



CARNEGIE
ENDOWMENT FOR
INTERNATIONAL PEACE

Divisionismo Político y Riesgos Democráticos en América Latina

Thomas Carothers y Andreas E. Feldmann, editores

Divisionismo Político y Riesgos Democráticos en América Latina

Thomas Carothers y Andreas E. Feldmann, editores

Carnegie Endowment agradece el apoyo de la Fundación Ford para la realización de este informe.

Para su conveniencia, los hipervínculos de las fuentes que contiene el documento están [resaltadas](#) en el texto.

© 2021 Carnegie Endowment for International Peace. Todos los derechos reservados.

Las visiones aquí presentadas corresponden al autor(es) y, por tanto, no representan de modo alguno la posición de Carnegie, sus trabajadores o su directorio. Carnegie no asume posturas institucionales en materia de política pública.

Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida o transmitida de forma alguna o por ningún medio sin el consentimiento escrito del Carnegie Endowment for International Peace. En caso de preguntas por favor dirigirse a:

Carnegie Endowment for International Peace
Publications Department
1779 Massachusetts Avenue NW
Washington, DC 20036
P: + 1 202 483 7600
F: + 1 202 483 1840
CarnegieEndowment.org

Para fuentes e hipervínculos, por favor lea esta compilación en CarnegieEndowment.org

Fotografía: PEDRO PARDO/AFP, Getty Images.

CONTENIDO

Sobre los autores	iv
INTRODUCCIÓN	
La intensificación del divisionismo político Thomas Carothers y Andreas E. Feldmann	1
CAPÍTULO 1	
Viejas y nuevas enfermedades en Bolivia Carla Alberti	4
CAPÍTULO 2	
Brasil: polarización y riesgos para la Democracia Oliver Stuenkel	9
CAPÍTULO 3	
El fraccionamiento del consenso democrático chileno Juan Pablo Luna	14
CAPÍTULO 4	
De viejas batallas a nuevos desafíos en Colombia Angelika Rettberg	20
CAPÍTULO 5	
La trampa iliberal de la democracia en México Guillermo Trejo	25
CAPÍTULO 6	
La democracia peruana en busca de representación Paula Muñoz	31
Conclusiones Thomas Carothers y Andreas E. Feldmann	36
Carnegie Endowment for International Peace	42

SOBRE LOS AUTORES

CARLA ALBERTI es Profesora Asistente en el Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile e investigadora joven en el Instituto Milenio Fundamentos de los Datos.

THOMAS CAROTHERS es Vice-Presidente de Estudios en el Carnegie Endowment for International Peace. Carothers es una autoridad en materias que incluyen el apoyo y promoción internacional a la democracia, derechos humanos, gobernanza, Estado de Derecho y sociedad civil.

ANDREAS E. FELDMANN es Profesor Asociado en los departamentos de Estudios Latinoamericanos y Latinos y Ciencias Políticas de la Universidad de Illinois en Chicago. Las relaciones internacionales de América Latina son su área principal de investigación.

JUAN PABLO LUNA es Profesor Titular de Ciencia Política en el Instituto de Ciencia Política y la Escuela de Gobierno de la Pontificia Universidad Católica de Chile. También es investigador asociado en Millennium Institute for Foundational Research on Data, donde actualmente realiza investigaciones sobre la interacción entre sociedades intensas en datos, la capacidad estatal y la representación democrática.

PAULA MUÑOZ es Profesora Asociada del Departamento de Ciencias Sociales y Políticas en la Universidad del Pacífico (Peru) y autora de *Buying Audiences: Clientelism and Electoral Campaigns When Parties Are Weak* (Cambridge University Press, 2019).

ANGELIKA RETTBERG es Profesora Titular del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes. También codirige la línea sobre Transformación y Empoderamiento del Centro sobre Género, Justicia y Seguridad de London School of Economics (Gender, Justice, and Security Hub). En 2018 se desempeñó como negociadora del gobierno colombiano en las conversaciones de paz con el Ejército de Liberación Nacional (ELN).

OLIVER STUENKEL es Profesor Asociado de Relaciones Internacionales en Fundação Getulio Vargas (FGV), São Paulo.

GUILLERMO TREJO es Profesor Asociado de Ciencia Política y director del Laboratorio de Violencia y Justicia Transicional de la Universidad de Notre Dame. Es coautor de *Votes, Drugs, and Violence: The Political Logic of Criminal Wars in Mexico* (Cambridge University Press, 2020).

INTRODUCCIÓN

LA INTENSIFICACIÓN DEL DIVISIONISMO POLÍTICO

THOMAS CAROTHERS Y ANDREAS E. FELDMANN

1

En el 2019 América Latina fue sacudida por una sorpresiva y masiva ola de protestas y violencia. En Chile y Colombia, dos de los países con economías más exitosas y sistemas políticos más estables de la región, ciudadanos frustrados por la pobreza y exclusión social protagonizaron manifestaciones a gran escala. Ecuador vio la reanudación de protestas contra medidas de austeridad impuestas por el gobierno. En Bolivia, una disputada elección presidencial, en la que el presidente Evo Morales buscó un controvertido cuarto mandato, desembocó en un violento conflicto que redundó en su salida del país. México experimentó gran tensión por las protestas de la llamada *revolución diamantina* en reacción a la epidemia de violencia de género que azota al país y alta tensión entre el presidente Andrés Manuel López Obrador representando sectores progresistas y los políticos y empresariales tradicionales. Las protestas se dieron en el contexto de una persistente y aguda violencia derivada de enfrentamientos entre grupos criminales, así como choques entre fuerzas del orden y bandas de crimen organizado. En Brasil, la conflictividad política se intensificó y derivó en masivas protestas producto de la confrontación entre el presidente Jair Bolsonaro y sectores de oposición en el contexto de polémicas medidas como el relajamiento de la protección ambiental en la Amazonía.

Muchas de estas protestas están relacionadas con los altos niveles de desigualdad socioeconómica que han caracterizado históricamente a América Latina o bien se derivan de dichas desigualdades. Otras fracturas, vinculadas a la corrupción sistémica, a visiones valóricas contrapuestas fisuras urbano-rurales o diferencias ideológicas de larga data, también contribuyeron a acentuar muchos de estos conflictos. En algunos países—sobre todo en Venezuela, pero también en Argentina y Bolivia—un eje principal de polarización política se expresa en profundas diferencias sociales. En otros países, como Chile, México y Perú, operan simultáneamente varias fracturas. Como marco general, las divisiones y enfrentamientos están marcados por la deslegitimación de los oponentes, la gravitación hacia los extremos y significativos niveles de desconfianza.

Este turbulento contexto regional se vio exacerbado por la pandemia de coronavirus durante el 2020. La pandemia afectó a América Latina con mayor crudeza que otras regiones del mundo. A fines de octubre de 2020, siete de los doce brotes más mortíferos de la pandemia se produjeron en América Latina. Los efectos fueron devastadores, tanto en materia de salud pública, como en materia económica. En 2020, las economías latinoamericanas sufrieron una caída del 8 por ciento en promedio, mayor que la de cualquier otra región. A muchos expertos les **preocupa** que América Latina se enfrente a otra “década perdida” de larga data que revierta los avances logrados en materia social y económica en las últimas dos décadas.

Los efectos de la pandemia han impactado de manera diferente a ricos y pobres en la región, ahondando las desigualdades subyacentes y socavando la posibilidad de forjar un mayor sentido de unidad en las sociedades, muchas de las cuales se encuentran irremediablemente divididas. La crisis en materia de salud ha dejado al descubierto brechas evidentes en la capacidad de los estados para gobernar y desencadenado un debate ríspido sobre cómo debieran los gobiernos enfrentar la situación. De manera más general, la pandemia ha generado un estrés enorme en la vida cotidiana de las personas, algo que inevitablemente ha contribuido a elevar aún más la temperatura de los debates políticos.

De este modo América Latina entra en el 2021 ensombrecida por la sensación de que ante la fuerte presión a la que están sometidos los gobiernos la crisis pone en riesgo la democracia. Diversos analistas políticos temen que el aumento de la tensión social termine por generar una ruptura en materia política. En ciertos lugares, preocupa una nueva oleada de populismo antiliberal que ignora o degrada las normas y procesos democráticos en aras de objetivos demagógicos; en otros, hay aprensión acerca de la fragmentación de sistemas políticos ya marcados por conflictos crónicos y constantes desencuentros y volatilidad en los partidos políticos. Además, en muchos países el coronavirus amenaza con debilitar aún más la feble capacidad estatal y aumentar la frustración y desesperanza de la población.

Para contribuir a dilucidar este difícil panorama y a trazar un mapa de las trayectorias recientes del divisionismo político en la región, le encomendamos a seis expertos que analizaran eventos recientes en seis países clave: Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú. En concreto, les pedimos que respondieran a cuatro preguntas claves:

1. ¿Cuáles son las principales divisiones sociopolíticas del país?
2. ¿Cómo ha afectado la pandemia estas divisiones?
3. ¿Cuáles son los principales riesgos que los actuales niveles de divisionismo político en el país le plantean a la democracia?
4. ¿Cuáles son algunas de las medidas que deben tomar los actores nacionales o internacionales para ayudar a aliviar estos riesgos?

En conjunto, los relatos de los diferentes países presentan una visión instructiva sobre la situación regional. No todo el panorama es negativo, sin embargo. Las divisiones son profundas y la pandemia lejos de disminuirlas las ha intensificado, pero hay algunas excepciones notables. Los riesgos que se avecinan

son graves y las medidas correctivas presentan grandes desafíos. Aunque existen similitudes entre los casos, las diferencias en los patrones sociopolíticos específicos son numerosas e importantes. Para ayudar a identificar las tendencias comunes, así como las particularidades de cada país, la conclusión sintetiza los principales hallazgos de los seis estudios, organizados en el mismo marco cuatripartito. Esperamos que esta recopilación ayude a actores y observadores comprometidos en toda la región a comprender mejor las dinámicas del creciente divisionismo político en la región y a formular respuestas efectivas para enfrentar este difícil escenario.

CAPÍTULO 1

VIEJAS Y NUEVAS ENFERMEDADES EN BOLIVIA

CARLA ALBERTI

4

La renuncia de Evo Morales, tras acusaciones de fraude en el conteo de los votos en la elección presidencial de 2019, provocó una serie de graves disturbios y creciente polarización política. Una división de vieja data entre los seguidores de Morales y su movimiento político indígena, por un lado, y la élite sociopolítica tradicional del país, por otro, llegaron a un punto de crisis. La pandemia del coronavirus elevó la temperatura de las tensiones políticas en el país. La elección presidencial de fines de 2020, llevada a cabo con éxito, devolvió al poder al Movimiento al Socialismo (MAS), el partido de Morales, aunque bajo el nuevo liderazgo del presidente Luis Arce. Los resultados que su administración pueda tener para mitigar las profundas divisiones en Bolivia y, al mismo tiempo, enfrentar las fuertes presiones derivadas de la pandemia, determinarán si el nivel de polarización se controla o si las manifestaciones y la violencia estallan nuevamente.

LA DIVISIÓN PRINCIPAL

Bolivia se caracteriza por una división socioeconómica y sociocultural entre la élite urbana no indígena, especialmente de los departamentos orientales del país, y una gran población indígena y mestiza. En la década de los 2000, esta división adquirió importancia política cuando un movimiento indígena de amplia base—el MAS—, se movilizó con éxito para ganar las elecciones, incluida la que llevó a Morales a la presidencia en 2005.

Pese a que la polarización entre ambos bandos estuvo relativamente contenida en los últimos años, esta fisura política comenzó a acentuarse en 2016. Determinado a mantener el poder más allá de los períodos que le permitía la constitución, Morales convocó un referéndum para que la ciudadanía definiera si podía presentarse por cuarta vez como candidato presidencial. Para su sorpresa y la de sus principales seguidores, Morales obtuvo el 49 por ciento de los votos y **perdió** el referéndum. La oposición a la reelección de Morales provino, principalmente, de las élites tradicionales, así como de los departamentos orientales que,

desde un inicio, habían resistido el gobierno del MAS. Además, a lo largo de los años, el gobierno acumuló opositores entre sectores aparentemente inconexos de clase media urbana, movimientos estudiantiles y de mujeres, y grupos indígenas que se oponían al modelo de desarrollo económico extractivista promovido por el Morales. Algunos de estos oponentes rechazaban por completo el proyecto del MAS; otros, simplemente, exigían menos personalismo y mayor pluralismo dentro del partido.

El año siguiente (2017), un segundo evento contribuyó a polarizar aún más el ambiente en Bolivia. El Tribunal Constitucional **decidió** que limitar la reelección de Morales menoscababa su derecho a la participación política. En 2018, el Tribunal Supremo Electoral le **permitió** a Morales competir en las elecciones de 2019. Esta autorización exacerbó las divisiones existentes, provocando protestas en las principales ciudades del país y un llamado de la oposición a un paro nacional.

Las elecciones de 2019 se llevaron a cabo en este contexto profundamente polarizado. Algunas encuestas de opinión pública previas a las elecciones **mostraban** una brecha cada vez menor entre Morales y su principal oponente, el expresidente Carlos Mesa, de la coalición Comunidad Ciudadana, lo que aumentó las tensiones en torno al proceso de votación. La elección presidencial se realizó según lo programado, pero dio un **giro** dramático cuando el Tribunal Electoral dejó de informar acerca del recuento de votos durante 24 horas. Cuando se reanudó el conteo, Morales incrementó su ventaja sobre Mesa. Las acusaciones de fraude electoral se extendieron rápidamente, alimentando protestas y descontento popular. Los principales líderes de la oposición exigieron una nueva votación. La Organización de los Estados Americanos (OEA) **expresó** graves preocupaciones acerca de la transparencia del proceso electoral, una posición que luego reafirmó tras auditar los comicios.

Las movilizaciones se volvieron violentas a medida que grupos de manifestantes comenzaron a enfrentarse. La situación se agravó cuando la policía se rebeló contra el gobierno en varias de las principales ciudades del país. El ejército hizo lo mismo y “sugirió” que el presidente dejara el cargo. Ante este escenario, Morales y el vicepresidente Álvaro García Linera anunciaron su decisión de dimitir y **acusaron** a sus opositores de fabricar una crisis para justificar un golpe de Estado. El gobierno mexicano ofreció asilo al presidente y sus colaboradores más cercanos, los cuales abandonaron el país. Morales estuvo en México alrededor de un mes y, luego, se refugió en Argentina, donde permaneció hasta regresar a Bolivia en noviembre de 2020, tras la victoria de Arce.

Cubrir la vacante presidencial a raíz de la salida de Morales no fue tarea fácil, ya que los asambleístas del MAS que, según la constitución podrían haber sido elegidos para sucederlo, también habían renunciado. En ausencia de legisladores del MAS, la Asamblea Legislativa Plurinacional nominó como presidente interina a Jeanine Áñez, una senadora derechista del departamento oriental de Beni y segunda vicepresidente del Senado. Los papeles desempeñados en esta crisis por Áñez y Luis Fernando Camacho—líder del Comité Cívico pro Santa Cruz, una poderosa organización en el próspero departamento de Santa Cruz y bastión de la oposición al gobierno de Morales—revelan la profunda división regional entre las élites orientales y el MAS, cuyas bases provienen principalmente de la región andina.

La polarización no concluyó tras el establecimiento de un gobierno de transición. Las primeras semanas de la nueva administración estuvieron marcadas por la intensa movilización de los partidarios de Morales, quienes fueron reprimidos por la policía y el ejército. La violencia fue particularmente aguda en localidades

como Senkata, El Alto, en las afueras de la capital, La Paz, y Sacaba en la provincia de Chapare, donde las operaciones militares y policiales terminaron con varias muertes y decenas de manifestantes heridos. A nivel nacional, el Decreto N°4078, posteriormente derogado, **eximió** de responsabilidad penal a las fuerzas policiales y militares.

La presidente interina también acordó con la dirigencia del MAS un cronograma para realizar nuevas elecciones generales, el cual excluía la candidatura de Morales. Sin embargo, su administración fue más que un gobierno de transición. Para sorpresa de muchos, en varios temas Áñez no se apartó drásticamente del MAS y mantuvo los subsidios y los programas sociales. En otros aspectos, sus políticas reflejaron las profundas fisuras políticas en la sociedad boliviana, especialmente evidentes en su dura retórica hacia países gobernados por partidos de izquierda, como Cuba, Nicaragua, México y Venezuela. Pero de manera más importante, el gobierno interino presentó una acusación formal contra Morales por cargos de terrorismo y sedición e inició investigaciones criminales contra numerosos políticos del MAS. Evidenciando su ambición política, Áñez, quien se había comprometido a liderar un gobierno de transición, decidió presentarse como candidata presidencial en las nuevas elecciones generales.

COMIENZA LA PANDEMIA

En medio de este escenario político inestable, la pandemia del coronavirus golpeó a Bolivia con especial dureza, exacerbando la polarización y la crisis política y social. Uno de los principales factores que generaron descontento social fue la decisión del gobierno de postergar dos veces las elecciones. Originalmente programadas para mayo de 2020, los comicios se **retrasaron**, primero, a septiembre y, luego, al 18 de octubre, cuando finalmente se llevaron a cabo. Si bien este aplazamiento era justificado en el marco de una complicada situación de salud pública, los detractores del gobierno interino lo interpretaron como un intento de Áñez de prolongar su gobierno y utilizar su cargo para mejorar sus opciones como candidata presidencial. Esto provocó una nueva ola de protestas. Manifestantes bloquearon las principales carreteras del país, lo que, según el gobierno, impidió la distribución de oxígeno y otros suministros médicos.

Las tensiones continuaron creciendo a medida que aumentaba de manera alarmante el número de infecciones y muertes por coronavirus. Incluso la presidente y algunos de sus ministros contrajeron la enfermedad. El gobierno interino culpó del precario estado del sistema de salud pública a la incompetencia del gobierno de Morales. Los partidarios del MAS, a su vez, criticaron las políticas de la presidente destinadas a contener la propagación del virus y mitigar los efectos económicos de estas medidas—particularmente los estrictos confinamientos—sobre los hogares más pobres. Un escándalo de corrupción relacionado con la compra de ventiladores a un precio artificialmente superior al del mercado **complicó** aún más las cosas para el gobierno y terminó con el arresto del entonces ministro de salud, Marcelo Navajas.

Simultáneamente, las fricciones entre el gobierno interino y la Asamblea Legislativa Plurinacional, con su mayoría afiliada al MAS, dificultaron la coordinación e implementación de medidas adecuadas para combatir la pandemia. Por ejemplo, el gobierno interino se negó a promulgar una serie de leyes aprobadas por la asamblea, destinadas a enfrentar la pandemia y sus efectos económicos. A su vez, la asamblea

aprobó el uso de dióxido de cloro como tratamiento contra el COVID-19, aún cuando el Ministerio de Salud había advertido acerca de los peligros de su uso en repetidas ocasiones.

La nueva elección presidencial se celebró en circunstancias complicadas y tensas. Los principales contendientes incluyeron las dos coaliciones políticas que habían competido en 2019: El MAS, con Arce como su candidato presidencial y Comunidad Ciudadana, encabezada por Mesa. Una tercera fuerza, Creemos, emergió como resultado de la crisis. Muy por detrás de los otros candidatos en las encuestas de opinión, Áñez decidió retirarse aproximadamente un mes antes de los comicios, alegando que sólo una oposición unida podría derrotar al MAS.

Los resultados le dieron parcialmente la razón a Áñez, ya que la fragmentación de la oposición favoreció a Arce. Sin embargo, la decisiva victoria del MAS en la primera vuelta, en la que obtuvo el 55 por ciento de los votos y mayorías en ambas cámaras, indicó que una gran parte del electorado seguía favoreciendo las políticas de ese partido, aunque no apoyaba la concentración de poder en las manos de Morales.

RIESGOS FUTUROS

Aunque la elección de un nuevo gobierno puso fin a un año turbulento, es poco probable que las tensiones políticas y sociales que se cristalizaron en esta crisis desaparezcan fácilmente. Además, la nueva administración del MAS enfrentará numerosos desafíos internos y externos que, si no se atienden adecuadamente, podrían generar problemas para la democracia en Bolivia.

7

El alto nivel de polarización es el primer y más evidente riesgo que enfrenta la democracia boliviana. Mientras el gobierno de Arce se preparaba para la ceremonia de traspaso de mando, se realizaban protestas por parte de grupos opositores, principalmente en Santa Cruz, donde los manifestantes adujeron que hubo fraude electoral y exigieron nuevas elecciones. Al mismo tiempo, la asamblea, controlada por el MAS, anunció acciones legales contra Áñez y algunos de sus ministros por la represión contra manifestantes tras la crisis electoral de 2019. Estas tensiones, junto con la falta de legitimidad del gobierno en un sector bastante radicalizado de la población, pueden poner en peligro la frágil tregua social y la estabilidad democrática que existe en el país.

El nuevo gobierno de Arce ha marcado cierta distancia de Morales. Arce y su vicepresidente han enfatizado su autonomía, estableciendo límites claros al papel de Morales en su gobierno. Si estos límites no se respetaran, el descontento de la oposición, así como también el de los votantes del MAS que rechazaron el cuarto mandato de Morales, podría incrementar. Ahora que Morales está de regreso en el país y ha retomado la presidencia del MAS, estas consideraciones son particularmente relevantes. Morales es un personaje político muy poderoso, por lo que aún no es claro cómo su presencia afectará al nuevo gobierno y a la democracia boliviana en general.

Además, considerando que el nuevo gobierno del MAS deberá seguir luchando contra la pandemia y abordando la grave situación económica, cualquier ineficacia resultante de conflictos dentro de la coalición gobernante podrían contribuir a deslegitimar a la administración de Arce frente a la oposición y, por lo

tanto, justificar las protestas de ciertos segmentos de la sociedad. Esto genera gran presión sobre Arce y su capacidad de liderazgo para conducir su partido y enfrentar la situación de salud pública.

EL RETO DE REDUCIR TENSIONES

En este contexto es importante que Arce y sus colaboradores tomen varias medidas concretas y simbólicas para reducir las tensiones políticas en el país. Primero, el gobierno del MAS debe cumplir con su compromiso de gobernar para todos los bolivianos y evitar tanto la retórica como acciones divisorias. En segundo lugar—y relacionado a lo anterior—el diálogo entre el gobierno y la oposición será de suma importancia para asegurar la estabilidad y evitar una intensificación de la polarización política. Esto es especialmente importante en un contexto en el que grupos opositores radicalizados en la ciudad de Santa Cruz se han movilizad, exigiendo que las fuerzas armadas tomen el control del país. Además, prestar atención a sectores de la sociedad que apoyaron a Arce, pero que demandan mayor pluralismo dentro del MAS, especialmente en las áreas urbanas, es fundamental para que la nueva administración reduzca tensiones futuras.

En tercer lugar, el gobierno de Arce podría trabajar para recuperar la confianza de los ciudadanos en el Estado y en las instituciones políticas como vehículos legítimos para canalizar demandas sociales. Los acontecimientos de los últimos meses de 2019 fueron no sólo el resultado de una crisis electoral sino, también, de una profunda deslegitimación de las instituciones estatales entre ciertos grupos. Finalmente, considerando la politización de las fuerzas armadas en la crisis de 2019, es importante que la nueva administración delimite con claridad la función que militares y policías tienen en una sociedad democrática.

CAPÍTULO 2

BRASIL: POLARIZACIÓN Y RIESGOS PARA LA DEMOCRACIA

OLIVER STUENKEL

9

La polarización en Brasil se ha convertido en una amenaza no sólo a la democracia sino a la capacidad del país de abordar urgentes desafíos políticos, en particular la pandemia del coronavirus. Al promover, primero, una narrativa de “confinamiento versus economía” que conspiró en contra de la adopción de medidas más efectivas y, luego, al politizar la selección del productor de vacunas, la administración del presidente Jair Bolsonaro se ha convertido en un símbolo de lo destructiva que puede ser la polarización. ¿Cómo llegó Brasil a este penoso estado de cosas?

EL CAMINO DE LA POLARIZACIÓN

Muchos observadores externos e internos ven a Bolsonaro como la principal causa de la extrema polarización que aflige a la política brasileña contemporánea. Sin embargo, a pesar de lo polarizador que es la figura del actual presidente, la política brasileña ya estaba muy dividida antes de que Bolsonaro adquiriera notoriedad en 2017 y ganara la presidencia en 2018. El punto de inflexión ocurrió en 2013. Durante casi veinte años antes de 2013, Brasil había disfrutado de estabilidad, caracterizada por una competencia partidista abundante y saludable, en un marco claramente democrático. Entre 1995 y 2002, el país fue gobernado por el Partido Socialdemócrata Brasileño, de centro-derecha. Posteriormente, el PT (Partido de los Trabajadores), de centro-izquierda, ejerció el poder a partir de 2003, inicialmente, bajo la dirección del destacado expresidente Luiz Inácio Lula da Silva y, luego, desde 2011 hasta 2016, bajo su sucesora, Dilma Rousseff.

El primer indicio de que había problemas en Brasil fue el estallido de **protestas** masivas en varias de las más importantes ciudades el año 2013, algo que no se había visto desde el retorno a la democracia en la década de los ochentas. Las manifestaciones, generadas por la irritación popular en torno a contrariedades económicas—como el aumento en el costo del transporte urbano—se acentuaron debido a la inadecuada

provisión y calidad de los servicios sociales. La corrupción sistémica en la clase política—incluso, en el oficialista PT—contribuyó a aumentar la crispación política en los años posteriores. El PT logró la reelección en 2014 después de una contienda extraordinariamente acalorada y caracterizada por uso sistemático de ataques y noticias falsas, muchas de carácter muy virulento. En ese ambiente resultó imposible volver a la normalidad después de las elecciones.

El segundo mandato de Rousseff fue muy disfuncional y estuvo eclipsado por la animadversión entre el PT y sus oponentes, algo que limitó la capacidad del gobierno de aprobar legislación en el Congreso. Rousseff, que enfrentó una importante recesión económica y revelaciones sobre la corrupción de proporciones históricas que involucraron a grandes empresas como Petrobras y Odebrecht, sufrió un **juicio político** en 2016. El impeachment fue un proceso traumático que generó un profundo antagonismo, lo que llevó la polarización a un punto crítico, no solo en lo respectivo a la fractura entre el PT y sus rivales, sino, además, en lo que refiere a la división entre los sectores tradicionales de la política y sus adversarios.

El débil y breve segundo mandato de Rousseff y la sucesión de su impopular vicepresidente Michel Temer—quien también fue acusado de corrupción—reforzó el escepticismo de muchos brasileños sobre la voluntad de las élites políticas de corregir los defectos cada vez más evidentes del sistema, entre ellos, la corrupción masiva, un crecimiento económico crónicamente bajo, malos servicios públicos y una crisis de seguridad pública de proporciones sin precedentes. En este panorama, en 2017 apareció Bolsonaro, un congresista de derecha con escasos logros a su haber, que se posicionó como el candidato más anti PT y antisistema, **superando** fácilmente al candidato presidencial del PT, Fernando Haddad, ex alcalde de São Paulo, en la segunda vuelta de las elecciones de 2018.

La profunda y destructiva polarización que vive Brasil tiene muchos culpables. Tras las elecciones de 2014, los partidos de oposición no adoptaron una retórica conciliadora; por el contrario, buscaron socavar al gobierno de Rousseff desde el principio. Quizás más importante—sin embargo—fue la renuencia del PT a reconocer numerosas y graves irregularidades durante sus trece años en el poder y su total incapacidad de pedir perdón por ellas. Esta renuencia contribuyó a forjar un entorno político dominado por elementos radicales, leales al PT y aquellos que demonizaban al partido, lo que dejó poco espacio a los moderados. La intransigencia del PT a permitir que otro partido liderase a la izquierda en las elecciones presidenciales contribuyó a envenenar el clima político. Durante la segunda vuelta, la relación entre el PT y otros partidos democráticos alcanzó tal grado de descomposición que incluso el candidato que obtuvo la **tercera** votación más alta en la primera vuelta, Ciro Gomes—un político de centroizquierda con propuestas similares a las del PT—se negó a apoyar al PT contra de la candidatura antidemocrática de Bolsonaro. El proceso evidenció nítidamente la ausencia casi total de actores políticos por encima de la refriega, como hubiesen podido serlo expresidentes unificadores y ampliamente respetados, en condiciones de convocar una alianza democrática contra el candidato de extrema derecha.

Como era de esperar, Bolsonaro ha gobernado de forma intensamente sectaria: un populista antisistema en pugna con la institucionalidad vigente. Esto ha provocado que muchos de sus críticos identifiquen un nuevo eje de polarización en el país, entre un emergente autoritarismo (abanderado por el presidente) y una postura democrática luchando por sobrevivir (representada por los partidos políticos tradicionales y los actores cívicos). La fisura PT-anti PT parece inactiva en la medida que el partido de Lula intenta

recuperarse de numerosos descalabros electorales, y aún cuando el gobierno ha buscado, por muchos medios, mantener viva esa fractura, proyectándose como única alternativa viable a la supuesta amenaza socialista del PT.

COMBUSTIBLE PANDÉMICO EN EL FUEGO DE POLARIZACIÓN

Cuando la pandemia golpeó a Brasil a principios de 2020, Bolsonaro **minimizó y ridiculizó** la enfermedad, criticó las medidas de distanciamiento social y atacó tanto al sector médico como a China. A la par de gobernantes de similar tendencia, como los de Bielorrusia, Nicaragua y Turkmenistán, Brasil se unió al tristemente célebre grupo **apodado** “la alianza del avestruz”. La estrategia de Bolsonaro fue más radical que la del presidente estadounidense Donald Trump, quien, a pesar de negación y evasión, mantuvo en sus puestos a profesionales de la salud, tales como el director del Instituto Nacional de Alergias y Enfermedades Infecciosas, Anthony Fauci. Bolsonaro, en contraste, despidió a dos ministros de salud después de que se negaran a defender públicamente la hidroxiclороquina, un medicamento que el presidente recomendó para tratar el COVID-19 y que admitió tomar después de que él mismo se infectara con el virus.

A pesar de lo que muchos críticos esperaban, el enfoque peculiar de Bolsonaro ante la aguda emergencia nacional no fue políticamente contraproducente. Por el contrario, fue de múltiples maneras conveniente a la táctica polarizadora en la que se sustenta su estrategia de supervivencia política. Primero, al criticar a gobernadores y alcaldes por imponer medidas de distanciamiento social, Bolsonaro les endilgó la culpa por la crisis económica ocasionada por la pandemia. En segundo lugar, al establecer en la mente de muchos ciudadanos una falsa dicotomía—confinamiento versus economía—Bolsonaro se posicionó como defensor de los pobres contra una élite capaz de adaptarse, sin mayores problemas, a las restricciones, mudándose temporalmente a sus casas de vacaciones y trabajando de manera remota. En tercer lugar, la estridente retórica de Bolsonaro—que ataca a los principales políticos, a medios de comunicación, a profesionales de la salud pública y al gobierno chino—movilizó a sus seguidores alimentando su ira. Por último, la promoción activa, por parte del gobierno, de teorías de la conspiración—como aquella de acuerdo con la cual la pandemia es un plan global para imponer el comunismo, según lo **adujo** el ministro de Relaciones Exteriores—alejó aún más a muchos partidarios de Bolsonaro del discurso público tradicional, lo que dificultó que políticos centristas pudieran tomar posiciones intermedias de consenso.

Hasta ahora, la estrategia del presidente ha sido relativamente exitosa. En una **encuesta** realizada por Datafolha en diciembre de 2020, cuando el número de muertes relacionadas con el coronavirus en Brasil había llegado a 180,000, sólo el 8 por ciento de los encuestados opinaba que Bolsonaro era el principal responsable. Un notable 52 por ciento respondió que el presidente no tenía responsabilidad alguna en el asunto. Los índices de aprobación de Bolsonaro mejoraron durante la segunda mitad del año, ayudados por un programa mensual de transferencias de efectivo a los más pobres (al que inicialmente se había opuesto), para abordar la crisis económica causada por la pandemia. Mientras tanto, la polarización alcanzó niveles sin precedentes en las últimas décadas. Varios meses después de la pandemia, las tensiones políticas alcanzaron un nuevo punto de ebullición cuando Bolsonaro estuvo a punto de enviar tropas con la intención de clausurar la Corte Suprema. Solamente la recomendación de esperar, hecha por sus consejeros militares, previno que se materializara dicha toma.

Más recientemente, Bolsonaro provocó indignación entre sus críticos cuando **afirmó** (falsamente) que nunca había declarado que el COVID-19 no era más que “una leve gripe”. Aunque varios observadores **opinaron** que Bolsonaro había perdido la cabeza o que le faltaba una estrategia clara, la afirmación constituyó otro ejemplo del esfuerzo deliberado del presidente por estirar los límites de lo políticamente aceptable y, por lo tanto, profundizar la polarización. Al igual que a otros populistas de tendencia autoritaria, mentir descaradamente le sirve a Bolsonaro como prueba de lealtad. Sus seguidores deben tomar una decisión: o están a favor o están en contra del movimiento. La lealtad absoluta implica defender al líder aun cuando el líder, obviamente, esté equivocado. Como muestra de cuánto ha sido normalizado el engaño entre el público brasileño, hubo poca reacción cuando los funcionarios electorales **dijeron**, en noviembre, que es “inevitable” que Bolsonaro cuestione los resultados de las elecciones de 2022 si pierde en esos comicios.

RIESGOS FUTUROS Y DESAFÍOS ASOCIADOS A LA POLARIZACIÓN

Aunque la democracia brasileña ya había estado en riesgo antes de la pandemia, hay pocas dudas de que la mayor polarización y la creciente desigualdad en 2020 ha hecho que las instituciones democráticas del país sean aún más vulnerables a la amenaza autoritaria que plantean Bolsonaro y sus seguidores. Además, la devastación económica provocada por la pandemia probablemente hará muy difícil superar la polarización tan profundamente arraigada, ya que el nivel de desigualdad, de por sí extremadamente alto, aumentará aún más. Si bien una mayor desigualdad socioeconómica no se traduce, necesariamente, en mayor polarización, los millones de brasileños que escaparon de la pobreza durante el auge de las materias primas en la década de 2000 y cuya posición se redujo en la década de 2010, cuando la economía de Brasil tuvo casi nulo crecimiento, han visto frustradas sus expectativas y serán mucho más vulnerables a propuestas radicales y tentaciones populistas durante la década de 2020.

Las elecciones municipales de noviembre de 2020 presentaron un panorama poco concluyente con respecto al futuro de la polarización en el país. Tanto los candidatos asociados a Bolsonaro como los representantes del PT obtuvieron malos resultados. En la mayoría de las grandes ciudades ganaron otros partidos, principalmente de centro derecha. En São Paulo y Porto Alegre, dos candidatos a alcalde del partido Socialismo y Libertad (PSOL), respectivamente, tuvieron buen desempeño, lo que sugiere que tanto Bolsonaro como el PT enfrentan competencia como abanderados de la derecha y la izquierda. Si las elecciones de 2022 se desarrollan de manera similar a las de 2018, cuando Bolsonaro se enfrentó al PT en una segunda vuelta, la polarización se exacerbaría aún más. Como en 2018, ambos candidatos argumentarían que la victoria del bando contrario representaría una amenaza mortal para el futuro de la república. Sin duda, una segunda vuelta que involucrase solo a uno de los dos partidos clave del drama político en curso en Brasil polarizaría un poco menos a la sociedad. Una segunda vuelta entre dos candidatos no vinculados ni a Bolsonaro ni al PT podría reducir notablemente la polarización.

En vista de la formidable amenaza que representa la presidencia de Bolsonaro para las instituciones democráticas, no hay duda de que la formación de una amplia alianza a favor de la democracia, que abarque a partidos de centro derecha, centro, centro izquierda e izquierda, presenta las mejores posibilidades para salvaguardar el sistema democrático. Después de todo, gobernantes autoritarios elegidos, como los de Hungría, Filipinas, Turquía y Venezuela, tienden a implementar reformas antidemocráticas más radicales después de conseguir la reelección. Bolsonaro bien podría envalentonarse con otra victoria en las urnas

en 2022. Proteger a los funcionarios electorales quienes, probablemente, sufrirán presiones de parte de Bolsonaro, sería también importante.

LA GESTIÓN DEL PROBLEMA

A pesar de todo lo que ha hecho Bolsonaro para avivar las llamas de la división social y política, es fundamental recordar que el presidente debe ser entendido como un síntoma de un sistema político profundamente debilitado por la polarización extrema producida tras las protestas masivas de 2013 y los eventos que siguieron. Incluso si las nuevas fuerzas políticas logran marginar tanto a Bolsonaro como al PT, Brasil seguirá siendo vulnerable al destructivo ciclo de polarización que se ha inoculado en su política.

Tomando en cuenta la profundidad del problema, quizás sea mejor concentrarse menos en revertir la polarización que en gestionarla. La comunidad internacional puede desempeñar un papel en este esfuerzo, involucrando a Brasil en iniciativas que den como resultado el aseguramiento de procesos e instituciones democráticas a través de organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Mercosur, la Organización de Estados Americanos, la Organización Mundial de la Salud y la Organización Mundial de Comercio. Si bien los populistas a menudo suelen difamar o ignorar a estas organizaciones, hacerlo tiene un costo político. En ese sentido, si bien líderes de este tipo desacatan los preceptos o compromisos instaurados por dichas organizaciones, los procesos e instituciones mencionadas dan a los actores políticos de inclinación democrática una guía acerca de cómo resistir los embates del populismo.

Al satanizar a un cúmulo de organizaciones internacionales, Bolsonaro ha tratado de generar tensiones a nivel internacional con la intención de incitar a sus seguidores más leales. En gran parte porque en años recientes Brasil fue capaz de navegar en la estela del gobierno de Trump, el consenso entre los asesores de Bolsonaro y las élites económicas de Brasil fue que el presidente podría salirse con la suya, en gran medida, a partir de esta controvertida estrategia internacional. La derrota de Trump en las urnas en noviembre de 2020 brinda una oportunidad para que los líderes centristas, tanto en América del Norte como en Europa Occidental, articulen una estrategia conjunta para enfrentar a Bolsonaro y a otros líderes populistas iliberales que medran a partir de la polarización extrema y que, a menudo, utilizan la política exterior para reforzar la división interna.

CAPÍTULO 3

EL FRACCIONAMIENTO DEL CONSENSO DEMOCRÁTICO CHILENO

JUAN PABLO LUNA

14

La erupción de masiva protestas en Chile en octubre de 2019—provocadas por un aumento en las tarifas del transporte urbano, pero que pronto se movilizaron en torno a un amplio conjunto de demandas socioeconómicas—sorprendió a muchos chilenos y observadores extranjeros. Un país considerado durante mucho tiempo como una de las historias de éxito económico más renombradas de América Latina y uno de los sistemas políticos más orientados al consenso se presentó ahora como un Estado profundamente dividido. La brecha central detrás de las protestas divide, por un lado, al sistema social, político y económico del país y, por el otro, a la mayoría de los chilenos, que se sienten excluidos y abusados bajo ese sistema. Un régimen de partidos políticos fracturado, incapaz de canalizar las demandas y percibido como fuera de sintonía con el deseo de cambio de la gente, abrió profundas fisuras en la sociedad, exacerbadas por la pandemia del coronavirus. La inminente elección de una Asamblea Constituyente en abril de 2021 y el consiguiente proceso de redacción y aprobación de una nueva constitución se llevarán a cabo en un país que enfrenta graves riesgos de fragmentación política o de un giro hacia el populismo antiliberal. Los actores internacionales pueden desempeñar un papel útil en la reducción de estos riesgos si se toman en serio la profundidad de la división y sus raíces.

LA DIVISIÓN ENTRE LOS SECTORES TRADICIONALES Y SUS Oponentes

A partir de octubre de 2019, el país experimentó una agitación social masiva, que condujo a la formación de un amplio movimiento contra el sistema, dirigido no solo contra las élites políticas tradicionales sino, también, contra las élites empresariales y la mayoría de las instituciones sociales y políticas. A raíz de las protestas de 2019, dos instituciones aún en pie sufrieron pronunciados descensos en su legitimidad. En primer lugar, las violaciones masivas de derechos humanos cometidas por las fuerzas de seguridad contra los manifestantes propinaron un duro golpe a la reputación de esos organismos. En segundo lugar, los principales medios de comunicación fueron atacados por su supuesta cobertura progubernamental de los

eventos y, en particular, por su tendencia a dar preponderancia a los disturbios, los saqueos y la violencia de los manifestantes.

El movimiento antisistema se fortaleció frente a lo que considera una “coalición del abuso”, formada por influyentes élites sociales y empresariales, así como por la “clase política”, representada por las principales instituciones del país. De acuerdo con esta visión, la “coalición del abuso” aprovechó las permisivas condiciones de la Constitución de 1980 para coludirse y capturar, de manera desproporcionada, los réditos crecimiento económico de un sostenido, sin precedentes en Chile. Varios eventos, que fueron desenvolviéndose poco a poco, sentaron las bases de esta marcada división.

En primer lugar, durante décadas el consumo y la educación se financiaron a través del endeudamiento y los rendimientos económicos de la educación han sido inferiores a lo esperado. La generación de jóvenes que alcanzaron la mayoría de edad en los últimos diez o quince años ha tenido dificultades para acceder a mejores empleos, mientras que, al mismo tiempo, sus padres transitaban a una precaria jubilación. En la atención médica, las disparidades entre la élite y el resto de la población exacerbaron las divisiones.

En segundo lugar, varios escándalos de corrupción desde la década de 2000 menoscabaron aún más la reputación de muchas insituciones protectoras del bien común. Estas anomalías pusieron de manifiesto cómo las élites empresariales financiaban campañas políticas y, de manera inapropiada (si no, ilegal), obtuvieron influencia sobre los procesos legislativos y regulatorios que favorecían sus intereses. Otros escándalos guardan relación con irregularidades y abusos, como la aplicación de tasas de usura al financiamiento de deudas, especialmente, las relacionadas con la educación y el consumo en que incurren las clases media y media baja para financiar sus aspiraciones de movilidad ascendente. Otras anomalías perjudicaron la imagen de organizaciones políticas y sociales muy apreciadas, como la policía, las fuerzas armadas y la Iglesia católica.

Un tercer elemento que aumentó la presión fue el hecho de que el sistema de partidos, orientado al consenso, desmovilizó a la sociedad civil y despolitizó el conflicto social. La democracia de Chile parecía no responder a los reclamos populares. La baja participación electoral se convirtió en una característica crónica del sistema político, lo que impulsó las tendencias del sistema a operar a cierta distancia de la sociedad y las organizaciones sociales.

Desde mediados de la década de 2000, grupos de jóvenes y otros sectores, como pensionados e integrantes de movimientos sociales feministas, respondieron a esta confusa convergencia de deficiencias institucionales manifestándose en las calles. El descontento se politizó de esta manera, pasando por alto las instituciones políticas y otras organizaciones dominantes. La movilización y las protestas violentas produjeron resultados. De esta manera, se convirtieron en la única fórmula viable para obtener respuestas concretas de los sectores tradicionales. Con el tiempo, el impulso de la protesta ganó fuerza a partir de los patrones subyacentes de exclusión socioeconómica, estasis política y deslegitimación institucional, hasta que, en 2019, finalmente, la situación explotó en forma de protestas masivas.

FRAGMENTACIÓN EN EL SISTEMA POLÍTICO

El movimiento de protesta convive inquietantemente con un sistema político que se debilitó tanto por la crisis de credibilidad de los partidos políticos tradicionales como por la consolidación de un liderazgo cada vez más personalista en esos partidos. En 2015 se **adoptó** un nuevo sistema de elecciones en reemplazo del régimen electoral poco representativo heredado del período militar, llamado “sistema binomial”. Esta reforma introdujo aspectos que han alentado la proliferación de nuevos partidos y grupos políticos. Para la Cámara de Diputados, la reforma estableció un sistema de representación proporcional de lista abierta, con circuitos que eligen entre tres y ocho diputados. Esta nueva fórmula no solo indujo una mayor fragmentación y competencia a través de la creación de nuevos partidos fuera del espectro de centro-izquierda a centro-derecha. También favoreció los intentos de movilización electoral por parte de líderes antisistema y más personalistas.

Estas modificaciones comenzaron a socavar la política de compromiso y consenso de Chile, la cual, durante mucho tiempo, había sido considerada fundamental para el desarrollo económico y el progreso social del país. La política centrista cambió gradualmente su valencia a medida que muchos chilenos llegaron a ver las negociaciones y “pactos virtuosos” entre grupos ideológicamente diversos del pasado como arreglos asociados a procesos de abuso, colusión, intrigas y conjuras.

Fue en el marco de un movimiento de protesta enardecido y un sistema político en fragmentación que se **alcanzó** el Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución en noviembre de 2019. El acuerdo estableció un plan para un referéndum sobre la posibilidad de iniciar un proceso de reforma constitucional, celebrado a fines del 2020. Este proceso permitiría a los chilenos reemplazar la constitución vigente, promulgada por el expresidente autoritario Augusto Pinochet, la cual se asocia con los impactos distributivos negativos del modelo neoliberal. El acuerdo fue redactado por los principales partidos en momentos de desesperación, tras días de disturbios incontrolables y una fuerte represión por parte de las fuerzas de seguridad. Según una fuente confidencial vinculada a la casa presidencial, el presidente decidió negociar el pacto con el congreso solo después de que el ejército se replegara a sus cuarteles y la policía amenazara con irse a la huelga.

En el período previo al referéndum, izquierda y derecha polarizaron el debate y la campaña. A pesar de lo que esperaban muchos observadores, el movimiento de protesta obtuvo gran impulso electoral, aunque carecía de líderes y una base programática claramente articulada. En el referéndum de octubre de 2020, el movimiento **demostró** su potencial electoral disruptivo: el 78 por ciento de los votantes apoyó la redacción de una nueva constitución y el 79 por ciento de los votantes se opuso a la participación de los miembros del congreso en ejercicio en una asamblea constituyente.

En resumidas cuentas, la polarización en el sector político formal era mucho mayor que en la sociedad, donde había surgido un amplio consenso en torno a la necesidad de un cambio fundamental. El sistema político y las élites sociales y empresariales habían perdido contacto con la sociedad, recreando artificialmente una división imaginaria entre derechas e izquierdas. En otras palabras, las élites políticas participaron en la polarización en un esfuerzo inútil por reformular las demandas sociales en sus propios términos. Al final, no se dieron cuenta de que el problema principal no es el mensaje, sino la ilegitimidad de los mensajeros.

LOS EFECTOS DE LA PANDEMIA

En medio de esta agitación sociopolítica, llegó la pandemia. Después de ver su [índice de popularidad](#) caer al 6 por ciento en diciembre de 2019, el gobierno del presidente Sebastián Piñera dio la bienvenida a la pandemia como una oportunidad para redimirse. Implementó una estrategia innovadora llamada “cuarentenas dinámicas” para manejar la pandemia sin paralizar la economía. Ese plan pronto fracasó cuando aumentaron las muertes y surgió un nuevo escándalo relacionado con supuestas omisiones considerables en el conteo oficial de fallecidos. El gobierno terminó enfrentándose a acusaciones de dejar morir a la gente para salvar la economía, lo que reforzó su mala imagen entre la población. Este entorno polarizado contribuyó a invisibilizar un plan exitoso que aseguraba la atención en cuidados intensivos para todas las personas enfermas de COVID 19 que lo necesitaran.

Además, el gobierno atrasó significativamente la ejecución de sus programas de asistencia económica y se empeñó en imponer parámetros de asignación que retardaron la implementación y desencadenaron un debate sobre sus criterios de focalización. Dichas discusiones motivaron propuestas de la oposición para permitir que las familias aprovecharan los ahorros de sus planes privados de jubilación para autofinanciar sus necesidades. El congreso aprobó la medida con los votos de numerosos legisladores afiliados al gobierno que desertaron de sus posiciones en respuesta a la presión social. Las élites sociales del país (tecnócratas, asociaciones empresariales y principales medios de comunicación) se opusieron activamente al proyecto, aunque el apoyo popular al mismo fue cercano al [90 por ciento](#).

El enfrentamiento entre el poder ejecutivo y el congreso escaló drásticamente, mientras que los alcaldes aumentaron su visibilidad al oponerse a algunas acciones y a políticos de nivel nacional. Dicha oposición amplió la división emergente posterior a octubre de 2019 entre políticos locales, con conexiones sociales, y los sectores tradicionales. Los bajos índices de popularidad del presidente incentivaron las luchas internas dentro de su coalición, aumentando el faccionalismo y los intentos personalistas de aprovechar la crisis de legitimidad. Creció la percepción de que Piñera se había vuelto prematuramente insignificante y de las pugnas internas surgieron varios aspirantes a la presidencia, entre los que predominan díscolos y líderes municipales.

Simultáneamente, la pandemia de coronavirus ha debilitado la movilización social y las protestas, al menos por el momento, debido a las cuarentenas y restricciones de movimiento, incluyendo un toque de queda nocturno aparentemente motivado más por consideraciones políticas que por preocupaciones de salud pública. Las largas secuelas del daño económico podrían prolongar este efecto, ya que es menos probable que las personas protagonicen huelgas y protestas cuando están desesperadas por cubrir sus necesidades básicas. Sin embargo, a mediano y largo plazo, los resultados relacionados con la pandemia podrían reforzar el descontento y, en última instancia, reavivar la movilización. La mayoría de evidencia disponible a la fecha apunta al impacto regresivo de la pandemia, tomando en cuenta que la mayoría de las muertes se concentran en las comunidades más pobres. Las mismas comunidades también se ven afectadas de manera desproporcionada por la recesión y el cierre de las escuelas.

DOS RIESGOS FUTUROS

Un análisis comparativo de la situación política actual de Chile sugiere que la fragmentación y la personalización pueden seguir creciendo, lo que profundizaría la polarización y debilitaría aún más la legitimidad del sistema. Dos escenarios futuros parecen probables. Por un lado, la fragmentación puede intensificarse, impactando negativamente la gobernabilidad y aumentando la rotación de personal en el ámbito político (un escenario similar al de Perú). Por otro lado, podría surgir un líder personalista que logre canalizar con éxito el descontento contra el sistema (escenario populista). Estos dos resultados no son mutuamente excluyentes: podrían ocurrir en secuencia.

Estos riesgos son evidentes en las discusiones sobre la composición ideal de la asamblea constituyente que será elegida en abril de 2021. Si bien el sistema electoral favorece fuertemente a los partidos en el poder, la sociedad votó en el referéndum de octubre de 2020 contra esos partidos y su liderazgo. Las demandas de inclusión de independientes en las listas electorales se han multiplicado, al igual que las autoproclamadas candidaturas independientes. Sin embargo, los partidos tradicionales interpretan el resultado del referéndum (debido a la participación relativamente alta y al entusiasmo social con el proceso) como un respaldo a su supuesto éxito en la canalización del descontento popular.

¿QUÉ PODRÍA AYUDAR?

18

Aunque marcada por las acciones de muchos actores políticos y sociales específicos, las causas de la actual situación política de Chile son, en gran parte, estructurales y asimétricas. En otras palabras, no pueden revertirse en el corto plazo induciendo a los actores sistémicos a cambiar rápidamente la marcha de lo que han hecho las últimas tres décadas. Una élite tan arraigada difícilmente está capacitada para absorber una ola masiva de descontento popular. Intentar llevar a cabo semejante cambio probablemente exacerbaría los problemas de legitimidad, en lugar de atenuarlos con éxito.

¿Qué pueden hacer los actores internacionales para ayudar a mejorar la situación? En primer lugar, podrían contribuir a despolarizar las élites sociales y políticas, promoviendo, entre otras medidas, debates necesarios sobre modelos alternativos de desarrollo para el país. Las élites económicas en Chile necesitan reformular el sistema capitalista del país para hacerlo más social, institucional y ambientalmente sostenible. Sin embargo, en su discurso actual, caracterizan todas las alternativas al modelo económico actual como el camino hacia una pesadilla izquierdista venezolana, a pesar de que el sistema existente ha perdido su arraigo institucional y su economía moral, por lo que no es rescatable. Contribuir a moderar y potenciar la sofisticación de este debate económico es una tarea urgente.

En segundo lugar, los actores internacionales podrían promover la articulación social y política del descontento popular, tanto para desarrollar alternativas políticas sólidas y viables, como para promover un diálogo entre los actores políticos y la sociedad. Los mecanismos existentes, como los cabildos organizados para discutir la constitución, no bastan. Esas iniciativas son presa de enormes sesgos de selección y favorecen a ciudadanos ya politizados y comprometidos. Si bien el proceso es importante y la participación de estas personas es útil, no alcanza a involucrar a actores populares que hoy están fuera del

sistema, dedicados a organizar acciones colectivas para oponerse y trastocar la política institucional. Por lo tanto, es fundamental diseñar intervenciones políticas complejas que tengan el propósito de habilitar la voz política de los más afectados por las desigualdades interseccionales que caracterizan a la sociedad chilena contemporánea.

CAPÍTULO 4

DE VIEJAS BATALLAS A NUEVOS DESAFÍOS EN COLOMBIA

ANGELIKA RETTBERG

20

En 2016, un histórico acuerdo de paz entre el gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) puso fin, formalmente, al conflicto entre ambas partes, pero también se convirtió en una importante fractura en la política colombiana, dividiendo a quienes consideraron que el acuerdo representaba una base razonable para la paz y quienes juzgaron que era demasiado indulgente con las FARC. En el último año, esta dura división, aunque todavía resuena en la vida política, ha comenzado a disminuir a medida que la institucionalidad del acuerdo se ha afianzado. Sorprendentemente, la pandemia del coronavirus ha reducido la tensión gracias al logro de un consenso notable en el país sobre un enfoque basado en la ciencia para controlar el virus. Sin embargo, la pandemia también ha puesto de relieve una serie de cuestiones socioeconómicas y políticas que constituyen otros ejes de división con los que el país ahora debe lidiar a medida que intenta superar las tensiones del pasado.

EL RELAJAMIENTO DE DIVISIONES DE VIEJA DATA

La principal división que afectó la vida política en Colombia en años recientes converge alrededor del acuerdo de paz de 2016. No se cuestiona tanto si fue apropiado terminar el conflicto a través de negociaciones (una posición históricamente apoyada por la mayoría de la población), sino qué concesiones a las FARC son aceptables a cambio de la paz. Muchos colombianos creen que el acuerdo fue demasiado favorable a las FARC y resenten tanto su recién adquirido derecho de formar un partido político como el trato indulgente otorgado a los guerrilleros bajo un esquema de justicia transicional pactado en el acuerdo que les impuso sentencias leves a cambio de sus confesiones.

Para comprender la profundidad y el poder de esta división es necesario recordar lo que las FARC han significado para muchos colombianos. En los años más candentes del conflicto, a fines de la década de 1990, el grupo controlaba grandes franjas del territorio colombiano a través de un férreo esquema militar.

Atacaba regularmente pueblos y aldeas en áreas controladas por el gobierno y **secuestraba** a miles en las selvas colombianas, incluyendo a muchos miembros de las fuerzas de seguridad nacional. La llamada “estrategia de seguridad democrática” aplicada por el presidente Álvaro Uribe (2002-2010) en la década del 2000 no solo implicó atrapar a los comandantes de las FARC. Además, puso en vigencia un discurso de línea dura que propagó el resentimiento público hacia las FARC. En consecuencia, la paz finalmente alcanzada en 2016 se logró en un contexto sociopolítico marcado no solo por la esperanza de un futuro pacífico sino, también, por una profunda desconfianza y amargura hacia las FARC.

Las primeras elecciones presidenciales tras la firma del acuerdo, en 2018, estuvieron dominadas por actitudes conflictivas hacia las FARC y el valor del acuerdo de paz. La línea dura, representada por el presidente Iván Duque Márquez—protegido de Uribe—criticó fuertemente el acuerdo y ganó las elecciones. Una vez en el poder, sin embargo, Duque no lo desarticuló por completo.

A fines de 2020, el acuerdo de paz había perdido atractivo como la fisura electoral de mayor relevancia. En primer lugar, se ha puesto en marcha gran parte de la infraestructura de transición del acuerdo, incluidas disposiciones judiciales para las violaciones a los derechos humanos, el reintegro de excombatientes y la conversión de las FARC en un partido político. El desarrollo de estos planes ha generado un impulso significativo y ha reforzado el proceso de paz. También ha contribuido la **admisión** de las FARC de que los secuestros fueron un error, así como las revelaciones sobre una ominosa política de recuento de cadáveres **implementada** por las Fuerzas Armadas que generó decenas de “falsos positivos” o muertes de personas acusadas injustamente de ser parte de la guerrilla para cimentar el proceso de paz. Los ataques al acuerdo y los intentos de cambiarlo han fracasado reiteradamente, lo que demuestra tanto una creciente responsabilidad y fortaleza institucional, como también la pérdida de atractivo de la afirmación acerca de que el acuerdo equivalía a entregar el país a los comunistas de las FARC. Tanto la popularidad de Duque como la de Uribe han disminuido en los últimos meses. En este contexto, sus amenazas de derribar el acuerdo ya no suenan factibles, y mucho menos deseables, para la mayoría de los colombianos

En segundo lugar, ha habido cada vez más convocatorias—desde diferentes puntos del espectro político, incluidas las élites—para superar la polarización de larga data y **desarrollar** un “acuerdo sobre lo fundamental”. Estas convocatorias están muy alineadas con la tradición colombiana de muchas décadas, de buscar el consenso de las élites en momentos de profunda división. Es notable porque, incluso, nuevas élites izquierdistas y centristas participan en este llamado para mitigar la polarización extrema. En resumen, si bien la polarización aún podría rendir réditos electorales, los principales actores políticos deberán encontrar nuevas divisiones para fomentarla.

Un tercer factor que explica el cambio de énfasis en el debate político se relaciona con las fuentes de la violencia en curso, que sigue siendo considerable a pesar del acuerdo de paz. Gran parte de esta violencia proviene de conflictos relacionados con el narcotráfico y las organizaciones criminales, que quedan fuera del alcance del acuerdo de paz. Los críticos del acuerdo con las FARC apuntan a un aumento de la producción de hoja de coca, materia prima de la cocaína. Según la ONU, en 2019, los niveles de producción de hoja de coca fueron los más **altos** jamás registrados, prueba del fracaso del acuerdo y del engaño voluntario de las FARC. Pero para la mayoría de los expertos y observadores nacionales e internacionales, combatir el narcotráfico es una tarea más ardua que resolver el problema de las FARC.

En consecuencia, la acusación de que la violencia relacionada con la economía ilícita de Colombia puede atribuirse a un acuerdo de paz problemático no persuade a muchos.

EL PROGRESO DE LA PANDEMIA

Sorprendentemente, la llegada de la pandemia del coronavirus a Colombia ha mejorado el tono del debate político y le ha aportado un contenido más constructivo. A diferencia de otros países latinoamericanos, en Colombia ha prevalecido un notable consenso al respecto del manejo epidemiológico de la crisis, lo que ha facilitado la convergencia científica entre los gobiernos nacionales y locales (más notablemente entre Duque y Claudia López, la alcaldesa de Bogotá, quien fue elegida como candidata de una coalición de centro izquierda). Este consenso ha producido un resultado tangible: A pesar de las altas tasas de muerte por COVID 19, el sistema de salud pudo evitar la saturación, a diferencia de otros países con instituciones sanitarias mucho más fuertes que Colombia. Según una encuesta reciente de la consultora Cifras & Conceptos, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, el Instituto Nacional de Salud y el ministro de Salud disfrutaban de algunos de los niveles más altos de apoyo popular, lo que indica una satisfacción general con este enfoque tecnocrático del virus. También apunta en la misma dirección el apoyo popular a los más de 180 decretos presidenciales promulgados durante el cierre inicial y los meses posteriores, que abarcan temas como la emergencia sanitaria; el cierre de fronteras con Venezuela; pago de impuestos y contrataciones públicas más flexibles; créditos al consumidor; subsidios para asegurar a grupos de menores ingresos el acceso a alimentos y servicios de salud; el cierre de escuelas; regulaciones sobre el tamaño de las reuniones privadas, religiosas y públicas; y restricciones sobre viajes nacionales e internacionales.

Al mismo tiempo, la pandemia ha puesto de relieve las divisiones sociales y económicas existentes, muchas de las cuales fueron la fuente de las protestas sociales de finales de 2019. En noviembre de 2019, una importante huelga nacional comenzó cuando estudiantes universitarios salieron a las calles para exigir educación asequible y de alta calidad. El movimiento se expandió hasta incluir grupos feministas; ambientalistas que se oponen a la deforestación, las actividades mineras y la venta y exportación de aletas de tiburón; defensores del acuerdo de paz; comunidades campesinas que critican la lentitud en la aplicación de programas de sustitución de cultivos ilícitos; víctimas del conflicto armado que denuncian incumplimientos en el pago de reparaciones y atentados a la memoria histórica; líderes indígenas que exigen protección de sus tierras ancestrales; maestros de los planteles oficiales en busca de seguridad laboral y mejores salarios; activistas de derechos que demandan el fin de los asesinatos de líderes sociales y una reforma policial; activistas anticorrupción; críticos de los bancos y de las políticas neoliberales, incluidos los tratados de libre comercio; partidos de la izquierda política; y grupos que desconfían del sistema político en general.

El movimiento, que estuvo marcado por cacerolazos diarios, no ha logrado mantener su impulso, no solo por la pandemia (que operó como elemento disuasivo y distracción temporal) sino, también, porque la multiplicidad de problemas y líderes hizo imposible que se definiera una clara dirección. Los más afectados en términos económicos y de salud ya eran más pobres, sufrían mayores privaciones a sus derechos y estaban menos comprometidos con la política, lo que subraya la importancia duradera de los problemas planteados en los estallidos sociales, especialmente para los jóvenes que desempeñaron

un papel central en los disturbios. De esta manera, el malestar social y la pandemia se han combinado para poner al descubierto las numerosas contradicciones pendientes en la vida socioeconómica y política colombiana que el conflicto civil eclipsó durante mucho tiempo.

EL CAMINO FUTURO

El creciente arraigo del acuerdo de paz, los llamamientos a la despolarización de la política y la sociedad, y la comprensión de que las duras consecuencias sociales de la pandemia deben ser atendidas en beneficio de toda la sociedad—incluyendo la reducción de la violencia y la inseguridad en varias regiones—pueden, eventualmente, redundar en beneficio de la democracia colombiana. Las instituciones colombianas han demostrado una notable resiliencia y fortaleza en estos tiempos exigentes, y han sabido canalizar críticas y tensiones. La sociedad civil colombiana ha madurado y parece estar formándose una importante coalición de centro-izquierda.

Al mismo tiempo, persisten los riesgos. Más importante aún, las economías ilícitas en auge, relacionadas con el tráfico de drogas y la minería ilegal de oro y coltán (especialmente, a lo largo de la frontera con Venezuela), ofrecen amplia oportunidad para que las organizaciones criminales nuevas y antiguas operen y consoliden su presencia territorial. En consecuencia, la desmovilización de las FARC ha tenido secuelas, como la reconfiguración de los grupos armados y una creciente inseguridad en algunas áreas periféricas. Los asesinatos de líderes sociales y excombatientes de las FARC se han tornado cada vez más frecuentes en esas zonas. Además, las necesidades puestas al descubierto por la pandemia y por el flujo constante de migrantes venezolanos hacia el país han planteado la posibilidad de desviar fondos inicialmente destinados a la implementación de la paz. Así, se corre el riesgo de no cumplir la promesa de fortalecer el Estado y las economías formales en áreas tradicionalmente excluidas del desarrollo nacional, componente crucial del acuerdo de paz y recomendación de una amplia literatura académica y política que sugiere que la construcción de Estados capaces es esencial para promover la paz.

PASOS OPORTUNOS

Varios pasos son necesarios para ayudar al país a enfrentar sus profundas divisiones y desigualdades socioeconómicas.

En primer lugar, el gobierno, tanto nacional como local, debe promover el diálogo entre instituciones a nivel central y local, así como entre instituciones y diferentes sectores de la sociedad civil, para abordar las preocupaciones planteadas en los disturbios sociales de 2019, que fueron agravadas por la pandemia. Es hora de aprovechar la oportunidad creada por los llamamientos para superar la polarización sobre el acuerdo de paz y atender situaciones como la desigualdad histórica y la división entre las zonas urbanas y rurales. La próxima campaña presidencial puede impulsar u obstaculizar mejoras en el debate político. Puede proveer una oportunidad para que el centrismo político gane fuerza, como en las elecciones presidenciales anteriores, o podría terminar promoviendo mensajes divisorios por parte de candidatos que buscan ganar el favor del público.

En segundo lugar, es necesario atender las fuentes de una violencia persistente. Lo más importante es reforzar la seguridad en las regiones más vulnerables mediante el fortalecimiento de la respuesta estatal más allá de acciones militares. Esto es fundamental para aumentar la confianza de los colombianos en las instituciones y su bienestar y productividad. Además, el gobierno colombiano y otros gobiernos extranjeros deben continuar impulsando un enfoque sistémico en la discusión del narcotráfico y su impacto social, político y económico a nivel internacional. Existe abundante evidencia que sugiere que, tanto desde una perspectiva de salud pública como de seguridad, Colombia no puede combatir este problema por sí sola.

En resumen, Colombia enfrenta hoy tanto viejas batallas como nuevos desafíos derivados de la pandemia. Convertir esta circunstancia en una oportunidad dependerá de la visión, las habilidades de negociación y la voluntad democrática de los líderes políticos y de la sociedad civil en todo el país.

CAPÍTULO 5

LA TRAMPA ILIBERAL DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO

GUILLERMO TREJO

25

El arribo al poder en 2018 de un gobierno de izquierda en México encabezado por el asertivo y a menudo polémico presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO) desató intensos debates partidistas en México. Sin embargo, debido a la sorprendente continuidad de la política anti-drogas de AMLO con las políticas de sus antecesores, la alternancia política de izquierda no modificó el profundo clivaje que confronta a los miembros de los enclaves autoritarios subyacentes en las instituciones de seguridad y justicia y a los ciudadanos y víctimas de la violencia política y criminal que luchan por construir un país de derechos, de paz y justicia. La pandemia del coronavirus ha traído aún más sufrimiento a una ciudadanía ya golpeada, pero no ha cambiado la dinámica de confrontación entre élites gobernantes y la ciudadanía organizada en torno a las víctimas. Esta brecha se cerrará solo en la medida en que la movilización por la paz y en pos de un Estado democrático de derecho se amplíe al resto de la sociedad.

LA LLEGADA DE AMLO AL PODER

Por primera vez desde que México transitó a la democracia en 2000, el electorado eligió a un presidente de izquierda en 2018. En las tres administraciones conservadoras anteriores, el Partido Acción Nacional (PAN), de derecha, y el Partido Revolucionario Institucional, de centro derecha (PRI), unieron fuerzas para impulsar una agenda económica a favor de la privatización y la apertura de mercados y para lanzar una cruenta guerra en contra de los principales cárteles de la droga del país. En rechazo a estas políticas, los votantes mexicanos eligieron a un candidato presidencial que prometió revertir las reformas neoliberales, poner fin a la guerra y construir un Estado democrático de derecho mediante importantes reformas judiciales y de seguridad que administraciones anteriores no quisieron implementar. AMLO, tres veces candidato presidencial, fue elegido presidente con el 53 por ciento de los votos y su coalición, liderada por el Movimiento Regeneración Nacional (MORENA), obtuvo una mayoría en el congreso.

Una vez en el poder, AMLO rápidamente desarrolló una presidencia personalista y altamente centralizada, y definió su administración como un movimiento transformacional. En la **narrativa** del presidente, se trata de la cuarta transformación desde el movimiento independentista (1810-1821). A pesar de tener una mayoría legislativa, AMLO ha adoptado un estilo plebiscitario de gobernar basado en la continua movilización popular. En sus conferencias matutinas de prensa le habla todos los días al pueblo y utiliza referendos para confirmar el apoyo público a sus políticas más emblemáticas. Además, los controles y equilibrios institucionales le incomodan. Ha **privilegiado** las lealtades personales al **nombrar** a jueces de la Suprema Corte de Justicia, a la supuestamente autónoma Fiscalía General de la República y a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. AMLO **ataca** habitualmente al Instituto Nacional Electoral (INE) y **socava** la credibilidad de las organizaciones de la sociedad civil y la prensa. Desde el púlpito que le otorga su conferencia diaria, AMLO define a sus amigos y a sus enemigos dependiendo de su lealtad al movimiento que encabeza.

Los opositores y críticos de AMLO lo acusan de polarizar a México y de introducir hábitos y medidas políticas antiliberales como parte de una estrategia de división y demonización de sus rivales. Sin embargo, la preocupación de que México con AMLO está experimentando el desmantelamiento de una democracia liberal es engañoso. De hecho, la transición política de México nunca dio lugar a una democracia liberal.

LAS CONTINUIDADES PREVALECE

Cuando México transitó de un gobierno de partido único a una democracia multipartidista en 2000, las élites del PAN y del PRI se opusieron a un proceso de justicia transicional que habría investigado una larga historia de represión política en el país. También se opusieron a reformar enclaves autoritarios como las fuerzas armadas, la policía y el sistema judicial. Si bien con la transición los ciudadanos obtuvieron el derecho de seleccionar a sus líderes mediante elecciones libres y justas, otros derechos civiles y humanos fundamentales no se plasmaron en la ley o fueron cotidianamente pisoteados en la realidad. Y, cuando los gobiernos del PAN y del PRI lanzaron sucesivas guerras contra el narcotráfico, lo hicieron a través de instituciones de seguridad y de impartición de justicia represivas y corruptas. Instituciones cuyos mandos optaron por políticas militarizadas de mano dura que desencadenaron múltiples guerras criminales y causaron niveles sin precedentes de violencia y de graves violaciones de derechos humanos.

Aunque AMLO se presenta como el líder de un movimiento transformador, su gobierno ha estado marcado por sorprendentes continuidades. Su negativa a adoptar un proceso de justicia transicional y a reformar las fuerzas armadas, la policía y el poder judicial lo asemejan a sus antecesores. Su estilo de liderazgo ha sumado una nueva capa de acciones antidemocráticas a la democracia iliberal que heredó y es reacio a reformar. En lugar de transformar, AMLO ha desarrollado una histórica alianza estratégica con las fuerzas armadas, ha delegado la seguridad nacional y pública a los militares y ha mantenido el control de facto sobre la Fiscalía General, cuya oficina, desde la etapa autoritaria y hasta el presente, ha garantizado la impunidad para los aliados del presidente de turno y castigado a sus detractores políticos.

En resumen, la división fundamental que enfrenta la democracia mexicana no es entre AMLO y su partido, por un lado, y los partidos de centro derecha y derecha, por el otro, por ruidosa y problemática

que sea esta división. El principal clivaje en México es más insidioso y peligroso: la renuencia de la élite gobernante, más ampliamente constituida en una clase—independientemente de los vínculos partidistas específicos de sus integrantes—a transformar los enclaves autoritarios en los ámbitos de la seguridad y la justicia, que son fundamentales en la generación de violencia criminal y las graves violaciones de derechos humanos en la guerra contra el narcotráfico. Se trata de una división entre el sector más tradicional de la élite política y un movimiento emergente de víctimas de desaparición forzada, movimientos feministas e indígenas, ONGs pro derechos humanos y anticorrupción, académicos y organizaciones internacionales.

Para entender el auge de la democracia iliberal en México y la renuencia de la élite gobernante a democratizar los ámbitos de la seguridad y la justicia, así como a cambiar el rumbo de la guerra contra el narcotráfico, es necesario explorar por qué de inicio el PRI y el PAN establecieron una democracia limitada y se fueron a la guerra contra el narco.

LOS ORÍGENES NEOLIBERALES DE LA DEMOCRACIA ILIBERAL MEXICANA

A lo largo de tres décadas (1988-2018), México fue gobernado por una coalición conservadora de centro derecha del PRI y el PAN. Esta coalición definió la agenda económica, el ritmo y la naturaleza de la democratización y las principales divisiones del debate ideológico en el país. Un firme compromiso con las reformas económicas neoliberales fue el pegamento que unió a esta alianza: un compromiso que trajo estabilidad macroeconómica a México, dos grandes olas de privatizaciones (en los años noventa y en 2013) y la firma de dos acuerdos de libre comercio con Estados Unidos y Canadá (en 1994 y 2018). Quien se opusiera o incluso insinuara una crítica menor a las reformas económicas era demonizado en la arena pública como “populista”. En esta era neoliberal, el crecimiento económico y el alivio de la pobreza fueron magros, en tanto que se profundizaron las desigualdades socioeconómicas y regionales.

Durante el duopolio PRI-PAN, la democratización tomó un papel secundario y se convirtió en moneda de cambio de las reformas económicas de mercado. El PAN hizo importantes concesiones al PRI para frenar el ritmo de la transición a la democracia a cambio de la privatización de sectores clave, por mucho tiempo favorecida por el PAN. El ímpetu para crear una autoridad electoral independiente no provino de la presión del PAN sino del levantamiento zapatista de los pueblos indígenas mayas de Chiapas (1994). Y cuando Vicente Fox, el candidato del PAN que derrotó al PRI tras una hegemonía de siete décadas (2000) llegó al poder, abortó un programa de justicia transicional para mirar un pasado represivo y dejó intactas a las fuerzas armadas, la policía y el poder judicial, a fin de retener el apoyo del PRI a su agenda económica.

El duopolio PRI-PAN llevó a México a una cruenta guerra contra el narcotráfico. Entre 2006 y 2018, el despliegue de las fuerzas armadas en las regiones más conflictivas del país desencadenó múltiples guerras entre cárteles y el Estado, así como entre los propios cárteles. La estrategia de decapitación de los cárteles, mediante la cual las fuerzas de seguridad arrestaron o asesinaron a los líderes de los cárteles, desembocó en una dramática fragmentación del submundo criminal, el cual pasó de cinco a más de doscientos organizaciones criminales. Estos grupos emergentes ampliaron su menú de actividades criminales a nuevos mercados ilícitos como la extorsión, el secuestro, el tráfico de personas y la explotación ilegal del petróleo, la minería y los bosques. Más de 150,000 personas fueron **asesinadas** en estos conflictos y más de 60,000 **han desaparecido**. En estas guerras criminales, los cárteles utilizan la violencia selectiva contra

alcaldes y candidatos partidistas, periodistas, sacerdotes católicos, defensores de derechos humanos y pequeñas empresarios, con el propósito conquistar poblaciones, gobiernos municipales, economías locales y territorios subnacionales, en los que han establecido regímenes subnacionales de gobernanza criminal. Se han convertido en gobernantes locales de facto, subvirtiendo la democracia local en al menos el **diez por ciento** de los municipios de México, donde reside de un tercio de la población del país.

La coalición PRI-PAN experimentó una crisis política importante en 2014. Un año antes, una mayoría parlamentaria liderada por los dos partidos **aprobó** una serie de reformas de mercado de segunda generación. El electorado estaba dividido sobre las reformas, particularmente en lo relativo a la privatización del sector energético. El clivaje neoliberal y antineoliberal fracturó al país. Posteriormente, en el otoño de 2014, tres hechos importantes pusieron al país en contra del duopolio PRI-PAN y del recién electo candidato del PRI, el entonces presidente Enrique Peña Nieto: primero, la **ejecución extrajudicial** de quince presuntos criminales y civiles por militares en el municipio de Tlatlaya; segundo, la **desaparición forzada** de 43 estudiantes de la normal rural de Ayotzinapa, en el estado de Guerrero; y, finalmente, un gran **escándalo** de corrupción que involucró a la esposa del presidente. La ciudadanía se volcó a las calles en cantidades sin precedentes para exigir el fin de la impunidad del Estado.

UN GIRO A LA IZQUIERDA EN MEDIO DE LA GUERRA

El tres veces candidato presidencial, AMLO—caricaturizado por sus rivales políticos como el Hugo Chávez mexicano—aprovechó el sentimiento antineoliberal y anti-impunidad en la opinión pública para posicionarse en la contienda presidencial de 2018. Aunque los candidatos del PRI y del PAN adoptaron una retórica anticorrupción, sus mensajes sonaron huecos. Al izar la bandera de la honestidad, de políticas progresistas a favor de los pobres y de una feroz oposición a la guerra contra el narcotráfico y a la militarización del país – causas que había abrazado por décadas – AMLO se convirtió en el candidato a vencer. Prometió revertir las reformas neoliberales de 2013, poner fin a la guerra contra el narco, regresar a los militares a los cuarteles e impulsar un proceso de justicia transicional.

Una vez en el poder, sin embargo, AMLO adoptó políticas dramáticamente diferentes a las que había prometido en campaña. El viraje más dramático fue su decisión de convertir a las fuerzas armadas en el actor político central de su proyecto transformador. Durante el período de transición, tras una reunión a puertas cerradas con el general Salvador Cienfuegos—entonces secretario de Defensa—AMLO inició un sorprendente proceso de militarización. Es posible que Cienfuegos haya amenazado a AMLO con una fuerte reacción militar en caso de impulsar un proceso de justicia transicional y llevar a miembros de las fuerzas armadas ante la justicia por sus atrocidades previamente cometidas. Es posible, también, que sin una amenaza explícita AMLO haya percibido alguna advertencia velada que lo motivó a mantener a los militares a su lado, pero con una facción diferente a la liderada por Cienfuegos.

En su gobierno, AMLO ha ampliado de manera significativa el papel de las fuerzas armadas en la vida pública. Utilizó la mayoría legislativa de MORENA para aprobar una **ley** que reemplazó a la policía federal con una nueva Guardia Nacional bajo control militar y compuesta por miembros activos del ejército. Las fuerzas armadas controlan ahora la seguridad pública y la seguridad nacional y todos los puertos y cruces

fronterizos. También están a cargo de los emblemáticos proyectos de infraestructura de AMLO: un nuevo aeropuerto en las afueras de la Ciudad de México y un tren de alta velocidad en la península de Yucatán. El gasto militar va en aumento pero las fuerzas armadas mexicanas continúan teniendo uno de los niveles más bajos de transparencia, rendición de cuentas y supervisión civil en América Latina.

Aunque el presidente declaró, retóricamente, el fin de la guerra contra el narco, las fuerzas armadas y la Guardia Nacional continúan utilizando la estrategia de decapitación de los cárteles y arrestan o matan selectivamente a los jefes de los cárteles. Las guerras entre cárteles y entre fuerzas estatales y crimen organizado siguen vigentes. Durante el primer año de gobierno de AMLO, México registró 23,964 asesinatos asociados con estos conflictos, según Lantia Intelligence, una cifra casi idéntica a la del último año de la administración del PRI. Al ritmo actual, en 2024, México bajo AMLO habría acumulado más de 143,000 muertes asociadas a las guerras criminales; es decir, más del noventa por ciento de todas las muertes acumuladas en estos conflictos en las dos administraciones anteriores.

La violencia masiva asociada con las guerras criminales en curso en México y la violencia selectiva contra periodistas, alcaldes, candidatos partidistas, defensores de derechos humanos y pequeños empresarios revelan que la competencia violenta por una amplia gama de mercados ilícitos continúa sin cesar y que los cárteles siguen transformando los órdenes local en todo el país. La suposición de AMLO de que al poner a todas las fuerzas de seguridad bajo la tutela militar acabaría con la corrupción y la colusión ha resultado ilusoria. Asimismo, en la guerra contra el narco, las fuerzas armadas han adoptado políticas de mano dura basadas en prácticas anti insurgentes que estimulan la violencia y dan como resultado graves violaciones de derechos humanos. Además, importantes sectores del ejército protegen a los cárteles o han desertado para convertirse en sus milicias privadas.

Si bien la pandemia del coronavirus ha golpeado duramente a México, **infectando** hasta 1,400,000 mexicanos y matando hasta 120,000 a fines de 2020, no ha alterado los fundamentos políticos básicos del gobierno de AMLO. A pesar de la pésima respuesta del gobierno a la pandemia—al negar la gravedad del problema, ocultar información, ignorar o simplemente dejar de promover los protocolos básicos de salud y claudicar a adoptar un estímulo económico para apoyar las medidas de permanencia en el hogar—la popularidad de AMLO no se ha mermado, más allá de una aversión aún mayor entre los mexicanos que ya se oponían a él.

LA VERDAD Y LA JUSTICIA COMO ESTRATEGIAS DE CONSTRUCCIÓN DE PAZ Y DEMOCRATIZACIÓN

Durante la última década, una coalición emergente de familias de víctimas de desaparición forzada, movimientos feministas e indígenas, ONGs pro derechos humanos y anticorrupción, académicos y organizaciones internacionales se han dado a la tarea de construir los cimientos de un proceso de justicia transicional en México. Estos grupos han identificado cinco prioridades en un proceso de justicia transicional: primero, nuevas leyes e instituciones para la búsqueda de personas desaparecidas; segundo, procesos de construcción de verdad; tercero, el procesamiento judicial de los perpetradores de atrocidades; cuarto, reparaciones para víctimas de violencia política y criminal; y quinto, reformas institucionales para prevenir futuras atrocidades.

Debido al volumen masivo de las violaciones de derechos humanos, y frente a una **tasa de impunidad** de cualquier delito que supera el noventa por ciento, diversos grupos de víctimas y de la sociedad civil exigen la adopción de mecanismos extraordinarios de justicia. Y puesto que un número significativo de militares y policías, fiscales y jueces están confabulados con los cárteles de la droga y otros grupos criminales, se pide la asistencia internacional, particularmente de las Naciones Unidas, a partir del ejemplo de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala. Las organizaciones de la sociedad civil mexicana exigen cooperación internacional para adoptar un enfoque radicalmente diferente en la guerra contra el narco, orientado a dismantelar las estructuras de colusión del crimen con actores estatales a través de la investigación científica y la persecución judicial efectiva, en lugar de intervenciones militarizadas y estrategias bélicas.

Como lo demuestra la experiencia internacional, los mecanismos de justicia extraordinaria no solo pueden salvaguardar los derechos de las víctimas, sino, también, estimular la democratización de enclaves autoritarios en los sectores de seguridad y judicial. A partir de 2014, la sociedad civil inició una lucha histórica en pos de un Estado democrático de derecho y para transformar la débil democracia mexicana en un sistema en el que los derechos de los ciudadanos se amplíen más allá de la arena electoral a otras esferas de la vida económica, política y social del país. Liderada por víctimas de atrocidades perpetradas por agentes del Estado y por grupos criminales, esta es una lucha moral por la transformación democrática y la construcción de paz desde abajo que trasciende a los partidos políticos y desafía a las élites gobernantes iliberales de México.

CAPÍTULO 6

LA DEMOCRACIA PERUANA EN BUSCA DE REPRESENTACIÓN

PAULA MUÑOZ

31

Acosada por una representación política crónicamente inadecuada y una capacidad estatal débil, la política peruana ha sido sacudida durante mucho tiempo por un conjunto de divisiones políticas en evolución. En los últimos años, el sector político formal ha estado dividido por el conflicto entre fuerzas a favor y en contra de reformas, lo que ha producido inestabilidad política e intensa ira ciudadana. La pandemia del coronavirus golpeó duramente la vida social y económica peruana, acentuando la división política recientemente emergente. Se avecinan riesgos significativos, incluyendo una mayor conflictividad y fragmentación política, enfrentamientos más profundos entre la policía y los manifestantes, y el potencial surgimiento de nuevas alternativas iliberales y populistas. Es crucial encontrar formas de reducir la brecha de representación y volver a involucrar a los ciudadanos—especialmente a los jóvenes—en la política organizada.

DIVISIONES EN EVOLUCIÓN

El desafío político dominante del Perú en las últimas dos décadas ha sido la búsqueda continua e irresuelta de una representación política adecuada por una sociedad diversa, desigual y fragmentada. En otras palabras, de canales institucionales que puedan transmitir efectivamente sus demandas al Estado y de una capacidad institucional estatal apta para responder a sus necesidades. Al carecer tanto de un aparato estatal capaz de gobernar eficazmente, como de partidos políticos bien organizados y estables que puedan agregar demandas sociales diversas y dispersas, la democracia peruana se tambalea y es asediada por constantes crisis políticas, y sus ciudadanos están cada vez más decepcionados y alienados.

Desde el colapso del sistema de partidos de Perú en la década de los noventa, la política peruana ha estado en un flujo casi continuo, marcado por constantes y profundas divisiones y enfrentamientos. La ausencia de instituciones y agrupaciones políticas estables y bien establecidas que puedan organizar y encapsular

estas divisiones, ha significado que no ha habido una sola gran división política que predomine. En cambio, Perú ha sido testigo de un escenario inestable de actores y enfrentamientos divisivos.

Detrás de la turbulenta dinámica de la vida política formal del Perú se encuentran dos fisuras latentes que afloran periódicamente, inyectando presiones y tensiones en el sistema. La primera de ellas es una profunda división socioeconómica, entre aquellos que están integrados a la economía de mercado—que privilegia la inversión en minería e hidrocarburos—y aquellos a quienes dicha inversión ha dejado atrás o, incluso, han sido perjudicados por ella, como los grupos indígenas. La segunda es una división territorial, entre las provincias desatendidas y un centro con sede en Lima poderoso y, a menudo, despectivo. Estas dos divisiones a veces se superponen, alineando a los peruanos que están integrados económicamente y más cerca del centro del poder contra quienes han sido postergados por la economía y quienes viven en las provincias.

Estas divisiones primarias se hicieron sentir durante la contienda presidencial de 2006, en la que un candidato radical de la izquierda, oficial del ejército y, luego, presidente, Ollanta Humala, perdió la presidencia ante Alan García de la tradicional Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA), quien, aunque fue elegido en una plataforma electoral de centro izquierda, una vez en el poder, viró hacia la derecha. No obstante, pronto estas dos grandes divisiones políticas fueron silenciadas por los beneficios del posterior auge económico de Perú y un discurso político optimista del gobierno sobre el progreso económico. En cambio, una división de identidad política menos alineada con los grupos tradicionales de izquierda y derecha llegó a dominar la vida política peruana durante un tiempo: el choque entre fujimoristas y antifujimoristas.

Los fujimoristas son seguidores del presidente autoritario Alberto Fujimori, quien dirigió el país en la década de 1990. Fueron recuperándose como fuerza política poco a poco luego del descrédito que se ganaron tras de la caída de Fujimori y su salida del país en 2000. A pesar de mantener valores muy conservadores y, a menudo, iliberales, los fujimoristas se reagruparon en 2006 dentro del partido Fuerza Popular (FP), bajo el liderazgo de Keiko Fujimori, hija de Alberto. Keiko Fujimori estuvo cerca de ganar la presidencia tanto en 2011 como en 2016, pero fue derrotada por un estrecho margen como resultado de una coordinación estratégica entre los votantes antifujimoristas.

Esta división se ha transformado de maneras complejas desde 2016 en un choque diferente entre, por un lado, los presidentes y sus equipos que intentan promover distintas agendas—tales como reformas educativas, anticorrupción y políticas—y, por otro, una mayoría de congresistas que se opone a esas reformas. Este conflicto comenzó durante los últimos años del gobierno de Humala luego de que la bancada de su Partido Nacionalista Peruano (PNP) perdiera miembros en el Congreso permitise el surgimiento de una coalición de oposición APRA-Fujimorista obstruccionista. Empeoró después de las elecciones de 2016 cuando Keiko Fujimori perdió ante Pedro Pablo Kuczynski del partido Peruanos por el Cambio (PPK) pero su partido, FP, obtuvo una supermayoría en el Congreso. Negándose a admitir su derrota electoral, el congreso dominado por el fujimorismo intensificó el enfrentamiento con el ejecutivo. Las acusaciones de corrupción [vinculadas](#) a la investigación internacional de corrupción del caso Lava Jato sobre sobornos pagados por importantes empresas brasileñas a funcionarios en varios países latinoamericanos, azuzaron más el conflicto pues involucraron a casi todos los principales actores políticos

peruanos, incluyendo a Keiko Fujimori y Kuczynski. En medio de acusaciones de uno y otro bando, el enfrentamiento entre el ejecutivo y el legislativo se intensificó hasta que Kuczynski renunció en 2018 para evitar ser destituido por el Congreso.

Lejos de disminuir, el conflicto entre el ejecutivo y el legislativo se intensificó aún más después de que el vicepresidente de Kuczynski, Martín Vizcarra, asumiera la presidencia tras la partida del primero. A diferencia de Kuczynski, Vizcarra logró conectarse con la ciudadanía y su deseo de reformas a la gobernabilidad. Definió entonces el conflicto ejecutivo-legislativo como una cruzada reformista anticorrupción contra una clase política y un congreso corrupto. La primera fase de esta pugna entre Vizcarra y el órgano legislativo terminó cuando Vizcarra disolvió el congreso, en setiembre de 2019.

LA PANDEMIA HACE SU ENTRADA

La COVID-19 golpeó duramente a Perú. En ocasiones durante 2020, el país tuvo la tasa de mortalidad por la enfermedad **más alta del mundo**. La pandemia ha devastado la economía y, además, ha causado una enorme agitación política. Los debates sobre el manejo problemático de la pandemia por parte del gobierno y su impacto económico agudizaron la lucha política entre un presidente popular y un congreso recién elegido, pero cada vez más impopular.

La elección de un nuevo congreso en enero de 2020 bajo nuevos parámetros que impiden a reelección de congresistas, produjo un legislativo fragmentado en el que el presidente no tiene miembros que lo representen (Vizcarra no presentó una lista de candidatos al congreso para la elección). La representación de FP disminuyó de 72 congresistas en 2016 a solo 15 (de un total de 130). Este congreso postfujimorista no solo está fragmentado sino que está compuesto por políticos de segundo nivel, ya que los más experimentados no se postularon en 2020 para poder presentarse en las elecciones de 2021. Los nuevos congresistas parecen además propensos a la influencia de intereses particulares y están interesados en revertir las reformas logradas.

Las restricciones a eventos públicos y viajes impuestas por la pandemia ampliaron la desconexión política entre congresistas y ciudadanos, distanciándolos incluso más de la opinión pública. En este contexto, nuevas **acusaciones** de corrupción, esta vez contra Vizcarra, avivaron otro conflicto entre los poderes del Estado. El abismo entre el poder legislativo y la ciudadanía se hizo particularmente evidente cuando el 9 de noviembre de 2020 los congresistas destituyeron a Vizcarra, a pesar de que la opinión pública mayoritaria **desaprobaba** tal medida. Lo expulsaron del poder utilizando la dudosa y controvertida **figura** legal de alegar “incapacidad moral permanente” y formaron un nuevo gobierno encabezado por el presidente del congreso, Manuel Merino. La indignación ciudadana estalló, provocando protestas masivas en múltiples zonas del país bajo **consignas** como “Merino usurpador” y “este congreso no me representa”. Sacudido por las protestas, el gobierno ilegítimo renunció tras una semana en el poder y el congreso eligió un gobierno interino que gobernará hasta que se celebren elecciones nacionales en abril de 2021.

La amplia participación de los jóvenes de la llamada “generación del bicentenario” en las protestas replanteó la división anterior entre fujimoristas y antifujimoristas, convirtiéndola en una fractura más general entre

el estancamiento político, representado por la mayoría de congresistas, y un reformismo con una agenda más ambiciosa. Queda por ver si esta división será canalizada y representada políticamente en el próximo proceso electoral. Asimismo, el debilitamiento electoral de FP -que había tratado de representar a un sector conservador activo en diversas pugnas sobre políticas socioculturales en curso- plantea la pregunta de si la división conservadores-progresistas en lo moral (que incluye, por ejemplo, el apoyo a los derechos LGBTQ y la igualdad de género) perdurará más allá de la lenta desaparición del fujimorismo.

Además de agudizar estas dinámicas políticas conflictivas, la pandemia visibilizó los problemas estructurales subyacentes que el reciente crecimiento económico de Perú no resolvió, incluyendo la desigualdad de ingresos y de la riqueza, la gran extensión de la economía informal y los graves problemas de incapacidad estatal. La COVID-19 afectó también más a los peruanos menos favorecidos. Asimismo, la aguda recesión económica producida por un confinamiento estricto, así como por la deficitaria implementación de políticas públicas para contener el virus, han empujado a innumerables hogares a la pobreza o a un estrés económico severo. Al profundizar y visibilizar las brechas e inequidades socioeconómicas existentes, la pandemia ha sentado las bases para la repolitización de la división socioeconómica, como lo muestran las intensas **movilizaciones** sostenidas en noviembre de 2020 en protesta por las precarias condiciones laborales y los bajos salarios en el sector agro-exportador. Sin embargo, todavía no está claro si habrá un actor político capaz de articular, organizar y representar con éxito estas reivindicaciones políticas de sectores indignados.

MÁS PROBLEMAS A LA VISTA

En vista de las crecientes presiones y turbulencias políticas de 2020, ¿cuáles son las perspectivas y los riesgos para la democracia peruana? Un peligro importante es la continuación o, incluso, la intensificación de la inestabilidad política debido a la alta probabilidad de que la fragmentación electoral continúe y la persistente y grave ambigüedad constitucional con respecto a la figura de **vacancia** del presidente por incapacidad moral permanente; incertidumbre que no ha sido resuelta por el Tribunal Constitucional.

En segundo lugar, aunque los militares se negaron a involucrarse durante la reciente crisis política, dejando claro su compromiso con la democracia, esta crisis y la pandemia han revelado un grave problema con una fuerza policial corrupta y de inclinaciones autoritarias. La policía respaldó a la coalición conservadora de derecha que intentó tomar el poder por medios dudosos. Además, a través de su brutalidad, la policía se ha distanciado de la ciudadanía aún más que antes. Esta creciente ilegitimidad popular de la policía—y su abierta resistencia a la reforma policial—presagia problemas para la gobernabilidad democrática en un contexto en el que, probablemente, continuarán los disturbios civiles y las protestas.

En tercer lugar, el surgimiento de una agenda reformista y a favor de la institucionalidad, dirigida a defender la democracia, es buena noticia para Perú. Sin embargo, su organización social incipiente y la poca representatividad y organización política detrás de ella, probablemente hagan que este sector tenga dificultades para contener tendencias y grupos de interés no democráticos. Quienes apoyan esta agenda podrían proteger a la democracia peruana de una amenaza abiertamente autoritaria—como un golpe de Estado—pero no queda claro si podrían detener el surgimiento de un liderazgo más populista, alineado

con las demandas populares y dispuesto a erosionar el equilibrio democrático una vez en el poder, a través de la clausura del congreso o de intromisiones en el poder judicial.

ACCIONES NECESARIAS

En este contexto inquietante e incierto, ¿qué se puede hacer para disminuir los riesgos para la democracia? Una prioridad clave es fomentar la vigilancia prodemocrática de los procesos políticos por parte de agrupaciones ciudadanas, medios de comunicación y el público en general. Esto es crucial considerando que fue la protesta social prodemocrática la que detuvo el reciente impulso autoritario del congreso. En particular, las organizaciones de la sociedad civil que tienen como objetivo defender y fomentar la democracia deben aprovechar la oportunidad y canalizar la participación de jóvenes hacia una agenda democrática y a favor de la institucionalidad. Deben trabajar para fortalecer su capacidad organizativa para agregar demandas ciudadanas y coordinar diversas agendas ciudadanas. Además, la sociedad civil debe utilizar más intensamente las redes sociales como medio alternativo y complementario a la organización y movilización tradicional, ya que demostraron ser una herramienta exitosa para coordinar iniciativas dispersas y generar un mensaje unificado en las recientes protestas.

La supervisión y las protestas de la sociedad civil, sin embargo, no son suficientes. Los medios de comunicación privados de Perú también deben sumarse al reto ciudadano. Desde la transición democrática de 2000, las principales empresas y conglomerados mediáticos privadas han asumido que los ciudadanos solo quieren distraerse y han renunciado a su deber de proporcionar información política de alta calidad y de promover la deliberación pública. Las emisoras de radio y televisión pueden ser cruciales para la creación de espacios abiertos para la deliberación y, por lo tanto, ayudar a fomentar debates políticamente informados entre el público en general.

Un segundo gran desafío es encontrar formas de disminuir la brecha de representación entre los ciudadanos y las autoridades electas, canalizando el renovado interés de los jóvenes en la política—como lo demuestran las protestas—hacia una participación política más organizada. Esto podría oxigenar las organizaciones políticas existentes o crear otras nuevas. Romper el círculo vicioso de la despolitización de la sociedad y la vigencia de perspectivas antipolíticas entre los ciudadanos es clave para fortalecer la democracia.

Una tercera prioridad es impulsar la agenda de reforma política pendiente durante el próximo proceso electoral, particularmente en lo que respecta a la regulación de las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo. Y, finalmente, dentro de la vasta agenda de fortalecimiento del Estado, será difícil pero crucial aprovechar el momento ciudadano a favor de la reforma política para impulsar una reforma liderada por civiles. La gran pregunta aquí, como en muchas de las otras áreas, es quién estará dispuesto y será políticamente capaz de hacerlo.

CONCLUSIONES

THOMAS CAROTHERS Y ANDREAS E. FELDMANN

36

Los seis casos de esta colección de ensayos demuestran la importancia y significativa diversidad de las divisiones políticas en América Latina. En su conjunto, los ensayos muestran cómo, en la mayoría de los casos, las fracturas sociopolíticas se han ido intensificando en los últimos años, dinámica que ha sido exacerbada por la pandemia del coronavirus. Los autores del informe recalcan que existen una serie de riesgos en el futuro cercano, pero, al mismo tiempo, destacan algunas medidas que tanto actores domésticos como internacionales pueden tomar para mitigar dichos riesgos. En este ensayo final discutimos algunos patrones comunes y particularidades nacionales a partir de las cuatro interrogantes centrales que guiaron el análisis de los seis ensayos.

UN CONTEXTO DE DIVISIONES COMPLEJO

Duración y estabilidad son dos de las variables fundamentales para entender las divisiones que aquejan la política latinoamericana. Muchas de las divisiones son de larga data y se han mantenido relativamente constantes en el tiempo, al menos en su estructura básica, aun cuando su intensidad varía entre los casos. En su ensayo sobre la situación en Bolivia, Carla Alberti muestra que una profunda brecha ha caracterizado por décadas la política boliviana: la división socioeconómica y sociocultural entre indígenas y mestizos y las élites urbanas blancas. La política colombiana, en tanto, ha debido sortear profundas diferencias entre sectores acerca de cuáles condiciones del proceso de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) son aceptables, como lo explica Angelika Rettberg. En Colombia, si bien la principal fisura se vincula a condiciones socioeconómicas y socioculturales, éstas últimas son menos pronunciadas que en Bolivia. En ese sentido, las diferencias relativas a cómo encauzar el proceso de paz parecen tener mejores posibilidades de convergencia, incluso de reconciliación. En Bolivia, en cambio, el desafío es cómo manejar divisiones muy enraizadas y profundas que se han constituido en un elemento casi permanente en la vida política del país.

En contraste con los casos arriba enunciados, en otros países de la región, las divisiones son el producto de fluctuaciones más recientes en la vida política. Oliver Stuenkel describe en su ensayo el complejo proceso de división en Brasil, que se inició por diferencias profundas entre detractores y seguidores del Partido de los Trabajadores (PT) y que luego se acentuó tras la revelación de una serie de escándalos de corrupción en la última década. La magnitud de los escándalos y su impacto negativo sobre la percepción de la elite por parte de la población hicieron que las divisiones mutaran hacia una ruptura entre quienes reprueban a los sectores tradicionales de la política y quienes los apoyan. Durante la presidencia de Jair Bolsonaro, quien ganó las elecciones en el 2018, en parte gracias a una estrategia electoral que denunciaba a los sectores tradicionales, las divisiones en el país se profundizaron aún más, en buena medida como resultado de los impulsos autoritarios de Bolsonaro y de la reacción de grupos políticos que se oponen a él y que se han articulado en defensa de la democracia.

En Chile, diferencias entre sectores que se sienten excluidos del sistema y aquellos que detentan el poder se manifestaron de forma inesperada a fines del 2019. Juan Pablo Luna explica que esta división se venía fraguando por largo tiempo producto de un agudo sentimiento de frustración e insatisfacción acumulada por años en contra del modelo socioeconómico imperante y que, para muchos chilenos, había acentuado la exclusión y marginación social. En el caso de Perú, como explica Paula Muñoz, la división también es reciente—pero intensa—entre partidarios del expresidente Martín Vizcarra y sectores anti reformistas que colisionaron en el congreso, y que condujo a un proceso de destitución de Vizcarra a fines de 2020.

Una segunda e importante dimensión de las divisiones sociopolíticas que afligen a América Latina se refiere a si la fractura se expresa dentro o por fuera de la institucionalidad política existente. A ese respecto, los países analizados muestran claras diferencias. En Bolivia y Colombia la principal división política se canaliza a través de las vías formales y representa el eje principal de las opciones electorales de los ciudadanos. En Bolivia compiten el Movimiento al Socialismo (MAS), que representa sectores indígenas y mestizos, con partidos de oposición que representan a la élite. Por su parte en Colombia, la disputa se da entre fuerzas de centro derecha que han tomado una postura crítica frente al acuerdo de paz con las FARC y partidarios de centro y centro izquierda que apoyan la paz y abogan por la implementación de dicho proceso. En Brasil se observa algo parecido, en tanto las profundas divisiones que afligen al país se manifiestan dentro del sistema político, y son representadas por posiciones de adhesión o rechazo al presidente Bolsonaro.

En los casos restantes se observa algo distinto: la relación entre las fisuras existentes y la política institucional es bastante menos directa. Como explica Guillermo Trejo en su ensayo, México representa un ejemplo claro de esta dinámica. Existe en el país una división importante y de larga data entre sectores de centro y centro derecha, por un lado, y grupos de centro izquierda que apoyan al presidente Andrés Manuel López Obrador, por el otro. Sin embargo, hay una fractura más profunda—pero menos visible—entre enclaves autoritarios vinculados a la institucionalidad vigente, incluyendo a los servicios de seguridad, por un lado, y sectores de la sociedad civil que abogan por la profundización democrática, por el otro.

Perú sufre de un problema crónico de debilidad en las estructuras de representación. Allí, partidos débiles y personalistas desdibujan la relación entre la fractura sociopolítica existente y las opciones electorales de los ciudadanos. Paula Muñoz explica que existen severas diferencias entre sectores prósperos y desposeídos, así como conservadores y progresistas, que a lo largo de la historia han generado recelos y desavenencias.

Más que aflorar como una fractura política manifiesta, visible en la institucionalidad política, dichas diferencias permanecen sumergidas, asomándose de cuándo en cuándo (lo que acentúa las divisiones), para luego volver a sumergirse cuando las condiciones cambian. En Chile, un sector político orientado a la generación de consenso, dominado por partidos moderados, tanto de centro derecha como de centro izquierda, fue remecida en 2019 tras la erupción de masivas protestas, inicialmente generadas por un alza en el valor del pasaje del sistema de transporte urbano. La capacidad de la institucionalidad política para incorporar genuinamente las aspiraciones y necesidades de aquellos que se sienten excluidos del sistema político será fundamental para determinar el futuro democrático y, de forma más general, las condiciones del país, según lo argumenta Juan Pablo Luna.

LOS EFECTOS DE LA PANDEMIA

Tras la propagación del COVID 19 y su transformación en pandemia, analistas en diversas partes del mundo se preguntaron si la aguda crisis sanitaria ayudaría a unir sociedades divididas y a contribuir a generar grados de cooperación entre sectores político y sociales contrarios para enfrentar en conjunto la delicada situación. Contrariamente, sin embargo, como han argumentado Thomas Carothers y Benjamin Press, en su conjunto la pandemia ha acelerado dinámicas políticas de confrontación, ejemplificadas por el incremento de protestas, la polarización y el populismo, y por un creciente sentimiento de desconfianza de la población hacia las instituciones existentes. Los seis casos analizados en este estudio dan cuenta de esta dinámica de confrontación en América Latina. En Bolivia, disputas entre sectores políticos acerca de cómo enfrentar la pandemia no demoraron en aparecer y culminaron en masivas y violentas manifestaciones que paralizaron gran parte del país. La decisión del gobierno interino de aplazar la elección presidencial en respuesta a la grave situación sanitaria acentuó la polarización. En Perú, un país particularmente golpeado por la pandemia y que durante 2020 tuvo por momentos los niveles de mortalidad más altos del mundo, la respuesta del gobierno a la crisis se transformó en un hecho extremadamente contencioso en un contexto marcado por los desencuentros de la élite política.

En Chile, el gobierno tuvo inicialmente la expectativa que una respuesta efectiva a la pandemia podría desviar la atención de la difícil coyuntura de crispación social que vive el país y, de paso, ayudar a aumentar el magro apoyo que en ese momento recibía de la ciudadanía. Más que fortalecer su apoyo e incrementar su popularidad, las discusiones sobre la eficacia y la equidad en relación a la reacción del gobierno se transformaron en otra área de confrontación. En Brasil, Bolsonaro instrumentalizó la pandemia al emplear un discurso desafiante que negaba o ridiculizaba la situación sanitaria a efectos de demonizar a sus contendientes políticos y movilizar su base de apoyo.

La pandemia no ha sido, simplemente, un ámbito adicional de debate político, sino un elemento que ha profundizado las agudas divisiones existentes. El impacto desproporcionado que la pandemia ha tenido en sectores marginalizados y de bajos ingresos contrasta con la vivencia de sectores aventajados y ha dejado aún más al descubierto las profundas diferencias que caracterizan las sociedades en América Latina. En Perú, la marcada disimilitud en el impacto de la enfermedad sobre los distintos sectores sociales fue particularmente evidente y destruyó la idea generalizada de que niveles sostenidos de crecimiento económico habían disminuido la brecha en ricos y pobres (un mito, al parecer). La pandemia también

forzó una dura introspección en Brasil, al evidenciar lo mucho que la crisis económica de los últimos años ha golpeado a los brasileños. Con el objetivo de evitar algunos de los costos políticos de la crisis, durante la pandemia, Bolsonaro alteró su posición y apoyó programas de transferencia directa a sectores desposeídos, a los que en el pasado se había opuesto.

Colombia ha sido la excepción en cuanto a las dinámicas de la pandemia. Tal como muestra Angelika Rettberg, en contraste a la política de confrontación observada en otros lugares, en Colombia ha primado una política pública basada en conocimiento científico, que ha generado importantes cuotas de consenso, lo que ha ayudado a mitigar la polarización derivada de la pandemia acaecida en los casos anteriores. Este consenso ha contribuido a que el país evite los trágicos efectos en materia de salud observada en otros países y reforzar el consenso frente al futuro de largo plazo del acuerdo de paz.

RIESGOS GRAVES

Los efectos negativos de la pandemia, sumados a un contexto de aguda crisis preexistente, generan en muchos latinoamericanos una entendible aprensión acerca de los altos riesgos para la democracia que emergen en muchos países. Los estudios de caso de este informe ilustran estos peligros. La principal preocupación es que las divisiones se intensifiquen al punto de provocar conflictos incontrolables que pudiesen precipitar un quiebre de los procesos e instituciones democráticas. Bolivia, que sorteó con relativo éxito un quiebre de este tipo, tras las reñidas elecciones de 2019 que pusieron fin al largo gobierno de Evo Morales, y que ahora sufre los rigores de la pandemia, enfrenta un futuro político bastante incierto. Sobre el particular, Alberti enfatiza que el mayor desafío del país radica en contener dentro de los canales institucionales -cuyas raíces son poco profundas- el abismo social que caracteriza al país. La democracia peruana, por su parte, ha sobrevivido de manera casi milagrosa un infarto institucional que se expresó en la controvertida destitución de un presidente con importantes grados de adhesión popular y la renuncia, sólo seis días después, de su sucesor. Muñoz advierte que un país sacudido por constantes catástrofes y interrupciones presidenciales en los últimos veinte años debe estar preparado para más divisiones y peligros de cara a las elecciones presidenciales de abril de 2021.

El largo proyecto de consolidación democrática en Brasil también parece haber tomado un rumbo incierto, con amenazas autoritarias o, en el mejor de los escenarios, por una trayectoria contraria al liberalismo. En México, tal como explica Trejo, las luces de alerta se han encendido por el potencial estrangulamiento del limitado espacio democrático existente por parte de enclaves autoritarios que operan con impunidad dentro de los servicios de seguridad.

Varios autores coinciden en su preocupación por el potencial para la aparición de figuras populistas, de tendencias iliberales, que aprovechen la desafección y alienación del sistema político formal de parte importante de la población. El temor es la repetición de figuras antisistema que se presentan como “salvadores” y que ofrecen soluciones demagógicas para concitar apoyo popular pero que, en definitiva, implementan políticas incongruentes y erosionan la democracia. Muñoz advierte el riesgo para Perú, dada la crónica debilidad de la representación en el país. Luna hace la misma advertencia sobre Chile, a pesar de la trayectoria de relativa moderación y consenso de los partidos políticos. Si bien Rettberg piensa que

es posible que Colombia tome un rumbo positivo marcado por una disminución de la polarización y nuevos esfuerzos para enfrentar inequidades socio económicas de largo aliento, no descarta un potencial y serio peligro: la posibilidad de un rebrote de violencia. La amenaza es particularmente preocupante si organizaciones criminales y grupos políticos extremistas logran reconfigurar viejas rencillas y conflictos que generen tracción y redunden en apoyo popular en áreas rurales.

ALTERNATIVAS DE APOYO

Sortear o, incluso, simplemente manejar las divisiones sociopolíticas existentes nunca ha sido ni será tarea fácil. Los autores subrayan que existen una serie de acciones que actores domésticos y foráneos, dispuestos a proteger la democracia, deberían considerar. Los actores políticos tendrán una función fundamental en este campo. Stuenkel plantea que, en Brasil, la formación de una amplia coalición a favor de la democracia, de cara a las próximas elecciones presidenciales, es de vital relevancia para resistir los embates autoritarios. En cuanto a Bolivia, Alberti indica que el MAS tiene la responsabilidad de evitar el uso de una retórica y tácticas políticas divisorias, si quiere evitar un retroceso democrático y el retorno a la situación de faccionalismo extremo que caracterizó la campaña electoral en 2019. La autora también aboga por la necesidad de abrir nuevos canales de diálogo entre el gobierno y la oposición en el futuro cercano.

La sociedad civil y grupos de ciudadanos también deberán ejercer un papel preponderante. Trejo plantea que la manera de garantizar la supervivencia de la democracia en México probablemente depende de la movilización de amplios sectores ciudadanos que puedan poner fin a la impunidad y a violaciones de derechos fundamentales, la generación de mecanismos de justicia transicional y, de forma más general, apoyar al fortalecimiento del Estado de derecho. De modo similar, Muñoz recalca la urgente necesidad de crear mayores niveles de seguimiento y control cívico a los políticos. Canalizar la energía y el compromiso por parte de sectores jóvenes, una fuerza emergente en Perú, puede resultar crucial, argumenta Muñoz, quien también subraya la relevancia de la función de los medios de comunicación de generar canales más amplios y democráticos de deliberación ciudadana sobre temas políticos fundamentales.

Los actores internacionales relevantes deberían buscar canales para colaborar. En el caso de Chile, Luna piensa que diversos actores extranjeros podrían contribuir a dirimir el perenne discusión sobre un modelo económico consensuado y a promover un debate sobre cómo lograr que el modelo capitalista cubra efectivamente las necesidades de los marginados. Stuenkel, a su vez, subraya la necesidad de que actores internacionales le recuerden a Brasil—y a su gobierno—las obligaciones adquiridas en foros multilaterales, sobre todo en lo que guarda relación con valores democráticos y buen gobierno. Por muy desafiante que sea la actual posición nacionalista e iliberal del gobierno brasileño, el país pagará costos políticos por abrogar sus obligaciones internacionales y su vinculación a procesos e instituciones transnacionales. Este autor argumenta, asimismo, que los gobiernos de Europa y Norte América deberían desarrollar una estrategia más mancomunada y efectiva para hacer frente a líderes populistas con tendencias iliberales, tanto en América Latina como en otras partes.

En síntesis, como enfatiza el [estudio](#) sobre polarización política a nivel global desarrollado por Thomas Carothers y Andrew O'Donohue, alcanzar progresos para reducir las divisiones en países que enfrentan dificultades en materia democrática es un desafío que requiere esfuerzos concertados y sostenidos en el tiempo por parte de actores domésticos e internacionales. Aún así no existen garantías de éxito. La tendencia generalizada de creciente polarización y acrimonia en la vida política y social es profunda y se extiende a virtualmente casi todas las regiones del mundo. Esto es algo manifiesto en América Latina, caracterizada por patrones históricos de desigualdad, frágiles estructuras de representación política y baja capacidad estatal. La creciente demanda por justicia y derechos por parte de los ciudadanos en América Latina—y los esfuerzos de algunos actores políticos por responder positivamente a ella— muestran que la protección, e incluso, la renovación de la democracia no es sólo necesaria sino también posible.

CARNEGIE ENDOWMENT FOR INTERNATIONAL PEACE

42

Carnegie Endowment for International Peace es una red global de investigación en materia de política pública única en el mundo con centros en Rusia, China, Europa, el Medio Oriente, India y Estados Unidos. Por más de un siglo nuestra misión ha sido promover la Paz a través del análisis y desarrollo de ideas creativas en materia de política pública y el contacto directo y colaboración con autoridades y tomadores de decisión, la empresa privada y la sociedad civil. En su conjunto, el trabajo de nuestros centros provee un beneficio inestimable al vincular diversos puntos de vista domésticos a temas en materia bilateral, regional y global.

PROGRAMA SOBRE DEMOCRACIA, CONFLICTO Y GOBERNANZA

El Programa sobre Democracia, Conflicto y Gobernanza de Carnegie analiza rigurosamente el estado de la democracia a nivel global, el conflicto y la gobernanza, la interrelación entre estas temáticas y los esfuerzos internacionales para fortalecer la democracia y la gobernanza, reducir la violencia y estabilizar situaciones de conflicto.



CarnegieEndowment.org