

¿AMÉRICA LATINA CAMINA HACIA EL PASADO?

Rut Diamint y Laura Tedesco

28 de enero de 2020

Un escenario caótico

En pocas semanas la realidad latinoamericana dio un vuelco inesperado. A las ya tradicionales manifestaciones en Venezuela, se sumaron las revueltas en Ecuador, que obligaron al presidente a retroceder con el aumento al combustible. La sociedad chilena despertó abruptamente de su largo letargo y salió a las calles a protestar por sus derechos. Los manejos turbios del presidente de Perú crearon un ilegítimo precedente constitucional. La manipulación de las elecciones en Bolivia y el posterior golpe de Estado reinstalaron a las Fuerzas Armadas como árbitro político. En Nicaragua, una brutal represión intenta acallar las manifestaciones que exigen el fin del autoritarismo de Daniel Ortega. La malversación de recursos públicos, la corrupción y el vandalismo de grupos armados han provocado manifestaciones violentas en Haití. América Latina ha vuelto a las primeras páginas de los periódicos, otra vez, como una región problemática.

Uno de los presidentes más populares, Andrés Manuel López Obrador (AMLO) cedió ante la evidencia de

gobernar un Estado fallido al liberar al hijo del Chapo Guzmán, mostrando una trágica derrota de las fuerzas oficiales de México a manos del narcotráfico en Sinaloa. Mientras tanto, en Brasil, Jair Bolsonaro con un discurso nacionalista y evangelista, aterró a parte de su población y a la comunidad internacional.

¿Qué expresan estas revueltas con insólitos signos de violencia? Percibimos diariamente manifestaciones de anarquía y fragilidad estatal. Existe, sin duda, una falla en la democracia conquistada a finales del siglo XX, que se derrumba ante las expectativas no cumplidas. ¿Cómo explicar la pérdida de confianza de los ciudadanos en la democracia?

En los últimos meses de 2019 han aparecido numerosas conjeturas acerca del malestar en la democracia. Signos diferentes, en varias regiones del mundo, descalifican los principios democráticos y cuestionan sus promesas. La reacción ciudadana es violenta, tanto en América Latina como en España o Hong Kong. No obstante, detrás de ello hay causas diferentes que merecen tenerse en

cuenta. El supuesto que guía este análisis se asienta en la idea de que en la región latinoamericana se han establecido ficciones democráticas en lugar de democracias plenas. El retorno a la democracia consagró derechos políticos sin asegurar los derechos económicos y sociales para todos los ciudadanos. Asimismo, trajo líderes políticos que prometen sin cumplir, partidos políticos con escasa democracia interna, corrupción, desigualdad y crisis económicas. Después de 40 años, en América Latina los ciudadanos muestran su descontento porque *democracy does not deliver* “la democracia no ha cumplido”. Se han establecido democracias sin demócratas con ciudadanos sin derechos. La democracia dio voz a sectores relegados, pero también permitió fortalecer a nuevas burguesías desvaídas de principios democráticos.

Este texto comienza con un breve panorama de la situación global y de su impacto en América Latina. En segundo término, indaga sobre la crisis de la democracia y sus efectos en el desarrollo de los países de la región. Luego, presenta los dilemas respecto de la intervención de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública y sus consecuencias en el deterioro democrático, y finaliza con una reflexión acerca de las perspectivas y el futuro cercano de la región.

Ante la reconfiguración del poder mundial

El cuestionamiento de la democracia liberal no es un hecho aislado en América Latina. Es cierto que la región ha mostrado signos de abandono de las promesas democráticas. Ya pasó el tren de Brasil como líder benévolo y constructor de puentes entre la región y los países desarrollados. Argentina transita de crisis en crisis, sin que la economía muestre señales de estabilidad. Colombia, pese al proceso de paz, no se pacificó, y las actuales autoridades desdeñan los acuerdos. Perú tiene un presidente sin legitimidad de origen, fortalecido con el apoyo de militares y policías. En Chile explota la desigualdad, y Paraguay, “esta isla rodeada de tierra”, como la describió el gran novelista Roa Bastos, sigue atado a un bipartidismo que anula las reformas institucionales. Bolivia, un bastión exitoso de la “marea rosa”, atraviesa un golpe de Estado peculiar, que crea un peligroso precedente en la región. Sobre Venezuela ya no quedan más calificativos, mientras su población huye hacia los países vecinos.

Conjuntamente, hay un congelamiento de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (Alba) y el Mercado Común del Sur (Mercosur). El multilateralismo está dañado. Estos mecanismos han

fracasado por los cambios de prioridades y por la preeminencia extrema de la defensa de la soberanía y el principio de no intervención en los asuntos internos de otros Estados, un paradigma siempre presente en la región, en desmedro de los principios cooperativos democráticos.

La región tiene dificultades para establecer una cooperación institucional de mediano y largo plazos, tal como han señalado muchos académicos (Sanahuja, 2019; Caetano *et al.*, 2019, Nolte, 2018). Una frase que el Inter-American Dialogue utilizó para dar título a una de sus conferencias, refleja con precisión el estado actual de la integración regional: “Un réquiem para Unasur”. La Organización de los Estados Americanos (OEA) está desprestigiada y el Prosur truncó antes de comenzar a actuar. La legitimidad del Grupo de Lima siempre fue controvertida. Ahora bien, ¿esta fragmentación, es una particularidad de la región o se vincula a tendencias del sistema global?

Hay una literatura creciente sobre el “desorden mundial” opuesta a los estudios de los años noventa acerca del nuevo orden mundial. Ahora la estabilidad aparece desafiada por actores no gubernamentales, hay una concentración urbana precaria y una economía competitiva ilegal. Se habla de un sistema internacional policéntrico, de tendencias desglobalizadoras, y de un “mundo multiplex”.

Amitav Acharya, profesor de la American University en Washington D.C., habla de ese “mundo multiplex” (2017), que comprende a múltiples actores, y cuya relación viene definida por formas complejas de interdependencia. El “mundo multiplex” tiene múltiples capas de autoridad y liderazgo. Existen jerarquías de poder (de ahí la idea de un mundo “no polar”) y persisten diversidades culturales, ideológicas y políticas. Hay múltiples planos de gobernanza global, regional y local, ya que las ciudades también desarrollan políticas exteriores. Y, al mismo tiempo, las redes y las estructuras híbridas informales cada vez influyen más.

En lo que nos atañe, el mayor rasgo del desorden mundial es político. Hay un retorno sombrío del nacionalismo que reacciona ante la globalización con efectos devastadores para inmigrantes y refugiados. Esas tendencias excluyentes se expresan también en forma de racismo, polarización social, o de calificación de terroristas a grupos étnicos o religiosos no radicales. Esa polarización de los grupos sociales toma un cariz diferente en la región y se expresa como una grieta entre opositores. Ello implica la anulación de la legitimidad del otro para actuar en el terreno político. La primera fisura ha sido entre la versión liberal representativa de la democracia y su adaptación participativa e incluyente. Una segunda interpretación de la grieta se utiliza como recurso electoral y co-

mo dispositivo para quebrar el ordenamiento del sistema político y de partidos.

Las tendencias excluyentes enumeradas en el párrafo anterior remiten a una reconfiguración del sistema internacional que supondría una readecuación de las instituciones multilaterales tradicionales construidas alrededor del sistema de las Naciones Unidas. Supondría también algo que aún no se observa: un avance de las instituciones regionales, plurilaterales y bilaterales que se adecúan a las demandas sociales, articuladas en torno a acuerdos formales, pero también a una creciente participación de ONG y a actores no estatales. Pero por ahora solo se percibe la ausencia de un poder —y un discurso— hegemónico que dé sentido a un determinado “orden polar”.

Ese agotamiento del mundo multilateral se deriva también de una despojada integración en otros campos de la política pública. Los diálogos en el plano de la diplomacia admitían respuestas unilaterales en cuestiones de medio ambiente o migraciones. Los acuerdos supraestatales proponían, por el contrario, acciones colectivas. Sin embargo, esas decisiones supraestatales no generaron una agenda en las instituciones nacionales. Respecto a un concepto de moda, la resiliencia —o sea, la aptitud de sobreponerse a resultados adversos reconstruyendo las herramientas colectivas de acción—, estas se fueron diluyendo

ante una defensa del estatus de las élites políticas, ya sean de izquierda o de derecha, o por la reemergencia de una ilusión de salvación individual.

Si aplicamos estas características al ámbito regional, con altas cuotas de inestabilidad, dependencia externa e institucionalidad *ad hoc*, es ostensible la limitada capacidad para gestionar eficientemente los recursos del Estado nacional y, menos aún, los del nivel regional. Esto lleva a una verdad amarga: los Estados latinoamericanos no generan buenas políticas públicas. Pese a que en algunos países se discute acerca de temas como el *big data*, el *e-commerce* o la transparencia de la gestión pública, se ha hecho poco para modificar las políticas a partir de esta nueva lógica de la llamada la cuarta revolución industrial (Arteaga, 2018).

La región está fragilizada y sufre una mayor vulnerabilidad por su construcción regional incompleta. Numerosas crisis y la indisciplina de las políticas nacionales consumen la confianza y el progreso conjunto. Los tratados multilaterales, incluso los legítimamente ratificados, están mal implementados o abandonados, y los Estados rechazan cualquier supervisión de las obligaciones asumidas. Son ficciones temporarias, en un escenario internacional volátil y confuso.

Polarismos y dominación

Esta realidad descrita, con un multilateralismo dañado e inoperante, una mayor influencia de los actores no estatales, y el déficit en la gestión de las políticas públicas, se produce en un momento de reconfiguración del poder mundial en curso, aún no definida. Sobreviven los anteriores esquemas de dominación, mientras los nuevos avanzan sobre el territorio mundial. En miras de la región, se ha señalado que EE.UU. ya no es la súperpotencia. No obstante, el fin de la hegemonía de EE.UU. no es evidente. Joseph S. Nye alertaba sobre el error de creer que esa hegemonía era inmutable, pero cuestionaba las teorías del declive de EE.UU. En 2008, en su libro *The power to lead*, desarrollaba el concepto de liderazgo político y reflexionaba sobre los conceptos de *hard power* y *soft power*: poder duro y poder blando (Nye, 2008). En 2015, siete años después, Nye publicaba otro libro, *Is the American Century Over*, y discutía sobre el concepto de hegemonía. Afirmaba: “... nunca existió un hegemon global, pero EE.UU. ha tenido primacía y predominio en los campos militar, económico y de poder blando” (Nye, 2015).

El siglo estadounidense no ha terminado en América Latina. El país del norte mantiene una notable influencia —a veces, en forma de injerencia— en los destinos hemisféricos. Pese a que, en 2013, el secretario de Estado, John Kerry, anunció ante la

OEA que “la era de la Doctrina Monroe ha terminado” (Johnson, 2013) su liderazgo se mantiene muy presente. En esa misma ocasión, Kerry explicó que:

La relación que buscamos fomentar y en la que hemos trabajado arduamente, no es una declaración de los Estados Unidos sobre cómo y cuándo intervendrá en los asuntos de otros Estados americanos. Se trata de que todos nuestros países se vean como iguales, compartan responsabilidades, cooperen en cuestiones de seguridad y se adhieran a las decisiones que tomamos como socios para promover los valores y los intereses que compartimos (Keck, 2013).

Pero esa cooperación horizontal no existe. EE.UU. ha mantenido su papel como principal potencia externa en América Latina. Sería un error interpretar la retórica actual del presidente Trump, que condena la inmigración y pide dinero para la construcción de un muro, como el fin de los intereses públicos y privados estadounidenses en la región.

Simultáneamente, la posición de EE.UU. tiene un impacto directo sobre la política latinoamericana de China. En mayo de 2017, su presidente, Xi Jinping, dio en Beijing la bienvenida al presidente Mauricio Macri, y proclamó que: “América Latina es la extensión natural de la Ruta de la Seda marítima del siglo XXI” (Oviedo, 2019). Además, aseguró que América Latina es parte de su iniciativa “Una Franja, Una Ruta” (OBOR, por sus siglas en inglés), propiciando una inversión bidirec-

cional que ha continuado expandiéndose, ya que la región “es el segundo mayor destino de inversión de China en el extranjero” (Europa Press, 2019).

La hegemonía que construye China tiene un signo diferente a la intromisión que ejerce EE.UU. No se trata solo de comercio e inversiones. Tanto las políticas del Banco Asiático de Infraestructura e Inversiones como la OBOR inciden en las decisiones de los países en los cuales están realizando grandes inversiones e intercambios comerciales. Se trata de un programa de préstamos, en el que los países latinoamericanos quedan como deudores. Y no debería descartarse que incluso Pekín pueda dar uso militar a la infraestructura que promueve. No está de más recordar que China, como miembro del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, tiene poder de veto, y con ello puede afectar el destino de muchos Estados. En 2016, el gobierno de la República Popular China publicó el *Libro Blanco para América Latina* en el que proponía impulsar un marco amplio de cooperación con los países latinoamericanos para consolidar el principio de una sola China en la región, ya que el continente alberga la mayor cantidad de países que aún siguen reconociendo a Taiwán como Estado independiente (Seijas y Terruggi, 2019: 113).

A esta nueva y fuerte presencia de China se suma la de Rusia que, por

medio de la propaganda, la venta de armas y de equipos militares, los acuerdos antidrogas y el comercio, maniobra para incrementar su proyección e influencia en la región. Como explica Vladimir Rouvinski, eso otorga poder de negociación a Rusia, amplía sus mercados y fortalece su presencia en el mundo. De ahí que “en 2013 Moscú declaró que sus relaciones con América Latina eran de importancia estratégica” (Rouvinski, 2019: 410).

Por su parte, Irán ha estrechado lazos con Venezuela, Bolivia y Nicaragua, donde adoptó acuerdos para capacitar a sus Fuerzas Armadas. Bajo la idea de que Irán es un país bloqueado por Occidente, ha desarrollado su propia tecnología que ofrece en términos muy convenientes a estos tres países. La vinculación de Irán con América Latina le permite ganar apoyo frente a las presiones y el aislamiento que padece por parte de EE.UU. y los países europeos.

¿Qué significado tienen estas tensiones internacionales para América Latina? Las reglas del poder están en transformación. Son tiempos de reconfiguración de poder mundial y, lamentablemente, América Latina está excluida de la toma de decisiones. Vuelve a ser un *rule taker* en vez de un *rule maker* (Tulchin y Spach, 2004: 43), pues no tiene capacidad real de influencia. Si a ello se suman las crisis internas, que abarcan prácticamente a todos los

países latinoamericanos, se tiene un cóctel explosivo. Sus débiles democracias no logran insertarse activamente en el escenario global, ni satisfacer las demandas de sus ciudadanos.

Democracia en peligro

Levitsky y Ziblatt, en su libro *Cómo mueren las democracias*, nos recuerdan que los golpes militares que siguieron a América Latina en el siglo XX prácticamente han desaparecido. Las democracias mueren, pero de otra forma. Así: “muchos de los esfuerzos de los gobiernos para subvertir la democracia son ‘legales’, en el sentido de que son aprobados por las legislaturas o aceptados por las cortes” (Levitsky y Ziblatt, 2018). Los quiebres democráticos no provienen de la mano de los generales, sino de los mismos gobiernos electos. Hay una larga lista de líderes que han subvertido la democracia en Venezuela, Georgia, Hungría, Nicaragua, Polonia, Perú, Filipinas, Turquía y Ucrania.

En nuestro libro (Tedesco y Diamint, 2019), analizamos a esos líderes que alcanzaron el poder por medio de elecciones, mayormente limpias, pero que, una vez en el gobierno, sustrajeron poder de otras instituciones del Estado. Los llamamos usurpadores de poder. Combinando una alta polarización de la sociedad con la manipulación de las normas y el Estado de derecho, estos líderes han

aumentado su poder en desmedro del fortalecimiento de la democracia.

Otros autores hablan de democracias tuteladas, bajo alianzas con militares, que sustituyen a los aparatos políticos. Las democracias tuteladas recurren a las trampas de la democracia (elecciones competitivas y una prensa libre), pero el verdadero poder reside en el aparato militar, que se reserva el derecho de intervenir cuando sus líderes consideran que el país va en la dirección equivocada. Es un regreso del poder militar, sin que los generales se sienten en el sillón presidencial¹.

Adam Przeworski, en su libro *Crisis de la democracia* (2019), sugiere que esta se produce cuando cesan sus elementos básicos como, por ejemplo, cuando no hay elecciones competitivas, o cuando se conculcan los derechos de libre asociación y de opinión. En realidad, dice Przeworski, la democracia es un sistema que procesa los conflictos. Tiene la capacidad de establecer un orden social, absorbiendo los conflictos, y los regula de acuerdo con normas e instituciones. Cuando el conflicto no es procesado en libertad y en paz, la democracia entra en crisis.

En esencia, estos rasgos pueden contribuir a identificar a las democracias iliberales, pero no explican el origen

¹ Véase, por ejemplo: Muf (2018: 112-119) y Gilbert y Mohseni (2011: 270-297).

de las crisis. Estas formas de deterioro de la democracia están estrechamente ligadas a las expectativas que genera el discurso democrático.

Debilidades democráticas en la región

Como muestran las cifras del informe de 2018 del Latinobarómetro, en 2008 solo el 44% de los ciudadanos estaban satisfechos con la democracia, pero en 2018 este porcentaje cayó al 24%. En Brasil, por ejemplo, solo el 9% de los ciudadanos están satisfechos con el desempeño de la democracia mientras que, en 2010, la cifra llegaba al 49%.

Así, el escenario latinoamericano presenta gobiernos que parecen desconectados de sus ciudadanos. Poblaciones que alcanzaron un nivel de vida superior en los tiempos de *commodities* caras y beneficios sociales aún más caros², pueden retroceder en la escala social. Las crecientes demandas ciudadanas no encuentran satisfacción en los partidos políticos, en el sistema jurídico y, menos aún, en las promesas electorales de políticos que muchas veces terminan presos o bajo sospecha de corrupción.

² Aquí nos referimos a los planes sociales adoptados por varios gobiernos latinoamericanos, que mejoraron indudablemente la calidad de vida de los sectores más pobres, pero que tuvieron un alto costo fiscal para esas mismas administraciones. Véase, por ejemplo: Olaf (2012).

Esto sucede en las llamadas democracias iliberales, en las que los principios constitucionales ceden ante la creciente influencia de un fundamentalismo religioso o de figuras totalitarias, como la de Nicolás Maduro en Venezuela o Jair Bolsonaro en Brasil. En 1997, el periodista Fareed Zakaria publicó un artículo en el que alertaba sobre el auge de lo que llamó “democracias iliberales”³. Simón Pachano las definía como “regímenes que mantienen las libertades políticas —básicamente las elecciones— pero irrespetan las libertades cívicas” (Pachano, 2011: 287). Pachano señalaba como características de estas democracias iliberales las deficiencias en la vigencia de los derechos civiles, los obstáculos en el acceso de amplios grupos sociales a la justicia y su manipulación desde las instancias políticas.

Esto sucede también en aquellos casos en los que la economía floreciente otorgó mejoras en los índices de inclusión social, pero permitió irregularidades en el ejercicio del poder. Por ejemplo, el índice Gini mejoró en Chile pero, según explica Marcos Robledo, el problema radica en una “paradoja” de “progreso y desilusión”: “porque la sociedad considera que el ritmo de disminución de la desigualdad que permiten las instituciones chilenas es ilegítimo” (Robledo, 2019: 2).

³ Hay traducción en español: Zakaria (1998).

En Bolivia, Evo Morales redujo la pobreza y el PIB real per cápita creció más de un 50% entre 2006 y 2019, al punto de que el país tuvo el mayor crecimiento del PIB per cápita en América del Sur. Durante la mayor parte de esos años, Bolivia ha tenido superávit en la balanza de pagos y este sólido crecimiento ha contribuido sustancialmente a la reducción de la pobreza y de la pobreza extrema. La tasa de pobreza ha caído por debajo del 35% (llegaba al 60% en 2006) y la tasa de pobreza extrema es del 15,2% (estaba en el 37,7% en 2006)⁴.

Frente al caso de Bolivia, cabe preguntarse: ¿el éxito económico es razón suficiente para manipular las instituciones democráticas y perpetuarse en el poder? ¿Cuál es la razón por la cual los políticos latinoamericanos que acceden a sus cargos por medio de elecciones libres, una vez en el poder, deterioran la democracia?

La ilusión democrática se desmorona gradualmente en la región. Líderes nacionalistas, populistas y xenófobos arrasan el pluralismo político y social, convierten a los opositores en enemigos y cercenan las expresiones de una parte de la población. Los valores democráticos, la división de poderes, la igualdad ante la ley, se trastocan en persecuciones y estig-

matizaciones. Como expresan Ramírez Gallegos y Stoessel, al analizar las prácticas populistas que suplen la lógica democrática, esta forma de hacer política debilita el entramado institucional y normativo:

El vínculo populista solo puede sedimentarse en las virtudes del líder para capturar el humor de su pueblo y seducirle según las circunstancias. En ese nexo pasional ninguna interfaz tiene cabida, cualquier forma organizacional sobra (Ramírez Gallego y Stoessel, 2018: 114).

Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela muestran sociedades políticamente polarizadas, con profundas grietas sociales, culturales y educativas, que los años democráticos han ampliado en lugar de reducir. Quizás esto ayude a entender los niveles de violencia y destrucción que se han visto en los últimos meses de 2019 en Santiago de Chile o en Quito, que mostraban un desapego social a las normas, las ideas de bien común y el respeto a la diversidad.

Es adecuado recordar la frase del politólogo Guillermo O'Donnell en un informe para el PNUD de América Latina del año 2007:

El Estado no penetra ni controla el conjunto de su territorio, ha implantado una legalidad frecuentemente truncada y la legitimidad de la coerción que lo respalda es desafiada por su escasa credibilidad como intérprete y realizador del bien común (O'Donnell, 2007: 37).

⁴ Datos analizados en Arauz, Weisbrot, Bunker y Johnston (2019: 1).

En los países de la región, el Estado es una institución con presencia y ausencia. Eso deja a amplios sectores en situación de desamparo sin que puedan satisfacer sus necesidades básicas. Así, la ilusión democrática se desmorona. El consenso democrático que se afianzó en las transiciones da lugar a un ejercicio arbitrario del poder y a la personalización de la política. ¿Fracasó la democracia? Si la respuesta es positiva, ¿cuáles son las razones de ese fracaso?, ¿ha primado más lo económico o lo político en la desilusión democrática?

Dilemas de América Latina

Noticias de todo el mundo reflejan la inestabilidad de América Latina. Desde principios de octubre de 2019 varios países de la región soportan la irritada reacción ciudadana, el quiebre de algunas opciones políticas, el fracaso de sus economías, o la ilegalidad de las decisiones gubernamentales. Hay varias explicaciones acerca de estos quiebres y tensiones. Sin embargo, destaca una realidad común: la inseguridad, la politización de las Fuerzas Armadas y la militarización del orden público.

Ahora bien, no son los militares quienes presionan para adueñarse de la política, sino las autoridades elegidas quienes les utilizan para sus propios proyectos. Mientras asumen nuevas funciones, los oficiales estrechan su vinculación con el poder político y adquieren una relación aventajada respecto de la población

civil. Las Fuerzas Armadas ya no son aliadas de los perdedores del juego electoral. No pactan con quienes no ganan votos; ahora son convocadas por los triunfadores de las compulsas electorales. Ya no entran a las casas de gobiernos con los tanques, sino por las puertas privilegiadas de la recepción de autoridades. Sucede exactamente lo que describe Francisco Verdes-Montenegro, se han convertido: “de ‘guardianes de la patria’ a salvavidas del gobernante de turno” (Verdes-Montenegro, 2019: 13).

Esos mismos políticos entienden tardíamente que han erigido un Behemoth, la figura del monstruo que recreó Thomas Hobbes, que destruye todo orden político y social, y descompone el contrato político y social. Por otra parte, esto repercute en la desconfianza hacia el régimen democrático, ya que, según la encuesta del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), el apoyo a la democracia en la región ha pasado del 67,6% en 2004 al 57,7% en 2019 (Zechmeister y Lupu, 2019: 2).

Asimismo, la policialización de los militares, hoy tan difundida en la región, genera una mayor intervención en el sistema político. Las nuevas funciones internas les otorgan poder de negociación ante una sociedad que es ambivalente, pues rechaza la represión militar, pero demanda mayor protección, tanto de las fuerzas policiales especiales —que sue-

len ser más implacables—, como de los militares. Tácitamente, la ciudadanía acepta excepciones legales y ello concurre en paralelo a mayores grados de impunidad.

El experto Juan Rial informa que “de acuerdo con los ordenamientos constitucionales, los militares son garantes del orden interno en Brasil (art. 142), Ecuador (art.158), El Salvador (arts. 168 y 212), Guatemala (art. 244), Honduras (art. 272), México (art. 89), Nicaragua (art. 92), Perú (arts. 137 y 165), República Dominicana (art. 252), y Venezuela (art. 328)” (Rial, 2018: 11). En el informe “Pesquisa sobre el involucramiento de las Fuerzas Armadas del continente americano en actividades de seguridad pública” preparado por la Junta Interamericana de Defensa (JID), se presenta información oficial, entregada por los gobiernos, sobre aspectos relativos a los marcos legales para la actuación de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública. Del conjunto de 34 países, 23 confirmaron que las Fuerzas Armadas tienen un papel importante y creciente en las tareas de seguridad pública⁵. Luiz Octavio Coimbra aporta, además, una valiosa información acerca de las normativas vigentes en la región:

En la gran mayoría de los gobiernos de los países de las Américas, las constituciones y

⁵ Cuatro países (Argentina, Jamaica, San Cristóbal y Nieves, y Trinidad y Tobago) no informaron a la JID sobre la participación de sus Fuerzas Armadas en las tareas de seguridad.

leyes orgánicas de las Fuerzas Armadas consideran su participación en la seguridad interna, aunque los procedimientos para su empleo en seguridad pública, el tiempo de duración del mismo y los estándares para las condiciones de intervención están establecidos de manera distinta en cada uno de estos países (Coimbra, 2012: 128).

La utilización de militares para combatir la inseguridad conlleva, a su vez, la falta de profesionalización de las fuerzas policiales. Salvo en el caso de Honduras, donde la Policía Militar del Orden Público depende de las Fuerzas Armadas, en todos los demás países están regidas por instituciones civiles (Casas, González y Mesías, 2018: 9-10). Pese a ello, no se han modificado las normativas y los procesos de entrenamiento de las fuerzas policiales para adecuarlos a los desafíos del crimen organizado. Además, se trata de una decisión poco racional desde la perspectiva del gasto público y la organización general de la administración estatal, ya que superpone tareas, duplica gastos y diluye el control de expendios. Se produce una lucha desigual, dispar y caótica de los recursos estatales para mitigar y controlar la seguridad pública, mientras las bandas criminales magnifican sus recursos financieros y penetran crecientemente los aparatos del Estado.

La democratización del sector de la seguridad atiende a uno de los problemas más urgentes, relevantes y ampliamente discutidos en la historia del orden social y la organización

política: ¿cómo pueden los representantes electos establecer, mantener y ejercer el dominio sobre los militares y los policías? La respuesta no implica a las Fuerzas Armadas, sino al sistema político. Por ello, la pregunta es cómo estabilizar la democracia, cuestión que Samuel Huntington analizó en su libro *El orden político en las sociedades en cambio* de 1968. Sus premonitorias palabras son hoy oportunas:

Las diferencias entre democracia y dictadura no son tantas como las que existen entre los países cuya política incluye el consenso general, comunidad y atributos tales como legitimidad, organización, eficacia y estabilidad, y aquellos otros que carecen de muchas de estas cualidades (Huntington, 1997: 13).

La hipótesis de su libro sigue teniendo vigencia en la actualidad: “¿cuál es la causa de esta violencia e inestabilidad? La tesis es que constituyeron en gran parte el resultado del rápido cambio social y de la veloz movilización política de nuevos grupos, junto con el lento desarrollo de las instituciones políticas” (Huntington, 1997: 16).

Basta recordar que las Fuerzas Armadas, con sus abrumadoras capacidades coercitivas, son una amenaza potencial constante para el orden social y la estabilidad. Valdría tener presente algunas fotos, como la del presidente Lenín Moreno hablando a la población, resguardado por militares; imagen similar a la del presiden-

te de Chile, Sebastián Piñera, llamando al orden, o también la de la toma de posesión del presidente de Guatemala, Jimmy Morales, rodeado de uniformes. Se supone que el mayor desafío de los gobiernos latinoamericanos es cómo prevenir el crimen, y no cómo combatirlo por medio del uso de la fuerza militar. La inseguridad no se resuelve con los militares ni en la calle ni en el gobierno: “Los soldados están entrenados para combatir y abatir enemigos, no para resolver conflictos o investigar delitos” (Gagne, 2015).

Junto con este crecimiento de la militarización del orden público, las sociedades de América Latina se han visto expuestas a niveles de corrupción sin precedentes. Los efectos de estas extendidas prácticas en la clase política han creado una crisis de legitimidad que desautoriza a gobernantes y postulantes. Eso da lugar a una entronización de candidatos que, con una retórica antipolítica, despliegan una narrativa de rechazo a la corrupción que cuestiona los principios del Estado de derecho. Ello incide en la baja participación de la ciudadanía en las elecciones y disminuye la credibilidad del sistema de partidos políticos. En parte, las revueltas iniciadas en octubre de 2019, están vinculadas con esos efectos, así como con el aumento de la demanda de los derechos sociales, la mayor urbanización y las nuevas formas de comu-

nicación digital⁶. Todo ello, en conjunto, está pulverizando la gobernabilidad democrática.

La citada percepción sobre agentes corruptos alcanza también a las policías, como lo demuestra el estudio de Transparencia Internacional (2019), en el que, ante la pregunta de si se considera que la policía es corrupta o extremadamente corrupta, las respuestas fluctúan entre el 50% y el 90%. La corrupción es un fenómeno que no ha sido tratado eficazmente aunque, paradójicamente, los procesos electorales se han estabilizado en la región y el juego electoral está afianzado. Hay paz entre los Estados pero violencia en las ciudades.

Perspectivas para la nueva década

¿Qué expresan estas revueltas con insólitos signos de violencia? Entre octubre y diciembre de 2019 se han percibido manifestaciones de anarquía y fragilidad estatal. Existe, sin duda, una falla en la democracia conquistada a finales del siglo XX, que parece resquebrajarse ante las expectativas no cumplidas.

A grandes rasgos los años ochenta podrían caracterizarse como los tiempos de expansión de la democracia liberal y de legitimación de los derechos humanos. Los años noventa significaron la legitimación de las reformas del Estado, en un marco de

afirmación de la globalización de los países latinoamericanos. El modelo neoliberal trajo disciplina fiscal y macroeconómica, pero también la profundización de la desigualdad y la expansión de la pobreza. La década de 2000 fue la de la confirmación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que acordaron 189 países miembros de Naciones Unidas y estaban centrados en una agenda social que abarcaba ocho propósitos en materia de desarrollo humano, salud, educación y trabajo.

La crisis de la deuda externa marcó el fin del Estado como motor de la economía. El “Caracazo” de febrero de 1989 fue la primera manifestación violenta de descontento popular contra la implementación de medidas neoliberales. Hugo Chávez ofreció una respuesta política: un populismo tradicional, reconvertido en “socialismo del siglo XXI”. Desde entonces, la región se fragmentó entre una izquierda radical, que se concentraba en Venezuela, Bolivia, Ecuador y Nicaragua, con matices y diferencias; el populismo más tradicional de los Kirchner en Argentina; la izquierda con tintes socialdemócratas de Brasil, Uruguay y Chile, y la derecha liberal en Colombia y Perú.

El incremento del precio de las *commodities* y el comercio con China contribuyeron a que algunos gobiernos latinoamericanos crecieran durante la primera década del siglo XXI y enfrentasen la crisis financiera de

⁶ Véase, por ejemplo: Pierre Rosanvallon (2020).

2008. Sin embargo, los regímenes, tanto de izquierda como de derecha, no fueron capaces de transformar esta oportunidad en un crecimiento sostenible o en un cambio en la estructura productiva de los países dependientes de las exportaciones de productos primarios.

Llegados a este punto, ¿cómo caracterizar a la década actual? Muchos de los problemas que hoy repercuten en la inestabilidad democrática no se originaron en la región. La crisis financiera del año 2008; la “Primavera Árabe”, que no se tradujo en democracias sino en guerras; los reclamos nacionalistas y antiinmigración; o el combate al terrorismo, que ha justificado prácticas incompatibles con la defensa de los derechos humanos y los principios democráticos, tiñen la realidad de conflicto. En suma, ante este panorama confuso y sombrío, cabe preguntarse cómo evolucionará la segunda década del siglo XXI. ¿Será la década del colectivismo desorganizado? ¿Será recordada como la década de la inmigración sin refugio? ¿O será una etapa en la que aumente la represión en aras de restablecer el orden público, socavando las bases legales del Estado?

Estas preguntas plantean si los “años veinte” inician una década de cuestionamiento de la democracia y, llevando la cuestión hasta el final, si puede afirmarse que hay signos claros de su fracaso. La democracia no ha cumplido con garantizar derechos

políticos, económicos y sociales para todos. Ni siquiera ha logrado hacerlo para la mayoría de los habitantes de la región. Esta época tampoco ha sido capaz de insertar a América Latina como región en el mundo, ni ha logrado establecer esquemas de integración regional exitosos. Las iniciativas planteadas fueron abandonadas gradualmente. Si bien es cierto que los primeros años de la transición democrática produjeron algunos éxitos respecto del control civil de las Fuerzas Armadas y de seguridad, recientemente —como se ha indicado— los gobiernos democráticos han recurrido a ellas para controlar el descontento ciudadano.

Confirmar el fracaso de la democracia en la región es quizá precipitado, aunque hay ejemplos claros de países que deben considerarse dictaduras, como Venezuela, Cuba o Nicaragua. Creemos que para recuperar la democracia se necesitan demócratas y ciudadanos. Esto significa fortalecer a los partidos políticos y a las organizaciones de la sociedad civil como pilares para restablecer sistemas de controles (*accountability*) que la sociedad y las instituciones estatales han sido, hasta ahora, incapaces de consolidar. Una sociedad civil cotidianamente activa, que opere por medio de asociaciones e instituciones locales, provinciales y regionales, representa el instrumento idóneo para fortalecer la democracia y evitar que cuando la economía no funciona, la inseguridad se torna insoportable o

los políticos y funcionarios de turno vacían las arcas del tesoro nacional el único recurso sea salir con furia a la calle. De todas maneras, siempre es más fácil proponer soluciones que comenzar a ejecutarlas.

Rut Diamint es investigadora principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) y profesora de Relaciones Internacionales en la Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires. Laura Tedesco es vicedecana de Humanidades y Ciencias Sociales en la Saint Louis University, Campus Madrid.

Referencias bibliográficas

- ACHARYA, A. (2017): “After liberal hegemony: The advent of a Multiplex World Order”, *Global Governance*, Issue 31, nº 3.
- ARAUZ, A., WEISBROT, M., BUNKER, A. y JOHNSTON, J. (2019): “La transformación económica de Bolivia: Políticas macroeconómicas, cambios institucionales y resultados”, *Center for Economic and Policy Research*, Washington, D.C. (octubre).
- ARTEAGA, F. (2018): “La cuarta revolución industrial (4RI): un enfoque de seguridad nacional”, *Documento de trabajo 12/2018*, Madrid, Real Instituto Elcano.
- CAETANO, G. *et al.* (2019): “Liderazgos y regionalismos en las relaciones internacionales latinoamericanas”, Barcelona, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, nº 121.
- CASAS, K., GONZÁLEZ, P. y MESÍAS, L. (2018): *La transformación policial para el 2030 en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo (noviembre).
- COIMBRA, L. O. (2012) “El involucramiento de las Fuerzas Ar-

- madas en actividades de seguridad en las Américas”, *URVIO, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, n° 12, Quito (diciembre).
- EUROPA PRESS (2019): “China considera América Latina una ‘extensión natural’ de su Nueva Ruta de la Seda” (26 de diciembre). Disponible en: <https://www.europapress.es/economia/macroeconomia-00338/noticia-china-considera-america-latina-extension-natural-nueva-ruta-seda-20191226135736.html>.
- GAGNE, D. (2015) “El canto de sirena de la militarización en Latinoamérica”, *Insight Crime* (20 de agosto).
- GILBERT, L. y MOHSENI, P. (2011): “Beyond authoritarianism: the conceptualization of hybrid regimes”, *Studies in Comparative International Development*, n° 46, 3.
- HUNTINGTON, S. P. (1997): *El orden político en las sociedades en cambio*, Barcelona-Buenos Aires-México, Paidós.
- JOHNSON, K. (2013): “Kerry makes it official: ‘Era of Monroe Doctrine is over’”, *The Wall Street Journal* (18 de noviembre).
- KECK, Z. (2013): “The US renounces the Monroe Doctrine?”, *The Diplomat* (21 de noviembre). Disponible en: <https://thediplomat.com/2013/11/the-us-renounces-the-monroe-doctrine/>.
- LEVITSKY, S. y ZIBLATT, D. (2018): *How Democracies Die*, Nueva York, Broadway Books.
- MUF, M. (2018): “What Do We Know about Hybrid Regimes after Two Decades of Scholarship?”, *Politics and Governance*, Volume 6, Issue 2.
- NOLTE, D. (2018): “Costs and benefits of overlapping regional organizations in Latin America: The case of the OAS and Unasur”, *Latin American Politics and Society*, Vol. 60, n° 1.
- NYE, J. (2008): *The power to lead*, Oxford y Nueva York, Oxford University Press.
- (2015): *Is the American Century over?*, Cambridge, Polity Press.
- O’DONNELL, G. (2007): “Hacia un Estado de y para la democracia”, en *Democracia/Estado/Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*, Lima, PNUD.

- OLAF, J. (ed.) (2012): *Pobreza, desigualdad de oportunidades y políticas públicas en América Latina*, Río de Janeiro, Konrad Adenauer Stiftung (13 de julio).
- OVIEDO, E. D. (2019): “América Latina: ¿Extensión natural de la Ruta de la Seda?”, *Comercio Exterior* (octubre-diciembre). Disponible en: <https://www.revistacomercio exterior.com/articulo.php?id=507&t=america-latina-extension-natural-de-la-ruta-de-la-seda>.
- PACHANO, S. (2011): *Calidad de la democracia e instituciones políticas en Bolivia, Ecuador y Perú*, Ecuador, Quito, FLACSO.
- PRZEWORSKI, A. (2019): *Crises of Democracy*, Cambridge University Press.
- RAMÍREZ GALLEGOS, F. y STOESSEL, S. (2018): “El incómodo lugar de las instituciones en la ‘populismología’ latinoamericana”, *Estudios Políticos* n° 52, Universidad de Antioquia.
- RIAL, J. (2018): “Ejércitos y misiones en seguridad pública”, Buenos Aires, *Resdal*. Disponible en: https://www.resdal.org/assets/resdal-paper_seguridad-racial_es.pdf.
- ROBLEDO, M. (2019): “Rabia y movilización en la cuna del neoliberalismo. La crisis de la globalización en clave chilena”, *Análisis Carolina* n° 26, Madrid, Fundación Carolina (12 de noviembre). Disponible en: <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/11/AC-26.pdf>.
- ROSANVALLON, P. (2020): *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad y proximidad*, Buenos Aires, ediciones Paidós.
- ROUVINSKI, V. (2019): “El retorno ruso: la política rusa hacia América Latina y el Caribe después del fin de la Guerra Fría”, *Pensamiento Propio*, Año 24, n° 49-50 (diciembre).
- SANAHUJA, J. A. (2019): “La crisis de la integración y el regionalismo en América Latina: giro liberal-conservador y contestación normativa”, *Anuario CEIPAZ 2018-2019*, Madrid, Fundación Cultura de Paz.
- SEIJAS, S. y TERUGGI, V. (2019): “Desafíos y oportunidades de la Nueva Ruta de la Seda para América Latina”, en L.L.

- BOGADO BORDAZAR; M.^a F. STAIANO y M. CAUBET (comps.): *China: una nueva estrategia geopolítica global: la iniciativa la Franja y la Ruta*, La Plata, Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.
- TEDESCO L. y DIAMINT, R. (2019): *¿Demócratas o usurpadores? Un análisis de líderes sudamericanos*, Buenos Aires, EUDEBA.
- TRANSPARENCIA INTERNACIONAL (2019): *Barómetro global de la corrupción. América Latina y el Caribe*, Berlín. Disponible en: https://www.transparency.org/whatwedo/publication/gcb_latam_america_and_the_caribbean_2019_ES
- TULCHIN, J. S. y SPACH, R. H. (2004): “América Latina en el Nuevo Sistema internacional: la necesidad de un pensamiento estratégico”, en J. S. TULCHIN y R. H. SPACH (eds.): *América Latina en el nuevo sistema internacional*, Barcelona, ediciones Bellaterra.
- VERDES-MONTENEGRO ESCÁNEZ, F. J. (2019): “La (re)militarización de la política latinoamericana. Origen y consecuencias para las democracias de la región”, *Documentos de Trabajo* n° 14, Madrid, Fundación Carolina.
- ZAKARIA, F. (1998): *El surgimiento de la democracia iliberal*, Quito, BID/Gobierno del Ecuador.
- ZECHMEISTER, E.J. y LUPU, N. (2019): *El Barómetro de las Américas 2018-2019*, Vanderbilt University, *LAPOP*. Disponible en: <https://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/ITB036es.pdf>.

Fundación Carolina, enero 2020

Fundación Carolina
C/ Serrano Galvache, 26.
Torre Sur, 3ª planta
28071 Madrid - España
www.fundacioncarolina.es
@Red_Carolina

ISSN: 2695-4362
https://doi.org/10.33960/AC_4.2020

La Fundación Carolina no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los textos firmados por los autores y autoras que publica.



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)