la polarización se esté “autopropagando” (Somer y McCoy, 2019: 14). Aunque la polarización desemboca en una simplificación de las posturas políticas, lo cual genera la sensación en la ciudadanía de que es más fácil identificar esas posturas, hay que considerar el efecto pernicioso de que, a partir de ciertos momentos, ninguna de las partes tiene incentivos para pasar a una estrategia despolarizadora, ya que las voces más radicales logran dominar las audiencias, no solamente a nivel nacional sino también hasta el nivel local. Los puntos extremos se alcanzan cuando, como consecuencia de crecientes antagonismos, se retira el reconocimiento democrático a los adversarios.

En las democracias latinoamericanas se perfilan claras indicaciones de que, en algunos países como Nicaragua o Venezuela, se está pasando por una ola de autocratización entendida como “retrocesos graduales bajo una fachada legal” (Lührmann y Lindberg, 2019: 1095), con el cierre de universidades y representaciones de ONG, la expropiación de sus bienes inmuebles o el control de su financiamiento hasta el exilio y la detención arbitraria de opositores. Este disfraz legal caracteriza a aquellos sistemas democráticos que se mueven desde la zona gris entre la democracia y el autoritarismo hacia regímenes abiertamente autocráticos, practicando medidas de acoso a la oposición y subversión de la rendición de cuentas, es decir, violando las reglas básicas de la transparencia en el ejercicio de gobierno y suspendiendo de facto los derechos democráticos de la oposición.



#### 4. “Strongman politics” y el atractivo de la disrupción

Ya en 2018, el Wilson Institute en Washington D. C. publicó un volumen titulado *In the Age of Disruption: Latin America’s Domestic and International Challenges*, editado por Cynthia Arnson (2018), que resaltaba los escándalos de corrupción y las políticas comerciales de Estados Unidos en la era de Donald Trump como los mayores síntomas de una ola disruptiva que estaba afectando la región.

Al año siguiente a las protestas y manifestaciones que marcaron la vida política en muchos países, al quehacer político también se le atribuyó un carácter disruptivo, por ejemplo, con el proceso constituyente en Chile como marca más visible de su impacto. Sin embargo, lo que ha sido calificado como “el carácter divisivo” (Carothers y Feldman, 2021) y de confrontación de las disputas subsiguientes (marcadas por la deslegitimación de los oponentes, la gravitación hacia los extremos y los altos niveles de desconfianza) no puede contemplarse como parte de las políticas disruptivas, tal y como las que practica la presidencia de Javier Milei en Argentina. De estas políticas se esperan “desnormalizaciones”, debido a momentos de irritación, la reestructuración adaptativa del orden o alteraciones masivas, e incluso el desarrollo de compulsiones hasta irreversibles en el marco de una reorganización sistémica integral del orden (alteración como destrucción). En América Latina esta corriente de personalismo autoritario, acompañado por la implementación de políticas disruptivas, está presente, pese a las diferencias, en los presidentes Andrés Manuel López Obrador (México), Jair Bolsonaro (Brasil) o Javier Milei (Argentina). Ante las turbulencias que generan sus acciones disruptivas se ha tratado de aplicar estrategias de “securitización” como forma de protección contra acontecimientos perturbadores, la “inmunización” para aumentar la resistencia interna siguiendo el principio de cautela y el fortalecimiento de la “resiliencia” para poder salir de zonas de peligro (Bröckling, 2012). Sin embargo, los resultados

de tales esfuerzos no han sido los deseados, en gran parte debido a la debilidad institucional creada por estas personas en el ejercicio del poder. La resiliencia solamente fue visible en el abatimiento del levantamiento inducido y orquestado por Bolsonaro el 8 de enero de 2023, con la asonada a las instancias de poder en Brasilia.

En el ámbito político, siempre han existido eventos disruptivos con los cuales había que lidiar, ya fueran catástrofes naturales, guerras, etc., los cuales obligaban a redefiniciones de posiciones y acciones. Pero a diferencia de estas situaciones, se han propagado experiencias asociadas a la gestión de Donald Trump que siguieron la lógica de no acatar ninguna norma que no hubiera sido creada por él mismo, sin aceptar límites de poder o contrapesos al poder propio. Eso es lo absolutamente opuesto a una comprensión democrática de la política. Este estilo de gobernar de manera disruptiva está asociado a políticas de decreto y a la transgresión de competencias asignadas a diferentes poderes, lo cual en muchos casos sigue terminando en conflictos entre los poderes del Estado. De allí ha sido delineado un debate sobre los efectos constructivos o destructivos de políticas disruptivas, su capacidad de innovación y desestabilizadora, de representar momentos de destrucción creativa, reorientación radical o innovación, justamente situaciones óptimas para “emprendedores políticos” (De Vries y Hobolt, 2020). Lo que señalan estos actores, siempre en sus discursos redentores, es la necesidad de la centralización del poder y de reunir, alrededor suyo, individuos leales (en el discurso de Milei, “gente de bien”), frente a personas que representan la “casta”, las cuales han perdido toda la capacidad moral de actuar responsablemente. Así, el presidente argentino Javier Milei presentó un “paquete de leyes anti-casta”, según el cual eliminaría las jubilaciones de privilegio y habría elecciones libres en los sindicatos (Milei, 2023a). De forma similar, López Obrador en México estableció un discurso contra los conservadores, neoliberales y “fifís”, “un

grupo identificado con vaguedad que incluye a empresarios, periodistas, intelectuales, feministas, activistas de derechos humanos y hasta a la ‘clase media’ en su conjunto” (Beck e Iber, 2022: 67).

El disruptivo estilo político que se practica ha sido atribuido a un tipo de “*strongman politics*”, que viene sacudiendo las históricas alianzas políticas establecidas, rompe con las rutinas de la escenificación y las convenciones políticas existentes y fomenta la desconfianza en las instituciones estatales (Bröckling, Safaian y Spakowski, 2023: 5). Estos *strongman* construyen su poder sobre una marcada personalización del campo político, que se acentúa heroicamente. Con su estilo político logran imponer el cuadro de un mundo antagónico de amigos y enemigos, obligando a la población a tomar parte de uno o de otro bando. Los efectos de este tipo de *strongman politics* han sido devastadores para las instituciones y las reglas del juego político, porque su transgresión es el mensaje y la afirmación de su propio quehacer. La continua práctica de subversiones disruptivas de órdenes y constelaciones discursivas está erosionando las bases de una convivencia social no-confrontativa, y los discursos de la perturbación están minando el funcionamiento de las instituciones mismas, por ejemplo, con un enfrentamiento permanente con lo judicial, considerado un poder que limita el accionar propio. Tales efectos serán un lastre en el futuro, ya que la restitución de la confianza en las instituciones tomará mucho tiempo ante la fijación de la población en el atractivo de ciertas personalidades políticas. Hasta en países como Costa Rica, cuya democracia se consideraba fundamentada en un fuerte andamiaje institucional, se están resintiendo efectos de esta índole en las acciones y discursos del “gobierno rupturista” del presidente Rodrigo Chávez, quien ha emprendido una campaña en contra de la “aristocracia tradicional” de su país, posicionándose especialmente contra los otros poderes del Estado (Díaz González, 2024).

## 5. La reedición de la grieta en la Argentina con la presidencia de Javier Milei

Desde diciembre 2023, cuando asumió la presidencia de Argentina, Javier Milei se ha empeñado en encontrar una vía para implementar las reformas que considera indispensables para reencauzar este país azotado por múltiples crisis. El diagnóstico por parte del presidente no podía ser más demoledor cuando, durante la apertura de sesiones del Congreso en mayo de 2024, habló de la Argentina como “un sistema en absoluta bancarrota moral e intrínsecamente injusto; un sistema que solo puede generar pobres y a costa de eso produce una casta privilegiada, que viven como si fueran monarcas, que llega a absurdos obscenos de impunidad” (Milei, 2023). Su propuesta política está resumida en la “Ley Bases”, considerada como “desguace del Estado”. La aprobación parlamentaria de este catálogo de medidas, que Milei ha tenido que negociar con las instancias legislativas, va acompañada de protestas masivas en las calles. Su partido, La Libertad Avanza, solamente dispone de 39 asientos de los 257 en la Cámara Baja y de 8 de los 72 en Senadores. Aun con los múltiples cambios que le han realizado a la Ley para que pudiera pasar la votación en el Senado del país, sigue reflejando la visión y la misión del presidente argentino. Sus medidas políticas y su estilo de gobernar ponen a prueba el sistema político argentino. Bajo el lema de que “los fallos de mercado no existen” (Milei, 2023b), Milei desea reducir el tamaño del Estado, los omnipresentes subsidios y equilibrar con estas medidas las finanzas públicas. Con esta estrategia inflexible se está confrontando a los tradicionales estratos peronistas, pero también a amplias agrupaciones sociales que sufren por la inflación y el alza de precios de productos y servicios básicos. Así, el proyecto de Milei tiene un claro perfil refundacional de la Argentina y se construye sobre la tradicional línea divisoria del país entre el peronismo y sus adversarios.

Milei sigue construyendo su poder sobre la tradicional grieta argentina, extendiéndola al mismo tiempo a la sociedad. La grieta es sinónimo de la división irreconciliable de un “nosotros contra ellos”: la grieta es la metáfora de la división, que se ancla históricamente en la década de 1950, para denominar la división binaria entre los militantes del Partido Justicialista (peronismo) y los militantes de otros partidos políticos. Surgida en la primera década del siglo XXI, ha sido causa de un enfrentamiento político y cultural generalizado, que se alimenta de altas dosis de intolerancia mutua y un fanatismo exacerbado entre las dos agrupaciones (Artese, Castro y Tapia, 2019).

Al profundizar la grieta, Milei contribuye a que se generen condiciones perjudiciales para la convivencia y debilita el sistema democrático, de modo que disminuye la confianza en las instituciones, lo cual contribuye a su parálisis o bloqueo. Con Milei, Argentina parece ser un país que no puede tomar decisiones ni encontrar los consensos necesarios para el cambio, no solamente porque la grieta lo impide, sino también porque practica un estilo de gobernar que polariza incluso aquellos problemas que no necesitan politizarse. La extravagancia de la personalidad de Milei y su discurso de confrontación desmedida no ayudan a lograr acuerdos en el Congreso ni tampoco con los gobernadores. Al parecer, falta también la voluntad política del presidente para descender de su posición ideológica y aceptar posiciones contrarias en el camino hacia una solución de los graves problemas del país. Eso se manifestó muy bien en su temprano fracaso en lograr la aprobación de su paquete de reformas “Ley Ómnibus” en febrero 2024, tanto por su falta de trabajo parlamentario en legislaturas anteriores como por su inexperiencia política. Mantener el *statu quo* es de interés primordial para las partes altamente politizadas del peronismo, mientras que los electores de Milei, especialmente los votantes jóvenes, sin identidad política y enojados, esperan un cambio que les abra más oportunidades para la vida. Pero los efectos del ajuste tocan también a este

electorado leal a Milei, que antes argumentaba con la repetida frase “No sé si lo van a dejar”, y ahora también resiente no tener energía para aguantar el ajuste (Barral Grigera, 2024). A esto puede contribuir el recorte de los presupuestos universitarios que afectan seriamente las posibilidades de movilidad social de los estudiantes, que se justificó con el discurso de querer enfrentar el “marxismo cultural” que se enseña en las entidades públicas educativas y culturales (Vessuri, 2024).

¿Qué puede hacerse para cerrar la famosa grieta, cuando el mismo presidente contribuye continuamente a aumentar el nivel de violencia verbal, dificultando la convivencia entre ambos bandos? Todos los argentinos saben que hay asuntos que no se deben hablar con algunos miembros de la familia, amigos o compañeros de trabajo para evitar confrontaciones infructuosas que afecten la interacción, de tal manera que se puedan romper las relaciones sociales. Pero la polarización, basada en la grieta, siempre vuelve a dispararse, ya que las fuerzas en pugna buscan sacar réditos de su enfrentamiento mutuo. Así la grieta parece ser un obstáculo insalvable, que se reedita siempre de nuevo por los desacuerdos entre los políticos y su incapacidad de llegar a compromisos en tiempos de crisis. La grieta se ha convertido en un negocio político del quehacer cotidiano de los políticos, quienes no toman en cuenta que fomentan así la corrosión de la democracia.

Ahora con Milei se corre el gran peligro de que a la grieta política se le añada una brecha social, a raíz de su insistencia en que únicamente el mercado puede resolver los problemas del país. No hay duda de que existen cantidades de formas de cooptación del Estado por parte del peronismo y que hay un sistema exponencial de subsidios a diferentes grupos y estratos sociales; sin embargo, esto no desvirtúa la necesidad de la intervención del Estado cuando los desequilibrios sociales se vuelven un riesgo para la convivencia social. Milei y sus seguidores ideologizados se resisten, hasta el momento, a reconocer este ejemplo que

han seguido muchos países; a lo mejor la realidad de su país los obligará a aprender esta lección de que el “negocio” de la polarización solamente retribuye de manera cortoplacista, pero no puede llevar a un nuevo nivel de convivencia a una sociedad desgarrada y en conflicto consigo misma.

## **6. Los golpes blandos: una nueva modalidad de destitución en democracias formales**

En Venezuela en 2002 y 2019, en Honduras en 2009, en Ecuador en 2010, en Paraguay en 2012, en Bolivia en 2019, por solo poner algunos ejemplos recientes, se dieron distintos tipos de golpes de Estado, fallidos o consumados, que no concitaron el mismo rechazo general que los actos vandálicos que sucedieron el 8 de enero de 2023 en Brasilia, cuando una movilización incitada por el expresidente Jair Bolsonaro atentó contra el Congreso, el Palacio de Planalto y el Supremo Tribunal Federal (STF) brasileños. Ya no se trata de los casos clásicos de la intervención de los militares en la política, típicos de la Guerra Fría, sino más bien de “golpes con adjetivos” (Marsteintredet y Malamud, 2020) que parten de otras instancias de la vida política y social. Esta nueva tradición golpista que se pone en práctica en situaciones críticas de transición de poder también apareció en el caso de la asunción a la silla presidencial por parte del ahora presidente de Guatemala, Bernardo Arévalo de León, en la primavera de 2024. A tal variante se añadió la dimensión del llamado *lawfare* (Smulovitz, 2022), es decir, el uso del aparato judicial para impedir el ascenso a la posición electoralmente ganada o para inhibir el ejercicio del poder. También en este caso fue central la presión por parte de la comunidad internacional, para lograr que se llevara a cabo una transferencia de poder de manera ordenada.

Además, se presentan casos de “golpes blandos” por parte de los gobernantes y los usan como fórmula para

describir aquellas acciones que les hace difícil lograr implementar sus políticas, debido a las resistencias de grupos de poder establecidos. Un caso muy llamativo es el del presidente colombiano, quien reclama continuamente ser víctima de este tipo de tácticas. Cuando le arrebataron al oficialista Partido Pacto Histórico la presidencia del Congreso, el primer presidente colombiano señaló que se trataba de un golpe blando, inspirado en el interés por obstaculizar o torpedear iniciativas o ideas adelantadas por parte de su gobierno. La crítica del presidente (Petro, 2023) al parecer estaba dirigida contra el Consejo de Estado, que había tomado la decisión de retirar la elección de Roy Barreras, un operador central de la campaña electoral del presidente Petro, como presidente del Senado de la República, imponer la sanción a un senador del partido gobernante y la suspensión de un congresista. El argumento central se basa en alegar que las instituciones actúan con el objetivo de cambiar con sus decisiones la voluntad popular expresada en las urnas. Los choques del presidente con las actuaciones de la Procuraduría y del mismo procurador desde entonces han ido en aumento, sin que esta situación tenga algo novedoso en las complejas relaciones interinstitucionales en Colombia. Es evidente que estos elementos no permiten hablar de un “golpe blando”, expresión que se ha utilizado en casos de gobernantes tan diversos como Fernando de la Rúa en Argentina, Lula da Silva en Brasil, Rafael Correa en Ecuador, Nicolás Maduro en Venezuela, Dilma Rousseff en Brasil, Daniel Ortega en Nicaragua, Evo Morales en Bolivia y Pedro Castillo en Perú. Todos estos casos tienen su origen en situaciones especiales y en contextos específicos de cada país, pero se suman a una serie de destituciones (reales o intencionadas) o renuncias (forzadas o voluntarias), de manera que no se prestan para un análisis serio.

Guatemala parece ser un caso diferente y novedoso con respecto al proceso que recientemente vivió después de la victoria electoral de Bernardo Arévalo de León como nuevo presidente del país, quien asumió su cargo el 14 de



enero de 2024. Desde el momento en que se informó sobre su sorpresivo segundo lugar en la primera vuelta electoral y su éxito rotundo con más del 60 % en el balotaje del 20 de agosto de 2023, ha habido una gran cantidad de intervenciones jurídicas por parte de la Fiscalía y ciertos jueces de su país para poner en duda el resultado de las urnas. Así, el Registro de Ciudadanos del Tribunal Supremo Electoral anuló a su partido, Semilla, por un supuesto caso de firmas falsas durante su creación y se trató de impedir que se presentara en la segunda vuelta electoral. Las acciones judiciales contra el resultado electoral siguieron con el claro objetivo de mantener abierta una acusación contra Arévalo que pudiera incluir una dimisión forzada de su cargo. El mismo Arévalo insistió en que “estamos viendo un golpe de Estado en curso en el que el aparato de justicia está siendo usado para violar a la justicia misma, burlando la voluntad popular expresada libremente” (Vega, 2023). Su análisis de la situación fue explícito y claro: “Existe un grupo de políticos y funcionarios corruptos que se niegan a aceptar este resultado y han puesto en marcha un plan para romper el orden constitucional y violentar la democracia”. Se ha hecho evidente que se siguen llevando a cabo acciones contra el presidente desde las instituciones que deberían de garantizar la justicia, especialmente la Fiscalía, cuyas limitaciones habían sido expuestas durante la labor de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) (Maihold, 2016), expulsada del país en 2019. Por su actuación arbitraria, decenas de periodistas y jueces anticorrupción tuvieron que optar por el exilio. Al presentar una iniciativa que reformara la Ley Orgánica del Ministerio Público (LOMP), el nuevo presidente desea remover de su cargo a la titular del Ministerio Público (MP) de Guatemala, Consuelo Porras, porque “la fiscal general ha ignorado casos graves de corrupción y narcotráfico y se ha enfocado en atacar la democracia y la voluntad del pueblo plasmada en las elecciones” (Arévalo, 2024).

El uso de las instituciones para legitimar los intentos por controlar el poder por parte de élites que, tradicionalmente, ostentaron la capacidad de regular el acceso a las instancias superiores de toma de decisión no es algo nuevo en América Latina. Siempre han existido intentos de manipulación de instituciones formales, al igual que el recurso a elementos adicionales como estrategias de deslegitimación, debilitamiento de los apoyos sociales, calentamiento en la calle y la fractura institucional. Que las oposiciones quieran promover el desgaste de un gobierno es, en este sentido, una táctica establecida para producir la desvinculación sistemática entre los gobernantes y los estratos sociales que los apoyaron. Sin embargo, en este punto es muy delgada la línea que separa la crítica y la acción legítimas de lo que sería un “golpe suave” (Dorado, 2023), ya que sería erróneo considerar que cualquier amplificación de reclamos sociales, o la continua crispación de controversias y enfrentamientos políticos, sean ya parte de un intento golpista que algunos políticos tratan de invocar con cierta facilidad en un ambiente de ingobernabilidad. Trabajar en condiciones de malestar en la sociedad es parte convencional de cualquier gobierno en el mundo. Cosa diferente es utilizar la institucionalidad del Estado de derecho en contra de gobiernos o actores políticos que cometieron la osadía de cuestionar el *statu quo* interno y externo de las sociedades latinoamericanas. El caso guatemalteco demuestra que el diseño institucional de los sistemas políticos formalmente democráticos y representativos sigue siendo permeable a la capacidad de dominio de ciertos estratos sociales que no conocen límites en su esfuerzo de quitarle el poder del Estado a gobiernos o actores políticos que les resultan incómodos, o cuyas posiciones estén en contra de sus intereses. La retórica golpista –también en su variante “blanda”– habrá que utilizarla con cautela y limitada a aquellos casos donde es visible el abuso de las facultades institucionales contra posturas políticas cuyo avance se desea frenar desde el inicio.

## 7. El continuismo en el poder: el caso del fujimorismo

No existe duda de que, en muchos casos, los expresidentes se han convertido en una justificación para mantener ciertas cuotas de poder, lo cual impide que sus sucesores logren disponer de todas las posibilidades para ejercerlo plenamente. No ha sido en balde que el kirchnerismo, el evismo y el uribismo hayan sido considerados casos ejemplares, en los cuales el interés personal de ejercer el criterio propio más allá del tiempo de la respectiva presidencia se haya convertido en un problema para lograr un fructífero desarrollo político en sus países (Cagley, 2022). La intromisión de los predecesores socava la independencia de los sucesores y merma su capacidad para hacer frente a los retos del futuro, ya que se construye desde su trayectoria una dependencia de los caminos que pudieran ser encauzados. Muy pocos están dispuestos a dejar el poder, y muchos de los que se fueron intentan regresar, por lo cual el continuismo y el reeleccionismo se han convertido en una plaga en América Latina. Solamente hay que recordar las reelecciones de Hugo Chávez, en octubre de 2012, y de Rafael Correa, en febrero de 2013, precedidas por las reelecciones de Cristina Fernández de Kirchner y de Daniel Ortega, quien gobierna Nicaragua desde 2007, está en su quinto periodo y presenta un formato de dinastía familiar con su esposa como vicepresidenta. Se ve con preocupación, en una perspectiva comparativa latinoamericana, que en aquellos países que padecen una institucionalidad débil, la reelección indefinida del presidente, e incluso la inmediata, ha servido para concentrar el poder político en el Ejecutivo, con una grave afectación al principio moderno de la división de poderes y, sobre todo, a la independencia de los órganos del poder público, a los cuales les corresponden funciones de control jurisdiccional y político (Zovatto, 2014). Que la posibilidad de volver a reelegirse haya tenido que ser lograda por medio de un cambio constitucional refleja los casos de

los presidentes Menem, Cardoso, Fujimori, Mejía, Chávez, Morales, Correa, Uribe y Ortega, quienes modificaron las reglas de juego para lograr su cometido.

Hay pocos gobernantes que han tenido un impacto tan profundo en su país como Alberto Fujimori en el Perú, y no solamente él, sino también el papel que han tenido los conflictos internos de la familia Fujimori, especialmente entre sus hijos Keiko y Kenji. Aun a pesar de haber sido condenado a 25 años de prisión, Fujimori y su familia han creado un destacado “componente político” que ha contribuido al declive y al desencanto con los mandatarios y el parlamento peruanos. Además, sus secuelas inmediatas penetran todas las instituciones del país. Así, siguen impregnadas del estilo y del abuso que ha creado el impacto del fenómeno “Fujimori”. El legado del fujimorismo ha infiltrado el sistema político peruano de manera tan profunda que ha sido

marcado por la debilidad del Estado y de los actores políticos y sociales, por las orientaciones de política económica establecidas bajo el Consenso de Washington y por la importancia de un discurso que impregnó la cultura política de elementos antipolíticos y antiinstitucionales (Tanaka y Vera Rojas, 2010: 92).

No fue sorpresa que la misma concesión del indulto en 2017 contribuyó a la destitución del entonces presidente Pedro Pablo Kuczynski, la restitución del perdón ha afectado también al presidente Pedro Castillo, quien no logró sobrevivir a los intentos de suspenderlo de su cargo. A lo largo de los años, Perú se ha convertido en cuna de los políticos más impopulares de América Latina, y muestra inestabilidad en el ejercicio gubernamental, destituciones o dimisiones forzadas, especialmente cuando los presidentes eran *outsiders* y no contaban con una base real en el electorado más allá del momento de su propia elección.

La crisis institucional sin precedentes que padece el Perú es asociada íntimamente con el nombre de la familia Fujimori, con sus artimañas políticas, el influyentismo y la

corrupción empleados de manera continua y, lo más grave, su total irrespeto a la institucionalidad y a la división de poderes. Siempre tratan de moldear la política y el Estado de acuerdo con sus intereses personales, no sin la capacidad de generar una y otra vez el apoyo popular para sus acciones. Así, se ha generado una forma de captura política de Perú con base en la interacción entre las estructuras fragmentadas de la sociedad civil, unos medios de comunicación complacientes, unos partidos políticos sin peso ideológico y la agencia del Estado envuelta y permeada por redes corporativas legalmente protegidas (Crabtree y Duran, 2017: 3). A pesar de no haber podido suceder a su padre en el ejercicio de la presidencia del país con su partido Fuerza Popular, Keiko Fujimori ha contribuido a desarticular gobiernos y a entorpecer la relación armoniosa entre los poderes políticos del país. El fujimorismo ha demostrado ser una fuerza segura para promover la polarización del país e impedir la creación de consensos, más allá de aquellos pactos negativos para bloquear la gestión de presidentes y gobiernos electos.

De nuevo, fue una decisión del Tribunal Constitucional la que desencadenó una crisis interna en el Perú, debido a la anulación de la decisión judicial en contra del indulto humanitario que recibió el expresidente Alberto Fujimori el 24 de diciembre de 2017 por parte del entonces presidente Pedro Pablo Kuczynski (PPK). La decisión de PPK estuvo ligada al interés del presidente por mantenerse en el poder ante las acciones para declarar una vacancia de poder por parte de una mayoría adversaria en el Parlamento. Lo mismo se repitió con respecto al presidente Pedro Castillo, solamente que él fue instrumentado por la vía judicial y policial. Castillo está amenazado por el mismo procedimiento por irregularidades que, en muy corto tiempo, han sucedido en su gestión de 8 meses con 4 gobiernos y un flujo de 21 ministros destituidos o que tuvieron que retirarse por abusos de poder, desorganización gubernamental o por simples conflictos personales. No se observa ningún avance en la gestión gubernamental, sino más bien una situación

continua de desavenencias, inconformidades e incapacidad política, que afectaron al propio presidente, quien llegó al poder sin equipo propio y, al parecer, sin un plan político para poder cumplir los cinco años de su ejercicio en el cargo.

De nuevo juega un papel importante la justicia en tanto que el Ministerio Público inició varias investigaciones por la presunta comisión de delitos de corrupción, tráfico de influencias, organización criminal y colusión en los diferentes gobiernos que pasaron por las oficinas entre 2016 y 2023. El mismo partido del presidente, Perú Libre, se alejó de su candidato en las elecciones pasadas, en las cuales había alcanzado en la primera vuelta el 18.92 % de los votos, superando en el balotaje a Keiko Fujimori, con el 50.13 %. La aceptación del presidente en las últimas encuestas antes de la destitución había bajado al 25 %.

La restitución del indulto a Alberto Fujimori, concedido por razones humanitarias que obviamente fueron políticas en su momento, siempre ha conmovido a la sociedad peruana. En vista de que se trata aquí de crímenes contra la humanidad cometidos por Fujimori (Ambos, 2011), se discutió mucho si debía ser excarcelado, lo cual finalmente sucedió en diciembre de 2023. La suerte del expresidente, que jamás se arrepintió de sus actos, vuelve a conmover al país y aumenta una vez más la falta de credibilidad en el sistema judicial. El “componente político” de la decisión del Tribunal Constitucional afecta, de forma profunda, la memoria y el derecho a la justicia de las víctimas de la dictadura fujimorista de la década de 1990. Se acrecienta el clamor de que “se vayan todos”, rige la desafección política entre la gente, un problema que la pandemia agudizó. Paradójicamente, esta nueva polarización podría contribuir a desarticular el frente común en el parlamento que sigue con amenazas de destituir a la sucesora de Castillo, su vicepresidenta Dina Boluarte. Probablemente, se trata una especie de tregua, porque las alianzas pueden volver a configurarse en su contra y ella misma ser objeto de “vacancia” a raíz de

alguna decisión polémica tomada, o por actos de corrupción cometidos por ella o sus gobiernos en el ejercicio de sus funciones.

### **Conclusiones: el pasado que no cesa y el futuro que no llega**

La creciente presencia de tendencias autoritarias en la región latinoamericana –a pesar de un ejercicio democrático formal– tiene raíces múltiples y no puede ser resuelta con la invocación de las bases normativas que animaron la transición hacia la democracia en las décadas pasadas. Queda en evidencia que con posturas que invocan el pasado y tratan de restablecer las condiciones pasadas no será posible alcanzar el futuro, ya que muchas instituciones, como las universidades y los entes autónomos, se encuentran a la defensiva ante unas dinámicas disruptivas que han dañado profundamente tanto el andamiaje institucional como el tejido social. Posibles estrategias para evitar un avance mayor en la erosión de la democracia y sus instituciones necesariamente tienen que pasar por una revisión de patrones de comportamiento político y la contención de procesos que ya se encuentran en marcha, como por ejemplo las tendencias anticientíficas y de rechazo al discurso abierto que profundizan las divisiones sociales. No hay más que mirar hacia las realidades de países como Nicaragua o Venezuela para advertir la devastación social, económica, política y cultural a la que los han llevado sus respectivos regímenes. A primera vista, hay viejos “ideologemas” que siempre reaparecen, imaginarios sociales que se repiten, tensiones irresueltas, al igual que fantasmas recurrentes que no sueltan a muchas de estas sociedades; sin embargo, no hay que dejarse guiar por los registros del pasado, sino interpretarlos en los contextos de hoy y en las condiciones de mañana. La fatiga de las democracias puede explicarse, en parte, por

esta tentación permanente de no poder soltar los pasados y cerrar así los caminos del futuro.

La administración del patrimonio del futuro es la tarea central que tienen que afrontar las sociedades latinoamericanas y del Caribe, lo que implica también asumir el debate de la distribución de costos y beneficios que pueden presentarse en horizontes temporales diferidos. Asumir esta situación es una dificultad a la cual se ven expuestas muchas democracias a nivel mundial, sin haber logrado con éxito el manejo de las expectativas de la ciudadanía. Vemos esto específicamente en el caso del cambio climático y en las acciones de adaptación y resiliencia que son esenciales y urgentes a corto plazo. La pregunta acerca de cuánto tiempo aguantarán los presupuestos públicos y las capacidades administrativas para la implementación de las necesarias políticas públicas es una cuestión abierta, especialmente ante la precaria legitimidad con la cual cuentan muchos actores políticos. La tendencia de copar y cooptar espacios públicos es una amenaza real para poder abrir caminos hacia el futuro que no deje atrás el pasado, sino que sea capaz de su revisión crítica. Generar desde allí enseñanzas útiles para un futuro, ciertamente poco claro, pero que necesita de la concurrencia de la ciudadanía que asume y recupera sus derechos para poder abrir caminos hacia una democracia que da espacios para muchos intereses en la forja de la “cosa pública”, con criterios que facilitarían convergencias y acuerdos transparentes. Los repertorios democráticos están allí, necesitan actualizarse y ser aplicados por actores con ánimo ciudadano y actores conscientes de su responsabilidad social, para que la democracia se despierte de nuevo.



## Bibliografía

- Alcántara, Manuel (2019). Los partidos y la fatiga de la democracia, especial referencia al caso de América Latina, *Revista de Derecho Electoral* (28), pp. 1-24.
- Alcántara Sáez, Manuel; Rivas Pérez, Cristina y Rodríguez Balmaceda, Cecilia Graciela (2024). Sociedades cansadas y democracias fatigadas en América Latina, *Revista Mexicana de Sociología* 86, N.º 1, pp. 145-178.
- Ambos, Kai (2011). El juicio a Fujimori: responsabilidad de un presidente por crímenes contra la humanidad como autor mediato en virtud de un aparato de poder organizado, *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 3a época, N.º 5, Madrid, pp. 229-272.
- Andrés Manuel López Obrador (2021). Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador, agosto 26. <https://lopezobrador.org.mx/2021/08/26/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-597/>.
- Arévalo, Bernardo (2024). Presidente Arévalo insta a diputados a aprobar reforma a ley del MP. <https://bernardoarevalo.presidencia.gob.gt/presidente-arevalo-insta-a-diputados-a-aprobar-reforma-a-ley-del-mp/>.
- Arnson, Cynthia (ed.) (2018). *In the Age of Disruption: Latin America's Domestic and International Challenges*, Washington, DC: Wilson Institute.
- Artese, Matías; Castro Rubel, Jorge y Tapia, Hernán (2019). Explorando “la grieta”. Representaciones de la conflictividad social en miembros de la pequeña burguesía urbana, *Estudios Sociales*, año XXIX, N.º 56, pp. 131-154.
- Barragán, Mélyny y Aldeguer, Bernabé (2023). Democracia en América Latina: Ciclos políticos y rendimiento institucional, en Salvador Martí i Puig y Mélyny Barragán (coords.), *América Latina. Democracias frágiles y conflictividad*, Valencia, pp. 19-44.

- Barral Grigera, Noemi (2024). Las encuestas insinúan un quiebre: ¿los jóvenes y los pobres le restan apoyo a Milei? <https://cenital.com/las-encuestas-insinuan-un-quiebre-los-jovenes-y-los-pobres-le-restan-apoyo-a-milei/>.
- Beck, Humberto e Iber, Patrick (2022). AMLO y sus contradicciones, *Nueva Sociedad*, N.º 299, mayo-junio, pp. 57-69.
- Bröckling, Ulrich (2012). Dispositive der Vorbeugung: Gefahrenabwehr, Resilienz, Precaution, in: Daase, Christopher; Offermann, Philipp & Rauer, Valentin (eds.), *Sicherheitskultur. Soziale und politische Praktiken der Gefahrenabwehr*, Frankfurt a.M., pp. 93-108.
- Bröckling, Ulrich; Safaian, Dorna & Spakowski, Nicola (2023). Strongman Politics. Autoritäre Personalisierung im 21. Jahrhundert, *Mittelweg*, N.º 36, 3-4, pp. 3-12.
- Buben, Radek & Kouba, Karel (2024). Democracy and Institutional Change in Times of Crises in Latin America, *Journal of Politics in Latin America*, 16 (1), pp. 90-109.
- Bukele, Nayib (2024). Palabras del Presidente Nayib Bukele en la toma de posesión, 01 de junio de 2024. <https://diario.elmundo.sv/politica/el-discurso-completo-de-nayib-bukele-en-su-investidura-presidencial-2024-2029>.
- Cagley, Casey (2022). The Curse of the Ex-Presidents, *Journal of Democracy*. <https://www.journalofdemocracy.org/the-curse-of-the-ex-presidents/>.
- Cameron, Maxwell A. (2022). Strongmen and the dispute over democracy, en Cameron Maxwell, A. & Jaramillo, Grace M. (eds.), *Challenges to Democracy in the Andes. Strongmen, Broken Constitutions, and Regimes in Crisis*, Boulder, pp. 199-220.
- Carothers, Thomas & Feldmann, Andreas E. (2021). The intensification of divisive politics, en Carothers, Thomas & Feldmann, Andreas E. (eds.), *Divisive Politics and*

- Democratic Dangers in Latin America*, Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, pp. 1-3.
- Crabtree, John & Durand, Francisco (2017). *Peru: Elite Power and Political Capture*, London: Zed Books.
- De Vries, Cathrine & Hobolt, Sara (2020). The Rise of Challenger Parties, *Political Insight*, 11 (3), pp. 16-19.
- Dorado, Fernando (2023). Golpes blandos y duros, *Revista Sur*. <https://www.sur.org.co/golpes-blandos-y-duros/>.
- El Faro (2024). Ha nacido una dictadura, 01 de junio de 2024. <https://elfaro.net/es/202406/columnas/27434/ha-nacido-una-dictadura>.
- Latinobarómetro (2023). Informe 2023: La recesión democrática de América Latina, Santiago de Chile. [https://www.latinobarometro.org/LATDC/DC00716/F00016664-Latinobarometro\\_Informe\\_2023.pdf](https://www.latinobarometro.org/LATDC/DC00716/F00016664-Latinobarometro_Informe_2023.pdf).
- Levitsky, Steven y Ziblatt, Daniel (2024). *La dictadura de la minoría: Cómo revertir la deriva autoritaria y forjar una democracia para todos*, Barcelona.
- Lührmann, Anna & Lindberg, Steffan. I. (2019). A third wave of autocratization is here: what is new about it?, *Democratization*, 26 (7), pp. 1095-1113.
- Maihold, Günther (2016). Intervention by Invitation? Shared Sovereignty in the Fight against Impunity in Guatemala, *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, N.º 101, pp. 5-31.
- Marsteintredet, Leiv & Malamud, Andrés (2020). Coup with Adjectives: Conceptual Stretching or Innovation in Comparative Research?, *Political Studies*, 68 (4), pp. 1014-1035.
- Milei, Javier (2023a). Palabras del Presidente de la Nación Javier Milei al inaugurar el 142 período de sesiones ordinarias de la Asamblea Legislativa, desde el Congreso de La Nación, 01 de marzo de 2024. <https://www.casarosada.gob.ar/infor->

- macion/discursos/50380-el-presidente-inaugura-el-142-periodo-de-sesiones-ordinarias-del-congreso. Milei, Javier (2023b). Los fallos de mercado no existen. <https://www.tiktok.com/@finanzascongabriel/video/7273671462899223814>.
- Petro, Gustavo (2023). Petro denuncia un intento de “golpe blando” y apura al Congreso, 8 de junio de 2023. <https://www.youtube.com/watch?v=RNouil9Xh-M>.
- Rodríguez, Juan Pablo (2023). Plebiscito constitucional: un juego de escasa convocatoria. <https://www.ciperchile.cl/2023/12/12/plebiscito-constitucional-un-juego-de-escasa/>.
- Schedler, Andreas (2023). Rethinking Political Polarization, *Political Science Quarterly*, Vol. 138 (3), pp. 335-359.
- Smulovitz, Catalina (2022). Del “descubrimiento de la ley” al “lawfare” o cómo las uvas se volvieron amargas, *Revista SAAP (Sociedad Argentina de Análisis Político)*, vol. 16 (2), pp. 231-259.
- Somer, Murat & McCoy, Jennifer (2019). Transformations through Polarizations and Global Threats to Democracy, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 681 (1), pp. 8-22.
- Somer, Murat; McCoy, Jennifer & Luke, Russel (2021). Pernicious polarization, autocratization and opposition strategies, *Democratization*, Vol. 28(5), pp. 929-948.
- Tanaka, Martín y Vera Rojas, Sofía (2010). La dinámica “neodualista” de una democracia sin sistema de partidos: la situación de la democracia en el Perú, *Revista de Ciencia Política*, Santiago, Vol. 30 (1), pp. 87-114.
- Vega, Juan Manuel (2023). Bernardo Arévalo denuncia intento de golpe de Estado y señala al MP, juez Orellana y Congreso, *Prensa Libre*, Cd. de Guatemala, 01 de septiembre. <https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/bernardo-arevalo-denuncia-intento-de-golpe-de-estado-y-senala-al-mp-juez-orellana-y-el-congreso/>.

- Vergara, Alberto & Watanabe, Aaron (2019). Presidents without Roots: Understanding the Peruvian Paradox, *Latin American Perspectives*, 46 (5), pp. 25-43.
- Vergara, Alberto (2023). *Repúblicas defraudadas. ¿Puede América Latina escapar de su atasco?* Lima. Editorial Planeta.
- Vessuri, Hebe (2024). Milei charges against Argentine science, *Tapuya: Latin American Science, Technology and Society*, 7 (1). <https://doi.org/10.1080/25729861.2024.2334185>.
- Zovatto, Daniel (2014). *Reelección, continuismo e hiperpresidencialismo en América Latina*, Washington, DC: Brookings Institution.



# Geopolítica de Estados Unidos, México y Centroamérica (2024)

## *Desafíos de la migración y la seguridad*

RAÚL BENÍTEZ MANAUT

### Introducción

En el presente capítulo, se analizará el tema de la migración como asunto de seguridad en el continente americano. Este vínculo adquirió relevancia como consecuencia de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos. El gobierno de George W. Bush (2001-2009) rápidamente implementó medidas para fortalecer las fronteras de Estados Unidos y evitar el paso de personas potencialmente peligrosas para su seguridad nacional. La migración no era vista como tal; sin embargo, por la facilidad para cruzar fronteras entre los países, se optó por implementar medidas con los países expulsores de migrantes y los de tránsito, a fin de mejorar los sistemas de control. Esto inició con los vecinos: Canadá y México. Se firmaron los llamados Acuerdos de Fronteras Inteligentes, con Canadá en diciembre de 2001 y con México en marzo de 2002 (Benitez y Rodríguez, 2006: 10).

Lo anterior llevó a que el tema de la migración y de refuerzo de la frontera México-Estados Unidos se impusiera como uno de los principales de la agenda bilateral, así como también las relaciones de México con los países de América Latina, principalmente los de Centroamérica. Lo anterior derivó en la progresiva securitización de la migración, por lo que se fue convirtiendo en un tema clave de

la política de Estados Unidos, sin importar el partido en el gobierno. Con matices y diferencias, pero en esencia con el mismo discurso de contención, los gobiernos de George W. Bush, Barack Obama, Donald Trump y Joseph Biden han implementado diversas estrategias para detener la migración. En los momentos de cambio de gobierno este discurso se eleva y se convierte en uno de los ejes de los debates de los candidatos de ambos partidos y se vincula con los grandes debates sobre el comercio y la política racial (Hinojosa-Ojeda y Tellez, 2022).

## **1. Migración y seguridad: la construcción de un discurso de contención**

Estados Unidos, al ser una nación de migrantes, hasta el año 2000 no los consideraba “amenaza”. Sin embargo, a fin del siglo XX comenzaba a hablarse de que debía regularse de forma más estricta la migración no documentada (Rudolph, 2006: 41). El 9 de noviembre de 1994, en California se aprobó la Propuesta 187, conocida como “Ley para Salvar Nuestro Estado”, promovida por organizaciones antiinmigrantes, para restringir el acceso a los migrantes no documentados a los servicios públicos, incluyendo la educación y la salud (Margolis, 1994: 365). En 1996, el presidente William Clinton impulsó la Ley sobre Reforma a la Inmigración Ilegal y de Responsabilidad del Inmigrante, que entró en vigor el 1 de abril de 1997. Esta ley sustituyó a la Ley de Inmigración y Naturalización, promulgada el 27 de junio de 1952. La legislación de 1996 estableció grandes límites para la regularización rápida de los migrantes que carecían de documentos para acreditar su estancia legal en Estados Unidos. El grupo más afectado fue el de los trabajadores indocumentados, ya que se les dificultaba defender sus derechos para permanecer y trabajar en el país (Hernández, 1998: 9). El propósito era que las políticas migratorias



debían impulsar migraciones ordenadas, de acuerdo con la demanda laboral, y tratar de legislar para la “inclusión positiva” en las estructuras sociales.

El discurso de “contención de población”, inmediatamente después de los ataques del 11 de septiembre, comenzó a vincularse al control de los inmigrantes indocumentados. Para combatir la “amenaza terrorista” se reformó de modo integral el sistema de seguridad nacional del gobierno federal de Estados Unidos. Esta revolución doctrinaria tuvo dos ejes: la defensa de la patria (Homeland Security) y la Doctrina de Acción Preventiva (Preemptive Action Doctrine) (White House, 2002). La primera tiene como prioridad la defensa del territorio y la población de Estados Unidos e implicó una reorganización de la “burocracia de seguridad nacional” con la creación del Department of Homeland Security, y la segunda se dirige a acciones de política exterior: diplomáticas, militares, de cooperación económica, de inteligencia, etcétera. En este esfuerzo la participación de Canadá y México es vital y, por su porosidad, la frontera con México se considera el punto más vulnerable de la seguridad del territorio de Estados Unidos (Andreas y Peter, 2003).

Como consecuencia de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, académicos de tendencia conservadora, como Samuel Huntington, comenzaron a escribir sobre la necesidad de parar los flujos de población, señalando que la cultura anglo-protestante estaba “bajo asalto” por la expansión de tendencias liberales multiculturalistas. Este autor afirmó que dichos migrantes no se asimilaban del todo a la sociedad estadounidense, tenían dobles lealtades y significaban una amenaza proveniente de las “fuerzas de la globalización”:

A finales del siglo XX, la cultura anglo-protestante de Estados Unidos ha estado bajo asalto [...] por la popularidad de las doctrinas del multiculturalismo y la diversidad [...] y por el creciente número de inmigrantes con doble nacionalidad y

doble lealtad. La identidad nacional de Estados Unidos, como en muchas otras naciones, está desafiada por las fuerzas de la globalización (Huntington, 2004: 32).

Otra opinión en el mismo sentido fue expresada por Ja C. Ting en 2006; este autor señaló que la mayor amenaza a Estados Unidos provenía de los inmigrantes ilegales, de manera que los presentó como una causa que hacía crecer las posibilidades de que grupos terroristas pudieran ingresar ilegalmente al país:

Hay que frenar la oleada de inmigración ilegal para proteger a Estados Unidos contra el terrorismo. Para los inmigrantes ilegales es demasiado fácil pasar desapercibidos, eludir el proceso de legalización y no ser detectados ni deportados. Y mientras los beneficios de inmigrar ilegalmente sean mayores que los costes, la afluencia continuará (Ting, 2006: 41).

De esta manera, durante el gobierno del presidente George W. Bush, tanto en los ambientes oficiales como en los académicos y políticos, comenzó a expandirse la idea de la contención de la migración como necesidad de seguridad nacional. Bush recuperó los viejos discursos conservadores hacia la migración. Estos argumentan que los inmigrantes sin documentos son personas que no respetan la ley de Estados Unidos y que no merecen las amnistías. Al mismo tiempo, la presión para fortalecer la vigilancia militar en la frontera con México aumentó, con el argumento de evitar que ingresaran terroristas por esa vía. En 2006, Bush envió 6.000 tropas de la Guardia Nacional, así como 6.000 agentes adicionales de la Patrulla Fronteriza (Gutiérrez y Ramón, 2007: 71). Ese año, se calculaba la población latina en Estados Unidos en 40.4 millones de personas. De ellos, el 64 % eran de origen mexicano, de los cuales 24 millones ya se habían nacionalizado como estadounidenses. Se calculó ese mismo año que había 6 millones de personas sin documentos (Meissner *et al.* 2006: 20).

Arizona es uno de los estados donde el movimiento conservador antiinmigrante nativista logró que se legislara de forma muy estricta contra la inmigración ilegal. La Ley estatal SB 1070 del año 2010 se considera una de las más duras, e inspiración para otros estados donde se va generalizando el pensamiento nativista conservador, impulsado por el Partido Republicano. El título mismo de la ley ilustra su espíritu: “Support Our Law Enforcement and Safe Neighborhoods Act” (Arizona Senate, 2010). Uno de los creadores de la ley, el senador estatal Russell Pearce, señaló que propuso la ley por los enormes costos fiscales y sociales que generan los inmigrantes ilegales: “Lo más impactante fue ver a mis conciudadanos convertidos en víctimas de criminales ilegales extranjeros” (Pearce, 2010). La dureza de esta ley implica la aplicación del “desgaste forzado de la población”. O sea, para la derecha antiinmigrante esta es una mejor opción a las interminables reformas migratorias o deportaciones masivas. La base de esta idea consiste en que, si el gobierno federal aplicara estrictamente las leyes migratorias, los migrantes abandonarían por su propia cuenta el estado de Arizona (y el país) por temor a ser capturados y deportados (Durán y Javier, 2011: 93). Este ambiente antiinmigrante llevó incluso a que entre los funcionarios a cargo de la búsqueda y captura de inmigrantes en el campo y las ciudades, se desarrollaran especies de “cacerías” de ilegales, lo que viola notoriamente sus derechos humanos (NYT, 2007).

## **2. Obama: migración, frontera y el contradictorio zigzag entre conservadores y liberales**

Durante el periodo de gobierno de Barack Obama (2009-2017), a pesar de impulsar un discurso muy diferente al del presidente Bush, predominaron tres elementos como continuidad: la contención de la migración, asimilada a la

contención del terrorismo; el régimen de deportación, y la securitización. Por ello, durante el siglo XXI, sin importar el partido político a cargo del poder presidencial, la política de inmigración estadounidense tiene una línea de continuidad, a pesar de que en los discursos políticos se perciban diferencias notables. El presidente Obama puso más énfasis en los aspectos de tratamiento humanitario de los migrantes en sus dos periodos de gobierno; sin embargo, la deportación durante sus dos administraciones superó a la de su antecesor, George W. Bush (Hutchison 82).

Si se observan las cifras de migrantes deportados y aquellos que se repatriaron “de forma voluntaria” entre los años 2000 y 2019, se observa cómo aumentan las deportaciones, frente a los repatriados voluntariamente, siendo el punto de inflexión durante el gobierno de Obama:

**Tabla 1. Estados Unidos: 2000-2019.  
Deportados y repatriados voluntariamente**

Año	Deportaciones	“Salida voluntaria”
2000	188.000	1.675.000
2001	189.000	1.349.000
2002	165.000	1.012.000
2003	211.000	945.000
2004	240.000	1.166.000
2005	246.000	1.096.000
2006	280.000	1.043.000
2007	319.000	891.000
2008	359.000	811.000
2009	379.000	582.000
2010	382.000	471.000

2011	390.000	322.000
2012	415.000	231.000
2013	432.000	178.000
2014	405.000	163.000
2015	325.000	129.000
2016	331.000	106.000
2017	287.000	100.000
2018	328.000	159.000
2019	359.000	171.000

Fuente: Fernández, Rosa (2022), con datos de Office of Immigration Statistics.

Sin embargo, la política latinoamericana del presidente Obama fue de baja intensidad, puesto que centró su esfuerzo en restablecer relaciones diplomáticas con Cuba. Cuando alguna crisis apareció, su tratamiento se dejó en manos de las oficinas especializadas. Obama impulsó el tema migratorio en favor de la población ilegal residente en Estados Unidos, con el diseño del programa DACA, que favorecía a los llamados “Dreamers”. Fue el mayor programa de regularización de inmigrantes en los últimos 40 años en Estados Unidos; DACA es el Programa Ejecutivo de Acción Diferida. Al regularizarse, estos jóvenes adquieren derechos y evitan ser deportados, si demuestran requisitos de residencia (*San Diego Tribune*, 2015). Se beneficiaron del DACA más de 750.000 jóvenes, 76 % de ellos de nacionalidad mexicana.

La crisis más relevante respecto a la migración ocurrió en 2014 con el caso del ingreso de menores migrantes sin compañía. Entre los años fiscales de octubre de 2013 y el verano de 2014, más de 50.000 niños y adolescentes provenientes en su mayoría de los países centroamericanos ingresaron a Estados Unidos. Las entrevistas a esos infantes ratificaron que fueron trasladados por bandas de traficantes de

personas. Lo conflictivo del asunto es que dichos menores pudieron traspasar los diferentes estados de México, desde Guatemala hasta Texas, sin ser detectados por las autoridades mexicanas. Eso implica incapacidad y corrupción de las diversas agencias que el gobierno de México tiene para tratar el tema migratorio. Muchos de esos niños fueron obligados a trasladar pequeños cargamentos de drogas como “pago”, muchos fueron secuestrados y las niñas fueron violadas sistemáticamente. La mayoría de estos menores fueron respaldados en Texas por agrupaciones privadas de apoyo a los migrantes, principalmente religiosas (Kassab y Rosen, 2016: 10). El programa DACA y muchos respaldos a población no documentada fueron revertidos por Donald Trump al asumir la presidencia.

### **3. Diferencias y coincidencias: republicanos vis a vis demócratas**

La migración transnacional, la gran diversidad de leyes federales y estatales que existen para regularla (o intentarlo), y la gran cantidad de convenios que se firman, por ejemplo, con el gobierno de México, derivan en un fenómeno no solo político, sino también cultural y hasta de interpretaciones, como el del “desafío hispano” a una sociedad de valores anglosajones. El famoso sociólogo de la Universidad de Harvard, Samuel Huntington, sostiene que los hispanos (o latinos) pretenden destruir la identidad anglosajona “tal como la conocemos” (Huntington, 2004: 31). Sobre esta base, se construye un discurso antiinmigrante que se traslada rápidamente al debate político durante los primeros años del siglo XXI. Este discurso se transmite principalmente en el seno del Partido Republicano.

En el caso de Estados Unidos, aparecieron tendencias “nativistas” entre líderes políticos y grupos sociales que rechazan la migración proveniente del sur, siendo un

factor que “politiza” el debate. No importando la tendencia política de las dirigencias de ambos partidos del escenario político estadounidense, el tema se vuelve prioritario, sobre todo cuando se dan procesos electorales nacionales cada cuatro años. En los cuatro estados de la frontera con México (California, Texas, Arizona y Nuevo México), las agendas políticas se determinan principalmente por la respuesta a la pregunta sobre cómo abordar la migración. Sobresale que, en los dos principales estados de la Unión Americana, Texas y California, son antagónicas con respecto a la migración y sus relaciones con el gobierno de México: California es uno de los estados más liberales, gobernado por los sectores más liberales de ambos partidos, imponiéndose el Partido Demócrata los últimos años. Texas es un estado “líder”, junto con Florida, de los sectores republicanos más cercanos a las propuestas de Trump (Fernández y Zenteno, 2023: 229).

En Estados Unidos el tema se determina por su política interior, mientras que los factores a considerar en México, Centroamérica y otros lugares de origen de los migrantes son los estructurales, o las llamadas “causas” de la salida de personas buscando mejores oportunidades. Al securitizarse el tema migratorio en Estados Unidos, se vincula con otros problemas de seguridad como el narcotráfico, pues las actividades criminales de las mafias son simbióticas. Al negociarse entre los países las medidas de control del movimiento no documentado de personas, se sostiene frecuentemente que las rutas de los migrantes se intercomunican con las rutas criminales de transporte e ingreso de drogas a territorio de Estados Unidos. Esto dificulta las negociaciones entre los gobiernos. Sin embargo, la securitización, a la par del pretendido propósito de cerrar totalmente la frontera a lo “ilegal”, mezcla los fenómenos sociales con los criminales, y complica las relaciones entre los países. Otro factor para considerar es el humanitario, pues son muy frecuentes las violaciones a los derechos humanos por parte de los funcionarios de los países de tránsito, como al arribar

a Estados Unidos por agentes federales y estatales (Isacson, 2022).

En febrero de 2024, una encuesta de la empresa Gallup señaló que la migración es el principal problema que enfrenta Estados Unidos:

**Tabla 2. ¿Cuál cree usted que es el problema más importante que enfrenta Estados Unidos hoy? Febrero de 2024 (La Opinión, 2024-1)**

Migración	28 %
Gobierno	20 %
Economía	12 %
Inflación	11 %
Pobreza-hambre	6 %

Lo anterior coincide con el hecho de que Estados Unidos registró, solamente en el mes de diciembre de 2023, el número más elevado de inmigrantes de su historia, según Customs and Border Protection (CBP): de 302.034 personas que cruzaron los cuatro estados de la frontera con México (CBP, 2024). Por lo anterior, entre los votantes de Estados Unidos, pero principalmente entre los del Partido Republicano, la migración va a ser crucial, a diferencia del año 2016, cuando compitieron por la presidencia Donald Trump y Hillary Clinton. En ese año, solo para el 5 % de los votantes era el principal problema que enfrentaba el país (Cornelius, 2024).



#### 4. Migración y nacionalismo. 2016: el nativismo de Donald Trump y la resignación mexicana a la realidad del ejercicio del poder de Estados Unidos

En 2016, durante la campaña presidencial, Donald Trump se centró en criticar el libre comercio y a sus “grandes ganadores”: México y China (Luhby y Tami, 2016), afirmando que suprimiría el NAFTA al llegar a la presidencia en enero de 2017 (Sanger y Haberman, 2016). Así, en campaña dio inicio (verbal) a la “guerra comercial” con México. Para ello criticó duramente a los migrantes mexicanos y sostuvo que “México debía pagar la construcción del muro fronterizo” (Armendarez, 2018). Con este discurso nacionalista extremo se regresó a las viejas concepciones de seguridad nacional de la Guerra Fría, pero ahora la amenaza son los migrantes. Su lema de campaña en 2016 “Make America Great Again” es *de facto* una negación del libre comercio y del concepto trinacional de América del Norte (Franco, 2016). Los seguidores de Trump consideran que los inmigrantes son una gran amenaza para los valores y las costumbres de los americanos. En encuestas realizadas por el Pew Research Center, los inmigrantes se perciben como el factor perturbador de la cohesión social de Estados Unidos (Pew Research Center, 2016).

El 6 de septiembre de 2016, en su discurso dedicado a la migración en su campaña, Trump sostuvo que

Estamos de acuerdo en la importancia de acabar con el flujo ilícito de drogas, armas, dinero y personas a lo largo de nuestra frontera y acabar con el negocio de los carteles [...] para arreglar nuestro sistema migratorio, debemos cambiar nuestro liderazgo en Washington y debemos cambiarlo pronto. Tristemente, no hay otra opción. La verdad es que nuestro sistema migratorio está peor de lo que cualquiera puede imaginarse. [...] El presidente Obama y Hillary Clinton han incumplido gravemente su deber al ceder la seguridad del pueblo estadounidense abriendo las fronteras y ustedes lo saben mejor que nadie, justo aquí en Arizona. Ustedes lo

saben. El presidente Obama y Hillary Clinton apoyan las ciudades santuario. Apoyan las detenciones y puestas en libertad en la frontera. Apoyan las estancias prolongadas más allá de lo permitido por una visa. Apoyan que se deje en libertad a delincuentes peligrosos, peligrosos... peligrosos. Y apoyan la amnistía ejecutiva inconstitucional. [...] Vamos a construir un gran muro a lo largo de la frontera sur. [...] Cien por ciento. Los mexicanos todavía no lo saben, pero van a pagarlo. Y son gente maravillosa y líderes maravillosos, pero van a pagar el muro. [...] El primer día, vamos a comenzar a construir un muro impenetrable, físico, alto, poderoso, hermoso, en la frontera sur. [...] Vamos a usar la mejor tecnología, que incluirá sensores arriba y abajo del muro, para los túneles. Recuérdelo, arriba y abajo. [...] Con sensores que vayan por encima y por debajo de la tierra. Torres, supervisión aérea y personal para complementar el muro, para encontrar y dismantelar túneles y mantener afuera a la delincuencia organizada y, saben qué, México va a trabajar con nosotros (NYT, 2016).

Ya en la presidencia, Trump, el 25 de enero de 2017, suscribió dos acuerdos ejecutivos relativos a asuntos de seguridad fronteriza y migración. El primero fue para la asignación de recursos para iniciar el muro fronterizo, y reforzar diferentes medidas de vigilancia, además de acelerar los trámites para la deportación; esto incluye recursos para construir aceleradamente centros de detención de migrantes en las principales ciudades fronterizas (White House, 2017a). El segundo decreto se hizo con el fin de suprimir los recursos financieros que el gobierno federal destinaba a las llamadas “ciudades santuario”, a la par de reinstaurar el programa Comunidades Seguras, que había sido eliminado por el presidente Obama en 2014. Esto a través de otorgar recursos a los cuerpos policíacos locales para que puedan perseguir a los migrantes no documentados, dando énfasis a aquellos que tuvieran antecedentes penales (White House, 2017b). En septiembre de 2017, Trump anunció el fin del programa de protección de migrantes conocidos como “Dreamers” (Nakamura, 2017).

El presidente Trump no logró que el Congreso aprobara los fondos para la construcción del muro, por lo que la política hacia la inmigración continuó con las mismas tendencias implementadas por los anteriores gobiernos de Clinton, Bush y Obama. Sin embargo, a pesar de la intensificación de la retórica contra los migrantes irregulares, su política sí generó grandes tensiones con el gobierno de México. Poco a poco fue vinculándola con la política anti-drogas, para darle una “visión integral” a las amenazas que provienen de la frontera sur. Otro elemento de la política antiinmigratoria de Trump fue la emisión de la “orden ejecutiva 13769” en 2017, conocida como ley “antimusulmana” (Hutchison, 2020: 83). En 2018, también a través de una orden ejecutiva, Trump ordenó el despliegue de militares a las fronteras (Operation Faithful Patriot) (Mitchell, 2018).

En México, durante 2017 inició la campaña por la presidencia, y el candidato del partido MORENA, Andrés Manuel López Obrador (AMLO), hizo un viaje a Washington, a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, para denunciar a Trump por sus agresiones a México y por la política contra los migrantes mexicanos. Publicó el libro *Oye, Trump* (López Obrador, 2017). Sus argumentos se centraron en rechazar los postulados nacionalistas de Trump. Asimismo, se regresó a un discurso propio de los años dorados del siglo XX, basados en el estatismo y lo nacional, y se criticó duramente al “neoliberalismo” y a los “conservadores”. AMLO ganó las elecciones en julio de 2018, y de a poco se desdibujó su discurso original, ya que decidió no entrar en confrontación con Donald Trump. México defendió el NAFTA y buscó acordar con Canadá las negociaciones para su rediseño.

Desde el inicio de su gobierno, AMLO anunció una nueva política migratoria, con características de respeto a los derechos humanos, que fue muy mal vista en Estados Unidos, y duró muy poco tiempo. El responsable, Tonatihu Guillen, estuvo solo 7 meses en el cargo. Entre enero

y junio de 2017, Trump amenazó al gobierno de México con salirse del TLCAN e imponer 25 % de aranceles a las exportaciones si México no modificaba su política hacia los migrantes (*El Financiero*, 2019). Al “ajustar” México dicha política, el salvamento del libre comercio se realizó a costa de los derechos humanos de los migrantes, y México colaboró intensamente en detener su tránsito hacia el norte.

Así, a mediados de 2019 inició la “reconstrucción” de la relación entre Estados Unidos, México y Canadá, que dio un segundo paso con la renegociación del TLCAN. Había una gran presión de numerosos miembros demócratas del Congreso, de grupos empresariales y de estados fronterizos de Estados Unidos con México para no romper relaciones comerciales con México y Canadá. Los tres países decidieron reconstruir el tratado y denominarlo T-MEC. Igualmente, se reactivó la ayuda en seguridad y defensa de Estados Unidos a México. México ayuda a la contención migratoria a partir de mayo de 2019. Un nuevo paradigma de cooperación emerge: los tres líderes, Trump, Trudeau y AMLO, no compartían ideologías políticas, pero construyeron mecanismos de entendimiento, diálogo y cooperación. México coopera intensamente con la seguridad de Estados Unidos en el control de la migración del sur. En Estados Unidos, entre octubre de 2018 y agosto de 2019, se realizaron las aprensiones más numerosas de migrantes en toda la historia: 926.769. En México, entre de enero y noviembre de 2019, se detuvo a 179.335 migrantes (Masferrer y Pedrosa, 2022: 38).

## 5. Migrantes y covid

Durante la pandemia de covid los flujos migratorios, entre 2020 y 2021, se modificaron drásticamente. La población migrante quedó atrapada en sus países y los de tránsito (Aguilar, 2021: 143). Al abrirse poco a poco las fronteras,

el crimen organizado “intervino” el movimiento de estos migrantes, maximizando sus ganancias. Aprovechó que los migrantes se encontraron en un “callejón sin salida” casi dos años, además de las economías profundamente deprimidas, y al abrirse las fronteras fue como una expulsión masiva de población, nunca vista antes. Este fenómeno favoreció a las organizaciones criminales en el continente, quienes, al observar la masividad de los flujos en 2022 y 2023, aumentaron sus capacidades de extracción de ganancias con la población. Así, mafias como el Tren de Aragua, que pasó de ser una pandilla carcelaria local al grupo criminal más poderoso de Venezuela y una verdadera amenaza para la seguridad transnacional (Insightcrime, 2023), también explotaron a su favor el masivo flujo de expulsión de población venezolana. Igualmente, el grupo criminal colombiano Clan del Golfo monopolizó a las mafias locales que transportaban a los migrantes provenientes del Caribe, América del Sur y otras partes del mundo al pasar por la frontera entre Colombia y Panamá, a través de la selva del Darién (*El País*, 2023). El peligro que pasan los migrantes ha sido documentado por organizaciones como Médicos sin Fronteras. En ese paso fronterizo se registran desde 2022 entre 20 mil y 40 mil cruces fronterizos por mes:

Más de 166.000 migrantes cruzaron el Tapón del Darién entre enero y mayo de 2023, cinco veces más que el mismo periodo de 2022. Luego de los venezolanos (82.054), los haitianos son la segunda mayor población en atravesar esa ruta con 31.493 personas; pero en la lista hay ecuatorianos, chinos, chilenos, indios, afganos, sirios y personas de una veintena más de nacionalidades que se dirigen hacia EE. UU. (Médicos sin Fronteras, 2023).

Cuando los migrantes lograban pasar las barreras naturales y los pasos fronterizos de América Central, grupos como el Cartel de Sinaloa y el Cartel Jalisco Nueva Generación controlaban la frontera entre México y Guatemala, y las rutas de tránsito entre Chiapas y la frontera norte.

La masividad de la población en movimiento, observada en 2022 y 2023, hizo imposible los controles de los gobiernos. Así, la migración se entremezcló con la actividad criminal del tráfico de drogas, y se ha vuelto el tema principal de los debates entre México, Estados Unidos y los países centroamericanos. Esto derivó en la intensidad del discurso de las campañas políticas por la presidencia en 2024 en Estados Unidos, y las nuevas propuestas de control migratorio impulsadas por el presidente Joseph Biden.

A inicios de 2020, al llegar el brote del covid, Trump agregó a la lista de amenazas la aparición de “enemigos invisibles” y personalizó el discurso mencionando al covid como el “virus chino”, con lo cual entró en un grave conflicto con ese país. Trump emitió una orden ejecutiva para parar de inmediato la migración ilegal hacia Estados Unidos, para cerrar las fronteras con México y Canadá. En el periodo de Trump, asimismo, comenzó a igualarse la amenaza de la migración con la de las drogas (también provenientes de México). La primera vez que Donald Trump habló en privado sobre lanzar misiles a México para destruir laboratorios de droga fue en 2020, según su secretario de Defensa Mark Speer (*NYT*, 2023).

El gobierno de Trump aprovechó la pandemia para usarla como pretexto y comenzar expulsiones de migrantes, como regresar a los solicitantes de asilo y menores no acompañados sin realizarles procesos requeridos legalmente, por provenir de países donde enfrentan problemas de persecución, trata de personas y otros tipos de violencia graves. Con poco debate público, la administración eliminó el asilo en su esencia en la frontera de Estados Unidos y México, y generó un grave problema en la frontera norte de México por el aumento de migrantes detenidos, ubicados en asilos saturados y en general sufriendo graves situaciones de crisis humanitarias. Trump buscó que México asumiera en la práctica el estatus de “tercer país seguro” para gran cantidad de migrantes estacionados en el lado mexicano de la frontera (Human Rights First, 2020: 1). Emitió, además,

la llamada Ley Título 42 y el Programa Permanecer en México. La percepción que tiene el sector republicano más nacionalista y antimexicano se expresó en la frase del jefe de la fracción del partido en la Cámara de Representantes el 29 de febrero de 2024, el *speaker* Mike Johnson: “México hará lo que nosotros le digamos que haga”, mencionando que las presiones de Trump de 2019 fueron exitosas (Johnson, 2024). Poco a poco, las políticas en contra de los inmigrantes se expanden a la mayoría de los estados, en los debates políticos en Estados Unidos, en un discurso nativista que también se expande. Por ello, la migración se transforma en el principal “problema” nacional, según la mayoría de las encuestas realizadas, debatiéndose entre un “populismo restrictorista” por parte de los republicanos y una política de “integración clientelista” por parte de los demócratas (Reich, 2021: 38).

Los migrantes no documentados frecuentemente son víctimas de graves delitos cometidos por grupos criminales en el trayecto, y de violación de sus derechos humanos por parte de los gobiernos, sobre todo los “operadores de campo”. En otras palabras, un asunto humanitario se volvió rápidamente un tema de seguridad. En el trayecto para llegar a Estados Unidos, los inmigrantes venden sus pocos bienes (y con ello se desvanecen las posibilidades de retorno a sus países de origen). Por ejemplo, un *coyote* (traficante), en México, en 2022, cobraba aproximadamente siete mil dólares por cruzar por la frontera norte de México hacia Estados Unidos. Además, las mujeres pagan más por este “servicio”, cuyo costo se eleva mil o dos mil dólares; estos datos están basados en la Encuesta de Migración Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas (UPMRIP) de la Secretaría de Gobernación, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en México y El Colegio de la Frontera Norte (El Colef). En entrevistas con personas deportadas de Estados Unidos, casi el 50 % emplearon a un *coyote* como medio de cruce de la frontera (*Animal Político*, 2023). Otros crímenes atroces son las

violaciones de jóvenes y mujeres en el camino, dado que la tendencia se incrementa a la migración de familias, y hasta de mujeres solas con sus hijos (Nochebuena, 2024).

La organización humanitaria internacional Médicos sin Fronteras definió con la frase “Huir para sobrevivir” la serie de testimonios que recopilan en África y los principales países de América del Sur y Central, entre los migrantes que buscan llegar a Europa (provenientes principalmente de África y Asia) y a Estados Unidos (de todo el mundo):

Desde el Mediterráneo hasta México, pasando por Grecia, Libia, Níger, Venezuela, Siria o Sudán del Sur, millones de personas en todo el mundo luchan a diario por sobrevivir tras dejar atrás la violencia extrema, la guerra, la persecución. Necesitan asistencia, protección y solidaridad por parte de todos y todas. Buscar seguridad no es un crimen (Médicos sin Fronteras, 2022).

Así, al final del gobierno de Donald Trump en 2019, comercio y migración se volvían temas vinculados estrechamente en la seguridad de Estados Unidos. Trump no aceptó el resultado de las elecciones y sus seguidores atacaron violentamente el Capitolio el 6 de enero de 2021. El presidente Joseph Biden, al tomar posesión, se vio obligado a restaurar las heridas por la evidente división de la población. Los seguidores de Trump, muchos de ellos nativistas, antiinmigrantes y antilibre comercio, perciben a los mexicanos que viven en su país y a México como amenazas. Biden mantiene buenas relaciones con México, pero un grupo de gobernadores republicanos, como el de Texas, Greg Abbott, tienen un discurso contra todo lo que provenga de México. Por el lado de México, el nacionalismo del presidente López Obrador entra en fricción en muchas ocasiones con Estados Unidos. Por ejemplo, por presión de México los dos gobiernos declararon la muerte de la Iniciativa Mérida en 2021, y al nuevo acercamiento para cooperar en seguridad lo denominan US-Mexico Bicentennial Framework (Department of State, 2022).



## 6. Amistad con diferencias. Joseph Biden: migración, seguridad y drogas

Al tomar posesión de la presidencia en enero de 2021, Joseph Biden afirmó que transformaría radicalmente las políticas migratorias de Trump para que tuvieran una visión más humana. Esta *percepción liberal* de la migración observa las fronteras de Estados Unidos en un proceso de *desvanecimiento* por la realidad del movimiento transnacional de la población, donde la frontera sur tiene, normalmente (sin contar la reducción del covid), un tránsito legal de un millón de personas al día (Selee, 2018). El pensamiento liberal sostiene que este fenómeno es irreversible y que debe ser tomado en cuenta como la nueva realidad del siglo XXI entre México y Estados Unidos: fronteras abiertas *de facto* e interdependencia.

Por el contrario, el pensamiento conservador, predominante entre los republicanos, cambia radicalmente la ecuación y la dualidad del discurso de seguridad se transforma en un zigzag entre la migración y las drogas, por la incapacidad para controlar la circulación de las metanfetaminas en los mercados ilegales, principalmente el fentanilo. Esta *doctrina de contención de personas y drogas* -en parte sustituta de la doctrina de contención del terrorismo impuesta por George W. Bush desde 2001- está determinando la relación de este país con sus dos principales socios comerciales: China y México. La versión mexicana de esta misma doctrina de contención es muy similar: *contención de personas -no mexicanas- y de drogas*.

Durante la pandemia, este tema cobró gran relevancia por el aumento del consumo de metanfetaminas y fentanilo. Para ambos presidentes, Trump y Biden, se vuelve más importante en su agenda de riesgos y conflictos globales. Incorporan a países como China, India, Turquía, Alemania, el mismo Estados Unidos -por no estar regulados ciertos químicos- y Guatemala -por ser país receptor de los precursores y enviarlos a los carteles mexicanos-. Algunas de

sus industrias petroquímicas exportan precursores industriales de forma ilegal para ser transformados y empacados en México y luego enviados hacia Estados Unidos, con el señalamiento de que su producción en estos países es legal para fines médicos (García, 2024).

500.000 personas perdieron la vida por consumo de drogas químicas entre los años 2000 y 2019, por lo que se denominó a este periodo “la tercera crisis de los opioides” (Pathel y Rushevsky, 2020: 110). Entre 2020 y 2023, la pandemia crece sin control, y en 2023, según el Centro para el Control y la Prevención de Enfermedades de Estados Unidos, se registraron 112.323 muertes por sobredosis de drogas, de las cuales más de 78.600 fueron causadas por el consumo de fentanilo. O sea, siete de cada diez muertes por intoxicación se atribuyen a este narcótico (Wired, 2023).

En su relación con México, los conflictos entre ambos países se incrementan por las incapacidades de ambos gobiernos para detener el tráfico y distribución de opioides naturales (heroína) y sintéticos (metanfetaminas como el cristal), y el ascenso del fentanilo como la droga más barata y accesible en los mercados de Estados Unidos (Rosen, 2021: 201). Esto ha fortalecido a las dos organizaciones criminales más importantes de México, los carteles de Sinaloa y Jalisco, sin que el gobierno mexicano haya podido dismantelar estas nuevas redes criminales. En otras palabras, significa un gran fracaso de los sistemas de detección y control fronterizo de los gobiernos de los dos países.

Entre los temas pendientes en la agenda binacional de seguridad, además de mejorar las leyes para que en Estados Unidos se puedan hacer contrataciones legales de gran cantidad de personas que buscan trabajo allí provenientes de México, América Latina y otras partes del mundo, deben implementarse estrategias para el control de drogas y tráfico de armas. Estos dos temas son los que dominan en las agendas de seguridad de México y Estados Unidos (Lawson y Fox, 2024: 79). En el caso de la migración, se deben construir políticas migratorias comunes, a diferencia de lo que

ocurre en la actualidad, pues las políticas migratorias son uninacionales, de acuerdo con las posturas políticas de los partidos en contiendas electorales, principalmente en Estados Unidos, donde el tema domina la agenda en el debate presidencial de 2024 (Selee y Heredia, 2024: 33).

## Reflexión final

Al acercarse los cambios de gobierno en Estados Unidos y México a finales de 2024 e inicios de 2025, las agendas de seguridad dominan en ambos países. En México, las candidatas principales que disputaron la presidencia pusieron el énfasis en la seguridad pública del país, en donde el crecimiento de los grupos criminales se vuelve factor político por su capacidad armada-violenta, acusando al gobierno de Estados Unidos de que las armas provienen por su venta legal -y sin control regulatorio real- en ese país. Mientras que los dos candidatos a la presidencia de Estados Unidos señalan a la migración como el principal problema de su país, identifican al problema como “mexicano” por la falta de control del gobierno de este país para detener a los migrantes, y agregan los factores de salud y seguridad, vinculados a las alarmas por los fallecidos en Estados Unidos por el consumo de drogas sintéticas como el fentanilo.

El presidente López Obrador se dirige hacia los migrantes mexicanos de forma positivo-economicista: como el elemento central de inyección de divisas al país (más de 60.000 millones de dólares anualmente), que mantiene estable y positiva la tasa de cambio de la moneda mexicana, y que logra superar a China como el principal socio comercial en el año 2023. En otras palabras, los migrantes mexicanos son una de las válvulas de salvación de la economía mexicana, mientras que para Estados Unidos es el principal problema existencial, como lo señalaba Samuel Huntington a inicios del siglo XXI. El crecimiento de la población hispana en

Estados Unidos, entre nacidos de origen hispano y los nacidos en el extranjero, asciende al 20 % de la población total del país. Así, Estados Unidos tiene una población aproximada de 332 millones de habitantes, y de origen hispano se calculan 65 millones de personas. Este es el desafío para los nativistas y la razón por la que securitizan el tema racial.

Durante el año 2024, debido a que la migración es la mayor preocupación de la población, en parte por los discursos de Donald Trump -sobre todo los que realiza en visitas a ciudades de frontera-, los demócratas también han desplegado un discurso de contención de población. Esto, como ha sucedido en algunos países europeos, podría derivar en la expansión de un discurso antiinmigrante extremo, lo cual llevaría a la “polarización” y proyección de políticas nacionalistas que incluso podrían impactar en los acuerdos comerciales entre los países. Es decir, de la migración se pasa a las drogas, y posteriormente puede ponerse en peligro el libre comercio. En América del Norte, el tratado T-MEC, firmado entre Estados Unidos, México y Canadá, estará sujeto a una profunda revisión en 2026.

## Bibliografía

- Aguilar, Teodoro (2021). Pandemia y migrantes de paso por México, en Juárez, Elizabeth (ed.), *Las zonas grises de la migración Centroamérica-México-Estados Unidos*, El Colegio de Michoacán, Zamora.
- Andreas, Peter (2003). A Tale of Two borders: The U.S. Canada and U.S.-Mexico Lines After 9-11, en Andreas, Peter y Thomas Biersteker (eds.), *The Rebordering of Northamerica: Integration and Exclusion in a New Security Context*, Routledge, Nueva York.
- Animal Político (2023). Mexicanos pagan hasta 119 mil 079 pesos para cruzar a EU: Encuesta sobre Migración

- (25 junio). <https://animalpolitico.com/sociedad/mexicanos-pagan-para-cruzar-eu-migracion>.
- Arizona Senate (2010) Support Our Law Enforcement and Safe Neighborhoods Act. <http://senatebill1070.com>.
- Armendarez, Pedro (2018). *La política migratoria de Donald Trump. Impactos para los migrantes mexicanos y sus comunidades*, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México.
- Armijo, Natalia (2011). *Migración y seguridad: nuevo desafío en México*, Colectivo de Análisis de la seguridad con Democracia, CASEDE, México. [www.casede.org](http://www.casede.org).
- Barrachina, C. y Ramos J. (2023). Security, Migration and Immigration Control Policies in the United States: 2018-2022, *Norteamérica*, Año 18, N.º 2, julio-diciembre.
- Benítez, Raúl y Rodríguez, Carlos (2006). Seguridad y fronteras en Norteamérica. Del TLCAN a la Aspan, *Frontera Norte*, N.º 35, enero-junio.
- La Opinión (2024). Gallup. La inmigración salta a la cima de la lista de los problemas más importantes de EE.UU. <https://laopinion.com/2024/02/27/la-inmigracion-salta-a-la-cima-de-la-lista-de-los-problemas-mas-importantes-de-ee-uu>.
- CBP (2024). CBP Releases December 2023 Monthly Update, Release Date 01/26/2024. <https://www.cbp.gov/newsroom/national-media-release/cbp-releases-december-2023-monthly-update>.
- Cornelius, Wayne (2024). Inmigración: el trasfondo e impacto en elección de EU, 25 de febrero. <https://www.elnorte.com/inmigracion-el-trasfondo-e-impactoen-eleccion-de-eu/ar2763037>.
- Debusmann, Bernd (2024). Donde Biden y Trump difieren -y se superponen- en política de inmigración, BBC News, 28 de febrero. <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-68428154>.
- Department of State (2022). <https://www.state.gov/summary-of-the-action-plan-for-u-s-mexico-bicenten>

nial-framework-for-security-public-health-and-safe-communities.

- Durán, Javier (2011). Arizona: entre la ley (anti-in)migración y la (in)seguridad. Reflexiones sobre algunas bases ideológicas y culturales de la Ley SB 1070, en Armijo Canto, Natalia (2011). *Migración y seguridad. Nuevo desafío en México*. Ciudad de México: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE), pp. 91-104.
- El Financiero (2019). Renuncia Tonatiuh Guillén, titular del Instituto Nacional de Migración, junio 14. <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/renuncia-tonatiuh-guillen-titular-del-instituto-nacional-de-migracion/>.
- El País (2023). Santiago Torrado, El paso de migrantes por la selva del Darién rompe todos los récords bajo el dominio del Clan del Golfo, 9 de noviembre. <https://elpais.com/america-colombia/2023-11-09/el-paso-de-migrantes-por-la-selva-del-darien-rompe-todos-los-records-bajo-el-dominio-del-clan-del-golfo.html>.
- Fernández, Rosa (2022). Inmigración EE. UU.: inmigrantes ilegales detenidos 1990-2021, 16 septiembre. <https://es.statista.com/estadisticas/598636/inmigracion-ee-uu-inmigrantes-ilegales-detenidos-1990/>.
- Fernández, Rafael y Zenteno, René (2023). Immigration Enforcement, Sanctuary Policies, and demographic Change in California and Texas 1990-2021, en Schiavon, Jorge y Fernández, Rafael (eds.) (2023), *The International Relations of California and Texas with Mexico and the world*, Routledge, London.
- Franco, José (2016). El discurso antiinmigrante de Donald Trump: ¿Ficción o realidad?, LASAFORUM, summer, Vol. XLVII, N.º 3. <https://forum.lasaweb.org/files/vol47-issue3/DonaldTrump-3.pdf>.
- García, Sara (2024). Beyond China: How Other Countries Provide Precursor Chemicals to Mexico, 28 Feb. <https://insightcrime.org/investigations/beyond->

- china-other-countries-provide-precursor-chemicals-mexico/.
- Gutiérrez, Ramón (2007). George W. Bush and Mexican Immigration Policy, *Revue française d'études américaines* 3, N.º 113, pp. 70-76.
- Hernández, Joel (1998). La legislación migratoria de Estados Unidos y la defensa constitucional de los trabajadores indocumentados, *Revista Mexicana de Política Exterior*, SRE, México, N.º 53, Febrero.
- Hinojosa-Ojeda Raúl y Tellez, Edward (eds.) (2022). *La paradoja de Trump. Migración, comercio y política racial en la integración México-Estados Unidos*, el Colegio de México, México.
- Huntington, Samuel P. (2004). The Hispanic Challenge, *Foreign Policy*, March/April, [http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story\\_id=2495](http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=2495).
- Insightcrime (2023). Los 10 grupos criminales que dominan el hampa en Venezuela en 2023, febrero. <https://insightcrime.org/es/noticias/los-10-grupos-criminales-dominan-hampa-venezuela-2023/>.
- Isacson, Adam (2022). Veeduría fronteriza: Monitoreando la conducta y rendición de cuentas de agencias fronterizas de Estados Unidos, Washington Office on Latin America, Washington, 28 de abril. <https://www.wola.org/es/analisis/veeduria-fronteriza-monitoreando-la-conducta-y-rendicion-de-cuentas-en-agencias-fronterizas-de-ee-uu>.
- Human Rights First (2020). La pandemia como pretexto: La administración de Trump aprovecha la pandemia de COVID-19 para expulsar a refugiados y menores exponiéndolos al peligro, mayo. <https://humanrightsfirst.org/wp-content/uploads/2022/10/PandemiaComoPretexto-1.pdf>.
- Hutchison, Hugh (2020). Continuity and Change: Comparing the Securitization of Migration under the Oba-

- ma and Trump Administrations, *Perceptions*, Spring-Summer, Vol. XXV, N.º 1.
- Huntington, Samuel (2004). The Hispanic Challenge, *Foreign Policy*, N.º 141, march-april.
- Johnson, Mike (2024). Febrero 29. <https://www.c-span.org/video/?c5108034/user-clip-house-speaker-mike-johnson>.
- Kassab, H. y Rosen, J. (eds.) (2016). *The Obama Doctrine in the Americas*, Lexington Books, Lanham.
- Lawson, Chappell; Tello, Jorge y Fox, Jennifer (2024). Gestión de fronteras y control en América del Norte, en Long, Tom y Bersin, Alan. *América del Norte 2.0. Forjar un futuro continental*, Washington D.C.: the North American Institutes at the Woodrow Wilson International Center for Scholars, pp. 71-82.
- Long, T, y Bersin, A. (2024). Gestión de fronteras y control en América del Norte, Wilson Center and Belfer Center, Washington.
- López Obrador (2017). *Oye, Trump*, Planeta, México.
- Luhby, Tli (2016). Why it would be tough for trump to bring jobs back from China, CCN Money, 12 de febrero.
- Margolis, Jeffrey (1994). Closing the Doors to the Land of Opportunity: The Constitutional Controversy Surrounding Proposition 187, *The University of Miami Inter-American Law Review*, Vol. 26, N.º 2.
- Masferrer, Claudia y Luicy Pedroza (eds.) (2022). *La intersección entre la política exterior con la política migratoria en el México de hoy*, El Colegio de México, México.
- Médicos sin Fronteras (2022). Huir para sobrevivir: más de 100 millones de personas malviven desplazadas de sus hogares, 1 de junio. <https://www.msf.es/noticia/huir-sobrevivir-mas-100-millones-personas-malviven-desplazadas-sus-hogares>
- Médicos sin Fronteras (2023). Embarazadas, diabéticos y con discapacidades: cada vez son más vulnerables los migrantes que atraviesan el Darien, 16



- de junio. <https://www.msf.es/noticia/cada-vez-mas-vulnerables-migrantes-darien>.
- Meissner, Doris *et al.* (2006). *Immigration and American Future: A New Chapter*, Migration Policy Institute, Washington D.C.
- Mitchell, Ellen (2018). The Hill, 11/07/18. <https://thehill.com/policy/defense/415552-pentagon-drops-operation-faithful-patriot-as-name-of-military-mission-at/>.
- Nakamura, David (2017). Trump Administration Announces End of Immigration Protection Program for Dreamers, *The Washington Post*, 5 de septiembre.
- National Institute on Drug Abuse (NIDA). <https://nida.nih.gov>.
- Nochebuena, Marcela (2024). Incrementa violencia sexual contra mujeres migrantes en la frontera norte de México, 8 de marzo. <https://animalpolitico.com/genero-y-diversidad/violencia-sexual-mujeres-migrantes-aumenta-frontera-norte>.
- NYT (2007). Cacerías a “extranjeros fugitivos” conducen a arrestos colaterales, 23 de julio. <http://www.nytimes.com/2007/07/23/nyregion/23operation.html>.
- NYT (2016). Texto completo del discurso sobre inmigración que Trump pronunció el 31 de agosto, 6 de septiembre. <https://www.nytimes.com/es/2016/09/06/espanol/texto-completo-del-discurso-sobre-inmigracion-que-trump-pronuncio-el-31-de-agosto.html>.
- NYT (2023). Trump quería lanzar misiles a México. El Partido Republicano habla de enviar tropas. <https://www.nytimes.com/es/2023/10/03/espanol/trump-intervencion-militar-mexico.html>.
- Pathel, Kant y Rushevsky, Mark (2020). *The Opioid Epidemic in the United States. Missed Opportunities and Policy Failures*, Routledge, New York.
- Pearce, Russell (2010). SB 1070 Simply Says “Illegal” is Illegal, *The Daily Courier*, 11 de mayo.

- Pew Research Center (2016). Trump Supporters Differ from Other GOP Voters on Foreign Policy, Immigration Issues. <http://www.pewresearch.org/facttank/2016/05/11/trump-supporters-differfrom-other-gop-voters-on-foreign-policyimmigration-issues/>.
- Reich, Gary (2021). *The Politics of Immigration Across the United States. Every State a Border State?*, Routledge.
- Rosen, Jonathan (2021). La crisis de opioides en Estados Unidos: la conexión con México, en Aguayo, Sergio *et al.* (eds.), *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2020*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE), Universidad de Las Américas, Puebla, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México. [www.casede.org](http://www.casede.org).
- Rudolph, Christopher (2006). *National Security and Immigration. Policy development in the United States and Western Europe since 1945*, Stanford University Press, Stanford.
- San Diego Tribune (2015). <https://www.sandiegouniontribune.com/en-espanol/sdhoy-obama-recibe-a-dreamers-en-medio-de-batalla-sobre-2015feb04-story.html>.
- Sanger, David y Haberman, Marge (2016). Ahora mismo México representa una pérdida masiva para nosotros, *The New York Times*, 22 de julio.
- Selee, Andrew (2018). *Vanishing Frontiers. The forces driving México and the United States Together*, BBS Public Affairs.
- Selee, Andrew y Heredia, Carlos (2024). Aumentar las oportunidades para atender la migración en América del Norte, en Long, Tom y Bersin, Alan. *América del Norte 2.0. Forjar un futuro continental*, Washington D.C.: the North American Institutes at the Woodrow Wilson International Center for Scholars, pp. 31-46.
- Ting, Jan C. (2006). Immigration and National Security, *Orbis*, Winter.
- UNODC (2023). Informe Mundial sobre las Drogas. <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/world-drug-report-2023.html>.

- Wired (2023). La DEA incautó cifra récord de fentanilo en 2023. <https://es.wired.com/articulos/la-dea-incauto-cifra-record-de-fentanilo-en-2023>.
- White House (2002). National Security Strategy of the United States of America, Washington, September. [www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf](http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf).
- White House (2017a). Executive Order: Border Security and Immigration Enforcement Improvements, 25 de enero. <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/01/25/executive-order-border-securityand-immigration-enforcement-improvements>.
- White House (2017b). Executive Order: Enhancing Public Safety in the Interior of the United States, 25 de enero. <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/01/25/presidential-executive-orderenhancing-public-safety-interior-united>.



# Conflicto sobre la paz

## *La gobernanza de seguridad híbrida en las fronteras de América Central y México*

CAMILA DE MACEDO BRAGA Y RAFAEL DUARTE VILLA

### Introducción

Desde la firma de los Acuerdos de Paz, a principios de la década de 1990, los ciudadanos de América Central parecían haberse acostumbrado a describir su nueva situación como de “paz”. La violencia política era parte del pasado y las ideologías en conflicto y las divergencias políticas ahora tenían lugar en arenas políticas regulares, o eso parecía. Sin embargo, la miseria humana se intensificó diariamente, y se profundizó la brecha socioeconómica entre las capas más y menos prósperas de las sociedades de posguerra; al mismo tiempo, la corrupción y la criminalidad se extendieron; se reanudaron los flujos migratorios y la violencia armada social alcanzó niveles nunca vistos. A raíz de estos procesos, la región experimentó nuevas olas de migración y desplazamiento. Las palabras crisis, conflicto y violencia se desplegaron continuamente, de manera intercambiable, mientras actores políticos y sociales buscaron dar forma o reforzar políticas y prácticas de seguridad a través de esquemas más autoritarios. La palabra paz rápidamente perdió su brillo. La arrolladora reelección del presidente salvadoreño Nayib Bukele, una figura conocida por haber desacreditado el acuerdo de paz salvadoreño más de una vez desde su elección en la primera vuelta (llamándolo una “farsa”, *El*

*Faro*, enero de 2021), expresa el desencanto de la gente con la democracia insegura y desigual de posguerra.

Las transiciones de la guerra a la paz son momentos de profundos cambios sociales, especialmente cuando el objetivo principal es redefinir las condiciones y posibilidades de violencia en tiempos de paz. Además, la dinámica de la violencia ha cambiado considerablemente a lo largo de los años y con ella las estructuras de seguridad y paz en sus dimensiones domésticas, regionales y globales. Desde la década de 1990, los altos niveles de violencia estatal de los años 1960 y 1980 (Agüero, 2016) fueron reemplazados por crecientes niveles de violencia “social” (Latinobarómetro, 2018). Además, la presencia de actores armados no estatales transnacionales (ANET) y su capacidad para influir en la política y práctica estatales, así como los desafíos que plantean para las formas tradicionales de poder estatal, están cambiando las dinámicas de gobernanza de seguridad en toda América Latina y el Caribe, con un impacto significativo en América Central, lo cual remodela las dinámicas de seguridad.

Por lo tanto, con el objetivo de comprender el presente en términos de seguridad regional, este capítulo presenta un marco para mapear las dinámicas cambiantes de conflicto y paz en América Latina, y busca responder a las siguientes preguntas: ¿cómo explicamos los patrones actuales de gobernanza de seguridad en la región? ¿Qué significa el aumento de los actores armados no estatales transnacionales para las políticas y prácticas estatales y las nociones clásicas de seguridad y paz?

Para abordar estas preguntas, el capítulo se dividió en tres partes: inicialmente, se analizan las dinámicas de conflicto y paz en América Central, introduciendo brevemente el carácter cambiante de las formas de violencia experimentadas durante y después del período de la Guerra Fría. A continuación, se presenta un marco tentativo para analizar los sistemas dinámicos de gobernanza de seguridad que han ayudado a dar forma al orden social y, por lo tanto, a las estructuras en las que se establecen las prácticas de

seguridad regional y el aparato institucional. Se avanza en una tipología de gobernanza de seguridad, centrándose en cómo los actores ejercen su agencia, que opera en lógicas distintas de gobernanza de seguridad: las prácticas orientadas hacia el conflicto se identifican con la formación de conflictos, y las prácticas orientadas hacia la resolución de conflictos, la mitigación o eliminación de la violencia, se asocian con la formación de la paz. En la tercera parte de este capítulo se exploran las consecuencias de una superposición observada empíricamente entre ambos sistemas en el contexto regional, al producir un sistema híbrido de gobernanza de seguridad donde el conflicto y la paz inclinan la balanza de la violencia.

Se observa una gobernanza de seguridad híbrida al ponerse el acento en las prácticas relacionadas con la seguridad de agentes de seguridad tradicionales y no tradicionales, en las que la superposición de dinámicas de sistemas distintos da lugar a formas alternativas de gobernar el mundo social, de modo que se desafían las nociones tradicionales de seguridad y autoridad. La hibridez en la gobernanza de seguridad permite entender cómo la violencia misma se redefine y cambian las dinámicas de seguridad regionales. Siguiendo esta perspectiva, el capítulo presenta un marco a través del cual se puede diseñar un análisis empírico para observar cómo los actores locales, nacionales, regionales y globales están identificando y abordando los problemas descritos como violentos para construir la paz, y los desafíos que enfrentan.

## **1. Violencia y cambio social en América Latina**

Las imágenes a las que tenemos acceso y que asociamos con la violencia son variadas y multifacéticas: se manifiestan directamente como violencia física, o indirectamente como violencia estructural, cultural o simbólica que emerge en

configuraciones de poder dentro de las relaciones sociales. En todas estas imágenes, la violencia se representa como un “daño” a las sociedades, a los grupos sociales, a los demás o a nosotros mismos. Sin embargo, para entender completamente la violencia, se debe mirar más allá de las señales visibles, ya que juega un papel distintivo en la construcción de cualquier orden social y está invariablemente presente en las muchas transformaciones de las sociedades modernas (Bauman, 2004; Rose, 2010).

En América Central, las últimas décadas han visto el surgimiento de un tipo de violencia que se describe como “social y transnacional” en naturaleza, que amenaza a individuos y órdenes políticos al interrumpir la gobernanza del Estado y el control sobre la estabilidad doméstica. Sin embargo, las formas emergentes de violencia no se describen por su carácter político, al contrario, son -por repetición- retratadas como apolíticas, irracionales, depredadoras, terroristas. La creciente difusión y privatización de la violencia por parte de grupos armados no estatales (GANE) transnacionales se asocia con el surgimiento de organizaciones criminales y formas más difusas de violencia que se desbordan en la sociedad y en su vida cotidiana, como la violencia social, doméstica o de género.

La despolitización de la violencia parece ser una tendencia común en la política global y se observa especialmente en América Latina, donde se asocia con una degeneración de la violencia política en contextos como Centroamérica, Colombia y México. En la era de la posguerra en América Central, la transformación de la violencia de “agravio” a “anhelo” ocurre en un contexto de transiciones sociales y políticas donde las relaciones de poder se transforman y el uso legítimo de la violencia se vuelve instrumental para los órdenes sociales regulatorios emergentes. En países como Guatemala y El Salvador, por ejemplo, los observadores han señalado las similitudes en los niveles de violencia antes y después de que se concluyeran las negociaciones de paz, lo que indica un vínculo causal entre la violencia de la guerra



civil y la criminalidad en tiempos de “paz” (Mackenbach y Maihold, 2015). Como también señalan los investigadores de la UNODC en el Estudio Global sobre Homicidio (2013), “abordar el crimen y el homicidio en todas sus formas es crucial para los países que emergen de conflictos, ya que la violencia criminal aumenta a niveles similares a los de la violencia en tiempos de conflicto armado” (UNODC, 2013: 17, citado en Garzón-Vergara, 2015).

Sin embargo, para los Estados centroamericanos de posguerra, lo que una vez fue violencia política no desapareció en los períodos de transición mencionados anteriormente. La violencia, descrita hoy como una crisis emergente de seguridad pública en todos los países centroamericanos, está históricamente arraigada en las dinámicas de poder de sistemas sociales complejos y en cambios en los órdenes políticos dentro de la región. Ese es el caso del aumento de la violencia de género, por ejemplo. Si bien se puede argumentar que se basa en viejos prejuicios y en la cultura machista predominante, no es irracional, ya que ha ayudado a dar forma a las estructuras de las sociedades dominadas por lo masculino a lo largo de los siglos y juega un papel importante en el proceso de reconfiguración de los patrones de relaciones sociales después de los conflictos armados.

Aunque la mayoría de los países latinoamericanos no estuvieron directamente involucrados en la dinámica de la Guerra Fría, el período de 1945 a 1989 trajo consigo cambios importantes dentro de la región que estuvo directamente bajo la esfera de influencia de Estados Unidos. A partir de 1947, bajo la Doctrina Truman, el gobierno de Estados Unidos dejó claro que no toleraría acciones en contra de los principios democráticos de los estados regionales. Representaba el corolario de la Doctrina Monroe y la firme decisión de Theodore Roosevelt de intervenir con fuerza armada, si fuera necesario, siempre que los intereses nacionales estuvieran amenazados. En este punto, se diseñaron compromisos para preservar el orden internacional a través de esquemas de seguridad colectiva y también se

imprimieron en el espíritu de todos aquellos que se reunieron en Bogotá para crear la Organización de los Estados Americanos (OEA) en 1948. Algunas de las primeras iniciativas incluyeron la Ley de Seguridad Mutua de 1951 (1951-1961) y el establecimiento de la Escuela de las Américas en Panamá (1946) (Agüero, 2016).

A su vez, para América Central, el período de la Guerra Fría estuvo marcado por luchas violentas y movimientos de resistencia popular contra siglos de explotación y dominación extranjera (Jonas, 1982). Directamente bajo la sombra de Estados Unidos, América Central se convirtió en el punto caliente de la región en ese momento, comenzando con la intervención en Guatemala, donde el gobierno de Jacobo Árbenz fue derrocado en 1954. Sin embargo,

para finales de la década de 1950, quedó claro que el objetivo de Estados Unidos de “estabilizar” América Central a través de su intervención en Guatemala no había funcionado (a pesar de la ayuda masiva de Estados Unidos). Para 1960, la agitación se estaba extendiendo por toda Guatemala y un antiguo problema de desempleo amenazaba la estabilidad en El Salvador. Finalmente, el triunfo de la Revolución Cubana en 1959 alteró definitivamente los términos de las políticas de la Guerra Fría de Estados Unidos en el hemisferio (Jonas, 1982: 124).

Después de su fracaso en la invasión de Bahía de Cochinos (1961) para contrarrestar la Revolución Cubana, el gobierno de Estados Unidos optó por otras formas de compromiso:

En 1969, el Informe Rockefeller recomendó la necesidad de un gobierno dictatorial temporal que, con el ejercicio de su mano dura, garantizara la seguridad continental. Más tarde, en la década de 1980, durante la administración de Ronald Reagan, estos movimientos contrainsurgentes pasaron a ser conocidos como “guerras de baja intensidad”, un concepto inventado en Estados Unidos aludiendo a las acciones tomadas por los ejércitos contra los brotes guerrilleros. Su

denominación de baja intensidad guardaba muy poca relación con el número de víctimas dejadas en su paso por este tipo de conflictos (Agüero, 2016: 11).

Sin embargo, para entonces, los movimientos de resistencia popular, que comenzaron primero en Guatemala (1960) y algunos años después en Nicaragua y El Salvador, pronto representarían un desafío imparable para el realineamiento de la política regional bajo la esfera de influencia de Estados Unidos, y se convertirían en parte y proceso de la violencia experimentada regionalmente en las décadas siguientes. Al final de la Guerra Fría, los conflictos armados en América Central no solo se habían transformado en luchas regionalizadas, sino que también se habían internacionalizado, con los actores e intereses involucrados operando a nivel transnacional, y yendo más allá de los intereses políticos de Estados Unidos de contener la propagación del comunismo (en alianza con las clases dominantes regionales), para también representar la firme consolidación de los intereses económicos de la superpotencia en la región (Jonas, 1982: 123).

Paradójicamente, aunque no ocurrieran grandes guerras en América Latina hasta la década de 1980, “cada país latinoamericano enfrentó disputas fronterizas sin resolución que a menudo desencadenan crisis militarizadas y preparativos de guerra” (Battaglino, 2012: 131). La paz interestatal en las Américas prevaleció sobre la base de un consenso regional acerca de prácticas normativas para el arreglo pacífico de disputas. Además, el inicio de procesos de democratización en las décadas de 1980 y 1990 favoreció una fase de creciente cooperación política, económica y militar (Battaglino, 2012; Kacowicz, 1998). Para América Central, durante la década de 1990, los procesos de paz pusieron en movimiento tanto la democratización como la liberalización económica de los Estados nacionales emergentes, lo que se tradujo en procesos de pacificación interna, por un lado, y el impulso externo hacia la integración y la

transnacionalización, por el otro. Como tales, las fronteras se convirtieron en un sitio de contención y luchas políticas localizadas, donde los Estados emergentes buscaron ejercer sus demandas nacionales.

Según la base de datos Correlates Of War (COW), entre 1993 y 2010, más de 20 disputas internacionales militarizadas (MID, acrónimo en inglés) ocurrieron entre los Estados centroamericanos y solo una pequeña parte de ellas involucró a Estados extrarregionales. La mayoría de los enfrentamientos políticos y armados ocurrieron entre los Estados y sus fuerzas armadas y se dieron por territorios en disputa. Sin embargo, como explicó un especialista en prevención de violencia en América Central (KII, El Salvador, abril de 2023), las reclamaciones opuestas y las prácticas fronterizas cambiantes crearon espacios liminales donde, a menudo, se borraban las divisiones entre actividades lícitas e ilícitas. La pesca ilícita era antes lícita, la explotación mineral lo mismo, y las personas que vivían en la zona fronteriza, acostumbradas a sus cruces diarios (para trabajar, para estudiar o lo que fuera), tuvieron que enfrentar su “nueva” irregularidad al hacerlo.

Sin embargo, las narrativas de los eventos de MID registradas por la base de datos COW revelan un hecho interesante: la notable presencia de actores no estatales (GANE), con capacidad de violencia armada, en un número considerable de registros entre 1993 y 2014 en toda América Latina (COW, 2018). En diciembre de 1999, por ejemplo, Nicaragua protestó contra los movimientos de tropas hondureñas en el área de la Reserva de la Biosfera del Río Plátano que habían comenzado en el mes anterior para combatir el contrabando de drogas y la tala ilegal (“Operación Jaguar”). La disputa involucró la mediación de la ONU y la OEA y, posteriormente, el arbitraje de la Corte Centroamericana de Justicia que creó una “zona de amortiguamiento militar” en febrero de 2000, cuando ambos países acordaron reducir el número de tropas presentes en su área fronteriza (COW, 2018). Como esta, otras luchas relacionadas

con la presencia de actividades ilícitas y fuerzas no estatales tendrían una presencia marcada en la región, de modo que se vería limitado el espacio para la integración política y económica a nivel estatal. Con todo, a nivel de la sociedad y de las relaciones locales a locales, la emergencia de actores sociales que operaban a nivel transnacional a través de redes lícitas e ilícitas aprovecharía estas líneas borrosas.

El campo de acción de los GANE se extiende más allá de sus territorios nacionales y no son los únicos. La acción de una pluralidad de grupos armados, paraestatales y no estatales, fomenta la incidencia de violencia armada de norte a sur en la región latinoamericana, que reúne a tres de los países más violentos del mundo: Venezuela, Honduras y El Salvador, con tasas de homicidio que varían entre 50 y 90 por cada 100.000 ciudadanos y representan las tasas más altas fuera de las zonas de guerra (Lehmann, 2017; OCDE, 2016).

En los contextos mencionados, la violencia no solo se despolitiza, sino que también evoluciona a través de un proceso de desterritorialización, que trasciende los límites de los Estados nacionales. Originalmente, las referencias al espacio nacional eran parte de los proyectos revolucionarios de guerrillas latinoamericanas como el EZLN en México, el FSLN en El Salvador y las FARC y ELN en Colombia. Sin embargo, el inicio de procesos de democratización regional, vinculados a nuevas políticas de desarrollo e interdependencia económica, así como el surgimiento de economías criminales transnacionales, ha proporcionado oportunidades estructurales y materiales para la expansión de las actividades de estos grupos (Mackebach y Maihold, 2015: 9).

Como tal, por las estructuras difusas de conflicto y violencia (política, criminal, social, etc.), trazadas a través del período de la Guerra Fría hasta los procesos de democratización liberal y transnacionalización desde la década de 1980, junto a las economías emergentes de mercado, concurren para el surgimiento de una pluralidad de actores no

estatales, paraestatales y transnacionales que ejercen formas alternativas de agencia y, por lo tanto, dan lugar a nuevas configuraciones de poder. A su vez, dentro de los Estados de posguerra civil (Nicaragua, El Salvador y Guatemala), las prácticas y estructuras movilizadas para hacer frente a las amenazas y riesgos asociados estaban limitadas por los principios tradicionales de soberanía y no intervención. Las disputas interestatales eran resueltas por medios diplomáticos, mientras que las amenazas internas se enfrentaban con un aparato represivo diseñado a partir de programas de contrainsurgencia que recibían apoyo internacional.

Sin embargo, al inicio del siglo XXI, los Estados regionales reconocieron que la seguridad se había vuelto multidimensional, que comprende amenazas tradicionales y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y medioambientales (OEA, 2003), y se vislumbraron nuevas prácticas centradas en la seguridad ciudadana. La seguridad siempre ha sido una de las principales funciones de los Estados. Sin lugar a duda, a medida que los Estados autoritarios hicieron la transición a Estados democráticos, el concepto de seguridad evolucionó. En el pasado, el concepto de seguridad significaba mantener el orden, como expresión del poder y la supremacía del Estado.

Hoy en día, los Estados democráticos están adoptando modelos de aplicación de la ley que fomentan la participación ciudadana y que se basan en el principio de que la protección de los ciudadanos por parte de las fuerzas del orden debe ser respetuosa de la institución, las leyes y los derechos básicos. Así, desde el punto de vista de los derechos humanos, cuando se habla de seguridad hoy, no se refiere solo a combatir el crimen, sino a cómo crear un entorno propicio para la convivencia pacífica. El concepto de seguridad debe poner un mayor énfasis en las actividades para prevenir y controlar los factores que generan violencia e inseguridad, en lugar de comportamientos puramente represivos o reactivos ante actos consumados (OEA-CIDH, 2008).

Aunque la seguridad sigue estando limitada por las agencias de seguridad estatales, las estructuras y prácticas han llegado a incluir múltiples sujetos no estatales y dimensiones de la vida social, en las que sistemas superpuestos e interactivos de gobernanza de seguridad dan lugar a formaciones complejas. Por lo tanto, ¿cómo explicar los patrones actuales de gobernanza de seguridad en América Central? La próxima sección abordará esta pregunta asignando prácticas de seguridad dentro de dos lógicas de gobernanza de seguridad distintas, pero no opuestas: una identificada con prácticas y narrativas de conflicto y la otra, con narrativas y prácticas de paz. La siguiente sección observa cómo estos sistemas se superponen e interactúan, avanzando en el concepto de gobernanza de seguridad híbrida.

## **2. Dinámicas de paz y conflicto en la gobernanza de seguridad**

En un sistema social complejo, en transición de un orden regulatorio a otro, las transformaciones en las prácticas sociales y las agencias no seguirán el camino lineal teleológico diseñado como un cambio social progresivo. Son diversas como son multiniveles y multidimensionales. Al analizar las formas de violencia en la actualidad, se puede observar el surgimiento de nuevos tipos de conflictos cuyo espacio de acción no está necesariamente asociado con un territorio nacional, sino con lo que ahora se representa como un espacio de resistencia o de cambios emergentes, a partir de la reconfiguración de relaciones de poder pre-existentes.

Según Tavares dos Santos (2002: 17), en el siglo XXI, “nuevos conflictos surgen en los tiempos y espacios de la globalización mundial”, que involucran formas distintas de violencia, cambios sociales y crisis urbanas, y la crisis de instituciones que buscan controlarlos. A su vez, los conflictos

sociales y los procesos conflictivos están acompañados por “el surgimiento de nuevas formas de acción colectiva, con objetivos sociales liderados por otros agentes sociales y diferentes agendas de reclamos” (Tavares dos Santos, 2002: 17). Así, en medio de crisis o conflictos cada vez más profundos, la violencia emerge como una señal de cambio en sistemas sociales complejos.

Con el fracaso de los procesos pasados de socialización y de instituciones (familia, escuela, fábricas, religiones y sistema de justicia penal: policía, tribunales, hogares de ancianos, prisiones), otras relaciones se están reestructurando. Para explicar la fenomenología de la violencia en América Latina, Tavares dos Santos presenta la noción de “violencia difusa”, de acuerdo con la cual

Las diferentes formas de violencia presentes en cada uno de los conjuntos relacionales que estructuran lo social pueden explicarse si entendemos la violencia como un acto cualitativamente distinto de exceso, que ocurre en el ejercicio de cada relación de poder presente en las relaciones sociales de producción de lo social. La idea de fuerza, o coerción, supone daño a otro individuo o grupo social, ya sea perteneciente a una clase o categoría social, a un género o etnia, a una edad o grupo cultural. Fuerza, coerción y daño en relación entre sí, un acto de exceso presente en las relaciones de poder -tanto en estrategias de dominación de poder soberano como en redes de micropoder entre grupos sociales- que caracteriza la violencia social contemporánea (Tavares dos Santos, 2002: 17).

El concepto de violencia difusa, al identificar la violencia como un acto de exceso en las relaciones de poder, también nos permite identificar las redes de poder difuso que están cambiando y desafiando las estructuras de poder centralizadas de los Estados soberanos. Para abordar los nuevos desafíos de seguridad y paz en la región, los Estados latinoamericanos han aumentado sus canales de cooperación internacional, centrándose en mecanismos de integración



regional, como la OEA, o naciones continentales (UNASUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Estas organizaciones, a su vez, fueron creadas con agendas de seguridad integrales, que incluyen temas tradicionales y no tradicionales, como el desarme nuclear, la seguridad humana, la seguridad ambiental y energética, los derechos humanos y la justicia social, etc. El enfoque visible en temas de seguridad que involucra a grupos sociales e individuos, problemas que afectan a las microrregiones de un sistema macrorregional de diversas maneras, responde a las preocupaciones actuales de los tomadores de decisiones y autoridades estatales con amenazas y riesgos de seguridad para sus ciudadanos, que tienden a desbordarse hacia países vecinos y no necesariamente incluyen conflictos interestatales (Lehmann, 2017).

Sin embargo, la inclusión de diversos actores y prácticas en contextos y relaciones descritas como violentas, que operan a través de redes informales y autoorganizadas, representa un desafío para los mecanismos tradicionales y centrados en el estado de resolución de conflictos en sociedades domésticas e internacionales. Como tales, los problemas de gobernanza ocupan el centro del escenario en la política mundial y la seguridad internacional. La gobernanza generalmente implica “la naturaleza, el problema, los medios, las acciones, maneras, técnicas y objetos por los cuales los actores se colocan bajo el control, guía, influencia y dominio de otros, o buscan colocar a otros actores, organizaciones o eventos bajo su propio dominio” (Rose, 2010: 16). La definición convierte el concepto de gobernanza en atractivo en nuestra búsqueda para entender las dinámicas de gobernanza de seguridad en sistemas sociales complejos. Para Nikolas Rose: “La gobernanza se refiere al resultado de todas estas interacciones e interdependencias: las redes de autoorganización que surgen de las interacciones entre una variedad de organizaciones y asociaciones” (Rose, 2010: 16-17).

El concepto ha recibido una atención e importancia crecientes en la política internacional y doméstica a medida que los actores políticos se alejan de las estrategias tradicionales controladas desde el centro y orientadas al mercado hacia estas redes autoorganizadas. “La política se percibe cada vez más como un intercambio y relaciones entre una variedad de organizaciones públicas, privadas y voluntarias, sin una autoridad soberana clara” (Rose, 2010: 17). Estas redes autoorganizadas emergen a través de la consolidación de prácticas rutinarias en el mundo social, y estructuran modos de vida contemporáneos. Crean sistemas de gobernanza que regulan y organizan todos los niveles y dimensiones de la vida moderna, como la seguridad. Por lo tanto, los sistemas de gobernanza pueden entenderse como “sistemas de creación de orden”, configurados por patrones regulares de interacción entre agentes y los arreglos estructurales desarrollados a través de ellos.

Asimismo, la gobernanza de seguridad se define como “un sistema de reglas concebido por actores individuales y corporativos con el objetivo de coordinar, administrar y regular su existencia colectiva en respuesta a amenazas a su seguridad física y ontológica” (Adler y Greve, 2009: 64). Por lo tanto, los sistemas de gobernanza de seguridad comprenden prácticas y políticas interrelacionadas, que vinculan actores estatales y no estatales para gestionar temas relacionados con la seguridad y los arreglos creados por ellos. El concepto ofrece un instrumento útil para abordar las dinámicas actuales de la seguridad regional, que operan en un mundo entendido como “complejo”.

La noción de complejidad, por otro lado, evoluciona a partir del pensamiento epistémico sobre las condiciones de incertidumbre a través de las cuales surgen y se realizan los fenómenos real-concretos. Formulado originalmente dentro de la Teoría del Caos, el principio de incertidumbre enfatiza la importancia de las condiciones iniciales “que significaba que diferencias diminutas e inobservables podrían -a lo largo de iteraciones repetidas- tener efectos

importantes a largo plazo” (Chandler, 2014). La base teórica proporcionada por la noción de complejidad es instrumental para identificar los patrones que estructuran las dinámicas de gobernanza de seguridad dentro de un sistema social. Considerando el papel de las estructuras en el mundo social, estas surgen de patrones de interacción rutinarios en los que la agencia juega un papel definitorio, dando forma y siendo moldeada por ellos en un proceso relacional que se vuelve estable con el tiempo. Por lo tanto, las estructuras confieren una medida de estabilidad a los sistemas sociales complejos. Dentro de esta configuración, la cuestión de cómo los actores ejercen su agencia, considerando sus objetivos, capacidad y limitaciones, se vuelve fundamental para explicar el carácter cambiante de los sistemas de gobernanza (Whigt, 2006).

Para mapear las dinámicas de cambios dentro de un sistema complejo, donde la gobernanza es clave, se avanza una tipología dual (Villa *et al.*, 2019; Braga y Villa, 2022) relacionada con cómo los actores ejercen su agencia, en la que los actores y estructuras operan y responden a lógicas distintas de gobernanza de seguridad: una orientada hacia el conflicto (formación de conflictos), y la otra hacia la paz (formación de paz). Bajo ambas lógicas, las dinámicas sociales evolucionan a través de prácticas rutinarias que crean sistemas distintos de gobernanza de seguridad, es decir, modos sistémicos de interacción entre múltiples actores y estructuras sobre un tema de seguridad.

### 3. Formación de conflictos

El conflicto surge cuando los valores/metas de un actor chocan con los valores/metas de otro actor (o más); la incompatibilidad de valores o metas crea una contradicción y, por lo tanto, conflicto (Galtung, 2010). Naturalmente, el conflicto es parte de la vida cotidiana, así como de la política

mundial, y también lo es el desarrollo de mecanismos para la gestión y resolución de conflictos dentro de cada sistema social y político. Sin embargo, las contradicciones no resueltas dan lugar a otras praxis sociales que pueden volverse estables con el tiempo. Por lo tanto, la formación de conflictos se refiere a un proceso sistémico en el que las posiciones de los actores se polarizan y las estructuras de conflicto se consolidan. La pluralidad de actores determina la diversidad de valores y metas que, a su vez, impulsan la dinámica de un sistema particular. Sin embargo, las estructuras son sostenidas por metanarrativas de conflicto en las que se priorizan ciertos valores y metas claves y adquieren estabilidad con el tiempo.

En América Latina, por ejemplo, la asociación continua de partidos de izquierda con organizaciones terroristas o insurgentes ha permitido la permanencia de instituciones estatistas que vigilan los movimientos sociales y restringen las protestas. Hoy en día, dicho aparato ha sentado las bases para nuevas unidades policiales de contrainsurgencia creadas para salvaguardar el orden público.

En la política contemporánea, cuando al menos una de las partes en conflicto representa al Estado, los conflictos no resueltos evolucionan ante las amenazas o riesgos percibidos para la estabilidad de los órdenes sistémicos (nacionales, regionales o globales). Definiciones anteriores sobre la formación de conflictos, enfocadas en la gobernanza de seguridad, la identificaron como “un patrón de interdependencia de seguridad formado por el miedo a la guerra y las expectativas del uso de la violencia en las relaciones políticas” (Buzan y Waever, 2003: 489). El enfoque centrado en el Estado involucra otras nociones conceptuales a lo largo de las interacciones conflictivas, como el equilibrio de poder (Waltz, 1979), y sus graduaciones desde estrategias de equilibrio duro hasta equilibrio suave (Paul, 2004; Pape, 2005). La idea central dentro de este enfoque radica en la circulación de poder dentro de un sistema, donde una

brecha de poder creciente entre actores regionales impulsa a los competidores a participar en estrategias de contrapeso, aumentando sus capacidades (autodefensa), o aliándose con otros actores regionales y extrarregionales, de modo que se crean nuevas configuraciones de poder (Villa, Chaga-Bastos y Braga, 2019: 74).

Sin embargo, en los asuntos mundiales actuales, las amenazas o riesgos percibidos están asociados con problemas no tradicionales, como la presencia de actores armados no estatales (legales e ilegales), el terrorismo, las economías ilícitas (comercio, flujos financieros), la inestabilidad política, los delitos ambientales (por ejemplo, explotación ilegal de recursos naturales, ocupación de tierras, tráfico de animales, pesca ilegal, etc.), flujos migratorios y tráfico de personas, niveles crecientes de corrupción e impunidad, delitos financieros y cibernéticos, entre otros. Por lo tanto, en general, la formación de conflictos ocurre en múltiples niveles y dimensiones de los sistemas sociales, e involucran a una variedad de actores estatales y no estatales en redes variables de poder y gobernanza.

Como respuesta, las formaciones de conflictos evocan procesos de securitización en complejos de seguridad micro y macro (Waever, 1993; Buzan, 1991, 2007; Buzan y Waever, 2003), que confieren un cierto nivel de estructura a los sistemas de formación de conflictos. Por ejemplo, la identidad securitizada de los migrantes centroamericanos en América del Norte se vuelve instrumental para restringir la movilidad de ciertos grupos, considerados riesgos potenciales para la estabilidad interna. A su vez, favorece el crecimiento de redes ilícitas organizadas en torno al tráfico de personas, ya que el riesgo clasificado aumenta el valor de mercado de “mover cuerpos”.

Por lo tanto, la formación de conflictos como un sistema de gobernanza de seguridad implica una definición más amplia y flexible de las posibles formas que puede asumir un complejo de seguridad en la política contemporánea.

Para mapear tales complejos y, por lo tanto, las dinámicas de interacción entre los múltiples actores, intereses y metas involucrados, es útil rastrear el

proceso discursivo previo mediante el cual se construye una comprensión intersubjetiva dentro de una comunidad política para tratar algo como una amenaza [o riesgo] existencial para un objeto referente valioso, y para permitir una convocatoria a medidas urgentes y excepcionales para hacer frente a la amenaza [o riesgo] (Buzan y Waever, 2003: 491).

Sin embargo, considerando la naturaleza de los riesgos y amenazas percibidos, y las formas difusas y en red de violencia asociadas con ellos, la variedad de agentes que participan en los procesos de securitización se amplía.

Con todo, el conflicto no es adverso a la “paz”, siempre y cuando los mecanismos de resolución de conflictos sean capaces de mitigar sus efectos. A su vez, la violencia entendida como un “exceso” en las relaciones de poder (Tavares dos Santos, 2002) emerge como una externalización de los sistemas de formación de conflictos, donde las dinámicas internas (intrasistema) no son capaces de dirigir las relaciones conflictivas hacia configuraciones más estables.

#### 4. Formación de paz

El antónimo de la violencia, independientemente de su forma, es la paz (interior, exterior, positiva, negativa, liberal, autoritaria, híbrida, interna, regional o internacional, etc.). Por lo tanto, las estrategias para construir y consolidar la paz buscan abordar las múltiples formas de violencia que pueden estar asociadas con un determinado contexto social. En general, los mecanismos para la gestión o resolución de conflictos pueden implicar medidas asociativas o disociativas (Galtung, 1976, 2010). El primer conjunto de mecanismos, que involucra la formación de paz disociativa, ha

sido comúnmente adoptado por la sociedad internacional, siguiendo una perspectiva centrada en el Estado (Boulding, 1973; Galtung, 1976; Miall *et al.* 2005). Puede implicar el uso de fuerzas armadas para contener amenazas percibidas o el despliegue de operaciones de mantenimiento de la paz para separar y monitorear las acciones de las partes en conflicto.

El segundo conjunto, por otro lado, suele estar asociado a entornos domésticos, donde los mecanismos internos de resolución de conflictos ayudan a preservar la cohesión social. Las prácticas identificadas con la formación de paz asociativa incluyen la cooperación interestatal e interinstitucional, medidas de construcción de confianza, presencia de instituciones democráticas consolidadas y receptivas, una sociedad civil fuerte y activa, presencia de movimientos sociales, promoción, protección y monitoreo de los derechos humanos, reconocimiento y respeto a la diversidad cultural, racial, étnica y religiosa, políticas públicas orientadas al desarrollo económico y social (educación, salud, distribución de ingresos y acceso a la tierra), fortalecimiento de los mecanismos internos de resolución de conflictos (intragruppo, intradoméstico e interestatal) y culturas de paz (solidaridad, empatía, diálogo intercultural, etc.).

La formación de paz como concepto encuentra desarrollos similares en múltiples análisis de gobernanza de seguridad. Como sistema regional, la idea de “comunidad de seguridad” puede estar estrechamente asociada con los sistemas de formación de paz asociativa, “como regiones transnacionales compuestas por Estados soberanos cuya población mantiene la expectativa de que los miembros de la comunidad no se enfrentarán físicamente entre sí y resolverán cualquier problema conflictivo por medios pacíficos” (Villa, Chaga-Bastos y Braga, 2019: 75; ver también Adler y Barnett, 1998). Paralelamente, la literatura sobre construcción de paz y de Estados promueve la noción de “gobernanza para la paz”, donde se propone un marco de acción orientado a llevar a las sociedades que emergen de conflictos

violentos a recuperar “el contrato social” a través de un amplio conjunto de intervenciones destinadas al desarrollo de capacidades (Muggah, 2012). La idea se relaciona con el marco general de la *paz liberal*, definida como “la forma dominante de pacificación y construcción de paz apoyada internacionalmente que es promovida por los principales Estados, las principales organizaciones internacionales y las instituciones financieras internacionales” (Mac Ginty, 2010: 393).

A su vez, Oliver Richmond (2018: 2) ve el concepto de formación de paz como una oportunidad para discutir:

cómo los actores de paz locales pero bien conectados intervienen en procesos de formación de Estado más tradicionales y “realistas”, así como remodelando o influenciando los objetivos de la intervención internacional, la construcción de paz liberal o la construcción de estados.

De hecho, podría ir en ambas direcciones.

Este capítulo argumenta que la formación de paz, al igual que la formación de conflictos, implican múltiples niveles de análisis y formas de agencia a lo largo de las escalas local e internacional. Analizar la formación de paz como un sistema de gobernanza implica pensar en la integración de sujetos, mecanismos y estructuras que buscan abordar las causas y efectos de la violencia (física, estructural, cultural, etc.). Sin embargo, la paz es un valor subjetivo que se revela en el discurso y en la práctica, por lo tanto, lo que significa la paz en un lugar particular varía en la pluralidad de estos elementos. Por lo tanto, se entienden como “sistemas sociales complejos” en los que el cambio emergente responde a una variedad de factores y eventos interrelacionados/transversales.

El conflicto y la paz no son mutuamente excluyentes, ni lo son la formación de paz y la formación de conflictos. La paz no se interpreta como la ausencia de conflicto, sino de violencia (Galtung, 1969). Por lo tanto, la formación de



paz como un sistema de gobernanza de seguridad se desarrolla a través de respuestas en red a formas particulares de violencia. En consecuencia, la violencia podría interpretarse como la fuerza motriz de la interacción entre ambos sistemas de gobernanza de seguridad. Sin embargo, en un mundo descrito como complejo, los cambios ocurrirán a un ritmo distinto, relacionado con la inercia de las estructuras sociales y las múltiples respuestas proporcionadas por una pluralidad de actores y sujetos involucrados. La interacción puede no suceder de inmediato o solo hasta cierto punto, ya que estos sistemas se superponen en tiempo y espacio y así dan lugar a formaciones híbridas. Por lo tanto, la gobernanza de seguridad híbrida representaría un sistema intermedio, donde ambas lógicas operan y se entrelazan, produciendo efectos previstos y no deseados.

## 5. Gobernanza de seguridad híbrida (HSG)

¿Por qué hibridez? Rastreada hasta su formulación original en los estudios poscoloniales, la hibridez se presenta como “el resultado del encuentro entre la hegemonía y los intentos de descolonizar pueblos, territorios y conocimientos, y de reconocer las estrategias de quienes resisten formas de colonización abiertas y sutiles” (Kapoor, 2003: 568, citado en Richmond, 2014: 3). Representa un sitio de transformación y cambio, el espacio liminal (o el espacio intermedio), donde se desarrolla la experiencia de la diferencia, y conecta sistemas sociales superpuestos.

Cuando se aplica a la gobernanza de seguridad, el concepto ofrece un marco útil para reflexionar sobre lo que significa el surgimiento de grupos armados no estatales (NSAG) para las políticas y prácticas de los Estados y las nociones clásicas de seguridad y paz. La hibridez, dentro de los órdenes políticos, implica “formaciones sociales donde los elementos formales e informales coexisten, se

superponen y entrelazan” (Krause, 2012: 39). Por lo tanto, en la gobernanza de seguridad, captura las dinámicas cambiantes producidas por sistemas superpuestos y entrelazados de conflicto y paz, donde formas emergentes de agencia y prácticas desafían las dinámicas tradicionales centradas en el Estado.

La existencia de formaciones híbridas en sistemas sociales complejos ha sido abordada en muchos contextos y perspectivas. Por ejemplo, al analizar las prácticas de gobernanza de seguridad en Sudamérica, Battaglini (2012: 133) identificó la existencia de una “paz híbrida”, donde la hibridez se utiliza para abordar el debate sobre la existencia de zonas de paz negativa o positiva en la región. Tradicionalmente, el principal criterio para diferenciar ambas zonas ha sido la posibilidad del uso de la fuerza entre actores estatales dentro de un sistema regional (ver Miller, 2007). En las zonas de paz negativa, se considera una posibilidad el uso de la fuerza, y las relaciones interestatales se caracterizan por la falta de confianza, la carrera armamentista y las competencias militares. En contraste, en las zonas de paz positiva, el uso de la fuerza es poco probable, los actores estatales no se preparan para el conflicto armado con sus vecinos ni esperan que otros lo hagan. Las relaciones interestatales se caracterizan por la confianza y la seguridad. Sin embargo, en Sudamérica, según Battaglini, “existen zonas híbridas debido a la persistencia de disputas no resueltas en el contexto del renacimiento democrático, las crecientes relaciones económicas y un conjunto renovado de instituciones regionales para el arreglo pacífico de disputas” (2012: 132-133).

Otros autores, críticos del proyecto de paz liberal, han ofrecido perspectivas distintas sobre la paz híbrida, particularmente conectadas a contextos de transición, donde las sociedades emergentes de conflictos violentos buscan transformarse en democracias neoliberales a través de prácticas de construcción de paz y construcción estatal (Mac Ginty, 2010; Richmond, 2012, 2014). Para Oliver Richmond (2012, 1):

una forma híbrida de paz implica que la legitimidad y la agencia descansen en parte en el nivel local, es decir, tanto en el Estado como en la sociedad. Es plausible que versiones más sofisticadas y contextualizadas de la paz puedan surgir gradualmente a través de la contienda política entre una variedad de actores locales y transversales entre actores locales e internacionales como resultado. Se desarrollan a través de un proceso tenso de política híbrida, donde varias facciones locales y normas e intereses internacionales permanecen opuestos hasta que se llega a un acuerdo que mantiene tanto la legitimidad local como la internacional.

Para el autor, la paz híbrida podría ir en dos direcciones: podría conducir a formaciones negativas, donde los interesados subcontratan poder y normas del sistema internacional al Estado y a la sociedad; o podría conducir a formaciones positivas, que implican procesos más arraigados en el contexto, en los que se abordan la injusticia política y social en escalas locales e internacionales. En tales casos, la legitimidad y la agencia significativas surgirían del nivel local (2014: 2-3). El concepto de hibridez avanzado por el autor identifica características significativas para mapear la hibridez en la gobernanza de seguridad: i) la hibridez es un proceso de cambio social emergente, donde varios actores, en los niveles local e internacional, buscan acomodar normas, intereses y prácticas divergentes a través de una política híbrida tensa; ii) el alojamiento podría conducir a la adaptación, la contienda o la resistencia directa; iii) hace posible el surgimiento de la formación de paz basada en lo local, incorporada en las prácticas cotidianas; y iv) reconoce que formas significativas de legitimidad y agencia pueden encontrarse en el nivel “local”.

Finalmente, una interesante descripción de formaciones híbridas fue desarrollada por Keith Krause (2012: 40), según la cual la hibridez en general se describe como un proceso en el que “los objetivos e intenciones de los actores externos se doblan y fusionan con los intereses y el poder de los actores locales en nuevas formas de gobernanza” y la paz

híbrida emerge a través de la reconfiguración de redes de poder y gobernanza en entornos posconflicto, “en los que los proyectos de construcción institucional de arriba hacia abajo se intersecan con la micropolítica de actores locales o de abajo hacia arriba” (Krause, 2012: 40). Sin embargo, si bien el autor está de acuerdo con la posibilidad de que puedan descubrirse formaciones híbridas más positivas, estos contextos de transición deben enfrentar en primer lugar el desafío de formas híbridas de violencia:

La existencia de formas de violencia híbrida en lugares como Kenia, Zimbabue, Somalia, Indonesia, El Salvador o México, sin embargo, donde actores armados y “emprendedores de violencia” ejercen la fuerza organizada para una variedad de propósitos que a veces son considerados legítimos por grandes sectores de la población, cuestiona esta teleología del Estado westfaliano y su monopolio legal/institucional sobre el uso de la fuerza. Los estrechos vínculos entre dichos emprendedores de violencia y el Estado que existen en algunos casos también plantean preguntas fundamentales sobre la naturaleza de las formas estatales, así como sobre las categorías que utilizamos para entender las formas contemporáneas de violencia (Krause, 2012: 40).

En teoría, el Estado liberal (weberiano/westfaliano), como titular del monopolio sobre el uso legítimo de la fuerza, no acomoda estas formaciones híbridas de violencia. Por lo tanto, la acción temprana en la gobernanza de seguridad implica la limitación y regulación de la violencia a través de “instituciones particulares (fuerzas armadas, policía) cuya función principal es evacuar la amenaza de violencia de la vida social, política y económica” (Krause, 2012: 40). Se construyen límites para estructurar el espacio social con el fin de diferenciar los actos de violencia considerados legítimos o no, públicos o privados, políticos o criminales, etc. Sin embargo, esos límites nunca se construyen completamente y, la mayoría de las veces, pueden encontrarse en diversos grados de “confusión”. Asimismo, las formaciones

híbridas se relacionan con el grado en que estos límites se recrean en nuevas configuraciones de poder y gobernanza. Por lo tanto, la violencia señala la frontera, el límite entre órdenes regulares e irregulares, prácticas lícitas e ilícitas. Identifica el espacio de conflicto y contención, donde las afirmaciones liberales y las prácticas no liberales dan lugar a formas distintas de sociabilidad (Bauman, 2004).

Al aplicar el concepto de hibridez a la gobernanza de seguridad, se busca observar las formaciones sociales donde los patrones de interacción formales e informales (sistemas de gobernanza), respondiendo a distintas lógicas de seguridad, coexisten, se superponen y se entrelazan. En la dinámica de seguridad regional, la superposición de ambos sistemas de gobernanza de seguridad, formación de paz y conflicto, marca el espacio donde se localiza el cambio social emergente. Sin embargo, dentro de sistemas sociales complejos, estos cambios pueden ocurrir con el tiempo, con un impacto mínimo a corto plazo y, por lo tanto, son muy difíciles de comprender en su totalidad. Por ejemplo, en las formaciones de conflicto, la violencia puede surgir como un “exceso” que las normas y prácticas regulares de un cierto sistema social no pueden contener, o incluso como una forma de “resistencia” a la imposición de un orden general. Por lo tanto, sus agentes podrían considerarse como portadores de cambios emergentes. Al considerar la violencia como la señal de cambio y el motor en la conexión entre sistemas de gobernanza de seguridad interactivos, las dinámicas actuales de conflicto y paz en América Central pueden ser repensadas como espacios de “hibridez situada” (Villa *et al.*, 2021). Los grupos armados no estatales reflejan el surgimiento de dinámicas de poder distintas dentro de sistemas de gobernanza de seguridad. En tales redes de autoorganización, desarrolladas por una pluralidad de agentes (formales e informales, lícitos e ilícitos, estatales y no estatales, etc.), el “poder” puede no estar restringido o simplemente definido como “poder estatal”.

## 6. HSG en América Central

¿Cómo se mapea esta “hibridez situada”? ¿Cuál es el propósito de hacerlo? En primer lugar, es necesario buscar señales. En la última sección de este capítulo se discute una posible señal de interacción entre los sistemas superpuestos, y por lo tanto la hibridez, es decir, la violencia. Sin embargo, aunque todas las formas de violencia son importantes, aquí se echa un vistazo más de cerca a la violencia entendida como un “exceso” en las relaciones de poder. Por lo tanto, el trabajo aborda las formas de violencia que involucran la acción directa de un sujeto que produce daño físico o psicológico a otro ser y, entre estas, la versión más extrema es la violencia armada.

En el Estado liberal moderno, la violencia armada es una prerrogativa del Estado, que tiene el monopolio sobre los medios de violencia. Sin embargo, esto no siempre es así. La presencia de grupos/organizaciones armadas no estatales, que emplean la violencia armada para lograr sus objetivos, se ha convertido en una característica fundamental del panorama latinoamericano a lo largo de los años. Hoy en día, su presencia desafía el poder y control del Estado-nación sobre sus territorios domésticos de varias formas, y se ha vuelto particularmente visible en las zonas fronterizas regionales, donde el poder estatal ha sido históricamente marginal, débil institucionalmente y socavado por dinámicas sociales transnacionales (Idler, 2019). Por lo tanto, tomando la violencia como la señal para mapear la interacción de los sistemas, y las zonas fronterizas como el sitio de interacción, se analizó la gobernanza de seguridad híbrida en América Central.

El trabajo implicó un análisis exploratorio de datos cualitativos de trabajo de campo, obtenidos de entrevistas con informantes claves (KII) y discusiones en grupos focales (FGD), así como observaciones *in situ* (diario de trabajo de campo). Una vez tomada la decisión de trabajar con áreas fronterizas en América Central y México, se tomaron

algunas decisiones previamente informadas: primero, la seguridad de los investigadores fue una condición limitante, ya que no todos los sitios podían ser accesibles cuando tuvo lugar la primera misión de trabajo de campo en enero y febrero de 2020; y lo mismo ocurrió tanto en enero y febrero de 2023 (frontera entre Guatemala y México) como en abril de 2023 (Sistema de la Integración Centroamericana-SICA, San Salvador). Segundo, al centrarse en las zonas fronterizas de América Central y México, la forma predominante de violencia a abordar implicaba el problema de la ruta migratoria de América Central (presentado tanto como una “crisis” y como una “emergencia compleja” en ese momento). Para la misión de 2020, se eligió cruzar las fronteras territoriales en autobús y realizar observaciones en el lugar, mientras que las entrevistas con informantes claves se desarrollaron en los centros urbanos. Se visitaron cinco ciudades en América Central (Managua, San Pedro Sula, Tegucigalpa, San Salvador y Ciudad de Guatemala) y otras cuatro en México, incluyendo Oaxaca, Ciudad de México, Chihuahua y Ciudad Juárez; en total, se realizaron 19 KII y dos FGD.

La primera misión de trabajo de campo ofrecería algunas ideas iniciales sobre las dinámicas regionales en un mundo prepandémico. La pandemia de covid-19 comenzó poco después y la investigación se suspendió temporalmente. En noviembre de 2022 se reanudó, con una nueva misión de trabajo de campo a Tijuana, México y luego a la frontera mexicana con Guatemala, entre enero y febrero de 2023, donde la mayoría de las entrevistas se realizaron en Tapachula, un pequeño pueblo fronterizo en el estado mexicano de Chiapas. La última misión de trabajo de campo en América Central y México ocurrió en abril de 2023 y se centró en la zona de triple frontera en el Triángulo Norte de América Central. La tercera y última misión incluyó una visita a la Comisión de Seguridad de Centroamérica del SICA, todas las KII se llevaron a cabo en San Salvador y Tegucigalpa.

En cuanto a las KII y FGD, involucraron a una variedad de actores y formas de agencia, desde agentes estatales de políticas y judiciales, hasta liderazgos políticos y sociales, y agencias dentro de organizaciones de la sociedad civil, así como becarios humanitarios y académicos. La idea era mapear, a partir de sus narrativas, los actores y prácticas que podrían asociarse con las lógicas sistémicas abordadas anteriormente: formación de conflictos y formación de paz. Por lo tanto, se prepararon tres conjuntos de preguntas para guiar las entrevistas semiestructuradas: primero, ¿qué formas de violencia y conflicto afectan la vida cotidiana de las personas? ¿Quiénes son los actores involucrados? Segundo, ¿quiénes son los actores que responden a estas preguntas a nivel local, nacional y regional? ¿Cómo responden? Y tercero, ¿cuáles son los problemas de seguridad que los grupos armados no estatales (NSAG) generan para los Estados regionales? Las respuestas a los tres conjuntos de preguntas fueron analizadas tanto para el período prepandémico como para el pospandémico, y algunos de sus hallazgos se resumen a continuación.

## **7. Las dinámicas asociadas con la formación de conflictos**

Comenzamos esta discusión con los hallazgos de la primera misión de campo, que ocurrió durante el tiempo de la primera *caravana* centroamericana de 2020. Por lo tanto, la mayoría de las formas de violencia observadas o citadas durante las KII y FGD, señalando los sistemas superpuestos, también estaban conectadas a los factores de empuje de la migración forzada, incluida la marginación social; el control social y territorial por parte de grupos armados (organizaciones narcotraficantes y pandillas, también conocidas como “maras y pandillas”); la explotación laboral, en condiciones similares a la esclavitud; la explotación sexual



(que involucra redes de tráfico de personas), y otras formas generalizadas de violencia social, particularmente la violencia doméstica y los patrones de desintegración familiar resultantes. Por último, pero no menos importante, destacamos la corrupción y la violencia armada asociada con agentes estatales. Las agencias relacionadas con estas formas de violencia son, por supuesto, tan difusas como la violencia que producen, desde actores sociales individuales y grupos armados criminales y organizaciones hasta Estados y sus fuerzas armadas estatutarias.

Todas las formas de violencia abordadas anteriormente se manifiestan de manera radical o extrema a medida que los migrantes se mueven de una frontera a otra; la xenofobia fomenta la indiferencia y el odio, y el racismo aún más, ya que se relaciona con la explotación laboral y sexual, y la brutalización de la vida social, en la que la violencia doméstica y de género ocupan un lugar central. Este escenario de “crisis crónicas” se desarrolla a partir de formas más estructurales de conflicto, y predomina dentro de la región. Por lo tanto, cuando se les preguntó a los informantes sobre las fuentes conflictivas detrás de estas interacciones violentas, muchos citaron la presencia de economías informales y el crimen organizado, la pobreza, la impunidad y una deficiente gobernanza estatal, también relacionado con una capacidad de respuesta inadecuada para desastres naturales y cambio climático.

Los siguientes factores fueron considerados al mapear la formación de conflictos regionales: i) crimen organizado transnacional, incluido el tráfico de drogas, armas y personas, y el contrabando de personas/bienes; ii) prevalencia de economías informales, que ofrecen retornos rápidos, incluidos los asociados con el micromercado de drogas, la extorsión y los asesinatos por contrato; iii) aumento de la vulnerabilidad de las personas desplazadas internamente y los migrantes (“migración forzada”), especialmente en lo que respecta a los pueblos indígenas y los campesinos (donde los factores de empuje citados involucran violencia

armada, problemas ambientales/cambio climático y desastres naturales), y iv) impunidad, corrupción y bajos niveles de desarrollo humano (asociados a la gobernabilidad y capacidad de gobierno del Estado).

Además, cuando la primera misión terminó en Ciudad Juárez, la violencia contra la mujer era el tema principal, que emergía en un contexto de tremenda explotación laboral y violencia doméstica. La mayoría de los casos revelados involucran largas jornadas abusivas de trabajo en las maquilas, transporte público inseguro y la ausencia de lazos comunitarios, ya que la mayoría de los trabajadores formaba parte de flujos migratorios temporales; así como la falta de una sociedad civil fuerte para apoyarlos. Estas condiciones facilitaron el abuso laboral y sexual, y un aumento en el tráfico de personas y desapariciones, frecuentemente conectados con la industria de tráfico de órganos.

Cuando la segunda misión de trabajo de campo comenzó en Tijuana (Baja California, México), en un escenario pospandémico, la crisis migratoria no había sido superada por otras crisis superpuestas (sanitarias, económicas, políticas, etc.), aunque tanto México como los Estados Unidos fueron golpeados muy fuertemente por ellas. En la dirección opuesta, la crisis migratoria se convirtió en el chivo expiatorio discursivo para animar el debate político, particularmente con la imposición de una nueva política (“Título 8”) que permitía la deportación inmediata (“devolución en caliente”) de migrantes indocumentados debido al riesgo de contagio (CBP de EE. UU., 2023). La inseguridad pública fue instrumental para percibir los flujos migratorios como una amenaza sanitaria, y las violaciones continuas de los derechos humanos se justificaron en estas líneas.

Sin embargo, durante la pandemia de covid-19, a medida que aumentaba la represión estatal sobre la migración indocumentada y disminuía el trabajo de regularización, debido a las medidas restrictivas en los servicios públicos, surgió la oportunidad para que otras agencias no estatales expandieran sus redes ilícitas y sus carteras de actividades.

El costo del contrabando de migrantes aumentó considerablemente, al igual que su asociación con redes de tráfico, donde se explotó aún más la vulnerabilidad de los migrantes indocumentados. A su vez, durante este tiempo, comenzó a tomar forma un giro autoritario en América Central, y las fuerzas armadas estatutarias fueron movilizadas a las fronteras para contener la propagación del nuevo coronavirus en esas áreas recién “fortificadas” (Leyva, Rojas y Aracena, 2022; WOLA, 2020).

Cuando se les preguntó en 2023 qué formas de violencia persistían en la región, la mayoría de las narrativas proporcionaron datos bastante similares a los de 2020 (marginalización social, explotación laboral, abuso sexual, violencia doméstica, extorsión, etc.). Sin embargo, se percibió un cambio mínimo al abordar las acciones de las fuerzas armadas estatutarias al reprimir a los migrantes indocumentados, por un lado; y pandillas y crimen organizado, por el otro. El nuevo aumento de las políticas de mano dura coincide con la reducción de los homicidios intencionales en toda la región, pero no hay datos que respalden una correlación entre ellos, y otras formas de violencia continuaron sin disminuir (Hernandez-Roy y Bledsoe, 2023).

Al abordar las fuentes de conflicto en curso o emergentes, los informantes mencionaron: i) la disminución de la presencia estatal durante la pandemia, como el control de salud en las fronteras reguladas, los procesos de inmigración, etc., donde las Fuerzas Armadas y la policía permanecieron, lo que favoreció el aumento de la respuesta militarizada a los encuentros en la frontera (WOLA, 2020); ii) la mayor convergencia de estructuras criminales en el crimen organizado transnacional, enfatizando la reestructuración de redes de contrabando de personas (descentralización) y la regionalización del tráfico de personas, con fronteras internacionales cerradas; iii) las fuerzas no estatutarias ejercieron nuevas formas de gobernanza sobre personas y territorios, incluso al ofrecer “protección social” y hacer cumplir medidas sanitarias (Fuentes y Hernández, 2021); iv)

el aumento de la pobreza y el hambre en toda la región, que causó flujos continuos de migración forzada, los cuales solo disminuyeron brevemente durante el primer semestre de 2020. La grave situación humanitaria superó las limitaciones a la movilidad, ya que la supervivencia era primordial y se obligaba a las familias enteras a moverse.

La convergencia de agencias criminales en organizaciones transnacionales en red evolucionó durante la pandemia de covid-19 (Aziani, Jofre y Mancuso, 2023), en ellas algunas actividades son subcontratadas a actores locales y otras centralizadas por su estructura de mando, así operan regional o globalmente. Esto se ha convertido en una característica común de las estructuras criminales durante la pandemia, cuando las contingencias crearon la oportunidad para el cambio. Las redes criminales conectan a numerosos actores en frentes lícitos e ilícitos, tanto públicos como privados, de manera compleja y dinámica.

## **8. Las dinámicas asociadas con la formación de la paz**

El siguiente conjunto de preguntas, presentadas a los informantes, buscaba mapear cómo los Estados y sociedades centroamericanos optaron por abordar las formas de violencia identificadas anteriormente. Las respuestas permiten comprender cuáles fueron los procesos preponderantes en la formación de la paz. Durante la primera misión, los informantes identificaron seis formas de agencias con las que se asociaba la formación de la paz: i) la presencia de cooperación internacional (de Estados Unidos, Canadá, España, Alemania, Italia, etc.), observando su atención a las agendas de los Estados cooperantes; ii) ONG internacionales centradas en la asistencia humanitaria, que informaban poca o ninguna cooperación con los Estados nacionales; iii) cooperación regional entre Estados para la región del Trifinio (triple frontera del Triángulo del Norte) o planes

binacionales (con México o Estados Unidos) que también implementarían programas de seguridad y prevención de la violencia, enfocándose principalmente en la juventud vulnerable; iv) la presencia de iglesias en roles humanitarios y de mediación; v) el sistema del SICA, enfatizando la seguridad ciudadana; y, finalmente vi) los migrantes, al presentar la migración como la “única salida” y poner el acento en el papel de las redes de migrantes y el apoyo de remesas, que representan una parte importante de los ingresos de los gobiernos regionales.

En general, sus respuestas ponían el foco en la cooperación internacional para el desarrollo y el papel de las sociedades civiles nacionales e internacionales, dirigidas en particular a programas de prevención y reducción de la violencia. El apoyo de los Estados no se citó como significativo, aunque la integración regional parecía facilitar la cooperación en temas transnacionales y favorecer las redes de solidaridad transnacional, como la Caravana de Madres Centroamericanas de Migrantes Desaparecidos y Desaparecidas, parte del Movimiento Migrante Mesoamericano (MMM) (Huerta, 2016).

En 2023, por el contrario, las respuestas que se recibieron se centraron menos en la integración regional y más en la seguridad nacional, un efecto visible de la pandemia de covid-19. Las fronteras regulares estaban cerradas y protegidas por las fuerzas armadas estatutarias, mientras que los cruces irregulares recibirían mayor atención por parte de las agencias criminales. Es en este punto donde la migración (y no la violencia armada social) se convirtió en el foco de atención de la cooperación internacional, y los esfuerzos de prevención se centrarían en las crecientes e interconectadas vulnerabilidades de las personas en situaciones de movilidad forzada. La Agenda 2021 del SICA sobre Seguridad Democrática representó el compromiso de los Estados centroamericanos con un nuevo énfasis en la prevención. Además, la presencia de cooperación internacional (Estados Unidos, Canadá, España, Alemania, Italia, etc.) se centró en

la llamada crisis migratoria, y apoyó procesos de reintegración y “enraizamiento” (por ejemplo, Programas de Reintegración Sostenible realizados por OIM, USAID, USCRI, Swisscontact y otros). En ese momento, una reducción significativa en el número de homicidios a nivel regional facilitaría la transición de los programas de prevención de la violencia a la reintegración y enraizamiento de los migrantes. Sin embargo, para muchos centroamericanos, la migración seguiría siendo la mejor opción en términos de supervivencia, especialmente a medida que aumentara la pobreza y el hambre en la región.

A su vez, las respuestas estatales, a nivel nacional, evolucionaron en la dirección opuesta, salvaguardando la seguridad nacional y disminuyendo el apoyo al compromiso de la sociedad civil local, donde los informantes observaban a veces una cooperación “tibia” entre las agencias estatales y no estatales. Al mismo tiempo, con la progresión de la pandemia de covid-19 desafiando la capacidad de respuesta de emergencia de los Estados, una cooperación/contacto más cercano entre los Estados y las ONG internacionales fue lo que permitió la adaptación de sus respuestas a la crisis sanitaria (desde una perspectiva sistémica), lo cual confirmó la ventaja de los Estados nacionales en proporcionar una respuesta de emergencia oportuna. En los años siguientes, esta nueva “emergencia compleja” representaría la tormenta perfecta para el giro más autoritario en América Central (Informe de IDEA Internacional, 2021).

## **9. Las formas alternativas de gobierno de los NSAG**

En América Central y México, a lo largo de los años, la emergencia de actores no estatales (NSAG) con la motivación y la capacidad para emplear medios de coerción o fuerza armada para alcanzar sus objetivos, ya sean políticos, económicos o sociales, se ha visto agravada por la creciente

incapacidad de los gobiernos nacionales para controlar los flujos transfronterizos y manejar sus agentes. Estas nuevas formas de agencia se extienden por todo el mundo en empresas transnacionales o se ubican en áreas periféricas, donde antes había un vacío de poder político centralizado y control estatal. Como afirma Phil Williams (2008: 4):

En muchos casos, estos grupos están desafiando al Estado; en otros, están cooperando y coludiendo con estructuras estatales; en algunos, el Estado es un espectador pasivo mientras luchan entre sí. En varios casos, están luchando entre sí y confrontando estructuras estatales que buscan o bien destruirlos o bien controlarlos.

Williams observa dos características generales que pueden asociarse a cualquier tipo de NSAG: proporcionan una alternativa al gobierno estatal y desafían el monopolio estatal sobre la violencia (2008: 8). Estos dos procesos simultáneos encuentran un entorno propicio para su desarrollo en el contexto subregional marcado por el fin de los conflictos armados en América Central, donde la reforma del sector de seguridad y la desmovilización de los grupos armados no lograron dar cuenta de todas las partes involucradas. El final del siglo XX fue un período de profunda reestructuración del gobierno estatal y la aparición de nuevos órdenes regulatorios en toda la región (Agüero, 2016). En un momento en que persistían las estructuras conflictivas y aún no se habían forjado nuevos contratos sociales, las agencias existentes fueron reinscritas bajo diferentes transcripciones sociales (Scott, 1990) para el nuevo orden regulatorio emergente. Sin embargo, en este espacio transicional y transnacional, lo que no fue acomodado o incluido fue marginado y criminalizado, de modo que se facilitó la emergencia de otras formas (paralelas) de gobernar lo social.

El desempeño de la “legitimidad” es una característica central de estas agencias emergentes. Para Schuman (1995: 575), un grupo armado se percibe como legítimo cuando se considera como “el portador legítimo del poder, creador e intérprete

de reglas o usuario de la fuerza y que por lo tanto merece apoyo y cumplimiento”. Inicialmente, la coerción se considera una fuente importante de autoridad, pero no sostenible a largo plazo. Por lo tanto, al actuar como simulacro de gobiernos, los NSAG buscan proporcionar ciertas formas de “bienes sociales”, como justicia y seguridad (Villa *et al.*, 2020; Duyvesteyn, 2017; Podder, 2017). Reflexionando sobre ello, ambos factores figuran prominentemente en el análisis de las formas de gobierno que promulgan.

Por ejemplo, los narcogrupos mexicanos han logrado el reconocimiento social como autoridades en sectores dominados en todo el territorio federal, desde las tierras fronterizas del sur hasta el norte y más allá, como empresas transnacionales. Sin embargo, es a nivel local donde se percibe su autoridad reconocida, como se observó en el episodio de la “narcoalerta” dirigida a los habitantes del pueblo de Creel (llamados “narcocochabitanes”) en Sierra Tarahumara, estado de Chihuahua, México (durante la primera misión de trabajo de campo). La “narcoalerta” circuló virtualmente a través de teléfonos durante dos días consecutivos, precediendo a las acciones armadas del NSAG controlador. Decía:

Traten de no caminar después de las nueve de la noche [...]. Declararon la guerra al [grupo] y por lo tanto no nos quedaremos con los brazos cruzados, no quiero que caigan personas inocentes [...] la limpieza de los cerdos de la Gente Nueva y esto también es para chismosos, gatos achichincles y dedos de pueblo. Así que, ábranse porque aquí traigo la lista para limpiar Creel. Así como nos luchan por San Juanito, los vamos a luchar por Creel [sic.] (Zócalo, 2020).

El toque de queda impuesto y el control total sobre la vida de las personas en el “pueblo mágico” de Creel se describió como otro episodio más de confrontación violenta entre los dos grupos controladores, la Línea, que representa al Cártel de Juárez, y la Gente Nueva, que representa al Cártel de Sinaloa. A su vez, la presencia de la recién creada Guardia Nacional mexicana (policía militarizada) no fue



suficiente como instrumento de disuasión para episodios posteriores de violencia en diciembre de 2019 y enero de 2020.

A través de la emergencia de estos órdenes híbridos, donde los mecanismos de gobierno formales e informales son promulgados por una pluralidad de actores, la autoridad tiende a fluir en direcciones tanto horizontales como verticales, socavando los canales tradicionales de autoridad del Estado. En América Latina, donde la criminalidad se extiende a todos los niveles de la vida social y mucho más allá de las fronteras nacionales, el concepto ofrece una perspectiva distinta para entender lo que Lilian Bobea (2015: 65) identificó como “criminalidad compleja”, en referencia a las formas orgánicas y en red de organización criminal que han surgido en las últimas décadas.

Para Bobea (p. 69), la criminalidad compleja se desarrolla dentro de ciertas condiciones de espacio y recursos materiales, como la concentración de población en áreas urbanas para facilitar el surgimiento y la fluidez de micro-mercados ilícitos; acceso a mecanismos para la tributación o recaudación de ingresos; disponibilidad de lugares para la recepción y los canales de distribución de mercancías ilegales: puertos y aeropuertos; acceso a instituciones bancarias que facilitan el lavado de activos; y acceso y/o relaciones con sectores burocráticos con influencia para ofrecer servicios a actores y mercados criminales. Tales condiciones dependen de niveles adecuados de crecimiento económico y desarrollo urbano, así como de burocracias estatales funcionales. Por lo tanto, el vínculo entre la violencia y el crimen, que caracteriza las conductas ilegales, no es tan evidente como se esperaría (Buvinic *et al.*, 2005).

No todas las organizaciones criminales se expresan violentamente y la ausencia de violencia explícita no implica la ausencia o disminución de la fuerza de las organizaciones criminales. De hecho, podría implicar que la agencia criminal ha alcanzado un cierto nivel de madurez y adaptación, así como altos niveles de articulación y penetración

de las organizaciones criminales en las instituciones estatales (Bobeá, 2015: 69). Sin embargo, cuando la violencia conectada a las acciones de los NSAG y entendida como un exceso en las relaciones de poder, externalizándose de los sistemas de conflicto, se extiende a todos los ámbitos de la vida social, en contextos macro y micro, estos esfuerzos continuos para la reconfiguración del poder a través de redes difusas adquieren perspectiva y pueden explicar cómo ha evolucionado hasta ahora la criminalidad compleja.

### **Conclusiones: ¿qué nos dice la hibridez?**

Al trabajar con sistemas complejos, donde una variedad de actores, intereses y valores están en juego, y las respuestas dinámicas no siguen un camino lineal, este capítulo ha llamado la atención sobre las formas de agencia en red que hoy constituyen y son constituidas por sistemas complejos de gobernanza de seguridad. A través de estas redes transnacionales, la gobernanza de la seguridad comenzó a involucrar a entidades públicas y privadas, así como a comunidades políticas y sociales. Estas nuevas agencias consolidan una convergencia en curso entre actores criminales en América Latina y más allá, así como los vínculos más estrechos entre agencias estatales y no estatales, incluidos Estados y actores criminales. Es precisamente por esto que algunos especialistas en seguridad regional/internacional se refieren a las fronteras porosas de América Latina.

Sin embargo, los vínculos entre los actores estatales y criminales no solo se identifican como colusión o acercamiento, la presencia de áreas no gobernadas/áreas en conflicto representa el reconocimiento tácito de la fragmentación del control estatal sobre partes de su territorio, donde han surgido nuevas fronteras (sociales) y formas de contestación contra el Estado-nación. Las instituciones estatales débiles o “frágiles” y la capacidad de gobernanza

son el diagnóstico liberal para estos problemas en curso, y el remedio prescrito se proporciona actualmente mediante el ODS 16, “paz, justicia e instituciones sólidas” (ODS de la ONU 16). A su vez, el ODS 17 menciona la necesidad de revitalizar las asociaciones globales para promover los otros 16 objetivos.

En América Central y América Latina en general, la cooperación para el desarrollo sostenible es un esfuerzo bienvenido siempre y cuando no vaya más allá de los intereses individuales de los Estados regionales. Al analizar la agenda de seguridad de los Estados centroamericanos, particularmente aquellas proporcionadas por el sistema de integración centroamericana sobre “Seguridad Democrática” (SICA, 1995), hay un enfoque visible en cuestiones de seguridad que involucran a grupos sociales e individuos (con impacto transnacional o regional) y no necesariamente incluyen conflictos interestatales. Sin embargo, la lógica de la seguridad nacional (y la no intervención) prevalece, por ejemplo, en la dificultad impuesta para el intercambio de información, ya sea sobre flujos financieros o movilidad de personas a través de las fronteras.

En términos de seguridad pública, aunque todos los Estados están lidiando con amenazas regionales y transnacionales, las respuestas siguen siendo el dominio de política unilateral de los Estados, como parecen indicar las recientes declaraciones sobre estado de excepción o estado de emergencia de El Salvador y Honduras. A su vez, estos prolongados estados de emergencia alimentan la inseguridad ciudadana y crean una serie de incertidumbres respecto a las libertades individuales. En cuanto a las disputas interestatales, que involucran a dos o más Estados regionales, hay una preferencia por judicializar a través de tribunales internacionales, ya que los Estados buscan resolver sus diferencias sin recurrir a la acción armada. Además, los Estados regionales han mejorado enormemente su cooperación en respuesta a emergencias humanitarias, particularmente

aquellas asociadas con desastres naturales u otros eventos inducidos por el cambio climático.

Como se mencionó anteriormente, el conflicto y la paz no son antagónicos, pero cuando los mecanismos de resolución de conflictos no son suficientes para enfrentar dinámicas conflictivas emergentes o en desarrollo, la violencia se manifiesta o estalla en el ámbito social y político, y rompe el equilibrio existente. Aquí es donde se comienzan a mapear los sistemas de formación de la paz. En las tierras fronterizas de América Central y México, dada la falta de presencia estatal en cuestiones abordadas como dimensiones de conflicto e inseguridad humana, el espacio está ocupado por actores cuyos mandatos son proporcionar asistencia humanitaria durante emergencias. En otras palabras, sus acciones no están dirigidas ni son sostenibles a largo plazo. Una solución duradera es la responsabilidad fundamental de los Estados, pero termina siendo una responsabilidad de una serie de actores públicos y privados sin mucha coordinación entre ellos.

Por un lado, los Estados han optado por resolver sus disputas fronterizas activas a través de la mediación en foros y tribunales internacionales. Por otro lado, se observa empíricamente una descentralización de los esfuerzos (locales) para prevenir la propagación de la violencia social y armada. Sin embargo, las prácticas institucionalizadas colaborativas y coordinadas, como las propuestas por la Agenda de Seguridad Hemisférica (OEA, 2003), basadas en un enfoque multidimensional y centradas en los esfuerzos de prevención y las responsabilidades compartidas, siguen siendo un objetivo lejano. Tal como están, los sistemas de formación de conflictos han superado completamente los esfuerzos fragmentados de formación de paz.

Como ha argumentado este capítulo, la cooperación regional en materia de seguridad sobre la base de la seguridad multidimensional y las responsabilidades compartidas son claves para que la paz emerja sobre el conflicto y la

violencia. La gobernanza de la seguridad debe evolucionar a través de la responsabilidad compartida, y no, como ocurre actualmente, a través de responsabilidades fragmentadas. Es importante destacar, en particular, la necesidad de intercambio de información y planificación integrada, a través de los esfuerzos colectivos de gobiernos, fuerzas de seguridad y sus agencias localizadas, organizaciones de la sociedad civil, ONG nacionales e internacionales, academia, sector privado y otros movimientos sociales. Un nuevo marco para la seguridad multidimensional sobre la base de responsabilidades compartidas es fundamental para abordar los nuevos o emergentes problemas transnacionales estudiados aquí, promoviendo una versión más sostenible de lo que se llama paz.

## Bibliografía

- Adler, E. & Greve, P. (2009). When security community meets balance of power: Overlapping regional mechanisms of security governance, *Review of International Studies*, 35 (S1), 59-84. <https://doi.org/10.1017/S0260210509008432>.
- Agüero García, J. (2016). América Latina durante la Guerra Fría (1947-1989): Una introducción, *InterSedes*, 17 (35). <https://doi.org/10.15517/isucr.v17i35.25566>.
- Aziani, A.; Jofre, M. & Mancuso, M. (2023). Convergence Between Migrant Smuggling and Trafficking of Goods: Text Analysis of Open-Source Data, *International Migration Review*. <https://doi.org/10.1177/01979183231200198>.
- Battaglino, J. M. (2012). The coexistence of peace and conflict in South America: Toward a new conceptualization of types of peace, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 55 (2), 131-151. <https://doi.org/10.1590/S0034-73292012000200008>.

- Bauman, Z. (2004). El eterno retorno de la violencia, en J. Beriain (ed.), *Modernidad y violencia colectiva* (1.ª ed., pp. 17-48). Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Beriain, J. (ed.) (2004). *Modernidad y violencia colectiva* (1.ª ed.). Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Bobeá, L. (2015). Seeking Out the State: Organized Crime, Violence, and Statetropism in the Caribbean, en Bagley, Bruce M., and Jonathan D. Rosen (eds.) (2015), *Drug Trafficking, Organized Crime, and Violence in the Americas Today*. University Press of Florida.
- Buvinic, M.; Morrison, A. & Orlando, M. B. (2005). Violencia, crimen y desarrollo social en América Latina y el Caribe, *Papeles de población*, 11, 167-214.
- Buzan, B. (2007). *People, states & fear: An agenda for international security studies in the post-cold war era* (2. ed.). ECPR Press.
- Buzan, B. & Wæver, O. (2003). *Regions and powers: The structure of international security*. Cambridge University Press.
- Buzan, B.; Wæver, O. & De Wilde, J. (1998). *Security: A new framework for analysis*. Lynne Rienner Publishers.
- Caravana de Madres Centroamericanas de Migrantes Desaparecidos finalizan recorrido por México, NODAL (n.d.). <https://www.nodal.am/2019/12/caravana-de-madres-centroamericanas-de-migrantes-desaparecidos-finalizan-recorrido-por-mexico/>.
- Chabat, Jorge (2019). Criminally Possessed States. A Theoretical Approach, en Rosen, Jonathan D.; Bagley, Bruce y Chabat, Jorge, *The Criminalization of States: The Relationship between States and Organized Crime*. London, Lexington Books, pp. 15-30.
- Chandler, D. (2014). Beyond neoliberalism: Resilience, the new art of governing complexity, *Resilience*, 2 (1), 47-63. <https://doi.org/10.1080/21693293.2013.878544>.
- COW, Militarized Interstate Disputes (v4.1). MID-level data and documents. <http://www.correlatesofwar.org/data-sets/MIDs>.

- Donais, T. (2017). Engaging Non-State Security Providers: Whither the Rule of Law?, *Stability: International Journal of Security and Development*, 6 (1), 7. <https://doi.org/10.5334/sta.553>.
- Duyvesteyn, I. (2017). Rebels & Legitimacy; An Introduction, *Small Wars & Insurgencies*, 28 (4-5): 669-685, doi: 10.1080/09592318.2017.1322337.
- Escoto, E. y Cruceta, I. (2013). Reintegración sostenible: La luz al final del túnel para las personas que retornan a Honduras, en la página web de Naciones Unidas en Honduras, <https://honduras.un.org/es/227188-reintegración-sostenible-la-luz-al-final-del-túnel-para-las-personas-que-retornan-honduras> (revisado el 2 de marzo de 2024).
- Foucault, M. (1977). *Discipline and punish: The birth of the prison* (1st american ed.). Pantheon Books.
- Galtung, J. (1969). Violence, Peace, and Peace Research, *Journal of Peace Research*, 6 (3), 167-191.
- Garzón-Vergara, J. C. (2015). Avoiding the Perfect Storm: Criminal Economies, Spoilers, and the Post-Conflict Phase in Colombia, *Stability: International Journal of Security & Development*, 4 (1). <https://doi.org/10.5334/sta.fx>.
- Hernandez-Roy, C. & Bledsoe, R. (2023). Democracy Dies under Mano Dura: Anti-crime Strategies in the Northern Triangle. <https://www.csis.org/analysis/democracy-dies-under-mano-dura-anti-crime-strategies-northern-triangle>.
- Holsti, K. J. (1996). *The state, war, and the state of war*. Cambridge University Press. <http://site.ebrary.com/id/10441692>.
- Huerta, A. V. (2016). Luchas migrantes en contextos de tránsito migratorio, el caso del movimiento migrante centroamericano. *REMHU: Revista Interdisciplinaria da Mobilidade Humana*, 24, 31-44. <https://doi.org/10.1590/1980-85852503880004803>.

- IDEA (2021). *Las Américas. IDEA Global State of Democracy Report* (n.d.). <https://www.idea.int/gsod-2021/las-americas>.
- Idler, A. (2019). *Borderland Battles: Violence, Crime, and Governance at the Edges of Colombia's War*. Oxford University Press.
- Igarapé Institute, Homicide Monitor (n.d.). Instituto Igarapé. <https://igarape.org.br/en/apps/homicide-monitor/>.
- Jonas, S. (1982). Central America As a Theater of U.S. Cold War Politics, *Latin American Perspectives*, 9 (3), 123-128. <http://www.jstor.org/stable/2633430>.
- Jones, D. M.; Bremer, S. A. & Singer, J. D. (1996). Militarized Interstate Disputes, 1816-1992: Rationale, Coding Rules, and Empirical Patterns, *Conflict Management and Peace Science*, 15 (2), 163-213. <https://doi.org/10.1177/073889429601500203>.
- Kacowicz, A. M. (1998). *Zones of peace in the Third World: South America and West Africa in comparative perspective*. State University of New York Press.
- Krause, K. (2012). Hybrid Violence: Locating the Use of Force in Postconflict Settings, *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 18 (1), 39-56. <https://doi.org/10.1163/19426720-01801005>.
- Lawrence, M. (2017). Security Provision and Political Formation in Hybrid Orders, *Stability: International Journal of Security and Development*, 6 (1), 10. <https://doi.org/10.5334/sta.554>.
- Lehmann, Kai Enno (2017). Is Regionalism Still a Viable Option for the Creation and Maintenance of Peace and Security in Latin America?, en Marcial A. G. Suarez, Rafael Duarte Villa y Brigitte Weiffen (orgs.), *Power Dynamics and Regional Security in Latin America* (pp. 149-72). London: Palgrave Macmillan UK. [https://doi.org/10.1057/978-1-137-57382-7\\_7](https://doi.org/10.1057/978-1-137-57382-7_7).
- Lekunze, M. (2019). Security as an Emergent Property of a Complex Adaptive System, *Stability: Interna-*



- tional Journal of Security and Development*, 8 (1), 6. <https://doi.org/10.5334/sta.700>.
- Leyva Flores, R.; Rojas, K. & Aracena, B. (2022). Blocking the Spread of COVID-19: Global Border Closure Policies in Central America and Mexico, *International Development Policy. Revue Internationale de Politique de Développement*, 14, article 14. <https://doi.org/10.4000/poldev.4894>.
- Mac Ginty, R. (2010). Hybrid Peace: The Interaction Between Top-Down and Bottom-Up Peace, *Security Dialogue*, 41 (4), 391-412. <https://doi.org/10.1177/0967010610374312>.
- Mac Ginty, R. (2011). *International peacebuilding and local resistance: Hybrid forms of peace*. Springer.
- Mackenbach, W. & Maihold, G. (eds.) (2015). *La transformación de la violencia en América Latina*. F & G Editores.
- Mares, D. R. (2017). The Zone of Violent Peace, en M. A. G. Suarez, R. D. Villa & B. Weiffen (eds.), *Power Dynamics and Regional Security in Latin America* (pp. 225-245). Palgrave Macmillan UK. [https://doi.org/10.1057/978-1-137-57382-7\\_10](https://doi.org/10.1057/978-1-137-57382-7_10).
- Miall, H.; Ramsbotham, O. & Woodhouse, T. (2005). *Contemporary conflict resolution: The prevention, management and transformation of deadly conflicts*. Polity Press.
- Organization of the American States (OAS) (2003). Declaration on security in the Americas, adopted on October 28, 2003. Mexico City, Mexico. <https://tinyurl.com/zxzjnzwe>.
- OECD (2016). *Illicit Trade*. OECD Publishing.
- Pape, Robert A. (2005). Soft Balancing Against the United States, *International Security* 30, 1: 7-45. CrossRef, Google Scholar
- Paul, T. V. (2004). Introduction: The Enduring Axioms of Balance of Power Theory and Their Contemporary Relevance, en Paul, T. V.; Wirtz, James, and Fortmann, Michel (eds.), *Balance of Power: Theory and Practice in the 21st Century* (pp. 1-28.). Stanford: Stanford University Press. Google Scholar.

- Paul, T. V. (2005). Soft Balancing in the Age of U.S. Primacy, *International Security* 30, 1, 46-71. CrossRef, Google Scholar.
- Podder, Sukanya (2017). Understanding the Legitimacy of Armed Groups: A Relational Perspective, *Small Wars & Insurgencies*, 28: 4-5, 686-708. doi: 10.1080/09592318.2017.1322333.
- Richmond, O. (n.d.). The Dilemmas of a Hybrid Peace, *International Relations*, 8.
- Richmond, O. (2015). The dilemmas of a hybrid peace: Negative or positive?, *Cooperation and Conflict*, 50 (1), 50-68. <https://doi.org/10.1177/0010836714537053>.
- Richmond, O. (2019). Peace and the Formation of Political Order, *International Peacekeeping*, 26 (1), 85-110. <https://doi.org/10.1080/13533312.2018.1511374>.
- Rose, N. S. (2010). *Powers of freedom: Reframing political thought*. Cambridge Univ. Press.
- Rosenau, J. N. (2005). Strong Demand, Huge Supply: Governance in an Emerging Epoch, en I. Bache, M. Flinder, & Political Economy Research Centre (eds.), *Multi-level governance*. Oxford Univ. Press.
- Santos, J. V. T. dos. (2002). Violências, America Latina: A disseminação de formas de violência e os estudos sobre conflitualidades, *Sociologias*, 8, 16-32. <https://doi.org/10.1590/S1517-45222002000200002>.
- Scott, J. C. (1990). *Domination and the arts of resistance: Hidden transcripts*. Yale University Press.
- SICA (1995). *Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica* (1995, December 15). [https://www.sica.int/documentos/tratado-marco-de-seguridad-democratica-en-centroamerica\\_1\\_110795.html](https://www.sica.int/documentos/tratado-marco-de-seguridad-democratica-en-centroamerica_1_110795.html).
- Sullivan, J. P. (2023). The Information Age: Transnational Organized Crime, Networks, and Illicit Markets, *Journal of Strategic Security*, 16 (1), 51-71.
- Swisscontact (n.d.). Home. Nuevas Oportunidades. Rein-tegración productiva de migrantes retornados. [teseopress.com](https://www.swisscontact.org/es/proyectos/nuevas-</a></p>
</div>
<div data-bbox=)

- oportunidades-reintegracion-productiva-de-migrantes-retornados.
- U.S. Customs and Border Protection (n.d.). Nationwide Enforcement Encounters: Title 8 Enforcement Actions and Title 42 Expulsions. <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/cbp-enforcement-statistics/title-8-and-title-42-statistics>.
- USAID, OIM y USCRI lanzan programa de reintegración económica para jóvenes migrantes retornados (26 de mayo de 2022). Disponible en el sitio web de *Relief-Web*: <https://reliefweb.int/report/el-salvador/usaaid-oim-y-uscri-lanzan-programa-de-reintegracion-economica-para-jovenes-migrantes-retornados>.
- Villa, R. D.; Chagas-Bastos, F. H. & Braga, C. de M. (2019). *Hybrid Security Governance in South America: An Empirical Assessment*. *Latin American Politics and Society*, 61 (04), 72-94. <https://doi.org/10.1017/lap.2019.25>.
- Villa, R.; Chagas-Bastos, F. & Braga, C. (2019). Hybrid Security Governance in South America: An Empirical Assessment, *Latin American Politics and Society*, 61 (4), 72-94. doi: 10.1017/lap.2019.25.
- Villa, R; Braga, C. and Ferreira, M. A. (2020). *New Forms of Security Governance: Transformation of Violence in South America Through Violent Nonstate Actors (VNSA)*. Mimeograph. International Relations Research Center, University of São Paulo. Google Scholar.
- Wight, C. (2006). *Agents, Structures and International Relations Politics as Ontology*. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press.
- Williams, P. (2008). *Violent non-state Actors and National and international security*. <https://www.files.ethz.ch/isn/93880/VNSAs.pdf>.
- WOLA (n.d.). In Latin America, COVID-19 Risks Permanently Disturbing Civil-Military Relations. <https://www.wola.org/analysis/latin-america-covid-19-civil-military-relations-policing/>.



# Crisis de la democracia en América Latina y la presencia de una oposición desleal

*Los casos de Brasil, Bolivia y Venezuela*

KÁTIA ALVES FUKUSHIMA

## Introducción

la presión que se produce entre los diversos intereses, sobre el contenido de la política práctica, puede describirse como un “estira y afloja entre los grupos” para el control del aparato gubernamental.

Easton, 1968: 185

El presente capítulo tiene como objetivo discutir sobre los gobiernos de izquierda y el papel de una “oposición desleal” en las crisis de las democracias en América Latina, particularmente en los casos de los gobiernos de Dilma Rousseff en Brasil (2010-2016), Nicolás Maduro en Venezuela (2013-presente) y Evo Morales en Bolivia (2006-2019).

Estos casos están incluidos en lo que se conoce como “giro a la izquierda” o “marea rosa”, que tuvo lugar a finales del siglo XX y principios del XXI en América Latina. Este periodo estuvo marcado por el ascenso de diversos líderes y partidos de izquierda y centroizquierda, como Hugo Chávez en Venezuela (1998), Lula da Silva en Brasil (2002), Néstor Kirchner en Argentina (2003), Tabaré Vázquez en Uruguay (2004), Evo Morales en Bolivia (2005), Michelle Bachelet en Chile (2006), Rafael Correa en Ecuador (2006), Fernando

Lugo en Paraguay (2008) y Mauricio Funes en El Salvador (2009). La mayoría de estos gobernantes fueron reelegidos o eligieron sucesores del mismo partido o coalición.

El análisis de la literatura sobre estos gobiernos de izquierda ha mostrado un consenso entre los autores sobre la existencia de distintas izquierdas en la región (Weyland, 2009; Madrid, 2008; Madrid, Hunter y Weyland, 2010; Silva, 2009; Roberts, 2008; Panizza, 2006, 2009; Lanzaro, 2007). Aunque las corrientes de izquierda convergían en la necesidad de una mayor justicia social y participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones, los caminos adoptados para alcanzar estos objetivos eran diversos (Madrid, 2008). En palabras de Weyland (2009: 1), “los nuevos gobiernos van desde la cautelosa Concertación, una sólida coalición de partidos centristas y de izquierda en Chile, hasta el populismo radical de Hugo Chávez en Venezuela”. Los demás países se alineaban entre estos extremos, con Brasil y Uruguay más cercanos a Chile, mientras que Bolivia y Ecuador estaban más cerca de Venezuela.

Dentro de este marco teórico, Weyland (2009), Madrid (2008) y Madrid, Hunter y Weyland (2010), basándose en las especificidades de los países gobernados por la izquierda en América Latina, las clasificaron en izquierda “moderada”, que actuaba dentro de los límites del sistema de mercado, e izquierda “contestataria”, que rechazaba esas restricciones y buscaba implementar una transformación más audaz. Los gobiernos de Lula (2003-2011) y su sucesora Dilma Rousseff (2011-2016) en Brasil serían clasificados como izquierda “moderada”, mientras que los casos de los gobiernos de Hugo Chávez (1999-2013) y Nicolás Maduro (2013-presente) en Venezuela y Evo Morales (2006-2019) en Bolivia serían considerados como izquierda “radical o contestataria”. La predicción de estos autores era que la izquierda moderada sería más exitosa que la contestataria.

Sin embargo, en la segunda década del siglo XXI, especialmente después de la crisis económica de 2008 y las crisis políticas y sociales que se desataron en varios países

de la región, muchos de estos gobiernos y sus políticas fueron cuestionados, y algunos de ellos fueron derrotados en las urnas o de otras formas. En varios casos, además de los gobiernos de izquierda, la propia democracia fue puesta en jaque. Ejemplos al respecto incluyen los gobiernos de Manuel Zelaya en Honduras, que sufrió un golpe de Estado en 2009; de Fernando Lugo en Paraguay, que fue destituido de la presidencia en 2012 por el Senado en un proceso de juicio político que duró menos de 36 horas y configuró un “golpe blanco”; de Dilma Rousseff en Brasil, que fue destituida del cargo en 2016 a través de un proceso de *impeachment* que, ante su ambigüedad, constituyó otro golpe parlamentario en la región; y de Evo Morales en Bolivia, quien fue forzado a renunciar a la presidencia en 2019 después de una serie de manifestaciones violentas en las que las Fuerzas Armadas bolivianas se negaron a impedir los ataques, exigiendo la renuncia del presidente. Además, el gobierno de Nicolás Maduro en Venezuela, aunque no ha sido destituido, no logra gobernar frente a la grave crisis económica y a un escenario de intensa polarización entre chavistas y oposición, intensificada con el episodio del 23 de enero de 2019, cuando Juan Guaidó (Voluntad Popular [VP]), uno de los líderes de la oposición, se autoproclamó presidente de Venezuela, lo cual agudizó la crisis en el país, que pasó a tener dos presidentes, cada uno reconocido por diferentes actores externos.

Este escenario mostró que, independientemente de las características de los gobiernos, el resultado fue una reacción virulenta que llevó al caos o a la caída de presidentes democráticamente electos. Así, contrastando la literatura con el contexto latinoamericano, se puede afirmar que las crisis en estos gobiernos no se deben a la radicalización o a la moderación, ya que la “opción” de la izquierda moderada de actuar dentro de los límites del sistema de mercado y del sistema político vigente, como fue el caso brasileño, no garantizó la estabilidad de los gobiernos. Entonces, ¿cómo se explica las crisis en estos gobiernos de izquierda? Para

responder a esta pregunta, este capítulo se enfocará en los casos de los gobiernos de Dilma Rousseff, Nicolás Maduro y Evo Morales, los cuales pueden abrir caminos para pensar en otros casos latinoamericanos.

El argumento principal es que las crisis en estos países se deben, en gran parte, a la presencia de lo que Juan Linz (1996) llamó “oposición desleal”, en la cual partidos o grupos de intereses promueven acciones conjuntas con fines desestabilizadores para derrocar al gobierno sin ninguna posibilidad de constituir una nueva mayoría. Es decir, la oposición, insatisfecha con las políticas de tales gobiernos, pasa a actuar fuera de las reglas del juego democrático.

Este capítulo está dividido en cinco secciones, considerando esta introducción. En la segunda sección se presentarán los principales factores para el giro hacia la izquierda en América Latina. La tercera abordará la clasificación entre “izquierda moderada” e “izquierda contestataria” propuesta por Weyland, Madrid y Hunter, además de la crítica a sus análisis. En la cuarta, se buscará mostrar la correlación de fuerzas enfrentadas por los gobiernos de izquierda en Brasil, Bolivia y Venezuela, así como el papel desempeñado por una oposición desleal en las crisis de estos países. Por último, se presentarán las consideraciones finales.

## 1. Giro a la izquierda en América Latina

El denominado “giro a la izquierda” o “marea rosa” comenzó a finales del siglo XX con la elección de Hugo Chávez en Venezuela en 1998. Después de su victoria, una serie de otros líderes de izquierda fueron elegidos en la región, incluyendo Brasil, Argentina, Uruguay, Bolivia, Chile, Ecuador, Nicaragua, Paraguay y El Salvador. Además del ascenso de estos gobiernos, en otros países los partidos de izquierda también ganaron espacio como fuerzas relevantes en el escenario político, como la izquierda en México,



que se convirtió en la segunda fuerza en las elecciones presidenciales de 2006 y 2012, y salió victoriosa en 2018 con la elección de Andrés Manuel López Obrador, del partido Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) (Cleary, 2006; Panizza, 2006).

El análisis de los procesos electorales en los que la izquierda salió victoriosa demostró que no hubo un cambio ideológico del electorado hacia la izquierda. Panizza (2009) destacó en su estudio sobre la ideología del electorado que votó por los gobiernos de izquierda que, en casi todos los casos, el porcentaje de votos por candidatos presidenciales de izquierda fue significativamente mayor que de electores que se identificaban como de izquierda. Este análisis nos ayuda a comprender el voto de este mismo electorado por la derecha e incluso por la extrema derecha en tiempos de crisis en varios países.

Panizza (2009) presentó tres explicaciones para esta paradoja, con las cuales coincide el análisis de este capítulo. La primera es el proceso de acumulación y (des)acumulación política en la democracia, según el cual la izquierda experimentó un proceso de acumulación con su acceso a gobiernos municipales y estatales, como es el caso del Partido de los Trabajadores en Brasil, el Frente Amplio en Uruguay, el Partido de la Revolución Democrática en México y el Frente Sandinista de Liberación Nacional en Nicaragua. Con las experiencias a nivel local y regional, estos partidos cambiaron gradualmente sus enfoques hacia la política electoral. Por otro lado, los partidos de derecha y centroderecha enfrentaban un proceso de desgaste debido al tiempo que llevaban en el poder. La segunda explicación es que el determinante para el giro hacia la izquierda no estaba tanto en la división izquierda versus derecha, sino más bien en la división gobierno versus oposición. El descontento de las masas con los gobiernos hasta entonces vigentes se manifestó a través del “voto castigo”, con el cual los electores comenzaron a optar por gobiernos alternativos a los que estaban en el poder. La tercera explicación radica en la

relación entre política e instituciones. En este caso, el autor cita como ejemplo las elecciones de Chávez en Venezuela, de Rafael Correa en Ecuador y de Evo Morales en Bolivia, quienes fueron elegidos más por su carácter antisistémico que por sus posiciones ideológicas.

Sumadas a estos factores se encuentran las variables económicas y sus efectos sobre el funcionamiento institucional y social. El contexto, marcado por la crisis del Consenso de Washington entre 1997 y 2000 y por la desigualdad económica endémica en toda América Latina, contribuyó al éxito de las izquierdas en las elecciones latinoamericanas (Cleary, 2006: 37; Panizza, 2009: 76). Como señaló Laclau (2006), el fracaso del neoliberalismo y la necesidad de elaborar políticas más pragmáticas que combinaran los mecanismos de mercado con mayores niveles de regulación estatal y participación social explican el fortalecimiento de las fuerzas de izquierda.

En algunos países, las limitaciones impuestas por la naturaleza de los pactos heredados de las transiciones democráticas latinoamericanas también favorecieron el ascenso de liderazgos de izquierda, como fue el caso del Pacto de Punto Fijo en Venezuela, que llevó a la crisis del sistema de partidos venezolano y creó un ambiente propicio para el ascenso de Chávez al Poder Ejecutivo.

Otra explicación para los ascensos de la izquierda se debe al “vacío de influencia en América del Sur”, especialmente en lo que respecta a la influencia de Estados Unidos, que en ese período tenía su atención centrada en otras regiones. Esto abrió espacio para una autonomía sin precedentes, que favoreció el giro hacia la izquierda en América Latina (Natanson, 2009).

En resumen, el giro hacia la izquierda está relacionado con cuestiones políticas, económicas y sociales latentes en el período anterior en sus respectivos países. En mayor o menor medida, fue una respuesta, por un lado, a la crisis de representación política (crisis del sistema de partidos, desconfianza en las instituciones políticas, falta de canales de

participación) y, por otro lado, a las políticas neoliberales y la consiguiente crisis social (con desempleo, aumento de la pobreza y desigualdad).

## **2. La “izquierda moderada” en Brasil y las “izquierdas contestatarias” en Venezuela y Bolivia**

Los casos aquí analizados, como se mencionó, se clasifican como izquierda “moderada” –son los gobiernos de Lula da Silva y Dilma Rousseff en Brasil– e izquierda “contestataria” –los gobiernos de Hugo Chávez y Nicolás Maduro en Venezuela y Evo Morales en Bolivia–. Esta clasificación está presente en los trabajos de Madrid (2008), Weyland (2009) y Madrid, Hunter y Weyland (2010), basados en las características organizativas de los partidos gobernantes, el desempeño del sistema de partidos, el impacto de las reformas promercado en el periodo 1980-1990 y la abundancia de recursos naturales. Para estos autores, la “izquierda contestataria” se oponía al modelo liberal, presentando una política intervencionista, con aumento del gasto público y expansión de la intervención estatal en la economía del país. Weyland (2009: 149) señala que líderes como Hugo Chávez, Evo Morales y Rafael Correa, al menos en su retórica, reemplazaron el reformismo cauteloso por una política misionera de redención y perseguían una profunda transformación del orden político y socioeconómico. En cambio, los gobiernos de Lula da Silva y Dilma Rousseff adoptaron el modelo de política económica existente orientado al mercado, promoviendo cambios de acuerdo con su ideal de justicia social y mayor igualdad, pero dentro de las limitaciones impuestas por las instituciones vigentes.

Según Madrid (2008), la administración de Chávez, por ejemplo, reformó las instituciones existentes en el país, amplió las intervenciones en la economía e impulsó significativamente el gasto social. El gobierno de Evo Morales

también amplió el papel del Estado en la economía, aunque adoptando políticas fiscales y salariales bastante cautelosas. Sin embargo, el autor señala que ninguno de los dos gobiernos se movió en dirección a la nacionalización de la economía ni redujo drásticamente su comercio exterior con Estados Unidos. En cambio, la “izquierda moderada” transitaba hacia el centro, actuando dentro del marco de las instituciones políticas existentes y adoptando políticas económicas orientadas al mercado, con políticas monetarias y fiscales bastante conservadoras. “La administración de Lula, por ejemplo, aumentó las tasas de interés, aumentó su superávit presupuestario anual y mantuvo las tasas del impuesto sobre la renta relativamente bajas” (Madrid, 2010: 590).

Estas izquierdas también presentaron diferencias en sus políticas exteriores, siendo la izquierda contestataria más crítica hacia Estados Unidos, buscando nuevas relaciones comerciales con los llamados rivales de Estados Unidos, incluyendo a Irán, Rusia y China (Madrid, 2010). Otro punto destacado por Madrid (2008: 587) es la estructura organizacional: mientras que la izquierda moderada estaba compuesta en gran parte por partidos más antiguos y relativamente bien institucionalizados, la izquierda contestataria estaba constituida principalmente por movimientos nuevos, fluidos y altamente personalistas.

Para explicar el surgimiento de las dos izquierdas, Weyland (2009: 148) utiliza el argumento rentista. Para el autor, el neoliberalismo no es directamente responsable del surgimiento de una izquierda radical, ni la debilidad del sistema de partidos es una verdadera causa de su surgimiento. Del mismo modo, la izquierda moderada no es resultado de un sistema de partidos fuerte. Para Weyland, el factor crucial es la bonanza de recursos naturales que ha estimulado el radicalismo tanto en Venezuela como en Bolivia. En países que carecen de una economía rentista, como Brasil y Uruguay, o que controlan su riqueza de recursos naturales a través de instituciones estatales fuertes, como Chile, la izquierda se siente obligada a trabajar dentro de los límites

de la nueva economía de mercado y la democracia representativa. A partir de este análisis, Weyland nos muestra las implicaciones para el desempeño de las izquierdas, es decir: la izquierda de Hugo Chávez en Venezuela, al adoptar el modelo rentista tradicional, con un aumento drástico en el gasto y en la deuda pública, transita por un camino insostenible. En contraste con los riesgos inherentes a la izquierda radical, el proceso lento y gradual de reforma adoptado por la izquierda moderada en Brasil parece más prometedor, especialmente a mediano y largo plazo.

La abundancia de recursos naturales, utilizada por Weyland (2009) como factor explicativo, no explica las distinciones entre las izquierdas. Aunque el autor tiene razón al afirmar que la radicalización de las izquierdas en Venezuela y Bolivia, por ejemplo, se debe al auge de los recursos naturales (petróleo y gas natural) que aumentó su margen de maniobra en el proceso de implementación de políticas más radicales, también es importante recordar que otras izquierdas fueron favorecidas con el *boom* de los *commodities* y, sin embargo, fueron clasificadas como una izquierda moderada. Los partidos de izquierda de Chile, Uruguay y Brasil, por ejemplo, llegaron al gobierno en un momento de crecimiento económico muy favorable en sus países, sin embargo, no llevaron a cabo políticas radicales (Panizza, 2006: 15).

Otro punto interesante del análisis de Weyland es que señala como tendencia la insostenibilidad del modelo adoptado por la izquierda contestataria en Venezuela y Bolivia. De hecho, la economía rentista es un problema en Venezuela que los gobiernos de Chávez y Maduro no han logrado superar. Sin embargo, este modelo ha sido adoptado por varios gobiernos, incluso en el período en que Venezuela era considerada una de las democracias más duraderas y estables (Karl, 1988). Un problema antiguo y estructural se presenta como un gran obstáculo para el gobierno, pero tienen razón Ellner *et al.* (2018: 38) en que la afirmación de Weyland -al decir que las políticas de la “izquierda

contestataria” no son sostenibles– “simplifica el proceso de cambio en curso en el continente e ignora ciertos avances inequívocos”.

Otra característica presentada por Madrid (2008) para distinguir entre la izquierda contestataria y la izquierda moderada es la retórica de polarización. Mientras que en Brasil los gobiernos de izquierda mantuvieron la Constitución, terreno común con la oposición, y evitaron una retórica polarizadora, la izquierda venezolana promulgó una nueva Constitución y mantuvo una relación hostil con la oposición (Madrid, 2008). Como destacó Ellner, no es sorprendente que la radicalización de la izquierda contestataria “encontrara una fuerte resistencia por parte de los defensores del *statu quo* y desatara una intensa polarización” (Ellner *et al.*, 2018: 5).

Sin embargo, vale resaltar que el escenario brasileño, especialmente durante el gobierno de Dilma Rousseff, presentó una intensa polarización, lo que lleva a plantear la siguiente pregunta: si la izquierda moderada evitó una retórica polarizadora, a diferencia de la izquierda radical, ¿qué explica la intensa polarización política y social presente en ambos países? Resulta que el contexto de polarización, que parecía ser una consecuencia de la radicalización de la izquierda contestataria en Venezuela y Bolivia, no es un factor de distinción entre las izquierdas. Tanto la izquierda moderada como la contestataria han experimentado o están experimentando contextos de polarización política y social. Además, el caso brasileño mostró que la izquierda moderada no logró garantizar la sostenibilidad de su modelo.

Contrastando la literatura con el contexto actual latinoamericano, se puede afirmar que las crisis que han ocurrido en los gobiernos de izquierda no se deben a la radicalización o a la moderación. Entonces, ¿qué explica las crisis en Brasil, Bolivia y Venezuela?

### 3. Gobiernos de izquierda, oposición desleal y límites de la democracia liberal

Además de responder a las demandas de un amplio electorado y de los miembros del partido, los gobiernos democráticos no pueden ignorar las de los grupos de interés de importancia clave y bien organizados, que si retiran su confianza pueden ser más decisivos que el apoyo del electorado.

LINZ, 1996: 45

Tanto los gobiernos de “izquierda moderada” como los de “izquierda radical” llegaron al poder dentro de las reglas de la democracia liberal, sin implementar cambios estructurales que amenazaran el sistema capitalista. Sin embargo, estos gobiernos representaron un cambio en el orden institucional de regiones históricamente dominadas por fuerzas oligárquicas y conservadoras.

Al asumir el poder en América Latina, los gobiernos de izquierda, en diferentes grados, buscaron implementar políticas económicas redistributivas y promover la inclusión y participación de grupos marginados. Esto dio como resultado una mayor representación de estos grupos en instituciones como universidades y otros espacios de poder, lo que cuestionó los límites de la democracia liberal. Además, las agendas derivadas de los movimientos sociales comenzaron a resonar en la sociedad, y la cultura eurocéntrica hegemónica, basada en el machismo, el patriarcado y el racismo, comenzó a ser discutida. Estos elementos están en el centro de las reacciones contra los gobiernos de izquierda y de aquellos que movilizaron ciertos grupos para actuar fuera de las reglas del juego democrático.

Los gobiernos de izquierda de Hugo Chávez (1999-2013), de Evo Morales (2006-2019) y de Lula (2002-2010) se presentaron como gobiernos que priorizarían la inclusión y la participación, con lemas de “gobiernos participativos”. Estos líderes encontraron condiciones

económicas favorables, en parte debido al *boom das commodities*, para implementar políticas sociales. Sin embargo, el análisis del proceso de puesta en práctica de estas políticas demostró que la correlación de fuerzas y la asimetría de recursos políticos presentes en cada contexto generaron diferentes oportunidades en el proceso de toma de decisiones, lo que resultó en gobiernos distintos (Fukushima, 2019). Esto ocurrió porque las características estructurales de las sociedades y los conflictos presentes en cada país ofrecieron “una serie de oportunidades y obstáculos para los actores sociales y políticos que pueden llevar a un resultado u otro”, como destacó Linz (1996: 15).

El gobierno de Lula da Silva se benefició de una Constitución amplia con mecanismos de democracia directa y una cercanía con los movimientos sociales y sindicatos, además de la habilidad negociadora del propio Lula, lo que facilitó la implementación de políticas sociales. Sin embargo, el sistema político brasileño, que requiere coaliciones para garantizar la gobernabilidad, presentó desafíos. Estas coaliciones no siempre eran ideológicamente consistentes, lo que obligaba al gobierno a negociar cada tema de la agenda con diversos intereses organizados. Esta conciliación de intereses contradictorios limitó la adopción de políticas estructurales necesarias para el fortalecimiento de la democracia. Además, la base social de apoyo al gobierno, en gran parte basada en el poder adquisitivo, no era lo suficientemente sólida, lo que hacía que el gobierno fuera aún más dependiente de las negociaciones parlamentarias. El gobierno de Lula da Silva puede considerarse “moderado” en comparación con los gobiernos de Hugo Chávez y de Evo Morales, que representaron una ruptura con el orden institucional anterior, promoviendo una nueva constitución con mecanismos de democracia directa y participación, ya que, al asumir el poder en un contexto de crisis del sistema político-partidario, tuvieron un margen significativo



de maniobra en el proceso de implementación de políticas sociales (Fukushima, 2019).

Los tres gobiernos bajo análisis implementaron políticas de inclusión y participación, y lograron una gran legitimidad popular. A través de programas sociales, consiguieron reducir significativamente la pobreza y la situación de indigencia. Según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en Brasil, en 2003, las tasas de pobreza e indigencia, que eran del 38.8 % y el 7.6 % respectivamente, cayeron al 21 % y el 4.4 % en 2011. En Bolivia, cuando Evo Morales asumió en 2006, las mismas tasas eran del 63.5 % y el 34.3 %, y se redujeron respectivamente al 30.9 % y el 12 % en 2019. En Venezuela, la pobreza, que afectaba al 49.4 % en 1999, se redujo al 20.9 % en 2012. En el mismo período, la tasa de indigencia disminuyó del 21.7 % al 5.1 %. Además, promovieron el acceso a la educación, con atención a los sectores marginados, lo que produjo un aumento del número de matrículas en la educación superior y una reducción de la tasa de analfabetismo. Las nuevas Constituciones promulgadas en los gobiernos de Hugo Chávez y de Evo Morales también prestaron atención a los pueblos originarios, garantizando la representación indígena en los órganos deliberativos de estos países.

No obstante, sus sucesores Dilma Rousseff y Nicolás Maduro, en Brasil y Venezuela respectivamente, y Evo Morales en Bolivia en su último mandato, enfrentaron o enfrentan crisis políticas, económicas, sociales e institucionales que afectan la propia estabilidad democrática.

Es válido, y se respalda en muchas evidencias, el argumento de que las crisis en los países mencionados están en gran parte relacionadas con la presencia de una “oposición desleal”. Según Juan Linz (1996), la oposición desleal se caracteriza por acciones conjuntas de partidos o grupos de interés con el objetivo de desestabilizar y derrocar un gobierno, actuando fuera de las reglas del juego

democrático. Esto incluye ataques al sistema político, difamación sistemática de políticos legítimamente elegidos y obstrucción constante del proceso parlamentario.

Es difícil definir exactamente cuándo la oposición se vuelve desleal, pero Linz (1996) señala algunos indicadores, como buscar apoyo militar en situaciones de inestabilidad, negar legitimidad a los partidos elegidos, rechazar la participación en debates parlamentarios o en elecciones libres y utilizar presión en masa, como huelgas y manifestaciones, para dificultar la acción gubernamental. Para el autor (1996: 61), los partidos, cuando se enfrentan a la toma legal del poder por parte de un partido que temen sea antisistema, piensan que estas tácticas son el último recurso para defender el sistema.

Históricamente, la clase media ha desempeñado un papel crucial en estos escenarios. Cuando se sienten amenazados, los sectores de la clase media tienden a buscar cualquier alternativa para mantener su *statu quo*, incluso si eso significa romper con la democracia. Esta percepción de amenaza puede llevar a una aceptación de alternativas autoritarias, como señaló O'Donnell (1988). Los paralelos entre las acciones de la clase media en los contextos de crisis actuales y sus acciones en vísperas de la dictadura son evidentes.

La presencia de una oposición desleal puede llevar a la destitución de presidentes, como en los casos de Dilma Rousseff y Evo Morales, o al cierre del gobierno hacia cierto autoritarismo, como en el caso de Nicolás Maduro. Este tipo de comportamiento político representa una amenaza significativa para la estabilidad de las democracias y el funcionamiento adecuado de las instituciones democráticas.

En Brasil, las elecciones presidenciales de 2014 evidenciaron una intensa polarización en la sociedad entre los partidarios del Partido de los Trabajadores (PT) y los “anti-PT”. A pesar de esto, Dilma Rousseff (PT) fue reelegida en segunda vuelta con el 51.64 % de los votos (54.501.118 votos). El Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB),

del candidato derrotado Aécio Neves, inmediatamente después de la derrota solicitó una auditoría de las elecciones, argumentando que la veracidad del resultado electoral estaba siendo cuestionada por la población en las redes sociales (G1, 2014). Esta solicitud de auditoría puede considerarse un indicio de que la oposición estaba volviéndose “desleal” al deslegitimar las instituciones democráticas. La impugnación del resultado electoral en las redes sociales y la solicitud de una auditoría fueron estrategias destinadas a socavar la legitimidad del proceso electoral y, por lo tanto, del gobierno elegido. Esta actitud revela una postura de oposición que busca desestabilizar al gobierno y cuestionar el funcionamiento de las instituciones democráticas, lo cual contribuye a la polarización política y social en la sociedad brasileña.

El segundo mandato de Dilma Rousseff (2015-2016) estuvo marcado por una significativa crisis económica, un giro hacia la derecha en su política económica y manifestaciones en contra de su gobierno. Además, la actuación desestabilizadora de la oposición y de una parte considerable de su propia base de sustentación contribuyeron a la dificultad de gobernar. El 31 de agosto de 2016, Dilma fue destituida de su cargo mediante un proceso de juicio político respaldado por la oposición, una parte significativa de la población, sectores empresariales y mediáticos, así como por partidos de su propia coalición, incluyendo al PMDB, que, en la persona de Michel Temer, ocupaba el cargo de vicepresidente. La ambigüedad del proceso mostró la configuración de otro golpe parlamentario en la región.

La presencia de coaliciones amplias e ideológicamente heterogéneas, como en el caso brasileño, puede explicar cómo un partido que forma parte de la base del gobierno puede convertirse en una “oposición desleal” cuando ya no ve beneficios en permanecer en la coalición. Según el politólogo Luis Felipe Miguel (2019: 17), Rousseff “fue derrocada porque perdió el apoyo de la élite económica, de los medios de comunicación y del Congreso, sin que se demostrara que

había cometido alguna de las acciones que, según la ley, justificarían su destitución”. El autor argumenta que los Poderes Legislativo y Judicial, el Ministerio Público, la Policía Federal y las Fuerzas Armadas “decidieron unilateralmente cambiar las reglas en su propio beneficio”.

Desde esta perspectiva, esos sectores se volvieron desleales al romper con las reglas del juego democrático con el único objetivo de derrocar al gobierno del Partido de los Trabajadores o, como muestra Tatagiba (2018: 115), acabar con “la cultura de izquierda de manera más amplia”, utilizando una aparente institucionalidad. Las clases medias, según señala Miguel (2019), sintiéndose amenazadas con las transformaciones en curso, se dispusieron a ser la base social del retroceso. Tatagiba observa este apoyo en las consignas presentes en las manifestaciones contra el gobierno de Dilma, como “Brasil no será otra Venezuela”, “Quiero mi país de vuelta”, “Mi bandera nunca será roja”, “Fuera Dilma y llévate al PT”, y “Vete a Cuba”. Para la autora, “la voz de las calles prestó legitimidad a actores que buscaban cuestionar los resultados de las urnas”. En una de las protestas contra Dilma, el 16 de agosto de 2015, Aécio Neves habló desde un camión en la ciudad de Belo Horizonte, diciendo: “Brasil ha despertado. Es el pueblo en la calle el que permitirá superar la crisis. No es este gobierno, que ya no tiene autoridad ni credibilidad” (G1, 2015). Este es uno de los ejemplos en los que podemos identificar una acción conjunta en situaciones de crisis, en la que estos sectores niegan la legitimidad del gobierno y difaman sistemáticamente a la presidenta Rousseff. Además, los sectores empresariales, como la Federación de Industrias del Estado de São Paulo (FIESP), los medios de comunicación hegemónicos, y los sectores evangélicos con la conocida “Marcha para Jesús” también respaldaron la campaña para derrocar al gobierno de Dilma y al PT (Tatagiba, 2018: 120).

La búsqueda de apoyo militar, representada por carteles que pedían “Intervención Militar Ya”, también estuvo presente en las acciones de la oposición, lo cual es considerado

un indicador de deslealtad. Estos elementos muestran cómo la oposición se unió en momentos de crisis para negar la legitimidad del gobierno y promover su caída, actuando de manera desleal dentro del sistema democrático.

En Venezuela, después de la muerte de Chávez en 2013, Nicolás Maduro, entonces vicepresidente y exministro de Relaciones Exteriores, fue elegido en el mismo año con el 50.62 % de los votos. Su gobierno ha estado marcado por una grave crisis económica que se instaló en 2014, con una de las inflaciones más altas del mundo, escasez de productos básicos e inseguridad. Aunque existen varios factores que contribuyeron a la crisis política, económica y social en Venezuela, como la dependencia del petróleo, influencias internacionales y la incapacidad de los actores gubernamentales para encontrar soluciones a la crisis económica, la oposición ha desempeñado un papel central al agudizar aún más la polarización y la crisis en el país.

La oposición política y económica se convirtió en una “oposición desleal” a lo largo de los gobiernos de Chávez (1999-2013) y Maduro (2013-presente), ya que no solo se ha opuesto al gobierno, sino que también representa una amenaza para la democracia. La ascensión de Chávez al poder en Venezuela implicó la ruptura de la hegemonía de los actores políticos tradicionales y las élites económicas. Muchos sectores comenzaron a sentirse amenazados, incluyendo partidos de oposición, sectores empresariales representados por la Federación de Cámaras de Comercio y Producción de Venezuela (Fedecámaras), sectores mediáticos vinculados a periódicos y redes de televisión como *El Nacional*, *El Universal*, Globovisión, RCTV, Venevisión, líderes de Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA) y de la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV), además de sectores de la clase media.

Durante el gobierno de Chávez, la oposición política y económica incitó paralizaciones del país en 2001, articuló un golpe que destituyó a Hugo Chávez del poder entre el 11 y el 14 de abril de 2002, promovió sabotajes petroleros

entre 2002 y 2003, boicoteó las elecciones parlamentarias en 2005, entre otras acciones para desestabilizar y derrocar al gobierno. Las estrategias de la oposición demostraron que, para estos actores políticos y económicos, el costo de la “democracia chavista” era mayor que el costo de derribarla. Sin embargo, ante la fragilidad de la oposición y la ausencia de un proyecto político coherente, Chávez salió fortalecido, con un gran respaldo popular (Fukushima, 2010, 2018, 2023).

Tras el fracaso de las acciones golpistas y de las medidas destinadas a la desestabilización, la oposición a Chávez adquirió un carácter más democrático en los últimos años de su gobierno. Este cambio de estrategia, en gran medida centrado en la unión de sectores opositores en torno a la Mesa de la Unidad Democrática (MUD), resultó en una considerable mejora en los resultados electorales. La MUD no solo conquistó el poder en estados importantes del país, sino que también aumentó sus posibilidades de victoria en las elecciones presidenciales. A pesar de la falta de una ideología nítida, la MUD logró unir a todos los sectores descontentos con el gobierno chavista, creando en torno a la candidatura del entonces gobernador del estado de Miranda, Henrique Capriles, la personificación del líder anti-Chávez. Sin embargo, tras la derrota en las elecciones presidenciales de abril de 2013 frente a Nicolás Maduro, la oposición quedó dividida y algunos sectores volvieron al antiguo camino, sin reconocer el resultado de las elecciones (Barrionuevo, 2010).

Durante el gobierno de Maduro, la oposición incitó protestas violentas, conocidas como “La Salida” (2014), con el objetivo de exigir la renuncia de Maduro, lideradas por María Corina Machado, Leopoldo López y Antonio Ledezma. La estrategia de la oposición durante las protestas consistía en deslegitimar al gobierno hasta su caída, creando un clima de desobediencia civil, al mismo tiempo que establecía una narrativa mediática que responsabilizaba al gobierno por los actos violentos y por la censura

informativa, mostrando una situación de ingobernabilidad y un gobierno represivo y antidemocrático como justificación para una intervención externa (Rodríguez, 2017: 38). La oposición boicoteó las elecciones de 2018, defendiendo la abstención electoral. En 2019, Juan Guaidó, entonces presidente de la Asamblea Nacional de Venezuela, se auto-proclamó presidente interino y fue reconocido por varios países, incluyendo Estados Unidos, Brasil y los países del Grupo de Lima. El intento por derrocar a Nicolás Maduro y al chavismo llevó a la oposición, liderada por Juan Guaidó, a defender una intervención extranjera en el país, con el lema “Ayuda Humanitaria Ya”. Además, a eso se suman las sanciones y el bloqueo económico de Estados Unidos contra Venezuela.

Como señala el politólogo e internacionalista venezolano Oscar Lloreda (2019), la estrategia de Estados Unidos se centra actualmente en dos dimensiones: asfixiar la economía venezolana y aislar diplomáticamente al país, apostando por el colapso interno mediante presiones externas. Según Lloreda, el interés de Estados Unidos está relacionado con el hecho de que “el chavismo y Venezuela se han convertido en la referencia de un mundo que parecía condenado al ‘fin de la historia’”. Por lo tanto, hay una necesidad de eliminar todo lo que representa el chavismo, además de la vía electoral, buscando demostrar que no es viable ni posible la construcción de una alternativa al modelo hegemónico.

Las consignas de la oposición al gobierno de Chávez y al gobierno de Maduro en las manifestaciones giraban en torno a sus destituciones, la asociación de sus gobiernos con el socialismo y el comunismo, además del estímulo al boicot en las elecciones y la búsqueda de un pasado anterior a sus gobiernos. Frases como “¡Chávez vete ya!”, “Fuera Maduro”, “Salvaremos la vida y el futuro de nuestros hijos revocando a Maduro y su gobierno”, “¡Maduro renuncia ya!”, “El pueblo no te quiere”, “Venezolano no votes en ese fraude”, “No votar y sí botar”, “El socialismo destruyó mi país” fueron frecuentemente escuchadas durante estas protestas. Al

igual que en Brasil, la clase media venezolana asociaba las políticas redistributivas de Chávez al discurso de la “meritocracia”, argumentando que las personas beneficiadas con las políticas públicas chavistas no tenían valores y no habían luchado para conquistar sus posesiones, mientras que ellos mismos eran personas que habían luchado por lo que tenían y no podían perderlo fácilmente (*A Revolução não será televisionada*, 2003).

La relación entre el gobierno y la oposición en Venezuela se ha caracterizado como un juego de suma cero. La victoria de un lado significa la extinción total del otro, lo que ha generado un endurecimiento de las posiciones del gobierno y la oposición.

El gobierno de Morales en Bolivia, al igual que el de Chávez en Venezuela, representó una ruptura con el *statu quo* al colocar a un líder indígena en el Poder Ejecutivo del país. Sin embargo, este cambio enfrentó una fuerte resistencia de aquellos que se oponían a un nuevo orden institucional que buscaba incluir a los sectores marginados de la sociedad. Desde el inicio de su mandato, el gobierno de Morales enfrentó dificultades para implementar su agenda, con sectores de la oposición buscando impedir la redacción de la nueva Constitución, recurriendo a la violencia contra organizaciones campesinas e indígenas, además de restringir la participación del gobierno en los eventos en regiones dominadas por las élites agrarias (Pannain, 2019).

La Constitución de 2009 introdujo importantes cambios en Bolivia, incluyendo la institución del Estado plurinacional, la jurisdicción indígena, la reforma agraria y la nacionalización de los hidrocarburos. Los debates en torno a estos temas fueron acalorados, lo cual evidenció divisiones entre una “Bolivia tradicional y blanca” y una “Bolivia indígena”. Sin embargo, la nueva Constitución fue aprobada por referéndum con una mayoría abrumadora, lo que permitió a Evo Morales implementar políticas sociales que contribuyeron a la reducción de la pobreza y la desigualdad, a pesar



de enfrentar contradicciones, especialmente relacionadas con el extractivismo y los conflictos ambientales.

El escenario de las elecciones de 2019 fue crucial, ya que Evo Morales intentaba postularse para un cuarto mandato presidencial, a pesar de una derrota en un referéndum de 2016 que rechazó una reforma constitucional que permitiera su candidatura. La decisión del Tribunal Constitucional de 2017, que autorizó su candidatura sobre la base de una interpretación de la Convención Americana de Derechos Humanos (artículo 23), desencadenó fuertes manifestaciones en su contra. Este episodio abrió brechas para que la oposición se volviera más agresiva y desleal, cuestionando la legitimidad del gobierno y sus acciones.

La adopción de la reelección indefinida, tanto por Chávez en Venezuela como por Morales en Bolivia, fue un punto controvertido en sus gobiernos. Esta medida contribuyó a centralizar el poder en torno a sus liderazgos, debilitó así el desarrollo de cuadros políticos dentro de sus partidos y generó una dependencia excesiva de una única figura. En el caso boliviano, el intento de Evo Morales de buscar un cuarto mandato presidencial fue particularmente problemático y sirvió como el detonante que necesitaban los opositores para legitimar su comportamiento en contra de las políticas del gobierno.

En las elecciones generales de octubre de 2019 en Bolivia, Evo Morales fue declarado victorioso en primera vuelta con el 47 % de los votos, pero poco después de la votación surgieron acusaciones de fraude por parte de la oposición, con el respaldo de la OEA. Aunque estudios posteriores cuestionaron las conclusiones de la OEA, argumentando fallas en el análisis estadístico, el daño ya estaba hecho y el conflicto político se intensificó.

La narrativa de fraude electoral, combinada con la violencia política y las campañas mediáticas, alimentó a la oposición, que se unió para derrocar al gobierno de Evo y todo lo que representaba. Muchos sectores de la sociedad,

incluida la clase media, expresaron abiertamente su deseo de sacar a los líderes indígenas del gobierno, asociando la noción de plurinacionalidad de la Constitución con una “indianización” del Estado y clamando por el retorno a un pasado pre-Morales, expresado en el lema “Quiero que vuelva la República de Bolivia”.

Las manifestaciones y protestas contra el gobierno de Morales, en muchos casos, adoptaron un tono racista y fascista, especialmente en regiones como Santa Cruz (Éstre-madoiro, 2020). Frente a una serie de manifestaciones violentas en las que las Fuerzas Armadas no solo no lograron resolver el problema sino que también pidieron la renuncia del presidente, se creó una crisis política insostenible que culminó con la renuncia del presidente en noviembre de 2019.

El discurso en contra de la plurinacionalidad también estuvo presente en el contexto político de Chile durante la campaña en contra de la propuesta de una nueva Constitución. La oposición a la institución del Estado plurinacional, presente en el texto de la nueva Carta Magna, fue una de las líneas de argumentación utilizadas por algunos sectores durante el plebiscito constitucional en Chile en 2022, que destacaba el temor a convertirse en una Bolivia.

Tras la caída de Evo Morales, Jeanine Áñez se autoproclamó presidenta interina de Bolivia. Su gobierno estuvo marcado por lo que podría describirse como una “política del resentimiento”, caracterizada por un enfoque violento contra los militantes del Movimiento al Socialismo (MAS) y por actos represivos en varias regiones del país.

Las escenas simbólicas, como la de Luis Fernando Camacho, entonces presidente del Comité Cívico de Santa Cruz, ingresando al Palacio de Gobierno con una Biblia en la mano poco después de la renuncia de Evo Morales (“Una carta, una Biblia y una bandera inundaron el Palacio”, 2019), y el discurso de Jeanine Áñez al decir “No permitamos [...] mucho menos que los arbitrarios, los violentos y que los salvajes puedan volver al poder [...]” (“Jeanine Áñez pidió

evitar el retorno de los ‘salvajes’...”, 2020), ejemplifican la narrativa adoptada por su gobierno. Además, la quema de la bandera indígena Wiphala en Cochabamba y la eliminación del Wiphala de los uniformes policiales en Santa Cruz fueron gestos que evidenciaron el desprecio hacia el Estado plurinacional y los derechos de los pueblos indígenas (Estremadoiro, 2021).

Estos eventos reflejaron no solo la polarización política en Bolivia, sino también la instrumentalización de símbolos y discursos para promover agendas políticas específicas, muchas veces en detrimento de los principios democráticos y los derechos humanos.

Los paralelos entre las manifestaciones en la crisis de 2019 y la previa a la dictadura boliviana, evidenciados por Estremadoiro (2021), resaltan la continuidad de ciertos patrones y dinámicas políticas a lo largo del tiempo, mostrando cómo ciertos grupos buscan utilizar la violencia estatal y la represión para promover sus intereses políticos. Para la autora:

se han reeditado imaginarios maniqueos anticomunistas o antiprogresistas propios de la Doctrina de Seguridad Nacional que dominó el periodo de las dictaduras militares de los 60 y 70, junto a una interpelación religiosa y un estridente nacionalismo conservador que emulan al falangismo boliviano que, cabalmente, fue la vanguardia ideológica de la dictadura de Banzer (Estremadoiro, 2021: 76).

Durante la crisis de 2019, la oposición boliviana empleó una retórica discriminatoria y peyorativa contra los pueblos originarios y las clases bajas, asociándolos al Movimiento al Socialismo (MAS) y utilizando términos como “delincuente”, “escoria”, “ignorante”, “terrorista” y “salvaje”. Esta narrativa tenía como objetivo deslegitimar al MAS y a sus partidarios, justificando así la violencia estatal, la violación de los derechos humanos y el fortalecimiento de los aparatos represivos del Estado (Estremadoiro, 2021: 74).

Esta estrategia de estigmatización y demonización de los oponentes políticos no es única de Bolivia; puede observarse en otros contextos políticos en todo el mundo, incluyendo a Venezuela y a otros países latinoamericanos. Refleja un intento de deshumanizar y deslegitimar a los adversarios políticos, a menudo retratándolos como enemigos del país o del orden social y creando un ambiente propicio para la represión y la violencia.

Estos paralelos resaltan la importancia de entender los patrones históricos y políticos subyacentes a los conflictos contemporáneos, así como la necesidad de defender los derechos humanos y la democracia frente a tales abusos y violaciones.

Es evidente que los gobiernos de izquierda, tanto los considerados más radicales como los moderados, enfrentan desafíos significativos en términos de gobernabilidad, especialmente cuando se enfrentan a una oposición desleal. Estos desafíos incluyen una intensa oposición política, sabotaje económico, deslegitimación institucional, campañas mediáticas negativas e incluso golpes de Estado, como hemos visto en los casos analizados. Según Steve Ellner *et al.* (2018: 5), “el conflicto ha sido y sigue siendo una constante de los gobiernos de izquierda radical”, pero no solo de la izquierda radical, en América Latina. Y esta afirmación es aún más evidente, según el autor, en el contexto actual, en el que el avance de las fuerzas de derecha ha levantado un cerco agresivo a las experiencias transformadoras.

El avance de las fuerzas de derecha en América Latina ha sido acompañado por una intensificación de estos conflictos, lo que ha dado lugar a una polarización política profunda en muchos países de la región. Esta polarización crea obstáculos sustanciales para la implementación de políticas progresistas, así como para la estabilidad democrática en su conjunto.

Es importante reconocer que estos desafíos no son exclusivos de los gobiernos de izquierda, pero son agravados

por la resistencia y hostilidad de las élites conservadoras y los sectores privilegiados de la sociedad que ven amenazados sus intereses y privilegios frente a los cambios propuestos por los gobiernos progresistas.

## Conclusiones

Este capítulo ofrece una perspectiva crucial sobre los eventos políticos ocurridos en los países analizados, destacando la importancia de considerar no solo las acciones de los gobiernos, sino también el papel de la oposición, que o ya era o se volvió desleal, en la desestabilización de las democracias. El enfoque exclusivo en los errores y contradicciones de los gobiernos de izquierda puede ofuscar el impacto significativo de las acciones de la oposición en la conducción de estos eventos, corroborando la interpretación de que dichos gobiernos son representantes de todos los males del país, ignorando cualquier cambio positivo promovido por ellos.

La destitución de la presidenta Dilma Rousseff en Brasil, el golpe en Bolivia y el caos en Venezuela se deben en gran parte a las acciones de una oposición desleal, incluido el apoyo de Estados Unidos, cuyo interés es mostrar que no es viable ni posible construir una alternativa al modelo hegemónico, constituido por una cultura eurocéntrica, machista, racista y patriarcal, con una democracia limitada al ámbito electoral.

En este sentido, es fundamental reconocer que las crisis políticas y sociales no surgen solo de las fallas internas de los gobiernos, sino también de la resistencia y sabotaje por parte de sectores privilegiados que se sienten amenazados por los cambios propuestos por los gobiernos progresistas. La búsqueda de mantener el *statu quo* y los privilegios existentes a menudo lleva a acciones desleales y antidemocráticas por parte de la oposición, aliada a intereses externos.

Los discursos de estos sectores suelen apoyarse en valores tradicionales como la religión, el patriotismo y la familia, buscando evocar una sensación de legitimidad moral para las acciones de la oposición. Al mismo tiempo, estos discursos tienden a defender una visión restringida de la democracia, que enfatiza el orden y la estabilidad en detrimento de la inclusión y la justicia social. Además, minimizan o ignoran problemas históricos, como la esclavitud o las dictaduras pasadas, retratándolos como cuestiones superadas o irrelevantes para la realidad actual. Esta perspectiva a menudo refleja una visión eurocéntrica del mundo, que tiende a naturalizar la exclusión y la desigualdad social, bajo la justificación de la supuesta “meritocracia”.

Por lo tanto, es importante reconocer y analizar estas estrategias retóricas y discursivas, que a menudo se utilizan para fortalecer agendas políticas específicas y consolidar el poder de ciertos grupos sociales. Al comprender estas dinámicas, podemos desarrollar una comprensión más crítica y contextualizada de los procesos políticos en curso en diferentes partes del mundo.

En última instancia, este capítulo buscó resaltar la importancia de las luchas narrativas en la política contemporánea, destacando cómo diferentes grupos sociales construyen y defienden sus visiones del mundo y de la democracia. La lucha entre una narrativa conservadora, eurocéntrica y restrictiva, que intenta mantener las estructuras de poder existentes, y otra narrativa más inclusiva y transformadora, que persigue descolonizar la historia y promover una democracia sustantiva, es central para comprender los eventos políticos en América Latina.

## Bibliografía

Bartley, K. & O’Briain, D. (dirs.) (2003). *A Revolução não será televisionada* (filme). P&B.

- Barrionuevo, Jorge (2010). Elecciones primarias en Venezuela. La MUD y los líos con el CNE, *Revista Andina de Estudios Políticos* (5), 3-13.
- Cleary, Matthew R. A. (2006). “Left Turn” in Latin America? Explaining the lefts resurgence, *Journal of Democracy*, Vol. 12, N.º 4, October.
- Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia* (2009). [https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion\\_Bolivia.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Bolivia.pdf).
- Easton, David (1968). *Política moderna: un estudio sobre la situación de la ciencia política*. México, D.F.: Editorial Letras, S.A.
- Ellner, Steve *et al.* (2018). *La izquierda latinoamericana en el poder. Cambios y enfrentamientos en el siglo XXI*. Caracas: Fundación Centro Nacional de Historia.
- Estremadoiro, Rocío (2021). Belicismo y sexismo en un contexto de polarización, en *Territorio Feminista. Desarmar la guerra-cuidar la vida: las tramas de la autonomía feminista para repensarnos en un mundo en crisis* (pp. 64-75). Bolivia: Colectiva Territorio Feminista.
- Estremadoiro, Rocío (2020). Bolivia: Apuntes para comprender la caída del gobierno del MAS más allá de la polarización, *Reflexión Política*, 22 (45), 30-43. <https://doi.org/10.29375/01240781.3637>.
- Fukushima, Kátia Alves (2019). Os impasses à democracia participativa nos governos de esquerda: os casos do Brasil, do Chile e da Venezuela, *Colombia Internacional*, Vol. 98, pp. 105-135.
- Fukushima, Kátia Alves. (2018). A política social do Governo Chávez: quais os avanços?, *Revista Mural Internacional*, Vol. 9, pp. 99-121.
- Fukushima, Kátia Alves. (2010). *O governo Chávez e a luta pelo poder na Venezuela: uma análise dos atores políticos em conflito*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). São Carlos: UFSCar, 2010.
- Fukushima, Kátia Alves. (2023). O legado de Hugo Chávez e a Venezuela atual, *Boletim Lua Nova*, julho de 2023.

Cedec. <https://boletimluanova.org/o-legado-de-hugo-chavez-e-a-venezuela-atual/>.

G1 (2015). *Todos os estados e o DF têm protestos contra o governo Dilma*. São Paulo: G1. <https://g1.globo.com/politica/noticia/2015/08/manifestantes-protestam-contra-o-governo-dilma-em-cidades-do-brasil.html>.

G1 (2014). *PSDB pede ao TSE auditoria para verificar “lisura” da eleição*. Brasília: G1. <https://g1.globo.com/politica/noticia/2014/10/psdb-pede-ao-tse-auditoria-para-verificar-lisura-da-eleicao.html>.

G1 (2020). *Estudo diz que análise da OEA sobre fraude em eleições da Bolívia estava incorreta*. G1. <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2020/06/08/estudo-diz-que-analise-da-oea-sobre-fraude-em-eleicoes-da-bolivia-estava-incorreta.ghtml>.

Jeanine Áñez pidió evitar el retorno de los “salvajes” en Bolivia y Evo Morales salió al cruce: “La usurpadora ratifica su racismo” (2020). *Clarín*. [https://www.clarin.com/mundo/jeanine-anez-pide-evitar-retorno-salvajes-poder-bolivia\\_0\\_Bt5D2II2.html](https://www.clarin.com/mundo/jeanine-anez-pide-evitar-retorno-salvajes-poder-bolivia_0_Bt5D2II2.html).

Karl, Terry Lynn (1988). El petróleo y los pactos políticos: la transición a la democracia en Venezuela, en O’Donnell, G.; Schmitter, P. y Whitehead, L. (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*. América Latina, Vol. 2. Argentina: Paidós.

Laclau, Ernesto (2006). La deriva populista y la centroizquierda latinoamericana, *Nueva Sociedad* (Caracas), N.º 205.

Lanzaro, Jorge (2007). Gobiernos de izquierda en América Latina: entre el populismo y la socialdemocracia. Una tipología para avanzar em el análisis comparado, *Análise de Conjuntura, OPISA*, N.º 12.

Linz, Juan (1996). *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza Editorial.

Lloreda, Oscar (2019). Ni geopolítica, ni petróleo: Lo de Venezuela es un acto ejemplarizante, *Foro de Comu-*



- nicación para la Integración de Nuestra América (FCINA). <https://www.alainet.org/es/articulo/198091>.
- Madrid, Raúl (2008). Leftist Government in Latin America: A Comparison of Bolivia, Brazil, Chile, and Venezuela, *Lilias Portal*, N.º 3. <http://lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/portal/portal089/leftist.pdf>.
- Madrid, Raúl (2010). The origins of the two lefts in Latin America, *Political Science Quarterly*, Vol. 125, N.º 4, pp. 587-609.
- Madrid, Raúl L.; Hunter, Wendy y Weyland, Kurt (2010). The Policies and Performance of the Contestatory and Moderate Left, en K. Weyland, R. Madrid y W. Hunter (eds.), *Leftists Governments in Latin America: Successes and Shortcomings*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 140-180. doi: 10.1017/CBO9780511778742.007.
- Miguel, Luis Felipe (2019). *O colapso da democracia no Brasil: da constituição ao golpe de 2016*. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo; Expressão Popular.
- Natanson, José (2009). *La nueva izquierda. Triunfos y derrotas de los gobiernos de Argentina, Brasil, Bolivia, Venezuela, Chile, Uruguay y Ecuador*. Buenos Aires: Debate.
- O'Donnell, Guillermo (1988). Introdução aos casos latino-americanos, en O'Donnell, G.; Schmitter, P. C. y Whitehead, L. (eds.), *Transições do regime autoritário: América Latina*. São Paulo: Vértice.
- Panizza, Francisco (2006). La “marea rosa”, *Análise de Conjuntura*, OPSA, N.º 8.
- Panizza, Francisco (2009). Nuevas izquierdas y democracia en América Latina, *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, N.º 85-86, pp. 75-88.
- Pannain, Rafaela Nunes (2019). Expansão do Estado na Bolívia e Resistências: Entre Hegemonias e Autonomias, *Mediações*, Londrina, Vol. 24, N.º 1, pp. 22-47.
- Quijano, Aníbal (2005). Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina, en Lander, Edgardo (org), *A colonialidade do saber, Eurocentrismo e Ciências Sociais. Perspectivas latino-americanas*. Buenos Aires: Consejo

Latinoamericano de Ciencias Sociales-CLACSO, pp. 227-278.

Roberts, Kenneth M. (2008). ¿Es posible una socialdemocracia en América Latina?, *Nueva Sociedad*, N.º 217.

Rodríguez, Willian Espronceda (2017). La oposición venezolana: entre elecciones y desestabilización, *Universidad de La Habana*, N.º 283, 29-43. <https://revistas.uh.cu/revuh/article/view/2980/2562>.

Silva, Fabrício Pereira da (2009). Vitórias na crise. Trajetórias das esquerdas latino-americanas contemporâneas. Tese de Doutorado (Ciência Política). Rio de Janeiro: IUPERJ.

Tatagiba, Luciana (2018). Entre as ruas e as instituições: os protestos e o impeachment de Dilma Rousseff, *Lusotopie*, 17, pp. 112-135.

*Una carta, una Biblia y una bandera inundaron el Palacio* (2019). Reduno. <https://www.reduno.com.bo/nota/una-carta-una-biblia-y-una-bandera-inundaron-el-palacio-20191110172854>.

Weyland, Kurt (2009). The rise of Latin America's two lefts: Insights from rentier state theory, *Comparative Politics*, New York, Vol. 41, N.º 2, pp. 145-164.

# Revolución y golpes de Estado

## *La batalla por la información en Bolivia*

XIMENA ESPECHE

### Introducción

Durante la Guerra Fría, una de las principales discusiones públicas se concentró en el tópico del manejo informacional y, en particular, en la gestión de las agencias internacionales de noticias. Tres ejemplos de envergadura pueden ayudar a comprender la amplia preocupación y circulación del tema: uno, el cuestionario que la Unesco envió a diferentes agencias del mundo entre 1948 y 1951 y que, ya procesado, vio la luz en el informe del organismo sobre prensa y agencias de noticias en 1953. El informe de la Unesco volvía sobre un tema que constituía a la propia trayectoria de las agencias de noticias en su relación con acontecimientos clave de la historia global, como guerras y revoluciones (Rivera Mir, 2015); dos, la actuación de Agencia Latina, una agencia de noticias ligada al gobierno peronista que operó entre 1949 y 1955; y tres, la insistencia con la que los líderes de la Revolución cubanaregonaron acerca de cómo en América Latina se producían y circulaban las noticias, lo cual propició la creación y puesta en marcha de Prensa Latina en 1959 (Unesco, 1953; Bohoslavsky, 2016; Goldstein, 2023; Cardoso Dos Santos, 2015; Keller, 2019).

Esa preocupación retomaba viejas aprehensiones respecto del vínculo entre información y propaganda (Nietzel, 2016; Espeche, 2021; Boyd-Barret, 1981; Salinas, 1984; Botto, 2012; Aguiar, 2018; Palmer, 2019). Un ejemplo de

esto es el de la Revolución boliviana de 1952: miembros del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) que había liderado el levantamiento, y quienes les apoyaban, advertían en ese vínculo a un poderoso contendiente a favor de la contrarrevolución.

La preocupación por el manejo informacional no era novedosa, y se entendía en el contexto bipolar inaugurado por la Guerra Fría. El conflicto, definido como una “guerra total” y una “guerra psicológica”, debía ganarse en el terreno de las ideas, vía el convencimiento de las mentes y corazones de las poblaciones globales por los estilos capitalista y comunista en pugna (Calandra y Franco, 2012; Gilbert, 2019; Del Pero Mario, 2001; Wilford, 2000; Stonor Saunders, 2001; Iber, 2015 y Petra, 2018).

De acuerdo con quienes apoyaban la revolución en Bolivia, la información circulante vía las agencias internacionales de noticias terminaba por falsear la verdad de los hechos. Hacían que erróneamente dicha revolución pudiera considerarse una amenaza totalitaria en la región, una suerte de remedo nazi-fascista o comunista. Pero sobre todo, una amenaza que repetiría el camino de otros procesos autoritarios en América Latina. Y, entre ellos, la referencia se volvía local: el golpe de Estado en Bolivia que el mayor Gualberto Villarroel había llevado a cabo en 1943, instalando un gobierno del que participaron los miembros del MNR y que terminó abruptamente en 1946 mediante otro golpe de Estado. Villarroel fue derrocado y ajusticiado el 21 de julio de 1946 por una multitud, entre fuerzas civiles y militares, que lo colgó de un farol en la plaza Murillo frente a la casa de gobierno.

La evaluación de muchos de quienes lideraron y apoyaron la revolución de 1952 fue que las agencias internacionales de noticias, en especial las estadounidenses United Press (UP) y Associated Press (AP), habían favorecido, influenciado y provocado la insurrección contra el gobierno de Villarroel. Y que dichas agencias estaban en consonancia con la llamada “Rosca” minera, como se denominaba a las familias

Hochschild, Aramayo y Patiño, que tenían el control de las minas de estaño y una extendida capacidad de presión político-económica en el país (Dunkerley, 2003: 34). Así se constituían en una amenaza.

Este capítulo se detiene sobre esta creencia y esa preocupación, que enlaza la disputa por cómo caracterizar una revolución y afianzar su legitimidad con la ansiedad por el manejo informativo en el marco particular del enfrentamiento bipolar en América Latina. Se seguirá para ello una serie de intervenciones de miembros del MNR. Sus integrantes, desde muy temprano, estuvieron ligados al trabajo y gestión en y desde el periodismo, a lo que se sumó una actividad proselitista y propagandística en diversos puntos del país, especialmente en el ámbito de los trabajadores mineros (Knudson, 1973). También se analizarán las intervenciones de miembros de la agencia internacional de noticias AP, en particular de las acciones de la subsidiaria en la región La Prensa Asociada, junto con las de intelectuales y políticos de América Latina en sus participaciones en dos de las principales publicaciones del período como la uruguaya *Marcha* y la cubana *Bohemia*.

Este capítulo sostiene que la propia mención de “revolución” y “golpe de Estado” en ese período, entendidas como categorías tanto nativas como analíticas (Balbi, 2012), así como los esfuerzos de diversos actores para dotarlas de valores negativos o positivos, fueron parte de una batalla por la información. Se denomina así, por un lado, a la obvia puja de diversos actores, entre líderes revolucionarios, periodistas, agentes diplomáticos y otros, por intervenir y hegemonizar la arena política y la llamada opinión pública; es decir, un combate por la hegemonía. Por otro lado, a los sentidos dados a esta que superponían varias ansiedades compartidas. Entre ellas se encuentra el temor o apoyo a la manipulación e influencia de los medios de comunicación masiva, y de determinados liderazgos, sobre las poblaciones e individuos.

Golpe de Estado y revolución se recortaban, además, sobre una serie de términos enfrentados en la época, democracia/totalitarismo. Golpe de Estado podía ser concebido durante este período, críticamente, como un ataque sorpresivo al poder político, comandado primeramente por líderes militares, que desafiaba el orden legal o legítimo de la soberanía, en particular contra un gobierno democrático. Revolución, por el contrario, podía contener en sí la referencia a un momento crucial, que poseía el valor de un acto de redención, de liberación de naciones y poblaciones oprimidas (que reponía una serie de referencias que excedían a la Revolución bolchevique, y recortaban la serie iniciada por la Revolución mexicana). Pero también podía esgrimirse que un golpe podía ser una instancia necesaria para realizar la revolución y con ella, por ejemplo, lograr un gobierno democrático. O también usarse indistintamente uno y otra.

Se retoman aquí algunos aportes realizados en torno de la historia conceptual y la historia de los lenguajes políticos (Palti, 2005), en el sentido en que golpe de Estado y revolución son conceptos fundamentales del discurso y de la práctica políticos. Sus condiciones de enunciación son claves en la conformación de sus sentidos, y la contingencia de esos sentidos establece de por sí el rango conflictivo en el que se asientan (Lesgart, 2019). Asimismo, es indudable que, en la segunda mitad del siglo XX latinoamericano, y en particular en la Guerra Fría en el Cono Sur durante la década de 1960, los golpes de Estado quedaron directamente asociados con el acceso violento al poder estatal, la persecución de la ciudadanía y el uso de la fuerza en el marco de un terrorismo de Estado (Chust, 2020; Rojas, 2021; Lesgart, 2019).

## 1. Entre el golpe y la revolución: los sucesos del 21 de julio de 1946 y de abril de 1952

Tres años antes de los sucesos del 21 de julio de 1946, Villarroel mediante un golpe de Estado había tomado el poder, con el apoyo del MNR y de “Razón de Patria” (Radepa). El MNR era resultado de un conglomerado ecléctico y con inspiraciones diversas: aprismo, marxismo, incluso apólogos del hitlerismo alemán que, “gracias al prestigio profesional y literario y al talento periodístico de sus dirigentes gozaba en las clases medias de simpatías muy vastas, aunque difusas, no había reclutado a un séquito militante comparable al del comunismo” (Halperin Donghi, 1994: 442). Radepa era un partido filonazi compuesto por la generación más joven de soldados que habían sido prisioneros en la Guerra del Chaco, un conflicto entre Bolivia y Paraguay entre 1933 y 1935, que terminó con la victoria de este último, comienzo del fin del Estado oligárquico boliviano.

El gobierno de Villarroel no pudo reformular la política de precios para la venta de estaño, el principal producto de exportación, pero realizó algunas reformas en beneficio de los sectores populares, en particular de las poblaciones indígenas. Llevó adelante persecuciones políticas, represión y asesinatos de miembros de la oposición. Varios integrantes del MNR tuvieron cargos en el gobierno hasta que, por presiones de la embajada estadounidense, fueron obligados a renunciar. Carlos Montenegro, uno de los ideólogos del MNR, se ocupaba de la cartera de Agricultura, y el economista Víctor Paz Estenssoro de la de Hacienda. Montenegro, Paz Estenssoro, los escritores y políticos Augusto Céspedes y José Fellman Velarde, figuras relevantes del universo político-cultural emenerreísta, se exilaron en Argentina y en Uruguay después de los sucesos de 1946 (Dunkerley, 2003: 31-34). Todos intervinieron, de diversas maneras y con intensidades diferentes, en la prensa rioplatense.

En el exilio posterior a 1946, los miembros del MNR comenzaron o fortalecieron relaciones previas con

miembros del ámbito político-intelectual que, a su vez, repercutieron a la hora de la valoración de ese movimiento como un partido que habría sido apoyado directamente por el peronismo en Argentina. El gobierno peronista, electo democráticamente en 1945 y reelecto en 1951, había formulado una política de ampliación de derechos sociales auspiciosa para trabajadores y trabajadoras, pero había censurado medios de comunicación y perseguido a miembros del universo político opositor (entre liberales, socialistas y/o comunistas). Su principal líder, Juan D. Perón, había sido partícipe del golpe de Estado en junio de 1943, que un grupo de oficiales del ejército argentino organizó y que lo tuvo luego como funcionario a cargo de la Secretaría de Trabajo, Ministerio de Guerra y Vicepresidencia hasta 1945.

Las identificaciones entre los gobiernos argentino y boliviano de 1943, y también entre los líderes del MNR y del peronismo argentino de 1943 a 1952, fueron corrientes a la hora de la disputa informacional (Hernández, 2019; Espeche, 2020). Esas relaciones estaban tramadas con las acciones de cada uno de estos gobiernos en el campo de una geopolítica determinada por la comercialización de materias primas clave en el marco de la Segunda Guerra Mundial, al igual que las discusiones en torno de su posición neutralista y los tiempos en que cada uno de esos gobiernos obtuvo el reconocimiento internacional de su legitimidad, en particular el estadounidense (Figallo, 1998/99; Lida y López, 2022; Fernández Abara, 2015).

Montenegro ya había estado en Buenos Aires como miembro de la delegación boliviana en la Conferencia por la Paz del Chaco entre 1935 y 1939, y trabajó en la embajada en esa ciudad entre 1936 y 1939. A su regreso a Bolivia, y en 1943, fruto de una victoria en un concurso de ensayos, publicó el suyo bajo el nombre *Nacionalismo y coloniaje. Su expresión histórica en la prensa de Bolivia*, que es un muestrario del andamiaje del posicionamiento político-ideológico del MNR. Después de 1946 y durante el exilio porteño dirigió una revista, *Síntesis Económica Americana*, en la que también



actuó Fellman Velarde, y participó con editoriales en el diario *La Prensa*, una publicación expropiada por el peronismo en 1951, y con artículos en la revista *Sexto Continente*, también ligada al peronismo (Korn, 2018).

En *Nacionalismo y coloniaje*, Montenegro aseguró que la divisoria nacional/antinacional definía el avance de la historia en Bolivia. Consideró allí que el periodismo y la prensa eran claves en la formación pedagógica y “demagógica” en el sostenimiento de los apoyos de la llamada opinión pública. Esto constituía así un dato clave en el combate contra la primacía del poder de la Rosca. La consideraba además un ejemplo de la gestión del imperialismo en el ámbito informativo. Entre los diarios bolivianos, *La Razón* era propiedad de los Aramayo y participaba, por ejemplo, de la red noticiosa de La Prensa Asociada, subsidiaria en la región de AP.

Se trataba entonces de un combate contra la “anti-Nación”, tal como había caracterizado Montenegro el derrotero de la historia del país. En esa clave, el MNR y quienes lo apoyaban consideraron, una vez depuesto Villarroel, los errores a no repetir y las astucias que deberían tener una vez que llegaron al poder en 1952. El gobierno de Villarroel y su derrocamiento constituían dos hitos para su propia historia como movimiento político. Del lado de los errores, se trataba de identificar las falencias de liderazgo en el ordenamiento dentro de las alianzas militares y civiles, en la mala publicidad de los actos de gobierno beneficiosos para la población –en particular para los sectores populares y medios, campesinos, indígenas-. Del lado de los aciertos: entre otros, la continuidad con el reconocimiento de derechos de sectores como el de los trabajadores mineros y campesinos, que representaban bajo esta luz el andamiaje de la Nación.

En 1951, con varios de sus miembros operando desde el exilio, el MNR se presentó y resultó victorioso en las elecciones de ese año con la candidatura de Paz Estenssoro, pero el presidente en ejercicio, Mamerto Urriolagoitia,

declaró que eso hacía peligrar a la democracia y entregó el gobierno a una junta militar, dirigida por el general Hugo Ballivián Rojas (Stefanoni, 2010: 39). En pos de hacer cumplir la soberanía popular –algo clave además en la referencia a la revolución como un hecho político legítimo– y recuperar, según afirmaban, la marcha del combate contra la anti-Nación, el MNR lideró una revolución con apoyo de trabajadores mineros, civiles, policía y campesinos que triunfó en abril de 1952, la cual en poco tiempo nacionalizó las minas, democratizó el voto y realizó una reforma agraria. Paradójicamente, organizó una defensa de su gobierno y de la identidad de la revolución en el ámbito informativo y en el discurso oficial de la historia del país, bajo la condición del mestizaje, que terminó por funcionar como una suerte de “occidentalización” en las representaciones, que habría dejado de lado el necesario protagonismo del campesinado indígena en la revuelta (Rivera Cusicanqui, 2010; Tapia, 2012).

Para sostener y difundir su proyecto de gobierno, el MNR organizó entonces una gran apuesta de transformación cultural, que implicaba actuar dentro de las propias fronteras y fuera de ellas. El MNR debía demostrar tanto que no era un partido filonazi/fascista, que no tenía mayores relaciones con el peronismo argentino y que tampoco era comunista. En este sentido, en el ámbito local, mejoró el servicio y alcance de Radio Illimani, incluyendo la modernización técnica, la programación de eventos musicales y teatrales presenciales (Coronel Quisbert, 2013: 72-73; 87-106); además, también dedicó esfuerzos a crear y sostener un instituto dedicado a la cinematografía.

Para mediados de 1952, el diario *La Razón* fue virtualmente clausurado porque el gobierno de Víctor Paz Estenssoro no quiso utilizar la fuerza para desalojar a quienes manifestaban su oposición al diario, acusándolo de colaboracionista con las fuerzas contrarias a la revolución (sobre *La Razón*, la clausura y la censura, véase Knudson, 1973; sobre *La Prensa Asociada*, Espeche, 2021). De hecho, la

Sociedad Interamericana de Prensa definió a Bolivia como un país en el que peligraba, como en la Argentina peronista, la libertad de expresión. La SIP, que aglomeraba la representación de los dueños de medios en América Latina, fue un actor de enorme relevancia en el período y se inscribió de lleno en el conflicto entre las grandes potencias (Estados Unidos y la URSS). Para miembros de la política y del periodismo internacional, el caso de *La Razón* se homologaba al del diario *La Prensa* de Argentina, que había sido intervenido por el gobierno vía la Central General de Trabajadores un año antes (Knudson, 1973).

El MNR también jugó su batalla en las esferas de las relaciones internacionales, a partir de la representación diplomática de Víctor Andrade en Estados Unidos. Logró el reconocimiento del gobierno revolucionario en ese país que, como se verá, constituía una condición *sine qua non* para su legitimidad como gobierno en el poder boliviano a los ojos de otros gobiernos de la región (Siekmeier, 2004).

## 2. Revoluciones y “dolores de cabeza”: LPA y Rafael Ordorica

En 1953, en *La hora del capitalismo*, un volumen publicado en Buenos Aires, y supuestamente también de autoría de Montenegro, este último sintetizó que la propaganda era “sin duda la bomba más perfeccionada y dinámica de toda la estructura imperialista”. Las agencias internacionales de noticias estaban encargadas de difundir o crear “la que interesa al capitalismo, prescindiendo de cualquier noticia que el imperialismo considere inconveniente” (Anónimo, s.f.). No es menor que la imagen elegida para la portada fuera la de un pulpo, para expresar el alcance de los tentáculos de ese poderío. Entre esas noticias para desinformar podía estar la caracterización de los hechos de 1952 y del liderazgo del MNR como avanzadas totalitarias en la región, y

la relación de ese grupo con el gobierno de Villarroel era, así, una filiación que comprobaba su falta de virtud como partido en el gobierno.

Las palabras de Montenegro parecían reafirmar un interés que el MNR había compartido con otro político y referente de la lucha democrática en la región: Rómulo Betancourt. Líder del partido Acción Democrática (AD), luego del éxito de la insurrección militar de oficiales jóvenes contra el gobierno de Isaías Medina Angarita, presidió la Junta Revolucionaria de Gobierno hasta el llamado a elecciones en 1947. En ellas, resultó victorioso otro integrante de AC, el escritor Rómulo Gallegos. Ese mismo año, otro golpe de Estado lo obligó al exilio. De visita en Bolivia como parte de su militancia en pro de la democracia regional, se había reunido con Paz Estenssoro en 1952 y habían llegado a firmar un documento que promovía la creación de una agencia de noticias regional (Zavaleta Mercado, 1959).

En 1952, las principales agencias internacionales de noticias en el mundo eran seis: International News Service, Associated Press (AP) y United Press (UP) (Estados Unidos), Agence France Press (Francia), Reuters (Inglaterra) y TASS (URSS); en Bolivia, la primacía informacional –es decir, el liderazgo informativo– estaba a cargo de las estadounidenses, en particular AP y UP (Unesco, 1953). Entre 1938 y 1940, AP había organizado esta subsidiaria en la región como un modo de expandir su alcance comercial, a la vez que, según afirman varios estudios, coincidía con la gestión oficiosa estadounidense en el marco de la Segunda Guerra Mundial. Esa subsidiaria se llamaba La Prensa Asociada y su vicepresidente, actuando desde el *bureau* de AP en Buenos Aires, era Rafael Ordorica. Ordorica, mexicano-estadounidense, fue un personaje relevante en el desenvolvimiento de las informaciones de y sobre América del Sur; miembro de AP entre 1930 y 1947 en diversos destinos en el Cono Sur, lideró LPA entre 1938 y 1947.

Cinco días después del asesinato de Villarroel en 1946, afirmaba en una carta enviada desde Buenos Aires a los jefes

de los *bureaus* regionales, que en ese momento la región estaba inmersa en una “temporada de revoluciones”. Por ello, consideraba necesario prever el modo en que los *bureaus* de la agencia en la región tuvieran acceso a la información y se adelantaran a los problemas que esas interrupciones políticas traerían a la provisión noticiosa (Associated Press, Ordorica a Pesantes, 26 de julio de 1946; The Associated Press Corporate Archive, Foreign Bureau Correspondence, AP02A2, Box 3). La relevancia de la palabra revolución no es menor: refería a un trastocamiento del escenario político y social. A la vez, la importancia del dato estaba en la posibilidad de convertirlo en primicia. Pero esto suponía algo más: una condición en la región que, a la primicia, le sumaba el estereotipo de un espacio dominado por el desorden social, la inestabilidad institucional y las dificultades para realizar las coberturas. “REVOLUTIONS, ELECTIONS and –HEADACHES! You Hope from One to Another to cover Latin American News”, así tituló el diagnóstico el corresponsal de AP Reginald L. Wood desde Buenos Aires, en 1949, para la publicación de la agencia *The AP World*, una revista que se traducía al español y que circulaba en los *bureaus* de la agencia. Esta vez, la referencia inmediata estaba en la insurrección militar contra el gobierno de Rómulo Gallegos (Wood, 1949: 12).

Así, en la voz de dos miembros de AP, revolución era el término tanto para valorar una primicia cuanto una referencia a una acción de la política latinoamericana vinculada con el desorden institucional.

Después de dejar AP, Ordorica trabajó en la compañía Hemisphere Promotion and Co. como relacionista público para las mineras de Bolivia hasta 1951, año en el que fue deportado, acusado de intervenir en asuntos domésticos (Congreso de Estados Unidos, Comité de Medios y Arbitrios, 1959: 567; Ordorica, AP Card Index N.º 6, Associated Press Collections Online, Gale). Según otro escritor y político boliviano, Fernando Diez de Medina, el mexicano-estadounidense era el factótum del “Circuito Ordorica”

–que utilizaba, entre otros, los periódicos *El Diario* y *La Razón*–, un “vil instrumento de ‘opinión dirigida’” que “oculta la verdad y corrompe las conciencias”. Un año antes de ser deportado, en el semanario *Marcha*, Arturo Ardao nombró a Ordorica, entre otras cosas, como un “mercenario” (Díez de Medina, 1950; Ardao, 1950: 10). Ardao definió a Ordorica como un periodista-lobista, representante del *modus operandi* de los trusts económicos en la gestión y control informacional. En esa definición constataba, además, que la oposición entre la lucha por la libertad del lado anti-comunista y del control ideológico del comunismo era falsa. Para Ardao, tanto Ordorica, así como la Rosca y las agencias internacionales de noticias mostraban todo lo contrario: la persecución excedía en mucho el universo imaginado del temor al totalitarismo comunista.

*Marcha* tuvo una importante función de arena político-cultural en la región, que alcanzó mucho más allá que el ámbito del Río de la Plata. Antiimperialista, latinoamericanista y en busca de una izquierda nacional no partidaria, fue defensor acérrimo de la democracia liberal sin que ello obliterase las críticas, cada vez más presentes, relativas a esa democracia bajo el sistema capitalista. Ello implicó también una discusión acerca de la supuesta excepcionalidad uruguaya –política y económica– en el subcontinente. Ardao era, para ese entonces, uno de los principales redactores políticos del semanario, abogado y exponente de los trabajos y armado de redes intelectuales de la historia de las ideas, en línea con el mexicano Leopoldo Zea, y además interesado en reflexionar y establecer prácticas posibles de integración política, económica y cultural latinoamericana (sobre *Marcha*, véase Gilman, 1993; Rocca, 1993 y Espeche, 2010).

En palabras de Ardao, la relación entre un exmiembro de AP con la Rosca remitía a una coincidencia de prácticas, a un parentesco de posibilidades que estaba fuertemente estructurado por un sistema de medios que dependía del dominio de las estanníferas y se alimentaba de él. El circuito

no virtuoso del imperialismo, según la caracterización de Montenegro. Frente a esta gestión informativa del “Círculo Ordorica”, la revolución de 1952 y las acciones del MNR al respecto propugnaban una transformación: el movimiento de la historia nacional vía la recuperación de una noticia que hablara del tiempo presente en forma “verdadera”.

### 3. Las razones de la revolución y del golpe de Estado

Los análisis en *Marcha* del abogado, dramaturgo y periodista Carlos Martínez Moreno, realizados en 1952, retomaron parte de las ansiedades que se jugaban a la hora de definir el sostén de una revolución. Según este autor, así como también para los líderes revolucionarios, aquel se hallaba condicionado en gran medida por la agilidad y fortaleza en defender políticamente sus logros inmediatos y la construcción de un proyecto que tuviera también un sostén en el mediano y largo plazo. Entre las dos crónicas tituladas “Bolivia comienza a vivir su revolución” de abril, y la serie llamada “Un reportaje a la Revolución boliviana” de agosto –luego de su viaje en julio a La Paz y Oruro–, sintetizó la línea de explicación político-ideológica manejada por el MNR en el ámbito internacional: un gobierno nacional, popular, pero no vinculado al nazi-fascismo, ni al comunismo, ni al peronismo (Martínez Moreno, 1952, 18 de abril, 25 de abril, 1.º de agosto, 8 de agosto, 15 de agosto, 22 de agosto).

Martínez Moreno explicó a lectores y lectoras rioplatenses, y en particular a quienes se sentían parte de una “excepción” regional, una “Suiza de América” (Uruguay), el carácter “tercerista” del levantamiento de 1952: ni plegado al comunismo ni al imperialismo, ni tampoco en esa equidistancia a la “tercera posición” del peronismo (Espeche, 2016). Afirmó que existía una “fuerte campaña internacional de descrédito con las conocidas acusaciones de nazismo,

fascismo y aun de comunismo que el gobierno revolucionario soportó” (Martínez Moreno, 1952, 1.º de agosto). En definitiva, para el autor, la Rosca repetía sus viejas estrategias: antes había imputado de “nazismo a Villarroel” y había señalado que “en las minas pululaban los agentes del totalitarismo”, para luego jugar “su carta “democrática”. Había así creado el Frente Democrático Antifascista, que aunaba a partidarios de izquierda y derecha del arco político-ideológico y fue un actor fundamental en el derrocamiento de Villarroel. Ahora, para Martínez Moreno, la avanzada de esa estrategia de evaluar a un gobierno como comunista, peronista o fascista era otro modo de afirmar su total falta de democracia. Y podía leerse, entre otros, en el diario estadounidense *The Washington Post*. Más aún: “lo que se ha llamado el amok del 21 de julio –con su insuflado enardecimiento, con su trágica algarada- fue la obra sutil de una propaganda dirigida” (Martínez Moreno, 1952, 1.º de agosto).

*Amok* es una palabra de origen malayo que hace referencia a una acción de muerte honorable en defensa de un jefe territorial o militar. Traducida en clave colonial, por parte de ingleses y franceses desde el siglo XVIII en adelante, definía una locura repentina e inusitada. En este último sentido, su uso en la segunda mitad del siglo XX potencia la superposición del temor respecto de la influencia ejercida por los medios de comunicación masiva en la desinformación, con la circulación de un término asociado a acciones intempestivas y violentas de individuos al otro lado del mundo. Tendrá enorme repercusión global. Por ejemplo, para 1937 la editorial Tor en Argentina publicó la traducción de un volumen de relatos del austriaco Stephan Zweig, publicado en 1922, titulado como *Amok. Novelas de pasión*, uno de cuyos cuentos narraba un romance en un entorno tropical que terminaba violentamente. La obra de Zweig fue adaptada al cine en el México de la década de 1940, protagonizada por María Félix. En la década de 1950, era parte de un manual británico de catalogación de enfermedades



psíquicas, y también fue criticado por el militante y escritor Aimé Césaire en su *Discurso sobre el colonialismo* de 1950, con relación a cómo el psicólogo francés Octave Mannoni había caracterizado con ese término la rebelión malgache en Madagascar en 1947. En la prensa periódica estadounidense era un modo de referir a un asesinato masivo. Y también, ya había ingresado en el lenguaje cotidiano sajón bajo la fórmula *to run amok*: enloquecer (Wade, 2022; Bertho, 2021; Condos, 2016; Zweig, 1937; Paunero (2023); Espeche, 2023).

Martínez Moreno usaba *amok* para referir a la inducción propagandística de una violencia popular a la que solo así le encontraba sentido. Es decir, la reacción popular contra Villarroel había sido un acto violento. Pero, a diferencia del sentido usual con el que se caracterizaba al *amok*, no era imprevisto. No de otro modo podía explicar las acciones de una población que se habría visto beneficiada por las transformaciones propiciadas por el “presidente colgado” (Céspedes, 1966). El golpe de Estado había sido apoyado por quienes se vieron capturados por el *amok*. El gobierno de Villarroel y su derrocamiento mostraban una distancia con los hechos de 1952. La revolución tenía, para Martínez Moreno, la direccionalidad virtuosa de una propaganda validada en los antecedentes relativos al cuidado de los intereses de los sectores populares durante el gobierno de Villarroel. Y en la potencia de un nuevo líder.

En este análisis, el desmanejo comunicacional de Villarroel era el reverso de la pérdida de poder político, en particular en el entorno militar de donde había salido. En la crítica a su tipo de liderazgo también estaba la valoración del construido por el MNR, especialmente en la figura de Paz Estenssoro, y la importancia que le había dado desde sus inicios al manejo informacional. Pero hay una deriva más del sentido del *amok*. Excede el de la locura, dirigida por una propaganda razonada, donde los autores intelectuales son medios de una razón instrumental (la económica). Es la muestra de una condición paradójal de uno de los

principales protagonistas de la revolución del 52, que será “occidentalizado” y en parte borrado en el discurso posterior del MNR (Rivera Cusicanqui, 2010). Así, para Martínez Moreno, “lo que protegió al elemento indígena contra la obra de envenenamiento que hacía desde su prensa el súper-Estado estannífero fue el analfabetismo” (Martínez Moreno, 1952, 15 de agosto). El perjuicio se vuelve virtud. Y a la vez condensa una evaluación de los medios de comunicación que elide un dato clave, al que el mismo Martínez Moreno prestó atención, y que el propio MNR usará con profusión: la radio. En definitiva, lo que el *amok* pone de referencia es la dificultad para evaluar una revolución vía el estudio de las acciones de una población muy diferente a la del imaginado excepcionalismo rioplatense (clases medias, blanco); a la par que, a diferencia de lo que ocurrirá con el discurso emenerreísta, el enviado especial le devolvía su protagonismo en la revolución.

Se superpone allí una evaluación del impacto de la información vertida en los medios de comunicación, con la referencia a un tipo de respuesta específica de un grupo de personas específico. En estas referencias encontramos la enorme ambigüedad y dificultad que intelectuales como Martínez Moreno, entre varios otros, tuvieron a la hora de explicar el levantamiento de 1952 y la visibilidad de un actor como el “indio” (Espeche, 2020). Era considerado, al mismo tiempo, sujeto de la revolución cuanto objeto de una serie de reacciones que parecían estar más allá de su control. Del perjuicio, virtud: no se había levantado contra Villarroel porque no había sido capturado por el influjo de la información del imperialismo y de la Rosca; había apoyado al MNR porque este había sabido expresar e informar la verdad de un movimiento de renovación nacional.

#### 4. Muerte y resurrección revolucionarias

En función de esa legitimidad popular de la revolución de 1952, el título de la nota escrita por el periodista cubano Armando Cruz Cobos en la revista habanera *Bohemia* no es menor: “Resurrección de Bolivia” (Cruz Cobos, 1952). También, mediante el género “reportaje”, Cruz Cobos escribía para una de las principales publicaciones cubanas. *Bohemia*, desde 1908, copaba el circuito de revistas de actualidad y política de La Habana. Además de que la revista sufrió y criticó la censura impuesta por el gobierno de Batista –quien había liderado un golpe en marzo de 1952–, organizó su identidad cada vez más como baluarte de la democracia, y alojó diversas posiciones anticomunistas (Calvo González, 2014; O’Brien, 2018; Guerra, s.f.: 42-44). Cruz Cobos era un periodista que actuó como enviado especial para *Bohemia*. Una vez instalada la revolución en Cuba en 1959, fue un activo contendiente contra ella, en el marco de la Asociación de Periodistas Libres de Cuba, con la que colaboraría desde Perú, donde estaba exilado, y además se lo vinculó con la falsificación de documentos diplomáticos que buscarían demostrar la connivencia entre la diplomacia cubana y la URSS (“Hace declaraciones Asociación Periodistas Libres de Cuba”, 1960; “Excanciller evoca inicios de Prensa Latina en Perú”, 2022).

En su nota sobre Bolivia, el anticomunismo y el anti-imperialismo están presentes a lo largo del análisis de la legitimidad de los hechos de abril de 1952, del carácter de sus principales líderes (Hernán Siles Suazo –otro miembro clave del MNR– y Paz Estenssoro) y del faro que la revolución tenía para ofrecer a las democracias del continente. Sobre todo, insistió en la preocupación de la fortaleza con la que la Rosca esgrimía su poder informacional. Afirmaba que se había instaurado una “verdadera revolución legítima” más allá de las “versiones confusas y contradictorias que ofrecían las agencias cablegráficas”. Aseguraba que “la verdad de una insurrección popular triunfante no se hace

fracasar con mensajes falaces”. La pregunta que deja abierta la aclaración del periodista es qué es entonces lo que había sucedido en 1946 (Cruz Cobos, 1952).

Este “reportaje” fue reeditado en un folleto publicado por el Ministerio de Propaganda del gobierno revolucionario boliviano ese mismo año. Y sumaba, seguido de este artículo, un texto más, que no tiene firma autoral ni referencia a dónde fue editado, aunque es probable que sea de Cruz Cobos. En este texto explicó cómo la misma tonada que sirvió en abril de 1952 para vivir a Paz Estenssoro, había servido para pedir su muerte en 1946. La explicación de este cambio de letra en una melodía cantada por los –supuestos– mismos actores (esas “millares de gargantas” en ambos sucesos) estaba concentrada en un diagnóstico económico-social de la historia de Bolivia. Así, en el folleto están presentes la denuncia tanto a los “mensajes falaces” como a la situación material del desarrollo económico y social boliviano (*La Revolución en Bolivia. Reportaje al vicepresidente Dr. Hernan Siles Zuazo*, 1952: 17-18). El MNR unificó ambos en el poder de la Rosca, como representante de la “anti-Nación”.

Unos pocos números después, quien también escribió para *Bohemia* fue Rómulo Betancourt. Durante su exilio residió en Cuba y, en ese momento y luego de un intento de asesinato, escribió desde Costa Rica. Según la presentación que le hicieron desde la revista, se trataba de “uno de los políticos de más firmes convicciones democráticas de Hispanoamérica” (Betancourt, 1952). Era uno de los principales armadores de una organización anticomunista en defensa de la democracia, y activa desde 1948: la Asociación Interamericana Pro Democracia y Libertad (AIDI) (Janello, 2019). En su análisis, Betancourt trajo a colación las rudimentarias prescripciones llevadas a cabo en la IX Conferencia Panamericana realizada en Bogotá en 1948, relativas al reconocimiento “automático” de los gobiernos de facto (la resolución N.º 35). Betancourt había participado en dicha

conferencia como jefe de la delegación venezolana, y además había cooperado en la redacción de la carta constitutiva de la Organización de Estados Americanos (OEA). Estaba en contra de la interpretación que, hasta ese momento, se hacía de dicha resolución. Es decir, según Betancourt, finalmente lo que primaba era el visto bueno del Departamento de Estado de los Estados Unidos en la voz de su secretario, Dean Acheson, en definitiva una versión estadounidense del reconocimiento, ligada a tres variables: que el gobierno tuviera control del territorio, que tuviera apoyo de la opinión pública y cumplierse con los acuerdos internacionales.

Aunque Betancourt no lo mencionó, para su argumento lo que había ocurrido en dicha conferencia fue clave. Se instituyó la OEA como un organismo anticomunista, en especial en la aprobación de la Resolución en Defensa de la Democracia, propuesta por Estados Unidos, Chile, Brasil y Perú al Comité Directivo el 22 de abril de 1948. Así como también se instauró el Tratado de Asistencia Recíproca (TIAR). Además, durante el transcurso de la conferencia ocurrieron las jornadas del levantamiento popular –con epicentro en la ciudad de Bogotá– por el asesinato del líder Eliécer Gaitán. Según el presidente de los Estados Unidos, Harry Truman, los hechos mostraban la injerencia comunista; según los informes de la Central de Inteligencia, se trataba de un hecho de raigambre local. Entre otros, según Salgado (2013), lo ocurrido el 9 de abril de 1948 dio inicio a la Guerra Fría en la región.

Para Betancourt el reconocimiento o no a un gobierno de facto podía jugarse entonces como herramienta de presión política. Por ejemplo, que se hubiera reconocido a los gobiernos de Nicaragua y de Santo Domingo en ese momento, y que ello no sucediera con el gobierno del MNR en Bolivia en 1952. En su visión, las definiciones dadas por determinadas palabras, por determinadas regulaciones, no habían sido ni eran del todo fiables.

## Conclusiones

Para los miembros del MNR, y para quienes informaban sobre Bolivia, como Martínez Moreno o Ardao desde Uruguay, los manejos propagandísticos de la Rosca tenían un episodio que comprobaba sus funestos alcances. Esto es: aseguraban que la propaganda había dado resultado en el golpe de Estado contra Villarroel. Había amañado la información de tal modo que incitó la violencia contra ese gobierno, y terminó en la ejecución de su presidente. En particular, cuestionaron la acción de las agencias internacionales de noticias como expresiones del imperialismo cuyos “tentáculos” llegaban hasta la Rosca.

La terminología utilizada por una agencia de noticias como AP remitía a una suerte de “universal latinoamericano”: la revolución como desorden. Por el contrario, Montenegro y el MNR, así como Martínez Moreno y Cruz Cobos, buscaban una especificidad nacional y latinoamericana en la cual enmarcar un proceso que consideraban había comenzado en 1943 y que resurgía en 1952. Para Betancourt la revolución de 1952 era parte de un movimiento democrático y, en ese sentido, revisaba el uso que se daba a ciertos criterios utilizados en la Conferencia Panamericana de Bogotá en 1948, para validar o no un gobierno de facto. Ello, insistía, instalaba otro problema: la utilización del reconocimiento de un gobierno como modo de presión política por parte de otros, en particular de Estados Unidos. Conexo a esto, sobrevolvaba allí la discusión sobre el carácter nacionalista de la revolución. Tanto Betancourt como Martínez Moreno y Cruz Cobos insistían en que no se trataba de un proceso antidemocrático, y discutían las versiones que en pleno conflicto bipolar y desde el bloque capitalista asociaban inmediatamente nacionalismo con autoritarismo (Pettinà, 2018).

El temor al manejo propagandístico permite advertir una preocupación más, que opera como una evaluación de las poblaciones, de quiénes habían apoyado o no a Villarroel,

primero, y al MNR, después. En la crónica de los hechos, y en sus interpretaciones, los apoyos multitudinarios fueron objeto de análisis para explicar cómo una población podía, en tan poco tiempo, modificar sus posiciones y actuar en consecuencia. La referencia al *amok* ilustra muy bien esta preocupación. Ello no era solo privativo del universo de la multitud. En otro plano, el lenguaje codificado de las resoluciones de determinados organismos podía ser objeto de malentendidos funcionales a determinadas posiciones geopolíticas. En todos los casos, el análisis aseguraba que había un afuera que condicionaba los discursos y las prácticas: los intereses locales del imperialismo estadounidense, el accionar de las agencias internacionales de noticias como sus embajadoras y la Rosca como uno más de sus tentáculos. Si un tipo de propaganda estaba al acecho, otra propaganda, esta vez considerada legítima, se volvía necesaria.

## Bibliografía

- Aguiar, Pedro (2018). *Agências de Notícias do Sul Global: jornalismo, Estado e circulação da informação nas periferias do sistema-mundo*. Tesis de Doctorado, Universidad del Estado de Río de Janeiro.
- Anónimo (Montenegro, Carlos) (s.f.). *La hora cero del capitalismo*.
- Ardao, Arturo (1950, 27 de enero). Galería de eminencias grises. Vida y milagros de Rafael Ordorica, *Marcha*, 11 (513), 10.
- Associated Press (s.f.). Ordorica Rafael, *AP Card Index* N.º 6, Associated Press Collections Online, Gale.
- Ayala Soliz, Mónica (2009). Historia de las Relaciones Públicas en Bolivia, *Revista ALACAURP*.
- Balbi, Fernando Alberto (2012). La integración dinámica de las perspectivas nativas en la investigación etnográfica, *Intersecciones en antropología*, 13 (2), 485-499.
- Betancourt, Rómulo (1952). Sobre Bolivia y el reconocimiento de los gobiernos de facto, *Bohemia*, 44 (20), 113-114.

- Botto, Marcelo (2012). *Historia de las agencias de noticias. Desde su creación hasta el período de entreguerras*. Academia Nacional de Periodismo.
- Boyd-Barret, Oliver (1981). *The International News Agencies*. Sage.
- Calandra, Benedetta y Franco, Marina (eds.). *La guerra fría cultural en América Latina. Desafíos y límites para una nueva mirada de las relaciones interamericanas*. Biblos.
- Calvo González, Patricia (2014). Visiones desde dentro. La insurrección cubana a través del Diario de la Marina y Bohemia (1956- 1958), *História*, 2 (julio-diciembre), 346-379.
- Cardoso Dos Santos, Rodolpho Gauthier (2015). *A construção da Ameaça justicialista, antiperonismo, política e imprensa no Brasil (1945-1955)*. Tesis de Doctorado, Universidad de San Pablo. <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8138/tde-19102015-134027/pt-br.php>.
- Céspedes, Augusto (1966). *El presidente colgado: la historia boliviana*. La Paz, Editorial J. Álvarez.
- Chust, Manuel (2020). Revolución: ese fantasma que sigue recorriendo la historiografía, en Marchena, Juan; Chust, Manuel; Schlez, Mariano (coords.), *El debate permanente. Modos de producción y revolución en América Latina* (pp. 381-403). Ariadna Ediciones.
- Condos, M. (2016). “Fanaticism” and the politics of resistance along the north-west frontier of British India, *Comparative Studies in Society and History*, 58 (3), 717-745. <https://doi.org/10.1017/S0010417516000335>.
- Congreso de Estados Unidos; Comité de Medios y Arbitrios (1959). *Hearings*. Washington DC.: U.S. Government Printing Office.
- Coronel Quisbert, Cristóbal Simón (2013). *Ondas que provocan. Radio Illimani, los Estados y el nacionalismo*. FEB; Gente Común; Edición Limitada.
- Cruz Cobos, Armando (1952). Resurrección de Bolivia, *Bohemia* 44 (16), 54-57, 88-89.
- Cruz Cobos, Armando (1952). *La Revolución en Bolivia. Reportaje al vice-presidente Dr. Hernán Siles Zuazo*.



- La Paz: Publicaciones del Ministerio de Propaganda, N.º 3. <https://repositorio.umsa.bo/bitstream/handle/123456789/9189/BC-F-01235.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Del Pero, Mario (2001). The United States and “Psychological Warfare” in Italy, 1948-1955, *Journal of American History*, 87 (4), 1304-1334.
- Díez de Medina, Fernando (1950). Aruma la Noche, en “Siripaka”, *la batalla de Bolivia. Ainoka, ideario del pachakutismo. La Paz: Artística.*
- Dunkerley, J. (2003). *Rebelión en las venas. La lucha política en Bolivia. 1952-1982*. Plural.
- Elara, Bertho; Brun, Catherine y Garnier, Xavier (dirs.) (2021). *Figurer le terroriste: La littérature au défi*. Karthala.
- Espeche, Ximena (2010). Marcha del Uruguay hacia América Latina por el Río de la Plata, en Altamirano, Carlos (dir.), *Historia de los intelectuales de América Latina. Los avatares de la “ciudad letrada” en el siglo XX* (pp. 211-234). Katz.
- Espeche, Ximena (2016). Traducir Bolivia: Carlos Martínez Moreno y la revolución del 52, *A Contracorriente*, 14 (1), 200-225.
- Espeche, Ximena (2020). Narrar Bolivia: Alicia Ortiz, Carlos Dujovne y la Revolución, en Pisano, Juan Pablo y Vicens, María (ed.), *Pueblo, prensa y literatura. Una guía de consumo* (pp. 143-161). NJ, Colección Asomante.
- Espeche, Ximena (2021). Temporada de revoluciones. Las agencias internacionales de noticias y la política latinoamericana durante la primera guerra fría, *Revista de Historia Social y de las Mentalidades*, 25(2), 163-212.
- Espeche, Ximena (2023, 28 de julio). Entre el caos y el control. *Congreso de Historia Intelectual de América Latina.*
- Fernández Abara, Joaquín (2015). Orígenes de un desencuentro. El partido comunista de Chile ante el Movimiento Nacionalista Revolucionario y la dictadura de Villarroel en Bolivia (1943-1946), *Revista de Historia Social y de las Mentalidades*, Año 19 (1), 9-39.

- Figallo, Beatriz (1998/99). El Cono Sur entre la revolución argentina y la revolución boliviana de 1943, *Res Gesta* (37), 77-104.
- Gilbert, Joseph (2019). Border Crossings and the Remaking of Latin American Cold War Studies, *Cold War History*, 141-170.
- Gilman, Claudia (1993, primer semestre). Política y cultura: Marcha a partir de los años 60, *Nuevo Texto Crítico*, 6 (11), 153-186.
- Goldstein, Ariel (2023). *Nacionalismo, populismo y propaganda entre Argentina y Brasil*. IEALC, Editorial El Colectivo.
- Guerra, Lilian (2012). *Visions of Power in Cuba: Revolution, Redemption, and Resistance, 1959-1971*. University of North Carolina Press.
- Halperin Donghi, Tulio (1994). *Historia contemporánea de América Latina*. Alianza.
- Hernández, Juan Luis (coord.) (2019). *La Revolución boliviana y la prensa de Buenos Aires (1952-1964)*. Newen Mapu.
- Iber, Patrick (2015). *Neither peace nor freedom. The Cultural Cold War in Latin America*. Harvard.
- Janello, Karina (2019). Semánticas de la Guerra Fría cultural. Las izquierdas democráticas latinoamericanas frente a la “cruzada por la libertad”, *Prismas. Revista de historia intelectual*, 23 (2), 219-226.
- Keller, Renata (2019). The Revolution Will Be Teletyped: Cuba’s Prensa Latina News Agency and the Cold War Contest over Information, *Journal of Cold War Studies*, 21 (3), 88-113.
- Knudson, Jerry W. (noviembre de 1973). The Press and the Bolivian National Revolution, *Journalism Monographs* (31).
- Korn, Guillermo (2018, 12 de noviembre). Un autor olvidado, un libro anónimo y una revolución frustrada. *Simposio de Investigación del ILH: “Genio y figura del intelectual argentino y latinoamericano”*. Instituto de Literatura Hispanoamericana, Universidad de Buenos Aires. <https://tinyurl.com/2metj3zc>.

- Lesgart, Cecilia (2019, enero-junio). Golpes de Estado y golpes constitucionales. Usos e innovación de un concepto político fundamental, *PolHis*, 12 (23), 165-194.
- Leyva, Pedro (1960, 20 de noviembre). Hace Declaraciones Asociación Periodistas Libres de Cuba. *Diario de las Américas*, 7. <https://chroniclingamerica.loc.gov/lccn/sn82001257/1960-11-20/ed-1/seq-7/>
- Lida, Miranda y López, Ignacio A. (2022). *1943. Un golpe decisivo. La dictadura de 1943 y el lugar de Juan D. Perón*. Edhasa.
- Martínez Moreno, Carlos (1952, 18 de abril). Bolivia comienza a vivir su revolución, *Marcha* (618), 16.
- Martínez Moreno, Carlos (1952, 25 de abril). Bolivia comienza a vivir su revolución, *Marcha* (619), 16.
- Martínez Moreno, Carlos (1952, 1 de agosto). Un reportaje a la revolución boliviana, *Marcha* (633), 11 y 13.
- Martínez Moreno, Carlos (1952, 8 de agosto). Un reportaje a la revolución boliviana (II), *Marcha* (634), 11.
- Martínez Moreno, Carlos (1952, 15 de agosto). Un reportaje a la revolución boliviana (III), *Marcha* (635), 14.
- Martínez Moreno, Carlos (1952, 22 de agosto). Un reportaje a la revolución boliviana, *Marcha* (636), 8-9.
- Nietzel, Benno (2016). Propaganda, Psychological Warfare and Communication Research in the USA and the Soviet Union during the Cold War, *History of the Human Sciences*, Vol. 29 (4-5), 59-76.
- O'Brien, Jeffrey (2018). *Percepción y periodismo: Bohemia in 1950s Cuba*. Tesis de Maestría, Louisiana State University. [https://digitalcommons.lsu.edu/gradschool\\_theses/4655](https://digitalcommons.lsu.edu/gradschool_theses/4655).
- Ordorica, Rafael (1946). Orodrica a Pesantes, 26 de julio de 1946, *The Associated Press Corporate Archive, Foreign Bureau Correspondence*, AP02A2, Box 3.
- Palmer, Michael Beaussenat (2019). *International News Agencies: A History*. Palgrave Macmillan.
- Palti, Elías (2005). De la “historia de las ideas” a la “historia de los lenguajes políticos”. Las escuelas recientes de análisis conceptual. El panorama latinoamericano, *Anales* (7-8), 63-81.

- Paunero, Pedro (2021, 8 de julio). “Amok”: María Félix rubia y la locura que vino de la jungla. [http://www.corre-camara.com.mx/inicio/int.php?mod=noticias\\_detalle&id\\_noticia=8029](http://www.corre-camara.com.mx/inicio/int.php?mod=noticias_detalle&id_noticia=8029).
- Petra, Adriana (2018). *Intelectuales y cultura comunista. Itinerarios, problemas y debates en la Argentina de posguerra*. Fondo de Cultura Económica.
- Pettinà, Vanni (2018). *Historia mínima de la Guerra Fría en América Latina*. Colegio de México.
- Prensa Latina (2022, 15 de junio). Excanciller evoca inicios de Prensa Latina en Perú. *Prensa Latina*. <https://www.prensa-latina.cu/2022/06/15/exacanciller-de-peru-evoca-inicios-de-prensa-latina-en-peru>.
- Reneaud, Jean Luc (1985). U.S. Government Assistance To AP’s World-wide Expansion, *Journalism and Mass Communication Quarterly*, 62 (1), 10-16 y 36.
- Rocca, Pablo (1993). 35 años en Marcha. Escritura y ambiente literario en Marcha y en el Uruguay, 1939-1974, *Nuevo Texto Crítico*, 6 (11), 3-151.
- Rojas, Rafael (2021). *El árbol de las revoluciones. Ideas y poder en América Latina*. Turner.
- Rivera Cusicanqui, Silvia (2010). *Oprimidos pero no vencidos*. La Paz.
- Rivera Mir, Sebastián (2015). “Latin American News Agency Should be Formed...”. Las agencias de noticias internacionales en el México posrevolucionario, 1920-1934, *Secuencia* (92), 168-192.
- Salinas, Raquel (1984). *Las agencias trasnacionales de noticias y el Tercer Mundo*. Flacso Ecuador.
- Salgado, Juan Sebastián (2013). La Guerra Fría llega a América Latina. La IX Conferencia Panamericana y el 9 de abril, *Análisis Político*, 26 (79), 19-34.
- Siekmeier, James F. (2004). Trailblazer Diplomat: Bolivian Ambassador Víctor Andrade Uzquiano’s Efforts to Influence U.S. Policy, 1944-1962, *Diplomatic History*, 28 (3), 385-406.

- Stefanoni, Pablo (2010). "Qué hacer con los indios..." *Y otros traumas irresueltos de la colonialidad*. Plural.
- Stonor Saunders, Frances (2001). *La CIA y la guerra fría cultural*. Debate.
- Tapia, Luis (2012). Los escritos sobre el 52, *Revista Ciencia y Cultura* (29), 9-17.
- Unesco (1953). *News Agencies: Their Structure and Operation*. Unesco. <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001356/135686fo.pdf>.
- Wade, Jenny (2022). Going Berserk, Running Amok, and the Extraordinary Capabilities and Invulnerability of Battle Trance, *International Journal of Transpersonal Studies Advance Publication Archive*, 40 (2), 1-30.
- Wilford, Hugh (2000). The Cultural Cold War: Recent Scholarship and Future Directions, *Cahiers Charles* (28), 33-47.
- Williams, Francis (1954). *Las telecomunicaciones y la prensa*. Unesco.
- Wood, Reginald (1949, Summer). REVOLUTIONS, ELECTIONS and –HEADACHES! You Hope from One to Another to cover Latin American News, *The AP World IV* (2), 12.
- Zavaleta Mercado, René (2011). Revolución en Cuba: Monstruos y teléfonos cubanos, *La Nación*, La Paz, 1 de febrero de 1959, en Souza Crespo, Mauricio (ed.), *René Zavaleta Mercado. Obra Completa. Tomo III. Notas de Prensa y otros escritos (1957-1974)* (pp. 210-212, 211). Plural.
- Zweig, Stephan (1937) *Amok. Novelas de pasión*, Tor.



# Banderas en las espaldas, rezos en las esquinas

## *Imaginarios de las dictaduras militares en la crisis política boliviana de 2019-2020*

ROCÍO ESTREMADOIRO RIOJA

### Introducción

A fines de 2019, en Bolivia se generó una crisis política que implicó la renuncia de Evo Morales y las principales autoridades de su gobierno. Hubo movilizaciones que desconocieron los resultados de las elecciones de octubre de ese año y tildaron de “fraude” el triunfo del Movimiento al Socialismo (MAS). A su vez, el MAS consideró que lo acontecido fue un “golpe de Estado” por la asunción de Jeanine Áñez al poder.

Algo para resaltar de las mencionadas movilizaciones y de su concreción política en el gobierno de Áñez fue que, en discursos, simbolismos y otras manifestaciones de sentido político se hicieron intensivos un estridente patriotismo militar, un ferviente anticomunismo, un regionalismo racista y otros imaginarios excluyentes. No escasearon las expresiones conservadoras y militaristas que pasaron a tomar la palestra junto a enunciaciones racistas y de casta que se creyeron superadas. Igualmente, la interpelación religiosa cristiana se hizo notoriamente presente en los imaginarios.

Estas pautas ideológicas no son nuevas en Bolivia. Durante las dictaduras militares bolivianas de las décadas de 1960 y 1970, se posicionó el eje ideológico del falangismo,

emulación boliviana del franquismo español. Además, se sumaron imaginarios anticomunistas fundamentalistas de la Doctrina de Seguridad Nacional, presentes en las dictaduras latinoamericanas de ese tiempo. Así, era habitual la interpelación religiosa, el chovinismo militarista, el anticomunismo maniqueo, el regionalismo recalcitrante y otros imaginarios excluyentes; todos con materialización política en prácticas represivas y autoritarias típicas de estas dictaduras.

Se esperaba que luego de la ardua transición democrática en Bolivia, estos imaginarios se sepultaran en la marginalidad. Entonces, fue sorprendente que hayan vuelto con nuevos bríos en el meollo de la crisis política de 2019-2020, al punto de concretizarse en una irrupción democrática y en la asunción de un régimen “transitorio”.

Por eso, este capítulo se enfoca en la comparación de los imaginarios expresados en discursos, simbolismos y otras manifestaciones de sentido que se generaron durante las movilizaciones de 2019 y en el gobierno de Añez, y los imaginarios característicos de las dictaduras militares bolivianas de las décadas de 1960 y 1970, lo que incluye el análisis de su concreción en prácticas políticas. Eso también para vislumbrar la huella del pasado boliviano que continúa vivo en su presente.

## 1. Ideología e imaginarios sociales

Antonio Gramsci resumió el concepto de ideología como la visión del mundo que tiene una colectividad y una propia manera de interiorizar los hechos objetivos. Según este enfoque, lo ideológico debe considerarse como una realidad tangible y dotada de eficacia propia que tiene gran importancia en la lucha política, porque es el terreno donde los/as humanos/as se mueven y adquieren conciencia de lo que son. Toda persona en sociedad se convierte en un ser



colectivo a través de la ideología y es ahí donde adquiere conciencia de sí mismo y de su entorno. A la vez, la ideología se materializa cuando se convierte en práctica social.

Por su parte, los imaginarios sociales son definidos como “referencias específicas en el vasto sistema simbólico, donde una colectividad se autorrepresenta y genera una identidad” (Baczko, 1990: 28), siendo fundamentales en la construcción y divulgación de la ideología. De esta manera, los imaginarios también convierten lo social, lo político y lo histórico en manifestaciones de construcción de sentido. Los imaginarios sociales, entonces, presentarían un conjunto de representaciones colectivas que implicarían que

[...] los individuos, grupos y colectivos sociales dan sentido al mundo por medio de representaciones que construyen sobre la realidad. Las representaciones no tienen un correlato objetivo real, aun cuando pueden conllevar procesos de percepción, identificación, reconocimiento, legitimación y exclusión. Las representaciones son también portadoras de lo simbólico, dicen o narran más que aquello que muestran o enuncian [...].

Las representaciones corrigen sentidos ocultos que construidos social e históricamente se internalizan en el inconsciente colectivo o se representan como naturales, dispensando la reflexión. Desde este punto de vista, la fuerza de las representaciones se da no por su valor de verdad, o de correspondencia discursiva con lo real, sino por su capacidad de movilizar acciones y de producir reconocimiento y legitimidad social (Subercaseoux, 2007: 30-31).

En consecuencia, los imaginarios sociales, al conformarse por una serie de representaciones colectivas, dotan de sentido y significación a lo sociopolítico e histórico:

El concepto de imaginario implica un conjunto más o menos coherente o articulado de representaciones. El imaginario es histórico y datado, puesto que en cada época, o más bien en cada escenificación del tiempo histórico, las sociedades constituyen representaciones para referirse o conferir algún

sentido a lo real. En cuanto régimen de representaciones, el imaginario es una proyección mental que no reproduce lo real, pero que sin embargo induce a pautas de acción que operan en la realidad. Los imaginarios están sujetos a disputas y aquellos que se imponen expresan una supremacía lograda en una relación socio-histórica de fuerzas. El poder simbólico de hacer creer algo sobre el mundo y de utilizar un régimen de representaciones implica un cierto control de la vida social, expresa por lo tanto una hegemonía (Subercaseoux, 2007: 31).

Al ser los imaginarios sociales la base para la identidad de las colectividades, la relación imaginarios, discurso, ideología y poder es innata ya que los grupos se rodean de representaciones que los legitiman y establecen redes de pertenencia y oposición, entendidas como la identificación de uno mismo (identidad) y del “otro” que no pertenece al grupo, siendo muchas veces asumido como adversario (alteridad). Por ejemplo, para el caso que atañe a este trabajo, es claro el ejemplo de la representación de la identidad/alteridad en los imaginarios de las dictaduras militares para eliminar o contener al adversario político y que se replicaron en la crisis política boliviana de 2019-2020.

## **2. Imaginarios de las dictaduras militares enmarcadas en la Doctrina de Seguridad Nacional**

### **2.1. Contexto de las dictaduras militares bolivianas enmarcadas en la Doctrina de Seguridad Nacional**

En 1964 el golpe de Estado de René Barrientos y Alfredo Ovando dio inicio a las dictaduras militares enmarcadas en la Doctrina de Seguridad Nacional en Bolivia. Barrientos gobernó hasta 1969 en dos periodos, uno a partir del golpe y otro a través de unas cuestionadas elecciones democráticas. Sus políticas incluyeron el cercenamiento de derechos laborales obreros conseguidos con la revolución

de 1952, persecución y amedrentamiento a dirigentes sindicales, cooptación y vigilancia de los organismos obreros y populares, prohibición de funcionamiento a partidos y fuerzas políticas de izquierda. Asimismo, intentó dar un viraje al estatismo que se impuso con la revolución de 1952 hacia una economía más abierta a la inversión privada. El punto culminante de la aplicación de la Doctrina de Seguridad Nacional en estos regímenes fue el vencimiento por las Fuerzas Armadas (FF.AA.) bolivianas a la guerrilla del Che, quien llegó a Bolivia con el deseo de instaurar el primer foco revolucionario de América Latina. Al mismo tiempo, el gobierno ordenó una masacre de trabajadores mineros del campamento “Siglo XX” en Catavi ocurrida en plena celebración de la fiesta de San Juan de 1967 y que arremetió por igual contra mujeres, niños/as, ancianos/as, en “respuesta” a un supuesto apoyo que los trabajadores mineros organizados hubieran otorgado a la guerrilla del Che.

En 1969, Barrientos estaba haciendo uno de sus habituales viajes presidenciales populistas a provincias del área rural, cuando el helicóptero que él mismo manejaba se precipitó y perdió la vida. El deceso de Barrientos allanó el camino para que Alfredo Ovando tomara el poder. Se creyó que Ovando implicaría una continuidad del barrientismo, no obstante, poco tiempo antes Ovando -como comandante en jefe de las FF.AA. bolivianas- había viajado al Perú de Velazco Alvarado, quedando muy impresionado por la “revolución militar” (en términos de Rouquie) que significaba ese gobierno y el viraje a la izquierda de las FF.AA. peruanas.

Así, cuando Ovando tomó el poder en 1969, se decidió por un gobierno que, en lugar de seguir la Doctrina de Seguridad Nacional, se inclinara hacia la izquierda. No solamente dejó de perseguir a los líderes obreros y de izquierda, también colocó como ministros a figuras claves del movimiento de izquierda y hasta nacionalizó los hidrocarburos en manos de la Gulf Oil Company. Además, el movimiento obrero y de izquierda totalmente reconstituido conformó

el Comando Político, organismo que aglutinaba a sectores obreros, universitarios y partidos izquierdistas y en miras a tomar el Estado para “instaurar el socialismo”; todo ello en el contexto de la Guerra Fría.

Las reacciones conservadoras contra Ovando y sus políticas no se dejaron esperar. Finalmente, en octubre de 1970 se gestó un golpe de Estado comandado por el general Rogelio Miranda. Sin embargo, el golpe fue sofocado cuando miles de personas se movilizaron en El Alto por llamado de la Central Obrera Boliviana (COB) y el Comando Político, que lograron que subiera al poder otro militar ligado a la tendencia izquierdista del régimen de Ovando: el general Juan José Torres.

Torres resultó más radical que Ovando. Entre sus políticas estuvo la nacionalización de la industria azucarera cruceña, una rica mina de zinc y otros minerales adjudicados a empresas estadounidenses, la expulsión del Cuerpo de Paz de Estados Unidos, además de constantes y calientes arengas “antiimperialistas”. Igualmente, Torres buscó cogobernar con la COB y el Comando Político; hasta les llegó a ofrecer un 70 % de los ministerios. La COB y el Comando Político no aceptaron y en su lugar instalaron la Asamblea Popular, alias el “parlamento obrero” o “primer soviét latinoamericano”, un organismo compuesto por los trabajadores mineros, fabriles, universitarios y todos los partidos considerados de izquierda, que ejecutaba paralelamente al gobierno políticas públicas a través de la acción directa. Adicionalmente, los militantes izquierdistas (principalmente jóvenes universitarios) realizaban “tomas” de medios de comunicación, empresas, haciendas, etc., a nombre del “socialismo”. Sin duda, entre 1970 y 1971 se dio la mayor efervescencia izquierdista en la historia de Bolivia.

Como era de esperarse, en este contexto de Guerra Fría, la reacción llegó. El 21 de agosto de 1971 se puso fin al gobierno de Torres y a la Asamblea Popular cuando, después de tres días de combate, se instauró la dictadura de Hugo Banzer, que duró casi ocho años. Esta dictadura se enmarcó,

más decididamente que Barrientos, en la Doctrina de Seguridad Nacional y asumió otras pautas conservadoras.

En un inicio, la dictadura de Banzer fue respaldada principalmente por la burguesía agroindustrial cruceña, la empresa privada, parte de la clase media, el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) y la Falange Socialista Boliviana (FSB). En términos de Rouquie, era un “Estado contrarrevolucionario”, en el sentido de ser un régimen militar autoritario con cierto apoyo civil. Se caracterizó por un intento de liberalización económica a favor de la empresa privada nacional y extranjera, aunque sus principales políticas económicas fracasaron tal vez por la ineficiencia y corrupción pública que caracterizó a los gobiernos autoritarios de entonces.

Igualmente, a la usanza de las dictaduras enmarcadas en la Doctrina de Seguridad Nacional, fue un gobierno implacable en sus operaciones represivas contra los opositores políticos, que encerraba en la bolsa del “comunismo” expresiones de izquierda y progresistas diversas, desde las variantes de las interpretaciones marxistas, hasta la social democracia, feminismos y nacionalismos. Todo ello se tradujo en persecuciones, asesinatos, torturas, desapariciones, exilios, etc., en el intento de eliminar, literalmente, cualquier expresión que se acercara a la izquierda. Justamente, la mayor concreción práctica de los imaginarios sociales de las dictaduras militares enmarcadas en la Doctrina de Seguridad Nacional fueron los hechos de violación a los derechos humanos a partir de la constitución de una “otredad” que había que eliminar a nombre de la lucha contra el “comunismo”, “extremismo” e, incluso, a través de apelaciones nacionalistas contra lo “extranjero”.

Precisamente, los primeros años de la dictadura de Banzer, bajo el argumento de la existencia de incursiones guerrilleras en Bolivia contra “el gobierno nacionalista”, se realizaron distintas operaciones represivas bajo advertencia de que “por cada nacionalista que caiga, caerán diez extremistas” (citado en Mendoza, 1973: 188).

Varias decenas de perseguidos políticos murieron fusilados en enfrentamientos con la unidad militar “Rangers” en el norte de Santa Cruz. La dictadura justificó estos hechos señalando que el grupo guerrillero Unión de Campesinos Pobres (UCAPO), comandado por el Partido Comunista Marxista Leninista (PCML), “estaba en afanes conspirativos” y que la mayoría de los fallecidos eran “extranjeros”, principalmente “cubanos”.

A partir de entonces, el Ministerio del Interior constantemente allanaba domicilios de supuestos “guerrilleros del ELN”, “encontrando” “material subversivo y de agitación comunista” e inculcando con estas “pruebas” a opositores políticos diversos. Continuamente las autoridades del régimen salían en la prensa denunciando supuestos planes conspirativos de la “extrema izquierda” y la “guerrilla castrocomunista”. Hablaron de la “aparición” de grupos “subversivos” que denominaron “Zafra Roja”, “Loto Rojo” y “Cóndor Negro”, este último supuestamente al mando del expresidente Torres en “alianza” con el ELN y el filósofo francés y exguerrillero Régis Debray. Hasta hoy, nada comprobado.

A la hora de los muertos y detenidos siempre se argumentaba que eran “extranjeros” o “malos bolivianos” y que, además, eran “fomentados” por el gobierno de Salvador Allende en Chile, que fue calificado por Banzer como “mal ejemplo para Bolivia” (citado en Mendoza, 1973: 190).

Otra acción represiva relevante fue el cierre de las universidades públicas hasta fines de 1972, con el fin de “reestructurarlas”, argumentando que “se convirtieron en escuelas de guerrilleros, terroristas y asaltantes inspiradas por mercenarios extranjeros” y “arsenales de armas y literatura castrista y marxista” (Mendoza, 1973: 115-116). Se decomisaron miles de libros considerados un “peligro para el nacionalismo” y en más de una ocasión fueron incinerados en sitios públicos. Asimismo, intervinieron en órganos de prensa, radios, sindicatos e incluso la Iglesia católica. El Ministerio de Gobierno justificó:

Harto era lo que había que hacer pues los extremistas habían logrado posiciones no solamente en las direcciones sindicales y en las dependencias del Estado, sino que habían logrado incrustarse, inclusive, en la prensa independiente, en las radios comerciales, en las instituciones públicas y privadas, en las entidades cívicas, en las escuelas y colegios y, aún, en núcleos insospechables, como la Iglesia, los clubes sociales y los comités de beneficencia (Solicitada del Ministerio de Información y Deportes. En Anuario de 1971 de Hoy).

De igual manera, por las medidas económicas liberales del gobierno que encarecieron los productos de primera necesidad y elevaron el costo de vida de los sectores de la población más desfavorecidos, los intentos de protesta fueron duramente reprimidos con saldos de muertos y detenidos. Un ejemplo claro fue la represión de obreros fabriles cuando protestaron en 1974 contra la devaluación monetaria que elevó los precios de la canasta familiar.

Otro hecho ilustrativo fue la masacre de campesinos en el área rural de Cochabamba, que, protestando por la eliminación de subsidios a los productos de primera necesidad y el congelamiento de los precios de los productos agrícolas, iniciaron un bloqueo de caminos. El gobierno ordenó que se ejecutara una “barrida total de los subversores” (citado en Dunkerley, 2003: 262), encomendada al regimiento militar Tarapacá utilizando tanques, aviones de caza y armas automáticas de vehículos blindados contra campesinos apenas armados con piedras. El saldo fue estimado entre un total de 80 a 200 muertos y 65 desaparecidos, todos campesinos sin ninguna baja militar (Dunkerley, 2003). Como era costumbre, el régimen indicó que “los muertos no eran campesinos sino extremistas” (citado en Prado, 1983: 365), y responsabilizó de la protesta y su desenlace a “cubanos” en “combinación” con el dirigente de izquierda chileno Carlos Altamirano (Dunkerley, 2003). Esta masacre, conocida como “la masacre de Tolata”, fue calificada como el “San Juan de Banzer”, haciendo alusión a la masacre de mineros de Barrientos. También fue calificada como el “My Lai

boliviano”, comparándola así con el asesinato en masa de civiles vietnamitas producido por las tropas estadounidenses el 16 de marzo de 1968.

Aquello acabó con el pacto militar-campesino iniciado con Barrientos. Aunque se siguió firmando el pacto cada año con los caciques del sector favorecidos por el régimen con tierras y otras prebendas, carecía ya de credibilidad en las bases campesinas. Banzer, para contrarrestar estos lamentables sucesos, los días siguientes a la masacre organizó varias reuniones con sectores campesinos en su propio despacho, a los cuales les explicó que las protestas fueron provocadas por “agitadores políticos”, por lo tanto

a ustedes hermanos campesinos voy a darles una consigna como líder. Al primer agitador comunista que vaya al campo, yo les autorizo, me responsabilizo, pueden matarlo. Si no, lo traen aquí para que se entienda conmigo personalmente. Yo les daré una recompensa (citado en Prado, 1983: 366).

La masacre de Tolata, justificada por esa cita, revela a plenitud la práctica de los imaginarios de la Doctrina de Seguridad Nacional.

Para resumir el saldo de muertos, detenidos, exiliados y desaparecidos durante la dictadura banzerista, hay distintas versiones. Aguiló (1993) detalló 39 asesinatos políticos, 429 muertos en enfrentamientos y masacres, 3.059 detenidos, 1.259 confinados. Dunkerley (2003) totalizó un mínimo de 200 muertos entre octubre de 1971 y diciembre de 1977, indicando que alrededor de 14.750 personas fueron encarceladas sin juicio alguno, luego de ser “interrogadas” con las “técnicas” comunes de las dictaduras de la época. Otras 19.140 fueron obligadas a salir al exilio político.

A pesar de la represión y abuso de poder descarnado, luego de cinco años la dictadura de Banzer ya no pudo sostenerse, entró en franca decadencia e inició su ocaso, que culminó en 1978, aunque ello no significó que Bolivia se librara de la sombra autoritaria, que se imprimió en una



turbulenta transición democrática, que sufrió varios golpes de Estado, una elección dudosa, dos elecciones democráticas reales, diferentes gobiernos transitorios y hasta una nueva dictadura aumentada y corregida frente a las anteriores.

El régimen de García Meza fue una continuación de las políticas de Banzer y Barrientos, pero amplificadas en la violencia y represión política que se ejerció, el cercenamiento de las libertades civiles, la violación a los derechos humanos, la corrupción sin medida, el manejo irresponsable del Estado y su relación directa con el narcotráfico. Obviamente, sustentaba los mismos ejes discursivos e imaginarios sociales de la Doctrina de Seguridad Nacional.

Luego de más de un año de dura dictadura, García Meza fue derrocado por las mismas FF.AA. En 1982, después de 18 años en el poder desde 1964, las FF.AA. dieron paso a la transición democrática.

## 2.2. Imaginarios sociales de las dictaduras militares bolivianas enmarcadas en la Doctrina de Seguridad Nacional

### *Patriotismos militaristas*

Un imaginario social muy arraigado en los pueblos es la “patria”, como la comunidad imaginada (Anderson, 1993) a la que se pertenece. Cuando en política se hace uso de la interpelación de la “patria”, generalmente se abstraen las contradicciones sociales y conflictos propios de la formación social de cada país a nombre de algo mucho más grande: esa comunidad a la que se le debe la nacionalidad. Junto con la educación cívica impartida en las escuelas, se puede decir que es en los cuarteles donde se refuerza y se idealiza, como en ningún otro lugar, esta pertenencia, en el entendido de que son las fuerzas militares las que deben estar dispuestas a morir por este ideal abstracto. Por eso mismo, el patriotismo militar está basado en una identidad

nacional que se encuentra y comprende en la construcción y reforzamiento de alteridades excluyentes.

En las décadas de 1960 y 1970, en el marco de la Guerra Fría, el patriotismo militar reforzó el antagonismo de la Doctrina de Seguridad Nacional que enfrentaba a la “patria” contra el “comunismo” o “extremismo” como “enemigos internos” y “amenazas foráneas”, a través del “comunismo internacional”. Se aseguró que “malos bolivianos” y “extremistas” intentaban propagar “ideas exóticas” ajenas a la “bolivianidad” y como sinónimo de “invasión”.

Por ejemplo, fue ilustrativo al respecto el primer discurso de Banzer dado a conocer a la luz pública en diciembre de 1970, cuando aún no era dictador. Este discurso, realizado para los cadetes del Colegio Militar que Banzer dirigía cuando se encontraba en plena conspiración contra el gobierno de Torres, presentaba la disyuntiva de este modo: “o se está con la patria o contra ella”:

Con actitud pasiva e indiferente hasta hoy, venimos siendo testigos de apetitos ideológicos *extranacionales*, la extrema izquierda y la extrema derecha, ambas han hincado los dientes en la entraña patria, ocasionando el vasallaje mental de algunos malos bolivianos [...] es hora de poner coto a esta vergüenza nacional, es hora de que nos demos cuenta de que la patria resurgirá como fruto de la paz social, el trabajo fecundo y la comprensión ciudadana, es hora de poner fin a la actitud de los traficantes de *ideas ajenas*, demagogos que mil veces han engañado al hermano campesino, al hermano minero, al hermano trabajador, al hermano pueblo. Esta debe ser la hora de la verdad: o con la patria o contra ella, o respetando las leyes o atropellándolas, con el orden o con el caos y la anarquía, con la sinceridad o con el fraude y el engaño, con la paz o con la guerra, con la hombría o con el servilismo, con la honestidad o con el latrocinio. Es pues la hora de la verdad y nosotros *los militares depositarios del honor nacional* debemos exigirla a quienes nos comandan y gobiernan (citado en *Presencia*, 10 de diciembre de 1970. El resaltado es mío).

En este sentido, hasta los golpes de Estado que originaron las dictaduras fueron llamados “revoluciones” como una alusión a la “revolución nacional” que en 1952 se enfrentó a la “antinación”. El régimen más longevo, el de Banzer, explicó que una vez más la “unidad nacional” había vencido “al escuálido andamiaje levantado por rojos y guerrilleros para gobernar el país con estilos importados”, a través de un “frente de clases”, que representaba a “casi todos los hombres y mujeres de Bolivia”, mediante “un gran movimiento de integración” que conformaban “las Fuerzas Armadas de la Nación, el MNR y FSB que constituyen en la realidad todo el pueblo boliviano en su conjunto” (citado en Solicitada del Ministerio de Información y Deportes del gobierno de Banzer. En Anuario 1971 de *Hoy*).

Siguiendo esta lógica discursiva, todos los opositores a las dictaduras fueron considerados “extremistas” o “vasallos del imperialismo ruso-chino-cubano”, que además en su mayoría eran “extranjeros” con la excepción de “unos cuantos malos bolivianos” que conformaban “las Asambleas del Pueblo integradas por la ociosidad que han hecho de la dirigencia sindical una profesión a la cual no se llega sino es por la afiliación a la mano izquierda, dueña y señora de los sindicatos nacionales” (citado en Solicitada del Ministerio de Información y Deportes del gobierno de Banzer. En Anuario 1971 de *Hoy*).

### *Falangismo a la boliviana*

Tanto en los gobiernos de Barrientos, Banzer, como en el de García Meza fueron frecuentes las interpelaciones a nombre de la tríada “Dios, patria, familia”. Como equivalente, la reacción a lo que implicó la revolución de 1952 manifestada en el golpe de Barrientos, tuvo en parte una vanguardia ideológica de FSB, partido fundado a finales de la década de 1930 e inspirado en el falangismo español, los conceptos corporativistas del fascismo europeo y un “nacionalismo” expresado en un anticomunismo radical (Mesa, 2003).

Asimismo, este partido cogobernó con Banzer hasta 1974, colocó los principales ministros y figuras de confianza del régimen e imprimió la vanguardia ideológica del banzerato; algo similar ocurrió a la dictadura de García Meza.

Eso se hizo evidente en los imaginarios sociales de estas dictaduras que marcaron fuertes redes de oposición frente al “comunismo”, o lo que se entendía como tal. Empero, en los discursos, el antagonismo “nación-patria” versus “comunismo internacional” se convertía, de igual forma, en “Dios-patria-familia” contra el “comunismo ateo”. Propugnaban que el “peligro comunista” que acechó a Bolivia desde la década de 1950 amenazaba con destruir “los grandes baluartes de la patria”, como la familia y la religión. La solución la resumían en un antagonismo *sui generis*: “O socialismo nacionalista o socialismo comunisante, están en juego los grandes valores nacionales: Dios, Patria y Hogar” (citado en Presencia, 18 de enero de 1971).

En plena dictadura de Banzer, a mediados de 1971, apareció una organización terrorista paramilitar llamada Ejército Cristiano Nacionalista (ECN), que encarnó fielmente estos imaginarios. En un comunicado de prensa que fue filtrado en los locales de radios y periódicos, advirtieron que “hemos nacido para terminar con el extremismo y no habrá fuerza ni poder humano que nos detenga”, e hicieron un llamado a las FF.AA. para que se “unan a sus propósitos de lucha” (citado en Presencia, 23 de junio de 1971). Cuando ya estaba instaurada la dictadura, el propio Banzer agradeció a esas “fuerzas nacionalistas” por contribuir a la “gestación” de la “revolución cristiana de agosto” (citado en *Hoy*, 24 de agosto de 1971. El resaltado es mío). En otro momento, Banzer aseguró que “Dios también es nacionalista y me consta” (citado en Sivak, 2001: 18).

Se agregó a la “unidad nacional” que representarían los militares en el poder el adjetivo de “cristiana”, explicando que hasta los sindicatos nacionales son “curiosamente cristianos en un 100 % en las bases y comunistas en las directivas”, cosa que pensaban “erradicar para siempre” (citado

en Solicitada del Ministerio de Información y Deportes del gobierno de Banzer. En Anuario 1971 de *Hoy*).

### “Anarquía y caos”

Otros de los imaginarios sociales que se plasmaron en los discursos más recurrentes de las dictaduras enmarcadas en la Doctrina de Seguridad Nacional giraron en torno al reforzamiento de las redes de oposición, calificando a gobiernos anteriores, y principalmente el de Torres, como escenarios de “caos y anarquía” que sumirían a Bolivia en un “desorden total” y que acabarían con la “destrucción de todas las instituciones”. Inclusive, fue vista con desconfianza la democracia; por ejemplo, no faltaron los militares que cuestionaron los intentos eleccionarios de transición democrática de 1979 y 1980 como un “peligro”.

Otro referente de ese discurso fue lo que dijo Banzer sobre el gobierno de Torres:

Durante ese régimen se fueron introduciendo los elementos del desorden y la anarquía en todos los campos de la vida nacional. La ley dejó de tener vigencia y los órganos de la autoridad se convirtieron en dóciles instrumentos de los agentes del caos y la violencia. Nada fue respetado, ni la propiedad, ni el derecho, ni la honorabilidad, ni la vida misma (citado en *Presencia*, 4 de enero de 1972).

Hicieron eco de esta interpelación los sectores afectados por las medidas de Torres y la Asamblea Popular, principalmente la empresa privada, que protestaba por “el caos y la anarquía” y alentaba a los militares a “resolver” el problema. La Confederación de Empresarios Privados, en pronunciamientos públicos, alertaba a la población contra “los despojos” y “asaltos a la propiedad”. Decían que toda persona que fuera dueña de algo corría el riesgo de ser “despojada”, por lo que todo ciudadano debía sumarse a la lucha contra “los afanes comunistas”. En un comunicado, la Confederación argumentó:

Todo aquel que sea dueño de algo que codicien los demás debe empezar a escarmentar en cabeza ajena, pues ha quedado de hecho expuesto el riesgo de la incautación armada, sin forma ni figura de juicio. Esto es lo que pretenden quienes se empeñan en la destrucción de Bolivia, mediante fórmulas y procedimientos que han demostrado su inutilidad en otros países que ya están uncidos al mecanismo de las expropiaciones y colectivizaciones (citado en *Presencia*, 18 de enero de 1971).

También, desde finales de 1960 en los Clubes de Leones, de damas rotarias y afines se reforzaba la presencia simbólica del creciente “caos” que vivía el país. Los comités cívicos de diversos departamentos expresaron su “preocupación” y realizaron una serie de protestas que parecían un franco boicot al gobierno de Torres. Estas mismas acciones, junto con la “respuesta” de los sectores de izquierda, el Comando Político y la Asamblea Popular, cebaban la idea de que realmente el “caos y anarquía” se apoderaba de Bolivia, principalmente entre 1970 y 1971.

Anecdótico es que sobresalieron una serie de rumores que indicaban que Torres instauraría el socialismo en Bolivia “por decreto”, nacionalizando la banca, el comercio exterior, las empresas telefónicas y toda institución privada, lo que propagaba más pánico en los sectores empresariales y entre las clases medias que finalmente fueron la base social de las dictaduras, especialmente la de Banzer.

### *Exaltación regionalista cruceñista*

Como característica de la formación social boliviana, históricamente, el intento de construcción de una “conciencia nacional” ha conllevado la imposición hegemónica de las regiones que se han catapultado como centros de poder; por consiguiente, la lucha política ha trascendido las clases sociales y los partidos políticos al interactuar y mezclarse con intereses e imaginarios regionales o departamentales,

como expresión de la complejidad y diversidad societal y cultural.

Mediante los cambios que trajo la revolución de 1952, se hicieron una serie de reformas destinadas a incorporar a la vida económica y política del país al oriente boliviano, particularmente al Departamento de Santa Cruz. Esto transformó la urbe cruceña, que experimentó una fuerte migración de todo el país y se consolidó como una región de crecimiento económico acelerado, con la formación de una burguesía agroindustrial y la constitución de una élite más allá de la tradicional plutocracia minera andina.

Como acontece en las regiones de desarrollo económico acelerado, sumado a la autodiferenciación cultural que se asumía desde y hacia el occidente boliviano como centro de poder, en Santa Cruz se tendió a un regionalismo creciente que elaboró una propia lectura de la historia y realidad de Bolivia. Se concibió al eje del poder histórico (“el occidente”, “lo altiplánico”, “lo andino” o “lo colla”) como el opresor permanente de las regiones nororientales y como culpable del “atraso” del país, lo que venía a contraponerse con el “progreso” cruceño.

Algunos de los imaginarios regionalistas adquirieron un fuerte contenido racista contra los habitantes del occidente del país, principalmente contra los campesinos de origen quechua y aymara, denominados, despectivamente, “collas”, que pasaron a considerarse como “los que no prosperan” e, incluso, la parte “fea” de Bolivia, tal como declaró una reina de belleza de Santa Cruz.

En tal medida, las redes de pertenencia de la identidad cruceña giran en torno a lo que Zavaleta (1987) llamó la “clase social camba” y cuyo referente de oposición es el “occidente boliviano” o el “centralismo colla”. Se marcaron redes identitarias tan sólidas como la “nación” o la “patria”. Como secuela, la interpretación histórica en y desde Santa Cruz ha ido construyendo la identidad “cruceñista”, alimentando los imaginarios regionalistas y reforzando las redes

de pertenencia y oposición basadas en la región y la “anti-región”.

A fines de la década de 1950, nació el Comité Pro Santa Cruz, entidad cívica que se creó con el fin de conseguir del gobierno central la consecución de demandas regionales de Santa Cruz. En él confluyeron gran parte de las organizaciones sociales y políticas de ese Departamento. Igualmente, del Comité Pro Santa Cruz emergió la Unión Juvenil Cruceñista, que suele ser la cara más violenta de sus actividades.

Paradójicamente, el Comité Pro Santa Cruz se gestó como una reacción a la revolución del 52 con fuerte influencia de FSB, ya que en Santa Cruz se atrincheraron sus opositores para evitar que la Reforma Agraria alcanzara las tierras de los hacendados del oriente. Así, el oriente boliviano tendió a ser el parangón de las posiciones más conservadoras del espectro político boliviano. Lo interesante del caso es que en Santa Cruz y, en cierta medida, en los departamentos de Beni, Pando y Tarija, la ideología de los sectores dominantes ha tendido a ser hegemónica: sus intereses pasaron a verse como las demandas de todo habitante de esos departamentos bajo la vanguardia de los comités cívicos, en especial del Comité Pro Santa Cruz.

Al mismo tiempo, en términos ideológicos, el polo cruceño representa una visión liberal de la economía que se opone al tradicional estatismo boliviano que dominaba desde la revolución de 1952. En Santa Cruz, son valores hegemónicos el “emprendimiento”, la libre empresa y la iniciativa privada, que suelen ser enaltecidos en las movilizaciones sociales e interpelaciones políticas de Santa Cruz contra el Estado central. Se fortaleció el imaginario de la “prosperidad cruceña” con el predominio del mercado en el manejo de la economía. Entonces, implícitamente, se reforzaron las diferencias con la alteridad “colla”, que es percibida como “los que no prosperan” o los que al vivir en “permanente conflicto”, “no trabajan” y menos permiten el desarrollo normal de los “negocios”.



En la década de 1970, algunas de las acciones realizadas en los gobiernos de Ovando y Torres afectaron los intereses de la burguesía agroindustrial cruceña, como la nacionalización de la Gulf, que permitía obtener el 11 % de las regalías petroleras al Departamento de Santa Cruz, a la que se opuso públicamente el Comité Pro Santa Cruz. De la misma forma, la estatización del azúcar y la toma de haciendas en el régimen de Torres provocaron fuertes protestas del Comité y de la empresa privada cruceña. Cuando se estatizó la industria azucarera mayormente manejada por empresarios cruceños, la Cámara de Comercio de Santa Cruz se pronunció contra el gobierno de Torres, demarcando redes de oposición y anteponiéndolo a los “intereses de Santa Cruz”. Parte del documento decía así:

La disposición gubernamental que estatiza la industria azucarera, significa un freno más al desarrollo económico de Santa Cruz [...].

La Cámara de Comercio e Industria apela al sentimiento cívico del pueblo cruceño en el deseo de unir fuerzas en defensa de los altos intereses del departamento (citado en *Presencia*, 20 de diciembre de 1970).

Aquello hizo que la participación de los grupos dominantes del oriente boliviano fuera decisiva en la conspiración que culminó con el golpe de Banzer y posteriores, lo cual aportó a los imaginarios de las dictaduras de la Doctrina de Seguridad Nacional un componente simbólico y discursivo regionalista.

FSB fue el partido que más secundó los imaginarios regionalistas, principalmente a través de su jefe nacional, el cruceño Mario Gutiérrez, que después fue uno de los hombres claves del golpe y de la dictadura banzerista. Gutiérrez, en distintos comunicados a la opinión pública, explicó que el “centralismo colla”, que además conllevaba el “peligro comunista”, se quería “comer vivo al país”, pero, en especial, a los “pueblos pujantes y desarrollados como Santa Cruz” (citado en *Presencia*, 29 de enero de 1971). En otra ocasión,

Gutiérrez explicó que Bolivia estaba dividida en dos zonas geográficas que eran radicalmente diferentes, una que pertenecía al Pacífico y otra al Atlántico, por lo tanto “era natural” que el oriente boliviano tuviera “más en común” con Brasil (en plena dictadura) que con el occidente boliviano (Gallardo, 1991). Después negó tajantemente las acusaciones que le hicieron de fomentar el separatismo, exclamando: “Nosotros no hemos inventado la división de Bolivia en dos zonas geográficas, y las denuncias sobre separatismo de Santa Cruz es una excusa para la intervención punitiva del imperialismo colla” (citado en *Presencia*, 29 de enero de 1971).

En este discurso se confirmó la referencia de pertenencia de la “región” al anteponerla ya no a una “antinación” sino a una “antirregión”: el “imperialismo colla”. Se reforzaron con mayor intensidad y énfasis las redes de pertenencia y oposición sobre la “región” y la “antirregión”, que se concretaron en un amplio apoyo de sectores de la ciudadanía cruceña al golpe y a la dictadura de Banzer y otras posteriores, interpelados por dichos imaginarios.

Durante el régimen banzerista, los grupos dominantes cruceños, que nunca habían participado directamente en el manejo del Estado, se beneficiaron por las medidas económicas con eje en la producción agroindustrial e hidrocarbúfera, además de una Ley de Inversiones que priorizaba a la empresa privada. También en Santa Cruz se formaron los más recalcitrantes y violentos grupos de choque del autoritarismo. El centro de acumulación capitalista del oriente tuvo la oportunidad de presionar para reorganizar la constitución territorial del poder con base en el nuevo “polo dinamizador” de la economía, lo que fue concedido por Banzer mediante las facilidades y beneficios que dio a estos sectores.

En efecto, el aporte simbólico y discursivo de los imaginarios regionalistas cruceños a la ascensión de Banzer se consolidó en políticas estatales que inauguraron oficialmente la influencia y protagonismo de los grupos

económicos dominantes de Santa Cruz en el manejo del Estado.

El ocaso de la dictadura de Banzer no implicó que la élite dominante cruceña y el Comité Pro Santa Cruz mermaran sus actividades; al contrario, en el incierto periodo previo a la transición democrática definitiva iniciada en 1982, no es de extrañarse que simpatizaran con las tendencias militares conservadoras y reacias a la transición democrática mientras el “peligro comunista” fuera una “amenaza”.

Después de la transición democrática, su principal blanco fue el gobierno de la Unidad Democrática Popular (UDP), a quienes acusaban de ser parte del “comunismo” o el “extremismo colla”, y de contribuir al acortamiento de su mandato en 1985.

### **3. La crisis política boliviana de 2019-2020 y la vuelta de los imaginarios de las dictaduras militares enmarcadas en la Doctrina de Seguridad Nacional**

#### **3.1. Contexto de la crisis política de 2019-2020**

Después de catorce años de gobiernos sucesivos y de una hegemonía partidaria que parecía invencible a la cabeza del Movimiento al Socialismo (MAS), el 10 de noviembre de 2019 Evo Morales y otras autoridades presentaron públicamente su renuncia luego de varias semanas de movilizaciones por un supuesto fraude que habría ocurrido en las elecciones del 20 de octubre de ese año y que le daban la victoria al MAS en primera vuelta.

Este desenlace suele ser interpretado desde dos polos: para los militantes, simpatizantes del MAS y principales líderes, la renuncia del presidente fue motivada por presiones principalmente de los aparatos represivos del Estado encarnados en las Fuerzas Armadas (FF.AA.) y la policía, ya que, en el primer caso, su máximo comandante le “sugirió” al mandatario su renuncia y, en el segundo, la policía se

había amotinado contra el gobierno en varias regiones del país, sumándose a las protestas civiles. Al amparo de esos argumentos, habría ocurrido un golpe de Estado cívico-policial-militar.

En cambio, para los “pititas” (la oposición al gobierno del MAS y sectores que se movilizaron en contra del resultado eleccionario), lo ocurrido fue consecuencia de la presión de las movilizaciones ciudadanas que protestaban contra la continuidad en el poder del MAS, a través de lo que concibieron como un fraude electoral.

En este periodo convulso hubo de todo: quemas de cerros, árboles, bienes públicos y privados (incluyendo casas de periodistas), asesinatos en la embriaguez de la turbamulta, humillación y tortura, todo lo cual denotó que la pugna por el poder parecía despertar la cara más violenta y autoritaria de la cultura política boliviana. A la violencia hecha praxis se sumaron los imaginarios sociales que constantemente hicieron alusión a “soluciones” de la crisis en las que el adversario político debía desaparecer.

Tiempo después, asumió el gobierno Jeanine Áñez, lo que dio lugar a un régimen “transitorio” cuyo único fin era llamar a elecciones, pero que por la irrupción de la pandemia de covid-19 se prolongó varios meses, ejerció prácticas autoritarias y trastocó la violencia maniquea de las calles en violencia institucionalizada.

### 3.2. Imaginarios sociales excluyentes y prácticas políticas

Si bien la movilización “pitita” fue heterogénea y respondió también a una reacción ciudadana frente a las prácticas autoritarias de los gobiernos del MAS, al final se impuso una vanguardia conservadora, militarista y belicista que tuvo manifestación político-institucional en el gobierno de transición de Jeanine Áñez, en la mayoría de partidos opositores al MAS y en grupos violentos con tinte paramilitar o parapolicial que replicaron imaginarios de las dictaduras

militares enmarcadas en la Doctrina de Seguridad Nacional que se indicaron anteriormente.

A medida que estallaba una polarización violenta entre quienes pugnaban por el poder, se hizo intensivo un estridente patriotismo militar como parte importante de los discursos y simbolismos de quienes se alzaron contra el gobierno del MAS y los resultados de las elecciones de octubre.

Al son de los típicos himnos y marchas militares, era común ver a los manifestantes ataviados en las espaldas con la tricolor boliviana como alusión constante a la “defensa de la patria” o la “República de Bolivia” y en desconocimiento del Estado Plurinacional como “antipatriótico”. Se articularon fuertes maniqueísmos en los que todos los males de la historia de Bolivia se debían única y exclusivamente a los gobiernos del MAS, calificados, imprecisamente, como “dictadura” y en concordancia con los regímenes “comunistas” de Cuba o Venezuela. Estas expresiones, en no pocas ocasiones, conllevaban tintes racistas contra el origen étnico de Morales y otros militantes del MAS. Esta tendencia, literalmente, enunciaba proscribir al MAS, borrarlo, sacarlo de la carrera electoral y, si fuera posible, de Bolivia y su historia, lo que incluyó procesos institucionales que se llevaron a cabo, como el intento de anulación de su sigla.

Más allá del éxito o fracaso de estos mecanismos formales para proscribir al MAS de la carrera electoral, desde la oposición partidaria y civil al MAS se hizo frecuente alusión a que la “solución” para todo mal boliviano era la desaparición de ese partido. Fue ilustrativo el hecho de que militantes partidarios y ciudadanos clamaran por un “voto útil” para las nuevas elecciones de octubre de 2020, situando un objetivo político cuasi único (que el MAS no vuelva a gobernar), desechando un voto consciente por un voto defensivo.

Desde esas redes de pertenencia/oposición, el MAS, sus militantes y simpatizantes fueron tildados de “delincuentes”, “narcotraficantes”, “terroristas”, “ignorantes”, “mafia”,

“escoria”, “hordas”, “salvajes”, “simios”, “inmorales”, etc., y desde esos enunciados se justificaron su eliminación y proscripción al mejor estilo de la Doctrina de Seguridad Nacional y sus políticas contra la “izquierda”.

Resalta dentro de estos imaginarios el rebrote del pensamiento político gamonal del siglo XIX, cargado de representaciones racistas, castistas y que se posicionaban sobre la base de la dicotomía “civilización versus barbarie”. Si bien el racismo explícito es muy mal visto en pleno siglo XXI, desde estos discursos, el “adjetivo” “masista” fue relacionado con lo “indio”, “cholo” o “moreno”, pero en un sentido negativo y despectivo, ya que “masista” sería sinónimo de un “indio” o “cholo” “delincuente”, “ignorante”, “terrorista”, “salvaje”.

Resurgieron los clivajes “derecha versus izquierda” o “patria versus comunismo” junto a expresiones antifeministas, antidiversidades sexuales, anti Estado laico, etc., todos imprecisamente colocados en la bolsa del “masismo” como sinónimo de “comunismo”, “ateísmo”, “delincuencia”, “inmoralidad”, con el fin de recordar el espíritu del patriotismo militarista y los enunciados de la “izquierda” como sinónimo de “anarquía y caos” de las dictaduras enmarcadas en la Doctrina de Seguridad Nacional.

Bajo esa lógica de que se enfrentaba a “salvajes”, “inmorales”, “delincuentes” o “comunistas antidemocráticos”, incluso se formaron grupos violentos armados con tinte paramilitar o parapolicial. Fue el caso de la Resistencia Juvenil Cochala (RJC), primero con sede en la ciudad de Cochabamba y después con intenciones de extenderse al resto del país, o de ciertas acciones de la Unión Juvenil Cruceñista en Santa Cruz.

En el caso de RJC, esta agrupación se particularizó por transportarse en motocicletas (por lo que también se los denominó “motoqueros”) y por portar armas caseras; fue una de las caras más violentas de las movilizaciones de los “pititas”. Ante el amotinamiento de la policía, se atribuyeron labores propias de los aparatos represivos institucionalizados, como “vigilancia” y “protección” de los movilizados

ante la reacción -también belicista- de grupos afines al MAS.

Desempeñaron varios hechos de violencia y violación de los derechos humanos, como la agresión a la alcaldesa por el MAS del municipio de Vinto en Cochabamba, quien fue interceptada, echada con pintura roja, obligada a caminar de rodillas y a quien le cortaron los cabellos. Otro caso fue el intento de asesinato de un periodista, quien recibió tres puñaladas a la salida de una discoteca, acto perpetrado por un miembro que fue denunciado como parte de la RJC.

Asimismo, y ya en el gobierno transitorio, frente a anuncios de movilizaciones por parte de militantes del MAS en el marco del aniversario del Estado Plurinacional el 22 de enero de 2020, la RJC amenazó con reactivarse y “responder”, aunque para ese entonces ya estaban en funcionamiento los aparatos represivos institucionalizados.

Otro suceso notable fue la expulsión de mujeres de pollera y otras personas de rasgos indígenas que se encontraban en la plazuela de Cala Cala en Cochabamba por parte de miembros de la RJC. La plazuela de Cala Cala fungía como centro de reuniones de la RJC, pero no dejaba de ser un espacio público, por tanto, ese hecho fue clara manifestación de actitudes segregacionistas, racistas y feudales que remontan al siglo XIX.<sup>1</sup>

Yendo a lo acontecido en el gobierno transitorio, son ilustrativas declaraciones de la expresidenta Áñez que expresan los imaginarios citados:

No permitamos que ninguna ambición personal, por un lado, disperse el voto y se salga con la suya y mucho menos que los arbitrarios, los violentos y que los salvajes puedan volver al poder, creo que eso es responsabilidad de todos.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> <https://www.lostiempos.com/actualidad/cochabamba/20200117/resistencia-desaloja-bruscamente-grupo-personas-plazuela-cala-cala>.

<sup>2</sup> Citado en [https://www.clarin.com/mundo/jeanine-anez-pide-evitar-retorno-salvajes-poder-bolivia\\_0\\_Bt5D2II2.html](https://www.clarin.com/mundo/jeanine-anez-pide-evitar-retorno-salvajes-poder-bolivia_0_Bt5D2II2.html).

En mayo de 2020, el entonces ministro de Minería Fernando Vásquez aseguró que no tenía los requisitos y especificaciones para ser “masista” debido a que “tengo ojos verdes, pelo crespo, soy blanco. No quiero discriminar, pero esas mis condiciones no hacen que yo sea compatible con el resto de las personas del Movimiento Al Socialismo”.<sup>3</sup>

Esos imaginarios maniqueos y excluyentes se concretizaron en políticas públicas represivas y autoritarias a título de “pacificación”. Aparte de asignar presupuesto adicional destinado al equipamiento de las FF.AA., se aprobó un polémico decreto en el que se eximía de responsabilidad penal a militares que participaran de operativos de “restauración del público” en el marco de la crisis política que rodeaba a su administración. La misma expresidenta declaró que “el Gobierno tuvo que asumir la medida porque enfrentó acciones violentas que nunca antes habíamos visto en nuestra historia y nunca quisiéramos verlas de nuevo” (citado en *Los Tiempos*, 28 de noviembre de 2019). Posteriormente, el Decreto fue abrogado debido a que “esta determinación ha sido tomada en consideración a que, gracias a Dios y a la comprensión de todos los sectores del país, hemos logrado la ansiada pacificación” (*Ibid.*). Otra medida que fortaleció a los aparatos represivos fue el incremento de sueldos y otros beneficios a favor de la policía.

La “pacificación” incluyó incidentes de cruda represión y violaciones a los derechos humanos, como lo ocurrido en las localidades de Senkata y Sacaba, donde las fuerzas del orden se enfrentaron con militantes del MAS en condiciones sumamente desiguales y violentas para estos últimos. Estos episodios fueron catalogados como masacres por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Fallecieron más de una treintena de personas.

---

<sup>3</sup> Citado en <https://www.opinion.com.bo/articulo/pais/ministro-dice-porque-tiene-ojos-verdes-puede-ser-masista-trabajo-evo/20200530105327770279.html>.



En el meollo de esa coyuntura, el entonces ministro de Gobierno no dudó en expresar la “necesidad” de fortalecer los aparatos represivos: “... hay compras (de armas) que se van a hacer y que se tienen que hacer, cuál es el problema. Nosotros compramos para nuestra Policía nacional, para nuestro ejército, para defender la democracia”.<sup>4</sup>

En cuanto a la interpelación religiosa presente en el falangismo a la boliviana reeditado entre 2019 y 2020, hay que recordar que en las movilizaciones de los “pititas” eran comunes los rezos en las esquinas y el contenido religioso cristiano se hizo notoriamente presente en el discurso político. Hasta en los cabildos no faltaban oraciones contra lo que denominaron (erradamente) un “gobierno ateo”.

Bastante simbólico fue el hecho de que el gobierno de Ñez haya asumido su mandato con una Biblia en mano. Poco tiempo antes, el líder cívico cruceño Luis Fernando Camacho, uno de los actores más visibles que encarnaban los levantamientos de finales de 2019, había prometido que llevaría una carta de renuncia de Evo Morales y una Biblia a las infraestructuras del poder político: “Dios tiene que volver al Palacio y con Él nuestra fe se fortalecerá. ¡Se acaba la tiranía! ¡Dios bendiga, ilumine y llene de sabiduría a los bolivianos!”.<sup>5</sup> Días después, se vio a Camacho junto a la presidenta transitoria y otras autoridades del nuevo régimen con el famoso “libro sagrado” al inaugurar su mandato.

Este distintivo suceso fue continuado por otros similares durante esa gestión gobiernista transitoria. No solo en alocuciones públicas la presidenta y altas autoridades enunciaban a Dios y a los postulados cristianos constantemente, sino que llegaron a ejecutarse acciones públicas inauditas, como contratar helicópteros para rociar con agua bendita algunas ciudades ante la pandemia del covid-19 y

---

<sup>4</sup> Arturo Murillo, ministro de Gobierno del régimen de Ñez, citado en <https://www.paginasiete.bo/seguridad/2020/10/5/murillo-admite-compra-de-armas-para-defender-la-democracia-al-precio-que-sea-270448.html>.

<sup>5</sup> Citado en <https://www.facebook.com/LFCamachoVaca/photos/>.

no faltaron declaraciones gubernamentales que aseguraron que el “ayuno y oración” vencerían al virus. Llama la atención que, ante la prohibición de reuniones masivas para evitar los contagios de esa enfermedad, solamente se tuviera tolerancia con las celebraciones religiosas, aunque, ante las críticas, se retrocedió con la medida.

También estuvo el hecho de que por lo menos dos candidatos a las elecciones de octubre de 2020 fueron fundamentalistas religiosos, lo cual personificaba en Bolivia una corriente que en estos últimos años se dispersa por América Latina: la religión en el poder y el ascenso de fuerzas ultraconservadoras al estilo de Jair Bolsonaro en Brasil.

Con un documento visual sobre la interpelación religiosa fue como se presentaron haciendo campaña en Cochabamba para las elecciones de 2020 los candidatos por CREEMOS (notar nombre de la sigla), Luis Fernando Camacho y Marco Pumari: la caravana estuvo presidida por los dos candidatos montados en un jeep militar que colgaba de frente y en letras bien grandes la palabra “fe”.<sup>6</sup>

Otro ejemplo ilustrativo fue un panfleto de compañía de CREEMOS que señalaba: “¿Porque [sic] deben apoyar a Camacho los cristianos?”. Y se prometía la defensa del “matrimonio natural” y “la vida desde la concepción”, un “Ministerio de la Familia”: “Luis Fernando Camacho cree los pastores y las iglesias tienen la autoridad, capacidad y experiencia para ayudar en este Ministerio”.

Sobre la interpelación regionalista cruceñista, hay que recordar que en el siglo XXI el Comité Pro Santa Cruz y la élite dominante cruceña se siguieron posicionando como “defensores de los intereses de Santa Cruz” a partir los imaginarios descritos:

---

<sup>6</sup> <https://www.opinion.com.bo/articulo/escenario-politico1/camacho-pumari-llegan-cochabamba-proponen-convertirla-centro-tecnologico/20200919134457787636.html>.

El Comité Cívico como institución que galvaniza la identidad cruceña es clave para entender la dinámica política regional: el Comité agrupa a las fuerzas vivas y aunque están representados también la central obrera local, además de universidades o fraternidades folklóricas, la hegemonía la tienen los gremios empresariales, e históricamente sus posiciones han sido reactivas a los gobiernos nacionalistas y de izquierda. Si bien en toda Bolivia hay comités cívicos, solo en Santa Cruz tiene un papel tan central en la vida política y la identidad locales (Stefanoni, 2023).

Con la asunción del MAS a partir de 2005, la polaridad nación/región se incrementó en Bolivia nuevamente. El MAS justamente representaba al “comunismo colla” indeseado que tomaba el poder con mayoría absoluta. Es por ello por lo que desde 2005 hubo pugnas constantes entre los representantes de los poderes regionales de Santa Cruz y el Estado central; uno de los momentos más álgidos fue cuando se instauró la Asamblea Constituyente mientras los poderes cruceños demandaban la instauración de las autonomías para ampliar las facultades decisorias de los Departamentos ante el histórico centralismo. Efectivamente, se logró instaurar las autonomías en la nueva Constitución boliviana, pero con menos competencias que las que proponían los cruceñistas.

En 2016, ante el arbitrario desconocimiento que hizo el MAS del referéndum cuyos resultados no apoyaban una modificación constitucional que legitimara la repostulación de la dupla del MAS que gobernaba, los ánimos políticos en Bolivia otra vez se caldearon y, por supuesto, los poderes cruceñistas se movilizaron:

Conviene subrayar que luego del referéndum constitucional de 2016, se sucedieron tres años de articulaciones ciudadanas en plataformas colectivas, marchas, paros y cabildos que activaron la creación de condiciones de lo posible en Santa Cruz: la renuncia a la presidencia de Evo Morales en noviembre de 2019 (Peralta, 2022).

Así, todo rebalsó nuevamente durante la crisis política de 2019-2020; de alguna manera, las manifestaciones en Santa Cruz fueron la vanguardia ideológica de las movilizaciones “pitas” y generaron uno de los principales líderes en ese entendido, Luis Fernando Camacho, quien representaba el ala regionalista más recalcitrante del Comité Pro Santa Cruz, organismo que presidía desde ese mismo año:

La polarización política básicamente es distanciamiento ideológico. Por ejemplo, los comicios nacionales fallidos de octubre del 2019 posicionaron a Evo Morales y Luis Fernando Camacho como dos liderazgos políticos ampliamente separados en el espectro político nacional-regional. Mientras Morales representaba el campo indígena-popular del centro y extrema izquierda a escala nacional desde su condición de presidente-candidato, Camacho representaba el campo de la clase media urbana y elites económicas del centro y extrema derecha a nivel regional desde su condición de dirigente cívico [...].

La disputa de relatos entre Evo Morales y Luis Fernando Camacho, en 2019, es un ejemplo tácito del conflicto irresuelto Estado-región que contiene connotaciones ideológicas y prácticas discursivas políticamente irresolubles, que en determinados momentos han intensificado las movilizaciones políticas de los ciudadanos en Santa Cruz concitados por los liderazgos mencionados (Peralta, 2022).

En ese entendido, en Santa Cruz, entre 2019 y 2020, fueron masivos los paros, cabildos y movilizaciones con una presencia retórica, visual y simbólica regionalista que trajeron a la memoria los imaginarios de las dictaduras militares enmarcadas en la Doctrina de Seguridad Nacional y los días del golpe banzerista en agosto de 1971 que tuvo como epicentro a Santa Cruz.

Al mismo tiempo, por esos aprestos, se posicionó Camacho como líder político cruceño, y aunque no logró una votación considerable en las elecciones nacionales de 2020, sí ganó la gobernación de Santa Cruz, aunque actualmente

esté encarcelado justamente por participar en lo que el MAS concibió como “golpe de Estado”.

### **A manera de conclusión: ¿y la otra cara?**

Este capítulo ha mostrado cómo las movilizaciones “pitas” de la crisis política boliviana del 2019-2020, y su concreción institucional en el gobierno de Ñez, reeditaron imaginarios sociales de las dictaduras militares bolivianas enmarcadas en la Doctrina de Seguridad Nacional. Como en las dictaduras, reforzaban ideas donde las salidas a las crisis políticas en Bolivia estaban en la eliminación o supresión del otro, es decir, del contrincante político. No obstante, ¿qué pasó con la otra cara de la polarización, la cara que representaba y apoyaba al MAS?

En concordancia con el militarismo y prácticas autoritarias que exhibieron en sus gobiernos, la actuación de militantes y simpatizantes del MAS en este periodo de crisis fue también violenta, en pie de guerra y con similar ímpetu de eliminar al otro.

Después de la renuncia de Evo Morales y la asunción de Jeanine Ñez, y en medio de la escalada de violencia que enfrentaba el país, fueron los militantes del MAS quienes llamaron a la “guerra civil” como salida a la crisis, y al grito de “¡Ahora sí, guerra civil!”, protagonizaron episodios que parecían apuntar a ese objetivo extremo. Incendiaron bienes públicos que representaban a los adversarios políticos, como los buses Puma Katari en La Paz, casas de periodistas, agredieron a líderes rivales, en Cochabamba prendieron fuego el cerro San Pedro y se registraron víctimas de agresiones por turbamultas compuestas por supuestos simpatizantes del MAS.

En su retórica y otras manifestaciones de sentido, los militantes y afines al MAS tampoco se quedaron cortos en imaginarios sociales belicistas y excluyentes. Si bien

reclamaron por los excesos y arbitrariedades del grupo paramilitar RJC, militantes y simpatizantes del MAS presentaron sus propios “motoqueros” armados en localidades del altiplano paceño, en municipios del trópico de Cochabamba y en el barrio de Kara Kara de la ciudad de Cochabamba, donde se organizó la Juventud Revolucionaria de Kara Kara. Lo paradójico es que tanto el discurso, el lenguaje corporal, la vestimenta, etc., se veían calcados del militarismo evidente de la RJC.

Actualmente en Bolivia parecen haberse calmado un poco las aguas, aunque sigue rondando un clima político polarizado y maniqueo que posiblemente ilustre un fenómeno más generalizado, profundo y estructural: la constante presencia de una “otredad” que combate en formaciones sociales desiguales y con una larga historia de prácticas autoritarias, lo que se traduce en una cultura política belicista en potencia.

## Bibliografía

- Anderson, Benedict (1993). *Comunidades imaginadas*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Aguiló, Federico (1993). *Nunca más para Bolivia*. Cochabamba: Coligraf.
- Antezana, Luis H. (1983). Sistema y proceso ideológico en Bolivia, 1935-1979, en Zavaleta, René (comp.), *Bolivia Hoy*. México: Siglo XXI.
- Backsco, Bronislaw (1990). *Los imaginarios sociales. Memorias y esperanza colectivas*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Dunkerley, James (2003). *Rebelión en las venas: La lucha política en Bolivia 1952-1982*. La Paz: Plural.
- Estremadoiro, Rocío (2021). Racismo y sexismo en un contexto de polarización, en *Desarmar la guerra, cuidar la vida. Las tramas de la autonomía feministas para*

- repensarnos y retejernos en un mundo en crisis*. México: Territorio Feminista.
- Estremadoiro, Rocío (2020). Apuntes para comprender la caída del MAS más allá de la polarización, *Revista Reflexión Política*, N.º 45. Instituto de Estudios Políticos, Universidad Autónoma de Bucaramanga (UNAB).
- Estremadoiro, Rocío (2018). *La influencia de la Guerra del Pacífico en la constitución de identidades nacionales y alteridades en Bolivia, Perú y Chile*. Tesis doctoral en Ciencias Sociales de la Universidad de Salamanca (USAL).
- Estremadoiro, Rocío (2018). Movimientos 21 F. Hegemonía partidaria y contrapesos, *Revista Cuarto Intermedio*, N.º 120.
- Estremadoiro, Rocío (2011). La construcción de imaginarios en la identidad cruceña (2 partes), *Revista Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria*, La Paz.
- Estremadoiro, Rocío (2008). *Algunas dimensiones de análisis a partir de la matriz ideológica de la dictadura de Banzer en Bolivia*. Tesis para optar al grado de Máster en Estudios Latinoamericanos. Universidad de Salamanca (USAL).
- Gallardo, Jorge (1972). *De Torres a Banzer: Diez meses de emergencia en Bolivia*. La Paz: G.H.
- Grebe, Horst (1983). El excedente sin acumulación. La génesis de la crisis económica actual, en Zavaleta, René (comp.), *Bolivia Hoy*. México: Siglo XXI.
- Klein, Herbert (1998). *Historia general de Bolivia*. La Paz: Juventud.
- Knight, Alan (2003). Las tradiciones democráticas y revolucionarias en América Latina, *Bicentenario. Revista de Historia de Chile y América*, Vol. 2, N.º 1. Santiago, pp. 5-52.
- Laclau, Ernesto (1986). Discurso, hegemonía y política, *Teoría* 5.
- Lazarte, Jorge (1989). *Movimiento obrero y procesos políticos en Bolivia. Historia de la COB 1952-1987*. La Paz: ILDIS.

- Lora, Guillermo (1973). *De la Asamblea Popular al golpe del 21 de agosto de 1971*. Buenos Aires: OMR.
- Mendoza, Samuel (1973). *Anarquía y caos*. La Paz: Universo.
- Mesa, José; Gisbert, Teresa y Mesa, Carlos D. (2003). *Historia de Bolivia*. La Paz: Editorial Gisbert.
- Mouffe, Chantal (1986). Hegemonía e ideología en Gramsci, *Teoría 5*.
- Peralta, José (2022). Santa Cruz: el nuevo epicentro de la política en Bolivia 2001-2020, pero no del poder, *Revista de Ciencia y Cultura*, Vol. 26, N.º 48. La Paz.
- Prado Salmón, Gary (1984). *Poder y Fuerzas Armadas: 1949-1982*. Cochabamba: Los Amigos del Libro.
- Quiroga Santa Cruz, Marcelo (1973). *El saqueo de Bolivia*. La Paz: Ediciones Puerta del Sol.
- Quiroga Santa Cruz, Marcelo (1982). *Juicio a la dictadura*. La Paz: Ediciones EP.
- Rouquie, Alain (1989). Los militares en la política latinoamericana desde 1930, en Bethell, Leslie, *Historia de América Latina*. Barcelona: Grijalbo Mondadori.
- Roca, José Luis (1980). *Fisonomía del regionalismo boliviano*. La Paz: Los Amigos del Libro.
- Sandoval, Isaac (1979). *Culminación y ruptura del modelo Nacional-Revolucionario. Torres en el escenario político boliviano*. La Paz: Urquizo.
- Selser, Gregorio (1983). *Bolivia: El cuartelazo de los cocadólars*. México: MEX-SUR.
- Sivak, Martín (1997). *El asesinato de Juan José Torres*. Buenos Aires: Serpaj.
- Sivak, Martín (2007). *El dictador elegido. Biografía no autorizada de Hugo Banzer Suárez*. Buenos Aires: Plural.
- Stefanoni, Pablo (2023). Bolivia: Ajustes de cuentas con 2019; batallas políticas hacia 2025, *Análisis Carolina*. <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2023/01/AC-1.-2023.pdf>.
- Stefanoni, Pablo (2020). Las lecciones que nos deja Bolivia, *Nueva Sociedad*. <https://nuso.org/articulo/Bolivia-Evo-Morales-elecciones/>.



- Strengers, Jeroen (1988). *La Asamblea Popular. Bolivia, 1971*. La Paz: SIDIS.
- Subercaseoux, Bernardo (2014). *Historia de las ideas y la cultura en Chile*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Zavaleta, René (1987). *El poder dual*. La Paz: Los Amigos del Libro.

## **Periódicos y revistas consultados**

- Presencia*, años 1970-1978.
- El Diario*, años 1970-1978.
- Hoy*. Anuario de 1971.
- Especial de Presencia*: 36 años, 1952-1988.
- Revista De Frente*. Número 3, 31 de enero de 1980.
- Página Siete*, 2019-2022.
- Los Tiempos*, 2019-2023.
- Opinión*, 2019-2023.



# Bolivia polarizada

## *La demarcación del “otro” en la crisis de 2019*

GABRIELA CANEDO VÁSQUEZ

### Introducción

En las últimas décadas, Bolivia ha sufrido una serie de transformaciones. Desde el siglo pasado, fue cobrando fuerza en la agenda nacional la demanda de derechos de los pueblos indígenas a sus territorios, culturas y cosmovisiones ancestrales, lo que desembocó en la construcción colectiva de una propuesta de reforma constitucional que fue incluida en la Asamblea Constituyente. Con la llegada del Movimiento Al Socialismo (MAS) al poder en 2005, el partido enarboló la bandera de la identidad indígena y, al igual que en el Ecuador, se reformó la Constitución Política del Estado (CPE). Se transversalizó en ella una serie de reconocimientos, propios de los pueblos indígenas. Este trastocamiento supuso una recomposición de las élites políticas. La democracia avanzó, puesto que de hecho fueron reconocidas en la CPE una pluralidad de democracias, que ensanchaban y nutrían la inclusión, la participación y la toma de decisiones. En definitiva, cierta esperanza cundía, y se creía que las cosas podían ser distintas. Sin embargo en 2019, producto de la acumulación de una serie de factores y descontentos, se desató una crisis política que puso al descubierto una serie de tensiones irresueltas en la historia social boliviana.

El drama de este acontecimiento son las repercusiones y consecuencias que aún se viven en el país, respecto a la fractura que se produjo en el tejido social. Uno de los

factores que jugó un papel crucial en la polarización y la formación de extremos fue el discurso racializado utilizado como dispositivo de defensa y ataque, principalmente por la clase política. El discurso apuntaba a la construcción de un “nosotros” frente a “los otros”. Es decir, a la demarcación de la alteridad, de un “otro” con el que pareciera nada se tiene en común.

Por tanto, en lugar de posibilitar la creación de una comunidad, de tender puentes, crear lazos y orientarse a la conformación de una nación, este discurso está produciendo el ahondamiento de la polarización. En su momento, el sentido de esa división se basó en intereses concretos y particulares: el de permanecer en el poder. De esta manera, un escenario y ambiente de polarización anula la disidencia, la pluralidad de otras voces, que son condición esencial para la democracia, para nutirla y profundizarla.

Este capítulo pretende abordar el contexto de polarización que viven los bolivianos como consecuencia de una de las crisis políticas más fuertes de su historia contemporánea. En esta etapa, la utilización de un discurso de confrontación entre “nosotros” y “los otros”, con base en diferencias raciales, regionales y de clase ha jugado un papel importante en la confrontación. Más allá de que las partes en conflicto sean partidos políticos y juegos de poder de una clase política, lo que preocupa es la repercusión de la polarización en el tejido social.

En primera instancia, se brinda un panorama general con antecedentes necesarios que consisten en una serie de apuntes sobre las transformaciones que permitieron el ascenso del “primer presidente indígena” al poder en Bolivia. Seguidamente, se abordan los episodios que mostraron el declive del partido de gobierno y la utilización de un discurso racista como instrumento para la demarcación del “otro”. Se describe lo sucedido durante la crisis de 2019 y, finalmente, los efectos de la polarización que produjo.

Cabe señalar que el capítulo se basó en la investigación sobre el uso del discurso del racismo en la política de

Zegada y Canedo (2023) y en la primera Encuesta Nacional de Polarización (2023). Ambas fuentes han arrojado insumos que posibilitan analizar el papel que juega el discurso del racismo y del antirracismo, principalmente en momentos álgidos que ocasionan la fractura social.

## 1. Antecedentes necesarios

A lo largo de su historia, Bolivia se ha caracterizado por tener una composición social y cultural heterogénea y diversa que no guardaba correspondencia con la construcción del Estado y su institucionalidad. Antes de su fundación como Estado Plurinacional, y en su condición de Estado Republicano, Bolivia era presentado oficialmente como un Estado homogéneo y unitario que no reconocía las diferencias étnicas. De ahí que, de forma permanente, la exclusión cultural y política haya generado la crisis del Estado boliviano junto a la lucha de actores principalmente indígenas.

El ingreso al siglo XXI supuso que el país atravesara por profundos procesos de transformación. Se dio el cuestionamiento a los ejes nodales del ciclo estatal anterior, la democracia representativa y el modelo económico neoliberal, así como a sus actores principales (los partidos políticos en el poder), lo que dio lugar a un momento de profunda crisis estatal y reconfiguración política. El proceso implicó remover y cuestionar estructuras estatales y generar una nueva CPE, la misma que está ligada al surgimiento de nuevos sujetos políticos que irrumpieron desde la sociedad civil y posicionaron otras propuestas, cambiaron los sentidos y significados de aspectos que constituían ejes importantes del Estado. Les dieron un contenido distinto. Asimismo, fue cobrando fuerza en la agenda nacional la demanda de derechos de los pueblos indígenas a sus territorios, culturas y cosmovisiones ancestrales, lo que desembocó en la construcción colectiva de una propuesta

de reforma constitucional que fue incluida en la Asamblea Constituyente llevada a cabo entre 2006 y 2009.

Cabe destacar que, con la llegada del MAS al poder en 2005 encabezado por el dirigente campesino e indígena Evo Morales, el partido enarbó la bandera de la identidad indígena. Se hizo énfasis en las reivindicaciones y derechos de la población indígena originaria campesina, aludiendo a la situación de constante de marginación, discriminación y desigualdad en la que se encuentran. Fue así como, al igual que en el Ecuador, se dieron una serie de avances que fueron incluidos en la CPE. Se produjo una recomposición de las élites políticas. La democracia avanzó; de hecho, fueron reconocidas en la CPE una pluralidad de democracias que ensanchaban y nutrían la aplicación de esta organización política. Nos referimos a la democracia representativa, participativa y comunitaria, lo que Exeni llama demodiversidad, concepto que rescata de Santos y Avritzer: “por demodiversidad entendemos la coexistencia pacífica o conflictiva de diferentes modelos y prácticas democráticas” (Santos y Avritzer, 2004: 65, en Exeni, 2021: 230).

¿Cómo se puede entender la emergencia de nuevos actores en el presente siglo? El siglo XXI inició con nuevos sujetos colectivos portadores de nuevos referentes discursivos e identitarios, como los movimientos de mujeres, los actores territoriales y, fundamentalmente, los pueblos indígenas y los sindicatos campesinos, que fueron incursionando en el campo político electoral con renovadas formas de representación social y política, y fueron desplazando progresivamente de los escenarios de representación a los partidos antes dominantes, hasta consolidar su gran victoria electoral en diciembre de 2005, bajo la bandera del MAS, dando curso al mandato del *primer presidente indígena*.

No cabe duda de que la emergencia de nuevos actores y su inclusión fortalecían la gobernabilidad del Estado y mejoraban la calidad del sistema democrático. En la década de 1990 ya se había producido la inclusión y el

reconocimiento formal de los pueblos y naciones indígenas, lo cual fue plasmado en la reforma constitucional de 1994 y en varias de sus leyes secundarias, como la Ley INRA del Instituto de Reforma Agraria, la Ley de Participación Popular y la Ley de Reforma Educativa. Sin embargo, estas reformas resultaron limitadas, en muchos casos meramente enunciativas y formales, y no se orientaron a resolver el problema central del sistema democrático boliviano, que era su creciente desvinculación de las necesidades y expectativas de la sociedad. Es así como se consolidó un sistema político elitista y excluyente funcional a los intereses de los grupos de poder ligados a los partidos dominantes, mientras la sociedad civil se debatía en un conjunto de necesidades irresueltas y demandas fragmentadas de carácter corporativo, pues, como producto de la aplicación del modelo neoliberal, se había producido el desmontaje de uno de los actores aglutinadores más importantes de la historia boliviana, la Central Obrera Boliviana (COB) (Zegada, Arce, Canedo y Quispe, 2011: 10).

En 2005 salió electo Evo Morales; sin embargo, antes de este triunfo ya las elecciones del 30 de junio de 2002 constituyeron la llamada sorpresa indígena, pues un indígena aimara cocalero pasaba a ser líder de la oposición. Ningún país de la América poscolonial contaba con tan buena representación parlamentaria campesina e indígena (Canedo, 2012: 291).

La presencia indígena en las instancias políticas, como el Parlamento, demostraba que la democracia boliviana estaba tomando un camino diferente. En los comicios municipales de 2004, el MAS se convirtió en la primera fuerza electoral del país gracias al 18.48 % de la votación total, y tuvo la oportunidad de acceder a más de 300 municipios que tenía en ese momento el país (Komadina y Geffroy, 2007: 69). En diciembre de 2005, el partido ganó las elecciones presidenciales con una votación inédita en Bolivia: 53.7 %, lo que significa una mayoría absoluta. Logró 84 de 157 escaños

parlamentarios, es decir, la mayoría en la Cámara de Diputados y en el Congreso Nacional (Komadina y Geffroy, 2007: 78).

En la historia del país, más allá de las connotaciones simbólicas, el hecho de que un indígena haya llegado a la presidencia marca un hito, pues significa, aunque sea de manera inicial, el trastocamiento de las relaciones de poder. El Parlamento se diversificó y, por primera vez de manera numérica y preponderante, la Bolivia diversa se hacía presente en el hemicycle parlamentario, donde a fin de cuentas se toman las decisiones para el país.

Como señala Albó (2008), la inauguración del Parlamento presentó por primera vez en sus 173 años de historia también la otra imagen del país, con ponchos, polleras y hasta un arco y flechas de la Chiquitania. Aunque todos sabían también castellano, muchos prefirieron expresarse, con orgullo, en quechua, aimara y bésiro, para lo que hubo que instalar equipos de traducción simultánea (p. 70). En estas elecciones presidenciales, el panorama electoral apareció inundando de símbolos campesinos e indígenas en todos sus rincones (Canedo, 2012: 291).

Es preciso entender que el surgimiento del MAS como opción política se dio, por una parte, como respuesta a la crisis de los partidos políticos y, por otra, como expresión política de la histórica demanda de inclusión social de los pueblos indígenas. La raíz identitaria cobraba vitalidad, pues en la vida política del país y su entendimiento, es una característica insoslayable. Se articulaba con el discurso corporativo de los sindicatos campesinos; luego se encarnó en la figura emblemática de Evo Morales como presidente indígena y, al mismo tiempo, se unificó en el Pacto de Unidad, que consistió en la articulación de cinco organizaciones de origen campesino e indígena que jugaron un gran papel en el marco de la Asamblea Constituyente y enfrentaron el desafío de las transformaciones estatales, conformando un bloque histórico claro, con un proyecto político.



De acuerdo con García, el partido MAS, por más de dos décadas bajo la conducción de Evo Morales y de los campesinos interculturales,

había sido el vehículo de concreción de una hegemonía nacional-popular construida desde abajo. El resultado era la llegada y empoderamiento de las estructuras de autogobierno territorial que se insertaban virtuosamente con las estructuras de la democracia representativa (García Yapur, García Orellana y Soliz, 2014; García, 2022: 271).

## 2. La asunción del presidente indígena al poder

La llegada de Evo Morales a la presidencia se produjo en un contexto en el que el movimiento indígena, sobre todo de tierras bajas, había posicionado de manera ascendente los derechos colectivos de los pueblos indígenas y la demanda histórica de participar en los escenarios de decisión. Esta reivindicación reavivó el tema étnico cultural, que fue asumido como bandera política por el MAS, al mismo tiempo que se instaló como factor nodal de su identidad política. La victoria electoral del MAS en 2005 conllevó hechos políticamente trascendentes, como la sustitución física de las viejas élites en el poder, la presencia directa de los movimientos indígenas y campesinos a través de sus organizaciones y representaciones en el mundo institucional de la política, y el protagonismo del Pacto de Unidad mediante su participación en la Asamblea Constituyente aportando con el contenido central del nuevo texto.

El impacto mediático fue muy potente; los titulares de la prensa revelaron la construcción del relato sobre el arribo de Evo Morales a la presidencia. Por ejemplo, un titular señalaba: “El indígena Evo Morales es ya el nuevo presidente de Bolivia” (*El Mundo*, 23/01/2006, en Zegada y Canedo, 2023: 70).

Frente a este impacto, la reacción política de los sectores cívico/empresariales y de los partidos que habían monopolizado el ámbito público durante las décadas anteriores fue hostil y adversa, tanto por el desplazamiento que sufrieron del poder, como por la amenaza simbólica que significaba el MAS como expresión de los movimientos sociales indígenas y populares, además de un discurso fuertemente impregnado por la ola izquierdista y progresista, que se instalaba en varios países de América Latina.

En la primera parte de su discurso de toma de posesión, Morales fue muy enfático en relación con el tema indígena. Recordó que el 62 % de los bolivianos son indios -refiriéndose a los datos del censo realizado en 2001- y que, sin embargo, históricamente han sido “marginados, humillados, despreciados, condenados a la exclusión”. “Jamás nos reconocieron como seres humanos siendo dueños absolutos de esta noble tierra”. Y continuó: “toca ahora a los pueblos indígenas, a los más nobles, a los más verdaderos de nuestra patria, a la gente sencilla ocupar el mando de la nación y conducirla por un camino de unidad, de integridad nacional” (*El Mundo*, 23/01/2006, en Zegada y Canedo, 2023: 71). El discurso de victoria de Evo Morales, en enero de 2006, trazó una frontera muy clara entre quienes se consideraban indígenas y quienes no lo hacían, que luego pasarán a ser denominados o estigmatizados como q’aras (blancos), de derecha, racistas y fascistas. Y, por tanto, se marcará una línea divisoria que se vivió con fuerza desde la crisis de 2019.

De hecho, desde su llegada al mando del país, el énfasis discursivo de Morales tuvo una fuerte impronta de autoidentificación indígena, expresada en su propia imagen versus el otro, que representaba el mundo no indígena. Este constituye un capital simbólico muy poderoso y que fue muy efectivo sobre todo durante los primeros años de su gobierno para contraponerse a la vieja política y a las tradicionales élites dominantes, en particular del oriente boliviano.

El énfasis en la identidad étnica estuvo acompañado de una serie de elementos culturales y simbólicos. El contexto simbólico de posesión del presidente Morales estuvo enmarcado por una serie de rituales y ceremonias realizadas en el centro arqueológico de Tiwanacu; o la boda del entonces vicepresidente Alvaro García Linera en el lago Titicaca y en el templo andino de Kalasasaya en Tiwanacu rodeado de artefactos culturales ancestrales aymaras, reflejados en su vestimenta, ceremonias y recorridos por lugares sagrados con la presencia de amautas, y otras autoridades religiosas/étnicas.

Los rituales juegan un papel importante en la manifestación de un discurso, en este caso, de dar énfasis a elementos indígenas, que por cierto se fueron repitiendo en las siguientes posesiones de mando. Estos pretenden mostrar y dejar por sentado la identidad del nuevo grupo de poder. Por lo menos en clave simbólica, como señalan Wolf (2001) y Turner (1999).

De ahí en adelante, se inició una fase de polarización política entre los defensores del nuevo gobierno indígena y del proceso de cambio versus la denominada élite conservadora neoliberal, que se refería sobre todo a los cívicos y empresarios del oriente del país. Los elementos en disputa estaban matizados por varias dimensiones de la realidad: fracturas socioeconómicas y de clase, territoriales de corte regionalista, político-ideológicas y socioculturales, asociando a sectores sociales indígenas y campesinos con la lucha por la descolonización; y en la otra orilla, a los sectores cívico-empresariales articulados a la élite blanca sobre todo anclada en Santa Cruz, que había instalado su propia agenda de reivindicación estatal, como la descentralización y las autonomías, para contrarrestar las demandas de los movimientos sociales (Zegada y Canedo, 2023: 75).

La lucha por las autonomías del oriente también estuvo acompañada por una impronta étnica, pues ciertos intelectuales de la élite “blanca” de Santa Cruz, Beni y Tarija, afirmaban ser racialmente diferentes del resto del país, en

particular del occidente (refiriéndose a los descendientes de quechuas y aimaras), exaltaban su identificación con la descendencia europea o, en el caso de los grupos ancestrales, de los Tupi Guaraní; dadas estas argumentaciones se podría confirmar que existía, en ciertos sectores cruceños, la conformación de un discurso con tintes de “racismo separatista”, como Schavelzon afirma en la etnografía que realizó sobre la Asamblea Constituyente (Schavelzon 2012: 8).

De acuerdo con la investigación de Zegada y Canedo (2023), se muestra que fueron varios los acontecimientos en los que se expresaron hechos de racismo, tal como lo sucedido en Sucre en la Asamblea Constituyente, en la que se protagonizaron enfrentamientos por la zona de la Calancha, que terminó con 3 muertos y 300 heridos. Meses más tarde, la población sucreña protagonizó un hecho vergonzoso, al forzar a ponerse de rodillas a los campesinos, obligándolos a pedir perdón por aquel conflicto. “Llamas, pidan disculpas” fueron las consignas impuestas por grupos de jóvenes armados con palos, piedras, gases lacrimógenos y dinamita, que maltrataron a los campesinos quechuas. El gobierno calificó este acto de “vergonzoso” y se convirtió en un episodio más de la “escalada de violencia racial” (*El Universo*, 26 de mayo de 2008, en Zegada y Canedo, 2023: 88).

Otro ejemplo es el conflicto de enero de 2007, conocido como enero negro, en el que habitantes del área rural y urbana se enfrentaron en la ciudad de Cochabamba, y que finalizó con un resultado luctuoso, pues dos personas fallecieron. O el episodio por la pugna por la autonomía y separatismo en Santa Cruz, o los enfrentamientos violentos en Pando. O el conflicto del TIPNIS, que tuvo repercusión internacional. De una u otra manera en cada acontecimiento el racismo y el discurso racializado se hicieron sentir. Ese racismo cotidiano y estructural que arrastra Bolivia como país.

### 3. Pérdida de poder, uso del racismo y la construcción del “otro”

Como se indicó antes, el discurso que acompañó la llegada del MAS al poder estuvo marcado por el énfasis indigenista; de hecho, el propio presidente Morales le otorgó legitimidad a ese discurso por su origen indígena y por la incorporación de sectores históricamente excluidos tanto en el ámbito público como en la Asamblea Constituyente a través del MAS. Así, el discurso tuvo eficacia, no solo por lo que decía, sino también por quién lo dijo y cómo lo dijo (Bourdieu, 2014).

Lo que llama la atención es que diez años después, precisamente en el contexto político de declive de la gestión política del gobierno de Evo Morales, agravado por la insistencia del partido de gobierno en la repostulación del entonces presidente para su cuarta gestión consecutiva, y que tuvo su núcleo en el Referéndum del 21 de febrero de 2016, reapareció la apelación al tema étnico en los discursos oficialistas, pero esta vez no con énfasis en la autoidentificación y afinidad con los pueblos indígenas, como al principio, sino en el enfrentamiento al “otro” mediante la exaltación del racismo entre los opositores políticos al gobierno, la derecha conspiradora y conservadora, el imperio, la élite blanca (Zegada y Canedo, 2023: 113).

La lectura del exmandatario sobre el resultado del Referéndum 21F fue que se trataba de un veto al indio. Lo cierto es que se impuso una votación popular que no estuvo en manos de los opositores al MAS, ni de la “casta señorial” que había sido desplazada del poder a inicios de siglo, sino de los ciudadanos que acudieron a las urnas. Es así que, en el marco de la (re)polarización política instalada a partir del contexto que rodea al Referéndum de 2016, la aplicación de discursos racializados cobró vigor, sobre todo en el entonces partido de gobierno, y se constituyó en un potente dispositivo de defensa y ataque, de demarcación de

la alteridad en el marco de la disputa sobre la democracia (Zegada y Canedo, 2023: 230).

De esta manera, el racismo o el discurso antirracista fue utilizado en momentos claves de crisis, o en momentos en los que el partido de gobierno perdía fuerza y legitimidad. Así, se le dio un uso político, de parte de los actores, como un potente dispositivo para antagonizar, para crear una demarcación de un “nosotros” frente a “los otros”, particularmente en momentos de crisis. De ahí que en una vereda se ubica el *q'ara* (blanco), racista, derechista, regionalista, rico e instruido, mientras que en el otro lado de la vereda -afín al partido de gobierno- está el indígena pobre, humilde, discriminado y con escaso nivel de instrucción; cuando la realidad social es mucho más compleja, entretejida y diversa, contiene matices y está marcada por las relaciones de poder. El discurso del racismo ha recrudecido desde el momento en que entró en crisis el proyecto de poder del MAS. El declive de su hegemonía comenzó con el Referéndum de 2016, y a partir de allí el uso discursivo del antirracismo se convirtió en un factor de poder y de demarcación de frontera entre el partido de gobierno, junto a sus sectores sociales afines, y aquellos opositores que constituían una amenaza para el continuismo en el poder (Zegada y Canedo, 2023: 230-237). Al decir de García, fueron los resultados del referéndum del 21 de febrero de 2016 el punto en el que la hegemonía del gobierno de Morales empezó a decaer: “La decisión de buscar la reelección presidencial a pesar de los resultados del 21F marcaría el itinerario de la crisis política que estalló en octubre de 2019” (García, 2022: 277).

El discurso contrarracista tiene alta eficacia y capacidad de interpelación social debido a factores presentes en la sensibilidad social, ya sea activada por acontecimientos inmediatos, como actos de agresión o agravios directos, o porque simplemente apelan a la memoria colectiva. No hay que olvidar que, desde la época colonial, el racismo se ha convertido en uno de los clivajes centrales por la relación de dominación a la que sometieron los españoles.

Asimismo, es importante establecer quién dice y cómo lo dice; como afirma Bourdieu, es importante que el emisor “cuente con las credenciales adecuadas”. En el caso del MAS, el “presidente indígena” o quienes reclamaban en las calles por los agravios racistas del otro.

Teniendo estos antecedentes de la emergencia de la utilización y eficacia del discurso antirracista, se puede describir el episodio de crisis que el país vivió en 2019.

Después de las elecciones fallidas de octubre de 2019, y peor durante el gobierno transitorio de Jeanine Áñez, la intensidad con que Evo Morales y Álvaro García Linera apelaron al racismo acentuó la división de la sociedad boliviana en dos bloques, lo que estableció una frontera inquebrantable: de un lado los indios -pobres, humillados, gente humilde, indígenas del área rural- versus los blancos -ricos, letrados, clase media oligarcas, golpistas, fascistas y por supuesto racistas-.

#### **4. Crisis de 2019 y discursos de división**

En este apartado, se exponen las causas que explican el desencadenamiento del conflicto de 21 días, y luego se repasan algunos acontecimientos simbólicos de la confrontación, en que entran en juego variables étnico-culturales, así como la forma en que estas son interpretadas y asumidas por los actores políticos, y las “fronteras de exclusión” establecidas por los intereses políticos. Se enfatiza en la manera en que el racismo jugó como artefacto que refuerza la división entre actores, los confronta y tiene efectividad porque agrava la polarización política.

Después de que un partido gobernara Bolivia, a la cabeza de Evo Morales como mandatario, durante 14 años consecutivos, el país vivió en 2019 una de las peores crisis políticas. Con ella se han puesto al descubierto una serie de tensiones irresueltas en la historia social boliviana,

entre ellas la exclusión sociocultural y los agravios raciales marcados por la memoria larga de colonización contra la población indígena.

La crisis que se desencadenó en octubre de 2019 con las elecciones generales derivó en un conflicto sin precedentes, que culminó con la renuncia del entonces presidente Evo Morales y la asunción de Jeanine Áñez a la presidencia.

Así, desde inicios de siglo la etnicización del discurso político, bajo la égida del movimiento indígena campesino y sus demandas históricas, fue apropiada por el partido MAS junto a un conjunto de significados compartidos y una construcción ideológica persuasiva.

Si en el primer gobierno del MAS primó un discurso indigenista, a favor de los derechos de los indígenas, hacia fines de la segunda década, y con más énfasis durante la crisis política, se concentró en el racismo y el antirracismo. De esta manera, ser indígena y ser racializado van de la mano, pero el énfasis varía de acuerdo con el contexto.

Asimismo, se ha destacado, con base en la investigación de Zegada y Canedo (2023), que en momentos de crisis como los que se dieron en la Asamblea Constituyente, en los conflictos de 2007 en Cochabamba, en el caso de Porvenir en Pando, o en otros de esta primera etapa, cuando el partido de gobierno se sintió amenazado y consideró que el ejercicio de poder estaba en peligro, el primer argumento que emergió en autodefensa fue la estigmatización de los “otros” como racistas y la defensa de los indígenas apelando al “nosotros”. Por tanto, se dio un proceso de victimización que se centró en la condición de indígena del gobierno, que era amenazada por los opositores.

¿Qué sucedió en la crisis de 2019? De manera concreta, en el contexto de las elecciones generales que se llevaban a cabo en octubre de 2019, se dieron una serie de irregularidades que las antecedieron. La democracia estaba en crisis y peligro, principalmente por la pretensión de perpetuación en el poder del primer mandatario, Evo Morales, aquel que en 2006 había asumido la presidencia. Y a quien, por



medio de un referéndum, se le había negado el derecho de reelección.

Las elecciones del 19 de octubre de 2019 se llevaron a cabo en un ambiente de desconfianza hacia el TSE y de malestar ciudadano por la repostulación ilegítima de Evo Morales. La suspensión intempestiva del sistema de Transmisión de Resultados Electorales Preliminares (TREP) generó susceptibilidad en la población; y a medida que los resultados parciales avanzaban y otorgaban la victoria a Evo Morales, se produjeron reacciones de protesta que implicaron la quema de oficinas electorales en algunos departamentos, vigiliias y movilizaciones en contra del supuesto fraude electoral. El gobierno, con el fin de apaciguar a la población, acordó con la OEA la realización de una auditoría de las elecciones; sin embargo, la desconfianza de la población no detuvo las protestas. Otras lecturas sostenían que detrás de estas movilizaciones se escondían intereses golpistas que más adelante desencadenaron en un motín de la policía y la preocupación de las Fuerzas Armadas por la violencia, que llevó a la recomendación de renuncia al expresidente. Esto coincidió con la entrega del resultado parcial de la auditoría de la OEA, que revelaba una serie de irregularidades en el procedimiento electoral y, el mismo día, con la sugerencia del dirigente principal de la Central Obrera Boliviana (COB) al presidente Morales de que debía alejarse de la presidencia. Frente a esta sucesión de acontecimientos y una indetenible movilización y enfrentamientos en las calles, Evo Morales renunció y abandonó el país. Así se dio paso al gobierno transitorio que debía pacificar el país, garantizar la renovación total de las autoridades del OEP y velar por la realización de nuevas elecciones generales (Brockmann, 2020; Zegada y Canedo, 2023).

Si bien el discurso del racismo se había comenzado a posicionar en la agenda gubernamental como estrategia para neutralizar la amenaza opositora en los conflictos políticos después del Referéndum de febrero de 2016, se visibiliza con mucha más potencia en los 21 días de estallido

poselectorales de 2019. En los episodios de enfrentamiento se evidenciaron actos de racismo cotidiano, en los que pesó el estigma de la discriminación propia de una sociedad que arrastra rasgos fuertemente conservadores y que se reavivan en medio del enfrentamiento político. Como, por ejemplo, la denuncia de una mujer de pollera que fue agredida por un grupo de motociclistas en Cochabamba, lo que causó mucha indignación. Justamente los hechos de racismo sirvieron de argumento al MAS para instalar y reforzar una narrativa que reducía las causas de las protestas opositoras a la arremetida de una derecha racista y fascista que quería dar fin al gobierno indígena, sin reparar en la complejidad de los hechos y en la presencia de otras variables y actores. De esta manera, los hechos políticos teñidos de racismo que impactaron en la opinión pública respondieron a causas políticas, la confrontación se dio en el marco de las elecciones generales llevadas a cabo en octubre de 2019; es decir, el conflicto se originó por una disputa de actores sociales y políticos en pugna en torno a la institucionalidad democrática vulnerada en el referéndum de 2016 y puesta en duda en la elección de 2019. A ella se sumaron, sin duda, los otros factores sociales y culturales; pero la narrativa que sostiene al racismo como principal motivo y factor de conflicto, basado en la victimización de indígenas y campesinos, es una explicación parcial y políticamente intencionada.

En la crisis de los 21 días se impuso la violencia y la confrontación con sectores sociales afines al MAS que salieron a las calles en defensa de Morales. Pese a que inicialmente los bloqueos eran pacíficos, al existir polos políticos enfrentados no se pudo evitar la provocación y la escalada de violencia que derivó en muertos, heridos y detenidos.

La crisis detonó porque Evo Morales se había presentado como candidato para un cuarto periodo de gobierno, con el fin de poder postularse y superar la limitación de dos únicos periodos sucesivos establecida en la Constitución Política del Estado, en 2016 el partido de gobierno

promovió un referéndum en el que había ganado el NO a la modificación constitucional. Pese a este resultado, y el rechazo a la modificación constitucional, en noviembre de 2017 el Tribunal Constitucional Plurinacional autorizó la repostulación ilimitada de autoridades electas con el argumento de que era un derecho humano individual; sin embargo, esto implicaba ir contra la soberanía popular.

Es así como la crisis política poselectoral de 2019 tenía un contexto ya de por sí difícil. Una sociedad polarizada desde arriba y desgarrada desde abajo, que se vio enfrentada a un escenario electoral ampliamente descompuesto en el marco de una desconfianza generalizada, resultado de varios años de ensañamiento por el poder, corrupción y cada vez mayores rasgos de autoritarismo, que incluso llevaron a desconocer la Constitución política del Estado que el propio gobierno de turno había promulgado antes (Salazar, 2022: 122).

Por otra parte, se agudizaron las contradicciones entre las políticas públicas del gobierno del MAS y los derechos de los pueblos indígenas en las semanas previas a la elección general, cuando ocurrió el incendio de los bosques amazónicos de la Chiquitanía. Se responsabilizó al gobierno del extenso incendio de una de las áreas más importantes de la Amazonía debido a que el presidente Evo Morales había promulgado dos disposiciones amenazantes, una que autorizaba desmontes en predios agrícolas, y la otra que legalizaba las “quemadas controladas”, además de la dotación improvisada y no planificada de tierras en la zona protegida a campesinos interculturales provenientes de otros departamentos de occidente, lo que afectaba la seguridad de los bosques y territorios indígenas.

Por tanto, señala Salazar (2022), existieron factores que antecedieron al conflicto de 2019 o que lo abonaron. Entre ellos, un proceso de descomposición del gobierno del MAS que se hundiría en una contradicción cada vez más abismal entre el discurso y los hechos, y un resurgimiento, no

solamente de una derecha política tradicional, sino también de la actualización de sus imaginarios conservadores, clasistas, racistas y patriarcales (p. 122).

## 5. Polarización política y su repercusión en el tejido social

Ahora se abordará el tema de la polarización política que ha repercutido en especial en el tejido social, como consecuencia de la crisis de 2019. Este acápite será desarrollado con base en una de las primeras publicaciones que abordaron la polarización política en Bolivia. Se trata de la primera Encuesta Nacional de Polarización (2023), en el marco del proyecto Unámonos.

Salazar señala que realizar la lectura de la crisis suscitada en 2019 es difícil, pues cuesta nombrar todo lo que pasó y significarlo sin quedar insertos y/o reducidos en una de las narrativas hegemónicas que terminan siendo instrumentalizadas por una lógica de confrontación con el poder estatal. Un elemento interesante que resalta Salazar es que estas narrativas generan un manto de opacidad sobre las principales dinámicas y formas de operar de la dominación boliviana. De esta manera, se actualizan *credulidades* que legitiman la reproducción de desigualdades y clivajes históricos, beneficiando a distintos intereses que, en realidad, buscan sacar provecho del clima de polarización política (Salazar, 2022: 123). A cuatro años de haber vivido el conflicto de 2019, las heridas persisten. Se continúa leyendo el evento desde uno de los polos, que no nos conduce a ninguna salida.

Con polarización política “se refiere a una situación en la que los miembros de una sociedad se dividen en dos o más grupos con opiniones políticas extremas y opuestas, lo que resulta en una falta de consenso y en una creciente tensión y hostilidad entre los grupos” (Proyecto Unámonos,

2023: 1). De esta manera, se generan polos irreconciliables y se impide la existencia de opciones en el centro.

De acuerdo con el análisis de Machaca, la polarización se expresó en las redes sociales. Ese autor señala que las elecciones de 2019 y 2020 han demarcado las posiciones políticas de uno y otro bando con características regionales, étnicas y urbano-rurales. Un elemento particular de este momento fue que gran parte de la conflictividad se manifestó en el internet, a través de las redes sociales virtuales, que generaron una gran oportunidad para la conversación pública, donde, si bien en ocasiones pudieron emerger conversaciones democráticas que implicaban reconocimiento de los derechos del otro, información de calidad y argumentación, se observó lo contrario: ofensas, desinformación, discursos de odio y racismo (Machaca, 2022: 369). Asimismo, la desinformación no ayuda y más bien colabora con la polarización. En los procesos electorales, la difusión deliberada de información falsa empobrece el debate público, hace más difícil que los ciudadanos ejerzan su derecho a recibir información de diversas fuentes y es un obstáculo para la participación de las decisiones democráticas (Magallón, 2019, en Machaca, 2022: 376).

Siguiendo la primera encuesta nacional de polarización, a diferencia de los conflictos que pueden manejarse a través del diálogo y el consenso, la polarización lleva a pensar que cualquier intento de diálogo o búsqueda de consenso es una derrota y una señal de traición al grupo al que se pertenece. En este sentido, las lógicas maniqueas de la polarización afectan al tejido social:

Características como las diferencias ideológicas, culturales o sociales de una sociedad se convierten en marcadores identitarios necesarios en una sociedad polarizada, llevándonos a la falacia de creer que son estas, nuestras diferencias las que en verdad nos han dividido, cuando ha sido la fuerza centrífuga de la polarización la que lo hizo (Proyecto Unámonos, 2023: 1).

Una de las formas más peligrosas, difíciles y profundas en las que la polarización aísla a las personas es la manera en la que puede alterar los lazos sociales. Si la diferencia se convierte en algo imposible de tolerar y de sostener socialmente, el tejido social comienza a debilitarse. Los datos de la encuesta señalan que el 19.09 % afirma haber cortado lazos con familiares, amigos o colegas por su postura política referente a la crisis de 2019-2020. Por lo que 2 de cada 10 bolivianos han pagado un precio personal muy alto por la violencia política (Proyecto Unámonos, 2023: 14). Este no es un dato menor, pues muestra cómo la política ha invadido y debilitado la convivencia entre personas allegadas.

El temor al enfrentamiento violento con otras personas suele estar anclado en alguna experiencia propia o cercana de violencia relacionada con la política. En la encuesta se puede observar que un 24 % admite haber insultado o haber sido insultado por temas políticos en redes sociales y 33 % afirma que alguna vez han sido agredidos usando como insulto la palabra “masista”, que hace referencia a los seguidores del partido del MAS, o “pitita”, que alude a los ciudadanos que salieron en protestas y que realizaron los bloqueos, el impedimento del paso con lazos, pitas -de ahí el denominativo que el entonces presidente Evo Morales les dio, y que se convirtió desde entonces en un insulto, producto de la polarización- (Proyecto Unámonos, 2023: 16; *Página Siete*, 2019).

Por otro lado, algo preocupante es que la polarización produce efectos psicosociales a consecuencia de la violencia política, y los datos señalan que el 63 % recuerda los hechos de 2019-2020 con miedo, 58 % con rabia. No se trata únicamente de las emociones que se sintieron en ese entonces, ya que aún hoy 40.8 % tiene miedo a lo que les pueda pasar personalmente por el alto nivel de racismo e intolerancia política en el país, y 48 % cree que Bolivia corre el riesgo de dividirse. La mitad del país siente miedo tanto cuando recuerda el pasado como cuando piensa en el futuro

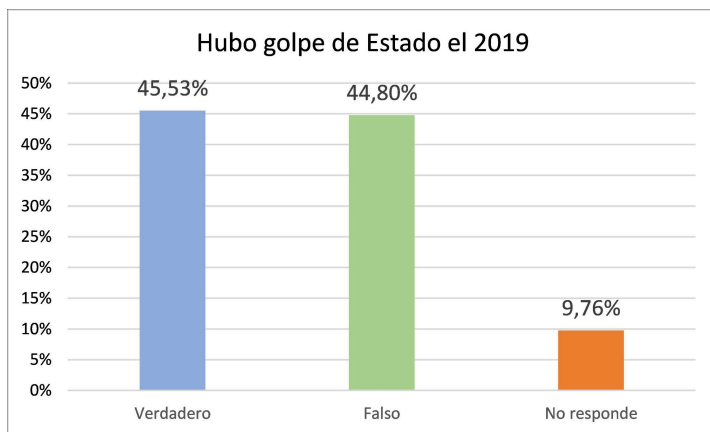
(Proyecto Unámonos, 2023: 18). Aquí queda una tarea pendiente del Estado y de la sociedad en su conjunto, la de generar elementos comunes a todos los bolivianos, de forma tal que se devuelva la confianza de que se puede hallar una solución que no suponga el camino de la violencia, el enfrentamiento y la división.

Cuando la polarización se instala, se simplifica la realidad y se tergiversa su complejidad. Por tanto, ocasiona que quienes se sientan identificados con las posturas e identidades de alguno de los polos tengan la sensación de estar solos o de ser una minoría insignificante. Es decir, todos toman una postura en uno de los polos y quienes no lo hacen, se sienten relegados. No identificarse con uno de los polos constituye una decisión que conduce a la invisibilización de las propias ideas y la realidad de quienes no se sienten identificados por los discursos polarizantes (Proyecto Unámonos, 2023: 22).

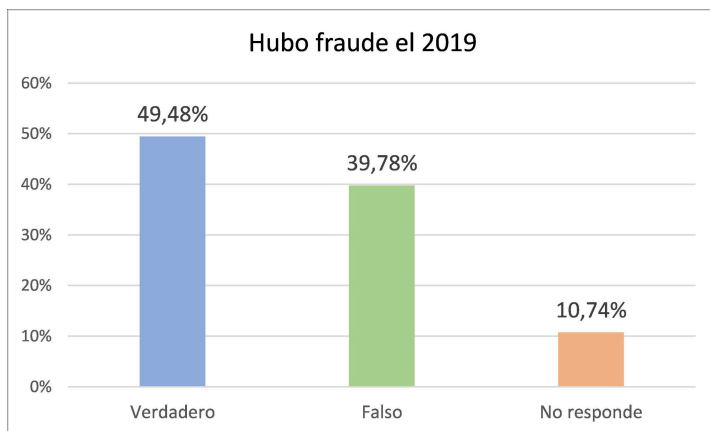
Otro dato de la encuesta que llama la atención es que cerca de la mitad de los encuestados, un 41.6 %, no se siente representada ni por discursos del gobierno central ni por los de su gobierno regional, es decir, está en un estado de orfandad política, puesto que ninguno de los discursos la interpela (Proyecto Unámonos, 2023: 23). Este dato refleja la pérdida de credibilidad tanto del gobierno central como de los gobiernos regionales. Además, tiene que ver con la oposición que se ha generado entre ambos, especialmente del gobierno central con algunas gobernaciones que responden a fuerzas opositoras.

Un efecto invisibilizador de la polarización consiste en proponer narrativas que se convierten en ejes cohesionadores de las identidades polarizadas. Por este motivo, quienes han adoptado alguna de las identidades polarizadas deben defender estas narrativas como verdades absolutas mutuamente excluyentes y en pugna. Tal como se ve en los datos, la opinión pública se ha dividido casi por la mitad cuanto se trata de tomar una postura en el debate golpe vs. fraude.

Ante la pregunta si en 2019 se produjo un golpe de Estado, un 45.53 % responde que sí lo hubo y casi un porcentaje similar, 44.80 % considera falsa esta narrativa.



Fuente: elaboración propia con base en datos de Proyecto Unámonos, 2023, p. 26.



Fuente: elaboración propia con base en datos de Proyecto Unámonos, 2023, p. 26.



De igual forma, ante la pregunta de si en 2019 hubo un fraude electoral, casi la mitad de los encuestados, un 49.48 %, respondió que sí, frente a un 39.78 % que considera falsa esa afirmación (Proyecto Unámonos, 2023: 26 y 27). Estas narrativas no se refieren a la preponderancia de una sobre otra, sino a la división que refleja una polarización, e invisibilizan a un grupo importante de personas que hacen matices al respecto o que no creen en ninguno de los dos relatos.

De acuerdo con la encuesta: “Uno de los efectos más perniciosos de la polarización es la radicalización política de algunos sectores de la población”. Se entiende radicalización como el proceso mediante el cual las personas tienden a interpretar que quienes no comparten sus ideas, creencias y posturas son personas muy diferentes a ellos mismos, lo que por lo tanto ayuda a justificar la exclusión, la violencia y hasta la deshumanización de quienes piensan diferente (Proyecto Unámonos, 2023: 22). Sin duda, cuando se da la polarización, esta se basa en elementos construidos y exacerbados que no tienen total asidero en la realidad. Tiene que ver mucho con la interpretación que se les da a los hechos y con las posturas ideológicas que se creen irreconciliables y justifican el uso de la violencia y la marginación.

Frente a este panorama, sin embargo, la encuesta arroja un dato interesante. A pesar del énfasis que puso el gobierno del MAS en las identidades étnicas y que en la crisis de 2019 jugó un papel como frontera, dividiendo entre indios y *q'aras* (blancos), llama la atención -según la encuesta- que el 83 % de los encuestados pone en primer lugar su identidad boliviana. Es decir, la primera autoidentificación es la boliviana. Solo el 8 % y el 5 % de los bolivianos antepone su identidad regional o étnica a su identidad boliviana, respectivamente (Proyecto Unámonos, 2023: 2). De alguna manera, este dato señala que hay elementos en común bajo la identidad boliviana que dan pistas de que se pueden tender puentes.

Uno de los pilares de la democracia es la protección de la diversidad y la libertad de pensamiento. La diversidad debe ser gestionada para que no se convierta en un óbice para la cohesión social, al contrario, debe vérsela como una de las grandes fortalezas de la democracia. Cuando no se logra la administración de la diferencia, la divergencia de pensamiento se convierte en una amenaza, puesto que lleva al aislamiento y a buscar estar a buen resguardo (Proyecto Unámonos, 2023).

## Conclusiones

Los cambios políticos ocurridos desde el inicio del nuevo siglo han promovido que el sujeto indígena y su presencia sean nodales en las transformaciones de la nueva Constitución y el nuevo Estado plurinacional. Esto, sumado al ascenso del MAS al poder, ha reavivado la identidad étnica cultural, pues el “primer presidente indígena” llegaba al poder. Se ha producido un énfasis y realce de la identidad junto a los elementos simbólicos que han rodeado el ascenso político. A la vez, produjo la confrontación con una oposición política.

Hemos visto que el conflicto y la disputa política se dieron con especial énfasis, motivados por la insistencia del partido de gobierno de conseguir que Evo Morales fuera a la cuarta elección para permanecer en el poder. Ocurrió una situación de polarización con la reacción de quienes no estaban de acuerdo con esta pretensión. Y de parte del partido de gobierno, la utilización del discurso del racismo y antirracismo resultó útil para estigmatizar al otro como racista. La demarcación de la alteridad como el otro totalmente distinto.

El otro representaba al enemigo, al racista que “odia al indio”. La racialización del discurso se hacía en momentos en los que la hegemonía se veía en peligro y tenía un

resultado eficaz, pues lograba que se diera el antagonismo político y social.

Sin embargo, como se ha señalado, la realidad es mucho más compleja, tiene muchos más matices y rebasa los discursos políticos. Tanto en las contradicciones políticas producto del Referéndum de 2016 y el conflicto de 2019, el discurso que recaía en el odio al indio supuso la demarcación de fronteras, a un lado los indígenas, pobres, humildes, víctimas de discriminación, y al otro lado el blanco, racista, fascista, derechista, discriminador. Las narrativas construidas en torno a la crisis de 2019, de si lo que se dio fue “fraude” o “golpe de Estado”, solo buscan reforzar algunos de los polos de confrontación discursiva instalados en el ámbito público. Sin embargo, son inertes, pues tienden a simplificar la realidad en dos visiones ideológicas mutuamente excluyentes, que solo corroen el tejido social y no lleva al país a ningún lado. Con estas posiciones polarizadas, no se ve un horizonte común que se pueda construir y al cual dirigirse.

De hecho, la crisis de 2019 ocasionó fisuras sociales y sobre todo políticas que no han logrado entrar en una fase de resolución o no han trascendido el antagonismo marcado por la relación oficialismo versus oposición.

El discurso y los dispositivos utilizados tuvieron efectos perniciosos, puesto que dividieron y polarizaron a la población. La encuesta sobre polarización así lo demuestra. Sin embargo, también da señales de que los bolivianos pueden encontrar elementos en común que les permitan la convivencia. El hecho de que gran parte de los encuestados se identifique preponderantemente como boliviano, da pistas de que se pueden tender puentes y de alguna manera, salir de una polarización estéril, que lo único que hace es desgarrar el tejido y la cohesión social.

## Bibliografía

- Albó, X. (2008). *Movimiento y poder indígena en Bolivia, Ecuador y Perú*. La Paz: CIPCA.
- Bourdieu, P. (2014). ¿Qué significa hablar? Economía de los intercambios lingüísticos. Madrid: Akal.
- Brockmann, R. (2020). *21 días de resistencia. La caída de Evo Morales*. La Paz-Bolivia: Libros de Bolivia
- Canedo, G. (2012). “Vinimos para quedarnos”. La participación de actores étnicos en el poder y lo comunitario en el diseño de políticas alternativas para superar la pobreza: el caso de Bolivia, en A. Rubio y N. Antequera (comps.), *Viejos problemas, nuevas alternativas. Estrategias de lucha contra la pobreza gestadas desde el Sur*. Buenos Aires: CLACSO.
- Exeni, J. L. (2021). Demodiversidad plurinacional en ejercicio, en B. De Sousa Santos y J. L. Exeni (eds.), *Estado plurinacional y democracias*. La Paz: FES/Plural.
- García Yapur, F. (2022). Crisis, caída y fin de ciclo en Bolivia, en L. Claros y V. Díaz Cuéllar (coords.), *Crisis política en Bolivia, 2019-2020*. La Paz: Plural/ Rosa Luxemburg Stiftung.
- García Yapur, F. L.; García Orellana, L. A. y Soliz, M. (2014). “MAS legalmente, IPSP legítimamente”. *Ciudadanía y devenir Estado de los campesinos indígenas en Bolivia*. La Paz: PIEB.
- Komadina, G. y Geffroy, C. (2007). *El poder del movimiento político. Estrategia, tramas organizativas e identidad del MAS en Cochabamba (1999-2005)*. La Paz: CESU/DICYT-UMSS/Fundación PIEB.
- Machaca, W. (2022). La desinformación en redes sociales como aparato de legitimación del racismo. El caso de la ciudad de El Alto en la crisis de 2019-2020, en L. Claros y V. Díaz Cuéllar (coords.), *Crisis política en Bolivia, 2019-2020*. La Paz: Plural/Rosa Luxemburg Stiftung.

- Página Siete (2019). *La revolución de las Pititas. 34 crónicas periodísticas sobre la caída de Evo Morales*. La Paz: Página Siete.
- Salazar, H. (2022). Las condiciones para la crisis política de 2019 en Bolivia. Una mirada crítica más allá de la estéril polarización, en L. Claros y V. Díaz Cuéllar (coords.), *Crisis política en Bolivia, 2019-2020*. La Paz: Plural/Rosa Luxemburg Stiftung.
- Schavelzon, S. (2012). *El nacimiento del Estado Plurinacional de Bolivia: etnografía de una Asamblea Constituyente*. La Paz: IWGIA/CEJIS/PLURAL/CLACSO.
- Proyecto Unámonos (2023). *Primera encuesta nacional de polarización*. La Paz: Friedrich Ebert Stiftung, Konrad Adenauer Stiftung.
- Turner, V. (1999). *La selva de los símbolos. Aspectos del ritual ndembu*. Madrid: Siglo XXI.
- Wolf, E. (2001). *Figurar el poder. Ideologías de dominación y crisis*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Zegada, M. T. y Canedo, G. (2023). *“Mi delito es ser indio”. Política y racismo en Bolivia (2006-2021)*. La Paz: Plural.
- Zegada, M.; Arce, C.; Canedo, G. y Quispe, A. (2010). *La democracia desde los márgenes*. La Paz: CLACSO/Muela del Diablo.



# Nicaragua: el pasado que no cesa

## *Conversación con Gabriela Selser*

WERNER MACKENBACH Y DAVID DÍAZ ARIAS

Esta conversación tuvo lugar el 25 de abril de 2023 por medios virtuales. En ella participaron Gabriela Selser (GS), Werner Mackenbach (WM) y David Díaz Arias (DDA). Por su trascendencia, la reproducimos completa.

**WM:** Les doy una cordial bienvenida a esta plataforma para el diálogo: “El pasado que no cesa y el futuro que no llega: Estados y democracias fallidas en América Latina”, organizada por el centro María Sybilla Merian de Estudios Latinoamericanos Avanzados en las Ciencias Sociales y Humanidades (por sus siglas en inglés, CALAS).

Hoy vamos a tener un conversatorio con la periodista y escritora Gabriela Selser. En la convocatoria para esta plataforma se escribió:

América Latina se debate nuevamente entre el autoritarismo y la democracia, entre el regreso a pasados dictatoriales y la esperanza de sociedades libres, entre el pasado que no cesa y el futuro que no llega. El encuentro trata de pensar la crisis democrática en América Latina, la vuelta del autoritarismo, el estado de salud de sus modelos de desarrollo, los problemas estructurales que aquejan la región y las posibilidades de superarlos.

Como una posibilidad de acercarnos a esta problemática, invitamos a Gabriela Selser a este conversatorio. Nos alegra mucho que nos acompañe hoy, y le agradecemos su participación desde México.

Gabriela Selser, nacida en Buenos Aires, es periodista y escritora. Vivió su primer exilio en México junto a su familia tras el golpe militar de 1976 en Argentina. A los 18 años, motivada por el triunfo de la Revolución sandinista, viajó a Nicaragua para participar en la campaña de alfabetización. Se inició en el periodismo en 1981 y fue corresponsal de guerra durante siete años consecutivos. De 1995 a 2018 fue corresponsal de la agencia alemana de televisión Deutsche Welle, la agencia de noticias Associated Press y otros medios internacionales. Es miembro de la Organización Mundial de Escritores PEN Internacional y, desde enero de 2022, radica en la Ciudad de México, luego de verse forzada a abandonar Nicaragua como consecuencia de la represión gubernamental contra la prensa independiente.

Es autora del libro *Banderas y harapos. Relatos de la revolución en Nicaragua*, cuya primera edición se hizo en Managua en 2016 y lleva ya cuatro reediciones en Nicaragua y, más recientemente, salió la edición mexicana. Selser también es autora del cuento infantil “La gallina revolución y el árbol de nacatamales”, publicado en 2018 en Managua, y del libro *Crónicas de Abril. La verdad sobre la rebelión de 2018 en Nicaragua*, publicado en 2023.

*Crónicas de Abril...* es un libro escrito en marzo de 2023, con base en entrevistas y coberturas realizadas para la agencia alemana de prensa de la DPA, la radio-televisora Deutsche Welle, la agencia de noticias de Associated Press de Estados Unidos y colaboraciones especiales publicadas bajo su firma en otros medios internacionales. Se incluyen también relatos, *posts* de redes sociales, poemas y testimonios de diversas personas. El libro analiza los antecedentes, la historia y las secuelas de la rebelión social que estalló en Nicaragua el 18 de abril de 2018 y que fue sofocada con violencia por las fuerzas policiales y parapoliciales leales al presidente Daniel Ortega, que gobernó por primera vez Nicaragua, como sabemos, en la década de 1980 y regresó al gobierno en 2007.



Esta obra, cuya publicación ha sido posible gracias al apoyo del Servicio Judío Americano Internacional, pretende ayudar a que, en un futuro cercano, Nicaragua recupere su estabilidad democrática sobre la base de los principios humanitarios básicos de verdad, justicia, reparación y no repetición, como se resume en una presentación de este libro.

Para mencionar brevemente también el libro *Banderas y harapos*, cito del prólogo que escribió Sergio Ramírez:

En este libro de memorias, *Banderas y harapos*, Gabriela Selser cuenta su vida en la revolución con una prosa de envidiable exactitud y hermosura, acudiendo al caudal de sus recuerdos de alfabetizadora adolescente primero, y de periodista juvenil después, dos maneras que tuvo de entrar en una historia cuyos orígenes su padre conocía como pocos. Y lo hizo desde el día mismo de bajarse del avión que la traía a su nuevo país desconocido, suyo ya para siempre, testigo privilegiada en adelante de los dramáticos acontecimientos que sacudirían a Nicaragua cada día a lo largo de toda una década que asombró al mundo (Ramírez, 2016: 11-12).

Y también dice en este prólogo Sergio Ramírez:

*Banderas y harapos* es una pieza de toda esa máquina de relatos que está por armarse para que la época de la revolución cobre vida plena; relatos de alfabetizadores, cortadores de algodón y café, brigadistas de salud, activistas de barrio, combatientes. Y quienes pelearon del otro lado, también deben contarnos sus propias historias. Una historia completa, como un mosaico, en la que cada quien ponga de por medio su historia leal, y real, la historia de su propia vida, como lo hace en este libro Gabriela Selser (Ramírez, 2016: 14).

Muchas gracias de nuevo, Gabriela, por compartir con nosotros este espacio. También muchas gracias a David, que también va a compartir este conversatorio. Sin más, voy a pasar la palabra a David Díaz Arias para que también arranque con este conversatorio.

**DDA:** Muchas gracias, Werner, y muchas gracias, nuevamente, a Gabriela Selser por concedernos esta conversación y por participar, aunque sea de esta forma virtual, de la Plataforma para el Diálogo de CALAS. Es un gusto tenerla con nosotros, no solo por todo ese *background* que ha señalado Werner, sino porque ella misma es un baluarte de la lucha ciudadana no solo en Nicaragua, sino en América Latina, y también un baluarte de la forma en que se debe, desde la ciudadanía, defender los procesos democráticos populares.

Gabriela, en 2018, cuando comenzamos a ver en Managua jóvenes en la calle tratando de hacer barricadas, a jóvenes que salían corriendo porque les lanzaban bombas, a jóvenes que se refugiaron en la universidad, parecía como si el levantamiento social que se transmitía era una cuestión meramente coyuntural y basada en una protesta contra una ley de pensiones. En ese sentido no parecía, desde afuera, que hubiera una reacción contra las medidas cada vez menos constitucionales y más antidemocráticas que estaba tomando el régimen de Daniel Ortega y Rosario Murillo, desde años atrás, pero especialmente desde 2016. ¿Fue un movimiento coyuntural esto o fue realmente algo que se podía presagiar que iba a ocurrir tarde o temprano?

**GS:** Sí, bueno, en primer lugar, muchísimas gracias a Werner y a David por esta invitación y por la oportunidad de poder compartir mis opiniones y mi trabajo con su auditorio, y muchas gracias a la Universidad de Costa Rica por esta oportunidad también.

Sí, mira, lo que ocurrió en abril de 2018 fue el detonante de una serie de situaciones y de una acumulación de descontento que venía registrándose en Nicaragua a partir del regreso de Daniel Ortega al poder en el año 2007. Recordemos que Daniel Ortega había gobernado como parte de un directorio sandinista, la Dirección Nacional del Frente Sandinista, nueve comandantes revolucionarios de izquierda que derrocaron la dictadura de Anastasio Somoza en 1979 y se propusieron, o anunciaron impulsar, un proyecto nuevo,

un proyecto distinto, con pluralismo político, con libertades, etcétera. La revolución por distintos factores llegó a su fin en 1990, cuando Ortega fue derrotado en las urnas por Violeta Barrios de Chamorro luego de diez años de guerra brutal, en la que también los Contras fueron apoyados desde el exterior por Estados Unidos y el Ejército Sandinista recibía, a su vez, apoyo de parte del campo socialista. Nicaragua quedó inmersa en la Guerra Fría y todo eso lo resintió la población.

Después de diez años en los que finalmente terminaron votando por un gobierno diferente, un gobierno que puso fin a la guerra, un gobierno neoliberal pero que ofrecía libertad y paz, que era lo que la gente estaba deseando. Daniel Ortega volvió al poder en 2007, después de 16 años de estar en la oposición, y de gobiernos de derecha o neoliberales, y volvió con ofertas de trabajo, paz y reconciliación. Sin embargo, al poco tiempo comenzó a cerrar espacios cívicos de participación ciudadana, a perseguir al movimiento feminista y a los defensores de derechos humanos en las universidades. Se cerraron espacios de participación de los estudiantes y fueron tomados por la Juventud Sandinista, que es un brazo juvenil del partido de gobierno; entonces ya todos los espacios de poder y de elección popular dentro de las universidades mismas comenzaron a ser controlados y cooptados, desde las más altas esferas del poder, concretamente el brazo juvenil del partido que dirige Daniel Ortega y que gobierna desde 2007, junto a su mujer Rosario Murillo.

Lo que sucedió en abril de 2018 fue el resultado de una acumulación, a mi juicio, del descontento de la sociedad frente a estas cosas. Recordemos que en 2008 hubo denuncias graves sobre fraude electoral en las elecciones municipales de ese año; en 2009 se proscribió a varios partidos opositores, entre ellos la disidencia del Frente Sandinista, el Movimiento Renovador Sandinista que se llama “Unamos”. Luego hubo también denuncias de fraude en las elecciones de 2011 y las de 2016, en las que Ortega volvió a reelegirse.

Ortega lleva ya tres reelecciones consecutivas, cuatro mandatos consecutivos, en total; inició su nuevo mandato en enero de 2022, luego de enviar a encarcelar a los principales rivales políticos en 2021, de manera que cuando los jóvenes salieron a la calle en 2018 estaban demostrando su descontento. A mi juicio, fue como una explosión.

Recordemos que unos días antes de la reforma unilateral del Seguro Social, que es lo que motivó la salida de los primeros estudiantes en León, en Occidente, y luego en Managua, unas dos semanas antes, hubo también manifestaciones de rechazo al gobierno por un incendio que ocurrió en la zona sur del país. El gobierno actuó de manera totalmente negligente, no mandaban a parar el incendio, no detuvieron a los responsables que eran invasores de tierras que ocupaban territorios que, en esa zona igual que en el Caribe, son territorios indígenas. En Indio Maíz se quemaron más de 5.000 hectáreas en esos días y ahí los jóvenes salieron por primera vez a las calles a protestar, antes del 18 de abril, alrededor del 12-13 de abril. De manera que lo que vimos a partir de abril de 2018, y hasta el día de hoy en que Nicaragua está resistiendo bajo una represión absoluta, no es un factor aislado, no fue un movimiento espontáneo, sino que fue una reacción de hastío y de rechazo a ese sistema que cada vez más mostraba mayor autoritarismo y mayor opresión.

**WM:** Yo estuve la última vez en Nicaragua en marzo de 2018. Después no me atreví a regresar. Normalmente viajaba regularmente tres o cuatro veces al año para visitar amigos, amigas, pero también, por la cooperación con colegas, especialmente en el Instituto de Historia de Nicaragua de Centroamérica (IHNCA) de la Universidad Centroamericana, que ha sido un centro importante también para tu trabajo de recuperar una memoria de la revolución de la década sandinista.

En aquel momento ninguno de mis amigos, colegas y conocidos se imaginaba una situación como la que estalló en el 18 de abril.

**GS:** Sí, incluso yo creo que la reacción brutal del gobierno a través de la policía para reprimir esas protestas espontáneas y la negativa a negociar, aunque al final retiraron la reforma del Seguro Social, hizo que se extendiera la protesta. Yo creo que se podría haber evitado la violencia si el gobierno hubiera actuado de una manera más profesional en ese momento y no salir a matar a balazos a los estudiantes que estaban protestando.

**WM:** Lo que a mí también me ocupa, inquieta y preocupa es la división de la sociedad nicaragüense. Quizás nos puedes decir algo sobre esto. ¿Es solamente una división entre los aparatos del gobierno y la población o influyen otras cosas? Eso también para tratar de entender por qué este gobierno ha tenido la capacidad de mantenerse, a pesar de esta rebelión que comenzó en 2018, pero que tiene una historia más larga.

**GS:** Yo pienso que el movimiento cívico de protesta que surgió o que se expresó en toda su dimensión a partir de 2018 es muy plural, donde había infinidad de líderes que se llamaban el Movimiento Autoconvocado. Esa pluralidad, y esa diferencia y ese abanico de posiciones que hay dentro de la oposición a Ortega, ha impedido la unidad de la oposición; o sea, lo que fue una virtud en cuanto al movimiento por lo espontáneo, por lo auténtico, por lo plural, en un inicio, luego se convirtió en un problema, porque incluso yo supe como periodista que había gobiernos europeos que les decían: “Nosotros vamos a apoyarlos, pero díganos, ¿quiénes son los líderes? ¿Con quién hablamos?”. Y había decenas de líderes: líderes campesinos, líderes estudiantiles, líderes políticos, líderes ambientalistas, o sea, el movimiento ha sido tan plural que ha impedido mantener una posición cohesionada frente a Ortega, a diferencia de las posiciones que vemos en el régimen gobernado por un caudillo que es un hombre autoritario que maneja el partido de manera absoluta.

**DDA:** Gabriela, a mí me ha entrado la duda con respecto a las identidades políticas que podrían ser reivindicadas

tanto por el aparato de represión y sus seguidores, como por quienes se levantaron en abril de 2018, y estuvieron allí, en el frente de lucha, por varias semanas. Al respecto, el régimen, a partir de ese momento y hasta hoy, ha construido la idea de que se trata de golpistas, de gente financiada desde fuera de Nicaragua, de gente que representa intereses imperiales estadounidenses o bien de gobiernos de derecha que quieren echar abajo al movimiento sandinista-orteguista y, por otro lado, están las expresiones que vimos durante las jornadas de abril cuando estos jóvenes y estas jóvenes se enfrentaban, no solamente directamente a los policías, sino también a muchos de los símbolos que, desde fuera, siempre relacionamos con Sandino, con la Revolución sandinista, con el espíritu de rebeldía social contra el régimen de Somoza; por ejemplo, la bandera sandinista. Durante las jornadas de abril, la bandera sandinista fue varias veces destruida o bajada de las astas para prenderla fuego.

¿Cómo podríamos interpretar ese fenómeno? ¿Cómo lo interpretás vos? Pensando en qué tipo de identidades políticas podían manifestarse tanto en quienes protestaban, como en quienes se volvieron feroces defensores del régimen.

**GS:** Yo creo que la situación de estallido de abril polarizó más la sociedad y como que partió, dividió a Nicaragua entre aquellos a favor del gobierno y los que estaban contra el gobierno. Yo vi quemar banderas del Frente Sandinista en las calles, incluso en mi libro *Crónicas de Abril* narro un pasaje de un adolescente a quien le dijo su mamá que ella no puede ver quemar la bandera, porque ella fue sandinista antes, y que le dolía, y él le contestó: “Es que no es la misma bandera, esto es un trapo que está manchado de sangre”. Ese diálogo yo lo escuché en la calle y lo incluí en mi libro, porque me parece que también en abril, en las protestas, se manejó mucho el tema de los símbolos y de la memoria. Por ejemplo, cuando Daniel Ortega llegó al poder, Rosario Murillo comenzó a decorar Managua como si fuera su casa y ella tiene un gusto muy particular, y entonces decidió

poner “árboles de la vida” tomados de la pintura famosa de Gustav Klimt, pero los tropicalizó y por todo Managua puso decenas de árboles con lucecitas, miles de foquitos luminosos y árboles de colores.

Esos árboles comenzaron a caer durante las protestas. La gente los llamaba arbolatas o también chayopalos (Chayo por el diminutivo de Rosario) y siempre los vieron como un símbolo del poder. En la zona del viejo centro de Managua hay una rotonda con el rostro de Hugo Chávez y esa rotonda la protegieron los orteguistas de inmediato, porque también la gente iba a destruirla.

Entonces en el pensamiento colectivo estaba claro cuáles eran los símbolos del poder, y en la medida en que no pudieron forzar a Daniel Ortega y a su esposa a renunciar, la gente optó por destruir las cosas que los representaban a ellos. De manera paralela, la bandera de Nicaragua, que es la bandera nacional azul y blanco, se convirtió en un símbolo de la oposición y también fue satanizada por el régimen hasta el día de hoy.

Daniel Ortega puede participar en un acto político con el jefe del ejército, el jefe de la policía y sus ministros, y sale detrás de él la bandera rojinegra del Frente Sandinista y las banderas de Nicaragua, pero solo ellos las pueden usar. Si un ciudadano común y corriente sale a la calle con una bandera azul y blanca en la mano, ya es signado como terrorista, golpista, detenido y llevado preso.

**WM:** Esto me lleva a la pregunta, ¿qué quedará del sandinismo como conjunto de ideas? La historia de Nicaragua durante todo el siglo XX ha sido también configurada por el pensamiento de Sandino, la interpretación, la resemantización de su pensamiento, paradójicamente también por Somoza, pero tu padre también ha contribuido para analizar este pensamiento. Y ha sido un momento fundacional la resemantización del pensamiento de Sandino a inicios de los años 60 para el Frente Sandinista de Liberación Nacional. ¿Queda algo de este pensamiento para futuras

generaciones? ¿O tenemos que decir “ya terminó una época, ya no hay nada que sacar de este conjunto de ideas para pensar en un futuro diferente para Nicaragua”?

**GS:** Yo pienso que es rescatable la gesta de Sandino como patriota, como un campesino que se enfrentó a la intervención militar de Estados Unidos en 1927 y fue asesinado en 1934; es un hecho histórico que no puede borrarse de la memoria de Nicaragua y creo que fue una gesta importante porque supuso la primera confrontación a la dictadura de Somoza por parte de un movimiento guerrillero. Sin embargo, yo creo que, a partir de 2007 Ortega ha hecho tanto daño a Nicaragua, como representante o como principal jefe del Frente Sandinista, que también se ha llevado en la balastra al partido mismo. Creo que el Frente Sandinista, como partido político, está absolutamente desprestigiado y tendrá que ser renovado o desaparecerá, porque Ortega lo ha convertido en una criatura de Frankenstein, pues no es ni parecido a lo que alguna vez fue, ni al proyecto de partido que tenían los viejos guerrilleros sandinistas que dieron su vida en la lucha contra Somoza en los años 60-70. El mismo Carlos Fonseca, los mártires de ese partido, pienso yo que no se reconocerían en lo que es ahora el Frente Sandinista.

**DDA:** Gabriela, pero entonces, ¿qué explica el sostenimiento del régimen en el poder?

**GS:** El régimen se sostiene por la fuerza de las armas, nada más; a diferencia de otros presidentes latinoamericanos como Evo Morales, que cuando trató de reelegirse con un fraude en las elecciones fue detenido por el ejército, desde hace varios años Ortega ya había cooptado al ejército y a la policía, los tiene de su lado y es lo que lo mantiene en el poder.

Recordemos que cuando las protestas comenzaron, la policía salió a reprimir, pero no daban abasto y Ortega movilizó a más de 3.000 hombres que habían sido jefes de batallones de lucha irregular, jefes de batallones de reserva, coroneles retirados del ejército, generales retirados del



ejército, que seguían siendo leales al Partido Sandinista, y Ortega los movilizó para conformar fuerzas paramilitares.

Hay denuncias de que se usaron fusiles Dragunov, ametralladoras PKM, armas de alto calibre, de uso estricto de las fuerzas armadas, y no solo por la policía, fueron usadas por francotiradores en las protestas. Y de la misma manera, desde el momento en que el gobierno o el régimen empezó a involucrar al ejército y a la policía en la represión, los altos mandos inmediatamente los tomó de su lado, porque ¿qué jefe policial o qué jefe del ejército va a apartarse de Ortega cuando está involucrado en crímenes de lesa humanidad? Lo que hicieron fue cerrar filas en torno al régimen para protegerle y para protegerse ellos mismos.

**DDA:** Pensando en la trayectoria del régimen Ortega-Murillo, ¿cómo podríamos entender que el apoyo popular aumentara en las elecciones de 2006-2010? Para Ortega había allí una esperanza de que realmente el movimiento sandinista-orteguista fuera un movimiento semejante a aquel de 1979. ¿Todavía había gente que veía esa posibilidad o bien ya se manifestaba una presión desde arriba para que el voto se ejerciera de cierta manera para que dejara en evidencia que había un apoyo amplio a Ortega y a su reforma?

**GS:** Sí, de hecho, Ortega siempre ha mantenido un techo de votos de 38 %; Ortega y el Frente Sandinista no pasan de ahí. Por esa razón fue que, en 1998, siendo presidente liberal Arnoldo Alemán, Ortega y Alemán acordaron un pacto secreto mediante el cual Alemán le cedió a Ortega una serie de instituciones del Estado, y el derecho de nombrar jueces afines al Frente Sandinista en el Poder Judicial, magistrados en el Consejo Supremo Electoral y también en la Procuraduría de Justicia y en la Procuraduría de Derechos Humanos. Así, comenzaron a colocar funcionarios liberales y sandinistas alternadamente, en otras palabras, a repartirse los principales poderes del Estado. Como parte de ese pacto también se acordó bajar a 35 % el techo para ganar una elección presidencial. ¿Para qué? Para facilitarle a Ortega poder

volver al poder, porque Ortega tuvo tres fracasos electorales seguidos después de 1990 porque no llegaba al mínimo del 51 % que exigía la ley electoral. Entonces lo bajaron a 35 % y como su techo era siempre 38 %, pudo ganar; eso es parte también del daño que Arnoldo Alemán y los liberales le han hecho a la democracia en Nicaragua. Según las últimas encuestas, ahorita el nivel de popularidad que tiene Ortega no sube más allá del 30 %, está entre 28 % y 30 %, porque también, como parte de toda su política y su estrategia represiva, ha afectado incluso a personas que trabajan con el gobierno o a familiares de personas que trabajan con el gobierno.

Todo funcionario de confianza o que trabaja para instituciones del Estado está preso en Nicaragua como si fueran opositores, porque el régimen no confía tampoco en ellos.

**WM:** Quisiera volver al problema del ejército. Yo viví en Nicaragua y vi que el Ejército Popular Sandinista era muy diferente de los ejércitos de los países centroamericanos, con vínculos mucho más orgánicos con la población civil, no como una sociedad paralela o un Estado dentro del Estado mismo. Entonces mi pregunta es si después de 2018 no hay ciertas fisuras dentro del ejército que se deban a los vínculos con la población que no habían sido completamente aniquilados. Sabemos que la “teoría” del golpe ha sido un abuso del concepto por parte del gobierno, para legitimar su represión, pero mi pregunta es si podemos también decir que era completamente impensable un movimiento dentro del ejército contra el actual gobierno dictatorial.

**GS:** Bueno, los periodistas buscamos mucho la opinión del ejército al principio porque pensamos que el ejército iba a tomar distancia y que iba a decir “nosotros no nos metemos a reprimir, para eso está la policía”. Según su reglamento y sus leyes internas, el ejército está para resguardar la soberanía. Por eso, al inicio pensamos que el ejército no iba a apoyar al gobierno de ninguna manera. Al principio los militares guardaron silencio, pero luego empezaron las denuncias del uso de armas de guerra y empezó a aparecer

públicamente junto a Ortega el general Julio César Avilés, que es el máximo jefe del ejército, con la bandera de Nicaragua y la bandera del Frente Sandinista, algo que estaba prohibido en el ejército. Cuando se dio el proceso de profesionalización del ejército, a partir del año 1995, el ejército se declaró apolítico, apartidista, no deliberante y ahora ya los jefes del ejército, los generales, aparecían con Ortega en actos políticos del Frente Sandinista.

También, previo a 2018, ya hubo movimientos también de coroneles y generales que pasaron a retiro. Recuerden que, como todo cuerpo armado, tienen sus estructuras de inteligencia y saben cuándo se puede formar algo que pueda poner en riesgo su autoridad. Entonces, sí hubo movimientos de personas que pasaron a retiro, incluso en las marchas hubo generales, exgenerales del ejército que participaron en las marchas cívicas, hubo cuatro de ellos y circuló una foto de los cuatro durante las marchas y volvió a circular en 2021 y esto motivó que, a dos de ellos, el gobierno les impidiera salir del país cuando iban en viaje de trabajo, de turismo y les quitaran sus pasaportes, como represalia porque habían apoyado las protestas. De manera que los que están manejando las fuerzas armadas son personas absolutamente leales a Ortega, hasta donde se sabe.

**DDA:** Gabriela, y pensando en la actitud de algunos líderes de la Iglesia católica nicaragüense frente al régimen, ¿qué podría explicar el rompimiento entre ellos y Ortega? Eso lo pregunto pensando en que, todavía en la década del 2000, Ortega había pactado con el arzobispo de Managua, lo que hizo que muchos de los grandes logros de los movimientos feministas, por ejemplo, el aborto, se echaran para atrás gracias a ese pacto. ¿Cómo se explica este rompimiento de algunos líderes católicos con el régimen orteguista?

**GS:** Bueno, es que los obispos, la mayoría de los obispos, la Conferencia Episcopal apoyó las protestas y se manifestó desde el principio en contra de la represión. Ellos alzaron la voz, como monseñor Silvio Báez, que era el obispo auxiliar de Managua, que está exiliado actualmente; monseñor Edén

Romano, sacerdote del barrio Monimbó de Masaya, que prestó su iglesia para atender a los jóvenes heridos en las barricadas de Masaya. Entonces la iglesia tomó una postura a favor de la lucha cívica y eso el régimen no lo perdonó. Hay algunos obispos, como monseñor Sandino, que está ahorita en León, que siguen apoyando a Ortega; hay otros, como el cardenal Brenes, que han mantenido una posición absolutamente prudente por llamarla así, pero, obviamente, él no quiere condenar al gobierno, ni manifestarse en contra, seguramente porque tiene miedo de que lo lleven preso.

Está el obispo monseñor Rolando Álvarez, que es para mí el símbolo de lo que es la lucha de la Iglesia católica en favor de las protestas. Más allá de que ellos estén en contra del aborto, conozco feministas, dirigentes feministas que han simpatizado muchísimo con la posición de la Iglesia frente a la lucha cívica y en respaldo a los manifestantes. Les decía que monseñor Rolando Álvarez, el obispo de Matagalpa, fue víctima el año pasado de una persecución del gobierno. Primero estuvo bajo asedio en la diócesis de Matagalpa, en el norte de Nicaragua. Él y siete colaboradores permanecieron encerrados, rodeados por la policía durante 15 días, hasta que todo el interés mediático giró en torno a él. En ese momento, el gobierno se percató de que esa situación promovía demasiado interés público, por lo que decidió secuestrarlo. Entraron a medianoche, lo llevaron por la fuerza a Managua, lo tuvieron en la casa de un familiar de él bajo arresto domiciliario y en febrero de este año, cuando el gobierno excarceló y desterró a 222 opositores, quisieron que monseñor Álvarez también se fuera en el avión.

Él se negó a subir porque dijo que no estaba dispuesto a ser desterrado, que no iba a ser obligado al destierro y que prefería la prisión. Entonces lo encerraron en la “cárcel modelo” de Nicaragua, donde están la mayoría de los reos comunes y lo condenaron sin juicio, ni abogado, ni nada, a 26 años y cuatro meses de cárcel. Él permanece preso. Es el único obispo en América Latina que se encuentra preso por

un gobierno actualmente, no hay noticias de él. Hace poco publicaron una foto de una visita familiar donde se le vio almorzando con sus hermanos. Pero el gobierno mantiene oídos sordos a los reclamos de libertad para monseñor Álvarez.

**WM:** En 2019, a monseñor Álvarez lo invitamos a un simposio de CALAS que tuvo lugar en el sur de Alemania, en un exmonasterio, y me sorprendió mucho su criterio. Muy conciliador, para decirlo de alguna manera; muy claro de la situación en Nicaragua. Desde aquí un mensaje que pronunciamos en plena solidaridad con él y pedimos a ese gobierno dictatorial que lo libere de una vez, que no tiene ninguna culpa de los delitos de que le acusan. ¡Eso es una vergüenza!<sup>1</sup>

Pero me interesaría mucho tu criterio sobre el comportamiento del Vaticano..., el largo silencio; es muy reciente que el papa se ha pronunciado de manera muy calmada sobre Nicaragua. ¿Cómo explicás este largo silencio de esta iglesia que siempre ha tenido una presencia muy fuerte en la política nicaragüense?

**GS:** Sí, yo no lo comprendo realmente. En mi libro, incluso yo lo lamento porque en *Banderas y harapos* yo recojo la llegada del papa Francisco al Vaticano en 2013 porque es algo que me había alegrado mucho a mí y también al padre Fernando Cardenal, que fue mi mentor y que dirigió la Cruzada de Alfabetización. Él estaba feliz cuando Jorge Mario Bergoglio fue elegido papa. Sin embargo, lo que vi es mucha decepción entre la gente católica en Nicaragua, por los largos silencios, como dices, del papa frente a esta situación. La gente esperaba alguna palabra, más allá de las gestiones diplomáticas que se pudieran hacer, algunas frases públicas de condena, o por lo menos de desaprobación a la represión, pero no las tuvo. Sin embargo, hay

---

<sup>1</sup> Nota: el 14 de enero de 2024, el régimen Ortega-Murillo expulsó de Nicaragua a monseñor Rolando Álvarez, junto con otros 17 sacerdotes, que fueron recibidos en Ciudad del Vaticano.

que mencionar que el nuncio apostólico, que ya no está en Nicaragua porque fue expulsado en 2022, monseñor Waldemar Stanislaw Sommertag, sí tuvo un trabajo importante de incidencia por la libertad de los presos políticos.

A mí me consta, porque he hablado con colegas periodistas que estuvieron presos y me dijeron que él insistía mucho en visitar las cárceles, que sí tuvo una actitud permanente de interés por ellos y de presión hacia el gobierno de Ortega para lograr la liberación de los presos políticos.

Pienso que el papa actuó tal vez a través del nuncio, aunque mucha gente esperaba frases contundentes. Pienso también que al llamar dictadura guaranga al régimen Ortega-Murillo se quedó corto. Porque guarango en Argentina no es un epíteto fuerte, es como decir grosero o vulgar, pienso que tendría que haber empleado una palabra un poco más fuerte y más ajustada a la realidad de lo que es ese gobierno.

**DDA:** Gabriela, preocupado por el futuro inmediato de Nicaragua, porque muchos soñamos en 2018 que la protesta social iba a hacer caer el régimen, y algunas invitadas que tuvimos en CALAS en aquel momento también sostenían nuestra tesis, de que el régimen se estaba quebrando, de que se les estaba quitando apoyo, de que pronto Ortega iba a tener que renunciar, etcétera. Pero lo que vimos más bien fue un reacomodo de piezas y un empoderamiento todavía más fuerte de los sectores radicalmente más represores dentro del gobierno, y entonces el ansiado final de esa pesadilla en la que se convirtió el orteguismo no se vio. Y hoy lo vemos todavía más lejano. No parece que el régimen tenga pies de barro. Es posible que todos esos intereses que ya señalaste en términos de negocios privados sean lo que siga sosteniendo a través de las armas a Ortega y a Murillo en el poder. Pero ¿vos ves algún tipo de límite final que logre que se rompa esa estructura y que llame a cambios específicos o solamente una revolución social como la de 1979 podría echar abajo este régimen?

**GS:** Pues, bueno, yo lo que pienso es que Ortega está fuerte. Ortega está asentado en sus posiciones porque sabe que tiene el apoyo de las entidades armadas con las que puede controlar a la población y porque, además, se ha instalado, o sea, él ha enviado mensajes concretos y clarísimos de terror, de que el que levante la voz va preso, el que levante la voz va exiliado, desterrado e incluso estos mensajes van dirigidos para sus propias bases. Sin embargo, yo pienso que el cambio va a tener que venir del hastío de la propia gente que ahora los apoya, que no es, por supuesto, en ningún sentido la mayoría de la población, ni siquiera la mitad de la población.

Sin embargo, yo creo que también la gente está abriendo los ojos, incluso la gente que los apoya no está de acuerdo con lo que están haciendo y esto me parece que se puede vincular a la represión del gobierno, a la escalada represiva que ha tenido hacia la Iglesia católica en los últimos días. En estos días que pasaron de Semana Santa, el gobierno prohibió las procesiones católicas al aire libre. Y la gente que tal vez apoyaba a Ortega está muy molesta por eso, porque Nicaragua es un pueblo profundamente cristiano, que dedica tiempo y energías a todas esas actividades de devoción, de procesiones y ahora se les ha impedido participar.

Ha habido persecución; según monitoreos independientes, 21 personas fueron detenidas en la primera semana del 1 al 9 de abril, en el marco de esta persecución contra las actividades religiosas; también un colega periodista está preso por haber filmado una procesión. Entonces pienso que estos son errores que el gobierno está cometiendo y que se le van a revertir tarde o temprano.

**WM:** En la edición mexicana de *Banderas y harapos* escribes, para referirte al orteguismo: “ellos traicionaron los sueños”. ¿Realmente podemos pensar lo que está pasando o que ha pasado y está pasando en Nicaragua en términos de traición? Esa es mi inquietud. Me acuerdo de una escena que cuentas en *Banderas y harapos*, cuando Bayardo Arce

sale en medio de una reunión con campesinos pobres, con su cigarro Marlboro, con sus lentes Rayban... ¿No estamos viviendo la persistencia de una estructura autoritaria en la historia nicaragüense que no se ha logrado superar?

**GS:** Sí, sí, yo creo que eso persiste y justamente me parece que con la rebelión de abril de 2018 se dio un par-teaguas en cuanto a esa concepción de la ciudadanía frente a los líderes.

La gente no quiere más caudillos, la gente no quiere una persona que dicte lo que va a ser, ni una familia como lo fue Somoza y lo está haciendo Ortega ahora. Tal vez, por eso también es tan difícil unir a la oposición y buscar un liderazgo único, porque también hay temor en escoger líderes que después vayan a resultar en lo mismo. Bayardo Arce ahí sigue como asesor económico del gobierno. En la década de 1980, él sacaba su paquete de Marlboro frente a los periodistas (él era periodista también, además de comandante), cuando en Nicaragua no había cigarros y no había ni filtro para hacer los cigarrillos, porque con el embargo de Estados Unidos no había nada en Nicaragua, ni papel higiénico, ni baterías... y Bayardo Arce llegaba a fumar frente a los periodistas y nos decía a los periodistas sandinistas que teníamos que sacrificarnos, que teníamos que morir en una cobertura, si era necesario, por la revolución... y él sacaba su cigarro, yo fumaba mucho en ese tiempo, y a todos se nos iban los ojos mirando los cigarros Marlboro. Pero bueno, pienso, volviendo a lo otro, que abril marcó también un despertar de la población y una toma de posición, de decir no queremos más eso, o sea, lo que queremos es esa ciudadanía convocada en las calles, la libertad de marchar masivamente, el poder criticar a unos y otros en las redes o fuera de las redes, o en reuniones, pero no la estructura vertical de un gobierno autoritario.

**WM:** Me gustaría hacerte una última pregunta en relación con la recepción de tu primer libro *Banderas y harapos*, que se presentó en septiembre de 2016, en el Aula Magna de la Universidad Centroamericana, ante un público de



varios cientos de personas. ¿Cómo fue la recepción antes de 2018 y después de 2018? ¿Está circulando el libro todavía en Nicaragua?

**GS:** El libro no está circulando ya, porque está agotado. Tuvo cuatro ediciones en Nicaragua, la última se agotó en 2019-2020. El libro, para mi sorpresa, se convirtió, sin yo esperarlo, en un instrumento de memoria, porque permitió establecer un diálogo intergeneracional entre los lectores. ¿Por qué digo esto? Por ejemplo, en las presentaciones que yo hice, múltiples presentaciones en las universidades de Nicaragua, los estudiantes me decían:

Nosotros leímos el libro aquí con la profesora tal, porque nos dieron a leer el libro y para mí fue una historia totalmente nueva, que no había escuchado ni en mi casa. Y, entonces, sabía que mi mamá había estado en el ejército, pero mi mamá nunca me había contado nada de eso. Entonces, a partir del libro, yo le empecé a hacer preguntas y mi mamá me confesó que no hablaba de esa época de la guerra de los 80 y todo, porque le dolía mucho y que no quería recordar nada.

Todo el mundo bajó una cortina: “no recordemos nada de eso, porque recordar duele y, por lo tanto, no hablemos de esto”. Entonces toda esa historia oral estaba en silencio y el libro ayudó, no quiero sonar pretenciosa, pero sí tengo montones de cartas de gente que me escribió y me lo dijo: el libro ayudó a conversar sobre esa etapa entre padres, hijos, abuelos, tíos y sobrinos y la gente me escribía, adultos y jóvenes, para decirme que gracias, que el libro les había ayudado a poder conversar sobre cosas de las que tenían miedo. Entonces, *Crónica de Abril* espero que también sirva como un aporte a la memoria, a la lucha por la verdad, como se llama el prólogo de Doña Vilma,<sup>2</sup> que escribió especialmente para el libro, porque a partir de la verdad es que podemos restablecer la justicia y también asegurar la memoria.

---

<sup>2</sup> Nota: Vilma Núñez de Escorcía, expresidenta del Centro Nicaragüense de los Derechos Humanos (CENIDH).

**WM:** Muchas gracias.

**DDA:** Muchas gracias, Gabriela, por este conversatorio que ha sido para mí muy esclarecedor. Quisiera subrayar esa necesidad de verdad y justicia en términos históricos para las y los exponentes heterogéneos de la Revolución sandinista, para quienes pusieron el pecho a las balas en los ochenta y para quienes hoy reclaman con claridad que esa bandera que Ortega robó, no le pertenece. El régimen Ortega-Murillo no es una expresión de lo que fue Sandino, ni de lo que ha sido su lucha a través de la historia de Nicaragua. Y de corazón espero que Nicaragua muy pronto, muy pronto, vuelva a celebrar la caída de un dictador y que el futuro sea muy promisorio para esta nación.

**GS:** Sí, ¡ojalá sea así!

**WM:** Me uno a las palabras de David, ¡muchísimas gracias, Gabriela!

## Bibliografía

- Ramírez, Sergio (2016). La lumbre que duerme en el rescaldo, en Selser, Gabriela, *Banderas y harapos. Relatos de la revolución en Nicaragua*. Managua: Anamá Ediciones, pp. 11-17.
- Selser, Gabriela (2016). *Banderas y harapos. Relatos de la revolución en Nicaragua*. Managua: Anamá Ediciones.
- Selser, Gabriela (2023). *Crónicas de Abril. La verdad sobre la rebelión de 2018 en Nicaragua*. México: Editorial Independiente.

## Epílogo

### *Democracia, dictadura y ornitorrincos: aproximaciones cladísticas a los regímenes*

AARON SCHNEIDER

La democracia está amenazada en todo el mundo. Las democracias estables se ven vulnerables ante el ascenso de partidos y candidatos que se presentan como *outsiders* y antisistema. Los movimientos etno-nacionalistas de extrema derecha atizan odios contra las políticas progresistas y enfilan sus ataques contra las minorías. Los líderes populistas intentan socavar los controles institucionales de los Poderes Ejecutivos y se oponen a las restricciones al control del Estado sobre la sociedad civil. Las dictaduras exportan sus tecnologías de vigilancia y represión. Los síntomas del declive democrático son evidentes en todo el mundo. Sin embargo, corremos el riesgo de malinterpretar estas señales si no comprendemos las diversas formas en que las democracias se van en picada (Levitsky y Ziblatt, 2019).

Para entender el declive de la democracia y dar herramientas para intentar revertirlo, en este epílogo se hace hincapié en dos elementos conceptuales. En primer lugar, se presta atención a la estructura del concepto de democracia. La democracia está constituida por varias características elementales, lo que le confiere una estructura multidimensional (Collier y Levitsky, 1997). En términos del lenguaje democracia-dictadura, los países se clasifican en uno u otro de esos sistemas de gobierno, pero en la realidad se sabe que las naciones no se pueden catalogar tan fácilmente, pues experimentan muchos puntos intermedios (Levitsky y Way,

2010). En ese sentido, aunque pocas democracias presentan todas las características para clasificarlas como “plenas”, la decadencia puede ocurrir en varios grados en una dimensión u otra. Para entender cómo se ha degradado cada democracia, y cómo repararla, es importante entender sus defectos específicos en cada dimensión y cómo las dimensiones interactúan.

El segundo elemento que destaca este trabajo es una distinción entre el movimiento gradual a lo largo de una dimensión de democracia y una disyuntiva importante en las trayectorias dependientes. El lenguaje de la decadencia democrática sugiere que se está produciendo un movimiento continuo y fluido que se expresa a través de la erosión gradual de las instituciones y de los actores que apoyan la democracia, mientras que, a la vez, los actores antidemocráticos acumulan poder y ganan más apoyo. Sin embargo, la historia, especialmente las historias institucionales de las democracias y las dictaduras, también está marcada por coyunturas críticas y puntos de ruptura, en los que el cambio gradual traspasa un umbral y marca la entrada a un fenómeno totalmente nuevo (Pierson, 2000). Incluso cuando los regímenes cambian sutilmente a lo largo de las múltiples dimensiones de la democracia, las coyunturas críticas sitúan a los países en diferentes caminos, lo cual los predispone a ciertos tipos de decadencia democrática. Este epílogo sugiere que hay que prestar especial atención a las múltiples dimensiones de dicha decadencia contemporánea y a las coyunturas críticas y puntos de ruptura, episódicos pero significativos, que ayudan a comprenderla mejor, y pone a disposición estrategias y baluartes particulares para defender las instituciones democráticas.

Al centrarse en estos dos factores conceptuales, este estudio sostiene que se debería tener en cuenta la estructura del concepto de democracia a la hora de analizar y responder a las amenazas que se ciernen sobre las instituciones democráticas en todo el mundo. El carácter multidimensional de la democracia recuerda que estas entran en

decadencia de diferentes maneras a lo largo de combinaciones únicas de múltiples dimensiones. Además, aunque la decadencia democrática puede parecer un proceso gradual que se desliza a lo largo de una u otra dimensión, no podemos perder de vista las coyunturas críticas en las que los países emprenden diferentes trayectorias dependientes. Las trayectorias únicas presentan vulnerabilidades específicas a lo largo de una u otra dimensión, y nuestras intervenciones para defender la democracia serán más eficaces si somos conscientes de los caminos ramificados que han seguido los países para llegar a su condición actual.

Para prefigurar el argumento que se presenta en estas páginas, la base geopolítica y social de los distintos regímenes constituye un punto de partida que separa los distintos regímenes democráticos y las amenazas a la democracia. Algunos regímenes surgen de una tradición en la que los sectores populares se movilizan en organizaciones de clase, se integran en proyectos ideológicos de izquierda y gobiernan con una visión crítica de la política de las grandes potencias y de la historia del colonialismo y la dominación en el Sur Global. Otros regímenes surgen de una tradición elitista de acomodación entre grupos de clase alta, alineados con proyectos ideológicos conservadores y de derecha, subordinados a los designios de las grandes potencias en la política y la historia internacionales.

Esta importante división entre las trayectorias de los regímenes democráticos sitúa a los países en caminos diferentes, en los que las interacciones entre las dimensiones de la democracia y las amenazas a la práctica democrática emergen de formas singulares. A medida que esas amenazas se agravan y los regímenes decaen en una u otra dimensión, es importante saber qué camino ocupa un régimen, el de la izquierda o el de la derecha. Las intervenciones y los esfuerzos para empujar a los regímenes de vuelta a la democracia pueden parecer exitosos para los regímenes en un camino, pero tener el efecto contrario para los regímenes en el otro camino.

Las siguientes secciones esbozarán el argumento de la siguiente manera. La primera sección considera una instantánea de la decadencia democrática en todo el mundo. En términos numéricos sencillos, la calidad de la democracia en todo el mundo mejoró durante varias décadas, pero en los últimos años ha vuelto a erosionarse hasta alcanzar los niveles de principios de la década de 1990. La segunda sección describe con más detalle la estructura del concepto de democracia y esboza las características fundamentales de la democracia presentes en gran parte de la bibliografía, el modo en que las democracias pueden diferir entre sí y del ejemplo prototípico de democracia, según las dimensiones definidas por estas características fundamentales. Además, se describen dos patrones de cambio en los regímenes democráticos: el cambio discontinuo y dependiente de la trayectoria, y el cambio continuo y gradual. Es importante observar ambos patrones de cambio a la hora de considerar las formas específicas en que decaen los distintos regímenes democráticos y cómo se debería responder a ese fenómeno. La última sección examina las respuestas políticas, especialmente las sanciones procedentes de Estados Unidos, en función de sus repercusiones en países que han seguido trayectorias evolutivas diferentes.

## 1. Decadencia democrática

Entre los analistas de los regímenes políticos predomina la opinión de que la ola de democratización iniciada en la década de 1990 se ha enfrentado a un declive continuo del número total de democracias y de la calidad de las democracias que sobreviven. Esta opinión dominante se ve confirmada por datos cuantitativos, aunque no es universal (Little y Meng, 2024). Aun así, se ha producido una proliferación de índices y una creciente sofisticación en la aplicación de esos índices de democracia en todo el mundo. En

una revisión realizada por los organizadores de la base de datos VDEM, los autores señalan que “la democracia sigue disminuyendo en el mundo, y la autocratización continúa siendo la tendencia dominante” (Angiolillo *et al.*, 2024: 1). El nivel medio de democracia se sitúa ahora en los niveles de 1985, y son muchos más los países que avanzan en dirección autoritaria (42) que los que se democratizan (18) (Papada y Lindberg, 2024).

La sofisticación de las mediciones cuantitativas ha mejorado notoriamente, lo cual permite definir, distinguir, categorizar y clasificar las democracias y las dictaduras con una precisión cada vez mayor. Las estrategias para lograr esta sofisticación y precisión varían. Munck y Verkuilen (2002) sostienen que la conceptualización y medición de la democracia requiere identificar sus atributos centrales y los indicadores que miden cada atributo, prestando especial atención a las estrategias de agregación. Algunos índices logran precisión al especificar un concepto subyacente e intentar medir solo una dimensión crítica; por ejemplo, un concepto minimalista de elecciones impugnadas (Przeworski *et al.*, 2000). Otras medidas, como Freedom House, intentan captar múltiples dimensiones de la democracia al construir índices de encuestas subjetivas que se aplican a expertos (Freedom House, 2024). VDEM ha sido quizás el esfuerzo más exitoso, tanto al especificar cuidadosamente las dimensiones subyacentes como al utilizar índices contruidos a través de una cuidadosa combinación de medidas objetivas y subjetivas.

Como indican los gráficos del Índice de Democracia Liberal (IDL) que aparecen en el informe señalado (Nord *et al.*, 2024: 10 y 12), con diversas estrategias de ponderación, la democracia en todo el mundo parece estar en declive. El IDL incluye los indicadores básicos utilizados en un índice de democracia electoral (elecciones libres y justas, medios de comunicación libres e independientes), así como medidas del Estado de derecho, controles y contrapesos, y libertades civiles. Tanto si se toman simples medias nacionales

como si se ponderan en función de la población, el territorio o el PIB, parece haberse producido un aumento de la puntuación media del IDL en la década de 1990, pero una vuelta a los niveles anteriores a 1990 en los últimos años. La coherencia de la inversión a través de diferentes ponderaciones indica que las puntuaciones no se desvían por unos pocos países pequeños o grandes, unos pocos países poblados o poco poblados, o unos pocos países ricos o pobres. La democracia parece estar en declive, independientemente de cómo se pondere.

Esta inversión de los niveles de democracia es llamativa y especial atención merece quizá la última imagen, en la que los países se ponderan en función del PIB; en otras palabras, los países más ricos tienen una mayor ponderación. En particular, el gráfico recoge los descensos de la democracia que se producen entre las economías más ricas y grandes, como India, México y Estados Unidos, por no mencionar las democracias ya frágiles de Polonia, Rusia, Pakistán y Turquía. Incluso Brasil, que repuntó un poco en 2023 con la elección de Lula, sigue estando por debajo de lo que estaba en las décadas de 1990 y 2000.

Los índices VDEM también son útiles porque establecen puntos de corte en una escala única que divide los distintos tipos de regímenes. Los umbrales de la escala separan las democracias liberales, las democracias electorales, las autocracias electorales y las autocracias cerradas, con “zonas grises” intermedias para el caso de los países que operan entre la autocracia electoral y la democracia electoral. Como se aprecia en las siguientes cifras, entre 1973 y 2023 se produjo un descenso constante del número de autocracias cerradas a partir de la década de 1970, pero ese número ha repuntado en los últimos años, con una tendencia opuesta en el número de democracias liberales. Varias democracias liberales se han convertido en democracias electorales y varias autocracias electorales se han convertido en autocracias cerradas. “Esto muestra las dos caras de la tercera ola de autocratización: por un lado, el retroceso



democrático y, por otro, autocracias cada vez más represivas” (Angiolillo *et al.*, 2024: 5).

Los autores también señalan que estas cifras por países ocultan algunas tendencias adicionales inquietantes. En los últimos 10 años, el porcentaje de la población mundial que vive en autocracias electorales o cerradas ha aumentado del 48 % al 71 % de la población mundial, es decir, 5.700 millones de personas. Las democracias liberales albergan el menor porcentaje de la población mundial, un 13 %. Con cinco categorías (deliberativa, igualitaria, electoral, liberal y participativa) y dieciséis índices, el VDEM hace posible un análisis más profundo de las formas en que las democracias han declinado. Cinco índices componentes parecen ser los que registran los descensos más graves en 2023. El componente “Libertad de expresión” disminuyó en 35 países, mientras que solo mejoró en once; el componente “Elecciones limpias” disminuyó en 23 países y solo mejoró en doce; el componente “Deliberación” disminuyó en 19 países y solo mejoró en once; el componente “Funcionarios electos” disminuyó en 17 países y solo mejoró en siete; el componente “Libertad de asociación” disminuyó en 20 países y solo mejoró en tres. El predominio de estos cinco componentes sugiere que tal vez existan vulnerabilidades particulares en las democracias actuales, ya que los autócratas dan prioridad a los ataques contra la sociedad civil (expresión, asociación y deliberación) y la sociedad política (elecciones y cargos electos). La mayoría de los demás componentes disminuyeron en más lugares de los que mejoraron, pero la diferencia no fue tan marcada, y solo dos componentes mejoraron en más lugares de los que disminuyeron, y apenas por poco: “Sufragio” (uno y cero) y “Restricciones judiciales” (siete y seis) (Angiolillo *et al.*, 2024: 12).

Los avances en la medición cuantitativa y la conceptualización de la democratización y la autocratización ofrecen perspectivas útiles sobre las tendencias de decadencia de la democracia en general, así como las formas específicas en que las democracias pueden estar erosionándose en todo el

mundo. Sin embargo, persiste la presunción de que estos procesos son continuos y de que puede aplicarse una escala similar y unitaria a todos los países del mundo. La siguiente sección analiza algunas de las formas en que las conceptualizaciones alternativas de la democracia podrían dirigir la atención hacia otras suposiciones.

## 2. La estructura del concepto de democracia

Existen dos enfoques principales para la conceptualización de la democracia, y en este epílogo se defiende un tercero. Los dos enfoques principales son el clásico y el radial, siendo el radial cada vez más predominante, aunque con importantes excepciones. Los párrafos siguientes comparan estos enfoques principales, pero se centran especialmente en las implicaciones de los diferentes métodos de conceptualización, incluido lo que ambos enfoques pasan por alto.

### *El enfoque clásico*

El enfoque clásico de la conceptualización fue quizás más claramente articulado por Sartori (1970), quien argumentó que una cuidadosa atención a la conceptualización evitaría el “estiramiento conceptual”, es decir, la aplicación inapropiada de etiquetas conceptuales a casos de diferentes categorías. Para Sartori, las categorías conceptuales deben poseer límites claros, en los que todos los miembros de una categoría compartan un umbral mínimo de componentes necesarios. Tendría sentido probar hipótesis sobre casos de la misma categoría, ya que hacerlo sobre casos que no pertenecen a la misma categoría produciría conclusiones inválidas.

Una implicación de este enfoque es que añadir componentes necesarios hace más difícil que los casos encajen en una categoría, mientras que restar componentes amplía las categorías e incluye más casos. Este proceso de añadir

y restar componentes Sartori lo describió como “subir” o “bajar en la escala de abstracción”. Para comparar casos que no comparten todos los mismos componentes, se puede ascender en la escala de abstracción, eliminando componentes necesarios, con lo que se modifica la categoría para que incluya un mayor número de casos.

Una aplicación del enfoque clásico al concepto de democracia aparece en Mainwaring y Pérez Linán (2014), quienes definen las democracias en términos de cuatro componentes básicos: primero, las elecciones son libres, justas y competitivas, incluida la posibilidad de alternancia en el poder; segundo, la ciudadanía está ampliamente definida para la época en la que se mide el régimen; tercero, se respetan los derechos civiles y políticos, y cuarto, gobiernan las autoridades elegidas, sin la interferencia de otros órganos no elegidos, como los judiciales o los militares (Mainwaring y Pérez Liñán, 2013: 1-29).

En un ejemplo de ascenso en la escala de abstracción, los autores crean la categoría de “regímenes competitivos”, que incorpora tanto regímenes democráticos en los que las cuatro características fundamentales están plenamente presentes como regímenes semidemocráticos en los que una o varias características pueden violarse parcialmente, pero no de forma flagrante. En una categoría conceptual diferente se encuentran los regímenes autoritarios, en los que uno o varios componentes básicos se violan de forma flagrante.

La ventaja del enfoque clásico es que podemos comparar casos dentro de la misma categoría para probar hipótesis de transición de régimen. Para explicar la democratización y la ruptura democrática, Mainwaring y Pérez Linán se centran en las preferencias normativas sobre los regímenes y el radicalismo de las preferencias políticas entre los principales actores nacionales, junto con los actores y las influencias internacionales. Utilizando la comparación estadística y ejemplos de casos de regímenes competitivos y regímenes autoritarios, excluyen factores a largo plazo, como la modernización, la cultura política y el conflicto de clases,

así como los argumentos centrados en los actores. Sus conclusiones son plausibles porque han comparado casos que posiblemente pertenezcan a la misma categoría.

### *Los enfoques radiales*

A diferencia de los enfoques clásicos, otros se basan en la noción wittgensteiniana de parecido familiar. Es posible que los miembros de una familia no compartan ninguna característica principal, pero aun así pueden reconocerse razonablemente como miembros de la misma categoría. Por ejemplo, en una familia de tres hermanos, el mayor y el mediano pueden compartir el color de los ojos, el mediano y el menor el color del pelo y el mayor y el menor la estatura. No hay ninguna característica que compartan todos los hermanos, pero se les puede ver en grupo y concluir que pertenecen a la misma familia.

Basándose en la comprensión de los parecidos familiares, los enfoques radiales de los conceptos describen el núcleo de una categoría con un conjunto completo de características centrales (Collier y Levitsky, 1977). Estas características estructuran el concepto como dimensiones que se extienden desde el núcleo, en las que los ejemplos ideales-típicos del concepto ocupan el núcleo y los subtipos se sitúan más lejos en función del grado en que poseen las características del núcleo. Con este planteamiento, adquirimos una comprensión adicional del modo en que los casos difieren del núcleo y entre sí, en función de su manifestación de las distintas dimensiones.

Una implicación de este enfoque es la opuesta al enfoque clásico en cuanto a la escala de abstracción y comparación. Al añadir características básicas, se amplían las categorías, en lugar de reducirlas, “precisando” la definición y aumentando el número de casos y la diferenciación entre ellos (Collier y Levitsky, 1997: 448). Por ejemplo, las características centrales de una definición mínima procedimental de democracia incluyen el sufragio pleno, la plena

impugnación y la protección de las libertades civiles. Los “subtipos disminuidos” pueden mostrar menos de una u otra de estas características centrales, y añadir adjetivos al concepto informa sobre qué dimensión se ha disminuido. Así, las democracias “masculinas” violan el sufragio de una forma específica; las democracias “unipartidistas de facto” violan la impugnación de una forma específica; y las democracias “antiliberales” violan las libertades civiles de una forma específica. Además, al observar ciertas deficiencias de las democracias existentes, podríamos precisar el concepto de democracia al añadir una nueva característica central, el gobierno elegido tiene poder efectivo para gobernar, aunque, en las democracias posautoritarias, se reservan algunas áreas a los militares salientes como actores “tutelares” (Collier y Levitsky, 1997: 439).

Muchos de los análisis cuantitativos que describen el declive democrático utilizan un enfoque radial. Por ejemplo, el VDEM califica los casos como democracias liberales si tienen una puntuación suficientemente alta en el Índice de Democracia Liberal, un conjunto de indicadores de las dimensiones elecciones libres y justas, medios de comunicación libres e independientes, Estado de derecho, controles y contrapesos, y libertades civiles. Los casos que obtienen puntuaciones más bajas en estos indicadores pueden convertirse en subtipos disminuidos, democracias electorales, e incluso pueden deslizarse hacia la autocracia electoral y la autocracia cerrada (Nord *et al.*, 2024). La cuestión es que los índices colapsan las dimensiones de la democracia en un continuo en el que los casos pueden estar más cerca o más lejos del caso típico ideal de democracia liberal.

Los estudios cualitativos sobre el declive o el estancamiento democráticos también pueden recurrir a enfoques radiales de conceptualización. Por ejemplo, algunos sostienen que los regímenes híbridos son aquellos que se estancan en su transición democrática, dejando un residuo de autoritarismo (Schedler, 2006); mientras que otros hacen hincapié en los esfuerzos de los gobernantes por erosionar los

controles sobre su poder (Isaac, 1998: 199). Independientemente de cómo hayan llegado hasta ahí, estos regímenes ocupan una posición intermedia entre el autoritarismo y la democracia, muestran elementos de ambos.

Aunque los enfoques clásico y radial difieren en su comprensión de la estructura de conceptos como la democracia, comparten un enfoque de la clasificación basado en los fenotipos. En biología, la clasificación fenética presupone que podemos observar las características de los distintos organismos y clasificarlos según una instantánea de dichas características: los fenotipos (Sokal, 1986). Este epílogo sugiere que, cuando se trata de democracia, puede ser útil añadir enfoques evolutivos, o cladísticos, a la forma en que conceptualizamos.

### *Los enfoques cladísticos*

Los enfoques cladísticos, o evolutivos, señalan que las características compartidas pueden no significar necesariamente que dos casos pertenezcan a la misma categoría. Entre otras características observadas, las aves tienen pico, los mamíferos lactan y los reptiles pueden ser venenosos. Sin embargo, el ornitorrinco tiene pico, lacta y es venenoso. La categorización fenética ofrece poca orientación sobre cómo clasificar al ornitorrinco. Por el contrario, los enfoques cladísticos o evolutivos trazan las ramas del árbol que comienza con los organismos unicelulares y se convierte en aves, reptiles y mamíferos contemporáneos. El ornitorrinco puede tener características de aves y reptiles, pero su evolución sigue la bifurcación que lo convierte en mamífero, por lo que el ornitorrinco pertenece a la familia de los mamíferos, aunque tenga algunos rasgos de aves y reptiles.

Al reflexionar sobre los regímenes, también puede ser sensato trazar trayectorias evolutivas. Los estudiosos de la historia comparada, en particular, utilizan a menudo analogías de trayectorias como las ramas de los árboles para

considerar las diferentes trayectorias de las democracias. Así, Collier y Collier distinguen entre regímenes populistas radicales y regímenes populistas de partido en América Latina, trazando trayectorias desde patrones distintos de incorporación laboral hasta legados posteriores a la incorporación de polarización centrífuga y ruptura democrática o tendencias centrífugas y estabilidad (Collier y Collier, 1991).

Un enfoque cladístico es más que un enfoque diferente de la categorización, es también una teoría diferente de la forma en que cambian los regímenes. Los enfoques radiales, en particular, dan la impresión de que las democracias se erosionan gradualmente y se inclinan hacia la autocracia (Levitsky y Ziblatt, 2019) o se estancan en un punto intermedio entre la democracia y la autocracia (Levitsky y Way, 2010). Sin embargo, el registro histórico muestra muchos casos en los que las democracias o las dictaduras se derrumban repentinamente y aparecen formaciones sociales y estatales completamente nuevas. Tales momentos son raros, y puede darse el caso de que los países no suelen emprender caminos totalmente nuevos. Aun así, el cambio no siempre es gradual, y puede ser especialmente importante tener en cuenta ciertas vías de ramificación a la hora de caracterizar los regímenes democráticos y autocráticos.

Para caracterizar los regímenes democráticos, puede ser útil considerar la bifurcación del árbol que define la herencia de izquierda o derecha de los distintos gobiernos. Los gobiernos de izquierda ideales proceden de historias revolucionarias y anticoloniales, alcanzaron el poder con promesas de redistribuir la riqueza y ayudar a los pobres, estuvieron vinculados a movimientos obreros y otros movimientos sociales de clase baja, y se opusieron a modelos de exclusión racial, étnica, de género y de otro tipo. Los gobiernos de derecha ideales tienen su origen en las potencias coloniales, alcanzaron el poder con promesas de favorecer al capital internacional y a sus aliados locales, estaban

vinculados a asociaciones empresariales y élites terratenientes y apoyaban las identidades de los grupos dominantes frente a las poblaciones minoritarias.

Los países no recorren uno u otro camino al azar. La historia de los regímenes está trazada por coyunturas críticas, puntos de decisión en los que las fuerzas sociales se unen para institucionalizar una opción por una rama evolutiva (Collier y Munck, 2022). Los países que toman el camino de la izquierda lo hacen porque grupos de trabajadores, campesinos, mujeres, indígenas y grupos minoritarios se unen en torno a proyectos anticoloniales o proyectos transformadores. Los países que toman el camino de la derecha lo hacen porque las élites coloniales, las élites nacionales y los grupos de identidad dominantes se pasan a la rama evolutiva de la derecha. Algunos de estos gobiernos pueden evolucionar con el tiempo y adquirir características no democráticas similares. Por ejemplo, los líderes de países tanto de izquierda como de derecha pueden reprimir a los medios de comunicación críticos o intentar apoderarse de otros poderes del Estado. Esto nos tienta a caracterizarlos como igualmente antidemocráticos. De hecho, colapsar las dimensiones de la democracia para caracterizarlas como democracias electorales o autocracias electorales, como ocurre en la escala VDEM, podría ser un paso razonable hacia la categorización fenética. Sin embargo, la categorización cladística no perdería de vista su división en una coyuntura crítica pasada, y puede ser valioso preservar ese detalle. No mantener esta visión cladística podría agrupar casos que deberían mantenerse separados y podría pasar por alto similitudes que están ocultas excepto cuando se considera la evolución a lo largo del tiempo.



### 3. Agrupar en lugar de dividir, dividir en lugar de agrupar

En una carta que escribió a un colega en 1857, Charles Darwin describió la taxonomía biológica en términos de “agrupadores” y “separadores”, y Jennifer Hochschild aplicó la misma caracterización a los enfoques del racismo en Estados Unidos: “agrupadores, que tratan de fusionar un mayor número de especies o géneros propuestos en un número reducido, y separadores, que tratan de avanzar en la dirección opuesta” (Hochschild, 2004). Todos los esfuerzos de categorización y medición se reducen en última instancia a la decisión de agrupar o dividir los casos. En este epílogo se argumenta que, si no se aplican los enfoques cladísticos, los casos se agrupan y se separan de forma inadecuada.

Por ejemplo, nuestras medidas, cada vez más precisas, nos indican que países como Cuba, Nicaragua, Irán, la Sudáfrica del Apartheid y las Filipinas de Marcos comparten una serie de características, como elecciones injustas o poco competitivas, restricciones a la sociedad civil y ataques a la prensa. El enfoque fenético podría incluso considerarlos similares en su grado de no- democracia, por ejemplo, el índice VDEM de Democracia Liberal los puntúa a todos con un 0,06, agrupándolos en la categoría de autocracia cerrada, con solo fluctuaciones ocasionales en el rango de autocracias electorales (VDEM, 2024). Sin embargo, estos casos no pertenecen a una única categoría porque recorrieron caminos diferentes para obtener las características que muestran en la actualidad.

Por ejemplo, Cuba, la Nicaragua de la década de 1980 y el Irán posterior a 1979 atravesaron procesos sociales revolucionarios que incluyeron una amplia movilización social, la expulsión de las élites nacionales y la confrontación con las potencias occidentales, especialmente Estados Unidos. En Cuba, la revolución de 1959 marcó una brusca ruptura con la dictadura de Batista, un régimen dominado por una élite estrecha y corrupta que operaba en un estatus cuasi

colonial respecto a Estados Unidos (Chomsky, 2010). En 1979, Nicaragua e Irán experimentaron revoluciones que derrocaron regímenes alineados con Estados Unidos. La dictadura de la familia Somoza había controlado Nicaragua desde la década de 1930 después del asesinato de Augusto César Sandino (Pastor, 2002), y el Sha había gobernado Irán desde el golpe de Estado de 1953, respaldado por Estados Unidos, contra el líder nacionalista y populista Mossadegh (Bayandour, 2019).

El enfoque fenético señala con precisión que, posteriormente, todos esos países han reducido sus prácticas democráticas gravemente, con un liderazgo centralizado que socava los controles y equilibrios y reprime la actividad de la oposición en la sociedad civil y política. Sin embargo, el enfoque fenético no tendría en cuenta que estos cuatro casos recorrieron el camino de la izquierda, lo que los hace diferentes en aspectos importantes de Irán bajo el Shah, la Sudáfrica del Apartheid y las Filipinas bajo Marcos. Por ejemplo, incluso cuando los regímenes posrevolucionarios se han cerrado, lo han hecho alegando que la apertura amenaza su proyecto revolucionario, obligaría al pueblo a hacer retroceder las pocas conquistas sociales que ha conseguido, permitiría a las élites anteriormente dominantes volver al poder y sometería la soberanía nacional al dominio internacional, especialmente a Estados Unidos.

Todos esos casos obtienen una puntuación similar en el índice y se califican como autocracias cerradas, pero los casos posrevolucionarios deberían tratarse de forma diferente. Además, el Irán posrevolucionario se ha separado claramente de los otros tres, reprimió también a sus bases sociales de izquierda y obreras, y se transformó en un régimen teocrático y antioccidental en contraposición a uno nacionalista de izquierda. Todas estas distinciones se desvanecen a menos que se adopte un enfoque cladístico.

El enfoque cladístico también permite comprender el comportamiento de las autocracias cerradas que siguieron el camino de la derecha. En el Irán del Sha, la Sudáfrica

del Apartheid y las Filipinas de Marcos, la movilización popular fue limitada, se abrazó a las élites nacionales y no hubo confrontación con las potencias coloniales del pasado. De hecho, en estos países, las medidas antidemocráticas no se tomaron para defender un proyecto revolucionario, nacionalista, sino más bien para reprimir dicho proyecto e impedir que surgiera. La policía secreta del Sha buscó especialmente a los sindicatos, a los políticos nacionalistas y populistas, a los movimientos estudiantiles y a los partidos de izquierda, y los empujó en última instancia a los brazos de las autoridades religiosas islamistas (Bayandour, 2019). El Apartheid fue un elaborado sistema de represión dirigido contra sindicatos, comunistas y partidos políticos de izquierda, que utilizaba la opresión de la supremacía blanca para dividir y gobernar la resistencia de las clases bajas (Lieberman, 2022). Por último, tras décadas de tímida apertura democrática, Marcos declaró la ley marcial en la década de 1970 al culpar a los movimientos comunistas y de izquierda de una serie de atentados y disturbios (Bonner, 1987).

Los regímenes resultantes fueron reaccionarios, limitaron la democracia para sofocar la aparición de proyectos populares y adoptaron una forma autocrática elitista, prooccidental y cerrada. El enfoque fenético podría agrupar los siete casos, mientras que el enfoque cladístico separaría las dictaduras reaccionarias de las posrevolucionarias, y el Irán teocrático posrevolucionario del resto.

#### 4. Implicaciones políticas

Incorporar el enfoque cladístico es importante no solo porque arroja luz sobre las distintas razones por las que la decadencia democrática y la autocracia se establecen en los diferentes casos; la cladística también ayuda a entender cómo responder. Acercarse a estos países con respuestas similares sería un error para quienes desean llevarlos de

nuevo hacia prácticas más democráticas. Por ejemplo, una de las herramientas más utilizadas actualmente en la política exterior estadounidense es la aplicación de sanciones. En la actualidad, unos 35 países son objeto de sanciones directas por parte de Estados Unidos, y muchas empresas particulares que pertenecen a terceros países corren el riesgo de ser castigadas por violar las sanciones impuestas a los principales blancos de la sanción (OFAC, 2024).

Sin embargo, las sanciones han sido notablemente ineficaces para promover la democratización (Subramanian-Montgomery, 2023). Las amplias sanciones y el aislamiento internacional no han hecho nada para impulsar a Cuba hacia la democracia, incluso después de más de 60 años de un brutal embargo, y los más de 50 años de sanciones a Irán han sido igualmente ineficaces. En general, las sanciones de Estados Unidos a los regímenes posrevolucionarios son ineficaces, no provocan ningún movimiento hacia la democracia, pero causan un sufrimiento humano y un declive económico significativo (Rodríguez, 2023).

Los partidarios de las sanciones señalan especialmente a la Sudáfrica del Apartheid. En ese caso, las sanciones impuestas de mala gana por Estados Unidos a finales de la década de 1980 contribuyeron a poner fin al Apartheid y al proceso de democratización en 1994 (Levy, 1999). El enfoque cladístico recuerda que el Apartheid sudafricano se originó en la vía evolutiva de la derecha. Las sanciones aislaron al régimen precisamente de la comunidad que definió su evolución: los gobiernos y el capital occidentales, las élites nacionales y los grupos raciales blancos dominantes.

Por el contrario, mientras que las sanciones destruyen economías y provocan muertes innecesarias en lugares como Cuba e Irán, el aislamiento de Occidente no ha tenido ningún impacto en la democratización de esos países. Ambos son regímenes posrevolucionarios, y aunque Irán se ha convertido en un régimen teocrático y nacionalista, su origen en una senda evolutiva similar a la de otros regímenes posrevolucionarios significa que la política debe ser lo

suficientemente sofisticada como para distinguir la diferencia. Las no-democracias que siguen la senda evolutiva de la derecha pueden ser empujadas hacia una mayor democracia si sus benefactores occidentales dejan de apoyarlas, pero no las no-democracias que siguen la senda de la izquierda.

Para los países cuyos orígenes se remontan a la vía evolutiva de la izquierda, los intentos de Estados Unidos y de otros gobiernos occidentales de aislarlos juegan a favor de los líderes que utilizan las sanciones para pulir sus creenciales antioccidentales, aunque en muchos casos hace tiempo que dejaron de liderar la lucha anticolonial (Drezner, 1999). Además, esas dirigencias pueden acusar al aislamiento occidental como la causa del colapso económico y el sufrimiento de la población, aunque en muchos casos hace tiempo que dejaron de representar a los pobres (Demarais, 2024). Con demasiada frecuencia, Estados Unidos tiene la impresión errónea de que el camino hacia la democratización consiste en pasar de la vía evolutiva de la izquierda a la vía evolutiva de la derecha. Sin embargo, un ornitorrinco nunca evolucionará hacia un reptil. Una no-democracia que tiene sus orígenes en la vía evolutiva de la izquierda no se democratizará cambiando a la derecha.

Un país que se ha desviado del camino evolutivo de la izquierda se democratiza profundizando su proyecto transformador y abrazando a los trabajadores, campesinos, mujeres, indígenas y otras poblaciones minoritarias que lo pusieron en el camino de la izquierda en sus inicios. La solidaridad internacional puede apoyar a estas fuerzas sociales, denunciando las desviaciones del camino evolutivo de la izquierda y movilizándolo a los principales partidarios que son la fuente de legitimidad de los gobiernos de izquierda (Rana, 2022). Esto refuerza los movimientos verdaderamente populares en estos países y los empuja de nuevo hacia el camino evolutivo de la izquierda y la democracia.

Desgraciadamente, esto rara vez ocurre, por dos razones. En primer lugar, parte de la culpa debe recaer en la izquierda internacional, que vacila a la hora de criticar a los

gobiernos que tienen sus orígenes en el camino evolutivo de la izquierda, aunque se hayan desviado (Achar, 2021). Sin embargo, la invasión rusa a Ucrania debería servir de lección: la izquierda internacional debe ser lo suficientemente sofisticada como para criticar tanto el proyecto imperial estadounidense que rodeó y amenazó a Rusia, como el proyecto imperial ruso genocida que pretende arrebatarse territorio a Ucrania (Fletcher, 2023).

La segunda parte de la culpa recae en el gobierno y la política exterior de Estados Unidos, demasiado temerosos de los movimientos populares de izquierda y demasiado fáciles de seducir por potenciales aliados de derecha. La Nicaragua contemporánea es un caso útil. El gobierno nicaragüense, que una vez fue un faro de transformación revolucionaria, ha adoptado los peores rasgos de un régimen autocrático patrimonial (Guillermopreto, 2022). Un levantamiento en 2018 de estudiantes, mujeres, campesinos y trabajadores se opuso a los intentos de limitar las prestaciones de jubilación y podría haber empujado al gobierno de vuelta a la izquierda y hacia la democracia. Sin embargo, el movimiento captó rápidamente la imaginación de la clase dirigente de la política exterior estadounidense, que vio en las protestas una oportunidad para llevar a Nicaragua por la senda evolutiva de la derecha. En consecuencia, el gobierno nicaragüense respondió con represión y pintó a la oposición como títeres del imperio estadounidense.

## Para concluir

Este epílogo sostiene que la presión internacional tiene un papel que desempeñar a la hora de empujar a los gobiernos hacia la democracia, pero debe hacerse teniendo en cuenta las concepciones cladísticas del concepto de democracia. Los enfoques fenéticos, tanto de tipo clásico como radial, toman una instantánea de las características fenotípicas de

los regímenes para medir los grados y tipos de democracia y distinguirlos de las autocracias. Hay mucho que aprender de estos enfoques, pero pasan por alto ciertos factores.

Los enfoques cladísticos trazan la evolución de los regímenes en coyunturas críticas de bifurcación por diferentes caminos. En particular, los enfoques cladísticos destacan la diferencia entre los regímenes que surgen de proyectos revolucionarios de izquierda, populares, antielitistas y antiimperiales, y los que surgen de proyectos elitistas, prooccidentales y de derecha. Aunque los regímenes que siguen ambos caminos pueden mostrar características autocráticas similares, no se convirtieron en autocráticos de la misma manera.

Esto es especialmente importante a la hora de considerar los esfuerzos para empujar a los regímenes de vuelta a la democracia. Para los gobiernos surgidos del camino de la derecha, el apoyo de Estados Unidos es una importante fuente de legitimidad, y las sanciones y presiones estadounidenses podrían eliminar ese apoyo y empujarlos hacia la democracia. Esto es lo que ocurrió en Sudáfrica; el Estado del Apartheid alineado con Estados Unidos perdió de repente el apoyo de su principal benefactor. Una presión similar para democratizarse por parte de Estados Unidos podría funcionar en otros países que ya se encuentran en la senda evolutiva de la derecha, como India, Israel y Filipinas.

Tanto los regímenes de derecha como los de izquierda pueden ser dictaduras. Sin embargo, no se democratizan de la misma manera. En los países que siguieron el camino evolutivo de la izquierda, la presión del gobierno estadounidense es ineficaz, causa graves daños humanitarios y refuerza potencialmente la dictadura. En su lugar, el gobierno estadounidense debería centrar sus esfuerzos de democratización en los lugares donde su apoyo desempeña un papel fundamental, como los países que han seguido el camino de la derecha. Un ornitorrinco no puede convertirse en pájaro, pero podría parecerse más a otros mamíferos.

## Bibliografía

- Achar, Gilbert (2021). How to Avoid the Anti-Imperialism of Fools, *The Nation*, April 6. <https://www.thenation.com/article/politics/anti-imperialism-syria-progressive/>.
- Angiolillo, F.; Lundstedt, M.; Nord, M. and Lindberg, S. I. (2024). State of the World 2023: Democracy Winning and Losing at the Ballot, *Democratization*, 21: 2: 1-25.
- Bayandour, Dariush (2019). *The Shah, the Islamic Revolution, and the United States*. London: Palgrave MacMillan.
- Bonner, Raymond (1987). *Waltzing with a Dictator: The Marcoses and the Making of American Policy*. New York: Times Books.
- Chomsky, Aviva (2010). *A History of the Cuban Revolution*. New York: Wiley-Blackwell and Sons.
- Collier, David and Munck, Gerardo L. (2022). *Critical Junctures and Historical Legacies*. New York: Rowman and Littlefield.
- Collier, David and Berins Collier, Ruth (1991). *Shaping the Political Area*. Princeton: Princeton University Press.
- Collier, David and Levitsky, Steve (1997). Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research, *World Politics*, 49: 3: 430-451.
- Demarais, Agathe (2024). *Backfire: How Sanctions Reshape the World Against US Interests*. New York: Columbia University Press.
- Drezner, Daniel (1999). *The Sanctions Paradox*. New York: Cambridge University Press.
- Fletcher Jr., Bill (2023). Nothing is Worse than Silence in the Face of Aggression, *The Nation*, January 20. <https://www.thenation.com/article/world/ukraine-solidarity-network/>.
- Freedom House (2024). *Freedom in the World: The Mounting Damage of Flawed Elections and Armed Conflict*. Washington: Freedom House.



- Guillermopreto, Alma (2022). The Revolution Eats Itself in Nicaragua, *New Yorker*, March 10. <https://www.newyorker.com/news/news-desk/the-revolution-eats-itself-in-nicaragua>.
- Hochschild, Jennifer L. (2000). Lumpers and Splitters: Individuals and Structures, en Sears, David *et al.* (eds.), *Racialized Politics: The Debate about Racism in America*. Chicago: University of Chicago Press. 324-343.
- Isaac, Jeffrey (1998). *Democracy in Hard Times*. Ithaca: Cornell University Press.
- Levitsky, Steven and Ziblatt, Daniel (2019). *How Democracies Die*. New York: Crown Publishing.
- Levitsky, Steven and Way, Lucan A. (2010). *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*. New York: Cambridge University Press.
- Levy, Philip I. (1999). Sanctions on South Africa: What did they do?, *American Economic Review*, 89: 2: 415-420.
- Lieberman, Evan (2022). *Until We Have Won Our Freedom: South Africa After Apartheid*. Princeton: Princeton University Press.
- Little, Andrew T. and Meng, Anne (2023). Measuring Democratic Backsliding, *PS: Political Science and Politics*, 57: 2: 1-65.
- Mainwaring, Scott and Perez-Liñan, Anibal (2013). *Democracies and Dictatorships in Latin America: Emergence, Survival, Fall*. New York: Cambridge University Press.
- Nord, Marina; Lundstedt, Martin; Altman, David; Angiolillo, Fabio; Borella, Cecilia; Fernandes, Tiago; Gastaldi, Lisa; Good God, Ana; Natsika, Natalia y Lindberg, Stefan I. (2024). *Democracy Report 2024: Democracy Winning and Losing at the Ballot*. University of Gothenburg: V-Dem Institute. [https://www.v-dem.net/documents/47/V-Dem\\_DR\\_2024\\_Spanish\\_lowres.pdf](https://www.v-dem.net/documents/47/V-Dem_DR_2024_Spanish_lowres.pdf).
- OFAC (2024). Sanctions Programs and Country Information, *Office of Foreign Assets Control*. <https://ofac.trea>

- sury.gov/sanctions-programs-and-country-information.
- Papada, Evie and Lindberg, Stefan I. (2024). *Democracy Report 2023: Defiance in the Face of Authoritarianism*. Gotthenburg: VDEM Institute.
- Pastor, Robert A. (2002). *Not Condemned to Repetition: The United States and Nicaragua*. Boulder: Westview Press.
- Pierson, Paul (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics, *American Political Science Review*, 94: 2: 251-267.
- Rana, Aziz (2022). Left Internationalism in the Heart of Empire, *Dissent*, Summer. [https://www.dissentmagazine.org/online\\_articles/left-internationalism-in-the-heart-of-empire/](https://www.dissentmagazine.org/online_articles/left-internationalism-in-the-heart-of-empire/).
- Rodriguez, Francisco (2023). The Human Cost of Economic Sanctions, *Journal of Economic Studies*, 51: 4: 942-963.
- Sartori, Giovanni (1970). Concept Misformation in Comparative Politics, *American Political Science Review*, 64: 1033-53.
- Schedler, Andreas (ed.) (2006). *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner.
- Sokal, Robert R. (1986). Phenetic Taxonomy: Theory and Methods, *Annual Review of Ecology and Systematics*, 17: 423-442.
- Subramanian-Montgomery, Ashleigh (2023). Even the Treasury Department Admits Sanctions Don't Work, *Responsible Statecraft*. <https://responsiblestatecraft.org/2023/04/10/even-the-treasury-department-admits-sanctions-dont-work/>.
- VDEM (2024). *Country Scores*. [https://v-dem.net/data\\_analysis/CountryGraph/](https://v-dem.net/data_analysis/CountryGraph/).

## Acerca de las autoras y los autores

### Helen Ahrens

Jurista alemana, doctora (Ph.D.) por la Universidad de Kiel, Instituto Max Planck para el Derecho Extranjero y Derecho Internacional Privado de Hamburgo (Alemania). Aporta su experiencia en la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). Su trayectoria se centra en la ejecución de proyectos de reformas legales y judiciales, así como en la promoción de derechos humanos. Ha participado en numerosas conferencias sobre los desafíos de la globalización del derecho y su impacto en los sistemas nacionales. Actualmente dirige el proyecto DIRAJus. Este proyecto, financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ), busca fortalecer el acceso a la justicia en América Latina.

Correo electrónico Helen.Ahrens@giz.de.

### Kátia Alves Fukushima

Doctora en Ciencia Política por la Universidad Federal de São Carlos (UFSCar, Brasil). Es profesora del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ, Brasil). Fue investigadora visitante en la Escuela de Sociología de la Universidad Central de Venezuela en 2008. Es coordinadora del Tamo' aqui: Grupo de Estudos e Pesquisa sobre Governos na América Latina del Instituto de Filosofia e Ciências Sociais (IFCS/UFRJ) y miembro del Núcleo Interdisciplinar de Estudos sobre África, Ásia e Relações Sul-Sul (NIEAAS/UFRJ). Ha publicado trabajos sobre América Latina, en particular sobre el gobierno de Chávez, gobiernos de izquierda, democracia(s),

participación y análisis comparativos de las Constituciones de Chile, Brasil y Venezuela, entre otros temas.

Para más información:

<http://lattes.cnpq.br/2886246718185707>.

Correo electrónico: [kafukushima.politica@gmail.com](mailto:kafukushima.politica@gmail.com).

### Raúl Benítez Manaut

Ph.D. en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Es investigador del Centro de Investigaciones sobre América del Norte de la UNAM y presidente de la Asociación Civil Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C. Ha sido Public Policy Scholar del Woodrow Wilson Center de Washington, y profesor visitante de la Universidad Americana en Washington D.C. y la Universidad de Columbia en Nueva York. Fue ganador del premio UCA Editores de El Salvador, con el libro *La teoría militar y la guerra civil en El Salvador* (1989). Ha publicado libros y artículos sobre negociaciones de paz en América Central, geopolítica y fuerzas armadas en América del Norte y seguridad nacional de México. Entre sus últimas publicaciones se cuenta, como editor, el *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México* (ediciones 2009, 2012, 2016 y 2020) ([www.casede.org](http://www.casede.org)). Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México.

Correo electrónico: [raulmanaut@hotmail.com](mailto:raulmanaut@hotmail.com).

### Camila Braga

Doctora en Ciencia Política por la Universidad de São Paulo (USP), Brasil, y máster en Relaciones Internacionales por el PPGRI San Tiago Dantas (Unesp-Unicamp-PUC-SP). Se desempeña como coordinadora del Centro de Estudios de Conflictos y Paz (CCP), integrado al Núcleo de Investigación en Relaciones Internacionales (NUPRI) de la USP. Es Global Fellow del Centro de Derechos Humanos y Estudios Humanitarios (CHRHS) de la Universidad Brown (Providence)

desde 2016. Es parte del Observatorio Humanitario América Latina y el Caribe, asociado a la Universidad de Los Andes desde 2023. Entre 2019 y 2023, fue Senior Fellow del Center for Advanced Latin American Studies (CALAS) en la Universidad de Costa Rica (UCR). Actualmente es investigadora posdoctoral asociada a la Cátedra Erney Plessmann de Camargo (PRPI/ USP). Tiene publicaciones en áreas de seguridad internacional, humanitarismo y estudios para la paz, con un enfoque regional en América Latina. Correo electrónico: [cmbraga.rel@gmail.com](mailto:cmbraga.rel@gmail.com) / [camila.braga@usp.br](mailto:camila.braga@usp.br).

### Gabriela Canedo Vásquez

Ph.D. en Antropología por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en antropología Social (CIESAS-México). Es profesora catedrática de la Universidad Mayor de San Simón (UMSS) de Cochabamba-Bolivia y de la Universidad Católica Boliviana (UCB). Ha dictado cursos en posgrado. Ha desempeñado el cargo de vicepresidenta de la Asociación de Estudios Bolivianos (AEB). Ha publicado varios trabajos sobre la relación entre pueblos indígenas y Estado, reivindicaciones territoriales indígenas, etnicidad, racismo y democracia. Es columnista en periódicos locales. Correo electrónico: [gcanedovasquez@gmail.com](mailto:gcanedovasquez@gmail.com).

### David Díaz Arias

Ph.D. en Historia por Indiana University Bloomington (Estados Unidos). Es profesor catedrático de la Escuela de Historia de la Universidad de Costa Rica. Ha impartido cursos y conferencias en diversas universidades europeas, estadounidenses y latinoamericanas. Ha ganado el Premio Nacional Luis Ferrero a la Investigación Cultural concedido por el Ministerio de Cultura de Costa Rica y el Premio Cleto González Víquez conferido por la Academia de Geografía e Historia de Costa Rica. Ha publicado decenas de trabajos

sobre Guerra Fría, historia política, historia de la memoria, ritos y rituales estatales, naciones y nacionalismos, guerra civil, instituciones, caudillos, procesos de paz, construcción del Estado, literatura, ciencia ficción y otra diversidad de temas en la historia de Centroamérica en general y de Costa Rica en particular.

Correo electrónico: david.diaz@ucr.ac.cr.

### Rafael Duarte Villa

Profesor titular de Relaciones Internacionales del Departamento de Ciencia Política y del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de São Paulo (Brasil). Es director del Centro de Investigaciones en Relaciones Internacionales de la misma universidad. Sus artículos han aparecido en revistas revisadas por pares como *Contemporary Security Policy*, *Revista Brasileira de Política Internacional*, *Conflict and Security*, *Latin American Politics & Society*, *Latin American Research Review*, *Defense Studies*, *International Relations and Global Studies Quarterly*. Es coautor del libro *Power Dynamics and Regional Security in Latin America* (Palgrave Macmillan, 2017).

Correo electrónico: rafaelvi@usp.br.

### Ximena Espeche

Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), miembro del Centro de Historia Intelectual (Universidad Nacional de Quilmes) y profesora de la Facultad de Filosofía y Letras (Universidad de Buenos Aires). Es doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional General Sarmiento-Instituto de Desarrollo Económico y Social. Fue becaria del Fondo Nacional de las Artes y de la Fundación Fulbright. Ha publicado el libro *La paradoja uruguaya. Intelectuales, latinoamericanismo y nación a mediados de siglo XX* (2016) y diversos artículos y capítulos de libros en torno de su investigación

actual: Las batallas por la información en la Guerra Fría en América Latina.

Correo electrónico: ximena.espeche@gmail.com.

### Rocío Estremadoiro Rioja

Socióloga por la Universidad Mayor de San Simón de Bolivia, máster en Estudios Latinoamericanos y doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Salamanca (España). Fue becada por la Fundación Carolina, el Instituto Francés de Estudios Andinos y el Grupo Coimbra. Es catedrática de pregrado y posgrado en universidades bolivianas y ha dado conferencias, ponencias y cursos en Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, México, Paraguay y España. Ganadora del I Concurso Nacional de Ensayo Político (Bolivia). Mención en el VI Concurso Internacional de Ensayos “Camino de la Libertad” (México) y el VIII Concurso Plurinacional de Cuentos Adela Zamudio. Tiene varias publicaciones sobre historia política latinoamericana y boliviana, sistemas y procesos políticos históricos y contemporáneos, medioambiente, entre otros temas.

Correo electrónico: roestremadoiro@gmail.com.

### Harald Fuhr

Catedrático emérito de Política Internacional en la Universidad de Potsdam (Alemania). Actualmente dirige un proyecto de investigación sobre ajustes institucionales hacia un desarrollo con bajas emisiones de carbono en economías emergentes (INLOCADE) y es codirector del Centro de Política y Gestión Pública de la Universidad de Potsdam (PCPM). Actuó como portavoz del Grupo de Formación en Investigación de la Deutsche Forschungsgemeinschaft “Wicked Problems, Contested Administration” en la Universidad de Potsdam de 2011 a 2019. Anteriormente, fue vicepresidente de la Universidad de Potsdam y trabajó como especialista principal en gestión del sector público

en el Banco Mundial, Washington, D.C. Es politólogo y economista de formación (Universidad de Constanza), ha impartido clases en varias universidades y también ha llevado a cabo numerosas misiones como asesor del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ), la GIZ, el Banco Mundial, el PNUD y el Centro de Desarrollo de la OCDE. Fue profesor visitante en la Universidad de Costa Rica (UCR), la Universidad de Indonesia (UI) y el National Institute of Development Administration (NIDA) en Thailandia. Sus actuales actividades de investigación se centran en cuestiones de gobernanza en los países en desarrollo, desarrollo internacional, política climática y transición energética.

Correo electrónico: hfuhr@uni-potsdam.de.

### Günther Maihold

Doctor en Sociología y Ciencias Políticas por la Universidad de Regensburg (Alemania). Actualmente se desempeña como profesor de ciencias políticas en el Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Freie Universität Berlín. Anteriormente fungió como director del Instituto Iberoamericano de la Fundación Patrimonio Cultural Prusiano (1999-2004) y como subdirector del Instituto Alemán para Asuntos Internacionales y Seguridad/Stiftung Wissenschaft und Politik (2004-2023) en Berlín. De 2011 a 2015 fue titular de la Cátedra Wilhelm y Alexander von Humboldt en la UNAM y El Colegio de México. Sus investigaciones cubren temas de la historia de las ideas en América Latina, políticas exteriores y de seguridad en la región y el desarrollo de la democracia en los países latinoamericanos.

Correo electrónico: gmaihold@zedat.fu-berlin.de.

### Werner Mackenbach

Tiene un doctorado en Filosofía y Ciencias Sociales por la Freie Universität Berlin y una “Habilitation” (posdoctorado)



en Literatura Hispanoamericana por la Universität Potsdam. Es profesor de la Escuela de Historia y del Programa de Posgrado en Historia. Es miembro del Centro de Investigaciones Históricas de América Central (CIHAC) de la Universidad de Costa Rica. Coordina la sede regional Centroamérica y el Caribe del Maria Sibylla Merian Center for Advanced Latin American Studies (CALAS) y el proyecto Connected Worlds: The Caribbean, Origin of Modern World (ConnecCaribbean).

### Aaron Schneider

Profesor “Leo Block” de la Escuela Josef Korbel de Estudios Internacionales en la Universidad de Denver. Director del Instituto de Estudios Comparados y Regionales y fundador del Centro de América Latina. Sus libros incluyen *Soberanía popular en la era digital* (SUNY y UCR, 2024), *China y América Latina en la economía política internacional* (Palgrave, 2022), *Renueva Orleans? Elite neoliberal y resistencia de trabajadores después de Katrina* (UNM, 2018) y *Construcción de Estados y regímenes tributarios* (Cambridge y Clacso, 2012). Correo electrónico: aaron.schneider@due.du.





