

Introducción

Tiziana Bertaccini* y **Carlos Illades#**

**Dipartimento di Culture, Politica e Società, Università degli Studi di Torino*

#Universidad Autónoma Metropolitana, México

La regresión democrática que desde hace algunos años vive Latinoamérica confirma las evidentes dificultades en el proceso de su consolidación y sustenta las hipótesis de transiciones democráticas inconclusas que, en algunos casos, abrieron la puerta a nuevos autoritarismos. A grandes rasgos, y con las especificidades nacionales, ya que la región latinoamericana no es una unidad homogénea, podemos decir que en el nuevo milenio han acontecido tres ciclos políticos. El siglo XXI inició con el triunfo del progresismo, acompañado por un periodo de crecimiento económico basado en la exportación de materias primas que permitió la aplicación de políticas públicas progresistas. De hecho, fue la única región en el mundo en que se redujo la desigualdad. En 2013-2014, al menguar el impulso económico, el “giro a la izquierda” comenzó a dar de sí: en 2015 con la elección de Mauricio Macri en Argentina; en 2016 se consumó el juicio político contra Dilma Rousseff que puso fin a los gobiernos del Partido dos Trabalhadores. Las elecciones de 2017-2018, con el regreso a la presidencia a Sebastián Piñera en Chile y las victorias de Lenin Moreno en Ecuador, Iván Duque en Colombia y Jair Bolsonaro en Brasil, completaron el viraje hacia la derecha. En 2019 en El Salvador ganó la nueva derecha de Nayb Bukele, la cual acabó con el sistema bipartidista operante desde 1989, y que, en la posguerra civil, había hegemonizado la política. México circuló a contracorriente de la región: el partido de la derecha liberal, el PAN, gobernó entre 2000-2012, cuando el giro a la izquierda ocurrió en la región; el regreso del PRI de 2012 a 2018; de 2018,

y por lo menos hasta 2030, el gobierno del Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) que, en la administración de Andrés Manuel López Obrador, inició el segundo ciclo progresista en Latinoamérica.

En las elecciones de 2021-2022 las preferencias electorales se rencauzaron hacia la izquierda, algunas novedosas, como la de Gabriel Boric en Chile, Pedro Castillo en Perú y Gustavo Petro en Colombia, mientras que en Brasil regresó Lula tras derrotar al derechista Bolsonaro. Sin embargo, fueron victorias ajustadas en contextos internos, internacionales y económicos muy distintos a los del progresismo de la primera década del siglo, gobiernos acotados por el dominio de las derechas en los poderes Legislativo y Judicial, en países fuertemente polarizados donde irrumpieron nuevas derechas radicales, ya no las convencionales de antaño, como evidenciaron la victoria de Javier Milei en Argentina en noviembre de 2023 y la apabullante reelección de Bukele en El Salvador a principios de 2024.

Lo que ha crecido en el subcontinente es el voto de cambio y de castigo frente a las demandas ciudadanas insatisfechas. Si bien estos ciclos de alternancia son síntoma de democracia y “arma” electoral de los ciudadanos que eligen opciones distintas cuando los gobiernos en turno no cumplen con sus expectativas, también expresan la creciente insatisfacción con la política y con la democracia.¹ A pesar de que gobiernos de signos distintos han ejercido el poder, desde 2010 el declive de la democracia representativa ha sido sistemático, acrecentándose la desafección por la política, el abstencionismo y el apoyo al autoritarismo.

Aunque en el primer progresismo América Latina vivió años de expansión económica y una mejoría en términos de reducción de pobreza y desigualdad no resolvió la ecuación crecimiento-desarrollo, ya que permanecieron Latinoamérica y el Caribe como las regiones más desiguales del mundo. Desde antes de la pandemia, con el agotamiento del ciclo económico virtuoso basado en la exportación de materias primas, el crecimiento medio ha sido del 0.4%, comparativamente más bajo que el del resto del planeta.² El PIB

1. *Latinobarómetro*, 2023, www.latinobarometro.org.

2. J.A. Sanahuja y P. Stefanoni, *Informe Anual 2022-2023. América Latina: transiciones ¿hacia dónde?*, Madrid, Fundación Carolina, 2023, p. 14.

per cápita retrocedió una década. Según los cálculos de la CEPAL, en 2022 la pobreza media era del 33%, mientras que la pobreza extrema alcanzaba el 14,5%, esto es, hablamos de una región formada por casi la mitad de pobres, con una clase media en riesgo de perder su condición y donde la redistribución del ingreso se frenó e incluso dio marcha atrás con el fin del primer progresismo.

Si la igualdad es fundamento indispensable de la democracia, América Latina está bastante lejos de conseguirla. Dentro de este marco hay que leer las percepciones de los ciudadanos latinoamericano que, en 73% de los casos, piensan que quien gobierna no lo hace para todos sino solo para unos cuantos y el 70% está insatisfecho con la democracia. En 2023 sólo el 48% de los ciudadanos latinoamericanos apoyó la democracia con una disminución de 15 puntos con respecto de 2010, mientras ha crecido la simpatía por el autoritarismo en 4 puntos porcentuales en los años 2020-2023, sobre todo en las categorías socioeconómicas de menores ingresos y entre los jóvenes que, a menudo, pertenecen al estrato social más bajo.

Empero el retroceso democrático no concierne a las dictaduras aún presentes en la región. Como subraya el *Latinobarómetro*, desde los últimos 20 años del siglo pasado no hubo momento en el que simultáneamente en todos los países latinoamericanos hubiera democracia.³ El retroceso se refiere más bien a la vulnerabilidad estructural de la democracia y a su mal funcionamiento general, en riesgo permanente de involución. Los sistemas políticos latinoamericanos contienen residuos autoritarios que las múltiples reformas institucionales promulgadas a partir de las transiciones democráticas no han modificado a fondo y, más que nada, no se transformado plenamente la cultura política, que suele regirse por tiempos más largos. Estudios recientes sobre las transiciones se alejan del paradigma según el cual se trataría de rupturas completas, siendo más bien mutaciones históricas (institucionales, culturales, económicas y sociales) que obedecen a temporalidades múltiples, en donde la continuidad en el cambio ocurre asincrónicamente.⁴

3. *Latinobarómetro*, 2023, p. 10.

4. Cornelißen, C. Lacchè, L. Scuccimarra y B. Stråth, *Ripensare la transizione come categoria storiografica: uno sguardo interdisciplinare* (a cura di Giovanni Bernardini e Maurizio Cau),

Más allá de los regímenes no democráticos de Venezuela, Cuba y Nicaragua, en 2021 crecieron los denominados regímenes híbridos, como en El Salvador, Bolivia, Guatemala y solo tres países, Chile, Uruguay y Costa Rica fueron clasificados como democracias plenas.⁵ También se habla de las llamadas “democracias iliberales”. En países como México entre 2020-2023 el apoyo a la democracia representativa pasó del 43% al 35%, destacándose como el país donde creció más el apoyo al autoritarismo (+11%), superando incluso a Argentina, donde acaba de ganar la derecha radical de Milei. Salvo Uruguay, ningún gobierno, tanto de derecha como de izquierda, consumó la transición democrática en Latinoamérica y, en lugar de consolidarla, ésta ha sufrido un continuo retroceso en todo el subcontinente. La región se caracteriza por la debilidad de las instituciones, con una bajísima confianza por parte de la ciudadanía con respecto de éstas, la ausencia de pactos sociales eficaces y, cuando los hubo en el llamado populismo, se erosionaron las democracias con las recurrentes prácticas plebiscitarias.

En América Latina la democracia se ha entendido fundamentalmente como reconocimiento de derechos sociales (la construcción de la ciudadanía en el subcontinente se aparta del esquema clásico al pasar antes por una dimensión social que política) en menoscabo de la democracia representativa (libertades, derechos, pluralismo, división de poderes, Estado de derecho). Con estas raíces históricas, a sistemas insuficientemente reformados y sin afincarse los valores de la democracia representativa se añadió la democracia participativa. Tratándose de las izquierdas, este desfase, aunado a un conjunto de circunstancias que no hay espacio para enunciar, favoreció la concentración de poder en el Ejecutivo, la falta de respeto a la oposición, el debilitamiento del pluralismo y de las instituciones. Con respecto de las derechas, en particular las radicales, aumentó la coerción, menguaron los derechos sociales, desaparecieron las salvaguardas para atenuar la pobreza,

Ricerche di storia politica, Il Mulino, Fascicolo 2, agosto 2018, pp. 191-192, <https://www.rivisteweb.it/doi/10.1412/90337>.

5. *Democracy Index*, 2021, Economist Intelligence Unit, <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2021>.

creció la privatización de los bienes públicos y del común, y el derecho de manifestación se puso en entredicho por la represión policial. De esta manera, se ha creado un círculo perverso: la falta de consolidación democrática se ha reflejado en la falta de confianza hacia las instituciones, que a su vez provoca su un ulterior debilitamiento.

A partir de las transiciones democráticas la respuesta de los gobiernos a la brecha entre Estado y sociedad fueron las reformas institucionales: nuevas constituciones, creación organismos autónomos y reformas políticas y electorales. No obstante, esta modernización institucional fue incapaz de modificar sustancialmente los sistemas políticos. En Brasil, la reforma política se postergó. Fue común que se conservaran las constituciones de los regímenes autoritarios, no únicamente en Chile. En Perú, donde podemos hablar de dos transiciones democráticas trucas, se mantuvo la Carta Magna del fujimorismo. Cuando hubo nuevo espíritu constituyente como en el área andina, con una refundación del Estado, se reafirmó el presidencialismo. En Venezuela se introdujo la reelección indefnida. Y, en Bolivia, se forzó la constitución con intentos reeleccionistas. Invariablemente se continuó favoreciendo los intereses de las élites políticas.

Frecuentemente las instituciones creadas para democratizar, como los institutos electorales, fueron vehículo de los nuevos autoritarismos. En casos extremos, como Venezuela, el cuarto poder, es decir, el poder electoral, fue la herramienta del líder para perpetuarse en el cargo con la contribución del Poder Judicial. Cabe decir que el último adquirió un renovado protagonismo. Asimismo, las instituciones y las formas de democracia directa fueron manipuladas y generaron conflictos interinstitucionales, como por ejemplo entre el Tribunal Electoral y el Tribunal Constitucional en Chile y Bolivia. Desde las transiciones democráticas en toda América Latina un tercio de los presidentes ha transgredido las leyes,⁶ reproduciendo el viejo estilo de la cultura política. De esta manera, los nuevos autoritarismos conservan las raíces históricas perpetuadas reiteradamente en las instituciones hijas de las reformas democratizadoras y de la política que las dibujó. La literatura politológica evidenció los vicios de las reformas políticas: miopes, sin una

6. *Latinoabarámetro*, 2023, www.latinobarometro.org.

visión de largo alcance, coyunturales y poco coherentes,⁷ generando nuevas patologías en la gobernabilidad, así como fricciones entre el Ejecutivo y el Congreso, como muestra el caso peruano, o congresos demasiado fragmentados para permitir la gobernabilidad, como evidencia el caso de Brasil con alrededor de 30 partidos con representación parlamentaria. Los partidos políticos contemporáneos no tuvieron la atención debida por parte de la historiografía, ni tampoco la ponderación suficiente en el análisis del retroceso democrático. El personalismo de los líderes va de la mano del persistente deterioro de la confianza en los partidos, desde las transiciones hasta hoy en día, tocando en 2021 el mínimo del 13%.⁸ El Parlamento detiene sólo el 20% de confianza de la ciudadanía. A lo largo del siglo XX los partidos fueron debilitados por los populismos, luego por los regímenes militares. Con la democratización llegaron los gobiernos neoliberales de los noventa, como fujimorismo, menemismo, salinismo, las tecnocracias y el predominio de la economía sobre la política. Las nuevas formaciones, a menudo de tipo movimentista como alternativa a los partidos clásicos, quedaron sometidas por las tensiones de la antipolítica y de la democracia directa y plebiscitaria de los populismos del siglo XX.

La misma fiebre reformista y su celeridad podrían haber socavado la estabilidad indispensable para que las instituciones maduraran, pero, más que nada, faltó constancia en la aplicación la ley, allí donde el problema no es tanto la carencia de normas sino su práctica. El Talón de Aquiles de las democracias latinoamericanas son la ausencia de un Estado de derecho efectivo y una genuina división de los poderes. Las reformas aplicadas a los sistemas judiciales no superaron suficientemente este desafío: la ley no se aplica, no es igual para todos y la impunidad roza, con diferencia de país a país, entre el 90-95%.

No sorprende en toda América Latina el escepticismo de la sociedad acerca del Poder Judicial, que registra una confianza del 25%. Es difícil confiar en ella si la impunidad es casi total y si el camino hacia la democracia fue

7. Nos referimos Daniel Zovatto, *Reforma político-electoral e innovaciones en América Latina (1978-2016)*, México, Tirant lo blanch, 2018.

8. *Latinobarómetro*, 2021, p. 64.

acompañado por un aumento de la corrupción, la cual no es nueva sino un elemento histórico-estructural. Sin embargo, en la era del pluralismo, se extendió a diversos actores internos, y con la globalización, escaló niveles exorbitantes. En efecto, las protestas ciudadanas de los últimos 10 o 15 años, además de reivindicar un Estado benefactor y la ciudadanía real para todos, demandaron transparencia y “buen gobierno”, manifestándose contra la corrupción. Pensemos al número de presidentes y vicepresidentes implicados en escándalos de esta naturaleza. Caso paradigmático el Perú, donde todos los expresidentes electos democráticamente han sido condenados por la justicia (Fujimori, Toledo, Alán García, Ollanta Humala, Pedro Pablo Kuczynski, Pedro Castillo).

La corrupción está conectada directamente con dos aspectos cruciales para el ejercicio democrático: la violencia y el crimen organizado. Entre 2005 y 2015, mientras los homicidios violentos disminuyeron en el resto del planeta en América Latina aumentaron, contando con varias de las ciudades más peligrosas del globo. Desde inicio del siglo XXI la región registra las tasas de homicidios más altas del planeta, tres veces por encima del índice global (de 6 sobre 100 000 habitantes), en algunos casos mucho más.

Si bien hoy el foco se concentra en el crimen organizado no olvidemos que la violencia es heterogénea y multidimensional: guerra entre cárteles, de éstos con el Estado, delincuencia común, violencia sexual, desapariciones, linchamientos, homicidios de periodistas, defensores de derechos humanos, ambientalistas y feminicidios. Frecuentemente estas violencias van juntas y son perpetradas por el crimen organizado o franquicias (bandas menores) a las que se les asignan tareas, una especie de outsourcing de la empresa criminal. Se puede decir que la violencia de ésta subsume gradualmente a las otras violencias. Un buen ejemplo es México, donde la violencia política, antes en manos de los caciques, va ahora de la mano con los grupos criminales.

Aquí también es cardinal el papel del Estado y de las instituciones. En América Latina no podemos hablar de estados fallidos, como en los casos africanos. Si bien existen zonas grises donde únicamente existen los aparatos burocráticos, pero están altamente penetrados, incluso coludidos,

por y con el crimen organizado que avanza imparablemente en el control territorial, a veces como punta de lanza del neoextractivismo realizado por empresas legalmente establecidas, muchas de ellas grandes multinacionales que paradójicamente reclaman el “Estado de derecho” cuando ven afectados sus intereses.

El tema de la seguridad está en el centro de las agendas políticas, pero las estrategias de los gobiernos han resultado limitadas e inciertas, o con costos sociales muy elevados. Están quienes exigen soluciones de fuerza y los que ostentan una visión más omnicompreensiva, aunque de pobres resultados, como los “Abrazos y no balazos” del presidente López Obrador. La cosmovisión carcelaria de Bukele, que en los 5 años de su primer mandato prorrogó 24 veces el régimen de excepción para disponer de poderes amplios para derrotar la delincuencia, logró en 2023 el segundo índice más bajo de América, con 2.3 homicidios por cada 100 000 habitantes (en 2018 eran 38 cada 100 000), pero a costa de la violación amplia y sistemática de los derechos humanos violentados con detenciones arbitrarias, procesos sumarios, torturas y ejecución de inocentes.⁹

En toda la región en 2023, según el informe de Amnistía Internacional, el espacio cívico continuó reduciéndose a un ritmo alarmante en varios ámbitos. Los periodistas y los defensores derechos humanos, especialmente quienes luchan por la justicia climática y la protección del medioambiente no dejaron de ser hostigados, criminalizados y asesinados, mientras que las fuerzas de seguridad responden violentamente y con detenciones arbitrarias a las manifestaciones pacíficas. Además de la ya citada impunidad, se restringieron los avances referentes a la ampliación del derecho al aborto, además de la persecución de personas LGBTI, la discriminación de los pueblos indígenas, así como los derechos de refugiados y migrantes.¹⁰

9. “El Salvador: La institucionalización de la violación de derechos humanos tras dos años del régimen de excepción”, *Amnistía Internacional*, 27 de marzo de 2024, <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2024/03/el-salvador-two-years-emergency-rule>.

10. “Resumen de la situación de los derechos humanos en América y los cambios que se han producido en la región a lo largo de 2023”, *Amnistía Internacional*, <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/paises/america>.

Otro dato alarmante es el mayor protagonismo de los militares en la política latinoamericana compuesta por un tercio de elementos castrenses. En el siglo “democrático” crece la recurrente presencia de los militares en una especie de “neogolpismo” realizado por civiles, pero con el apoyo más o menos oculto de los militares, que sobrepasa el grosero caso Bolsonaro, exmilitar que formó un gobierno civil legítimamente electo. La militarización de la guerra contra las drogas, comenzada por la administración de Nixon, es una constante en América Latina, así como la participación de las fuerzas armadas en tareas policiales. El crecimiento del fenómeno se puede ver en el aumento del gasto de defensa que en 2008 se calculaba mayor del 90%, 34 millones de dólares. Llama la atención que el año de referencia de dicho aumento ocurriera en el primer ciclo progresista. También se militarizaron las fronteras. Y, durante la ola de protestas de 2019, los presidentes de Chile, Perú y Ecuador escenificaron apariciones televisivas rodeados de tropas uniformadas. El rol castrense fue obvio en la salida de Evo Morales, que algunos definieron como golpe de Estado, y en la Cuarta Transformación de López Obrador que creó la Guardia Nacional, en los hechos (y pronto en la ley) formada básicamente por militares y minoritariamente por expolicías, encargados de muchas tareas fuera de su cometido constitucional. Otro tanto ocurrió en la gestión de la Covid-19 con el empleo de las fuerzas armadas para gestionar la emergencia, como en todo el mundo, y un aumento de su participación en la seguridad pública. La decena de ensayos que conforman este volumen ofrecen a la vez un panorama comprehensivo de la política latinoamericana del nuevo milenio y el estudio específico de algunos países, abordando los regímenes encabezados por derechas e izquierdas que, por lo general, se alternaron el poder durante el último cuarto de siglo. Tiziana Bertaccini ilustra el espectro de las derechas distinguiendo las convencionales, de larga data, con las ultraderechas que despegaron en el subcontinente con la victoria de Jair Bolsonaro (Brasil) y ganaron nuevas plazas con Nayib Bukele (El Salvador) y Javier Milei (Argentina). Justamente fue en Río de Janeiro donde las ultraderechas latinoamericanas realizaron la Conferencia de Acción Política Conservadora (CPAC) en julio de 2024 para socializar sus experiencias y publicitar sus directrices. Con respecto de estos dos polos de

la derecha, Andrea Bussoletti se adentra en la metamorfosis de la derecha convencional durante la transición democrática mexicana representada por el Partido de Acción Nacional (PAN), en tanto que Marzia Rosti da cuenta del fenómeno Milei y del reflujo peronista.

Las transiciones democráticas y las izquierdas son materia de varios de los textos incluidos en este libro. Matías X. González, Alessandro Guida, Luigi Guarnieri, Stephanie Crovetto y Jaime Yaffé ofrecen una perspectiva histórica acerca de las transiciones, tanto de manera general (González) como en los casos específicos de Chile, Perú y Uruguay abordados por cada uno de los demás autores, donde son objeto de análisis los regímenes políticos, los sistemas de partidos y el papel de los poderes de la República en la consolidación o en la disfunción democrática, según el caso. Ello también es objeto de atención de Esperanza Palma en relación con el cariz autoritario observable en el obradorismo, situado en la izquierda de acuerdo con el mapa político latinoamericano, pero con rasgos conservadores afines a otras familias políticas. Esa tensión la aborda Carlos Illades en su reflexión con respecto de éste.