

§ 188
CUATRO DÉCADAS DE POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA

Manuel ALCÁNTARA SÁEZ
Catedrático de Ciencia Política de la Universidad de Salamanca

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. —II. LOS TRES CICLOS POLÍTICOS. —III. EL NUEVO CICLO POLÍTICO.

I. INTRODUCCIÓN

Los países de América latina, tras las transiciones a la democracia, un periodo comprendido entre las elecciones dominicanas de 1978 —que por tanto viene a coincidir con el español— y las salvadoreñas de 1994, consolidaron la democracia electoral para elegir desde entonces a sus gobernantes de manera competitiva, libre y en gran medida limpia. Esto es algo históricamente novedoso por afectar a su gran mayoría y extenderse por un periodo de tiempo tan pronunciado. No obstante, estos países han seguido pautas de desarrollo político muy distintas en consonancia con sus profundas diferencias que dificultan hablar de la región como un todo homogéneo. Apenas el presidencialismo como forma de gobierno les asemeja.

Las últimas cuatro décadas de la muy diversa política latinoamericana han dado cabida a cerca de ciento cincuenta procesos electorales presidenciales. Una cifra suficientemente importante para evaluar una parte sustantiva de la democracia como es la capacidad de traducir el juego gobierno-oposición o, si se prefiere, confirmar la probabilidad de que los gobiernos pierdan elecciones. En una representación democrática ideal llevada a cabo por el referido binomio gobierno-oposición, la probabilidad de que se diera la alternancia en el largo plazo tendería a ser de 0,50. Pues bien, en el conjunto de América latina, la alternancia se ha producido en 72 ocasiones de 132 elecciones con posibilidades de darse (0,54) entre 1978 y 2017. Ello significa que, desde esta perspectiva, la vertiente electoral de la democracia ha desempeñado su papel con razonable corrección.

No obstante, al tratarse de valores medios, los casos nacionales se pueden encuadrar en tres tipos de países: aquellos con alternancia baja, con un índice inferior a 0,34, que mantienen pautas de cambio político reducidas como Colombia, El Salvador, Nicaragua y Venezuela; un segundo grupo de países con una alternancia superior a 0,70, que gozan de mayor volatilidad gubernamental, como Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Panamá y Perú; finalmente, los países de alternancia media, con valores de entre 0,34 y 0,69, que se acercan al ideal señala-

do más arriba: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, México, Paraguay, República Dominicana y Uruguay.

Lo interesante de esta visión comparada, y en un medio plazo, es que permite fijar la atención sobre este índice simple, aunque relevante en el quehacer de la competición política, con otros al uso como la volatilidad electoral, la fragmentación partidista, la institucionalización del país en cuestión así como su calidad de la democracia. Es decir, llevar a cabo análisis que se hacen desde hace tiempo en regiones con tradiciones electorales más longevas. Los resultados son consistentes, porque un análisis factorial sencillo subraya que en América latina la alternancia media, la baja volatilidad electoral, una mayor fragmentación partidista, un alto índice de institucionalización y una mayor calidad de la democracia están en un mismo saco¹. Ello significa que, con independencia de otros factores en el funcionamiento de la política vernácula, la democracia latinoamericana, al recoger la alternancia como valor y práctica política, se encuentra asimilada a los patrones universales del comportamiento democrático, con las especificidades nacionales señaladas.

Las transiciones supusieron el inicio de una etapa insólita en la política latinoamericana que, sin embargo, con la perspectiva que se puede analizar pasadas cuatro décadas, admite formular una clara periodificación de este lapso transcurrido. En el ciclo transicional, la política se organizó en torno a partidos políticos la mayor de las veces tradicionales, se abordaron reformas constitucionales y se confrontaron cuestiones relativas a las violaciones de derechos humanos del pasado. En un buen número de países se mantuvieron las políticas de corte «estadocéntrico». Después, cuando los procesos políticos entraron en su fase de consolidación democrática, cambios profundos en la política económica en clave neoliberal alteraron notablemente el panorama. Ello llevó al punto de inflexión que supuso el inicio del tercer ciclo tras los comicios presidenciales venezolanos de 1998, una etapa que se empieza a agotar cuando muere el caudillo venezolano, Hugo Chávez, y se retrae la demanda, así como caen los precios de las materias primas, cerrándose definitivamente tras las elecciones argentinas de 2015 y el juicio político a la presidenta brasileña el año siguiente.

Este capítulo, de naturaleza descriptiva, seguidamente aborda la evolución de estos tres ciclos en tres epígrafes², para concluir ofreciendo las claves que alumbran el escenario político latinoamericano al llegar 2018 y que en gran medida estará condicionado a los procesos electorales, fundamentalmente, de Colombia, México y Brasil.

¹ Los cálculos referidos al índice de alternancia así como su relación con otros índices referidos al comportamiento electoral se puede encontrar en M. ALCÁNTARA, D. BUQUET y M. L. TAGINA, «Introducción», en *Elecciones y partidos en América latina en el cambio de ciclo* (en prensa).

² Se siguen los argumentos expuestos en M. ALCÁNTARA, «Los ciclos políticos en América latina (1978-2015)», en *Sistema. Revista de Ciencias Sociales*, Madrid, núm. 242-243, 2016, págs. 5-22.

II. LOS TRES CICLOS POLÍTICOS

1) *La recuperación de la democracia*

Aunque la democracia emerge en la segunda mitad de la década de 1970 en República Dominicana y en Ecuador, no es sino en la década siguiente en que cristalizó de forma generalizada. Sin embargo, el optimismo reinante hacia 1990 comenzaba a ser ampliamente cuestionado. En efecto, una visión positiva a la que no le faltaban argumentos se confrontaba con otra negativa avalada por resultados igualmente sólidos y contrastables³.

Los hechos que sostienen la interpretación favorable del rendimiento de la democracia se basan en tres tipos de argumentos. El primero se alza sobre el hecho incuestionable del número de procesos electorales realizados dominados mayoritariamente por el libre juego, el respeto a las normas y un considerable nivel de competición. A ello hay que añadir una más que aceptable participación electoral, superior al sesenta por ciento de media regional.

En segundo lugar cabe destacar la existencia de una clara y libre competencia entre los partidos políticos que canalizan la representación política. Tanto la polarización ideológica como el número efectivo de partidos, con una media regional en torno a 3,6, permiten referirse a una situación de evidente pluralismo en el que el arco ideológico da cabida a formaciones políticas históricamente excluidas del sistema⁴.

El tercer y último conjunto de argumentos se refieren a que, a lo largo de este lapso, los diferentes mecanismos institucionales fueron usados correctamente para manejar los conflictos en vez de utilizar la fuerza o la discrecionalidad de un único grupo como sucedió históricamente. También se supo tratar políticamente la crisis económica que asolaba a la región en la década de 1980 como consecuencia del agotamiento de la matriz estadocéntrica existente y su sustitución por una de corte neoliberal⁵. Igualmente, los nuevos regímenes democráticos tuvieron una correcta capacidad de saber procesar los distintos momentos de crisis política vividos en la región⁶. Asimismo se cuenta con la circunstancia de que los *enclaves autoritarios*⁷

³ Véase Larry DIAMOND, Jonathan HARTLYN y Juan J. LINZ, «Introduction: Politics, Society and Democracy in Latin America», en Larry Diamond, Jonathan Hartlyn, Juan J. Linz y Seymour Martin Lipset (eds.), *Democracy in Developing Countries: Latin America*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2.ª ed., 1999.

⁴ Los casos más notorios son los de los antiguos grupos guerrilleros que se convertirán en partidos políticos llegando a detentar el poder en Nicaragua (FSLN) y aproximándose al mismo en El Salvador (FSLN). Pero, igualmente, el movimiento indígena tuvo un espacio propio nada despreciable en Ecuador bajo las siglas del MNPP.

⁵ Véase S. C. STOKES, *Mandates and Democracy. Neoliberalism by Surprise in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

⁶ Argentina y Perú fueron acosados por el golpismo militar durante la presidencia de Raúl Alfonsín (1983-89) y por el terrorismo de Sendero Luminoso y del MRTA durante las presidencias de Fernando Belaúnde (1980-85) y de Alan García (1985-90), sin que peligrara la democracia.

⁷ Véase M. A. GARRETÓN, *La posibilidad democrática en Chile*. Santiago: FLACSO, 1989.

más sólidos que persistían en la política latinoamericana se fueron eliminando paulatinamente. Por último, el avance de formas de democracia directa mediante la utilización de la figura del plebiscito o referéndum fue evidente para cierto número de países⁸.

Frente a todo ello, no obstante, hay una vertiente negativa de todo este quehacer político de este primer ciclo posttransicional basada a su vez en tres elementos en que se refleja la disfuncionalidad democrática. El primero de ellos se articula en torno a la denominada *falacia electoral*⁹, según la cual las elecciones son la expresión casi exclusiva de la democracia en América latina. Fruto de un complejo histórico basado en la violación frecuente de la práctica electoral y del legado que supuso el descrédito de la denostada *democracia formal*, el énfasis en los procesos electorales, necesarios en todo proyecto constituyente, llenó por completo la agenda de la democratización. Así, América latina dejó atrás el autoritarismo para entrar en una nueva situación en la que solamente un reducido número de países logró consolidar el proceso, mientras que la gran mayoría se situó en una zona híbrida «en vías de la consolidación democrática»¹⁰ y persiguió la citada falacia electoral, donde una condición necesaria de la democracia como son las elecciones libres terminaba siendo también concebida como una condición suficiente. Los países latinoamericanos en vías de consolidación democrática habían asentado «los procedimientos democráticos y, sin embargo, presentan ciertas dificultades para traspasar el umbral de los sistemas democráticos consolidados [...]. El legado de la transición, la ineficacia institucional y la oscilante credibilidad con respecto a las virtudes del sistema»¹¹ eran los condicionantes de dicha categoría.

El segundo argumento negativo se refiere a la extensión de la *democracia delegativa*¹². Una de las categorizaciones más afortunadas para evaluar el sentido de la demo-

⁸ Entre 1978 y octubre de 2000 hubo un total de treinta consultas populares en 10 países de la región. Cinco de ellas (Panamá en 1983, Uruguay en 1980 y las de Chile de 1980, 1988 y 1989) se llevaron a cabo bajo regímenes autoritarios, pero la mayoría de las restantes tuvieron origen en iniciativas «desde arriba». El Poder Ejecutivo inició directamente once de las veinticinco consultas realizadas (las consultas de Argentina en 1994, de Colombia en 1997, las cuatro de Ecuador en 1986, 1994, 1995 y 1997 y la de Venezuela de 2000; así como las iniciativas de reforma constitucional de Guatemala en 1994, Panamá en 1998, Perú en 1993, y Venezuela). Solamente siete de entre las veinticinco consultas populares se iniciaron «desde abajo», concentrándose seis en Uruguay (dos reformas constitucionales aprobadas —en 1989 y 1994—, dos rechazadas —en 1994 y 1999— y dos referéndums contra leyes en 1989 y 1992). Los siete casos restantes fueron relativos a cuestiones constitucionales (Brasil en 1993, Colombia en 1990, Ecuador en 1978, Guatemala en 1999, Panamá en 1992, Uruguay en 1996 y Venezuela en 1999).

⁹ Véase T. KARL, «Imposing Consent? Electoralism vs. Democratization in El Salvador», en Paul W. Drake y Eduardo Silva (eds.), *Elections and Democratization in Latin America, 1980-1985*. San Diego: Center for Iberian and Latin American Studies, 1986, págs. 9-36.

¹⁰ Véase M. ALCÁNTARA, «Sobre el concepto de países en vías de consolidación democrática en América latina», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 74, 1991, págs. 113-130.

¹¹ Véase M. ALCÁNTARA, «¿Democracias inciertas o democracias consolidadas en América latina?», en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 54.1, 1992, pág. 220.

¹² Véase G. O'DONNELL, «Delegative Democracy», en *Journal of Democracy*, núm. 5.1, 1994, págs. 55-69.

cracia en los países latinoamericanos en situaciones en que las transiciones se hallaban concluidas, pero la consolidación se encontraba distante. La democracia delegativa se había asentado en buen número de países de América latina con instituciones políticas débiles, incapaces de constreñir la autoridad irrestricta de gobiernos elegidos en las urnas por unos votantes movilizados por lazos clientelares o llamamientos personalistas más que programáticos ante la presencia de partidos poco vigorosos que, además, se veían rechazados por la ciudadanía. La ausencia de mecanismos de control y de rendición de cuentas de carácter horizontal, junto con una forma de gobernar por decreto por parte de presidentes que creen encarnar la voluntad del pueblo, con una autoridad basada en el carisma personal del dirigente y en el apoyo de cierta expresión de movilización popular más que de organización institucionalizada de las preferencias, son las notas características de la democracia delegativa. La novedad de esta expresión muy generalizada de la democracia en América latina¹³ tenía que ver más con su persistencia a lo largo ya de al menos una década y con un contexto internacional y regional obsesivamente pendiente de mantener a cualquier costa la fachada democrática y que generaba presiones poderosas en contra de su desplazamiento, que con su pobre institucionalización y su naturaleza parcialmente autocrática.

El tercer argumento negativo provenía del hecho de que en América latina el personalismo, la concentración del poder y la existencia de instituciones políticas débiles se enmascaraban bajo la preocupación de la denominada *governabilidad*¹⁴ que incidía sobre todo en las condiciones favorables para la acción del gobierno, contribuyendo prominentemente a la turbulencia, a la pobre calidad de la democracia y al consecuente cinismo y apatía política en las sociedades latinoamericanas¹⁵.

2) *El ciclo neoliberal*

Pero otras circunstancias de carácter exógeno se proyectaban sobre la región de manera generalizada en la década de 1990, llegando a tener efectos igualmente importantes. En primer lugar, se registraba la apertura de un nuevo panorama internacional por la caída del muro de Berlín y sus inmediatos efectos sobre el mundo del «socialismo real» con la desaparición de un referente simbólico para sectores de la izquierda. En América latina, los efectos del último trimestre de 1989 se proyectaron contribuyendo decisivamente a la pacificación de Centroamérica y haciendo desaparecer «la amenaza comunista» en la agenda de Seguridad Nacional del Departamento de Estado norteamericano que, paulatinamente, fue sustituida por otros temas en los que, tras el narcotráfico —que era el asunto estrella al que más tarde se añadiría

¹³ Véase L. DIAMOND, *Developing Democracy. Toward Consolidation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1999, págs. 36 a 39.

¹⁴ Véase M. ALCÁNTARA, *Governabilidad, crisis y cambio*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1994.

¹⁵ Véase M. ALCÁNTARA, «Política, democracia y valores ante el siglo XXI en América latina», en *Anuario social y político de América latina y el Caribe*. Caracas-San José: FLACSO-Nueva Sociedad, 1998, págs. 67-75.

el terrorismo—, figuraban aspectos como los flujos migratorios, la preocupación ecológica o el libre comercio. El cambio se apuntaló con la llegada a la Casa Blanca de un demócrata en 1993 que rompió la hegemonía republicana de los doce años anteriores bajo la que la revolución sandinista y su satanización habían centrado, obsesivamente y con un alto componente emblemático, la política norteamericana con respecto a la región.

En segundo término se consolidaba, con ciertos matices según distintos países, el llamado Consenso de Washington¹⁶ como eje central de las nuevas políticas económicas que respondían a una asumida crisis del modelo estadocéntrico construido poco a poco a lo largo del medio siglo anterior con avances y retrocesos. El énfasis en las medidas liberalizadoras y en el equilibrio fiscal supuso la irrestricta puesta en marcha de un gradual, pero firme, proceso de liberalización de la economía, con acento en el libre comercio y en la libre circulación de capitales, de desregulación, con una inevitable tendencia a la gestación de grandes monopolios de carácter privado en sectores fundamentales, y de privatización, con una erosión enorme del sector público y de debilitamiento del Estado. Todo ello se pergeñó, además, bajo una acusada falta de transparencia en el proceso que significó una fuente inagotable de corrupción y un aumento de la pobreza y de la desigualdad.

Durante la década de 1990 los países latinoamericanos buscaron diferentes objetivos mediante el rediseño de sus esquemas constitucionales. Se llevaron a cabo procesos de reforma política de ámbito muy diverso en el seno del propio régimen político mediante los mecanismos regulares establecidos¹⁷. De forma sucinta cabe referirse a seis ejes sobre los que bascularon las reformas políticas llevadas a cabo, reformas que, a veces, fueron simultáneas en el mismo país. El primero, y más relevante, fue dirigido para asegurar el *predominio del Poder Ejecutivo* en el sistema político mediante la introducción de la reelección presidencial en Argentina, Brasil, Perú y Venezuela¹⁸; el incremento del periodo de mandato presidencial en Bolivia y Venezuela; el aumento de las facilidades para articular la legislación delegada; y la parálisis hacia mayores formas de control desde el Poder Legislativo, básicamente mediante el juicio político a presidentes¹⁹ o a otros altos funcionarios.

¹⁶ Véase J. WILLIAMSON, *The Political Economy of Policy Reform*. Washington: Institute of International Economics, 1994.

¹⁷ En la década de 1990 hubo amplias reformas constitucionales en Colombia, Paraguay, Argentina, Ecuador y Venezuela, y reformas parciales en Bolivia y México. Solo en Perú se articuló una forma antidemocrática, pues el Congreso fue disuelto anticonstitucionalmente en abril de 1992 y el nuevo elegido, con carácter constituyente, no contó con la presencia de todas las fuerzas políticas. También se llevaron a cabo correctamente procesos de reforma en un ámbito menor, pero no por ello menos significativo, como en lo estrictamente electoral, en Uruguay y Nicaragua. Todo ello de una manera regulada por procedimientos asumidos por las principales fuerzas políticas, como incluso aconteció en el tema frustrado de la reforma en Guatemala para implementar los acuerdos de paz.

¹⁸ Si bien en Panamá no se consiguió como consecuencia de la derrota en un plebiscito del proyecto de reforma constitucional realizado bajo el gobierno de Pérez Balladares en 1999.

¹⁹ Los procesos de destitución, mediante una forma u otra de juicio político, de los presidentes Fernando Collor de Mello (Brasil), Carlos Andrés Pérez (Venezuela), Raúl Cubas (Paraguay) y Abdalá

El segundo, en consonancia con el anterior, proyectó un *Poder Legislativo más débil* que perdió centralidad en el juego político como consecuencia de la tendencia registrada a articularlo en una sola Cámara, como ocurrió tras las reformas constitucionales de Perú de 1993 y de Venezuela de 1999.

El tercero buscó una mayor *legitimidad y operatividad de los procesos electorales*. Para ello se incidió en cuatro niveles: la mejora de la Administración electoral para asegurar la confiabilidad de las elecciones²⁰; la extensión a un número mayoritario de casos del *ballotage* como forma electoral presidencial que dotase a los candidatos electos de un mayor nivel de legitimidad; la incorporación en la Constitución o en la legislación atinente a los partidos políticos de fórmulas de democracia interna para la elección de sus candidatos y para su funcionamiento, así como el tímido avance en los mecanismos de control del gasto político junto con el paulatino incremento del peso de la financiación pública de la política.

El cuarto eje *redefinió el papel del Estado en la economía* y en sus relaciones con el derecho de propiedad para permitir la introducción del modelo neoliberal.

El quinto continuó la tendencia de la década anterior proclive a la *descentralización política y administrativa* para una mayor eficiencia y aproximación a los ciudadanos²¹; así, se pusieron en marcha procesos de elección popular de autoridades locales²² y se potenciaron las figuras de las entidades territoriales ya existentes.

Finalmente, el sexto eje supuso la incorporación de *nuevas figuras institucionales* en los ordenamientos jurídicos: desde la introducción en los textos constitucionales de organismos tendentes a la organización, administración y gobierno del Poder Judicial, o de la Defensoría del Pueblo, al reconocimiento del carácter pluricultural y multirracial de las sociedades, como es el caso de la Constitución ecuatoriana de 1998.

El Estado latinoamericano profundizó su histórica debilidad en la década de 1990. A sus tradicionales carencias de poder tener el monopolio de la violencia legí-

Bucaram (Ecuador), sin que por ello el sistema se quebrara, son una prueba del correcto funcionamiento de las instituciones. También lo fue la solución dada por el Congreso guatemalteco a la crisis abierta por el presidente Jorge Serrano. Ernesto Samper fue igualmente sometido a juicio político, aunque quedó exonerado de la acusación vertida contra él de haber recibido fondos del narcotráfico para su campaña presidencial. Pero también las crisis políticas que afectaron a los Poderes Ejecutivos se resolvieron con una notable operatividad sin que se quebrara el orden constitucional, como aconteció en los procesos de sustitución presidencial regular de Jamil Mahuad (Ecuador), Alberto Fujimori (Perú) y Fernando de la Rúa (Argentina), acontecidos durante 2001, el año de mayor inestabilidad en la región de los últimos tiempos, o en la superación de la crisis como ocurrió tras el fracaso de los golpes de Estado de Paraguay contra Juan Carlos Wasmosy en abril de 1996, y contra Hugo Chávez en Venezuela en abril de 2002.

²⁰ El caso más evidente es el de México mediante la potenciación de la figura del Instituto Federal Electoral convertido en Instituto Nacional Electoral en 2014.

²¹ Véase J. JORDANA, *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América latina: una perspectiva institucional*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, Serie de Documentos de Trabajo I-22UE, 2001.

²² Las reformas tendentes a la primera elección popular de alcaldes en Colombia en 1989 fueron coetáneas de las que eligieron a gobernadores en Venezuela. Las reformas constitucionales de Colombia, Argentina y México propiciaron la elección después de gobernadores de los Departamentos en el primero, y de los jefes de gobierno de la Capital Federal argentina y del Distrito Federal en México.

tima, de control del territorio²³, de diseño de una burocracia eficiente y de construcción de una ciudadanía portadora de valores cívicos y republicanos, sujeto de derechos universales con capacidad plena para ejercerlos, se debe incorporar el legado del Consenso de Washington en los términos señalados más arriba. Como consecuencia, el Estado dejó de tener capacidad operativa para implementar políticas públicas que pudiera diseñar el gobierno para alcanzar ciertos objetivos programáticos acordes con las reivindicaciones y necesidades de las sociedades latinoamericanas.

A lo largo de la década de 1990, América latina registró la continuidad de *expresiones populistas* que se creían periclitadas, aunque se dieron en un número relativamente bajo de países. La novedad, sin embargo, fue la aparición de fórmulas imbuidas por su carácter desmovilizador y reivindicador de comportamientos antipolíticos. Frente al populismo exhibido por Carlos S. Menem en Argentina, fuertemente arropado por la maquinaria política del Partido Justicialista, o el de Abdalá Bucaram asido al Partido Roldosista Ecuatoriano, se suscitó el de Alberto Fujimori, quien diseñó una actuación destinada a alejar a la política de su acción de gobierno para lo cual desdeñó la movilidad social y/o política que pudo haber articulado mediante algún movimiento o partido, pero que renunció expresamente a ello y mediante acciones despolitizadoras: así, desvirtuó y redujo a la más mínima expresión el papel del Congreso, pero también de las municipalidades, convertidas en oficinas de gestión técnica de proyectos varios²⁴.

Por último, América latina contempló a lo largo de esta década cómo su posición en el escenario internacional se fue marginando. Un problema que siempre ha tenido la región ha sido su carácter heterogéneo, sus intereses variopintos y su liderazgo disperso. Por otra parte, como ya se dijo, en el imaginario de Washington desapareció la idea de que su «patio trasero» pudiera caer en manos enemigas, desplazándose la centralidad de su política hacia el Este europeo por los procesos de transición política y económica que se suscitaron y por el estallido del conflicto de los Balcanes. Paralelamente, América latina siguió perdiendo peso en la economía mundial por el hundimiento de su modelo económico y por el mayor dinamismo de las economías del sureste asiático. Aunque los lazos de institucionalización formal con el norte del continente dieron paso a la primera Cumbre de las Américas en 1994²⁵ y cinco años más tarde a la primera Cumbre Unión Europea, América latina y Caribe, los resultados no fueron muy boyantes²⁶.

²³ El caso más evidente era el de Colombia. El propio Estado concedió una «zona de despeje» a la guerrilla y diferentes actores no estatales llegaron a controlar cerca del 40 % del territorio nacional. Pero también cabría referirse a Perú, Brasil y México. Cárteles de la droga y traficantes madereros han impuesto su ley en distintas zonas ante la ausencia del Estado. En México, además, la guerrilla zapatista mantuvo un santuario en la Sierra Lacandona, inhibidor de la acción del Estado.

²⁴ En Bolivia hubo experiencias neopopulistas en torno al compadre Palenque o al empresario Max Fernández que apenas lograron alcanzar pequeñas parcelas de poder legislativo y municipal.

²⁵ América latina únicamente ocupaba dos renglones en la agenda internacional referidos al narcotráfico y a la emigración; solo cuatro años después, el *Plan Colombia* sería el ejemplo más evidente como «producto estrella» de la Administración norteamericana para con la región.

²⁶ Con la Unión Europea (UE), y a pesar del impulso que supuso en las relaciones entre ambas partes el ingreso de España y de Portugal, entre 1980 y 2000 la parte del comercio latinoamericano que

3) *El ciclo bolivariano*

Los efectos de las políticas neoliberales que causaron un verdadero trauma social e inspiraron fuertes procesos de movilización popular, sobre todo en Argentina y Bolivia, más Ecuador —que sufrió además una enorme inestabilidad política con siete presidentes en una década—, más el lento pero irreversible deterioro del «puntofijismo» venezolano²⁷, auparon gobiernos de naturaleza diferenciada bajo un modelo común de «populismo rentista»²⁸. Este modelo seguía el articulado por Chávez en Venezuela desde 1999, fortalecido tras superar este el golpe de Estado y la huelga petrolera que se perpetraron contra su Gobierno. Además, estos países, que comparten un hiperpresidencialismo plebiscitario, supieron adoptar un lenguaje común y pautas de accionar regional solidario.

Al socaire del denominado bolivarianismo, los Gobiernos de Argentina, Bolivia, Ecuador y Venezuela, al que se sumó el de Nicaragua, adoptaron estrategias comunes y fueron conformando un esquema novedoso de articulación política con cierta aproximación a los regímenes de Brasil, a partir de la llegada a la presidencia en 2002 de Luiz Inácio «Lula» da Silva, y de Uruguay, después del triunfo del Frente Amplio en las elecciones de 2004. En 2008 se uniría parcialmente Paraguay, tras el triunfo electoral de Fernando Lugo. Esta nueva coyuntura brindó un argumento potente para articular una respuesta política al exterior de la región medianamente homogénea e inédita, superadora del escenario de marginalidad internacional que se señalaba al final del apartado anterior.

El «socialismo del siglo XXI»²⁹ estaba conformado por elementos clásicos de la izquierda latinoamericana: el antiimperialismo, en clave de antiamericanismo; la reivindicación retórica de la patria grande, como culminación del sueño de Bolívar de la unión continental; y la pulsión por la igualdad. Pero, además, se daban cinco elementos propios de la tradición populista latinoamericana: el caudillismo carismático y mesiánico que conllevaba tanto un discurso de gran intensidad emotiva como la reelección indefinida y la concentración del poder; la centralidad del Estado rentista en economías de fuerte carácter extractivo; la advocación constante a la identidad nación-pueblo y a su papel como sujeto de la historia; la tendencia al control abrumador de la información en pro de la libertad de la misma al confrontarse con los

representa la UE cayó del 20 al 15 por ciento y, lo que era más grave, en el año 2000 las importaciones europeas procedentes de América latina apenas si representaban el 4,7 por ciento, del total importado por la UE y las exportaciones a América latina alcanzaban un exíguo 5,8 por ciento del total exportado, siendo cinco años antes estos porcentajes del 5,2 por ciento y del 5,7 por ciento, respectivamente.

²⁷ El Pacto de Punto Fijo de 1958 sentó las bases del sistema político venezolano entre 1958 y 1998.

²⁸ Véase S. L. MAZZUCA, «The Rise of Rentier Populism», en *Journal of Democracy*, vol. 24, 2, 2013, págs. 108-122.

²⁹ Otra denominación por la de bolivarianismo, no incorporada a los otros procesos y de uso limitado casi exclusivamente al caso venezolano, y que en Ecuador se denominó «revolución ciudadana».

grandes grupos empresariales mediáticos; y, aunque el proceso ha venido gozando de una institucionalidad muy baja, un recurso a la práctica electoral tutelada sistemáticamente, según una lógica de ventajismo gubernamental permanente en pro de la construcción de una determinada hegemonía.

Formalmente hablando todo ello fue quedando incorporado, sobre todo en Venezuela, Ecuador y Bolivia, en los supuestos del denominado neoconstitucionalismo, confrontador del constitucionalismo liberal clásico. La preocupación por el auspicio de derechos de tercera generación, el reconocimiento del carácter multicultural y plurinacional, la incorporación de criterios de democracia participativa, pero también la reelección que tiende a ser ilimitada así como medidas que incrementan el peso del presidencialismo, se han ido introduciendo de forma generalizada³⁰.

No obstante, hay que defender que en este escenario había diferencias significativas entre los países conformadas por las experiencias vividas en un periodo difuso que toma el final de la última década del siglo XX y años del principio de la siguiente. Un lapso en el que para algunos países —no todos, y este puede ser tenido como un factor explicativo de primer orden— se evidencia el fracaso de las medidas del Consenso de Washington en lo atinente no solo a disminuir la desigualdad en la región, que es de las más altas del mundo, sino como contribuidoras a su crecimiento. Asimismo, se puede señalar el fruto de la existencia de una combinación de nuevos liderazgos proactivos, que se añaden al magisterial de Chávez, de Evo Morales, Rafael Correa, Daniel Ortega y Cristina Fernández (antes, Néstor Kirchner), con fuertes procesos de movilización social que impulsaron reformas políticas de diferente calado, como en su momento fueron los drásticos cambios constitucionales de Ecuador y de Bolivia, junto con las reformas constitucionales parciales de Nicaragua y de Venezuela.

Las distintas interpretaciones acerca de la izquierda en el poder en la región han establecido la existencia de dos subgrupos³¹: un subgrupo de corte populista más a la izquierda, y otro de naturaleza socialdemócrata³². También se dio una diferencia significativa a la hora de evaluar el hecho de que ni en Chile ni en Brasil ni en Uruguay se plantease la posibilidad de eliminar la cláusula limitadora de la reelección presidencial³³ ni se abolieran mecanismos constitucionales del Estado de Derecho liberal clásico para limitar el pluralismo democrático, manteniéndose el equilibrio

³⁰ Véase D. NOLTE y A. SCHILLING-VACAFLOR (eds.), *New Constitutionalism in Latin America. Promises and Practices*. London: Ashgate, 2012.

³¹ Algunos autores señalan que la visión de las dos izquierdas es reduccionista y superficial. Véase O. DABÈNE (dir.), *La gauche en Amérique latine*. París: SciencesPo Les Presses, 2012.

³² Si bien esas diferenciaciones no han tenido en cuenta, por ejemplo, el hecho de que los amplios Gobiernos chilenos de naturaleza coalicional, aunque estuvieran presididos por dos socialistas como Ricardo Lagos y Michelle Bachelet, eran Gobiernos de coaliciones multipartidistas con formaciones alejadas de la izquierda; circunstancia similar acaecida en Brasil durante los Gobiernos de Lula da Silva o de Dilma Rousseff, en los que, comenzando por los propios vicepresidentes, la inclusión de fuerzas del centro e incluso de la derecha es evidente.

³³ En Brasil se admiten dos periodos seguidos. En Chile y Uruguay se permite la reelección no inmediata.

de poderes y alejando cualquier viso de que se inmiscuyera el Ejecutivo en el Judicial o en los organismos electorales. Sin embargo, se dio una aceptación implícita y de validación por parte de estos tres países de la forma de actuar políticamente de los restantes que conformaban el núcleo duro del eje bolivariano, donde la obsesión por la reelección presidencial indefinida se abrió pronto paso.

Todo ello planteaba la existencia, con las salvedades que se han indicado, de una situación de sesgo en términos numéricos hacia el centro-izquierda, con un grupo de países integrado por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Venezuela y Uruguay, frente al conformado por Colombia, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Perú y República Dominicana.

La heterogeneidad de América latina queda de relieve una vez más, ya que si bien fue cierto que se registró un giro a la izquierda, especialmente en países del sur, este tuvo un componente dual que generó la existencia de matices profundamente diferenciadores: de respuesta al fracaso del neoliberalismo, como ya se dijo, pero también de culminación de un ciclo político electoral donde la alternancia era una consecuencia natural del mismo. Ello generó procesos con vocación de cambio social basados en una fuerte transformación de la élite en el poder político, que intentaron construir una mística propia mediante la gestación de mitos o la reinterpretación de los ya existentes —Bolívar—, y también de un discurso nuevo. Pero, por otra parte, también se dieron procesos de institucionalización variopinta que inicialmente alcanzaron logros exitosos tanto en el terreno socioeconómico como en el político.

III. EL NUEVO CICLO POLÍTICO

Este escenario, no obstante, comenzó a resquebrajarse cuando Chávez, diagnosticado de cáncer, dejó el mando del proceso bolivariano a su vicepresidente Nicolás Maduro el 8 de diciembre de 2012, en los prolegómenos de su viaje de regreso a La Habana para continuar su tratamiento, y se puso fin el 5 de marzo de 2013, fecha oficial de su fallecimiento. Después de Chávez, el escenario venezolano concita dos circunstancias novedosas en el contexto de un clima de polarización cada vez más agudizado. En la medida en que es imposible transferir el carisma, el liderazgo bolivariano ha pasado por un proceso de compleja reconfiguración, toda vez que Nicolás Maduro³⁴ carece de las cualidades y atributos que poseía su predecesor. Por otra parte, el estado de la economía venezolana, seriamente afectado por la caída de los precios del petróleo y la ineficacia gubernamental, confronta una inflación galopante y un déficit público enorme, con problemas de desabastecimiento serio y unos índices muy elevados de inseguridad ciudadana. Ello ha tenido unas repercusiones evidentes para el resto de la región sin un líder aglutinador de

³⁴ El nuevo presidente fue elegido el 14 de abril de 2013 en unos comicios cuyos resultados fueron muy cuestionados.

diferentes sensibilidades, tanto de aquellas generadas por factores vinculados a la personalidad propia de cada uno de los otros líderes nacionales como del ímpetu en la imposición de un modelo validado por el socialismo del siglo XXI. Además, el fin del escenario de bonanza económica resta a Venezuela su condición financiadora de los países socios.

El periodo de 2014 a 2017 supuso la realización de elecciones presidenciales en toda América latina, salvo México. En seis países se reeligieron los presidentes (Venezuela, Brasil, Colombia, República Dominicana, Bolivia y Nicaragua), en cuatro hubo cambio presidencial, pero no del partido en el gobierno (El Salvador, Honduras, Uruguay y Ecuador), y en los restantes (Perú, Argentina, Panamá, Paraguay, Chile, Guatemala y Costa Rica) la alternancia fue completa, aunque en Chile se produjera una suerte de «continuismo interrumpido». De este último grupo, el cambio con mayor impacto fue el de Argentina por el peso que tiene el propio país en la comunidad latinoamericana y por el sentido del mismo al llegar al poder un político de la derecha, Mauricio Macri, por primera vez desde el inicio de la transición. También debe enfatizarse que, si bien en Ecuador no hubo alternancia partidaria, la fuerte impronta de Rafael Correa no tiene continuidad en la figura de su sucesor y conmlitón, Lenín Moreno. En el orden de los comicios legislativos en Venezuela, el Gobierno bolivariano sufrió su primera derrota en tres lustros ante la heterogénea Mesa de Unidad Democrática en diciembre de 2015.

Cuatro años después de la muerte de Hugo Chávez concluye un periodo en el que, paralelamente a los cambios impuestos por el juego electoral, entre septiembre de 2015 y finales de 2016 se han dado cabida hechos de naturaleza diferente pero de indudable trascendencia regional, como el encarcelamiento del presidente guatemalteco Otto Pérez Molina, el juicio a Dilma Rousseff, el proceso de paz en Colombia y la muerte de Fidel Castro. Todos ellos son colofón del ciclo político ya culminado y preámbulo del que se inicia en 2018 con la continuidad del carrusel electoral en el que se destacan los comicios de Colombia, México y Brasil que acompañan a los que tendrán lugar antes en Honduras, Chile y Costa Rica.

Por otra parte, el impacto que supone la corrupción como elemento parcialmente explicativo de los juicios políticos a Pérez Molina y a Rousseff se debe vincular con dos circunstancias acaecidas en 2017 en América latina, que evidencian la permanente pulsión en el terreno institucional que acompaña la apertura del nuevo ciclo político, cuyo lineamiento es todavía precipitado definir. La primera tiene que ver con la deriva autoritaria del proceso político venezolano en clara consonancia con el proyecto hegemónico que se viene impulsando en este país desde hace ya más de tres lustros. Si las elecciones legislativas de finales de 2015 pusieron de relieve la complejidad del panorama político del país que se reafirma como plural y que como tal responde negando la confianza al Gobierno desde una perspectiva pluralista, la respuesta de este no ha dejado desde entonces de manipular torticeramente las instituciones para bloquear la acción tanto de control como legislativa de la Asamblea. En una situación de deterioro económico insólito, el control del Ejecutivo sobre el Judicial, primero, ha supuesto un mecanismo para doblegar al Legislativo en un

juego agónico de supervivencia al que ha seguido después la convocatoria ilegítima de una Asamblea constituyente³⁵.

La segunda se refiere al siempre candente asunto de la reelección presidencial. Dos países, que junto con México, Panamá y, recientemente, Colombia, han mantenido la imposibilidad de la reelección, se encuentran en una tesitura de eliminarla: se trata de Honduras y de Paraguay. Precisamente, ambos son el escenario de la interrupción presidencial de los presidentes recién citados. Mientras que en Honduras, el actual presidente, Juan Orlando Hernández, aprovechando la decisión de la Corte Suprema de Justicia relativa a la «inaplicabilidad» de la prohibición de la reelección, se va a hacer reelegir, en Paraguay, partidarios del actual presidente Horacio Cartes, del Partido Colorado, y del depuesto presidente Fernando Lugo, del Frente Guasú, aúnan sus fuerzas para intentar eliminar la cláusula que prohíbe la reelección en la Constitución de 1992, generando un conflicto que se ha cobrado una víctima y ha provocado el incendio del Congreso. Son evidencias de un escenario en el que el cumplimiento de las reglas es proceloso y las formas mediante las que se pueden cambiar son a menudo violentadas, como en este terreno ya aconteció en Nicaragua, poniendo en un brete la institucionalidad democrática.

³⁵ Un intento de autogolpe permanente que, como acaeciera con Fujimori en 1992 y un año después con Serrano Elías en Guatemala, es una seria anomalía en el desarrollo institucional de sistemas políticos más acostumbrados a interrupciones de la institucionalidad desde el Legislativo contra el Ejecutivo. El Legislativo se alzó prepotente en los casos del golpe de Estado contra Zelaya en 2009 y de destitución de Lugo en 2012, Pérez Molina en 2015 y Rouseff en 2016.

