

anuario latinoamericano

CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES

vol. 15/2023

América Latina:

retrocesos y desafíos
de la democracia

anuario
latinoamericano

CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES

latin american yearbook

POLITICAL SCIENCE AND INTERNATIONAL RELATIONS

ANUARIO LATINOAMERICANO – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales es una revista arbitrada, publicada desde el año 2014 por el Instituto de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Periodismo de la Universidad Maria Curie-Skłodowska (UMCS) en Lublin, Polonia. Desde el año 2021 la revista aparece solamente en línea. Las contribuciones recibidas son sometidas a la evaluación de expertos según el sistema de doble anonimato (double-blind peer review). Los artículos publicados son de exclusiva responsabilidad de los autores y no representan necesariamente la opinión de la revista.

DIRECTORA

Katarzyna Krzywicka, Universidad Maria Curie-Skłodowska, Polonia

SECRETARIA DE REDACCIÓN

Maria Ochab, Universidad Maria Curie-Skłodowska, Polonia

EDITORES ASOCIADOS

Maria do Socorro Sousa Braga, Universidad Federal de San Carlos, Brasil (partidos políticos, sistemas electorales, política comparada)

Marcos Pablo Moloeznik, Universidad de Guadalajara, México (seguridad, fuerzas armadas)

Daniel Morales Ruvalcaba, Universidad Sun Yat-sen, China (relaciones internacionales, geopolítica)

Yanina Welp, Centro de Democracia Albert Hirschman, Instituto de Posgrado de Estudios Internacionales y de Desarrollo, Suiza (sistemas políticos, democracia directa)

CONSEJO CIENTÍFICO

Manuel Alcántara Sáez, Universidad de Salamanca, España

Víctor Alarcón Olguín, Universidad Autónoma Metropolitana, México

Martha Ardila, Universidad Externado de Colombia, Colombia

Raúl Benítez Manaut, Universidad Nacional Autónoma de México, México

Daniel Buquet Corleto, Universidad de la República de Uruguay, Uruguay

Heriberto Cairo Carou, Universidad Complutense de Madrid, España

Marcin Florian Gawrycki, Universidad de Varsovia, Polonia

Andrés Malamud, Universidad de Lisboa, Portugal

Jennifer L. McCoy, Universidad Estatal de Georgia, EE.UU.

Maria de Monserrat Llairó, Universidad de Buenos Aires, Argentina

Leonardo Morlino, Universidad Internacional Libre de Estudios Sociales LUISS Guido Carli, Italia

Detlef Nolte, GIGA Instituto Alemán de Estudios Globales y Regionales, Alemania

Simón Pachano, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO, Ecuador

Aníbal Pérez-Liñán, Universidad de Notre Dame, EE.UU.

Alberto Rocha Valencia, Universidad de Guadalajara, México

Héctor Luis Saint-Pierre, Universidad Estatal Paulista, Brasil

Jesús Tovar Mendoza, Universidad Autónoma del Estado de México, México

DIRECCIÓN

Facultad de Ciencias Políticas y Periodismo de la UMCS

Głęboka 45, oficina A.5.61, 20-612 Lublin, Polonia

e-mail: anuario.latinoamericano@umcs.edu.pl

www.anuario-latinoamericano.umcs.pl

anuario latinoamericano

CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES

vol. 15/2023

ISSN 2392-0343

e-ISSN 2449-8483



WYDAWNICTWO UNIwersYTETU MARIi CURIE-SKŁODOWSKIEJ
LUBLIN 2023

REDACCIÓN LINGÜÍSTICA

Maria Ochab - Coordinadora
Helena Beatriz Xavier Loureino
María Luisa Cobo Aguilar

DISEÑO DE PORTADA

Krzysztof Rumowski

DIAGRAMACIÓN

Agnieszka Muchowska

ELABORACIÓN DE PORTADA

Krzysztof Trojnar

© Wydawnictwo UMCS, Lublin 2023

EDITORIAL DE LA UNIVERSIDAD MARIA CURIE-SKŁODOWSKA

20-031 Lublin, ul. Idziego Radziszewskiego 11

tel. + 48 81 537 53 04

www.wydawnictwo.umcs.eu

e-mail: sekretariat@wydawnictwo.umcs.lublin.pl

Distribución: tel./fax +48 81 537 53 02

Librería virtual: www.wydawnictwo.umcs.eu

e-mail: wydawnictwo@umcs.eu

Índice

Editorial	9
<i>Katarzyna Krzywicka</i>	
Dossier	
América Latina: retrocesos y desafíos de la democracia	
<i>Coordinado por Katarzyna Krzywicka</i>	
Transfuguismo persistente en la dinámica legislativa de Guatemala.....	13
<i>Margarita Jiménez Badillo</i>	
Análisis de la red legislativa del retroceso de la lucha anticorrupción y la reducción de los derechos humanos en Guatemala entre 2017 y 2021	43
<i>Luis Guillermo Velásquez Pérez</i>	
El impacto de la guerrilla colombiana las FARC-EP en el empoderamiento social de las mujeres	61
<i>Paulina Dzięcioł, Daria Konarska, Damian Wardzała</i>	
La participación ciudadana en la primera activación constitucional de los mecanismos de democracia directa en México	79
<i>Rosa Ynés Alacio-García</i>	
Artículos y ensayos	
A un siglo de la publicación de <i>Las consecuencias económicas de la paz.</i> Consideraciones sobre los desafíos de la coyuntura geoeconómica mundial en la tercera década del siglo XXI	109
<i>Priscila Palacio</i>	
La diplomacia económica y la deuda externa argentina durante la última dictadura militar 1976-1983	133
<i>Magdalena Lisińska</i>	

índice	Reseñas e informes	
	Justyna Trubalska. <i>Venezuela – ¿la democracia en una encrucijada?</i> , Episteme Wydawnictwo Naukowe, Lublin 2021, ISBN 978-83-65172-39-6, pp. 58 ...	155
	<i>Joanna Gocłowska-Bolek</i>	
	<i>Protestas, acción colectiva y ciudadanía. Tomo III</i> , Rosa Ynés Alacio García (Coord.) (2022) México: Tirant lo Blanch – Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca – Asociación Mexicana de Ciencias Políticas, ISBN 9788411136228, E-ISBN 9788411136235, pp. 244	159
	<i>Luis Téllez Arana</i>	
	(Re)pensar América Latina hoy: crisis y alternativas latinoamericanas en la colección <i>Afrontar las crisis desde América Latina</i>	165
	<i>Marcos Antonio da Silva</i>	
	Información para los autores	171
	Guidelines for authors	173

Contents

Editorial	9
<i>Katarzyna Krzywicka</i>	

Dossier

Latin America: Setbacks and Challenges to Democracy

Coordinated by Katarzyna Krzywicka

Persistent Party Switching in the Legislative Dynamics of Guatemala	13
<i>Margarita Jiménez Badillo</i>	

Legislative Network Analysis of the Retrogressive Anti-Corruption Fight and the Reduction of Human Rights in Guatemala between 2017 and 2021 ...	43
---	----

Luis Guillermo Velásquez Pérez

The Impact of the Colombian Guerrilla FARC-EP on the Social Empowerment of Women	61
<i>Paulina Dziecioł, Daria Konarska, Damian Wardzała</i>	

Citizen Participation in the First Constitutional Activation of Direct Democracy Mechanisms in Mexico	79
<i>Rosa Ynés Alacio-García</i>	

Articles and essays

A Century after the Publication of <i>The Economic Consequences of the Peace</i> . Considerations on the Challenges of the Global Geoeconomics in the Third Decade of the 21st Century	109
<i>Priscila Palacio</i>	

Economic Diplomacy and Argentina's Foreign Debt During the Last Military Dictatorship 1976-1983	133
<i>Magdalena Lisińska</i>	

Contents

Reviews and reports

Justyna Trubalska. *Venezuela – democracy at the crossroads?*, Episteme
Wydawnictwo Naukowe, Lublin 2021, ISBN 978-83-65172-39-6, pp. 58 . . . 155
Joanna Gocłowska-Bolek

Protests, Collective Action and Citizenship. Volume III, Rosa Ynés Alacio
García (Coord.) (2022) México: Tirant lo Blanch – Universidad Autónoma
Benito Juárez de Oaxaca – Asociación Mexicana de Ciencias Políticas,
ISBN 9788411136228, E-ISBN 9788411136235, pp. 244 159
Luis Téllez Arana

(Re)thinking Latin America Today. Latin American Crises and Alternatives
in the *Confronting the Crises from Latin America* Publication Series 165
Marcos Antonio da Silva

Información para los autores 171

Guidelines for authors 173

Editorial

En los análisis y debates políticos, sociales y académicos sobre la situación política actual de los países de la región de América Latina y el Caribe se percibe una evidente preocupación por el estado de la democracia. Muchos países latinoamericanos no han logrado consolidar un Estado democrático, garantizar elecciones libres y justas, establecer un Estado de derecho sólido y construir una sociedad civil que actúe con eficacia.

El retroceso de la democracia, que supone una grave amenaza, se manifiesta, entre otras cosas, en un proceso de desinstitucionalización y falta de credibilidad de instituciones fundamentales para el funcionamiento de la democracia, como los organismos electorales, partidos políticos y parlamentos. Sin duda, los países latinoamericanos se enfrentan a numerosos retos para fortalecer el Estado de derecho, modernizar y legitimar las instituciones democráticas, haciéndolas más inclusivas y participativas, velar por la integridad de las elecciones y garantizar la independencia y el profesionalismo de los órganos electorales. El retroceso de la democracia en un país de la región supone una amenaza para todos ellos. En este contexto, adquiere especial importancia respetar los compromisos internacionales asumidos por los Estados de la región y reforzar las instituciones democráticas con el objetivo de superar su anomia y recuperar la legitimidad ante los ciudadanos.

En el contexto de la preocupación por el desarrollo de la democracia en América Latina y el Caribe, traemos a la atención de nuestros lectores el decimoquinto volumen de la revista Anuario Latinoamericano – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales titulado *América Latina: retrocesos y desafíos de la democracia*. Los artículos presentados en la sección *Dossier* complementan el debate actual sobre el estado de la democracia en la región, sus fracasos y retos que enfrenta, en el contexto de fenómenos tales como la falta de confianza en las instituciones del Estado, las irregularidades, la corrupción y la pérdida de credibilidad de los órganos responsables por los procesos electorales, la necesidad de garantizar una plena y justa participación social y política de los ciudadanos a través del desarrollo y fortalecimiento de mecanismos de la democracia directa en el marco de los fundamentos constitucionales y del Estado de derecho. Abordando, entre otros, a los problemas mencionados, los autores de los artículos incluidos en el *Dossier* analizan distintos casos de algunos países, como Guatemala, Colombia y México.

Editorial

En la segunda parte del volumen, en la sección *Artículos y ensayos*, se recogen artículos que abordan la problemática de los desafíos y dinámicas de la geoeconomía a nivel global y nacional. El volumen finaliza con la sección *Reseñas e informes* en la que presentamos tres interesantes críticas de libros monográficos y series editoriales que recomendamos a la atención de nuestros lectores.

Nos complace anunciar que la revista *Anuario Latinoamericano*, indexada en la base de datos internacional de revistas científicas ICI Journals Master List desde el año 2015 y que se somete anualmente a una evaluación multidimensional basada en más de 100 criterios de Index Copernicus Value (ICV), ha superado el proceso de evaluación para el año 2022 y ha vuelto a obtener un índice ICV de 100,00 puntos, manteniendo esta alta calificación desde el 2017.

El objeto de la evaluación de la ICI Journals Master List para el año 2022 han sido los dos volúmenes de *Anuario Latinoamericano*, el volumen 13/2022 titulado “América Latina: Perú”, bajo la coordinación científica de Marta Kania (Universidad Jaguelónica) y Oscar Espinosa (Pontificia Universidad Católica del Perú), y el volumen 14/2022 sobre “América Latina: dimensiones y retos de seguridad”, bajo la coordinación científica de Katarzyna Krzywicka (UMCS).

Desde aquí invitamos a todos los interesados a contribuir a la revista *Anuario Latinoamericano* como autores de artículos científicos, reseñas de libros y también informes sobre congresos, conferencias internacionales y simposios en el ámbito de los estudios politológicos latinoamericanos. Los dos próximos volúmenes se dedicarán al análisis, en primer lugar, de las elecciones y los liderazgos políticos en América Latina y el Caribe, y, en segundo lugar, de los cambios a nivel regional latinoamericano y su contexto global. A los autores interesados en publicar artículos se les recomienda familiarizarse y observar los requisitos de la publicación que se encuentran en las últimas páginas de este volumen y en la página web de la revista *Anuario Latinoamericano – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*.

A todos nuestros lectores les deseamos una provechosa lectura.

Katarzyna Krzywicka

Lublin, 18 de julio de 2023

Dossier

América Latina: retrocesos y desafíos de la democracia

Coordinado por Katarzyna Krzywicka

Transfuguismo persistente en la dinámica legislativa de Guatemala

Persistent Party Switching in the Legislative Dynamics of Guatemala

*Margarita Jiménez Badillo**

INSTITUTO INTERNACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS AVANZADOS
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE GUERREERO
MÉXICO

✉ mbadillo@uagro.mx

<https://orcid.org/0000-0003-1396-0775>

RESUMEN

Guatemala es uno de los países latinoamericanos con mayor incidencia de transfuguismo legislativo desde su era democrática en 1985. El Congreso en 2016 aprobó una normativa para sancionar esta práctica, afectando la posibilidad de reelección y de ocupar cargos internos en el Congreso. El objetivo de este estudio es analizar cómo, aún con la contención legal del transfuguismo, los legisladores encuentran límites a esta normativa para postular su reelección y dar continuidad a su carrera parlamentaria. Mediante la teoría de la ambición y la literatura institucionalista, se analizan las carreras legislativas, encontrando que las reglas informales en las instancias electorales son decisorias para admitir legisladores con transfuguismo, a la vez que la pertenencia a redes lícitas o ilícitas parece conducir a carreras políticas exitosas y posiciones en la estructura de poder legislativo bajo la cobertura de liderazgos fuertes.

PALABRAS CLAVE: *transfuguismo legislativo, reelección legislativa, carreras parlamentarias, ambición política, institucionalización del Congreso, instituciones informales.*

* Socióloga, doctora en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca, España. Profesora Investigadora de Tiempo Completo de la Universidad Autónoma de Guerrero, Área de posgrado de la Facultad de Ciencia Política en Acapulco, Guerrero. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 2 del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, CONACYT. La autora agradece al Dr. Omar Sánchez-Sibony por la lectura de la versión preliminar y sugerencias bibliográficas a este estudio. Igualmente, hace un reconocimiento a los evaluadores anónimos de la Revista *Anuario Latinoamericano*, por sus comentarios y sugerencias para mejorar este trabajo.

ABSTRACT

Guatemala is one of the Latin American countries with the highest occurrence of party switching since its democratic era in 1985. In 2016, the Congress approved a regulation to sanction this practice, affecting the possibility of re-election and holding internal positions in Congress. The objective of this study is to analyze how, even with the legal containment of party switching, legislators find limits to this regulation to run for re-election and continue their parliamentary career. Based not the ambition theory and institutionalist literature, this study analyzes legislative careers, finding that informal rules in electoral institutions are decisive in admitting legislators with party switching, while belonging to legal or illegal networks seems to drive to successful political careers and positions in the legislative power structure under the cover of strong leadership.

KEYWORDS: *party switching, legislative re-election, parliamentary careers, political ambition, institutionalization of Congress, informal institutions.*

Introducción

El transfuguismo legislativo es cuando un diputado electo o en funciones, nominado por un partido, decide cambiarse a otro, o declararse independiente. Se observa también como decisión de varios diputados que salen de su partido para incorporarse a un nuevo bloque creado por ellos. Este fenómeno es común en países latinoamericanos como Brasil, Ecuador, Argentina, Panamá, Perú y Guatemala, sin embargo, se cuenta con escasos estudios del *party switching* (en la literatura anglosajona), que va cobrando mayor atención entre los académicos. En Guatemala es una práctica continua desde su era democrática en 1985, en el contexto de un sistema de partidos de débil institucionalización (Molina, 2015; Sanabria, 2017; Jones, 2011; Martínez Rosón, 2011). Por su alta volatilidad, fragmentación y escasa disciplina interna Guatemala es el país más fragmentado de Centroamérica (Sonnleitner, 2009, p. 546; Jones, 2011) y uno de los más inestables de América Latina (Blas & Brolo, 2012, p. 4), por “el cambio constante de partido y la desactivación de las organizaciones durante las épocas no electorales” (Lemus, 2013, p. 27). La política tiende a ser más personalista, en tanto los partidos son creación y control de liderazgos regionales.

Las motivaciones individuales que propician cambiar de un partido a otro, pueden ser multivariadas: cuando el diputado es expulsado por su partido, cuando éste desaparece o se reconfigura por acuerdos de liderazgos, para sumar mayor representación del partido en el gobierno, o por falta de apoyo de su partido para reelegirse y buscando en otro mejores posibilidades para lograr su objetivo.

Otra motivación es el interés personal para ampliar su carrera legislativa y valorar una distinta fuerza política como más factible para ese fin o, como

argumenta Alcántara (2017, p. 196), porque les ofrecen mejores posibilidades de progreso y se sienten más de acuerdo con postulados ideológicos comparados. Para Guatemala, sin embargo, el criterio ideológico es secundario, ya que no existe una estructuración ideológica en los partidos, dado que su origen y comportamiento político responde a articularse solo en campañas bajo liderazgos caudillistas, por lo que, concordando con Jones (2011, pp. 19–20), las élites políticas han seguido una estrategia de carrera individualista, con partidos débiles y falta de estructuración programática.

Las diputaciones se eligen por el sistema de representación proporcional de minorías, con 160 legisladores en el Congreso de la República (desde 2019, son 128 por distritos electorales y 32 por el sistema de lista nacional). El formato del sistema electoral es de listas cerradas, donde el ciudadano vota por la lista constituida por el partido, lo que conlleva a votar por el líder de éste y no por los candidatos que componen la lista¹. La reelección legislativa está permitida (Artículo 157 constitucional) y no tiene límite temporal.

El modelo de organización partidaria es de tipo “franquicia” (Lemus, 2013, p. 26), donde los comités ejecutivos nacionales centralizan las decisiones respecto a las candidaturas, cediendo temporalmente la etiqueta de los partidos a financistas y líderes locales que buscan una candidatura o que apoyan a otra. Los liderazgos operan “en base a redes clientelares, familiares y de amigos para garantizar el control territorial y centralizado de los partidos políticos” (Mack, 2016, p. 34). Este control partidario de liderazgos fuertes predomina como una estructura de poder personalista sin proyecto democrático. El extremo es que “los partidos [...] exhiben una debilidad tan pronunciada que su propia condición de partidos es cuestionable” (Sánchez-Sibony, 2008, p. 123). Por ello, los legisladores no se sienten comprometidos con la agrupación política que los nominó y si durante su trayectoria en el Congreso no hay acuerdos internos con el partido por el que fueron electos cambian a otro partido, esto es, inciden en el transfuguismo, que está sancionado desde 2016, impidiendo la reelección a legisladores que incurrir en esta práctica.

En este estudio se analiza la dinámica interna del Congreso en la VIII (2016–2020) y la IX (2020–2024) legislaturas, una vez que ha sido contenido el transfuguismo mediante las reformas a la Ley Orgánica del Organismo Legislativo (LOOL) y a la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP), ambas en 2016. Para ello, se desarrollan dos planteamientos: 1) ¿Hasta qué grado está institucionalizado el sistema de partidos en el Congreso respecto a las carreras políticas de los legisladores? 2) ¿Cómo, aun con la contención legal del transfuguismo, los legisladores encuentran límites a esta normativa para postular su reelección y dar continuidad a su carrera legislativa?

¹ El sistema de listas cerradas “propicia que los partidos busquen incorporar a los caciques locales para mejorar su caudal electoral [favoreciendo] ‘venta de casillas’, según la cual una primera o segunda casilla en un listado electoral resulta un activo atractivo, que los partidos buscan capitalizar” (Chicola, 2019, p. 14).

La metodología de análisis es descriptiva toda vez que se trata de exponer los mecanismos que siguieron los legisladores y el Tribunal Superior Electoral (TSE) en la postulación a reelección para integrar la legislatura 2020–2024, en la que por primera vez fue aplicada la norma que limitó el transfuguismo. Un proceso que, sin transgredirla, sí desafió sus principios con criterios selectivos que definieron quién sí podía reelegirse, aun considerando su trayectoria de legislador con transfuguismo.

Se identifica el patrón de comportamiento de las carreras legislativas como un indicador para evaluar el grado de institucionalización del Congreso, el cual se ha considerado volátil, de corta duración y con aspiraciones de sus legisladores a reelegirse. De ahí la importancia de que los políticos “como actores racionales [...], actúan de forma estratégica para poder conservar su cargo” (Botero, 2011, p. 173). Se argumentan los mecanismos de poder que tienen los legisladores reelectos, quienes, pese a las restricciones normativas, lograron superarlas, además de ocupar cargos internos en el Congreso, un criterio igualmente prohibido para legisladores que han migrado de partido.

Se parte de la premisa de que las reformas electorales de 2016 limitan el éxito de los legisladores para su reelección en el Congreso y que su ambición de reelección responde a usufructuar posiciones de poder interno, manteniendo redes de influencia extra-partidaria para la continuidad de su carrera política.

Para analizar los patrones de comportamiento de las carreras legislativas en Guatemala, hay que considerar las reglas del juego en las que instituciones y actores convergen. Un sistema de partidos institucionalizado en dicha arena es cuando las decisiones son reguladas por procedimientos formales y cuando las reglas favorecen la continuidad de las carreras legislativas con decisiones independientes de los diputados respecto a sus liderazgos de partido. En contraparte, cuando no está institucionalizado, las posiciones legislativas se distribuyen discrecionalmente, se promueven carreras inestables a voluntad y necesidad de los partidos y de los actores políticos (Chasquetti, 2015, p. 116). Los indicadores para definir la institucionalización del Congreso respecto al patrón de carreras legislativas son el promedio de vida de los partidos, esto es, cuánto perviven en las lides electorales para la obtención de escaños; la tasa de permanencia, que es la periodicidad que dura un diputado en el Congreso; la tasa de diputados novatos, que son los que ocupan una curul por primera vez; tasa de reelección, de una legislatura a la siguiente; y a partir de la tipología de Schlesinger (1966), evaluar qué patrón de carrera siguen los diputados de Guatemala.

Se exponen después las reglas del juego en la contención del transfuguismo legislativo, y cómo se incide en modificarlas para abrir nuevamente la posibilidad de migrar a otro partido y no tener impedimentos legales para reelegirse. Las aportaciones están sustentadas, en gran parte, a partir de los estudios regionales que realizan especialistas, académicos, así como fuentes hemerográficas de Guatemala.

La estructura del estudio está desarrollada en cuatro secciones. Además de la sección introductoria, enseguida se recuperan las perspectivas teóricas de la

literatura que aborda el transfuguismo legislativo, considerando útil la teoría de la ambición y una perspectiva institucionalista para explicar las aspiraciones de reelección en un contexto en el que la normativa legal de contención al transfuguismo fue aplicada selectivamente, mediante reglas informales. En la tercera sección, con dos apartados, se analiza el transfuguismo en Guatemala, evaluando las carreras legislativas en un contexto de débil institucionalización del sistema de partidos en el Congreso; se exponen las propuestas de modificar las reformas a la LOOL y a la LEPP que frenan esta práctica añeja y que fueron aplicadas por primera vez en el proceso electoral en 2019. Se argumenta cómo ciertos diputados, con incidencia de transfuguismo, con cargos en el Congreso y con pertenencia a núcleos de poder regional, lograron su reelección mediante reglas informales, evadiendo las restricciones legales de 2016. Por último, se presentan conclusiones de cierre al artículo, contribuyendo a entender las peculiaridades del transfuguismo en Guatemala, y dejando abierta esta línea de investigación a otros casos de estudio.

Enfoques teóricos como herramienta de análisis

El *party switching* tiene el potencial de cambiar las composiciones originales de las coaliciones legislativas y alterar la naturaleza de las negociaciones en el Congreso (O'Brien & Shomer, 2013, p. 112). Si originalmente un partido obtuvo una tasa determinada de escaños, ésta se modifica con la migración de los legisladores a otra agrupación política y, en consecuencia, los pactos entre partidos se convierten en una estrategia recurrente para la gobernabilidad en Guatemala. En particular, en legislaturas donde el oficialismo no alcanza mayorías parlamentarias, como fue con el presidente Jimmy Morales en 2016 que apenas obtuvo un 7 % de escaños y atrajo legisladores de otros partidos para configurar una fuerza del 35 %. Esta vulnerabilidad en la representación legislativa se acentúa en sistemas débilmente institucionalizados en tanto son espacios propicios para el afianzamiento de liderazgos personales, por lo que los partidos se ven opacados y desplazados total o parcialmente como vehículos de la representación política (Molina, 2015, p. 220). La débil institucionalización del sistema de partidos tiene consecuencias fundamentales en la naturaleza de la representación (Mainwaring & Torcal, 2005, p. 143), pero también la calidad de la representación es mucho más débil en democracias con sistema de partidos no institucionalizados (Sánchez-Sibony, 2008, p. 124).

Mainwaring & Hicken (citados en Mershon, 2014, p. 419) coinciden en que los cambios frecuentes de partido son un indicador de la débil institucionalización del sistema de partidos. Bajo esa lógica, los políticos tratan a los partidos como vehículos para ganar votos, asegurar cargos y ejercer influencia política (Mershon, 2014, p. 430). Este es un componente fuerte para explicar la incidencia del transfuguismo legislativo en el Congreso de Guatemala, regido por un sistema de partidos débilmente institucionalizado, con liderazgos que

inciden en el comportamiento de los legisladores en cambiar o mantenerse en el bloque legislativo por el que fueron electos.

La teoría de la ambición política es útil para definir qué impulsa en Guatemala a los legisladores a buscar su reelección, así como cuáles son sus motivaciones y recursos para cambiar de partido. Schlesinger (1966), como principal exponente de esta teoría, argumenta que las decisiones de los parlamentarios provienen de un cálculo racional. Su ambición para seguir una carrera política depende de objetivos, pero también de la estructura de oportunidad institucional para lograr el éxito en sus propósitos. La incertidumbre, para Schlesinger, es un rasgo a considerar por los actores políticos al planificar sus carreras políticas. Si bien existe la disponibilidad del cargo al que se aspira, –su reelección como diputado–, median incentivos y restricciones para la accesibilidad de lograrlo. De ahí que, en palabras del autor, los motivos y deseos políticos son moldeados según la estructura de oportunidades disponibles.

Estas oportunidades se derivan de las “circunstancias inmediatas que rodean al político en el momento de tomar una decisión” (Black, 1972, p. 145). El diputado analiza las posibilidades de obtener o no el cargo al que aspira, optando por la mejor alternativa para maximizar lo esperado. Por tanto, las probabilidades de ganar o no la reelección están en razón del riesgo de asumir costos y beneficios y no solo de las motivaciones personales. “La estructura de un sistema político actúa como un filtro que permite que algunos tipos de individuos asciendan en el sistema, mientras que otros se detienen en su progreso o se desvían en direcciones menos riesgosas y costosas” (Black, 1972, p. 158). Esto significa que hay factores que permiten o limitan los patrones de la carrera política en la estructura de la competencia-el cálculo racional se orienta a buscar los medios para el fin deseado, considerando incentivos de mayor utilidad y menor costo para obtener el éxito esperado. Heller & Mershon (2005) deducen que a los que buscan la reelección les motiva el poder por sí mismo y las ventajas del cargo. Un político cambiará de partido si ve mejores oportunidades en un nuevo partido, y para transitar a otro, es clave la alineación de las preferencias políticas individuales con las del partido (Heller & Mershon, 2005, p. 538). Si el legislador recibe la anuencia del partido al que se suma para reelegirse, habrá apoyo institucional y se incorpora en las listas para participar en la contienda electoral, incluso en los primeros lugares del listado electoral, que son garantía de éxito.

El que los partidos en Guatemala sean creados por liderazgos fuertes que influyen en el comportamiento individual de los legisladores induce a éstos a mantenerse o salir del partido si el costo de permanecer es alto; pero si un líder prominente deja el partido, puede generar cambio de partido de otros legisladores en “cascada” (Mershon, 2014, p. 429), como fue con Manuel Baldizón, fundador de Libertad Democrática Renovada, LIDER, y que al salir del partido, sus legisladores buscaron reacomodo en otros partidos. Estos efectos de transfuguismo pueden ser interpretados como la presencia de un amplio poder de liderazgos, un caudillismo capaz de redefinir espacios de poder y

mover afinidades individuales para transitar a otro partido de ser una estrategia más beneficiosa. De ahí que los incentivos se traducen en estructuras de oportunidad como posiciones en cargos del Congreso, sea en la Junta Directiva, en las comisiones de trabajo, o como jefes de bancada. En fin, que “la carrera política es un proceso que [...] mezcla ambición con vocación, a la vez que paulatinos reacomodos circunstanciales que son fruto de la negociación, el éxito o el fracaso, así como del azar” (Alcántara, 2017, p. 189).

El patrón de las carreras políticas varía según sus aspiraciones y motivaciones individuales. Fenno (citado por O’Brien y Shomer, 2013, p. 116) argumenta que los legisladores que desean reelegirse y que cambian de partido buscan aumentar su poder y prestigio en el Congreso. Por tanto, su estrategia política tendrá que definirse en razón de su interés personal y en los apoyos que podrán ser recibidos de sus líderes partidarios, esto es, “las carreras políticas están determinadas por la interacción de la ambición individual y la estructura institucional de oportunidades” (Borchert, 2011, p. 117).

La clásica tipología de ambición del político que proviene de Schlesinger (1991, citado en Botero, 2011, pp. 173–175), podría contribuir al análisis de las carreras políticas en Guatemala: 1. *Discreta*, cuando ocupan un cargo en particular por un período específico y luego se retiran de la actividad pública; 2. *Estática*, cuando buscan una carrera larga en un cargo específico; 3. *Progresiva*, cuando aspiran a cargos que son más importantes que el que ocupan en un momento determinado. Estas opciones de seguir o no con una carrera, están en razón de los costos y beneficios (Fortín, 2010) que calculan los políticos para tomar su decisión. Asumen que de postularse a una reelección, es porque tienen altas probabilidades de lograrlo, de no ser así, optan por otras estrategias que les reporten menos costos y mayor utilidad.

Esta línea de análisis converge con los argumentos de Pereira & Rennó (2013, p. 76), que, para Brasil, encuentran que los diputados federales son propensos a postular su reelección (predominio de ambición estática) porque es “la apuesta más segura” para su sobrevivencia política, decisión que no implica el deseo de desarrollar una carrera en la rama legislativa, sino la mejor solución a sus intereses políticos. Estas motivaciones que están orientadas a afianzar espacios de poder son un comportamiento coherente con el de los legisladores guatemaltecos, que se postulan para su reelección en una tasa superior al 45 %. En todo caso, “la estructura de oportunidades que rodea a los parlamentarios ejerce una influencia importante sobre sus opciones políticas” (Martínez Rosón, 2009, p. 113), sin embargo, hay factores que obstaculizan la reelección y se altera su ambición. Estos “contextos adversos” (Martínez Rosón, 2009, p. 113) llevan a los legisladores guatemaltecos a negociaciones entre partidos para redefinir las reformas que norman el transfuguismo porque son un obstáculo para sus carreras legislativas. Dichas premisas acentúan la relevancia de las reglas institucionales que prevalecen en el juego político para moldear las aspiraciones individuales y estructuras institucionales. Las reglas institucionales que contuvieron el transfuguismo desde 2016 se han aplicado

por la vía de la formalidad, pero también por la informalidad con la coexistencia de prácticas de corrupción, clientelismo y acuerdos implícitos para favorecer a liderazgos de peso político y económico que buscaron reelegirse. Helmke & Levitsky (2004, p. 727) definen las instituciones formales como las reglas y procedimientos que se crean, comunican y aplican a través de canales ampliamente aceptados oficialmente; mientras que las instituciones informales se consideran como reglas socialmente compartidas, generalmente no escritas, que son creadas, comunicadas y ejecutadas fuera de los canales oficialmente sancionados. Reiterativas éstas últimas, en sistemas con debilidad institucional, esto es, donde hay ausencia de estabilidad y/o capacidad para hacer cumplir las reglas, generando resultados o comportamientos políticos distintos a los esperados en las reglas formales (Levitsky & Murillo, 2007, p. 185). En este ambiente de debilidad institucional, la aplicación de las normas tiene amplio margen de discrecionalidad y las reglas formales sobreviven a fluctuaciones en el poder y la distribución de preferencias (Levitsky & Murillo, 2012, p. 18).

La normatividad que desincentiva el transfuguismo contiene criterios divergentes con reglas difusas en términos conceptuales como la misma noción de “tránsfuga”. No queda claro si es tal un diputado que salió del partido porque éste se canceló², porque perdió el apoyo de su bancada o porque hay más motivaciones para migrar a uno diferente. Esta porosidad de la norma conlleva a estructuras de oportunidad sustentadas en instituciones informales como la corrupción, clientelismo, patronazgo, acuerdos con las autoridades electorales para admitir su postulación a la reelección³. Asumir esta vía implica costos bajos por la alta probabilidad de alcanzar su objetivo. En otros términos, parece que las reglas informales son un incentivo para alterar la vía formal, la cual se aplica, pero adaptada, ajustada a intereses individuales.

Ante el diseño insuficientemente claro de la norma, la práctica de las instituciones informales da cabida a resolver el conflicto, particularmente en “estructuras estatales débiles” (Helmke & Levitsky, 2004, p. 729) la condición o no de tránsfuga y, en consecuencia, la admisión o no a reelegirse. Siguiendo a los mismos autores, se acude a las reglas informales porque las formales no cubren todas las contingencias, están incompletas. La paradoja es que la norma que impide el transfuguismo fue diseñada y aprobada por la misma legislatura que ha buscado revertirla al convertirse en un obstáculo para lograr la reelección. Esta coexistencia entre la formalidad/informalidad en el comportamiento de los actores políticos “introduce fuertes sesgos, en términos de influencia sobre la elaboración e instrumentalización de políticas, a

² La cancelación de un partido en Guatemala implica que jurídicamente deja de existir y por tanto desaparece como opción electoral.

³ La corrupción se refiere a “un amplio abanico de actividades ilícitas e ilegales”; y el patronazgo, se refiere al cacique, jefe local o regional con dominación personalista por relaciones de parentesco, control sobre los recursos, amenaza o uso de la fuerza física y que incluso “puede ocupar cargos formales de elección popular y posiciones administrativas en organismos públicos” (Navarrete, 2016, pp. 296–297).

favor de los intereses altamente organizados y económicamente poderosos” (O’Donnell, 1996, p. 242).

El transfuguismo legislativo se convierte en un recurso útil cuando las aspiraciones a reelegirse son preservar la inmunidad parlamentaria y protegerse de futuros procesos judiciales (Guevara Mann, 2011, p. 254). De ahí que las reglas informales fungan como instrumentos para su enriquecimiento personal, componendas como financistas del gobierno, manejo de fondos públicos sin rendición de cuentas, evasión de la justicia. Así, las instituciones informales –corrupción, clientelismo, impunidad– son la vía para mantener su carrera política. Esto es, las reglas formales interactúan con las informales, haciendo del comportamiento legislativo, prácticas de rutinización, opacidad en la interacción entre actores políticos; así como complicidad entre las instancias institucionales del sistema político.

**Transfuguismo persistente
en la dinámica legislativa
de Guatemala**

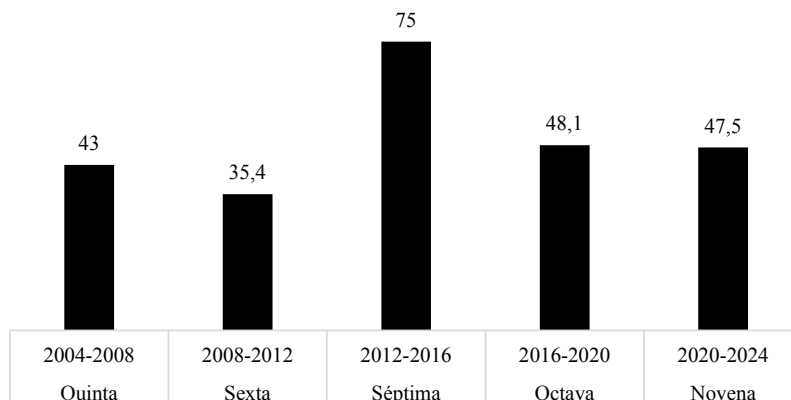
Margarita Jiménez Badillo

Transfuguismo y sus efectos en la reelección legislativa

Para identificar el grado de transfuguismo en Guatemala, el Gráfico 1 muestra datos de las últimas cinco legislaturas. Se observa una reiterada tendencia de migrar de un partido a otro. La novena legislatura desde su inicio registró sólo dos diputados que del Movimiento político WINAQ se declararon independientes, aún a costa de no ser considerados para ocupar cargos internos en el Congreso, veto que dictan las reformas electorales de 2016. Solo hasta 2023, ante la proximidad a las elecciones para configurar la décima legislatura, 74 diputados cambiaron de partido para postular su reelección por uno diferente al que fueron electos.

La tasa mayor de transfuguismo fue en la legislatura 2012–2016, con el 75 por ciento de legisladores que cambiaron a otro partido, prevaleciendo la migración “en cascada”, –en términos de Mershon (2014, p. 429) que, bajo el liderazgo de Roberto Alejos, de Unidad Nacional de la Esperanza (UNE), se declararon independientes y posteriormente migraron a TODOS, un bloque de nueva creación por dicho liderazgo.

Gráfico 1.
Transfuguismo
en el Congreso
de Guatemala (%)



Fuente: Elaboración propia con datos del Congreso de Guatemala; Jiménez (2018) y *elperiodico.com.gt*, 23 de diciembre de 2015, <https://bit.ly/3SfDJwy>

Esta movilidad se incrementa con los diputados electos para configurar la legislatura 2016–2020, que siguieron dicha práctica “en cascada” cuando Manuel Baldizón, creador de Libertad Democrática Renovada (LIDER), renunció al partido el 13 de septiembre de 2015, luego de obtener un tercer lugar en la contienda presidencial. Aún como legisladores electos, –pues asumían su cargo el 14 de enero de 2016–, desde diciembre de 2015, inició el reacomodo legislativo de LIDER, con 22 diputados (de 45) electos que renunciaron a esta formación política; y con la renuncia de miembros del Partido Patriota (PP), crearon los bloques Progresista, Movimiento Reformador, Alianza Ciudadana y otro de independientes. De los 158 legisladores electos representados en 13 fuerzas políticas, al momento de tomar protesta para iniciar la legislatura en enero de 2016, ya eran 17 bloques legislativos, además de los diputados independientes. Fue la última elección en la que libremente podían transitar de partido en partido sin restricciones, de ahí la flexibilidad de acuerdos discrecionales para configurar la representación parlamentaria en el Congreso.

Durante la VIII legislatura, siguieron los reacomodos de uno a otro partido, principalmente, ante la cancelación de LIDER (julio 2016) por sobrepasar gastos de campaña electoral de 2015; y del PP (enero 2017) por gastos no reportados, utilización de fondos públicos y por recibir financiamiento de fuentes desconocidas.

El Gráfico 2 registra los reacomodos legislativos de 51 legisladores (32,2 %) que se dieron en tan solo dos momentos políticos: como legisladores electos y cuando entraron en funciones.

El transfuguismo ha sido una práctica con efectos en el patrón de las carreras políticas. Despejando los indicadores expuestos en la metodología de análisis, de 1984 a 2015, se registran 68 partidos con duración mediana de

Transfuguismo persistente en la dinámica legislativa de Guatemala

Margarita Jiménez Badillo

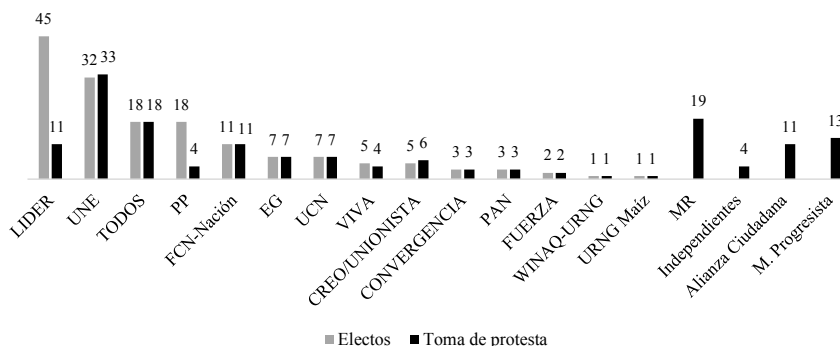


Gráfico 2. Representación parlamentaria en la legislatura 2016–2020 de Guatemala (números absolutos)

Fuente: Elaboración propia con datos de Sanabria (2017, p. 130) y ASIES (2016a, p. 40).

7,4 años (Brolo, 2016, p. VIII)⁴. Significa que los partidos en Guatemala no superan el corto período de vida de dos períodos legislativos, considerando que cada período es de cuatro años; se crean y desaparecen con frecuencia (natalidad y mortalidad de partidos), lo cual es una débil institucionalización del sistema de partidos en el Congreso.

La volatilidad en cada legislatura (desde la V, en 2004–2008, hasta la VIII, en 2016–2020) es superior al 60 %, lo que indica una limitada estabilidad en la competencia de los partidos, que no conservan la lealtad de su electorado, además de que se modifica la representación parlamentaria, al no tener certeza de que participen los mismos partidos elección tras elección. Esta alta volatilidad y baja institucionalización de los partidos explica el por qué los cortos períodos de vida de los partidos legislativos⁵.

Respecto al tiempo de permanencia en el Congreso, Brolo (2016, pp. 16–19) reporta que de 1985 a 2015, de un total de 776 diputados, 694 sobrevivieron hasta cuatro años, esto es, una duración mediana de 5,7 años, y sólo 316 lograron mantener la curul por un quinto año y 304 no lograron la reelección. Por tanto, un diputado sobrevive en el Congreso en una media no superior a los seis años.

La legislatura 2016–2020 solo registró trece diputados que mantuvieron su carrera por ocho años al término de esa legislatura (Brolo, 2016, p. 19); y cinco diputados con antigüedad de seis períodos o más. En la legislatura 2020–2024, sólo Mario Terracera tiene una antigüedad de ocho períodos de carrera legislativa; un diputado con seis períodos; y ocho diputados de entre

⁴ Para el autor, la “duración de los partidos” es el número de años desde que participaron en una contienda electoral hasta que dejaron de participar. La duración mediana indica que se encuentra situado en medio del grupo de partidos con mayor permanencia y de los partidos con menos permanencia.

⁵ Para el cálculo de los índices de volatilidad, así como de natalidad y mortalidad de los partidos, ver Jiménez (2018).

cuatro y cinco períodos (Brolo, 2020, pp. 7–8) y 46 entre dos y tres períodos legislativos, sumando un total de 56 legisladores que han repetido en su cargo, esto es, el 35 % con permanencia en el Congreso.

La rotación parlamentaria (legisladores novatos que ingresan al Congreso por primera vez) refleja una tendencia ascendente en la legislatura 2020–2024 (Gráfico 3) y una reelección menor respecto a las legislaturas anteriores, lo cual es resultado de las normas que restringieron el transfuguismo y que afectaron las aspiraciones de los legisladores para mantener una curul. Así, Guatemala registra una alta tasa de rotación y baja permanencia en sus carreras legislativas, de lo que se deduce que es un predictor negativo que no abona a la institucionalización del Congreso, que implicaría visualizarlo con un cariz de especialización y profesionalización en su carrera legislativa.

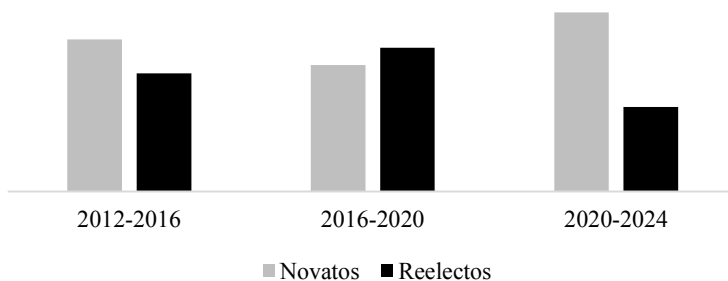


Gráfico 3.
Rotación parlamentaria y
reelección en Guatemala
(porcentajes)

Fuente: Congreso de la República de Guatemala.

La reelección en Guatemala es una aspiración de carrera legislativa estática, acorde a la tipología de Schlesinger (1966). Para el proceso electoral 2019, hubo alrededor de 100 diputados de 158, provenientes de la legislatura 2016–2020, que aspiraron a reelegirse, de los cuales 76 incidieron en el transfuguismo (48,1 %). El TSE sólo avaló 38 solicitudes, lo que dio por resultado –al aplicar las Reformas de 2016– el registro y la reelección de 15 legisladores. Estos filtros llevaron a la tasa más baja de reelección de 50 legisladores (31,2 %) desde 2007 (Gráfico 4).

Los datos exponen la tasa de reelectos en cada legislatura desde la era democrática en Guatemala, observando una tendencia baja en poco menos de tres décadas con un promedio global del 36,6 % de reelección de 1990 a 2019.

Los procesos judiciales han sido un factor para interrumpir las carreras legislativas: dos legisladores reelectos para 2020–2024, renunciaron a su escaño, al iniciarles investigación judicial y varios más de la VIII y IX legislaturas, tienen expediente abierto por involucramiento en plazas ilegales creadas en el Congreso, donde cobraban familiares, amigos y personal con compromisos políticos, operadores partidistas, sin trabajar ni presentarse en la sede

Transfuguismo persistente en la dinámica legislativa de Guatemala

Margarita Jiménez Badillo

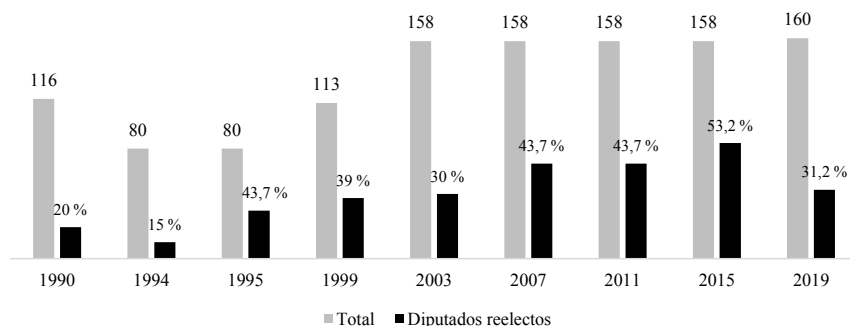


Gráfico 4.
Diputados reelectos frente al total en el Congreso de Guatemala

Fuente: Elaboración propia con datos de Fortín (2010) y Congreso de la República de Guatemala.

parlamentaria (plazas “fantasma”)⁶. El electorado asumió que los legisladores que se postularon para reelegirse no son confiables por su tránsito por varios partidos, o bien, porque hay señalamientos de falta de honorabilidad por estar sujetos a investigación judicial. Por tanto, aunque en Guatemala haya ambición de carreras estáticas, no hay altas tasas de reelección y la contienda en cada proceso electoral se da con una mayor variación de oferta partidaria en las lides electorales, lo que acentúa un sistema de partidos en el Congreso débilmente institucionalizado.

El repunte sólo puede observarse en 2015, con 84 legisladores reelectos (53,2 %), sin embargo, 16 legisladores no juramentaron su cargo por estar sujetos a procesos judiciales y tener conflictos de interés (contratistas y vínculos familiares). De esta cifra, alrededor de 53 legisladores (65 %) proceden de los distritos que pertenecen a “redes político-económicas ilícitas de carácter regional” (Waxenecker, 2019, p. 4). Esencialmente, el transfuguismo ha sido la vía para la reelección legislativa, y los espacios de poder local, pactos y alianzas entre los sectores económico, militar, gubernamental y político han optado al Congreso, donde prevalece la impunidad y perpetuidad política (Waxenecker, 2019, pp. 4–7). Por tanto, parece que el persistente transfuguismo responde no a la ambición de profesionalizar sus carreras parlamentarias, sino como estrategia para mantener vínculos de los legisladores desde dentro del Congreso hacia el exterior y viceversa, léase redes empresariales, clientelares y familiares en las que se pactan proyectos de envergadura para mantener el control de los distritos, las finanzas y los proyectos económicos de alcance para los distintos actores políticos, incluido el sector público. Los liderazgos regionales, por consecuencia, cultivan el personalismo e imponen una connivencia implícita.

⁶ El presidente del Congreso de la Séptima Legislatura, así como el presidente de la Junta Directiva de 2014 y 2015, estuvieron involucrados en este delito, según la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala. Comunicado de Prensa (CICIG, 2016).

Las reglas formales y la persistencia en el transfuguismo legislativo

La normatividad que buscó contener el transfuguismo tuvo su origen en un ambiente de crisis político-institucional previo a las elecciones de 2015, que, ante la defraudación aduanera (“La Línea”) desde la presidencia de la República y funcionarios de la administración pública, se suscitaron movilizaciones ciudadanas demandando la destitución del presidente e impedir que los legisladores con antecedentes judiciales y de corrupción participaran en los comicios para su reelección⁷. Se cuestionó “la inscripción como candidatos de algunos diputados que buscaban su reelección, señalados con actos de corrupción por el Ministerio Público y la CICIG” (ASIES, 2016a, p. 11). Esta crisis política fue el pivote que obligó a las elites políticas a generar cambios, recogiendo las demandas ciudadanas en las reformas electorales. El TSE presentó al Congreso reformas a la LEPP en las que las sanciones al transfuguismo legislativo fueron un punto sustancial, contenidas en el Decreto 26–2016, aprobado por el Congreso en febrero de ese año, y en la LOOL, Decreto 14–2016 (ASIES, 2016b). Este último establece que los diputados, al cambiar de partido, se considerarán como independientes y no podrán ocupar cargos internos en el Congreso⁸. Aprobado el 4 de febrero de 2016, entró en vigor el 26 del mismo mes y año. En el artículo 60 transitorio, se autorizó la reorganización de los bloques legislativos, pudiendo cambiar de partido en un plazo de 30 días a partir del 26 de febrero de 2016⁹. El plazo venció en abril 2016, con 41 cambios de bancada, esto es, el 25,9 % (Ixpanel, 2020, p. 10).

La mayor polémica por la redacción e imprecisión de conceptos fue el artículo 205 Ter de la LEPP porque sanciona el transfuguismo, limita la posibilidad de un cargo interno en el Congreso y prohíbe recibir a diputados que hayan cambiado de partido. Las fechas son importantes porque de éstas dependió el considerar o no “transfuga” a un diputado, así como el “renunciar”, o sólo postularse a otro partido:

Artículo 205 Ter. Del transfuguismo. Se entenderá por transfuguismo el acto por el cual un diputado, renuncia a un partido político, habiendo sido electo o cuando ya está ejerciendo el cargo, mediante sufragio universal,

⁷ El caso “La Línea” fue un proceso judicial abierto a una red amplia de funcionarios de la Superintendencia de Administración Tributaria, SAT, al ex presidente Otto Fernando Pérez Molina, quien perdió su inmunidad y fue a prisión, así como a la ex vicepresidenta Ingrid Roxana Baldetti y otros funcionarios de la administración pública. Las voces sociales se manifestaron en contra también del transfuguismo 2012–2016 que alcanzó el 75 %. Ver: Guatemala: 75 % de diputados son tráfugas. *elperiodico.com.gt*, 23 de diciembre de 2015. Recuperado de <https://bit.ly/3SfDJwy>

⁸ Artículo 50 de la LOOL. Decreto número 14–2016. Congreso de la República de Guatemala. Diario de Centroamérica, 25–02–2016, Tomo CCCIV (7). Recuperado de <https://bit.ly/3SaFqvi>

⁹ Artículo 60. Transitorio. Decreto número 14–2016. Congreso de la República de Guatemala. Diario de Centroamérica, 25–02–2016, Tomo CCCIV (7). Recuperado de <https://bit.ly/3SiPkex>

para un período, y estuviere designado en uno de los órganos establecidos, automáticamente cesa en el cargo del órgano del Congreso que integrare, el cual será asumido por un diputado del partido representado; el renunciante no podrá optar a ningún cargo dentro de los órganos del Congreso de la República.

Queda prohibido a las organizaciones políticas y a los bloques legislativos del Congreso de la República, recibir o incorporar a diputados que hayan sido electos por otra organización política. (Decreto 26–2016, p. 20)

Fue aprobada el 19 de abril de 2016 por el Congreso y entró en vigor el 2 de junio de 2016, “tres meses después de entrar en vigencia las reformas de la LOOL y dos meses después del período de gracia que se concedió en las reformas a la LOOL para que los diputados que así lo decidieran se cambiaran en definitiva de partido político” (Alianza para el Congreso Eficiente, 2019, p. 13). Ante el dilema de tener la condición de “tránsfuga”, aspirar a reelegirse y verse impedidos por las reformas de 2016, ha habido intentos desde 2018, de enmendar el artículo 205 Ter. Entre julio y agosto 2018 se presentaron dos iniciativas para permitir migrar de partido sólo el cuarto año de la legislatura, preparando así su reelección. El beneficio sería para el Frente de Convergencia Nacional, FCN-Nación; Movimiento Reformador; Alianza Ciudadana y la Unión del Cambio Nacional, UCN; y legisladores independientes, en total 76 legisladores que previamente cambiaron partido. En otra iniciativa (agosto 2018), los diputados Fernando Linares-Beltranena y José Conrado¹⁰, solicitaron a la Corte Constitucional, que se dejara sin efecto el citado artículo, propuesta que no se aprobó en el Congreso.

La prioridad que otorgaron los promotores de esta reforma fue la posible cancelación de UNE, FCN-Nación, UCN por anomalías en el manejo de las finanzas durante las campañas electorales¹¹ que, al desaparecer los partidos, quedarían como diputados independientes y no podrán incorporarse a otro partido, ni ocupar cargos directivos, ni reelegirse. El FCN-Nación está constituido por diputados “tránsfugas”; mientras que los miembros de UNE se han mantenido más en esta agrupación política. De ahí las posiciones claras del FCN para impulsar cambios en la legislación y promover la reelección legis-

¹⁰ Iniciativa de Ley 5451 del 21 de agosto de 2018, pp. 9–10. Congreso de la República de Guatemala. <https://bit.ly/3UiFr2e>. Fernando Linares es líder empresarial y miembro de redes de comercio y agroindustria. Su rol en el Congreso ha sido muy activo para evitar el trabajo de la CI-CIG en casos de corrupción. El Dip. Conrado García Hidalgo, que cambió cinco veces de partido de 2016 a 2017, fue contratista del Estado. En 2019 fue detenido por lavado de dinero, previo a que en dos años anteriores se le retiró su inmunidad (Escobar, Álvarez & Hernández, 2019).

¹¹ El líder Mario Estrada de UCN, fue detenido en Estados Unidos (2019) por narcotráfico. Los medios de comunicación asocian parte de su bancada con actividades ilícitas. Mediante apelaciones y amparo, se fue retrasando la cancelación del partido, mismo que ya no participará en la contienda electoral de 2023, los diputados de ese partido postulan su reelección ahora por VAMOS. El TSE definió no cancelar la UNE y FCN-Nación, por lo que seguirán en las lides electorales.

lativa. TODOS también apoyó las reformas al transfuguismo, propuso suprimir la prohibición de incorporar a diputados de otra agrupación y no perder privilegios como ocupar cargos internos en el Congreso. Mario Taracena de UNE –y promotor de las reformas en 2016, y de mayor antigüedad en el Congreso– ve necesario no eliminar el artículo referido, sino reformarlo para permitir a diputados provenientes de partidos cancelados su incorporación a otro partido (García, 2022).

Otros intentos más de cambiar el ordenamiento legal han surgido en casos de expulsión, escisión, suspensión o cancelación del partido¹². El espíritu esencial es modificar el artículo 205 Ter, a fin de contar con libertad para cambiarse de partido y poder buscar su reelección por otro partido, sin sanciones y sin perder su posibilidad de ocupar cargos en el Congreso. En otros términos, permitir el transfuguismo sin sanción alguna.

Si se cancelaran los partidos en proceso, en la IX legislatura, habría 87 legisladores afectados (Figueroa & Dalamasso, 2020; Barreto, 2021), esto es, el 54,4 % del Congreso quedarían sin partido, sin cargos en comisiones o en Junta Directiva, y no podrían reelegirse para la X legislatura. Por ello hay el interés en modificar el artículo 205 Ter, el cual, en efecto, tiene inconsistencias en la redacción, de ahí que haya interpretaciones como las que hizo el TSE al admitir a 15 diputados “tránsfugas” de la VIII legislatura y permitirles contender para su reelección. Así, términos como “recibir”, “incorporar” o “renunciar” han sido el punto de cuestionamiento en la redacción de dicho artículo, pero también la oportunidad de poder discrecional para admitir la postulación a reelección de legisladores regionales con transfuguismo.

Legisladores superan las restricciones de las reformas 2016

De ahí que surge el planteamiento de ¿por qué se registró a legisladores que aspiraron a reelegirse, habiendo incidido en el transfuguismo? La respuesta está en las interpretaciones a la ley por parte del TSE. En su revisión caso por caso, admitió a los diputados que, a su consideración, migraron a otro partido antes de entrar en vigencia el artículo 205 Ter, y “no renunciaron al partido por el que fueron electos, sino que sólo fueron postulados por otro partido”. Criterio entonces que no les reconoce con transfuguismo. Otros argumentos fueron las fechas para tener derecho a su registro, esto es, dejar la bancada antes de junio 2016, cuando entró en vigor la normativa. El Registro de Ciudadanos rechazó la inscripción de 34 diputados con incidencia de transfuguismo. Los diputados recurrieron a un recurso de nulidad, por lo que el TSE revocó el rechazo de 28 diputados, aceptando su registro (Pocasangre, 2019). Esta porosidad en

¹² Iniciativa de ley 5886 presentada por el TSE al Congreso, 17 de marzo de 2021, pp. 9–10. Recuperado de <https://bit.ly/3qOXVtw>

la praxis política es lo que generó criterios diferenciados del TSE para determinar quién sí podía registrarse y quién no, para su reelección.

La admisión de registro para postular la reelección de legisladores “tráns-fugas” fue argumentada por Leopoldo Guerra, Director del Registro de Ciudadanos del TSE: admite que el transfuguismo es migrar de un partido a otro, pero: en el artículo 205 Ter, se hace alusión a las organizaciones políticas, que tienen prohibido –no los ciudadanos– recibir o incorporar a diputados electos por otro partido, esto es, el Congreso es el que tiene prohibido, “pero no hay prohibición de postular a alguien que es diputado de otro partido, eso no dice la Ley” (Hernández Mayén, 2019). Tales son los argumentos del por qué se admitió el registro de diputados con transfuguismo, un juego de palabras que en el fondo va más allá, y donde los argumentos pueden encontrarse en el peso político que representan los legisladores admitidos y que fueron registrados en los primeros lugares de las listas. Este comportamiento de los líderes partidarios “sugiere la existencia de reglas informales que tienden a adjudicar primero a diputados que buscan reelección, o que dichos diputados poseen habilidades y recursos que les hacen más efectivos en lograr ese cometido” (Brolo, 2019, p. 3).

Otra agravante que impedía el registro fue el cumplimiento del artículo 113 constitucional (idoneidad, honorabilidad y capacidad). Igualmente, se aplicó discrecionalmente. Casos en los que se tenía antecedente de antejuicio y procesos abiertos de investigación judicial fueron aceptados para postular su reelección¹³. A algunos diputados con orden de captura en Estados Unidos por delitos vinculados al crimen organizado se les concedió el registro y en la contienda electoral lograron su reelección para ocupar una curul en la novena legislatura. La penetración del crimen organizado en las instituciones políticas ha evidenciado detenciones de legisladores en delitos de narcotráfico, enriquecimiento ilícito y otros delitos. Nuevamente la debilidad de las instituciones de Guatemala se evidencia con la permisibilidad de que estos legisladores se reelijan. El transfuguismo es la vía que los legisladores utilizan para mantenerse en el Congreso (carrera estática) y los partidos son utilizados sin tener posibilidad de consolidarse.

Las interpretaciones diversas a las reformas de 2016 han impedido impulsar el espíritu ideal de evitar el transfuguismo para hacer del Congreso una institución más estable y con visión democrática. De ello se deduce que no hay, en el fondo, propósito alguno de cambiar radicalmente esta dinámica legislativa, pues las limitaciones de esta reforma saltan a la vista desde su redacción. Es posible que las tesis de Murillo, Levistky & Brinks (2021, p. 89)

¹³ El antejuicio en Guatemala es prácticamente inmunidad judicial; es una garantía para no ser detenidos ni abrirles procesos penales. La Corte Suprema de Justicia determina si procede o no una acusación para iniciar un proceso en su contra e iniciar investigación. Mientras tanto, el legislador puede mantenerse en su cargo, sea o no justificada la denuncia penal en su contra. El antejuicio es de larga duración e incluso es un mecanismo legal de protección a casos de corrupción y que no necesariamente conlleva a aplicar la justicia.

puedan explicar cómo en un sistema débilmente institucionalizado “algunas reglas se diseñan para no aplicarse, [o] para que las cumplan algunos pero no otros”. Parece sugerente su aportación acerca de que la debilidad institucional es una estrategia, “tanto sea por parte de actores fuertes como de los débiles que buscan alterar las relaciones de poder” (Murillo, Levistky & Brinks, 2021, p. 89). Ello explicaría por qué legisladores con problemas judiciales, con un historial de cambio de partido en legislaturas pasadas, y con cargos internos en el Congreso, fueron admitidos para postular su reelección y que, además, los mismos recibieron el voto ciudadano (tema que merece otro estudio). Hoy ocupan una curul, tienen cargos en el Congreso, y algunos en la Junta Directiva. Es decir, “la aplicación selectiva puede facilitarse mediante el diseño institucional. Las leyes y las regulaciones a veces crean ambigüedades que permiten a los gobiernos locales tener una gran discrecionalidad en la implementación y la aplicación, por lo general sin violar técnicamente la ley” (Murillo, Levistky & Brinks, 2021, pp. 33–34). Así, utilizando el término de Martínez Rosón (2009), el “contexto adverso”, que son las normas anti-transfuguismo, se utiliza selectivamente, y se fortalecen las posiciones de grupos de poder reducidos en el Congreso.

Las tentativas constantes para cambiar el artículo 205 Ter significan, que “los partidos buscan reescribir las reglas cuando perciben que hacerlo mejoraría su posición electoral” (Murillo, Levistky & Brinks, 2021, p. 69), esto es, no tener impedimento legal para su reelección. La contribución teórica de dichos autores parece dar respuesta a por qué fue redactada la ley con tantos vacíos de interpretación y, al mismo tiempo, por qué a unos legisladores no se les consideró con incidencia de transfuguismo y a otros sí.

La Tabla 1 muestra características de los quince legisladores con transfuguismo que lograron superar toda barrera para ocupar un escaño en la legislatura 2020–2024. Un ejemplo es que el TSE negó la candidatura de Rudy Berner Pereira para postularse por el FCN-Nación en 2019 y, sin embargo, no fue obstáculo para lograr una curul en la IX legislatura¹⁴.

Los datos de la Tabla 1 reflejan que los legisladores han mantenido su carrera legislativa de entre dos y cinco legislaturas, lo cual da cuenta de la relevancia de esta elite en la política de Guatemala. Fueron reelectos con antecedentes de transfuguismo, además de que han sido miembros de la Junta Directiva, jefes o subjefes de bancada –dos criterios opuestos al mandato de la Reforma de 2016–, no obstante contar con procesos judiciales abiertos vinculados con la justicia, como se observa en la Tabla 2.

¹⁴ Ver Resolución PE-DGRC-125-2019 del Tribunal Supremo Electoral, negando la inscripción como candidato para la contienda electoral de la Novena Legislatura, al Dip. Pereira por renunciar a UNE por el que fue electo y postularse para el FCN-Nación. Recuperado de <https://bit.ly/3AC86Xj>

Nº	Diputado	Distrito	Transfuguismo entre 2015 y 2019	Períodos legislativos*	Cargos internos en el Congreso en VIII y/o IX legislatura
1	Rudy Berner Pereira Delgado**	Alta Verapaz	UNE/FCN	3	Segundo Secretario de la Junta Directiva (reelecto en el cargo)
2	Edgar Eduardo Montepeque González**	Petén	LIDER/FCN	2	Presidente de la comisión de Energía y Minas; Presidente de la Comisión de Ambiente, Ecología y Recursos Naturales (dos años)
3	Sandra Patricia Sandoval González**	Jutiapa	TODOS/FCN	2	Secretaria de la Comisión de Previsión y Seguridad Social
4	Joel Rubén Martínez Herrera**	Huehuetenango	LIDER/FCN	5	Vicepresidente de la Comisión de la Juventud
5	Julio César Longo Maldonado	San Marcos	LIDER/FCN	3	Segundo Secretario de la Junta Directiva (2022-2023). Vicepresidente de la Comisión de Ambiente, Ecología y Recursos Naturales; secretario de la Comisión de Cooperativismo y Organizaciones no gubernamentales
6	José Inés Castillo Martínez	Santa Rosa	LIDER/UNE	4	Vicepresidente de la Comisión de Transparencia y Probidad; Vicepresidente de la Comisión de Asuntos Electorales
7	Dalio José Berreondo Zavala	Quiché	LIDER/UNE	3	Presidente de la Comisión de Trabajo

Transfuguismo persistente en la dinámica legislativa de Guatemala

Margarita Jiménez Badillo

Tabla 1.
Reelección de diputados con historial de transfuguismo y cargos en el Congreso de la República de Guatemala

**Dossier
América Latina:
retrocesos y desafíos
de la democracia**

8	Boris Roberto España Cáceres	Chiquimula	PP/IND/MR/ TODOS	3	Presidente de la comisión de Gobernación; Jefe de Bloque
9	José Alejandro de León Maldonado	Chimaltenango	LIDER/MR/ PODEMOS	4	Jefe de Bloque PODEMOS Presidente de la Comisión de Transparencia y Probidad (tres años consecutivos); Vicepresidente de la Comisión de Deportes
10	Fidel Reyes Lee	Listado Nacional	UNE/BIEN	3	Jefe de Bloque; vicepresidente de la Comisión de Ambiente, Ecología y Recursos Naturales; Secretario de la Comisión de Reformas al Sector Justicia
11	Andrea Beatriz Villagrán Antón	Guatemala	TODOS/BIEN	2	Jefe de Bloque; Vicepresidenta de la Comisión de Reformas al Sector Justicia; y Vicepresidenta de la Juventud; Secretaria de Asuntos sobre Discapacidad
12	Karla Andrea Martínez Hernández	Listado Nacional	LIDER/AC/ UCN	2	Subjefe de Bloque; Vicepresidenta de la Comisión de Salud y Asistencia Social; presidenta de la Comisión de Salud y Asistencia Social

Tabla 1.
Continuación de la página 31

13	Sofía Jeaneth Hernández Herrera	Huehuetenango	LIDER/AC/ UCN	3	Primera Vicepresidenta de la Junta Directiva (reelecta en el cargo); vicepresidenta de la Comisión de la mujer; vicepresidenta de la Comisión de Educación, Ciencia y Tecnología; vicepresidenta de la Comisión de Turismo; Vicepresidenta de la Comisión de Desarrollo Social
14	Luis Alberto Contreras Colindres	San Marcos	PP/IND/MR/ CREO	5	Secretario de la Comisión de Comunicaciones, Transporte y Obras Públicas
15	Hernán Morán Mejía	Escuintla	LIDER/UCN/ FCN/PC	3	Cuarto Secretario de la Junta Directiva; Subjefe de Bloque Presidente de la Comisión de Asuntos Municipales; Vicepresidente de la Comisión de la Pequeña y Mediana Empresa

**Transfuguismo persistente
en la dinámica legislativa
de Guatemala**

Margarita Jiménez Badillo

Tabla 1.
Continuación de la página 32

* Antigüedad como legislador en número de legislaturas, incluida la IX, 2020-2024.

** Diputados con transfuguismo que al asumir la curul en la VIII legislatura, se cambiaron al oficialista FCN-Nación.

Fuente: Elaboración propia con datos del Congreso de la República de Guatemala y diversas referencias hemerográficas.

**Dossier
América Latina:
retrocesos y desafíos
de la democracia**

Nº	Diputado	Proceso judicial	Pacto 2014	Ley 5352 2017	Ley 5311 2019	Grupo de poder
1	Rudy Berner Pereira Delgado	Investigación por discriminación	-	√	Ausente	GC
2	Edgar Eduardo Montepeque González	Antejuicio. Discriminación, abuso de autoridad, tráfico de influencias	-	√	√	GC
3	Sandra Patricia Sandoval González	Se le vincula con el narcotráfico	-	√	En contra	GF
4	Joel Rubén Martínez Herrera	Solicitud de antejuicio	√	√	Ausente	GC
5	Julio César Longo Maldonado	Financiamiento irregular	√	√	√	GC
6	José Inés Castillo Martínez	Antejuicio. Asalto al Ministerio de Salud	√	√	√	GC
7	Dalio José Berreondo Zavala	Investigado por denuncia de la Contraloría General de Cuentas	√	√	Ausente	GC
8	Boris Roberto España Cáceres	Antejuicio Asociación ilícita; Financiamiento electoral ilícito	√	Licencia	√	GC
9	José Alejandro de León Maldonado	Financiamiento electoral ilícito; antejuicio	√	√	√	GC
10	Fidel Reyes Lee	Se le identifica como uno de los líderes del Pacto 2014	Ausente	√	Ausente	GC
11	Andrea Beatriz Villagrán Antón	Se le vincula con el narcotráfico	-	En contra	Licencia	GC
12	Karla Andrea Martínez Hernández	Tráfico de influencias, amenazas, abuso de autoridad	-	√	Ausente	GC
13	Sofía Jeaneth Hernández Herrera	Se le vincula con el narcotráfico; antejuicio	√	Ausente	Ausente	GC

Tabla 2.
Relección de diputados asociados con procesos judiciales

14	Luis Alberto Contreras Colindres	Antejuicio. Asalto al Ministerio de Salud	√	Licencia	√	GC
15	Hernán Morán Mejía	Denunciado por la Contraloría General de Cuentas	√	-	Ausente	GC

Transfuguismo persistente en la dinámica legislativa de Guatemala

Margarita Jiménez Badillo

- Representa que no hay registro de votación por ausencia, desacuerdo, estrategia o porque aún no cubrían una curul.

√ Votación a favor.

Votación del Pacto 2014, 25 de septiembre de 2014. Recuperado de <https://bit.ly/3InSdcc>

Votación 5352, 13 de septiembre de 2017. Recuperado de <https://bit.ly/3GE4FSP>

Votación 5351, 13 de septiembre de 2017. Recuperado de <https://bit.ly/3CulNcb>

Votación 5311, 12 de noviembre de 2019. Recuperado de <https://bit.ly/3IrbDNe>

Fuente: Elaboración propia. Para los grupos de poder regionales: Grupo consolidado (GC) y Grupo en formación (GF): (Waxenecker, 2019; Waxenecker, 2020; Waxenecker, Pérez & Javalois, 2019, pp. 60-61). Ver también: CICIG (2019).

Tabla 2.

Continuación de la página 34

La votación conocida como Pacto 2014, es la aprobación de trece magistrados para integrar la Corte Suprema de Justicia y Corte de Apelaciones, período 2014–2019. Se trata de una red piramidal de sobornos en la que el Congreso fungió como operador con instancias gubernamentales, del sector privado y de la presidencia de la República. La procedencia de los legisladores es fundamentalmente de LIDER, PP y TODOS (Waxenecker, 2019, pp. 60–61). Este proceso fue anómalo porque, según la CICIG, no cubrían perfil de carrera judicial los magistrados electos y fueron seleccionados como un pacto entre los partidos mayoritarios.

La votación de las Leyes 5352 y 5351, popularmente el “pacto de los corruptos”, fueron leyes aprobadas de urgencia nacional, que blindaban a los legisladores para evitar antejuicios y procesos judiciales, otorgaban protección de persecución penal, dejando inmunes los delitos de financiamiento electoral ilícito de los partidos. Los 105 votos a favor de esta ley se lograron después de frenar el retiro de inmunidad del entonces presidente Jimmy Morales, que había sido objeto de antejuicio por financiamiento electoral ilícito (Escobar, 2018). Las presiones sociales obligaron al Congreso a anular estos preceptos, que pretendían salvaguardar sus acciones ilícitas. Instancias como la Procuraduría General de la Nación, la CICIG y la Embajada de Estados Unidos también se pronunciaron contra estas acciones de impunidad y corrupción.

La ley 5311, conocida como “Ley de aceptación de cargos”, facilitó condiciones para quienes incurrían en delitos, en tiempo y no ser encarcelados. Al reconocer el delito cometido, denunciar vinculación de otros, se ofrecía reducción de condena. Los legisladores con transfuguismo respaldaron dicha ley que son reformas al delito de financiamiento electoral ilícito y al Código Procesal Penal a cambio de que se aprobaran nuevas reformas a las vigentes de

2016 (Estrada, 2019; Álvarez, Dalmaso & Revolorio, 2018), buscando suprimir el obstáculo de no poder postularse a reelección con un partido diferente al de origen y tener flexibilidad para ocupar cargos en el Congreso. La Corte de Constitucionalidad suspendió La Ley de aceptación de cargos, porque “violó el debido proceso, el derecho de defensa, la independencia e imparcialidad judicial” (González, 2020).

La última columna de la Tabla 2 da cuenta de que los 15 legisladores pertenecen a grupos de poder fuera del Congreso, esto es, en el sector privado, gubernamental y regional. El grupo consolidado (GC) proviene de ex militares, así como del ámbito empresarial y de criminalidad; ha conducido el Congreso con nexos estrechos entre los poderes del Estado, manteniendo el *status* de impunidad (Waxenecker, 2019). El núcleo en formación resaltan por sus cargos en los órganos directivos del Congreso y en la política local¹⁵.

La VIII legislatura se vio asediada desde su origen por investigaciones judiciales por delitos de financiamiento ilícito, “plazas fantasma” en el Congreso, señalamientos de vínculos con el crimen organizado y otras acciones de redes ilícitas. Sin embargo, ha sido la legislatura de más alta tasa de reelección (53,2 %). Un argumento para explicar por qué se dio este resultado, lo encuentra Waxenecker (2019) en las redes lícitas o ilícitas, en las que participan diputados, alcaldes, constructoras, medios locales, juzgados locales y crimen organizado. Esto muestra que existe una asociación muy fuerte entre las distintas instancias gubernamentales, privadas y partidos políticos que fortalecen alianzas de corrupción. Otra motivación de aspirar a renovar su curul puede ser, como lo expresa Hibbing, “decisión para evitar la ignominia de un escándalo” (1999, p. 150), buscando inmunidad con el cargo de legislador ante procesos abiertos de carácter judicial. Corrupción e impunidad prevalecen en el fondo de las aspiraciones e incentivos de los congresistas para mantener una carrera estática. Los quince legisladores pertenecen a grupos de poder regionales como un incentivo de poder y supervivencia política.

Conclusiones

El propósito de este estudio fue analizar hasta qué punto está institucionalizado el sistema de partidos en el Congreso respecto a las carreras políticas de los legisladores y cómo, aun cuando ya hay una contención legal del transfuguismo, los legisladores encuentran límites a esta normativa para postularse

¹⁵ En la legislatura 2016–2020 contabilizaron 43 redes consolidadas y 17 en formación, con presencia en los 22 departamentos del país y participación de 65 diputados en funciones (41 %). En la IX legislatura se identifican 42 diputados distritales en 22 grupos consolidados y 17 grupos en formación en una cobertura de 17 departamentos del país (Fundación Myrna Mack, 2020, pp. 31–33).

a la reelección y dar continuidad a sus carreras legislativas. A partir de una visión de especialistas en estudios de Latinoamérica y particularmente de la literatura de investigadores y profesionales de comunicación de Guatemala, ha sido posible elaborar un sustento teórico-empírico para el desarrollo de este estudio.

Un sistema de débil institucionalización, como es el de Guatemala, genera patrones de inercia en la dinámica legislativa, en el comportamiento político, donde los legisladores optan por una carrera estática en la que los incentivos fuertes son el poder de definir los cargos en la administración pública, en el poder judicial, aprobación y beneficios presupuestales, finanzas gubernamentales, además de tener más probabilidades de ganar espacios en el ámbito estatal, donde prevalecen las estructuras de poder económico y político. Su enlace con éstas desde la arena legislativa parece ser un beneficio común en las redes lícitas o ilícitas de poder en Guatemala.

Hay una considerable ambición de continuidad en las carreras legislativas, pero no todos son exitosos. Las reformas para contener el transfuguismo dieron por resultado en el proceso electoral de 2019 una baja tasa de reelección porque los obstáculos para registrar su postulación fueron los reacomodos de un partido a otro y porque no lograron consensos interpartidistas para modificar el artículo 205 Ter que limita su movilidad y la ocupación de cargos internos en el Congreso. Las escisiones internas en las agrupaciones políticas, así como el proceso de cancelación de partidos vinculados a ilegalidades, fueron otros factores en este escenario político. En Guatemala no hay carreras legislativas consolidadas, sólo unos cuantos que sí fueron reelectos, responden a estímulos externos como su pertenencia a redes lícitas o ilícitas, motivaciones que convergen con las aspiraciones a ocupar cargos en las estructuras internas del Congreso, pues además de incentivos económicos, son espacios de decisión e influencia que impactan en distintos niveles mediante alianzas tanto de gobierno como con el sector privado en diferente escala, el sector militar y poderes fácticos, así como el crimen organizado.

Por tanto, parece que en la política de Guatemala no está en la agenda preocuparse por la escasa institucionalización ni de los partidos, ni del Congreso. Hay acuerdos implícitos entre las cúpulas del poder para tener flexibilidad en el manejo y aplicación de las leyes. De ahí las frustradas tentativas de modificar la contención del transfuguismo, norma que por sí misma es ambigua en su contenido, quizá *a priori* para aplicarse a discrecionalidad, como lo fue en el proceso electoral de 2019 y como se observa en el de 2023. En este último, 74 legisladores se postulan para reelección, migrando a otro partido, por lo que se repite lo mismo que en el proceso anterior-la norma existe, pero es aplicada a discrecionalidad por la autoridad electoral para admitir o no su registro. Ante el análisis de cada caso, el TSE considera que no hay transfuguismo porque no renuncian a su partido, sólo cambian del que los nominó en 2019 por otro. En todo caso, es difusa la aplicación de la ley que contraviene el transfu-

guismo, las interpretaciones son elásticas y en mucho, acordes a intereses muy definidos por los grupos de poder en Guatemala¹⁶.

El transfuguismo no fue obstáculo para ciertos legisladores, que además de obtener una curul, ocupan cargos relevantes en el Congreso, rebasando los límites impuestos en las reformas de 2016. Por lo que se desprenden interrogantes de si confluyen las instancias electorales y partidistas, magistrados, jueces, empresarios en esos resultados que alientan mecanismos de corrupción, clientelismo e impunidad, generando diversas acciones legales o no, para evitar investigaciones judiciales y prolongar el antejuicio, que les mantiene a salvo su inmunidad.

Los perfiles que han logrado superar las barreras legales del transfuguismo, son liderazgos regionales vinculados con estas redes que controlan el poder político desde el poder legislativo, en el que se cuenta con legisladores contratistas del Estado, financistas de partidos y diputados con antejuicio por actos ilegales. El transfuguismo responde a mantener espacios de poder y complicidad como una red de protección e impunidad por actos de corrupción que se evidencian con los procesos judiciales abiertos a los congresistas, particularmente en las últimas dos legislaturas. Tal es la peculiaridad de la dinámica legislativa en Guatemala. Así, el transfuguismo es una estrategia para mantenerse en el poder y ser operadores políticos de intereses internos y externos al Congreso.

La literatura académica acentúa que la institucionalización del sistema de partidos es un componente para fortalecer las democracias latinoamericanas. Para Guatemala, en cambio, son oportunas las tesis de Murillo, Levinsky & Bread (2021) al sostener que la débil institucionalización partidaria en América Latina no parece ser un problema endémico, sino una estrategia política, de ahí el fuerte arraigo de corrupción e impunidad, que responde a beneficios de larga data en liderazgos cupulares del país. Al final, se trata de elites políticas que han evidenciado dichos patrones de comportamiento, considerando las redes como desafíos para el Estado de derecho, según Pallister (2017) y también los argumentos de Waxenecker (2019; 2020) o los Informes de la CICIG y otros especialistas para afirmar que se ha llegado al secuestro de la democracia en dicho país.

Las instituciones políticas en Guatemala no han generado condiciones para configurar un Congreso más comprometido con sus funciones sustantivas. Para que supere sus inercias no democráticas requiere vincularse más con los ciudadanos y reescribir la normatividad que pretendió contener el transfuguismo legislativo, pero que, por causa de las variaciones de interpretación se conjuga con los intereses personales y de liderazgos sectoriales en el país.

¹⁶ Al cierre de este estudio está en proceso el registro y no se dispone de información sobre cuántos de los 74 legisladores logran su registro. Además de estos políticos que aspiran a su reelección, es visible una red familiar, donde sus hermanos, hijos y otros parientes aspiran a ocupar una curul.

Referencias

Transfuguismo persistente
en la dinámica legislativa
de Guatemala

Margarita Jiménez Badillo

- Alcántara, M. (2017). La carrera política y el capital político. *Convergencia*, no. 73, pp. 187–204. Recuperado de <https://bit.ly/3YZ7UfY>
- Alianza para el Congreso Eficiente (2019). *Primer Informe, 2019. Enero-febrero. Cuarto año de la VIII Legislatura, Guatemala*. Guatemala. Recuperado el 18 de agosto de 2021 de <https://bit.ly/3eZAMIJ>
- Álvarez, A., Dalmasso, S. & Revolorio, S. (12 de junio de 2018). Ley de Aceptación de cargos: admitir responsabilidad para reducir la pena. *Plaza Pública*. Recuperado de <https://bit.ly/3f0jULB>
- ASIES (2016a). *Informe analítico del proceso electoral 2015. Guatemala, septiembre 2016*. Guatemala. Recuperado el 15 de diciembre de 2022 de: <https://bit.ly/3QReq2T>
- ASIES (2016b). *El recorrido de las reformas electorales: Una nueva oportunidad para avanzar hacia un sistema democrático sólido*. Boletín (1). Guatemala: Departamento de Investigaciones Sociopolíticas. Recuperado de <https://bit.ly/3Llnk7L>
- Barreto, B. (15 de marzo de 2021). 10 partidos políticos bajo proceso de cancelación se ven en el espejo de UCN. *No-ficción*. Recuperado de <https://bit.ly/3BNnnGi>
- Botero, F. (2011). Carreras políticas en América Latina. Discusión teórica y ajuste de supuestos. *POSTData*, vol. 16, no. 2, pp. 167–187.
- Blas, A. & Brolo, J. (2012). Composición del Congreso de la República: fragmentación y desproporcionalidad. *Actualidad Política*, pp. 1–13, DISOP de ASIES. Recuperado de <https://bit.ly/44kjTr1>
- Black, G. S. (1972). A Theory of Political Ambition: Career Choices and the Role of Structural Incentives. *The American Political Science Review*, vol. 66, no. 1, pp. 114–159. DOI: 10.2307/1959283
- Borchert, J. (2011). Individual Ambition and Institutional Opportunity: A Conceptual Approach to Political Careers in Multi-level Systems. *Regional & Federal Studies*, vol. 21, issue 2, pp. 117–140. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/13597566.2011.529757>
- Brolo, J. (2020). *Distribución de poder en la IX Legislatura: una alianza dominante*. CADEP, Universidad Francisco Marroquín, pp.22. Recuperado de <https://bit.ly/3SbS39j>
- Brolo, J. (2019). Método para identificar reelección de diputados. *Plaza Pública*, pp. 1–12. Recuperado el 18 de diciembre de 2022 de: <https://bit.ly/3Bl0kRE>
- Brolo, J. (2016). *Supervivencia de los partidos políticos, diputados y alcaldes en Guatemala desde 1984*. ASIES, pp. 142. Recuperado de <https://bit.ly/3UifbVI>
- Chasquetti, D. (2015). Retornar a las reglas. El efecto de las instituciones: partidos y parlamentos en Brasil, Chile y Uruguay. En M. Torcal (Ed.), *Sistemas de partidos en América Latina. Causas y consecuencias de su equilibrio inestable*. Barcelona: Anthropos, Universidad Nacional del Litoral, pp. 108–122.
- Chicola, P. 2019. *El sistema electoral guatemalteco. Representatividad, Distritos Electorales y Fórmula Electoral*. Guatemala: Fundación Libertad y Desarrollo. Recuperado de <https://bit.ly/3eUkqdx>
- CICIG (2019). *Guatemala: un estado capturado* Informe temático, pp. 112. Recuperado el 7 de diciembre de 2022 de <https://bit.ly/3G0awRZ>

CICIG (26 de mayo de 2016). *Capturados exdiputados del Congreso de la República. Caso "Plazas Fantasma"*. Comunicado de prensa 044. Recuperado el 18 de noviembre de 2022 de <https://bit.ly/3LN7Mvs>

Congreso de la República de Guatemala. <https://www.congreso.gob.gt/>

Escobar, I., Álvarez, C. & Hernández, M. (5 de febrero de 2019). Capturan a diputado Conrado García por caso de lavado. *Prensa Libre*. Recuperado el 18 de noviembre de 2022 de <https://bit.ly/3E55lzi>

Escobar, I. (12 de septiembre de 2018). Pacto de Corruptos cumple un año. *Prensa Libre*. Recuperado de <https://bit.ly/3SbUd8V>

Estrada, J. (13 de noviembre de 2019). Pacto 2.0: Corruptos, extorsionistas y otros criminales tendrían hasta 50% menos de penas, gracias al Congreso. *Nómada*. Recuperado de <https://bit.ly/3xxASax>

Figueroa, S. & Dalmasso, S. (20 de agosto de 2020). La cancelación y fragmentación de partidos invocan al fantasma del transfuguismo. *Plaza Pública*. Recuperado de <https://bit.ly/3BNw0jY>

Fortín, J. (2010). Transfuguismo parlamentario en Guatemala: un caso de altos costos de asociación, monopolio partidario y bajos costos de transacción. *América Latina Hoy*, vol. 54, pp. 141–166. Recuperado de <https://doi.org/10.14201/alh.6959>

Fundación Myrna Mack (2020). *Congreso y redes regionales: Un mapa de la novena legislatura (julio)*. Guatemala. Recuperado el 14 de noviembre de 2022 de <https://bit.ly/3BMiHwv>

García, E. (1 de agosto de 2022). Diputados insisten en aprobar el transfuguismo antes de la convocatoria a elecciones. *Prensa Libre*. Recuperado el 20 de abril de 2023 de <https://bit.ly/3pl4BSB>

García, E. (25 de abril de 2023). Elecciones generales 2023: El 78% de diputados busca la reelección, pero no todos con el mismo partido. *Prensa Libre*. Recuperado de <https://bit.ly/41eazR>

González, L. (16 de enero de 2020). CC suspende Ley de Aceptación de Cargos, *República*. Recuperado de <https://bit.ly/3BoWnLF>

Guevara, C. (2011). *Political careers, corruption, and impunity: Panama's Assembly, 1984–2009*. University of Notre Dame Press. Recuperado de <https://doi.org/10.2307/j.ctv19m623n>

Heller, W. & Mershon, C. (2005). Party Switching in the Italian Chamber 1996–2001. *The Journal of Politics*, no. 67(2), pp. 536–559. Recuperado de <https://doi.org/10.1111/j.1468-2508.2005.00328.x>

Hernández, M. (28 de febrero de 2019). ¿Quiénes son los diputados tránsfugas que se juegan su inscripción por ambigüedad en la Ley Electoral? *Prensa Libre*. Recuperado de <https://bit.ly/2Uf29ss>

Helmke, G. & Levitsky, S. (2004). Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda. *Perspectives on Politics*, vol. 2(4), pp. 725–740. Recuperado de <https://doi.org/10.1017/S1537592704040472>

Hibbing, J. (1999). Legislative Careers: Why and How We Should Study Them. *Legislative Studies Quarterly*, vol. 24, no. 2, pp. 149–171. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/440308>

Ixpanel, F. (2020). Transfuguismo y partidos políticos: efectos en la unidad partidaria de

las reformas a la LEPP y la LOOL de 2016. *ASIES*, no. 4, pp. 7–64. Recuperado de <https://bit.ly/3BspJsx>

Jiménez, M. (2018). Trásfuguismo legislativo entre gobierno y oposición en Guatemala. *América Latina Hoy*, no. 79, pp. 153–187. Recuperado de <https://doi.org/10.14201/alh201879153187>

Jones, M. (2011). Weakly institutionalized party systems and presidential democracy: Evidence from Guatemala. *International Area Studies Review*, vol. 14, no. 4, pp. 1–28. Recuperado de <https://doi.org/10.1177/223386591101400402>

Lemus, J. (2013). “Partidos franquicia”: la distorsión del modelo de organización de la Ley Electoral y de Partidos Políticos. En J. C. Sanabria Arias (Coord.), *Partidos políticos guatemaltecos. Cobertura territorial y organización interna*. ASIES, Guatemala, pp. 25–54. Recuperado de <https://bit.ly/3eOZO0c>

Levitsky, S. & Murillo, M. V. (2012). Construyendo instituciones sobre cimientos débiles. *Polítai*, vol. 3, no. 5, pp. 17–44. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/revista/24234/V/3>

Levitsky, S. & Murillo M. V. (2007). Teorías sobre instituciones débiles: lecciones del caso argentino. En S. Emiliozzi, M. Pecheny & M. Unzué (Comps.), *La dinámica de la democracia: representación, instituciones y ciudadanía en Argentina*. Prometeo Libros, pp. 173–200.

Mack, F. (2016). *El proceso de la reforma Electoral en Guatemala: vicisitudes y retos pendientes*. Netherlands Institute for Multiparty Democracy, pp. 73. Recuperado el 16 de diciembre de 2022 de <https://bit.ly/3qOd52s>

Martínez Rosón, M. (2011). Ambición inicial: motivaciones para iniciar una carrera política. *POSTData*, vol. 16, no. 2, pp. 259–279. Recuperado el 18 de noviembre de 2022 de <https://bit.ly/3DzXnzj>

Martínez Rosón, M. (2009). La ambición política en situaciones adversas: contextos institucionales y personales. *Revista de Estudios Políticos*, no. 146, pp. 113–148. Recuperado el 18 de agosto de 2022 de <https://bit.ly/3Iss0JJ>

Mershon, C. (2014). Legislative Party Switching. En M. Shane, T. Saalfeld & K. Strøm, *Oxford Handbook of Legislative Studies*. Oxford University Press, pp. 418–435. Recuperado de <https://bit.ly/3Sxe5nG>

Molina, J. E. (2015). Nivel de institucionalización del sistema de partidos y personalización de la política en América Latina (1990–2008). En M. Torcal (Ed.), *Sistemas de partidos en América Latina. Causas y consecuencias de su equilibrio inestable*. Barcelona: Anthropos, pp. 220–240.

Murillo, M. V., Levitsky, S. & Brinks, D. (2021). *La Ley y la trampa en América Latina. Por qué optar por el debilitamiento institucional puede ser una estrategia política*. México: Siglo Veintiuno Editores.

Navarrete, C. A. (2016). Institucionalismo informal: tras las huellas de un discurso institucionalista informal. *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 24, no. 47, pp. 283–306. DOI: 10.18504/pl2447-003-2016

O’Brien, D. & Shomer, Y. (2013). A Cross-National Analysis of Party Switching. *Legislative Studies Quarterly*, vol. 38, no. 1, pp. 111–141.

O’Donnell, G. (1996). Otra institucionalización. *Política y Gobierno*, vol. III, no. 2, pp. 219–244. Recuperado de <https://bit.ly/419RelO>

Pallister, K. (2017). Guatemala: The Fight for Accountability and the Rule of Law. *Revista de*

- Ciencia Política*, vol. 37, no. 2, pp. 471–491. Recuperado de <https://bit.ly/3LoDtcw>
- Pereira, C. & Rennó, L. (2013). Should I Stay or Should I Go? Explaining Political Ambition by Electoral Success in Brazil. *Journal of Politics in Latin America*, vol. 5, no. 3, pp. 73–95. Recuperado de <https://bit.ly/3hW5YEj>
- Pocasangre, H. (1 de mayo de 2019). Van 34 candidaturas de tránsfugas rechazadas, pero 28 ya están inscritos. *República*. Recuperado el 3 de enero de 2023 de <https://bit.ly/3LvNqFe>
- Sanabria, J. C. (2017). Desempeño del sistema político en el proceso electoral de 2015: Estudio del sistema de partidos políticos. En H. Mendizábal Saraiva (Ed.), *Un modelo en transición: Desafíos al régimen político electoral*. Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales, pp. 109–183. Recuperado de <https://bit.ly/2JJsv46>
- Sánchez-Sibony, O. (2008). Guatemala's Party Universe: A Case Study in Underinstitutionalization, vol. 50, no. 1, pp. 123–151. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/30130841>
- Schlesinger, J. (1966). *Ambition and Politics: Political Careers in the United States*. Chicago: Rand McNally.
- Sonnleitner, W. (2009). Dos décadas de elecciones en Guatemala: en las fronteras de la democratización. *Estudios Sociológicos*, vol. XXVII, no. 80, pp. 509–549.
- Tribunal Supremo Electoral, Guatemala, C. A. Ley Electoral y de Partidos Políticos. Decreto 1-85 Asamblea Nacional Constituyente. Reglamento de la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Recuperado el 14 de diciembre de 2022 de <https://bit.ly/2VfdOXX>
- Waxenecker, H. (2020). *Comisiones paralelas. Mecanismos de cooptación de la justicia*. Fundación Myrna Mack. Recuperado de <https://bit.ly/3QRwfi>
- Waxenecker, H. (2019). *Informe. Redes ilícitas y crisis política: la realidad del Congreso Guatemalteco*. Guatemala: Fundación Myrna Mack. Recuperado de <https://bit.ly/3QU9ZUQ>
- Waxenecker, H., Pérez, R. & Javalois, A. (2019). *Impunidad y redes ilícitas: un análisis de su evolución en Guatemala*. Fundación Myrna Mack. Recuperado de <https://bit.ly/3R8tfhT>

Análisis de la red legislativa del retroceso de la lucha anticorrupción y la reducción de los derechos humanos en Guatemala entre 2017 y 2021

Legislative Network Analysis of the Retrogressive Anti-Corruption Fight and the Reduction of Human Rights in Guatemala between 2017 and 2021

*Luis Guillermo Velásquez Pérez**

DEPARTAMENTO DE POLÍTICA CIENTÍFICA Y TECNOLÓGICA
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS

UNIVERSIDAD ESTATAL DE CAMPINAS
SÃO PAULO, BRASIL

✉ piches1993@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-1685-8496>

RESUMEN

Este estudio analizó, con base en el Análisis de Redes Sociales (ARS), las relaciones entre los diputados de la VIII y IX legislatura del Congreso de la República de Guatemala en la promoción e implementación de una agenda regresiva compuesta por proyectos de ley sobre el retroceso de la lucha anticorrupción y la reducción de los derechos humanos. Hallándose que cinco iniciativas y siete diputados fueron claves en la red y se concluyó que la no reelección de los diputados centrales (nodos) no implicaba que la red se desintegrara, sino que significaba una transición que debe seguir siendo estudiada.

PALABRAS CLAVE: *análisis de redes sociales, densidad y centralidad, lucha anticorrupción, derechos humanos, regresión autoritaria.*

ABSTRACT

This study analyzed, based on Social Networks Analysis (SNA), the links between the deputies of the VIII and IX legislatures of the Congress of the Republic of Guatemala

* Politólogo y Maestro en Estadística Aplicada por la Universidad de San Carlos de Guatemala y Maestro en Política Científica y Tecnológica por la Universidad Estatal de Campinas. Fue asesor en el Congreso de la República, ha sido profesor universitario y ha desarrollado proyectos en Transparencia y Gobierno Abierto. Trabaja especialmente en temas relacionados a la crisis de la democracia, políticas públicas, cultura política, así como a la relación entre tecnología y política.

in the promotion and implementation of a regressive agenda composed of projects of law on retrocession of the fight against corruption and the reduction of human rights. It found that five legislative initiatives and seven deputies were key in the network and concluded that the non-re-election of the central deputies (nodes) did not imply that the network disintegrated, but rather signified a transition that should be further studied.

KEYWORDS: *social network analysis, density and centrality, fight against corruption, human rights, authoritarian regression.*

Introducción

En el presente trabajo se traza una línea de análisis que parte del hecho de que la emergencia y la expansión del involucramiento y la influencia del fundamentalismo religioso en las agendas públicas y políticas no es un fenómeno espontáneo ni puramente local, sino que parte de un proceso histórico tanto nacional como regional. En ese sentido, a continuación, se explora la agenda regresiva resultante del rechazo a la lucha anticorrupción y de la reafirmación conservadora ante el surgimiento y la expansión de una avanzada regional de ampliación de derechos y de un clima político nacional de reforma tras los acontecimientos políticos de 2015 en Guatemala.

Si bien esta agenda regresiva ha sido impulsada desde una articulación transitoria y causal entre las élites y la sociedad civil reaccionaria, las alianzas oficialistas de la VIII y la IX legislaturas del Congreso de la República también han sido fundamentales, ya sea para desviar la atención del debate público o para operativizar las iniciativas legislativas con el propósito final de convertirlas en ley. Desde esa perspectiva era necesario trascender de la composición de la agenda y entender cuáles fueron las principales relaciones, vínculos y atribuciones de la red de diputados que la han hecho posible.

Metodología

El Análisis de Redes Sociales (ARS) es un enfoque útil para identificar las funciones de los distintos actores (nodos) que interactúan socialmente y que propone sintetizar las propiedades de estos vínculos. Según Sarno (2017) incluye “técnicas gráficas, métodos métricos y estadísticos para detectar y analizar las características de los datos relacionales de los diferentes actores (individuos, áreas geográficas, etc.)” (p. 24) que tienen la capacidad de explicar, como señala Amaral (2016), “el comportamiento de los actores a través de las redes en las que están insertos”, resumiendo “los métodos relacionales para la comprensión e identificación sistemática de los vínculos entre los actores de una estructura social” (p. 105). Esta estructura se entiende a partir del ARS como

el producto de las acciones e interacciones de los individuos que configuran mecanismos de acción y toma de decisiones que condicionan otras oportunidades de acción y sus capacidades de adaptación (Leonidas Aguirre, 2011).

El ARS se utiliza para entender cómo estos diferentes tipos de relaciones pueden facilitar o impedir la creación y transferencia de mensajes y conocimientos entre individuos, organizaciones o sociedades de forma particular o general, proporcionando una visión de los patrones y estructuras sociales presentes en las redes (Sallaberry et al., 2013). Para eso, como señalan Scott y Carrington (2011), los analistas de redes sociales, además de las relaciones entre pares, también estudian los patrones de relación; donde, según Barnes, para entender el efecto y la importancia de un vínculo entre dos nodos es necesario tener en cuenta los patrones más amplios de vínculos dentro de la red (como se cita en Scott y Carrington, 2011).

Dentro del estudio del organismo legislativo en América Latina, el ARS se ha utilizado, por ejemplo, para analizar las relaciones entre los financiamientos electorales empresariales de los diputados federales en Brasil (Gears, 2017), las configuraciones y dinámicas del patrocinio conjunto de las leyes presentadas por los diputados en Chile (Cisternas, 2021), las redes de cooperación entre los diputados para viabilizar la legislatura a nivel subnacional en Argentina (Rodríguez, 2016) y la composición de las redes parlamentarias en torno a las votaciones clave a favor del statu quo (perpetuidad política e impunidad) en Guatemala (Waxenecker, 2019).

En Guatemala, a partir de 2017, se comenzó a impulsar una agenda regresiva de impunidad y reafirmación conservadora frente al clima político nacional de reforma derivado de la crisis política de 2015 (Velásquez Pérez, 2018) y el avance latinoamericano de los movimientos sociales de ampliación de derechos (López Pacheco, 2021), donde las alianzas oficialistas en la VIII (2016–2020) y IX legislatura (2020–2024) han sido fundamentales tanto para desviar la atención del debate público como para convertir en ley iniciativas de esta naturaleza. En este sentido, el presente artículo interpretó los vínculos entre los diputados en la agenda regresiva entre 2017 y 2021. Para ello, se calcularon siete indicadores: centralidad de grado, centralidad de vectores propios, densidad, centralización, fragmentación, cercanía y centralidad de interrelación.

Según Aguilar Gallegos et al. (2017), el primero es el número de otros actores a los que está conectado un actor; el segundo, la popularidad de un actor en el sentido de que un nodo con un indicador de alto valor está conectado a nodos que están bien conectados; el tercero, el número de enlaces existentes en la red presentados con una proporción de los enlaces posibles; el cuarto, el grado en que un actor es dominante en la red; el quinto, el grado de difusión de la red. Mientras que la sexta y la séptima, siguiendo a Freeman (1978), son la independencia que tiene un nodo con respecto al resto en la red y la frecuencia en que un nodo se encuentra entre los caminos más cortos que conectan pares de otros nodos en la red, respectivamente.

Análisis de redes aplicado al análisis de la agenda regresiva en Guatemala entre 2017 y 2021

En este artículo se entiende agenda regresiva como las iniciativas legislativas para dismantelar la lucha anticorrupción y para reducir los derechos humanos y el espacio democrático. Es regresiva en virtud de que ha sido impulsada para contrarrestar el impacto de la crisis política de 2015 en contra del statu quo guatemalteco. De hecho, el análisis de la relación entre los diputados de la agenda regresiva se realizó entre 2017 y 2021, debido a que en 2017 se inició en el Congreso de la República una articulación causal de esfuerzos políticos y mediáticos para frenar la lucha anticorrupción que inició en 2015 el Ministerio Público y la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG). Esto implicó el surgimiento de lo que se llamó popularmente “pacto de corruptos¹” y que a partir de 2018 fue convergiendo con el avance de iniciativas² de reducción de derechos, dirigidas especialmente para bloquear la justicia transicional³ y los derechos sexuales y reproductivos.

Este análisis se basa en los fundamentos teóricos del ARS, concretamente de las representaciones y propiedades de una red basada en variables binarias, y se realizó en tres etapas. En una primera etapa, a partir de la revisión del archivo legislativo, se identificaron 14 iniciativas regresivas según su impacto negativo en la lucha contra la corrupción, la justicia transicional y los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres y las personas de la comunidad LGBTIQ+; así como los diputados que las presentaron y dictaminaron.

En la segunda etapa, las iniciativas se clasificaron en dos grupos: retroceso de la anticorrupción (RLA) y reducción de los derechos humanos (RDH) y con base a las categorizaciones binarias del número de veces que coincidieron al menos tres diputados en la misma iniciativa y el número de veces que coincidieron tres diputados en términos generales, como se muestra en la tabla 1, así como en función a una serie de atributos que se pueden encontrar en la tabla 2.

Finalmente, en la tercera etapa se interpretó la estructura, atributos e indicadores tanto de las redes de las iniciativas como las redes de los diputados de la VIII (2017 y 2019) y IX (2020 y 2021) legislaturas derivado de la aplicación del ARS mediante el software Ucinet 6. Aquellas redes fueron binarias, dirigidas y simétricas.

¹ El 13 de septiembre de 2017, 107 diputados aprobaron un conjunto de cambios regresivos para beneficiar a políticos y empresarios acusados de financiamiento electoral ilícito por urgencia nacional. Estos cambios fueron eliminados tras el rechazo de la comunidad internacional y de los ciudadanos en las calles.

² Las reformas a las leyes ordinarias se aprueban con 81 votos y con 107 votos las reformas a leyes de rango constitucional.

³ Por los crímenes de lesa humanidad y genocidio cometidos por el ejército durante el conflicto armado interno (1960–1996).

Relación entre iniciativas		
Codificación	Valor	Regla de decisión
No tienen relación	0	Fueron categorizadas como “tienen relación” aquellas que tenían más de 3 diputados en común de cada legislatura.
Tienen relación	1	
Relación entre diputados		
Codificación	Valor	Regla de decisión
No tienen relación	0	Fueron categorizadas como “tienen relación” si presentaron o dictaminaron en tres o más ocasiones una iniciativa regresiva (dos en el caso de los diputados de la IX legislatura). Fueron escogidos únicamente los 20 diputados principales.
Tienen relación	1	

Fuente: elaboración propia.

Tabla 1.
Reglas de decisión para la formación de redes

Atributos de las iniciativas		Visualización
Valor 0	Valor 1	
Era una iniciativa RHD	Era una iniciativa RLA	Color rosa e azul claro
Se encuentra o fue dictaminada en la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales	No se encuentra ni fue dictaminada en la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales	Círculo y cuadro.
Fue presentada en la VIII legislatura	Fue presentada en la IX legislatura	Nombre en azul y negro
No fue aprobada	Fue aprobada	Sin margen y con margen
Atributos de los diputados		Visualización
Valor 0	Valor 1	
No pertenece al núcleo oficialista (Viva, Valor, Vamos, FCN-Nación y UCN)	Pertenece al núcleo oficialista (Viva, Valor, Vamos, FCN-Nación e UCN)	Color rosa e azul claro
No dictaminó ninguna de las iniciativas que presentó o no presentó ninguna de las iniciativas que dictaminó	Dictaminó por lo menos una de las iniciativas que presentó.	Círculo y cuadro
Solo presentó o dictaminó un tipo de iniciativa (RLA o RDH)	Presentó o dictaminó ambos tipos de iniciativa (RLA y RDH)	Nombre en azul y negro.
No fue reelecto para la IX legislatura	Fue reelecto para la IX legislatura	Sin margen y con margen

Tabla 2.
Reglas de decisión para categorizar los atributos

Ni el diputado ni su partido estuvieron involucrados en un caso de corrupción o proceso de cancelación del partido a partir de 2015.	El diputado o su partido estuvieron involucrados en por lo menos un caso de corrupción o en un proceso de cancelación del partido a partir de 2015.	Se describe directamente en la discusión de resultados.
--	---	---

Tabla 2.

Fuente: elaboración propia.

Continuación de la página 47

Resultados

Agenda regresiva: actores e iniciativas

La tabla 3 describe las catorce iniciativas regresivas del período clasificadas por objetivo, tipo de agenda, fecha de presentación, estado, presidente a cargo de la Comisión del dictamen y año de aprobación. Hasta mayo de 2022 se habían aprobado cuatro (28,57 %), dos fueron rechazadas después de ser aprobadas (14,28 %), seis estaban listas para ser aprobadas (43,14 %) y sólo dos seguían en discusión en las respectivas comisiones legislativas (14,28 %).

No.	Nombre	Objetivo	Tipo de agenda	Fecha de presentación	Aprobado	Presidente a cargo del dictamen	Año de aprobación
5257	Reformas a la Ley de ONG	Atacar las libertades de expresión y de asociación otorgándole al gobierno la potestad de controlar los fondos y de anularlos arbitrariamente sin mecanismos de defensa.	RDED	Marzo de 2017	Sí	José Alberto Hernández	Febrero de 2020
5272	Ley para la protección de la vida y la familia	Elevar las penas de aborto y prohibir el matrimonio homosexual.	RDED	Abril de 2017	Sí ⁴	Fernando Linares Beltrana	Marzo de 2022

Tabla 3.

Iniciativas regresivas del congreso de la república (2017–2021)

⁴ Finalmente fue archivada tras el reclamo social y la declaración de Giammattei de vetarla en caso llegara a su despacho.

No.	Nombre	Objetivo	Tipo de agenda	Fecha de presentación	Aprobado	Presidente a cargo del dictamen	Año de aprobación
5300	Reformas a la ley de antejuicio	Eliminar el control jurídico de la Corte Suprema de Justicia y otorgar la potestad al Congreso de decidir sobre los antejuicios de magistrados, procurador de los derechos humanos y fiscal general.	DLAC	Junio de 2017	Con dictamen	Fernando Linares Beltrarena	
5335	Ley de apoyo a las fuerzas de seguridad	Reincorporar al ejército a las labores de seguridad ciudadana	RDED	Agosto de 2017	En comisión	---	
5311	Ley de aceptación de cargos	Eludir la cárcel completamente por delitos de corrupción.	DLAC	Agosto de 2017	Sí	Cornelio García García	Noviembre de 2019
5352	Ley para reformar el código penal	Modificar la responsabilidad de los delitos de financiamiento electoral ilícito (anónimo y no registrado) y conmutación de penas que no excedieran los 10 años.	DLAC	Septiembre de 2017	Sí ⁵	---	Septiembre de 2017

Análisis de la red legislativa del retroceso de la lucha anticorrupción y la reducción de los derechos humanos en Guatemala entre 2017 y 2021

Luis Guillermo Velásquez Pérez

Tabla 3.
Continuación de la página 47

⁵ Finalmente fue archivada tras el paro nacional de 2017.

5377	Reforma a la ley de reconciliación nacional	Impunidad en delitos de lesa humanidad y genocidio.	RDED	Noviembre de 2017	Con dictamen ⁶	Fernando Linares Beltrarena	
No.	Nombre	Objetivo	Tipo de agenda	Fecha de presentación	Aprobado	Presidente a cargo del dictamen	Año de aprobación
5466	Reformas al código procesal penal	Excarcelamiento masivo para beneficiar a los acusados de corrupción con prisión preventiva, especialmente en Mariscal Zavala.	DLAC	Febrero de 2018	Con dictamen	Fernando Linares Beltrarena	
5471	Reformas al tipo de hurto de fluidos	Ampliar las penas y los elementos del delito de hurto de fluidos para usarla en la persecución política de líderes campesinos, especialmente de CODECA y MLP	RDED	Agosto de 2018	Con dictamen	Fernando Linares Beltrarena	
5577	Reformas a la Ley de Carrera Judicial.	Retroceder los avances de 2016 respecto a la elevación de la independencia del Consejo y en la mejora de los criterios y los procedimientos para evaluar la carrera judicial.	DLAC	Mayo de 2019	Sí	Cornelio García García	Febrero de 2022

Tabla 3.
Continuación de la página 49

⁶ En febrero de 2021 la Corte de Constitucionalidad ordenó que se archivara.

5642	Reformas al código procesal penal	Eliminar las figuras de colaborador eficaz y testigo protegido, claves en la comprensión del funcionamiento de las estructuras de corrupción	DLAC	Octubre de 2019	En comisión		
No.	Nombre	Objetivo	Tipo de agenda	Fecha de presentación	Aprobado	Presidente a cargo del dictamen	Año de aprobación
5703	Reformas a la Ley de Contrataciones del Estado	Aumentar el límite del monto de las compras directas sin ofertas, bases y mecanismos de competencia entre oferentes; creando así incentivos para la corrupción.	DLAC	Febrero de 2020	Sí	José Adolfo Quezada Valdéz y Duay Martínez	Abril de 2021
5792	Ley de Creación de la Secretaría Técnica Nacional de Acceso a la Información Pública	Sustituir a la PDH como autoridad reguladora del acceso a la información pública para perjudicar la labor periodística y obstaculizar el ejercicio del derecho.	RDED	Junio de 2020	Condictamen	José Alejandro de León Maldonado	

Tabla 3.
Continuación de la página 50

5940	Ley para garantizar la Protección Integral de la Niñez y Adolescencia contra los Trastornos de la Identidad de Género.	Agredir a la niñez y discriminar a la población trans.	RDED	Julio de 2021	Con dictamen	Carlos Roberto Calderón
------	--	--	------	---------------	--------------	-------------------------

Tabla 3.
Continuación de la página 51

Fuente: elaboración propia con base en los datos obtenidos del Congreso de la República de Guatemala (s/f).

La tabla 4 muestra los diputados que presentaron o dictaminaron una iniciativa regresiva en tres o más ocasiones, al menos dos en el caso de los diputados de la IX legislatura. Diez de ellos fueron reelegidos, ocho forman parte del partido gobernante o de sus principales aliados y todos los diputados, salvo dos, estuvieron involucrados en un caso de corrupción entre abril de 2015 y diciembre de 2021.

Diputados	Partido político	Legislatura	Acusados de corrupción
Jose Conrado García	LIDER ⁷	VIII	Sí
Maria Stella Alonzo	Partido Patriota ⁸	VIII	Sí
Aníbal Estuardo Rojas Espino	VIVA	VIII, IX	Sí*
Cornelio García García	TODOS	VIII, IX	Sí*
Fernando Linares Beltranena	PAN	VIII	Sí*
Adim Maldonado Molina	FCN-NACIÓN	VIII	Sí*
Javier Hernández Franco	FCN-NACIÓN	VIII, IX	Sí*
Juan Ramón Lau	TODOS	VIII	Sí*
Patricia Sandoval	FCN-NACIÓN	VIII, IX	Sí
Estuardo Galdamez	FCN-NACIÓN	VIII	Sí
Carlos Enrique López	UNE	VIII, IX	Sí
Mayra Alejandra Carrillo	Partido Patriota ⁸	VIII	Sí
Felipe Alejos	TODOS	VIII, IX	Sí

Tabla 4.
Principales diputados de la agenda regresiva

⁷ Después independiente.

⁸ Ídem.

Manuel Eduardo Conde Orellana	PAN	VIII, IX	Sí*
José Alejandro De León Maldonado	Líder/Movimiento Reformador/ Podemos	VIII, IX	Sí
Diego Israel González Alvarado	Vamos	IX	Sí
Oscar Stuardo Chinchilla Guzmán	CREO	VIII, IX	Sí*
Efraín Menendez	Valor	IX	No
Candido Leal Gómez	Vamos	IX	No
Julio Francisco Lainfiesta	UCN	VIII, IX	Sí

Fuente: elaboración propia.

Nota: con asterisco aquellos casos donde el partido estuvo en proceso de cancelación.

Análisis de la red legislativa del retroceso de la lucha anticorrupción y la reducción de los derechos humanos en Guatemala entre 2017 y 2021

Luis Guillermo Velásquez Pérez

Tabla 4.
Continuación de la página 52

Análisis de redes sociales de las iniciativas y de los diputados

En la tabla 5 se describen los principales indicadores de la red de iniciativas y diputados en función de sus relaciones, destacando el número de enlaces y componentes, así como el grado de densidad, centralización y fragmentación¹⁰. La tabla 6 muestra el número de enlaces directos de cada iniciativa.

ID	Red-iniciativas	Red-diputados
Avg Degree	2.142857075	4.199999809
H-Index	4	6
Centralization	0.346153855	0.397660822
Density	0.164835155	0.221052617
No. of ties	30	84
Components	6	4
Component Ratio	0.384615391	0.157894731
Connectedness	0.318681329	0.463157892
Fragmentation	0.6813187	0.536842108
Closure	0.717391312	0.644736826
Avg Distance	1.620689631	1.579545498
SD Distance	0.715049684	0.597753167
Diameter	3	3
Breadth	0.76556778	0.662280679

Tabla 5.
Indicadores generales de las redes

⁹ Después independiente.

¹⁰ 16 y 22 % para la densidad, 35 y 40 % para la centralidad y 68 y 54 % para la fragmentación.

Compactness	0.234432235	0.337719291
-------------	-------------	-------------

Fuente: elaboración propia con base en los cálculos del software Ucinet 6.

Degree Measures		
No. da iniciativa	Degree	nDegree
I5257	0.000	0.000
I5272	4.000	0.308
I5300	5.000	0.385
I5335	0.000	0.000
I5311	3.000	0.231
I5352	0.000	0.000
I5377	6.000	0.462
I5466	4.000	0.308
I5471	4.000	0.308
I5577	1.000	0.077
I5642	0.000	0.000
I5703	1.000	0.077
I5792	1.000	0.077
I5940	1.000	0.077

Tabla 6.
Vínculos de las iniciativas

Fuente: elaboración propia con base en los cálculos del software Ucinet 6.

La tabla 7 describe el número de vínculos entre los diputados, la popularidad de cada uno, la frecuencia con la que un diputado se encuentra entre los caminos más cortos que conectan con otros dos diputados de la red, así como la capacidad de un diputado para conectarse con el resto de sus colegas.

Diputado	Centralidad de grado		Capital social	Intermedia- ción	Proximidad
	Degree	nDegree	Eigenvector	Betweenness	Closeness
José Conrado García	4.000	0.211	0.227	0.000	49.000
Maria Stella Alonzo	7.000	0.368	0.336	2.000	45.000
Aníbal Rojas	6.000	0.316	0.300	0.500	47.000
Cornelio García García	0.000	0.000	0.000	0.000	76.000
Fernando Linares Beltranena	9.000	0.474	0.393	5.083	43.000
Adim Maldonado Molina	9.000	0.474	0.393	5.083	43.000

Tabla 7.
Indicadores de la red de los diputados

Javier Hernández Franco	7.000	0.368	0.280	13.250	45.000
Juan Ramón Lau	11.000	0.579	0.414	22.083	41.000
Patricia Sandoval	4.000	0.211	0.221	0.000	49.000
Estuardo Galdamez	5.000	0.263	0.271	0.000	48.000
Carlos Enrique López	4.000	0.211	0.219	0.000	48.000
Mayra Alejandra Carrillo	2.000	0.105	0.103	0.000	50.000
Felipe Alejos	1.000	0.053	0.061	0.000	52.000
Manuel Conde Orellana	0.000	0.000	0.000	0.000	76.000
José Alejandro De León	1.000	0.053	0.000	0.000	67.000
Diego González	3.000	0.158	0.000	0.000	65.000
Oscar Chinchilla	4.000	0.211	0.000	3.000	64.000
Efraín Menendez	3.000	0.158	0.000	0.000	65.000
Candido Leal Gómez	3.000	0.158	0.000	0.000	65.000
Juan Francisco Lainfiesta	1.000	0.053	0.041	0.000	56.000

Fuente: elaboración propia con base en los cálculos del software Ucinet 6.

Tabla 7.
Continuación de la página 54

Discusión

Los indicadores de la ARS permitieron identificar ciertos elementos de las iniciativas y la red de diputados que las impulsaron y las hicieron posibles entre 2017 y 2021 en donde todas estaban relacionadas a un ideario fundamentalista, reaccionario y neoconservador en un contexto legislativo en que la oposición quedó relegada a 10–15 diputados de los 160 que conforman el pleno¹¹. Cuando el punto de partida eran las relaciones entre las iniciativas, las medidas de densidad, centralidad y poder nos permiten establecer cinco. El primer elemento, como se puede observar en la figura 1 con base en la categorización de la tabla 1, que 7 de las iniciativas estaban asociadas al retroceso de la lucha contra la corrupción y 7 a la reducción de los derechos humanos; 11 fueron presentadas durante el periodo 2017–2019 y sólo 3 durante 2020–2021; 6 de las 14 fueron aprobadas, aunque dos de ellas, la 5352 y la 5272 fueron finalmente archivadas como se describe en la tabla 3.

El segundo elemento es que 10 de las iniciativas, tanto RLA como RDH, tienen vínculos entre sí a través de al menos tres diputados en común; el tercer elemento es que la red contiene 30 vínculos, 16,5 % de los vínculos posibles, con un promedio de 2 por iniciativa; el cuarto elemento es que las

¹¹ En el caso de la IX legislatura, para la elección de la primera Junta Directiva en 2020, 53 diputados de diferentes bancadas se ubicaron como oposición a la alianza oficialista. Una semana después solo eran 26 de cinco partidos. Para el último año de la legislatura no sobrepasaban los 15 diputados de oposición inclinados al reformismo y al progresismo.



Figura 1.
Red de las iniciativas

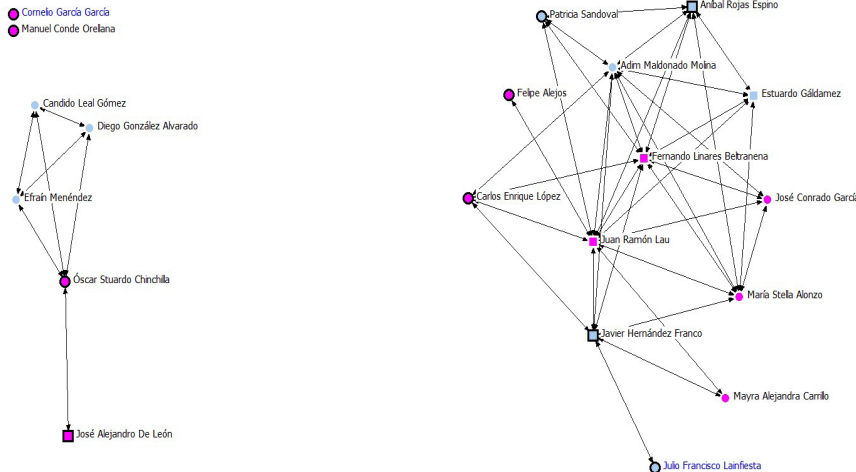
Fuente: elaboración propia utilizando NetDraw de Ucinet 6.

iniciativas 5377, 5300, 5272, 5471 y 5466 constituyen los nodos que acumulan el mayor número de vínculos directos dentro de la red, es decir, su interacción depende de los diputados que tienen en común, cuya principal característica es que fue discutida o dictaminada en la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, presidida por Fernando Linares Beltranena entre 2017 y 2018, quien también formó parte de la red de diputados, como se puede observar en la Figura 2. Por último, el quinto elemento fue que las iniciativas 5377 y 5300 reúnen un núcleo de diputados que participaron en la presentación y/o evaluación de 6 y 5 iniciativas más, respectivamente; lo que implica que la interconexión de los dos tipos de iniciativas (RLA y RDH) dependía de ellas.

Como también se puede observar en la figura 1, las iniciativas 5377 y 5300 fueron las que generaron más vínculos directos y ejemplifican las dos facetas de la agenda regresiva. Por un lado, la RDH a través de la propuesta de amnistía para los delitos de lesa humanidad y genocidio cometidos durante el conflicto armado interno y, por otro lado, el RLA a través de la eliminación del control legal de la Corte Suprema de Justicia al convertir al Congreso en el decisor del retiro del antejuicio de los magistrados, el defensor del pueblo, el fiscal general y el presidente, así como la facultad de archivarlo en caso de que no alcance la mayoría suficiente durante la primera ronda de votación para declarar la formación de un caso.

Cuando el punto de partida son las relaciones entre los diputados, también se observan cinco elementos. El primer elemento, como se puede ver en la figura 2 basada en la categorización de la tabla 1, es que el análisis de la red identificó a 20 diputados como nodos de la red parlamentaria de la agenda regresiva, la mitad de ellos reelegidos en la IX legislatura, 4 de ellos pertenecientes al núcleo oficialista. El segundo elemento es que los atributos que tienen en común la mayoría de los diputados son haber presentado o dictaminado los dos tipos de iniciativas y haber estado vinculados a un caso de corrupción,

con la excepción de Cornelio García García y Julio Francisco Lainfiesta en el primer caso, y Efraín Menéndez y Candido Leal Gómez en el segundo.



Fuente: elaboración propia utilizando NetDraw de Ucinet 6.

El tercer elemento es que la red contiene 84 vínculos, el 22 % de los posibles, con un promedio de 4 por diputado, donde Fernando Linares Beltranena (PAN), Adim Maldonado Molina (FCN-Nación) y Juan Ramón Lau (TODOS) presentaron y/o dictaminaron conjuntamente las iniciativas 5300, 5466, 5471, 53777 y 5272, cuyas descripciones pueden verse en la tabla 3, y son también los nodos que acumulan el mayor número de enlaces directos dentro de la red, 11, 9 y 9, respectivamente; sino también de los vínculos directos-indirectos según el cálculo del *eigenvector*, lo que implica que tienen el mejor nivel de relación respecto al resto de los diputados y fueron, dado que ninguno de ellos fue reelegido, los principales responsables de impulsar la agenda regresiva durante la VIII legislatura. También fueron, según el cálculo de *closeness*, los diputados con mayor proximidad a los demás. Es decir, los diputados con menos independencia dentro de la red.

El cuarto elemento es que, según el cálculo de la centralidad de la intermediación, Juan Ramón Lau y Javier Hernández Franco son los más eficientes porque representan el camino más corto para llegar a otro par de diputados en la red, contribuyendo así al intercambio de mensajes y a la conexión entre otros colegas. En este punto, cabe destacar que Hernández Franco, además de pertenecer al núcleo del partido gobernante, fue reelegido y tiene todos los atributos que se observan en la tabla 2, lo cual también lo convierte en un potencial nodo central para una posible red regresiva 2020–2024.

El quinto elemento es que después de cruzar la información entre la red de iniciativas y la red parlamentaria, se puede establecer que el núcleo de diputa-

Análisis de la red legislativa del retroceso de la lucha anticorrupción y la reducción de los derechos humanos en Guatemala entre 2017 y 2021

Luis Guillermo Velásquez Pérez

Figura 2.
Red parlamentaria regresiva

dos que presentaron o evaluaron las iniciativas con mayor vinculación directa (5377 y 5300) estuvo conformado por Fernando Linares Beltranena, Adim Maldonado, Aníbal Rojas Espino, Javier Hernández Franco, Juan Ramón Lau, Carlos Enrique López y Mayra Alejandra Carrillo. De los siete, cuatro fueron identificados como centrales o intermedios, tres eran del núcleo oficialista y tres fueron reelegidos para la IX legislatura.

Por último, es importante concluir que la no reelección de los nodos centrales no significa que la red se haya desintegrado o paralizado, como podría ocurrir debido a la propia circulación de actores después de cada elección general que conduce a la sustitución de los nuevos miembros por los antiguos. No consiste en una cuestión de mayorías debido a los altos niveles de fragmentación partidaria, volatilidad electoral y desproporcionalidad del sistema político guatemalteco y su Congreso (CICIG, 2019); en todo caso cuando se forman (las mayorías) es a partir de la renovación y articulación de redes para llevar a cabo determinados propósitos que los nodos centrales establecen en común en cada nueva legislatura.

Esto puede verse en la figura 2 y corroborarse desde tres perspectivas en relación con los diputados que mantuvieron sus cargos en la IX legislatura. La primera es que José Alejandro De León y Óscar Stuardo Chinchilla fueron los encargados de la transición para la formación de un nuevo núcleo en la red, vinculando a él a tres diputados de la nueva legislatura, dos pertenecientes al partido gobernante (VAMOS) y uno a su principal aliado (VALOR). La segunda es que Aníbal Rojas es el quinto diputado con más vínculos directos e indirectos con el resto de sus colegas, mientras que la tercera es que Chinchilla es el quinto vínculo más corto con otros nodos, sin olvidar que Hernández Franco (también reelegido) es el vínculo más corto.

En definitiva, esta transición abre la posibilidad de ampliar esta investigación en el sentido teórico propuesto por Friemel (2011) sobre el interés de conocer si la estructura de una red depende de estructuras anteriores, cómo pueden derivarse dinámicas futuras de la misma y cómo son los procesos evolutivos de estas redes.

Referencias

Aguilar Gallegos, N., Martínez González, E. G. & Aguilar Ávila, J. (2017). *Análisis de las redes sociales: Conceptos clave y cálculo de indicadores*, vol. 5. Universidad Autónoma Chapingo, Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y la Agricultura Mundial (CIESTAAM).

Amaral, I. (2016). *Redes sociais na internet: Sociabilidades emergentes*. LabCom.IFP. Recuperado de https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/45388/1/Amaral_Ines_2017_redes-sociais-emergentes.pdf

CICIG (2019). *Sistema político-electoral*. Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, Asociación de Investigación y Estudios Sociales e Instituto Internacional

para la Democracia y Asistencia Electoral. Recuperado de <https://www.refworld.org/es/pdfid/5d6eddb44.pdf>

Cisternas, C. (2021). Estrategias de copatrocinio legislativo en la Cámara de Diputados de Chile, 2010–2018. *Revista de estudios políticos*, no. 194, pp. 249–279.

Congreso de la República de Guatemala (s/f). *Consulta legislativa*. Congreso de la República de Guatemala. Recuperado el 18 de abril de 2022, de https://www.congreso.gob.gt/seccion_informacion_legislativa/iniciativas

Freeman, L. C. (1978). Centrality in Social Networks Conceptual Clarification. *Social Networks*, 1(3), pp. 215–239. Recuperado de [https://doi.org/10.1016/0378-8733\(78\)90021-7](https://doi.org/10.1016/0378-8733(78)90021-7)

Friemel, T. N. (2011). Dynamics of Social Networks. *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, vol. 22, pp. 2–3. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2011.07.050>

Geara, L. E. (2017). *O investimento eleitoral e as elites político-empresariais nas comissões da câmara dos deputados em 2016*. Universidade Federal do Paraná. Recuperado de <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/49361>

Leonidas Aguirre, J. (2011). Introducción al Análisis de Redes Sociales. *Documentos de Trabajo*, 82, pp. 59.

López Pacheco, J. A. (2021). La (re)irrupción del discurso de la «ideología de género» en América Latina. Protestas, atención del público y respuestas gubernamentales. *Estudios Políticos*, no. 60, pp. 145–177. Recuperado de <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n60a07>

Rodríguez, C. G. (2016). Redes de cooperación legislativa a nivel subnacional. Análisis de los casos de Río Negro y Santa Fe. *América Latina Hoy*, no. 73, pp. 45–66. Recuperado de <https://doi.org/10.14201/alh2016734566>

Sallaberry, A., Zaidi, F. & Melançon, G. (2013). Model for generating artificial social networks having community structures with small-world and scale-free properties. *Social Network Analysis and Mining*, no. 3(3), pp. 597–609. Recuperado de <https://doi.org/10.1007/s13278-013-0105-0>

Sarno, E. (2017). Análisis de redes sociales e historia contemporánea. *Ayer*, no. 105, pp. 23–50.

Scott, J. & Carrington, P. J. (2011). *The SAGE Handbook of Social Network Analysis*. SAGE Publications.

Velásquez Pérez, L. G. (2018). *Crisis política en Guatemala: El papel de las organizaciones sociales urbanas y de los actores políticos e institucionales entre 2015 y 2016*. Universidad de San Carlos de Guatemala. Recuperado de <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.20697.85603>

Waxenecker, H. (2019). *Redes ilícitas y crisis política: La realidad del Congreso guatemalteco*, pp. 37. Fundación Myrna Mack. Recuperado de https://myrnamack.org.gt/historial/imagenes/redes_ilicitas/Documento_ReddesIllicitasVF-1.pdf

The Impact of the Colombian Guerrilla FARC-EP on the Social Empowerment of Women¹

El impacto de la guerrilla colombiana las FARC-EP en el empoderamiento social de las mujeres

Paulina Dzieciol^{*}

INSTITUTE OF AMERICAN STUDIES AND POLISH DIASPORA
FACULTY OF INTERNATIONAL AND POLITICAL STUDIES
JAGIELLONIAN UNIVERSITY
KRAKÓW, POLAND

✉ paulina.dzieciol@student.uj.edu.pl
<https://orcid.org/0009-0007-5172-1325>

Daria Konarska^{**}

INSTITUTE OF AMERICAN STUDIES AND POLISH DIASPORA
FACULTY OF INTERNATIONAL AND POLITICAL STUDIES
JAGIELLONIAN UNIVERSITY
KRAKÓW, POLAND

✉ daria.konarska@student.uj.edu.pl
<https://orcid.org/0009-0004-1720-3426>

Damian Wardzała^{***}

INSTITUTE OF AMERICAN STUDIES AND POLISH DIASPORA
FACULTY OF INTERNATIONAL AND POLITICAL STUDIES
JAGIELLONIAN UNIVERSITY
KRAKÓW, POLAND

✉ damian.wardzala@student.uj.edu.pl
<https://orcid.org/0009-0009-0046-9443>

¹ The publication was funded under the program “Excellence Initiative – Research University” at the Jagiellonian University in Kraków.

^{*} Paulina Dzieciol – graduated from the Institute of American Studies and Polish Diaspora at the Faculty of International and Political Studies at Jagiellonian University and defended her work on intercultural bilingual education among indigenous peoples in Peru. She is currently studying American Studies and Portuguese Philology at the Jagiellonian University.

^{**} Daria Konarska – simultaneously, she completed two bachelor’s degrees: Latin American Studies at the Institute of American Studies and Polish Diaspora and Middle East Studies at the Institute of the Middle and Far East at Jagiellonian University. She attended courses on the Colombian armed conflict and the political system at the National University of Colombia. Contemporary Colombian politics and history, especially guerrillas: the M-19 and the FARC-EP are in the area of her interests.

^{***} Damian Wardzała – completed a bachelor’s degree in Latin American Studies at the Institute of American Studies and Polish Diaspora at the Faculty of International and Political Studies at Jagiellonian University. He is currently studying American Studies at the Jagiellonian University and Administration at the Cracow University of Economics.

ABSTRACT

The article answers the question of how women's participation in the structures of the Revolutionary Armed Forces of Colombia – the People's Army (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército Popular) has contributed to their social empowerment. The first part of the paper presents the concept of empowerment. Subsequently, the article shows the reasons why women decided to join the guerrilla and their role in the organization. The last part of the paper examines the evolution of women during and after reintegration.

KEYWORDS: *women, Colombia, FARC-EP, reincorporation, empowerment.*

RESUMEN

El artículo responde a la pregunta de cómo la participación de las mujeres en las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército Popular ha contribuido a su empoderamiento social. En la primera parte del artículo se presenta el concepto de empoderamiento. A continuación, se exponen las razones por las que las mujeres decidieron unirse a la guerrilla y su papel en la organización. En la última parte del texto se examina la evolución de las mujeres durante y después de la reintegración.

PALABRAS CLAVE: *mujeres, Colombia, FARC-EP, reincorporación, empoderamiento.*

Introduction

Women of Colombia have always had to struggle against the demands imposed by the patriarchal society. Machismo and the resulting violence, the need to submit to men and the reduction of women to the role of wives and mothers have meant that a very limited number of women have had the opportunity to develop and define their own destiny. However, during the armed conflict in Colombia, many of them decided to join the Revolutionary Armed Forces of Colombia – the People's Army (*las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo*, FARC-EP), which helped them acquire practical knowledge. Moreover, it gave them decision-making power and a sense of initiative and allowed them to escape traditional societal roles. Within the guerrilla, women performed the same functions as men did (Interview with Yineth Trujillo). In addition, many of them worked as nurses, radio operators or economists, to name but a few.

With the signing of the 2016 Peace Agreement, known as the *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, a period of reincorporation – the reintegration of former FARC-EP guerrillas into the society began. The return to civilian life meant that a new stage in life had in fact begun, which caused fear among some partisans as they needed to adapt to a different reality. Due to the *Acuerdo Final*, the former guerrilleros received five seats in both the House of Representatives and the

Senate, making them an active force on the Colombian political scene. It must be noted, however, that the former guerrillas were given the opportunity to be represented in parliament but were not granted the seats. The Peace Agreement guaranteed them those seats if they submitted a list of candidates for elections and won them.

Most of the former FARC-EP guerrillas decided to return to their families or to live in what was known as the *Zonas Veredales*². The reincorporation period became an opportunity to grow, pursue dreams and learn new skills. It should not be overlooked that this process allowed women to take on new roles, such as working in community organisations, participating in development projects, fighting for the rights of women and other minorities and being part of a political party. In addition, the private life, which was far different from guerrilla activities, allowed them to start families and become not only mothers or wives, but most importantly, free, and knowledgeable women.

The purpose of this article is to outline how activity in the Revolutionary Armed Forces of Colombia – the People’s Army has influenced the social empowerment of women. To this end, this text has been divided into four parts. The first part presents the concept of empowerment. The second section introduces the factors that influenced the decision to join the guerrilla, followed by a discussion of women’s roles in the FARC-EP. This is followed by a presentation of the 2016 Peace Agreement between the Colombian Government and the Revolutionary Armed Forces of Colombia – the People’s Army, with special focus on women’s issues. The last part of the article provides a close-up look at women’s development paths during and after the reincorporation. The text puts forward the hypothesis that, despite the machismo present within the FARC-EP and instances of sexual abuse, women’s activities in the guerrilla have contributed to their social empowerment.

The article has been drawn up using the historical method and qualitative analyses of the decision making and content. In addition, empirical techniques were employed, namely interviews with former members of the Revolutionary Armed Forces of Colombia – the People’s Army.

The article was prepared on the basis of the available literature on the subject, in particular the published works which present the perspective of former FARC-EP members. After analyzing the texts, the interviews were held. All of them were recorded. Each of the eight former FARC-EP members gave permission for the recording to be used. One of the authors conducted the interviews while staying in Colombia. Each of the former FARC-EP members was asked the same set of questions. Two interviews, with Victoria Sandino (26 September), and with Yineth Trujillo (22 August) were held in Bogotá. Others, with Adriana, Danisa, Juliana, Karina and María, took place on October 17,

**The Impact of the Colombian
Guerrilla FARC-EP
on the Social Empowerment
of Women**

Paulina Dzięcioł
Daria Konarska
Damian Wardzała

² The *Zonas Veredales* have been transformed into *Espacios Territoriales para Capacitación y Reincorporación (ETCR)*, which are now known as *Antiguos Espacios Territoriales para Capacitación y Reincorporación*.

2022, at the Antiguo Espacio Territorial de Capacitación y Reincorporación (AETCR) Miravalle. Six women joined the FARC-EP of their own free will, while one, Yineth Trujillo, was forcibly recruited as a child. Therefore, her vision of the guerrilla is quite different from others. Importantly, Victoria and María were active members of the organization for over 20 years, while the rest of the women joined the FARC-EP in the first decade of the 21st century.

The results of the interviews on the motives behind women's participation in FARC-EP, women's roles in the guerrilla and women's development paths after the reincorporation were used as an additional element of the previously conducted literature review.

Definition of empowerment

Empowerment is a complex and multidimensional social process in which an individual attempts to gain control over his or her own life (Gagandeep, 2009, p. 18). It is also about building awareness and capacity that leads to more active participation in society and greater decision-making power over all aspects of life.

In the context of women's emancipation, several types can be distinguished. The first is social empowerment, which refers to the strengthening of social relations and the position of women in social structures. In addition, it also addresses the issue of discrimination against women on the ground of race, ethnicity, religion, or gender. It is associated with feminism. Women's empowerment in terms of education means providing free access to education, which contributes to raising awareness of their rights and responsibilities. Economic empowerment in the context of women means that they gain a share of control over financial resources, as well as receive equal remuneration for their work regardless of their gender. On the other hand, political empowerment refers to the presence of women in politics and in decision-making bodies at all levels. Psychological empowerment makes women change their perception of traditional, patriarchal model and social obligations. Education, work, decision-making and travel give women psychological strength and a sense of self-worth, which is crucial for their personal development. In the reflections on the Colombian guerrilla – the Revolutionary Armed Forces of Colombia – the People's Army, the authors adopted the concept of social empowerment as dominant among women.

Motives behind women's participation in FARC-EP

The entry of women into the ranks of the FARC-EP stemmed from many, often very different reasons. The primary factor that led to the decision to join the guerrilla was poor economic situation. Colombia, like other Latin American

countries, struggles with a high rate of economic inequality³, which translates into poverty and exclusion for a large part of the population. This problem is most pressing in rural areas, where living conditions and opportunities for development are limited. A case in point is the story of Adriana, who comes from a large family and joined the Revolutionary Armed Forces of Colombia – People’s Army, because her parents did not have the sufficient financial resources to feed their large family and provide her with the opportunity to pursue an academic career (Interview with Adriana).

The ideological considerations of joining the guerrilla were another motivation. The Eighth Conference of the Revolutionary Armed Forces of Colombia – People’s Army brought about a new strategy for the organisation, which was to move closer to the cities, resulting in the final seizure of power (Octava Conferencia, 1993). The decision was also taken to set up secret operational networks for reconnaissance and propaganda purposes, The Bolivarian Movement for a New Colombia (*el Movimiento Bolivariano por Nueva Colombia*) and the Secret Communist Party of Colombia (*el Partido Comunista Colombiano Clandestino*), the main objectives of which were to refer to the concept of Latin American unity, equality and prosperity preached by Simón Bolívar and to fight against imperialism (Medina Gallego, 2008, p 367). These ideas were also promoted by la *Juventud Comunista*. Through the activities of the aforementioned organisations, a greater number of women, mainly from the cities, decided to join the ranks of the partisans. A case in point is the story of María, who, due to her work in the Central Committee of the Communist Party, decided to join the FARC-EP (Interview with María).

Family was yet another factor that led women to join the Revolutionary Armed Forces of Colombia – People’s Army. In many cases, close relatives (parents or siblings) were active in the guerrilla structures, which contributed to the women’s choice to join the FARC-EP. Examples include the story of Maria Alexandra Marin, a.k.a. Paula Sáenz Rochi, who joined the organisation because her brother was a guerrilla (Millán Cruz, 2019, p. 175).

In Colombian society, ppatriarchy, based on the dominant position of men in the family and the oppression of women, has permeated institutions and generations to this day (Moncayo, 2019, p. 105). Due to machismo and patriarchy, women become victims of violence on many levels, and their role is supposed to be reduced to merely being obedient wives to their husbands and mothers to their children. Therefore, the opportunity to join the Revolutionary Armed Forces of Colombia – the People’s Army was a chance to break free from this system and to emancipate. This is exemplified by the story of Solangy, who dreamed of a change because living among indigenous communities hindered her own development (Acosta *et al.*, 2022, p. 284).

³ The Gini coefficient in 2021 for Colombia was 0.46, which was not the highest result among Latin American countries, as, for example, in Brazil it was 0.488, and in Panama – 0.498 (CEPAL).

The desire to be respected was another reason to join the FARC-EP. The guerrilla was considered a space of gender equality. In this way, women could become active participants in the conflict and their lives were not limited to fulfilling traditional roles. For this reason, the FARC-EP attracted the interest of women who, like men, could wear a uniform that was a symbol of freedom. In the words of former guerrilla Danis: I have always liked being a guerrilla. FARC-EP were present in the San Vicente del Caguán region, so I made the decision to join' (Interview with Danisa).

The desire to take revenge for the harm and pain caused by the actions of the paramilitary group members was yet another reason for joining the partisans. When the territories under the control of the Revolutionary Armed Forces of Colombia – People's Army were taken over by *paramilitares*, their members used violence, including sexual violence, against Colombian women. In doing so, they wanted to annihilate all traces of the enemy (CNMH, 2017, p. 61). This is why some of the women decided to join the FARC-EP to take revenge on their abusers. María joined the guerrilla structure because her father had been murdered and she had been a victim of violence and received threats from the *paramilitares* (Santamaría, 2019, p. 165).

Women's roles in the guerrilla

According to the regulations of the FARC-EP, universal equality prevailed in the guerrilla ranks. This meant that everyone, regardless of age or gender, performed the same tasks. The Revolutionary Armed Forces of Colombia – People's Army had a system of shifts based on the rotation of duties entrusted to the guerrillas (Interview with Victoria Sandino). One could not refuse an assigned task, so when a man was given a shift in the kitchen, he had to prepare meals for others. Furthermore, equality in the FARC-EP meant that women and men were treated equally in terms of physical endurance. Requirements in this regard were not reduced for women. The Revolutionary Armed Forces of Colombia – People's Army was obliged to flee, which involved marching for many days or even weeks. In this case, the *farianas* had to keep up with the men, which was a great effort for them.

Being active in guerrilla structures very often involved taking part in numerous armed actions, which often ended with the need for rapid medical assistance. This role was fulfilled by the *guerrilleras*, who were offered various medical courses so that they could acquire relevant knowledge and skills useful in case of military operations. Adriana was one of the nurses in her unit and, over time, through education, she became familiar with medicine, which often allowed her to save lives (Interview with Adriana).

Partisan activity was based on communication between specific divisions. Radiotelegraphers were involved in receiving, encrypting, decrypting and sending messages. In addition, they were among the first to receive the latest

news from the front. The role of radio operators was frequently fulfilled by women, such as Olga Marin, a.k.a. Liliana López, whose work in this position provided insight into the details of how the FARC-EP functioned (Millán Cruz, 2019, pp. 53–54).

Within the Revolutionary Armed Forces of Colombia – People’s Army, the responsibilities regarding administrative issues such as keeping records and supervising the flow of information were entrusted to women. In addition, the *farianas* were also entrusted with the role of economists, responsible for organising and supervising the given unit’s budget. Ivonne Riviera León was in charge of financial affairs. She was responsible for the planning and control of her unit’s expenses – food bills and other segments crucial to guerrilla activity (Millán Cruz, 2019, pp. 138–139). It is noteworthy that some women, like Karina, after some time took up positions as secretaries of the most important figures in the unit’s hierarchy, which gave them knowledge of their calendars, meetings and confidential information related to planned military actions (Interview with Karina).

Most of the members of the Revolutionary Armed Forces of Colombia – People’s Army came from rural areas, which in many cases meant having only a basic education or no education at all. For this reason, the chief commanders of the units would look for educated female teachers whose task was to teach reading and writing and to spread the partisan ideology. Alexandra Nariño was one of the teachers within the FARC-EP structures. Her teaching methods included using English language songs and films to make her students familiar with foreign-sounding words (Botero, 2011, pp. 37–38). Knowledge of the foreign language helped partisans in negotiations and conversations with representatives of foreign organisations. The teaching was not only held within the ranks of a specific group, as it was very important for partisan members to cooperate with the public in order to spread the idea of the guerrilla. Such role was assigned to Maria, who worked among Colombian citizens from rural backgrounds in an effort to increase their knowledge of how the FARC-EP operated, the problems prevalent in Colombia and how to contribute to solving them (Interview with Maria).

However, it should not be forgotten that, due to the machismo prevalent among the partisans, women were never included as members in the two most important institutions of the organisation, the Secretariado and the Estado Mayor Central. Additionally, despite the idea of gender equality, it was mainly men who commanded the relevant units of the Revolutionary Armed Forces of Colombia – the People’s Army. Just as it was the case in rural communities, it was the male representatives who made the decisions. The situation was similar in the FARC-EP. In addition, some men felt that women did not have the necessary skills to command (Interview with Victoria Sandino). This did not mean, however, that everyone held a similar opinion because, as Zenaida Rueda Calderón recalls, her commander once sent her on a course with the aim of preparing her to become a squadron commander (Rueda Calderón, 2009, p. 48).

**The Impact of the Colombian
Guerrilla FARC-EP
on the Social Empowerment
of Women**

Paulina Dzięcioł
Daria Konarska
Damian Wardzała

Differences between the guerrilla and the public

The patriarchal character of the Colombian society and the prevalent machismo mean that the position of women is often limited to the traditional roles of wife and mother. In families with many children, where the older siblings are girls, the maternal roles are in fact imposed on them as if they were mothers to their younger sisters and brothers (Interview with Adriana). Not only do they help their siblings do their homework, but they also prepare meals or do the cleaning of the house. As a result, they do not have the time necessary to focus on their education, which leads to limited opportunities for women to pursue their own interests. It should not be forgotten that living conditions, particularly in rural areas, are complicated and parents frequently do not have the financial resources to support their children's further development.

Concerning the issue of the legal system and women's rights in Colombia, an important event that brought significant changes in this respect was the introduction of the new Constitution in 1991. Article 13 of the Constitution of 1991 ensured the freedom and equality of all citizens, regardless of gender, race, origin, language, religion and political views (Constitución Política de la República de Colombia de 1991). Moreover, Art. 42 and 43 confirmed the rights introduced by Decree No. 2820 of 1974, according to which women and men have the same rights and duties, and the principle of obedience of wives to their husbands was eliminated (Lopera Vélez & Díaz Jiménez, 2010, p. 33). It should be emphasized here that the implementation of the Constitution in 1991 also meant a further significant change, as it guaranteed women adequate and effective participation in political life, which was associated with the possibility of increasing their role as representatives of social and political organizations.

The Revolutionary Armed Forces of Colombia – People's Army became an opportunity for women to gain freedom because every member of the guerrilla was treated equally. The organisation's 8th Conference, during which significant changes were introduced, was an event of great importance. Not only were sanctions initiated for anyone who discriminated against female guerrilla members, but it was also decided to recommend the use of contraceptives (Octava Conferencia, 1993). It is important to emphasise that the latter decision adopted was groundbreaking and strongly differentiated the FARC-EP from the Colombian society, in particular the rural areas where women did not have access to birth control. Moreover, knowledge about family planning was limited. Therefore, the opportunity to use contraceptives could be considered a privilege which implied a freedom and autonomy that women had not experienced in their civil life. It is noteworthy that women in the Revolutionary Armed Forces of Colombia – People's Army could have an abortion if they became pregnant, which was another element that distinguished the guerrillas from the society. In this context, it should be noted that until 2006 Colombia was one of the countries where there was an almost complete

ban on abortion. The changes introduced in 2006 made it possible to perform abortions in three cases: when the pregnancy poses a threat to the mother's life or health; when there are serious birth defects of the fetus that make it impossible for it to survive, and when the pregnancy is the result of a criminal act or incest (Sentencia C-355/06). In 2022, there was another liberalization of legal regulations limiting abortion, as the Colombian Constitutional Court modified art. 122 of the Penal Code, thanks to which currently women can undergo abortion before 24 weeks of gestation (Sentencia C-055/22).

Although, unlike in civilian life, women in the guerrilla had the option of having abortions, the procedures were often performed in unsuitable and dangerous conditions. Patients were given medicines, such as a drug for ulcers causing uterine contractions or abortion pills (Misoprostol) (Machado, 2018, p. 142). These drugs were administered at every stage, even in advanced stage of pregnancy, which affected Juanita, who was given abortion pills, after which she went to the latrine and gave birth to a stillborn child (Corporación Rosa Blanca, 2022). Any wrongly performed abortion could lead to disability or death of the woman, or completely deprive her of the possibility of having a child. Moreover, forced termination of pregnancy often left a permanent mark on the psyche of former combatants. In some cases, the *farianas* were given partial anaesthesia so that they were aware of the entire procedure. During pregnancy and after forced abortion, women continued to do the same work as other guerrilleros. They had to carry wood or other heavy objects, work in constructing latrines or creating trenches (Corporación Rosa Blanca, 2022). If abortion was avoided, usually the child was killed immediately after birth or taken away and given to another person for upbringing (Machado, 2018, pp. 139–140). However, it should be emphasized that not all combatants were forced to undergo abortion. The partners of the commanders of individual units of the organization could decide whether they wanted to give birth to a child or undergo the procedure (Millán Cruz, 2019, p. 68).

However, in the context of pregnancy termination, it is important to emphasise that usually women were obliged to have an abortion – this was the case in particular from the 1990s, when the confrontations with the Colombian army and other armed groups operating within the state became more intense. The constant bombing forced the FARC-EP units to constantly reposition themselves, which rendered the raising of children impossible. In addition, pregnancies were associated with a reduction in combat-capable members, resulting in a decreased combat power.

In the Colombian society, just as in other countries of the Latin American region, violence against women is one of the major problems. In order to emphasise their dominant position, men sexually abuse women or use physical and psychological violence against them. As it has been mentioned, in 1993 the FARC-EP introduced sanctions against individuals discriminating against women. This, however, did not mean that incidents of harassment or forced sexual intercourse did not occur. They did occur, but their scale was

much more limited in comparison with similar occurrences in the population. In the words of a former *guerrillera*, Yineth Trujillo, ‘in the FARC-EP, I have only experienced violence once, at home – three times a day’ (Interview with Yineth Trujillo).

There are regions in Colombia where the presence of the state as an institution regulating social relations is not apparent. As a result, when domestic violence occurs, victims are unable to come forward for help. More so, access to education in these places is limited, so that children do not attend school and, as a result, cannot write or read – or they drop out at primary level. This is due to the lack of educational facilities close to their residence and the inability of parents, who do not have the financial means, to pay for further education. Therefore, for many people, the Revolutionary Armed Forces of Colombia – the People’s Army became an opportunity to pursue education, enabling them to fulfil their dreams. Within the guerrilla, anyone could participate in various types of courses, through which a person obtained specific competences related to the subject matter of the training (Interview with Yineth Trujillo).

Peace process with FARC-EP incorporating the role of women in the negotiations

In 2010, Juan Manuel Santos became Colombia’s new president and he continued the policy pursued by his predecessor. In his inauguration speech of August 7, 2010, the new president emphasised that if the guerrillas ceased to use violence, his government would be open to any discussion on the possibility of peace (Fisas, 2010, p. 16). However, it was not until October 2012 that negotiations between the Colombian government and representatives of the Revolutionary Armed Forces of Colombia – People’s Army began in Havana. The final peace treaty, known as the *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, was signed in November 2016.

Women were also involved in the peace negotiations between the government and the guerrillas. Even before the Havana negotiations began, in 2012, women’s and feminist organisations decided to create a space known as *Mujeres por la Paz*, where they presented their manifesto ‘*¡La paz sin las mujeres! ¡No va!*’ expressing the need for women’s active participation in the building of peace (Fernández-Matos & González-Martínez, 2019, p. 116). One year later, the *Primera Cumbre Nacional de Mujeres y Paz* (The First National Summit of Women and Peace) was organised in Bogotá, with a meeting of around 450 representatives from various organisations, including la Red Social de Mujeres, la Ruta Pacífica, la Asociación Nacional de Mujeres Campesinas, and Negras e Indígenas de Colombia. At the aforementioned Summit, proposals were made to ensure women’s decision-making in the peace process (López & Hernández, 2018, p. 127). Furthermore, a Gender Sub-Committee was established in 2014 at the following summit. It was attended by government delegate María

Paulina Riveros, FARC-EP representative Victoria Sandino Pereira, 36 female victims of the conflict, 18 women's and LGBTQ+ organisations, 10 experts on sexual violence and 10 former veterans of various national and international guerrilla groups. The Sub-Committee was in charge of incorporating the gender perspective into the agreements (De Oliveira Schuck & Brito, 2019, p. 86). The aforementioned Victoria Sandino is believed to be the first woman in the history of all of Latin America to take part in this type of negotiations. However, Sandino was not the only woman representative involved in the process aimed at signing the peace treaty, as Tanja Nijmeijer, aka Alexandra Nariño, was also present during the negotiations. Moreover, a delegation of representatives of the Revolutionary Armed Forces of Colombia – People's Army arrived in Havana, made up not only of the main commanders and negotiators, but also of individuals responsible for communication with the media and photographers (some of whom were women). Women's advocacy and their active participation in the peace process influenced the final form of the peace treaty, which addressed fundamental human freedoms and guaranteed a range of rights to various groups of the society.

The peace treaty of 2016 raised issues related to various social groups, including women. The preamble itself indicates that the treaty pays special attention to the fundamental rights of women, and each subsequent provision refers to the female gender, guaranteeing freedoms and regulating social relations. The first point addresses the integral reform of rural areas. In addition to issues relating to structural rural change, it includes the issue of gender equality. Every former member of the guerrilla should be recognised as an independent citizen, a holder of rights (regardless of her marital and family status). This is also where the definition of *mujer rural* comes in – it is any representative of the female gender who, regardless of her character and place of residence, carries out productive activities directly related to the country, even if these activities are not recognised or remunerated by the state information and measurement systems (Ley 731 de 2002). The term includes female farmers, women of indigenous origin and Afro-Colombian women who own no or little land. Political participation is the second issue raised by the Acuerdo Final de Paz. In the context of the Colombian female citizens, the most important objective was to increase their participation in the public life (e.g., inclusion of women in the electoral process through raising awareness and promoting their rights). Another aspect concerned the end of the conflict, in particular issues related to the political, social and economic reintegration process, which should be based on a differentiated approach to all its elements, including women's rights. One of the main objectives was to establish organisations that would participate in the process of increasing peace awareness and take steps to promote equality and women's participation at many levels. Next, the solution to the drug problem was reviewed. The records of the following pages of Acuerdo emphasised that it is women who had been particularly affected by criminal activities, including the production and commercialisation of illicit

**The Impact of the Colombian
Guerrilla FARC-EP
on the Social Empowerment
of Women**

Paulina Dzięcioł
Daria Konarska
Damian Wardzała

substances. These processes influenced specific forms of violence (trafficking, sexual exploitation) inflicted on women. A suggestion was made to solve the above problems by training women to design and monitor activities aimed at combating the illicit practices. The fifth point addressed the agreement on the victims of the conflict. The final point of the Acuerdo Final, on the other hand, involved formal and technical issues related to the process of implementing, executing and then controlling and monitoring what had been decided. It revisited the issue of gender equality and the recognition of women's rights regardless of their marital status, family and community relations. These values were recognised as a fundamental subject of law/legal rights to be constitutionally protected (Acuerdo Final, 2016).

In the context of the Peace Treaty signed by the Colombian Government and the Revolutionary Armed Forces of Colombia – People's Army, it is important to pinpoint the difference between the concepts of demobilisation (*desmovilización*) and reincorporation (*reincorporación*). The Acuerdo Final does not contain the former word in any of its parts. The term demobilisation refers to individuals who made a voluntary decision to cease their previous activities in an armed organisation (guerrilla or paramilitary group) and then surrendered to the Colombian government (Decreto 128 de 2003). The term reincorporation, on the other hand, means reintegration into the society. Its scope includes everyone who signed the Acuerdo Final. It should be emphasised that *reincorporación* does not apply to anyone who, prior to the signing of the peace agreement, decided to desert and then surrender to the Colombian authorities.

Women's development paths after the reincorporation

Following the signing of the 2016 Peace Treaty and the start of the reincorporation process, an increase in the birth rate, or a 'baby boom', was observed among the former members of the Revolutionary Armed Forces of Colombia – People's Army. Leaving the ranks of the guerrilla, which was interfering in the private lives of every member, enabled the former *guerrilleras* to have and raise children.

While the FARC-EP was still active, the *farianas* were forbidden to become pregnant, as capable individuals ready to join the fight at any time were required. For this reason, women were forced to take contraceptives or undergo forced abortions. Furthermore, life as a partisan was associated with the need to move, with long and difficult marches, which did not provide suitable conditions for raising children. An increased sense of security and the discontinuation of the guerrilla rules translated into an increasing tendency to start families and raise children (Guerra-Cújae *et al.*, 2020, p. 26). For many women, the peace process became a realised dream of having a peaceful life surrounded by a loving family. One former FARC-EP member, Yamile, con-

fessed that she was happy to hear about the ongoing peace process given that she had already wanted to have a child and start a family since she was 24 years old (Abad, 2017).

Reintegration into society became an opportunity for women to develop what they dreamed of as children. One such thing was university education. Inability to continue education due to living far away from an educational institution and lack of sufficient financial resources contributed to the unavailability of further education. Upon joining the guerrilla, everyone could pursue their interests by attending various courses. It contributed to women's empowerment in terms of education. However, after the signing of the peace treaty, the knowledge and skills acquired during the period of activity in the Revolutionary Armed Forces of Colombia – People's Army were not valid without the relevant certificate, as employers required the document. Therefore, the women who provided medical assistance within the guerrilla began attending studies or taking courses so that they could confirm their qualifications. Furthermore, for them, the opportunity to study also meant expanding their knowledge and acquiring new skills. One of the former FARC-EP members, Juliana, studied nursing in Cuba after signing the Acuerdo Final, but her ultimate dream was medicine, so she decided to pursue it by attending medical school now at the Universidad Tecnológica de Pereira (Interview with Juliana).

As it has been mentioned earlier, one of the points of the Havana Peace Agreement was to include the members of the Revolutionary Armed Forces of Colombia – People's Army in politics. A political party was established with the same acronym as that of the guerrilla – FARC (*la Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común*)⁴. The said political formation holds 5 seats in both the House of Representatives and the Senate. Thanks to the peace, the former partisans were given the opportunity to be represented in parliament. They did not receive these seats. The peace guaranteed them these seats if they submitted a list of candidates for elections and won them. It must be emphasised that it is not only men who represent the FARC in Congress, as women delegates such as Sandra Ramírez and Victoria Sandino have also been – or still are – senators. They are not only present in politics, but also take actions to solve the problems of particular social groups, which testifies to their political and social empowerment. The latter of the mentioned *ex-guerrilleras* recalls that:

Through my work in the Congress I have learnt how the institution functions, as I had not had extensive knowledge of the subject before. It was obvious to me to represent the community, women etc. However, due to having my own voice in the Congress, I have experienced violent attacks from

⁴ Due to its negative connotation, the FARC party is now called Comunes.

politicians representing the extreme right wing. (Interview with Victoria Sandino)

For the women who were part of the Revolutionary Armed Forces of Colombia – the People’s Army, life in the guerrilla had not always been easy. Long and arduous marches, the need to carry heavy equipment and participation in armed confrontations had a negative impact on the women. This is why some of them experienced crises in their private lives. Writing became one of the ways of overcoming them and understanding the past. Through the analysis of difficult memories, former FARC-EP member, Yineth Trujillo, in the process of writing down the story of her life, realised that no one should be judged without learning the context and she began to forgive the people from whom she had suffered abuse, which ultimately allowed her to experience happiness (Interview with Yineth). Moreover, she emphasised how important it is to speak about forgiveness and reconciliation in a country such as Colombia, where it was more important to defeat the internal enemy than to make peace, so that one can stop living in the past and focus on the positive.

Under the concluded Acuerdo Final, the so-called *Zonas Veredales Transitorias de Normalización* were created, where the guerrillas remained until they handed over their weapons and received their identity documents. The period during which the zones were functioning was limited, and with the end of that period, the *Espacios Territoriales de Capacitación y Reintegración* (ETCR), where groups of former guerrilleros are living with their families, began to operate. In one of the ETCRs, Miravalle, former FARC-EP members are strong women who perform a variety of roles. Maria is a representative of Cooperativa MMACOP, the motto of which is ‘*un sueño solidario hecho realidad*’. In addition, it also addresses issues related to the coordination of tourism-related activities, including accommodation and welcoming visitors who arrive in Miravalle. Karina, in turn, performs leadership roles in a number of organisations, for example, in Cooperativa MMACOP, where she is head of Comité de las Mujeres (this is an association that brings together not only former members of the FARC-EP, but also women representing the local community, with the aim of promoting women’s equality), and she represents Consejo de Paz. What is more, the former *guerrilleras* of Miravalle have been involved in the European Union-funded Mujer Mestiza, Indígena y Afrodescendiente (MIA) – a project seeking to strengthen the role of women through training in undertaking initiatives (Acción Cultural Popular, 2022). It involved women from or living in areas close to the ETCR de las Brisas in Chocó, de Agua Bonita and Miravalle in Caquetá. Through guerrilla warfare women gained freedom and relative equality with men, which they had never seen before. This has contributed to their psychological empowerment, as their perception of traditional roles has changed. Therefore, former female members of FARC-EP and the actions they have taken

contribute not only to the development and social empowerment of women, but also the entire community, including children.

Conclusions

The practical knowledge and skills gained in the ranks of the Revolutionary Armed Forces of Colombia – People’s Army have contributed to the development and social empowerment of women, despite the violence they experienced. Joining the guerrilla movement meant an opportunity to improve one’s economic situation. It was also a chance to escape the injustices suffered among one’s own community. Additionally, within the FARC-EP, women could fulfil their desire to be respected and experience equality. It should not be forgotten that the *guerrilleras* had the opportunity to develop their skills as nurses, radio operators, teachers or economists by attending various courses, which contributed to women’s empowerment in terms of education.

The beginning of the peace process between the Government of Colombia and the Revolutionary Armed Forces of Colombia – People’s Army meant new perspectives for women. The signed Acuerdo Final raises the issue of women’s fundamental rights, thus confirming their right to equality in relation to men, protection and political participation. This gave former *guerrilleras* an active role in both social and political life. In addition, through their activity they want to show how important the idea of peace, forgiveness and reconciliation is, in a country as violent as Colombia.

After their reintegration into civilian life, women have become and remain active in improving the living conditions of the communities they live in. Former FARC-EP members living in AETCR Miravalle hold leadership roles in local organisations and manage a variety of projects with a wide range of subjects, from agriculture to tourism to activities planned specifically for women. The Revolutionary Armed Forces of Colombia – People’s Army contributed to the social, political and psychological empowerment of women. Within the guerrilla, they could feel they were equal to men, which changed the way they perceived themselves. After signing the agreement, they did not want to return to traditional roles, and some of them became leaders of their communities, thus showing that women could assume leadership roles. It has strengthened their sense of self-worth, giving them opportunities for development that they had not had before. It is noteworthy that, through guerrilla warfare, women are taking action based on their autonomous, individual and voluntary decisions. What is more, being active in a military organisation has strengthened their self-confidence and taught them self-defence techniques, which is extremely important in a country where there are so many instances of aggression against women. For this reason, every woman, regardless of her role in society, wants to be part of a community where everyone will have the opportunity to pursue their dreams.

References

Abad, S. (2017). *El “baby boom” de las FARC*. Retrieved on November 15, 2022, from <https://clacaidigital.info/bitstream/handle/123456789/960/El%20baby%20boom%20de%20las%20FARC.pdf?sequence=5&isAllowed=y>

Acción Cultural Popular (2022). Retrieved on November 12, 2022, from <https://www.fundacionacpo.org/mia/>

Acosta García, M. N., Hernández, F. & Santamaría, Á. (2022). Memorias no contadas: mujeres excombatientes de las FARC en el Caribe colombiano. *Investigaciones feministas*, no. 13(1), pp. 277–288.

Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y verdadera (2016). Retrieved from https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf.

Botero, J. E. (2011). *La vida no es fácil, papi Tanja Nijmeijer. La Holandesa de las FARC*. Bogotá: Ediciones B Colombia SA.

Centro Nacional de Memoria Histórica (2017). *La guerra inscrita en el cuerpo. Informe nacional de violencia sexual en el conflicto armado*. Bogotá: CNMH, CEPAL. Retrieved on February 7, 2023, from https://statistics.cepal.org/geo/geo-cepalstat/?lang=es&indicator_id=3289&members=43053,29191&members=43053,29191,327,331,330,29191

Constitución Política de la República de Colombia de 1991. Retrieved on February 1, 2023, from http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html#13

Corporación Rosa Blanca (2022). *Testimonios de la Rosa Blanca: historias de mujeres víctimas de reclutamiento forzado, violencia sexual y basada en género por parte de las FARC-EP*. Bogotá: CNMH.

Decreto 128 de 2003. Retrieved November 3, 2022, from <https://www.mineduacion.gov.co/1621/article-82798.html>

De Oliveira Schuck, E. & Brito, L. (2019). Mujeres, paz y seguridad internacional: el Acuerdo de La Habana para la paz en Colombia. *Relaciones Internacionales*, no. 41, pp. 73–90.

Fernández-Matos, D. C. & González-Martínez, M. N. (2019) La paz sin las mujeres ¡No va! El proceso de paz colombiano desde la perspectiva de género. *Revista CIDOB d’afers internacionals*, no. 121, pp. 113–134.

Fisas, V. (2010). El proceso de paz en Colombia. *Quaderns de construcció de Pau*, no. 17, pp. 1–18.

Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (1993). *Octava Conferencia Guerrillera*.

Gagandeep, K. (2009). A Real Portrait of the Concept: Women Empowerment. *SSRN Electronic Journal*, 2009, pp. 17–30.

Guerra-Cújar, M. E., Prem, M., Rodríguez Lesmes, P. A. & Vargas, J. F. (2020). *The Peace Baby Boom: Evidence from Colombia’s peace agreement with the FARC*. Documentos de Trabajo. Universidad del Rosario.

Ley 731 de 2002. Retrieved on November 2, 2022 from <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=52105>

López, J. G. & Hernandis, C. V. (2018). Impulsando el protagonismo de las mujeres en el proceso de paz de Colombia. *Ciencia, Técnica y Mainstreaming Social*, no. 2, pp. 125–133.

Lopera Vélez, M. I. & Díaz Jiménez, E. S. (2010). Mujeres, derechos y derecho. El derecho a los derechos. *Diálogos de Derecho y Política*, no. 4, pp. 28–39.

Machado, M. (2018). “Ser mujer y ser guerrillera”. *Una aproximación a la constitución de los roles femeninos en las FARC-EP*. Popayán: Universidad del Cauca.

Medina Gallego, C. (2008). *FARC-EP Notas para una historia política 1958–2006*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Millán Cruz, J. F. (2019) *Con ojos de mujer: relatos en medio de la guerra*. Bogotá: Penguin Random House Grupo Editorial.

Moncayo Albornoz, A. L. (2019) *Violencia sexual en el conflicto armado: barreras para acceder a la justicia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Quintanar, S. & López, R. (2016) *El acuerdo de paz entre el gobierno colombiano y las FARC*. VIII Congreso de Relaciones Internacionales, La Plata.

Ramos Torres, S. C. (2018). ¡Queremos Hablar! *Análisis del Agenciamiento Político de las Excombatientes de las FARC-EP de Colinas-Guaviare*. Bogotá: Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

Rueda Calderón, Z. (2009) *Confesiones de una guerrillera: los secretos de Tirofijo, Jojoy y las FARC, revelados por primera vez*. Bogotá: Planeta.

Santamaria, Á. (2019). Memorias corporales de mujeres indígenas excombatientes de las FARC en Colombia: De «guerreras a princesas» en los Espacios Territoriales de Formación y de Capacitación (ETCR) de Tierra Grata y Pondóres. *Revista de Cultura de Paz*, no. 3, pp. 153–171.

Sentencia C-055/22. Retrieved on February 1, 2023, from <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2022/C-055-22.htm>

Sentencia C-355/06. Retrieved on February 1, 2023, from <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/c-355-06.htm>

Interviews:

Interview with former FARC-EP member Adriana. Miravalle. October 17, 2022.

Interview with former FARC-EP member Danisa. Miravalle. October 17, 2022.

Interview with former FARC-EP member Juliana. Miravalle. October 17, 2022.

Interview with former FARC-EP member Karina. Miravalle. October 17, 2022.

Interview with former FARC-EP member María. Miravalle. October 17, 2022.

Interview with former FARC-EP member Yineth Trujillo. Bogota. August 22, 2022.

Interview with former FARC-EP member Victoria Sandino. Bogota. September 26, 2022.

La participación ciudadana en la primera activación constitucional de los mecanismos de democracia directa en México

Citizen Participation in the First Constitutional Activation of Direct Democracy Mechanisms in Mexico

*Rosa Ynés Alacio-García**

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO
MÉXICO

✉ rosa.ynes.alacio@uacm.edu.mx

<https://orcid.org/0000-0002-6487-8897>

RESUMEN

Los mecanismos de democracia directa (MDD) implican la participación a partir del voto, desde las formas jurídicas de consulta como referéndum, plebiscito, revocatoria de mandato, aunque pueden abarcar otras graduadas definiciones que van, desde lo minimalista, hasta concepciones de mayor amplitud, tal como la intervención en recursos fiscales y la auditoría ciudadana. El sistema legal garantiza orden. Los diseños jurídicos son el primer escalón para transitar al uso institucionalizado de los MDD, como posibilidad de incidencia de los gobernados en las decisiones públicas. Las formas para incidir son distintas en cada país, no sólo por el diseño jurídico en sus niveles de gobierno, también por la ciudadanía y sus características, producto del contexto histórico de construcción del Estado, que imprime particularidades para su uso. ¿El poder político se comparte y con cuál objetivo? Los MDD en el Sur del continente exceptuando Chile y Uruguay, se han institucionalizado debido a coyunturas políticas de conflictividad social (como en Bolivia y Ecuador), por escasa movilización social (como Argentina y Perú), por inestabilidad institucional baja (como sucedió en Colombia), media (tal como Venezuela, Bolivia y Argentina), y alta (Ecuador y Perú), y sólo en Bolivia la clara incorporación fue por una demanda social. En este sentido, los MDD resultan útiles ¿para qué y para quién? ¿se puede influir en las decisiones públicas desde los MDD? Legislar mecanismos de democracia directa y activarlos, no es suficiente para dar un sentido de empoderamiento ciudadano

* Doctora en Estudios Sociales con línea en Procesos Políticos. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I en México. Profesora-Investigadora en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, Plantel Cuauhtpec.

a estos formatos de la democracia participativa. El método utilizado es cualitativo documental, a partir de las dimensiones política, jurídica, social, institucional, electoral, con ayuda de sistemas de información geográfica (SIG).

PALABRAS CLAVE: *mecanismos de democracia directa, participación, decisión pública, ciudadanía, poder político.*

ABSTRACT

The mechanisms of direct democracy involve the participation through voting, from the legal forms of enquiry such as referendum, plebiscite, revocation of mandate, though it can include other graded definitions that go from the minimalist to wider conceptions such as the intervention in fiscal resources and the civic audit. The legal system ensures order. Legal models are the first step to move on to the institutionalized use of DDM as a possibility of influence of the governed ones on public decisions. The ways to influence are different in each country, not only because of the legal model in its government levels, but also because of the citizenship and its characteristics, product of the historical context of construction of the state which brings distinctive features for its use. Can political power be shared? And what is the purpose? The mechanisms of direct democracy in the south of the continent with the exception of Chile and Uruguay, have been institutionalized due to political circumstances of social conflict (as in Bolivia and Ecuador), because of scarce social mobilization (like Argentina and Peru), because of low institutional instability (as occurred in Colombia), medium (like Venezuela, Bolivia and Argentina), and high (Ecuador and Peru), and just in Bolivia the clear incorporation took place due to a social demand. In this sense, What DDM are useful for? And for whom? Is it possible to influence public decisions based on the DDM? Legislating direct democracy mechanisms and activating them is not enough to give a sense of civic empowerment to these forms of participatory democracy. The method used is qualitative documentary, based on analysis of the political, legal, social, institutional, electoral dimensions, with the help of geographic information systems (GIS).

KEYWORDS: *direct democracy mechanisms, participation, public decision, citizenship, political power.*

Introducción

La democracia se ha estudiado como tipo de gobierno y como propuesta hegemónica que “implicó una restricción de las formas de participación y soberanía ampliadas”, con énfasis en el consenso de los procedimientos electorales como base para formar gobiernos (De Sousa & Avritzer, 2005, p. 35). El debate ha sido sobre sus condiciones estructurales, sus vínculos con el capitalismo y sus variaciones que fueron cambiando los términos (De Sousa & Avritzer, 2005, pp. 36–37).

Jonh Dunn distingue la democracia que ocurre desde el flujo de la información restringida por parte del gobierno, bajo el control de aquello que puede conocerse entre los ciudadanos para aminorar los reclamos y generar menores respuestas de la ciudadanía a la autoridad; y la democracia basada en el acuerdo para elegir en el gobierno legítimo a unos cuantos que deciden todo, a partir de economías capitalistas y ambientes con desigualdad (Dunn, 2014, pp. 292–293).

La literatura clásica focaliza la discusión en el diseño de la estructura interior del gobierno y en la importancia de la división del poder para equilibrar los riesgos y reprimir los posibles abusos: "La ambición debe ponerse en juego para contrarrestar a la ambición", lo que se busca es generar un mecanismo de contrapesos al poder, para proteger "a una parte de la sociedad contra las injusticias de la otra parte", y en donde, en "una república unitaria, todo el poder cedido por el pueblo, se coloca bajo la administración de un solo gobierno". En resumen, el poder se comparte al interior del diseño político, sin intervención de la ciudadanía (Hamilton, Madison & Jay, 2001, pp. 219–222). Desde esta perspectiva la participación no formó parte de las discusiones para conformar la decisión de los gobiernos, donde la mecánica central estuvo basada en el equilibrio de los poderes al interior de la misma estructura gubernamental.

La diferencia en el diseño está en la posición cognitiva para construir las instituciones del Estado desde la propuesta del gobierno democrático, que en la implementación tiene consecuencias. "¿Es necesaria la participación si ya tenemos democracia?" (Subirats, 2007, p. 33). La democracia justifica una forma para ejercer el poder político. La "lucha por el poder, lucha contra el poder y lucha en el poder" ocurre a partir de formas distintas, la primera como predominio, la segunda como modificación y/o dilución, y la tercera a partir de quienes "buscan adueñarse" (Valadés, 1998, pp. 3–5). El poder funciona aún sin decisión política, no obstante, la decisión política no funciona sin poder (Deutsch, 1971, p. 139). El poder como divisa de intercambio conecta al sistema político con los subsistemas de la sociedad para coordinar probables sanciones, así se garantiza la obediencia, utilizando la autonomía en la forma de tratar los símbolos de la información y retroalimentar la secuencia de decisiones (Deutsch, 1971, p. 149).

La transformación radical de la democracia representativa ocurre cuando el mayor control de la información genera una disminución en la balanza de aquello que conocen los ciudadanos sobre el desempeño de sus gobiernos (Dunn, 2014, pp. 292–293). "¿Qué grado de compromiso con el bien común tienen los ciudadanos de nuestras democracias representativas?" (Resnick, 2007, pp. 155–157).

Los mecanismos directos pueden funcionar como formas de control hacia la clase política y, paralelamente, como necesarias válvulas de escape (Resnick, 2007, p. 99). No es un nuevo tipo de democracia, sino la ocupación de otras formas y de nuevos espacios, que anteriormente eran exclusivos de centros de poder no democrático, tal como las organizaciones jerárquicas y burocráticas,

por tanto, el desarrollo democrático involucra el aumento en el número de sedes políticas para participar e, incluso, ejercer el voto en un contexto en el cual la dominación del poder jerárquico se ubica en la administración pública (Bobbio, 2000, pp. 63–66).

De esta forma, la democracia estuvo en la discusión del siglo XX, ante el reto de hacerla avanzar hacia lo participativo desde una mayor articulación entre lo local con lo global, un aumento del “experimentalismo democrático” y un “fortalecimiento de la demodiversidad” (De Sousa y Avritzer, 2005, p. 70). No obstante, la baja capacidad para resolver problemas y tomar decisiones, los formalismos, la opacidad, el distanciamiento entre gobernados y gobernantes, aunado a las asimetrías en el uso de los recursos, dejan en entredicho las alternativas participativas (Subirats, 2007, p. 33). El escepticismo ante la participación está en la lentitud para tomar decisiones, en el aumento en los costos por tiempo y recursos, en el nivel contrastante de conocimiento con visiones a corto plazo que no mejoran el proceso decisional y provocan un exceso de particularismos sobre las problemáticas. Del lado contrario está la posibilidad de erosionar la legitimidad y la autoridad de las instituciones y de los partidos, abonando a la desconfianza sobre la capacidad de representación; y es que los ciudadanos “a la hora de la verdad” no “quieren implicarse realmente en el proceso complicado y fatigante”, donde existen asimetrías en la información (Subirats, 2007, pp. 37–38).

El proceso de avances democráticos se ha caracterizado por sumar mecanismos y figuras de participación como parte de una mayor oferta de opciones, que no necesariamente ha implicado un empoderamiento de la ciudadanía gobernada. Los MDD se han utilizado en gobiernos autoritarios y en gobiernos democráticos¹, mostrando una diversidad de resultados. Por ejemplo, mientras el referéndum en Chile aceleró la apertura a la democracia, contrariamente, en Panamá legitimó la actuación de un gobierno autoritario (Welp & Serdült, 2008, p. 34).

Los MDD se implementan con una creciente tendencia como “parte esencial de la democracia representativa moderna” (Kaufmann, 2008, p. 9). Su aumento ha sido significativo, en parte, porque la legitimidad ha entrado en una etapa de crisis de la democracia representativa, y como respuesta a esta problemática, se han incluido MDD en las constituciones de los países (Ruth-Lovell, Welp & Whitehead, 2017).

Los MDD han vivido un proceso de difusión notable en América Latina en los últimos años (Altman, 2005; Barczak, 2001; Zovatto, 2014; Lissidini, Welp & Zovato, 2008). Los MDD pretenden ofrecer una oportunidad de apertura al poder y a la incidencia en la toma de decisión sobre asuntos de interés público dentro del diseño de los Estados democráticos. ¿Cómo ocurre esto? Una primera ruta se presenta desde los diseños constitucionales e institucio-

¹ Un importante hallazgo de los estudios latinoamericanos consistió en identificar procesos de transición diferenciada en los países (O’Donnell & Schmitter, 1994).

nales que detallan el camino para implementar MDD y lograr la participación ciudadana.

La problematización y la metodología

Lissidini encontró como patrón de la incorporación de MDD a las constituciones en el Cono Sur, un proceso previo deslegitimación de los representantes y una descomposición del Estado, estas legislaciones buscaron corregir los fallos de la democracia representativa, canalizando el descontento social, y motivando a la participación, aunque en otros casos los MDD fueron utilizados para reforzar las decisiones del Poder Ejecutivo (2008b, p. 44). ¿Qué ha sucedido en México con la institucionalización de los MDD? ¿Se puede influir en las decisiones públicas desde los MDD? Legislar mecanismos de democracia directa y activarlos no es suficiente para dar un sentido de empoderamiento ciudadano en esta práctica de democracia participativa mexicana.

La metodología combina –sin profundizar el trazado de la trayectoria de la ciudadanía en el régimen político mexicano– el encuadre ¿qué está pasando aquí? Concretamente, ¿qué está pasando con el primer MDD activado por parte del Estado mexicano, y dónde está la ciudadanía por entidad federativa? El método es cualitativo documental a partir de ubicar las dimensiones política, jurídica, social, institucional y electoral, con ayuda de sistemas de información geográfica (SIG).

Este artículo centra su discusión en los MDD como parte de las democracias actuales, y posibilidad de incidencia de la ciudadanía gobernada en la toma de decisiones. Veamos qué sucedió en México.

Los diseños institucionales y las prácticas

La desconfianza hacia las instituciones de la democracia representativa ha sido alimentada por la distancia que existe entre los intereses de los ciudadanos y las decisiones de los gobernantes. En contraparte, también se han presentado mecanismos de control al poder y a la promoción de acciones colectivas (Lissidini, Welp & Zovatto, 2014, p. 5). ¿Contribuyen los mecanismos de democracia directa a aumentar la confianza democrática o encarnan nuevas formas de clientelismo? ¿Tiene la ciudadanía el poder a través de su ejercicio o son simbólicas las instituciones participativas? (Lissidini, Welp & Zovato, 2014, p. 5).

Existen tantas tipologías de democracia directa como investigadores sobre el fenómeno, no obstante, ubicar al disparador del mecanismo ha ayudado en el ordenamiento de los datos y en las comparaciones (Altman, 2008, pp. 63–64). Valdría la pena también identificar los casos de ocurrencias de MDD y los intentos para activarlos (Altman, 2005, p. 210). La diferencia de los MDD consiste en distinguir quién dispara el mecanismo y desde qué poderes se emana

la acción política, desde abajo o desde arriba. Si es desde abajo, se fuerza al gobierno a un cambio, evidenciando el éxito potencial del propio mecanismo (Altman, 2005, p. 213; Altman, 2008, p. 64).

La motivación institucional está en el interés para mejorar la relación gobernantes-gobernados, en tanto, desde el enfoque de la ciudadanía gobernada es la rendición de cuentas sobre el desempeño y sobre los resultados de sus gobiernos. El debilitamiento del poder de los representantes previamente electos, la imposibilidad del ciudadano para tomar decisiones racionales informadas sobre los problemas complejos, la existencia de participaciones aisladas, sin discusión, que no permiten medir la intensidad de las opiniones, los juegos de suma cero, donde una postura gana todo con el riesgo de la manipulación de la élite, o riesgos corporativistas, son argumentos en contra de los MDD (Altman, 2005, pp. 206–208). Posturas a favor de los MDD defienden la incorporación en la toma de decisiones, generando una ciudadanía cívicamente virtuosa, y un mayor compromiso con la democracia, todo esto como parte del impulso a la inclusión, que disminuye la participación de intermediarios, combate la apatía y la enajenación, y posibilita gobernar con eficacia (Altman, 2005, pp. 208–210).

La democracia directa puede definirse como una forma de participación que se otorga a la ciudadanía de manera extraordinaria en el proceso jurídico, concediendo un máximo de determinación política (IOPD, 2023). La democracia directa forma parte del sistema político suizo, permitiendo expresar las opiniones del electorado a través de iniciativas y referendos a la Constitución y al trabajo del Parlamento (About Switzerland, 2023). La democracia directa cierra la brecha entre el trabajo de los legisladores y la ciudadanía, a través de un sofisticado camino de participación que da estabilidad al sistema político en Suiza (Swiss Democracy Passport, 2022/2023, p. 14).

El diseño culmina con los resultados de una jornada de votación distinta a la del proceso de elección de los gobernantes, donde la respuesta es dicotómica (sí/no). No hay acuerdos para ubicar los MDD, pues cada legislación delinea el procedimiento y la forma de entenderle. En este artículo, se ubica por MDD a plebiscitos, referendums, revocatorias de mandato, consultas (populares y ciudadanas), porque cada uno tiene finalidades diferentes, incluso para ubicar su posible incidencia en las decisiones de los gobernantes.

Los MDD son diseños institucionales complejos a partir del armado jurídico que lo sustenta, no obstante, la característica de un mecanismo de democracia directa es la jornada de votación ante una pregunta. Por ejemplo, un MDD reconocido en distintos países es el referéndum.

La clasificación del referéndum a partir de quien lo presenta distingue tres tipos: el referéndum obligatorio –automático por ley–, el referéndum presentado por el legislativo o por titulares de las secretarías –de arriba hacia abajo–, y el referéndum ciudadano –de abajo hacia arriba– (Serdült & Welp, 2012, pp. 69–71). El referéndum ciudadano promovido de abajo hacia arriba puede ser utilizado como concentración de poder, cuando es una estrategia del gobierno

–en donde las firmas las colecta la oficina del ejecutivo, algún grupo de legisladores, o el partido en el gobierno–; como estrategia partidista –que funciona para dar visibilidad al partido, para generar oposición gubernamental, o para colocar temas en la agenda–; y como empoderamiento ciudadano o empoderamiento de la sociedad civil –como alternativa para distribuir el poder en las democracias representativas– (Serdült & Welp, 2012, pp. 74–75). El referéndum ha sido utilizado para consolidar democracias (en su giro positivo), pero también para fortalecer la concentración del poder y movilizar masas (en su giro negativo) (Welp & Serdült, 2012).

Existe una “torre de Babel” jurídica de MDD, relacionada con la diversidad de conceptos y definiciones. Al respecto, Lissidini anota lo siguiente:

Vale aclarar que las denominaciones (plebiscito, referendo) varían entre las constituciones y entre los investigadores, por ello preferimos hablar de consultas populares. (Lissidini, 2008b, p. 14)

Cada país ha implementado los MDD por iniciativa de sus gobernantes y desde la mecánica de sus instituciones en momentos históricos concretos. Los MDD se fueron incorporando en las constituciones nacionales de manera desigual, por ejemplo, en Chile y en Ecuador se añadieron en la legislación en 1978, en Uruguay en 1980, en Panamá en 1983, en Argentina en 1984, en Colombia en 1990, en Brasil y Perú en 1993, en Guatemala en 1994, en Venezuela en 1999, y en Bolivia fue en el año 2004 (Welp & Serdült, 2008, pp. 37–44). Comparativamente con América Latina, los mecanismos de democracia directa se añadieron tarde en la legislación nacional mexicana.

La participación ciudadana en México

El México del siglo pasado estuvo marcado por una disminución real de contrapesos partidistas (Silva-Herzog, 1999, pp. 17–18). La ausencia de “válvulas de escape para destensar las presiones del combate político” formó parte de las deficiencias institucionales, pendientes por resolver en el país (Silva-Herzog, 1999, pp. 59–60). Tanto el régimen como el sistema político mexicano se construyó desde los contrastes porque fue autoritario pero civil, no competitivo y con elecciones periódicas, hiperpresidencialista y con marcada continuidad institucional, hegemónico pero revolucionario con ideología flexible, corporativo y sectorialmente incluyente (Silva-Herzog, 1965, p. 18). Por tanto, el eje del sistema político mexicano fue de control desde la estructura gubernamental hacia la ciudadanía gobernada, diluyendo las posibilidades de empoderamiento.

En relación con el poder autorregulado desde el mismo Estado, uno de los contrapesos al poder presidencial se presentó con la aparición de los gobiernos divididos. Un gobierno dividido ocurre cuando el Ejecutivo no cuenta con el control mayoritario del Poder Legislativo (Lujambio, 1996, p. 9).

El primer gobierno dividido a nivel federal ocurrió con la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados, en la cual el partido del Presidente Ernesto Zedillo (Partido Revolucionario Institucional –PRI) ocupó la primera minoría; tres años después Vicente Fox (del Partido Acción Nacional –PAN) ganó la Presidencia de la República en el año 2000 con la primera alternancia federal, y una conformación en las Cámaras de Diputados y Senadores donde el PAN alcanzó la segunda minoría, situación que en la elección intermedia de 2003 se mantuvo (Solano, 2006, p. 57). El significado de estas fechas electorales 1997, 2000 y 2003 es que representaron el paso del partido hegemónico priista a una posibilidad de contrapesos en el gobierno federal desde la relación de los poderes Ejecutivo y Legislativo, y el paso de los gobiernos unificados al inicio de los gobiernos divididos.

Paralelo a esta transición en el sistema político mexicano ocurrió una mayor legislación favorable a los MDD en las entidades federativas. Los congresos locales fueron sumando MDD en sus legislaciones en tres momentos diferentes: el periodo pionero que abarcó los años previos a la elección del año 2000, el periodo de auge que ocurre entre los años 2000 y 2012 –momento de los gobiernos panistas en la Presidencia de la República–; y el periodo tardío, de 2013 a 2016, cuando el Partido Revolucionario Institucional regresó a la Presidencia de la República (Alacio-García, 2018b, p. 37).

Los primeros MDD subnacionales se presentaron en la Ciudad de México y Jalisco en 1998, donde los gobernadores fueron oposición al gobierno federal, PRD y PAN respectivamente. En contraste, también se los legisló en el Estado de México con un gobierno Priista. Mientras que en la Ciudad de México y en Jalisco se han presentado ejercicios de consulta a la ciudadanía, en el Estado de México los MDD sólo permanecieron en la legislación.

El aumento de MDD sub-nacionales² se acompañó de una diversidad de conceptos y definiciones, y de una muy baja implementación. Las legislaciones presentaron diferencias por tres motivos: primero, debido al momento de su incorporación (periodo pionero, de auge o tardío); segundo, por la diversidad de conceptos y variantes para nombrar a los MDD; tercero, debido a las distintas definiciones jurídicas, los procedimientos establecidos y los requisitos a partir de las figuras para solicitar la activación, y en caso de la ciudadanía gobernada por el cumplimiento del porcentaje (Alacio-García, 2018b, p. 37).

Las entidades federativas han sumado los MDD en las leyes con una diversidad de combinaciones, tal como: el plebiscito estatal, el plebiscito municipal, el plebiscito regional, el plebiscito para crear o suprimir municipios, el referéndum, el referéndum constitucional, el referéndum reglamentario, el referéndum legislativo, la iniciativa popular, la iniciativa popular legislativa, la iniciativa popular en materia administrativa, la iniciativa ciudadana, la

² La Ciudad de México es la jurisdicción que alberga los poderes federales. Constitucionalmente no es estado, sino entidad federativa, sin embargo, cuenta con experiencias participativas y movilización política.

consulta ciudadana, la consulta popular, la consulta popular en su modalidad de plebiscito (Alacio-García, 2018, pp. 76–81). Estas posibilidades de MDD han conformado un diseño jurídico e institucional diverso en cada nivel del gobierno mexicano, como una suerte de abanico de ocurrencias legales con mínima aplicación (Alacio-García, 2017, pp. 14–18, 21–33, 37–42).

La voluntad política es una condición necesaria encontrada desde la metodología del Análisis Cualitativo Comparado (QCA) para activar MDD en México (Alacio-García, 2018, p. 95). Los gobernantes son quienes –juntamente con las autoridades de las entidades federativas– han obstaculizado desde el diseño legal, y también han facilitado la activación cuando abona a sus agendas de gobierno en los juegos del poder de gobiernos divididos y unificados.

Por otra parte, los eventos de protesta no son centrales para activar exitosamente mecanismos de democracia directa en el país, si bien visibilizan los problemas de interés público, resultan una condición suficiente, pero no necesaria (Alacio-García, 2019, p. 90).

La tensión sobre el uso de los MDD ocurre en dos sentidos: el primero es histórico a partir del poder que en el México de la primera mitad del siglo pasado y hasta los noventa se conformó desde el sufragio electoral para elegir gobernantes. La segunda se ha presentado lentamente con la incorporación jurídica de MDD y con su pausada implementación. Mientras que en Suiza son constantes las activaciones de las iniciativas y los referendos, en México existe una variedad de opciones legales sub-nacionales bajo estos MDD, debido a la conformación federada del Estado Mexicano, que permite a los municipios establecer sus normativas territoriales a partir del artículo 115 de la Constitución. También cada entidad federativa a través de sus congresos locales tiene la posibilidad de legislar en cada estado, y lo hacen en las constituciones estatales, en los códigos electorales, y en las leyes sobre participación ciudadana. Con este abanico legislativo, la diversidad de opciones se contraponen con las experiencias exitosas para la población gobernada. Y es que, a pesar de su existencia en la ley, se limitaron las activaciones en los estados y municipios.

En el ámbito federal, la Carta Magna es la principal construcción jurídica en el territorio, también conocida como Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En este acuerdo están los principios del pacto legal federal, del cual emanan las leyes estatales y las normas municipales, en sus atribuciones de creatividad para los diseños de la democracia participativa.

En México, una de las posibilidades discursivas para abrir las opciones al participar se coloca en la activación de MDD, no obstante, los requisitos, las condiciones de activación y los resultados han dejado un conjunto de experiencias de desgaste sobre este proceso de institucionalización, y sus huellas en la ciudadanía gobernada (Alacio-García, 2016, pp. 94–95; Alacio-García, 2017, pp. 14–18, 21–33, 37–42). Los contrapesos partidistas ocurridos entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo Federal durante el periodo 2012–2015 lograron el debate para impulsar distintas reformas e incorporar la consulta popular a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexica-

nos en el año 2014, no obstante, la lista de requisitos y las condiciones para su activación significaron un porcentaje necesario de colecta de firmas para la ciudadanía como primera limitante, y las acciones de inconstitucionalidad como segunda barrera (Alacio-García, 2016, pp. 94–95; Alacio-García, 2017, pp. 246–247).

Añadir la consulta popular a la Carta Magna fue posible debido al paquete de cambios a las leyes político-electorales en el nivel federal como producto de las negociaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo durante el periodo 2013–2014. La consulta popular fue incorporada al artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el 10 de febrero de 2014, durante la etapa de Enrique Peña Nieto del PRI, quien tuvo un gobierno dividido³. La Ley Federal de Consulta Popular⁴ se decretó en el Diario Oficial de la Federación el 14 de marzo de 2014.

El 20 de diciembre de 2019, en el contexto de la alerta sanitaria por pandemia, se añadió la revocación de mandato a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador de Partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), con un gobierno unificado. La Ley Federal de Revocación de Mandato se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 14 de septiembre de 2021.

La elección concurrente, ocurrida en el año 2018, marcó el momento de una nueva alternancia en el Poder Ejecutivo Federal abanderada por MORENA, y una nueva conformación en el Congreso federal que inicialmente fue gobierno unificado de 2018 a 2021, y cambió a gobierno dividido en la Cámara de Diputados de 2021 a 2024⁵. En este contexto político se presentaron dos activaciones de MDD en el país. Este artículo muestra los porcentajes de participación de la primera experiencia institucionalizada.

La primera etapa constitucional de los MDD en México

De esta incorporación de la consulta popular a la Carta Magna, se presentaron cuatro solicitudes de activación que fueron rechazadas por inconstitucionalidad de la materia por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación –SCJN (Alacio-García, 2016, pp. 99-101). Los requisitos y las condiciones para activar el mecanismo dejaron en la colecta de firmas el primer obstáculo a vencer por parte de la ciudadanía, en tanto, la evaluación sobre la constitucionalidad de la

³ El PRI contaba con 214 (de 500) diputados federales en la LXII Legislatura (2012–2015). Fuente: https://www.senado.gob.mx/informacion/senadores/LXII_LXIII

⁴ La última reforma a la Ley Federal de Consulta Popular se realizó el 19 de mayo de 2021.

⁵ Con 252 diputados de 500 en la LXIV Legislatura, y 201 diputados en la LXV Legislatura. Fuente: https://www.diputados.gob.mx/sistema_legislativo_LXV.html https://www.diputados.gob.mx/sistema_legislativo_LXIV.html

MORENA tuvo en el Senado 60 de 128 legisladores en la LXV Legislatura. Fuente: <https://www.senado.gob.mx/65/senadores/integracion>

consulta fue la segunda barrera de esta primera experiencia institucionalizada (Alacio-García, 2016, pp. 94–101).

El tema no fue menor, porque reforzó el significado bajo el cual se construyó la maquinaria del régimen político mexicano, principalmente las contradicciones: autoritario y civil, hegemónico pero revolucionario con ideología flexible, corporativo y sectorialmente incluyente (Silva-Herzog, 1965, p. 18). La transición ocurrida en el año 2000 con la alternancia modificó tanto el ambiente no competitivo, con elecciones periódicas, como el hiperpresidencialista, con marcada continuidad institucional de control a los contrapesos en los poderes Ejecutivo-Legislativo y Judicial. A pesar de esta transición del Estado mexicano donde la participación de las instituciones tuvo mayores contrapesos, desde afuera, el empoderamiento ciudadano sólo ocurrió a partir de la votación para elegir gobernantes.

No obstante, la lucha por el poder se mantuvo al interior del mismo régimen político, limitando la incidencia de la ciudadanía al sufragio para elegir puestos de gobierno⁶. Y es que el eje del sistema político mexicano fue de control desde la estructura gubernamental hacia la ciudadanía gobernada, diluyendo sus posibilidades de empoderamiento. Con la alternancia partidista en el Poder Ejecutivo Federal, ocurrida en la elección del año 2000, se transitó a una oposición más activa desde la confrontación política y discursiva, que sumó y utilizó la fuerza ciudadana como posicionamiento desde la arena electoral.

La primera transición, ocurrida en México entre la segunda mitad del siglo XX y los primeros años del siglo XXI, fue en la división de poderes, que transitó de la ausencia de contrapesos a una separación entre los poderes Ejecutivo-Legislativo-Judicial. En este contexto, ¿cómo se presentó el primer intento de activación de MDD del Estado Mexicano? La implementación se presentó desde la relación en cinco dimensiones: la jurídica, la institucional, la política, la social, y la electoral.

⁶ El poder se autoaplica de dos maneras, interno concentrado e interno desconcentrado. El primero se ejerce “dentro de un mismo órgano”, mientras que el segundo se ejerce entre los órganos del Estado Federal (Valadés, 2006, p. 3). Por otra parte, “los controles externos suponen la intervención de agentes de la sociedad, como los medios de comunicación, las organizaciones ciudadanas y los electores”, las demostraciones más evidentes se presentan durante los procesos electorales, y a través de consultas desde la activación de plebiscitos y referendos (Valadés, 2006, p. 3). “Lo habitual es que quienes luchan por el poder o lo ejercen, también enaltezcan sus virtudes, en tanto que quienes ocupan una posición exactamente inversa, hagan de él objeto de descalificación [...] Para atenuar los efectos de la lucha contra el poder, el constitucionalismo transfirió al espacio normado una buena parte de esa contienda; le impuso reglas y límites, y le llamó ‘separación de poderes’. Así, ahora tenemos el tercer género de lucha: la lucha en el poder.” (Valadés, 2006, pp. 6–7)

El diseño jurídico

La reforma a la Constitución para incorporar los MDD a nivel federal incluyó un diseño de gobernanza basada en una relación entre distintas instituciones y poderes. Es decir, la Constitución estableció una relación entre el Congreso de la Unión quien recibe la solicitud, el Instituto Nacional Electoral (INE) quien tiene la atribución para validar el porcentaje de firmas y llevar todo el proceso de votación, y la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) quien dictamina la procedencia de la consulta⁷.

La legislación permite la activación de los MDD a petición de los gobernantes con relativa facilidad (de arriba hacia abajo), sin embargo, existe una acotada activación a la ciudadanía gobernada (de abajo hacia arriba), primero por el requisito de firmas del listado nominal. Por otra parte, en el artículo 35 de la Carta Magna se rechazan los siguientes temas a consulta: 1. La restricción de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal; 2. La materia electoral; 3. El sistema financiero, incluido el presupuesto de egresos, los ingresos y los gastos de la federación; 4. La seguridad nacional y el funcionamiento de la fuerza armada permanente; 5. La organización política de la República, en su diseño representativo, laico, federal y democrático.

La dimensión institucional

Las instituciones forman parte del diseño del Estado Mexicano como contrapeso de poderes, pero también se acompañan de organismos autónomos que responden a atribuciones determinadas por el erario público. El INE se integra a esta mecánica, primero desde su atribución para validar el porcentaje del respaldo de la ciudadanía a la solicitud de activación de la consulta, y después como organizador de todo el proceso de votación y resultados. Otra institución central es la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) quien tiene la atribución para validar la procedencia a partir de las temáticas permitidas por la misma Carta Magna.

La dimensión política

Las iniciativas de consulta presentaron una colecta de firmas de abajo hacia arriba, no obstante, tres fueron impulsadas como estrategia partidista de confrontación ante las acciones del gobierno por parte del PRD, del PAN y de MORENA; y una como estrategia para concentrar el poder político por parte del partido del gobierno federal, el PRI. Las cuatro solicitudes fueron rechaza-

⁷ La ley establece los temas que son rechazados para activar el mecanismo.

das a través de sentencias emitidas por la SCJN, debido a la inconstitucionalidad de la materia.

La dimensión social

Existe una interrelación del Estado con sus sociedades de forma distinta y compleja; el Estado es entendido como un conjunto de relaciones sociales que imponen un orden sobre el territorio desde el sistema legal (O'Donnell & Wolfson, 1993, pp. 167–168). En esa construcción de Estado está la posibilidad de participación ciudadana.

La participación situada como empoderamiento de la ciudadanía se presenta desde ocho peldaños, donde los primeros no generan participación (Arnstein, 1969, p. 217). La información que manipula no es participación, el segundo escalón es la terapia, el tercero, cuarto y quinto son simbólicos, porque sólo informan, consultan y apaciguan los ánimos; con el sexto se inicia el significado de una posible incidencia a partir del grado de asociación, el séptimo se relaciona con el poder otorgado a la ciudadanía para formar parte en la toma de decisiones, en tanto, el octavo escalón significa un real empoderamiento ciudadano (Arnstein, 1969, pp. 216–217).

Las consultas populares son, conforme su nombre, consultas. Para el caso mexicano, la Carta Magna presenta como un requisito de vinculación para la toma de decisión del gobierno el garantizar una participación del 40 % de la lista nominal de electorales en la votación (artículo 35).

Socialmente este proceso estuvo intervenido en tres pistas: la primera a partir de la movilización partidista, la segunda desde la agenda mediática donde la información fue variada, y la tercera desde los procesos llevados a cabo por las instituciones del Estado mexicano, y las percepciones de la población.

La dimensión electoral

Las cuatro solicitudes fueron rechazadas por la SCJN debido a la inconstitucionalidad de la materia. El resultado invalidó cualquier posible proceso de votación.

La pregunta con el número de expediente 4/2014, respaldada por el PRI, fue la siguiente: ¿Estás de acuerdo en que se modifique la Constitución para que se eliminen 100 de las 200 diputaciones federales plurinominales y las 32 senadurías plurinominales? La sentencia fue de rechazo por intervenir en la definición orgánica del Poder Legislativo e implicar un tema electoral (Alacio-García, 2016, p. 101).

La pregunta con el número de expediente 2/2014, respaldada por el PAN, fue la siguiente: ¿Estás de acuerdo en que la Ley Federal del Trabajo establezca que la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos fije un nuevo salario míni-

mo que cubra todas las necesidades de una familia para garantizar al menos la línea de bienestar determinada por el CONEVAL? La sentencia fue de rechazo por involucrar ingresos y gastos del Estado y también por restringir los derechos humanos (Alacio-García, 2016, p. 99).

La pregunta con el número de expediente 3/2014, respaldada por el PRD, fue la siguiente: ¿Estás de acuerdo en que se mantengan las reformas a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución en materia energética? La sentencia fue de rechazo por involucrar ingresos del Estado (Alacio-García, 2016, p. 99).

La pregunta con el número de expediente 1/2014, respaldada por MORENA, fue la siguiente: ¿Estás de acuerdo o no en que se otorguen contratos o concesiones a particulares nacionales o extranjeros, para la explotación del petróleo, el gas, la refinación, la petroquímica y la industria eléctrica? La sentencia fue de rechazo, por relacionarse de manera directa con los ingresos para el Estado mexicano en las áreas estratégicas: eléctrica, petrolera y de hidrocarburos (Alacio-García, 2016, p. 100).

La segunda etapa constitucional de los MDD en México

Un segundo momento en la trayectoria federal de MDD estuvo marcado por dos consultas realizadas a la ciudadanía en todo el territorio nacional desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la organización por parte del Instituto Nacional Electoral. La primera se efectuó el 1 de agosto de 2021, en tanto, la segunda se realizó el 10 de abril de 2022. Ambas fueron en el marco de la legislación, incluso, la segunda tuvo la rectoría de la Ley Federal de revocación de mandato, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de septiembre de 2021 en el contexto de la alerta sanitaria por pandemia.

Ambos ejercicios fueron consultas populares, aun cuando al segundo se le llamó reiteradamente revocatoria de mandato. En este artículo sólo se analiza la primera consulta popular como diseño institucionalizado que se realizó en todo el país, y donde el INE fue responsable de la jornada electoral.

La dimensión jurídica

El artículo 35 de la Constitución fue reformado en el tema de la consulta popular el 20 de diciembre de 2019. Las restricciones para activar consultas populares aumentaron. Se prohibió consultar obras de infraestructura en ejecución, así como consultar sobre la permanencia en cargos de elección popular (artículo 35). Además, en el mismo artículo se precisaron dos coberturas distintas para organizar consultas: las temáticas con trascendencia nacional de aquellas con trascendencia regional.

La dimensión institucional

La participación ciudadana en la primera activación constitucional de los mecanismos de democracia directa en México

Rosa Ynés Alacio-García

La SCJN se declaró competente para resolver una consulta popular solicitada por el presidente de la República y resolvió a favor como un derecho del modelo constitucional de democracia indirecta para opinar en temas de trascendencia nacional, reconociendo que el peticionario no necesariamente debe presentar una impecable motivación técnica (1/2020). La descripción de la materia fue considerada válida por tener un valor propio e independiente de los juicios penales y de las facultades de los órganos de procuración y administración de justicia, sin restringir los derechos de las víctimas (1/2020).

La sentencia de la SCJN consideró que la consulta abonaba al “esclarecimiento de los hechos pasados en México” y sus “implicaciones históricas y políticas” de derecho a la verdad y procedimientos de responsabilidad (1/2020). La pregunta fue modificada y, después de la sentencia, fue el INE el encargado de organizar el proceso de consulta.

La dimensión política

La SCJN ubicó a la pregunta como inquisitoria, con lenguaje tendencioso y juicios de valor, que debería modificarse suprimiendo las locuciones y nombres (1/2020). Por otra parte, la misma Corte consideró mantener el sentido del esclarecimiento de los hechos generado por las “facultades discrecionales de los órganos representativos” (1/2020). Por tanto, la redacción de una y otra pregunta se anota a continuación.

La pregunta presentada por el Poder Ejecutivo para consultar a los votantes: “¿Está de acuerdo o no con que las autoridades competentes, con apego a las leyes y procedimientos aplicables, investiguen, y en su caso sancionen, la presunta comisión de delitos por parte de los expresidentes Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo Ponce de León, Vicente Fox Quesada, Felipe Calderón Hinojosa y Enrique Peña Nieto, antes, durante y después de sus respectivas gestiones?” (1/2020).

La pregunta formulada en la sentencia del expediente 1/2020 por parte de la SCJN para consultar: “¿Estás de acuerdo o no que se lleven a cabo las acciones pertinentes, con apego al marco constitucional y legal, para emprender un proceso de esclarecimiento de las decisiones políticas tomadas en los años pasados por los actores políticos, encaminado a garantizar la justicia y los derechos de las posibles víctimas?” (1/2020).

En la sentencia 1/2020 se resuelve en la nueva pregunta redactada para evitar juicios de valor, tendencias en la formulación, el uso del lenguaje neutro, comprensible y sencillo, así como el resultado positivo o negativo. De esta forma se inicia la organización de la jornada.

La dimensión social

El ambiente social estuvo marcado por la alerta sanitaria por pandemia. Lo que sucede es que la ciudadanía y su construcción va más allá de lo político, porque no sólo se pone en juego la relación contractual dentro del Estado, sino el tratamiento en el fallo del asunto desde la propia ley (O'Donnell & Wolfon, 1993, p. 167). Resulta necesario preguntarse si las políticas originadas desde las organizaciones estatales “tienen similar efectividad en todo el territorio nacional y en todos los estratos sociales existentes” (O'Donnell & Wolfon, 1993, p. 168).

Las formas de participación en cada entidad federativa fueron diferentes, tal como se muestra en los mapas 1, 2, 3 y 4, por tanto, hay que ubicar tres elementos: 1. El momento social general de alerta por pandemia; 2. El nivel de confianza de la población en cada entidad federativa y su interés a votar; 3. Las características en la relación gobernantes-gobernados en cada lugar.

Al igual que en la primera etapa, este proceso estuvo influido por la movilización de los partidos políticos en donde el Poder Ejecutivo fue un actor importante, también fue la influencia de medios de comunicación y redes sociales, y finalmente, por los actores de las instituciones del Estado y por las mismas instituciones mexicanas que intentaron crear un posicionamiento en la población.



Fotos 1 y 2.
La primera consulta
constitucional
del 1 de agosto de 2021

Fuente: Fotos propias.

La dimensión electoral

La votación fue para opinar sobre la pregunta. Los sufragios se pueden clasificar en cuatro grupos: los de porcentaje alto, los de porcentaje medio, los de porcentaje bajo y aquellos con porcentaje muy bajo. En el primer grupo estuvieron 7 entidades federativas con una participación que osciló entre el

11,66 y el 10,1 %. En el segundo bloque fueron 5 estados con porcentajes de participación de 9,84 a 8,11 %. En el grupo con porcentajes bajos estuvieron 12 entidades federativas con rangos del 6,77 al 5,02 %. Al cuarto grupo lo integraron 8 estados con rangos de 4,89 a 3,12 %. La información del conjunto se presenta en el mapa 1. Ver tabla 1.

En los mapas 2, 3, 4 y 5 se presentan las entidades con mayor y menor votación, y se incluyen los dos estados que se colocaron en la mitad de los porcentajes de votación, como resultado del interés por responder a la pregunta redactada por los integrantes de la SCJN.

La metodología utilizada por el INE incluyó el conjunto de procedimientos del proceso electoral, tal como el diseño de boletas, la ubicación y condiciones apropiadas para colocar las mesas receptoras de la consulta popular, la insaculación de los integrantes funcionarios de las mesas, la participación de capacitadores electorales, y las etapas de observación electoral nacional e internacional.

El listado nominal para este proceso de votación fue de 93 millones 671 mil 697 de posibles votantes, donde participó el 7,11 %, es decir, 6 millones 663 mil 208 integrantes de la ciudadanía (INE, 2021). Por el SÍ opinaron 6 millones 551 mil 385 electores que representaron el 97,72 %; por el NO votaron 102 mil 945, que en números relativos significó el 1,54 %; anularon su opinión 48 mil 878 electores, representando el 0,73 % (INE, 2021).

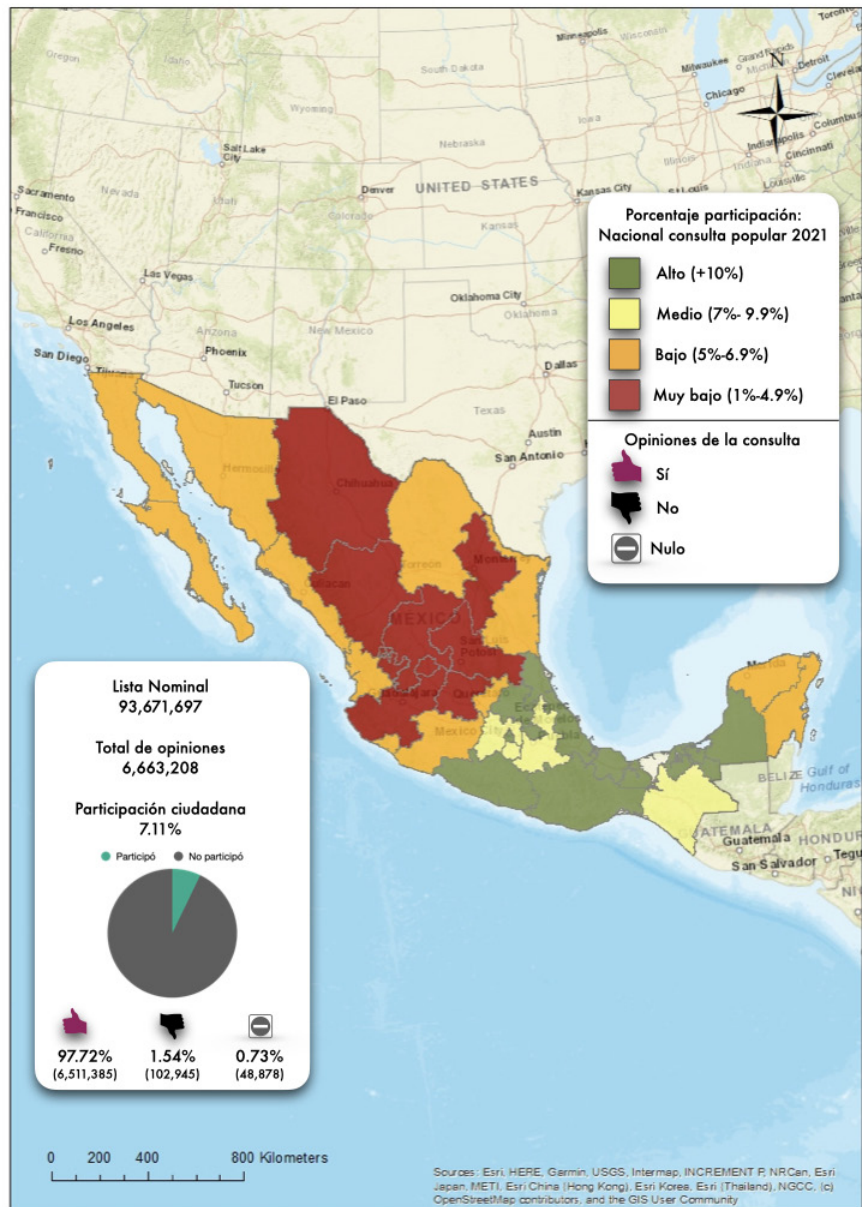
La numeralia del proceso reportó 57 mil 070 mesas instaladas, 30 mil 463 observadores electorales, 1 mil 169 incidentes, de los cuales 136 fueron por cambiar el lugar de la mesa de manera justificada, 96 por existir propaganda en el interior o en el exterior de las mesas receptoras, 268 fueron por permitir la votación a quienes no se encontraban en la lista nominal de electores o se encontraban pero no portaban su credencial, 167 incidentes fueron por la ausencia prolongada de un funcionario en la mesa receptora instalada, y 199 se presentaron por la suspensión temporal de la votación debido a condiciones del clima o dificultados para ingresar al lugar (INE, 2021).

El valor de este ejercicio del diseño democrático mexicano estuvo en la certeza procedimental, no obstante, la afluencia de votación no superó el 12 % en la entidad con la mayor asistencia a opinar, que fue Tlaxcala. La legislación mexicana contempla como vinculante un proceso de consulta si representa el 40 % de la asistencia a partir de la lista nominal de electores, que en número absolutos significó 37 millones 468 mil 679 electores.

Sobre los porcentajes de votación es posible destacar diferencias según los distritos electorales, por ejemplo, en Chihuahua, que fue la entidad con menores porcentajes de todo el país, se presentaron diferencias al interior entre los 9 distritos electorales, pues mientras el distrito 7 tuvo opiniones del 1,93 % del listado nominal, en el distrito 4 alcanzó el 4,5 %.

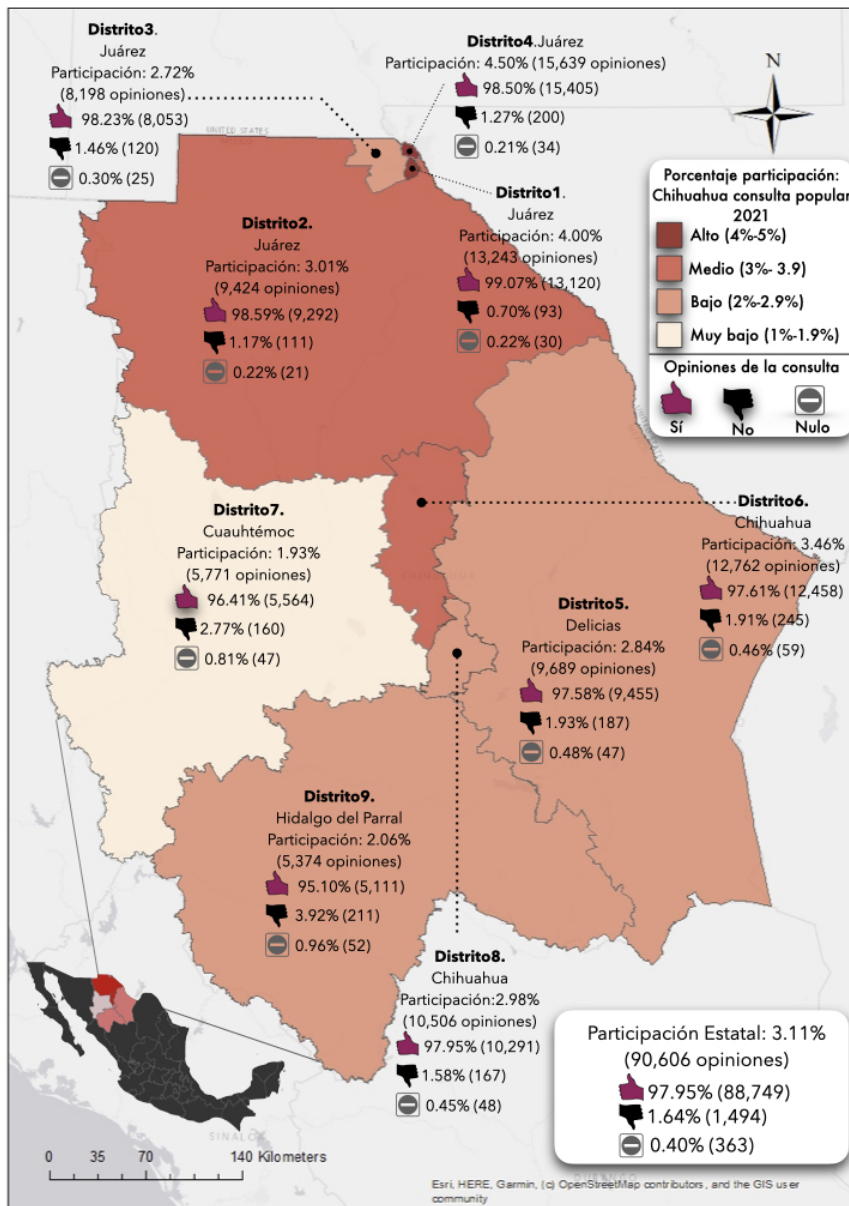
Los Estados ubicados con porcentajes a la mitad fueron Nayarit y Yucatán. Nayarit cuenta con tres distritos electorales federales, y los rangos entre los porcentajes de opiniones más bajos y más altos fueron de 2,53 %, es decir,

Dossier
 América Latina:
 retrocesos y desafíos
 de la democracia



Mapa 1.
 Porcentaje de participación
 nacional por entidad
 federativa

Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional Electoral (2021).

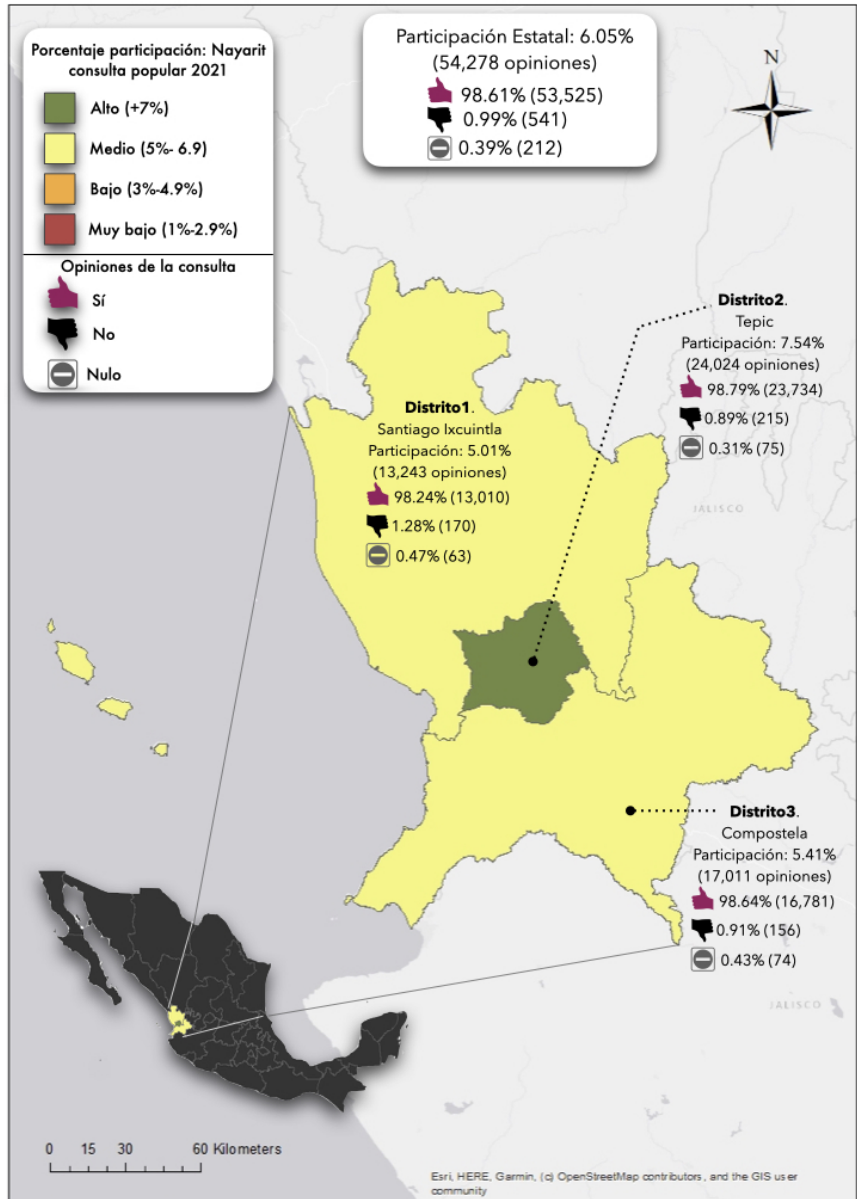


La participación ciudadana en la primera activación constitucional de los mecanismos de democracia directa en México

Rosa Ynés Alacio-García

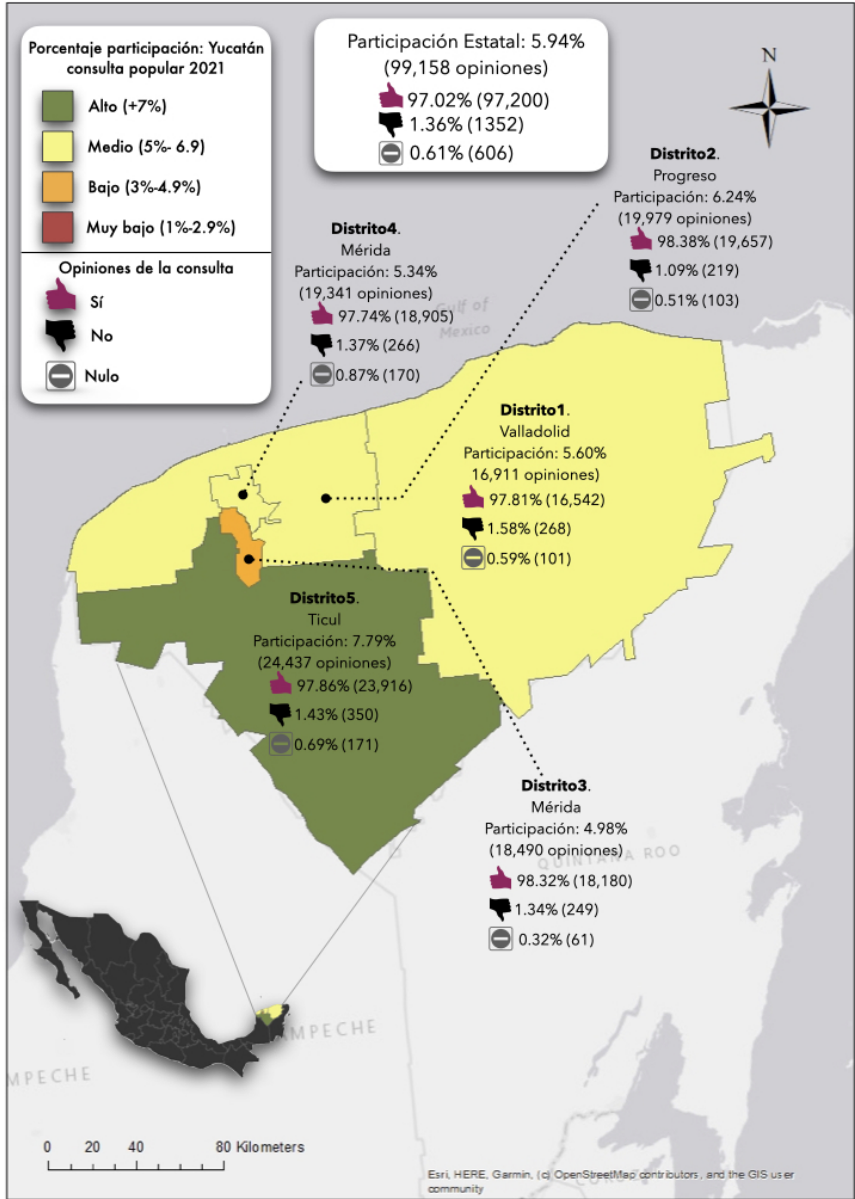
Mapa 2.
Chihuahua - el porcentaje de participación más bajo

Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional Electoral (2021).



Mapa 3.
 Nayarit – el porcentaje de
 participación medio

Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional Electoral (2021).

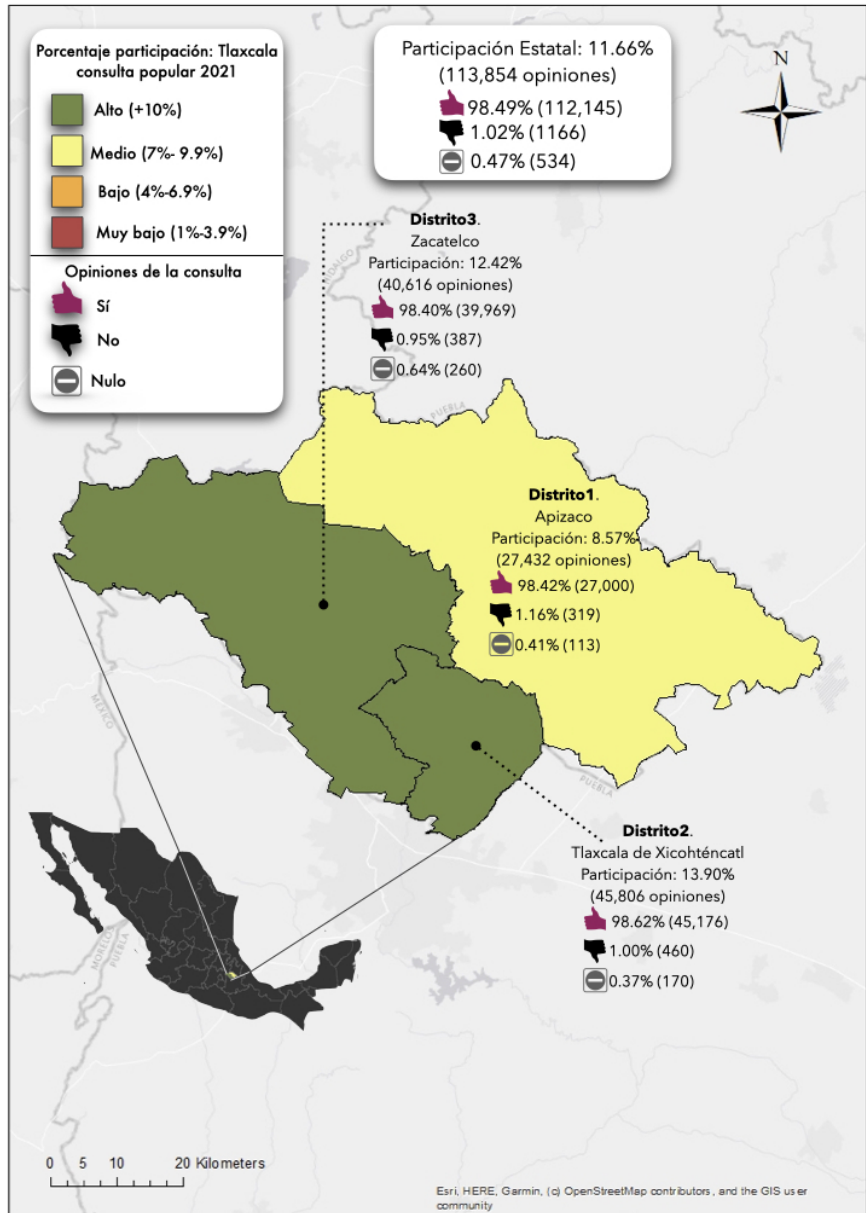


La participación ciudadana en la primera activación constitucional de los mecanismos de democracia directa en México

Rosa Ynés Alacio-García

Mapa 4.
Yucatán – el porcentaje de participación medio

Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional Electoral (2021).



Mapa 5.
 Tlaxcala – el porcentaje de
 participación más alto

Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional Electoral.

mientras en el distrito 1 se presentó un 5,01 %, en el distrito 2 fue del 7,54 %. En Yucatán la distancia fue del 2,81 %, es decir, mientras en el distrito 3 se presentó un 4,98 %, el más alto fue de 7,79 % en el distrito 5.

Tlaxcala fue la entidad federativa con mayor nivel de asistencia a opinar. El estado cuenta con tres distritos electorales en el nivel federal. El distrito 2 es Tlaxcala de Xicohtécatl y presentó un porcentaje del 13,90 %, seguido del distrito 3 con cabecera en Zacatelco con un 12,42 % de opiniones, y el distrito 1 con sede en Apizaco presentó un 8,57 % de interés. La distancia entre el porcentaje mayor y el menor fue de 5,33 %, situación que muestra las diferencias en las percepciones sobre el ejercicio de la consulta y sus resultados, aun al interior del estado con mayor participación.

Consideraciones finales

Los datos muestran un poder compartido al interior de los contrapesos del Estado, es decir, entre el Poder Ejecutivo y Judicial. La comparación entre la primera etapa constitucional y la segunda muestra un rechazo de las solicitudes comparativamente con una aceptación al trámite.

Las propuestas de consulta constitucional se presentaron en dos momentos diferentes. La comparación es la siguiente: 1. La primera se realizó a partir de las solicitudes ciudadanas emanadas de los partidos PAN, PRD, MORENA y PRI, las tres primeras como estrategia partidista, y la última como concentración del poder. La segunda solicitud se realizó por propuesta del Poder Ejecutivo emanado del partido político MORENA. 2. Las cuatro solicitudes en el primer intento de activación fueron rechazadas por parte de la SCJN con el argumento de inconstitucionalidad de la materia, en tanto, la solicitud del Poder Ejecutivo fue aceptada, argumentando la constitucionalidad de la materia y modificando la pregunta a consultar, como una metodología nueva que se atribuyeron los ministros del Poder Judicial mexicano. 3. En las primeras cuatro propuestas de activación del ejercicio los temas fueron sobre un SÍ o un NO a la representación plurinominal, al salario mínimo, a la reforma energética y a la concesión de los recursos naturales del país. Todas fueron desechadas por inconstitucionalidad de la materia. El tema de la pregunta que se sometió a consulta, y que es el centro de este artículo, es sobre las garantías de justicia en México y fue aceptado por la SCJN.

Influir en las decisiones públicas para garantizar la justicia en México resulta una temática de consulta, en contextos como Ayotzinapa, ocurrido en el año de 2014 durante el gobierno federal de Peña Nieto. La participación ciudadana no alcanzó el 40% de la lista nominal, no obstante, asuntos sobre las garantías de la justicia deberían formar parte de la responsabilidad del Poder Judicial mexicano.

Los MDD son una posibilidad para incidir en las decisiones de los gobernantes, no obstante, también son una puerta a la lucha por el poder político.

La historia en México ha sido de contradicciones, tal como lo data este ejercicio ciudadano, en donde quienes controlaron fueron los actores de los Poderes Ejecutivo y Judicial. Un régimen político controlado pero participativo, donde los MDD añaden a la ciudadanía que opina en momentos no electorales, para sumarse al juego de las fuerzas políticas de los gobiernos unificados, divididos y de distancias entre las posiciones de los poderes federal y estatales.

Finalmente, cada entidad federativa presentó su propia dinámica social expresada en los porcentajes de interés por distritos electorales federales, y donde las distancias internas también resultaron evidentes. Las franjas porcentuales en el país presentaron continuidad en el grupo con el menor interés en este ejercicio. La ciudadanía con mayor interés también se ubicó en una franja con cercanía territorial. En tanto, las franjas con porcentajes medio y bajo se presentaron con mayor discontinuidad geográfica. En este sentido, el artículo muestra tres características: la primera está sobre la lucha del poder político en donde los MDD pueden funcionar al propio diseño interno, la segunda está en la percepción ciudadana expresada en el acto concreto para opinar o no hacerlo, y la tercera ocurre a partir de las características territoriales estatales sobre asuntos jurídicos, políticos, institucionales, sociales y electorales.

Alto (mayor al 10 %)		Medio (entre el 7 y el 9,9 %)	
Tlaxcala	11,66 %	Campeche	9,84 %
Tabasco	11,27 %	Morelos	8,94 %
Guerrero	10,86 %	Chiapas	8,73 %
Ciudad de México	10,38 %	Puebla	8,6 %
Hidalgo	10,35 %	Estado de México	8,1 %
Oaxaca	10,32 %		
Veracruz	10,1 %		
Bajo (entre el 5 y el 6,9 %)		Muy bajo (del 1 al 4,9 %)	
Quintana Roo	6,7 %	San Luis Potosí	4,89 %
Tamaulipas	6,49 %	Jalisco	4,02 %
Colima	6,48 %	Durango	3,95 %
Nayarit	6,05 %	Guanajuato	3,89 %
Yucatán	5,94 %	Aguascalientes	3,76 %
Michoacán	5,71 %	Nuevo León	3,48 %
Baja California Sur	5,57 %	Zacatecas	3,38 %
Querétaro	5,36 %	Chihuahua	3,12 %
Sonora	5,33 %		
Sinaloa	5,13 %		
Coahuila	5,09 %		
Baja California	5,02 %		

Tabla 1.
Porcentajes de participación
por entidad federativa

Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional Electoral (2021).

Referencias

La participación ciudadana en la primera activación constitucional de los mecanismos de democracia directa en México

Rosa Ynés Alacio-García

- Alacio-García, R. Y. (2016). La reforma político electoral 2013–2014, una participación ciudadana a medio camino. *Revista Mexicana de Opinión Pública*, no. 20, pp. 83–104.
- Alacio-García, R. Y. (2017). *Los mecanismos de democracia directa en México*. C2d Documentos de trabajo Serie 51, Zentrum für Demokratie Aarau. Suiza: University of Zurich.
- Alacio-García, R. Y. (2018). ¿Influir en las decisiones públicas? Para qué se legisla un mecanismo de democracia en México. En R. Y. Alacio García (Ed.), *Protestas, acción colectiva y ciudadanía* (pp. 67–100). México: El Colegio de Chihuahua-AMECIP-IPSA.
- Alacio-García, R. Y. (2018b). Voluntad política, toma de decisión y poder: los mecanismos de democracia en México. *Revista De Política*, año 6, no. 11 julio-diciembre, pp. 29–55.
- Alacio-García, R. Y. (2019). Las protestas para activar mecanismos de democracia directa en México. *Revista Especializada en Investigación Jurídica*, no. 5, pp. 88–116.
- Altman, D. (2005). Democracia directa en el continente americano: ¿Autolegitimación gubernamental o censura ciudadana? *Política y Gobierno*, vol. XII, no. 2, pp. 203–235.
- Altman, D. (2008). Uruguay: ¿la Suiza de América Latina? En Y. Welp & U. Serdült (Eds.), *Armas de doble filo. La participación ciudadana en la encrucijada. Análisis de los casos Paraguay, Uruguay, Chile, Colombia, Argentina, Ecuador, Venezuela y Bolivia* (pp. 58–81). Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Arntein, R. S. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of American Institute of Planners*, no. 35(4), pp. 216–224.
- Barczak, M. (2001). Representation by Consultation? The Rise of Direct Democracy in Latin America. *Latin American Politics and Society*, vol. 43, no. 3, pp. 37–59.
- Bobbio, N. (2000). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- De Sousa Santos, B. & Avritzer, L. (2005). Introducción: para ampliar el canon democrático. En B. De Sousa Santos (Ed.), *Democratizar la democracia* (pp. 35–74). México: Fondo de Cultura Económica.
- AboutSwitzerland(2023).DirectDemocracy.Recuperadoel22dediciembrede2023,dehttps://www.eda.admin.ch/aboutswitzerland/en/home/politik-geschichte/politisches-system/direkte-demokratie.html#:~:text=Direct%20democracy%20is%20one%20of,two%20instruments%3A%20initiatives%20and%20referendums.
- Deutsch, K. E. (1971). *Los nervios del gobierno. Modelos de comunicación y control político*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Dunn, J. (2014). *Libertad para el pueblo. Historia de la democracia*. Primera edición en español. México: Fondo de Cultura Económica.
- Hamilton, A., Madison, J. & Jay, J. (2001). *El Federalista*. Segunda edición en español. México: Fondo de Cultura Económica.
- INE (2021). *Numeralia Consulta Popular*. México: Instituto Nacional Electoral.
- IOPD (International Observatory on Participatory Democracy) (2023). *Democracia directa de Suiza*. Recuperado el 9 de enero de 2023, de <https://oidp.net/en/practice.php?id=1164>
- Kaufmann, B. (2008). Prólogo. La democratización de la democracia en América Latina y más allá. En A. Lissidini, Y. Welp & D. Zovatto (Eds.), *Democracia directa en América*

Latina (pp. 9–11). Buenos Aires: Prometeo Libros.

Lissidini, A. (2007). Democracia directa en Latinoamérica. Entre la participación y la delegación. Uruguay y Venezuela en perspectiva comparada. Informe final de investigación. Buenos Aires: El Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Lissidini, A. (2008a). Democracia directa en América Latina: entre la delegación y la participación. En Simón Pachano, Temas actuales y tendencias en la ciencia política (pp. 89–147). Ecuador: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Ministerio de Cultura de Ecuador.

Lissidini, A. (2008b). Democracia directa latinoamericana: riesgos y oportunidades. En A. Lissidini, Y. Welp & D. Zovatto (Eds.), *Democracia directa en América Latina* (pp.13–62). Buenos Aires: Prometeo Libros.

Lissidini, A., Welp, Y. & Zovatto, D. (2008). *Democracia directa en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Lissidini, A., Welp, Y. & Zovatto, D. (2014). *Democracias en Movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Centro de Investigaciones sobre Democracia Directa-Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.

Lujambio, A. (1996), *Poder Legislativo. Gobiernos divididos en la Federación Mexicana*, editor. México: Universidad Autónoma de México/Instituto Federal Electoral/Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

O'Donnell, G. y Wolfson, L. (1993). Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas. *Instituto de Desarrollo Económico y Social*, vol. 33, no. 130, pp. 163–184.

O'Donnell, G. (1993b). Delegative Democracy? *Kellogg Institute*, no. 192, pp. 1–17.

O'Donnell, G. & Schmitter, P. C. (1994). *Transiciones desde un gobierno autoritario. Vol. 4, Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Buenos Aires: Paidós.

Olivar Urbina, N. (2020). El proceso de posicionamiento en el marketing: pasos y etapas. *Revista Academia & Negocios*, vol. 7(1). Chile: Universidad de Concepción, pp. 55–64.

Resnick, P. (2007). *La democracia del siglo XXI*. Barcelona: Editorial Anthropos.

Ries, A. & Trout, J. (1992). *Posicionamiento*. México: Mc Graw Hill.

Ruth-Lovell, S. P., Welp, Y. & Whitehead, L. (2017). *Let the People Rule? Direct Democracy in the Twenty First Century*. Colchester: ECPR Press.

Swiss Democracy Passport (2022/2023). Switzerland's fascinating interplay between direct and indirect democracy. Swiss Confederation: Swiss democracy foundation.

Serdült, U. & Welp, Y. (2012). Direct Democracy Upside Down. *Taiwan Journal of Democracy*, vol. 8, no. 1, pp. 69–92.

Silva Herzog, J. (1999). *El antiguo régimen y la transición en México*. México: Editorial Planeta-Joaquín Mortiz.

Schneider, C. & Welp, Y. (2015). Diseños institucionales y desequilibrios de poder: las instituciones de participación ciudadana en disputa. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Universidad Nacional Autónoma de México, vol. LX, no. 224, pp. 15–44.

Solano Ramírez, G. (2006). Los primeros gobiernos divididos en México (1997–2003): su impacto en la relación Ejecutivo-Legislativo. *El Cotidiano*, vol. 21, no. 138, julio-agosto.

México: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco Distrito Federal, p. 51–62.

Subirats, J. (2007). Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas. En J. Font (Ed.), *Ciudadanos y decisiones públicas* (pp. 33–42). Barcelona: Editorial Ariel.

Valadés, D. (1998). *El control del poder*. México: Editorial Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México.

Welp, Y. & Serdült, U. (2008). *Armas de doble filo. La participación ciudadana en la encrucijada. Análisis de los casos Paraguay, Uruguay, Chile, Colombia, Argentina, Ecuador, Venezuela y Bolivia*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Welp, Y. & Serdült, U. (2012). Reto, competencia y manipulación: Referéndum y poder político en América Latina. En C. Mascareño & E. Montecinos (Eds.), *Democracia participativa vs. representación. Tensiones en América Latina* (pp. 123–148). Chile: Centro de Estudios de Desarrollo – Universidad Central de Venezuela y Centro de Desarrollo Regional – Universidad de Lagos.

Welp, Y. & Massüger, N. (2013). De Suiza a América Latina: desafíos de la democracia directa. *Cuadernos del ICGDE: Serie Gobierno y Política*, no. 6, pp. 121–187.

Welp, Y. & Serdült, U. (2014). *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria de mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*. Quito: Consejo Nacional Electoral-Instituto de la Democracia.

Zovatto, D. (2014). Las instituciones de la democracia directa. En A. Lissidini, Y. Welp & D. Zovatto (Eds.), *Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina* (pp. 13–70). México: Universidad Nacional Autónoma de México-Centro de Investigaciones sobre Democracia Directa-Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.

La participación ciudadana en la primera activación constitucional de los mecanismos de democracia directa en México

Rosa Ynés Alacio-García

Artículos y ensayos

A un siglo de la publicación de *Las consecuencias económicas de la paz*. Consideraciones sobre los desafíos de la coyuntura geoeconómica mundial en la tercera década del siglo XXI

A Century after the Publication of *The Economic Consequences of the Peace*. Considerations on the Challenges of the Global Geoeconomics in the Third Decade of the 21st Century

Priscila Palacio*

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES, ARGENTINA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

✉ prisilun@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-9773-4160>

RESUMEN

A un siglo de Las consecuencias económicas de la paz (Keynes, 1919), el artículo propone, por un lado, visitar algunos capítulos de la obra, considerando el carácter premonitorio que adquirió ésta al anticipar las fatídicas consecuencias que acarrearía, para la estabilidad regional y mundial, la imposición de una paz en condiciones desventajosas para los vencidos de la Gran Guerra. Por otro lado, si bien hay profundas diferencias entre la coyuntura actual y la primera posguerra, el propósito de este trabajo no es realizar un estudio comparativo, sino extraer de la relectura de la obra de Keynes algunos aportes para dimensionar los desafíos geoeconómicos en ciernes, en el albor de la tercera década del siglo XXI. Para ello, se expone un breve análisis de la situación geoeconómica mundial actual, enfatizando en las recurrentes crisis internacionales, la distribución tripolar del poderío económico-militar y los efectos de la guerra Rusia-Ucrania. El estudio concluye que la obra de Keynes nos demuestra que las decisiones geoeconómicas

* Silvana Priscila Palacio es Doctora en Relaciones Internacionales y Magister en Relaciones Económicas Internacionales. Profesora Adjunta y de Posgrado en la Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas. Jefa de Proyectos de Investigación Científica de la Universidad de Buenos Aires. Su campo de investigación pertenece a la Economía Internacional e Historia Económica. Como Investigadora Senior, trabaja para instituciones académicas internacionales y es autora de varios artículos y libros.

de los líderes de las grandes potencias son fundamentales para contribuir al sostenimiento de la estabilidad mundial.

PALABRAS CLAVE: *Keynes, geoeconomía mundial, mundo tripolar, índice de poderío económico-militar.*

ABSTRACT

A hundred years after The Economic Consequences of the Peace (Keynes, 1919), this article proposes, on the one hand, to revisit some chapters of the work, emphasizing the premonitory character that it acquired when anticipating the fateful consequences that the imposition of peace under disadvantageous conditions for the vanquished would bring for the regional and global stability. On the other hand, even though there are many differences between the current situation and the first postwar period, the purpose of this work is not to carry out a comparative study but to extract from the rereading of Keynes's work some contributions to understanding global geoeconomics at the dawn of the third decade of the 21st century. A brief analysis of the current world geoeconomic situation is presented, emphasizing recurrent international crises, the tripolar distribution of economic-military power, and the effects of the Russian-Ukrainian war. This study concludes that Keynes' work is evidence that the geoeconomic decisions of the leaders of the great powers are fundamental to the maintenance of world stability.

KEYWORDS: *Keynes, global geoeconomics, tripolar world, economic-military power index.*

Introducción

A un siglo de *Las consecuencias económicas de la paz* (Keynes, 1919), el artículo propone, por un lado, visitar algunos capítulos de la obra¹, considerando el carácter premonitorio que adquirió ésta al anticipar las fatídicas consecuencias que acarrearía, para la estabilidad regional y mundial, la imposición de una paz en condiciones desventajosas para los vencidos de la Gran Guerra (1914–1918).

Por otro lado, habiendo transcurrido poco más de un siglo de dicha publicación, es evidente que la humanidad se enfrenta, en el presente milenio, a grandes desafíos políticos y económicos en la arena mundial. El auge de China aconteció coetáneo al relativo declive del poderío económico de los Estados Unidos, la Unión Europea y otros países avanzados del siglo veinte. Se atestiguó también el rebrote de las tensiones entre los Estados Unidos y Rusia

¹ Debido a limitaciones de extensión, el presente artículo se aboca al análisis de los primeros capítulos de la obra, a saber: 1) Introductory; 2) Europe Before the War; 3) The Conference; y 4) The Treaty. Los capítulos 5 (Reparations), 6 (Europe After the Treaty) y 7 (Remedies) no se abordan en este trabajo.

(a excepción del período Trump), dejando en evidencia la conformación de un orden tripolar (Estados Unidos, China y Rusia). En ese contexto, las recurrentes crisis que provocó la globalización conllevaron a que ésta encontrara cada vez menos adeptos y se produjo el retorno de anacrónicas políticas proteccionistas, a lo que, recientemente, se sumó la inflación, a causa de la crisis que dejó la pandemia y la guerra Rusia-Ucrania. A la competencia económica se añade, además, la carrera armamentista, evidenciando que la geoeconomía y la geopolítica están intrincadas.

Si bien hay profundas diferencias entre la coyuntura actual y la primera posguerra, el propósito de este trabajo no es realizar un estudio comparativo, sino extraer de la relectura de la obra de Keynes algunos aportes para dimensionar los desafíos geoeconómicos en ciernes, en el albor de la tercera década del siglo XXI. Para ello, se expone un breve análisis de la situación geoeconómica mundial, enfatizando en las recurrentes crisis internacionales, la distribución tripolar del poderío económico-militar y los efectos de la guerra Rusia-Ucrania. Se asume también que, cien años después de la Conferencia de París (1919), es indudable que las políticas de las grandes potencias repercuten en las economías domésticas de la mayoría de los países del mundo y, al tratar de menoscabarse, los poderes en pugna, inevitablemente, terminan afectando a la economía mundial.

El estudio concluye que la obra de Keynes nos demuestra que las decisiones geoeconómicas de los líderes de las grandes potencias son fundamentales para contribuir al sostenimiento de la estabilidad mundial.

A un siglo de *Las consecuencias económicas de la paz*

John Maynard Keynes es una referencia ineludible en el ámbito de la Economía Política, se esté o no de acuerdo con su retórica intervencionista. Sus aportes al desarrollo de la macroeconomía y al estudio de los ciclos económicos, entre otros, sentaron las bases de una prolífica escuela de pensamiento, muchas veces deliberada y erróneamente confundida con el paradigma del Estado benefactor, que tuvo su auge durante los años prósperos de la economía capitalista (décadas de 1950–60).

Keynes descolló, primero, en el campo político del Reino Unido y, luego, en el plano internacional, debido al éxito inesperado que tuvo la obra que escribió a raíz de su participación en la Conferencia de París (1919), *Las consecuencias económicas de la paz*², publicada ese mismo año³. En dicha Conferencia, en que se pergeñó el Tratado de Versalles, Keynes fue parte de la comitiva que representó al Tesoro británico e integró el Consejo Económico Supremo

² Título original: *The Economic Consequences of the Peace*.

³ En general, hay consenso en que esta publicación catapultó a Keynes a la fama mundial (Dimand, 2019).

-como suplente del Ministro de Hacienda (Dimand, 2019). No obstante, se retiró antes de que finalizara la convención, según dejó trascender, por estar en desacuerdo con la evolución que estaban tomando las negociaciones.

Si bien numerosos autores han cuestionado a Keynes, criticando la veracidad de sus interpretaciones y señalando que fue uno de los ideólogos de la redacción del Tratado de Versalles (Dimand, 2019; Fuller, 2019), el objetivo de este artículo no es develar su responsabilidad por la letra del Tratado, sino visitar algunos capítulos de su obra, enfatizando en el carácter premonitorio que adquirió ésta al anticipar las fatídicas consecuencias que acarrearía, para la estabilidad regional y mundial, la imposición de una paz en condiciones desventajosas para los vencidos de la Gran Guerra (1914–1918).

En *Las consecuencias económicas de la paz* (1919), Keynes relata, de manera elocuente, las circunstancias absurdas en las cuales se gestó el Tratado de Versalles. Según su apreciación, aquellas negociaciones derivarían en un caos aún mayor, en lugar de remediar la delicada situación económica, social y política que había generado la gran conflagración. De modo que, con discernimiento y anticipación, su obra presenta un recuento, casi novelístico, de las circunstancias y hechos que llevaron a la firma del Tratado de Versalles, indagando no sólo en la postura de los máximos representantes que negociaron en esos encuentros, sino en la historia precedente de los países europeos, en las secuelas que había dejado la guerra en cada una de las regiones, así como en los términos del acuerdo que se firmó en Versalles. A diferencia de la confianza que trascendían algunos de sus pares en la convención, Keynes evidenció una profunda frustración por los términos de las negociaciones, lo que dejó plasmado en las páginas de su obra, cuyo capítulo introductorio expresa que:

Movidos por un delirio insensato y una autoestima temeraria, el pueblo alemán revirtió las bases sobre las cuales todos vivíamos y construíamos. Pero los voceros de los pueblos francés y británico han corrido el riesgo de completar la ruina que comenzó Alemania, por una paz que, si es llevada a cabo, alterará más aún, cuando podría haber restablecido, la delicada, y complicada organización, ya sacudida y rota por la guerra [...]. (Keynes, 2002 [1919], p. 2, trad. propia)

De ese modo, Keynes advertía que las condiciones abusivas del tratado que buscaban imponer los vencedores a los vencidos llevarían –a la postre– a la ruina de los vencedores, porque los países europeos tenían entre ellos una historia cultural, económica y social que era inextricable.

Francia, Alemania, Italia, Austria, y Holanda, Rusia y Rumania y Polonia laten juntas, y sus estructuras y civilizaciones son esencialmente una. [...] Aquí yace el sentido destructivo de la Paz de París. Si la guerra civil europea va a terminar con Francia e Italia abusando de su poder victorioso momentáneo para destruir Alemania y Austria-Hungría ahora postradas,

ellas invitan a su propia destrucción también [...]. (Keynes, 2002 [1919], p. 3, trad. propia)

Además, en tono sarcástico y haciendo referencia al ambiente que circundó la convención de París, Keynes señaló que:

París era una pesadilla, y todo el mundo ahí estaba mórbido. Una sensación de catástrofe latente se cernía sobre la escena frívola; la inutilidad y pequeñez del hombre ante los grandes eventos que lo confrontan; la importancia e irrealidad entremezclada de las decisiones [...] Sentado de hecho entre los atavíos teatrales de los salones del Estado francés, uno podía preguntarse si los semblantes extraordinarios de Wilson y de Clemenceau [...] eran realmente rostros y no las máscaras tragicómicas de algún extraño drama o espectáculo de marionetas.

Todos los actos de París tenían ese aire de extraordinaria importancia e irrelevancia al mismo tiempo. Las decisiones parecían cargadas con consecuencias para el futuro de la sociedad humana; pero el aire susurraba que la palabra no era carne, que era inútil, insignificante, sin efecto, disociada de los eventos; y se sentía más fuertemente la impresión [...] de los eventos marchando hacia su conclusión predestinada no influenciada ni afectada por las elucubraciones de los hombres de Estado en el consejo [...] (Keynes, 2002 [1919], p. 3, trad. propia)

Aun así, la trascendencia de los sucesos que conllevaron a la Paz de Versalles fue captada por Keynes quien, fiel a su origen neoclásico, expresó su empatía con las circunstancias de profunda catástrofe humanitaria que estaban viviendo los europeos. Así, sostuvo que bajo el halo de París –no de Londres, su libro fue escrito, por alguien que, aunque inglés, se sentía también europeo– y que, debido a la reciente experiencia que le había tocado vivir, no podía desentenderse de la evolución del gran drama histórico de aquellos días que, como bien observó “[...] destruirá grandes instituciones, pero podía también crear un nuevo mundo” (Keynes, 2002 [1919], p. 4, trad. propia).

En el capítulo 2 de su obra, “Europa antes de la Guerra”, Keynes expone un análisis de la situación socioeconómica europea a partir de la década de 1870, la cual marcó un punto de inflexión en la evolución socioeconómica de Europa y el mundo, producto de los avances tecnológicos y demográficos que siguieron a la crisis de 1873 y la difusión de la segunda revolución industrial. Desde entonces, y hasta 1914, acontecieron grandes transformaciones que impactaron de modo positivo en las condiciones de vida y las concepciones prevalecientes hasta mediados del siglo diecinueve.

Esa era feliz dejó atrás la perspectiva de una visión del mundo que habían completado con arraigada melancolía los fundadores de nuestra economía política. Antes del siglo dieciocho la humanidad no albergaba falsas

A un siglo de la publicación de *Las consecuencias económicas de la paz. Consideraciones sobre los desafíos de la coyuntura geoeconómica mundial en la tercera década del siglo XXI*

Priscila Palacio

esperanzas. [...al finalizar esa época] Malthus reveló el demonio. Por medio siglo todos los escritos económicos serios conservaron ese demonio en clara perspectiva. Para la siguiente mitad del siglo [diecinueve] este fue encadenado y olvidado. Ahora [1919] quizás lo hemos soltado de nuevo.

¡Qué extraordinario episodio en el progreso económico del hombre fue esa era que concluyó en agosto de 1914! (Keynes, 2002 [1919], pp. 5, 6, trad. propia)

Asimismo, para ayudar a dimensionar las características y el potencial destructivo de la paz que se acordó en Versalles, Keynes realiza un punteo de los principales elementos de inestabilidad que estaban ya presentes en la vida económica de Europa, cuando se desencadenó la guerra, destacando, entre otros, el crecimiento de la población en los países beligerantes.

En el capítulo 3, “La Conferencia”, el autor hace una descripción casi novelística, aunque meticulosamente detallada y vívida, de los aspectos individuales y psicológicos que influyeron en la redacción del Tratado de Versalles, enfatizando en los protagonistas del Consejo de los Cuatro y, sobre todo, en Clemenceau y Wilson. Aquí, además, pone al descubierto su idiosincrasia liberal, al efectuar una crítica descarnada del pensamiento realista de Clemenceau, a quien no sólo señaló como el principal ideólogo del contenido del Tratado, sino también como un audaz manipulador que se aprovechó de la falta de conocimiento y de capacidad de sus colegas, en el consejo.

En aquellas partes del tratado de las cuales aquí me ocupo, los franceses tomaron la delantera, en el sentido que generalmente fueron ellos quienes hicieron en primera instancia las propuestas más definitivas y más extremas. [...] Clemenceau ganó una reputación de moderación con sus colegas en el consejo por a veces lanzar con un aire de imparcialidad intelectual las propuestas más extremas de sus ministros; y muchas pasaron donde los críticos americanos y británicos, naturalmente, ignoraban un poco el verdadero punto en cuestión [...]. (Keynes, 2002 [1919], p. 14, trad. propia)

Para Keynes, ello no sólo obedeció a una “táctica de negociación”, sino a una “política” que buscaron imponer los franceses. En su opinión, Clemenceau sabía cuáles eran los puntos vitales y, en ellos, no cedió.

[Clemenceau...] sentía por Francia lo que Pericles por Atenas [...] pero su teoría de la política era la de Bismarck. Él tenía una ilusión – Francia; y una desilusión – la humanidad, incluyendo los franceses, y no menos sus colegas. Sus principios para la paz pueden ser expresados simplemente. En primer lugar, él era el principal convencido [...] de que los alemanes] no tenían honor, orgullo o misericordia. Por lo tanto, nunca se debe negociar con un alemán o conciliar con él; sólo se le debe imponer. [...] Su filosofía, consecuentemente, no tenía lugar para el ‘sentimentalismo’ en relaciones inter-

nacionales. Las naciones son cosas reales, de las cuales se ama una y siente por el resto indiferencia –u odio. La gloria de la nación que se ama es un fin deseable –pero generalmente es obtenida a expensas de los vecinos. Las políticas de poder son inevitables [...]. (Keynes, 2002 [1919], p. 16, trad. propia)

Claramente, el autor presenta a Clemenceau como un exponente del mercantilismo, para quien –al igual que su antecesor Colbert– la política y el comercio internacional eran un juego de suma cero, que conllevaba sufrimiento y guerras en el orden mundial. Además, para explicar esa postura del presidente francés que, en cierto modo, justificó en la rigidez mental que le imponían su edad y sus vivencias, Keynes enfatizó en el crecimiento diferencial que se produjo entre Francia y Alemania tras la guerra franco-prusiana, y en el posterior despegue del poderío económico y demográfico de Alemania, frente al estancamiento y declinación evidenciada por Francia. Así sostuvo que:

Desde la convicción que esencialmente el viejo orden no cambia, estando basado en la naturaleza humana que es siempre la misma, y desde el consiguiente escepticismo de toda aquella clase de doctrina que la Liga de Naciones representa, la política de Francia y de Clemenceau prosiguió lógicamente. [...] tan pronto como esta visión del mundo es adoptada [...] la demanda por una paz Cartaginesa es inevitable. (Keynes, 2002 [1919], p. 17, trad. propia)

En opinión de Keynes, Francia pretendía “volver el reloj atrás” hacia 1870, para deshacer el progreso que había logrado Alemania desde entonces, ya que Francia no tenía manera de equilibrar en el mediano plazo la diferencia de poder con Alemania. No obstante, sostuvo que esa era la política de un “hombre viejo”, como Clemenceau, que miraba hacia el pasado y no hacia el futuro y que no era capaz de ponderar los efectos mundiales y regionales que podía acarrear su postura hacia Alemania. Por eso, señaló que:

Mi propósito en este libro es mostrar que la paz Cartaginesa [que pretendió Francia] no es prácticamente correcta ni posible. Aunque la escuela de pensamiento de la cual deriva está consciente del factor económico, pasa por alto, sin embargo, las tendencias económicas más profundas que van a gobernar el futuro. El reloj no se puede atrasar. No se puede restablecer la Europa Central de 1870 sin generar tensiones tales en la estructura Europea [...] que] lo anegarán no sólo a uno y sus ‘garantías’, sino sus instituciones, y el orden existente de su sociedad. (Keynes, 2002 [1919], p. 18, trad. propia)

Asimismo, se pregunta: ¿de qué modo insólito pudo esa política sustituir los Catorce Puntos, y cómo fue que Wilson llegó a aceptarla? Y dice que “La respuesta a estas preguntas es difícil y depende de elementos de la personalidad y la psicología, y de la influencia sutil del entorno, los cuales son difíciles

A un siglo de la publicación de *Las consecuencias económicas de la paz. Consideraciones sobre los desafíos de la coyuntura geoeconómica mundial en la tercera década del siglo XXI*

Priscila Palacio

de detectar y todavía más difíciles de describir” (Keynes, 2002 [1919], p. 18, trad. propia). Desde una óptica neorrealista o estructuralista, estas apreciaciones de Keynes no tendrían relevancia a la hora de explicar las circunstancias que conllevaron a que los Catorce Puntos de Wilson, que inicialmente fueron aclamados por vencedores y vencidos, terminaran subyugados por la política revanchista de Francia (según su visión). Sin embargo, la concepción liberal de Keynes le permitió enfatizar en el rol predominante que juegan las idiosincrasias y apreciaciones subjetivas de los líderes políticos en el desenvolvimiento de los acontecimientos internacionales.

Por otra parte, el autor dedica gran parte de este capítulo a desmitificar, con decepción manifiesta, la trascendencia que le cupo a Woodrow Wilson en el armado de la Paz de Versalles. En su opinión, las razones que explicaban la rotunda decepción que había generado Wilson eran “muy ordinarias y humanas”, y se refirió a ellas de modo lapidario al sostener que:

El presidente no era un héroe ni un profeta; no era siquiera un filósofo; sino un hombre generosamente intencionado, con varias de las debilidades de cualquier ser humano, y carente del capital intelectual dominante que habría sido necesario para lidiar [...] con un juego del cual no tenía experiencia alguna. (Keynes, 2002 [1919], p. 19, trad. propia)

Además, sostuvo que Wilson tenía una idiosincrasia “presbiteriana”, basada más en la teología que en la intelectualidad. Por ello, señaló que, si bien en los inicios de la conferencia de París existía una amplia convicción de que el presidente había concebido –con ayuda de un importante cuerpo de asesores– un plan exhaustivo, no sólo para la Liga de las Naciones, sino para materializar los Catorce Puntos en un tratado de paz real, en los hechos, Wilson no había concebido nada, ya que:

Él no sólo no tenía propuestas en detalle, sino que él estaba en muchos aspectos [...] mal informado de las condiciones europeas. [...] Además] su mente era lenta e inadaptable. La lentitud del Presidente entre los europeos era notable. Él no podía, sólo en un minuto, asimilar lo que el resto estaba diciendo, formarse un juicio de la situación con un vistazo, formular una respuesta [...] él era pasible, por lo tanto, a rendirse por la mera rapidez, comprensión y agilidad de un Lloyd George. Raramente pudo haber habido un hombre de Estado de primer rango más incompetente que el Presidente en las competencias de la cámara del consejo. (Keynes, 2002 [1919], p. 21, trad. propia)

Keynes sostuvo que la victoria sólo era posible para quien tuviera una capacidad, experiencia y habilidad de comprensión bastante superior a la evidenciada por Wilson, que, en su opinión, no supo suplir su carencia de competencia personal con sus asesores, que eran inexpertos en asuntos públicos y

conocían tan poco como él sobre la realidad europea. Además, consideró que era inevitable que, con el transcurrir del tiempo, la falta de competitividad del Presidente Wilson –frente a la agudeza evidenciada por sus pares europeos– le llevara a que sus decisiones quedasen subsumidas a las determinaciones de los europeos, principalmente, de los franceses o británicos. Y sostuvo que la falta de apoyo político en su propio país también había debilitado la posición negociadora de Wilson.

De ese modo, Keynes señala que –pese a haber considerado que, en ese Consejo de los Cuatro, ciertas concesiones eran inevitables– Wilson podría haber usado el poder financiero de los Estados Unidos para conseguir lo más que pudiera en sustancia, aun a costa de cierto sacrificio en la letra del tratado. Pero ello no ocurrió, por la idiosincrasia de Wilson que, en opinión del autor, se tornó “peligrosa”, debido a que posibilitó que “El propósito honesto y comprensible de la política francesa de limitar la población de Alemania y debilitar su sistema económico esté vestido, en nombre del Presidente, por el prestigioso lenguaje de libertad e igualdad internacional” (Keynes, 2002 [1919], p. 25, trad. propia). Así, dijo, Clemenceau logró conseguir con éxito lo que sólo unos meses atrás hubiera parecido imposible y, es que, los alemanes no fuesen escuchados.

En su capítulo 4, “El Tratado”, Keynes sostiene que las ideas que había vertido en el capítulo 2 de su obra (“Europa antes de la Guerra”) no estuvieron presentes en el espíritu de París, ya que el futuro de Europa no preocupaba a aquellos representantes. En su visión, las preocupaciones de éstos se referían a las fronteras y nacionalidades, al balance de poder, al engrandecimiento imperial, al debilitamiento de un enemigo fuerte y peligroso, a la venganza, y al traspaso de cargas financieras –insostenibles para los ganadores– hacia los hombros de los vencidos. Así, pone de relieve la ceguera que produjo en los Aliados, la sed de revancha expresada, según él, por los franceses y su principal representante, Georges Clemenceau, quien, dijo, llevó a desvirtuar la palabra acordada con los alemanes para la finalización de la guerra.

Por último, en este capítulo, Keynes señala que, además de los Catorce Puntos del 8 de enero de 1918, los discursos del presidente que formaban parte del material del contrato eran cuatro: ante el Congreso (11 de febrero), en Baltimore (6 de abril), en Mount Vernon (4 de julio) y en New York (27 de septiembre). En su opinión, ese programa sabio y magnánimo iba más allá del plano del idealismo y la aspiración, y se convirtió, el 5 de noviembre de 1918, en parte del contrato solemne que todos los Grandes Poderes del mundo habían firmado. Sin embargo, expresa con pesadumbre que, el mismo se perdió en la ciénaga de París, porque su espíritu y letra en parte fue ignorada y, en otra parte, distorsionada. De modo que, dedica las siguientes páginas de su obra a analizar cómo las provisiones económicas del Tratado redactado en París desvirtuaban y contradecían el espíritu de aquellas negociaciones entabladas para concluir la conflagración, y eran responsables por la destrucción económica de Alemania.

Como se dijo anteriormente, Keynes fue alabado, pero también criticado, por el contenido de este libro. Sin embargo, más allá de las opiniones en favor o en contra, lo cierto es que su publicación anticipó, de algún modo, la crisis que viviría Europa en los años veinte y treinta, dejando en la mente de muchos economistas de aquel entonces la percepción de que los conflictos económicos y políticos, domésticos e internacionales, son inextricables y, a la postre, el Tratado de Versalles, junto a la Gran Depresión, generaron el contexto propicio para que Hitler desencadenara la Segunda Guerra Mundial⁴.

Finalmente, aunque la historia no se repite de modo exacto, ya que los contextos históricos son irreproducibles, se pretende que la relectura de la obra de Keynes brinde algunos aportes para dimensionar los desafíos geoeconómicos en ciernes, en un mundo en que las tensiones geopolíticas y geoeconómicas están incrementando la inquietud sobre la estabilidad del sistema internacional. Para ello, se expone, a continuación, un breve análisis de la situación geoeconómica mundial, en el albor de la tercera década del siglo XXI, enfatizando en las recurrentes crisis internacionales, la distribución tripolar del poderío económico-militar y los efectos de la guerra Rusia-Ucrania. Si bien hay profundas diferencias entre la coyuntura actual y la primera posguerra, se asume que recordar ese pasado contribuye a comprender los riesgos que conlleva la situación internacional actual.

La coyuntura geoeconómica mundial en la tercera década del siglo XXI

El término geoeconomía aparece en los escritos de geopolítica desde el nacimiento de la disciplina, cuando uno de sus fundadores, Rudolf Kjellén, hizo referencia a la *ekonomopolitik* como uno de los cinco aspectos de un sistema coordinado de política, junto a la *geopolitik*, *demopolitik*, *sociopolitik* y *kratopolitik* (De Mateo y Sousa, 1993). Sin embargo, el área de estudios geoeconómicos es reciente y su auge empezó a evidenciarse en la última década del siglo pasado, producto del fin del orden bipolar, el avance de la globalización y la proliferación de los acuerdos de integración regional.

En el milenio en curso, el interés por la geoeconomía continuó creciendo como área de estudios relacionada con la geopolítica. Para Babić et al. (2022), el concepto de geoeconomía es adecuado para describir el *modus operandi* de un orden global posneoliberal en proceso de cambio. Por su parte, Blackwill y Harris (2016) argumentan que no hay una definición generalmente aceptada del término, ya que la mayoría se refieren a aspectos parciales del amplio espectro de estudios que involucra la disciplina. No obstante, ellos proponen definir la geoeconomía como “[...] el uso de instrumentos económicos para promover y defender intereses nacionales y producir resultados geopolíticos

⁴ Como señala Greenspan (2008), en la segunda posguerra, casi todos los economistas eran keynesianos.

favorables; y los efectos de las acciones económicas de otras naciones sobre los objetivos geopolíticos de un país” (Blackwill & Harris, 2016, p. 20, trad. propia).

Lo cierto es que muchos autores coinciden en que la *geoeconomía* aborda la política de poder de los Estados en el plano económico internacional. Tal es el caso de Scholvin y Wigell (2018), quienes argumentan que a nivel mundial, durante las últimas décadas, el uso de instrumentos económicos ha superado en importancia al uso de los medios militares. Asimismo, presentan la *geoeconomía*, por un lado, como una forma alternativa al ejercicio del poder militar, partiendo de la base de que la capacidad de ejercer el poder económico constituye una cuestión esencial en la estrategia de las principales potencias (Wigell, Scholvin & Aaltola, 2019) y, por el otro, la definen como un método de análisis de la política exterior.

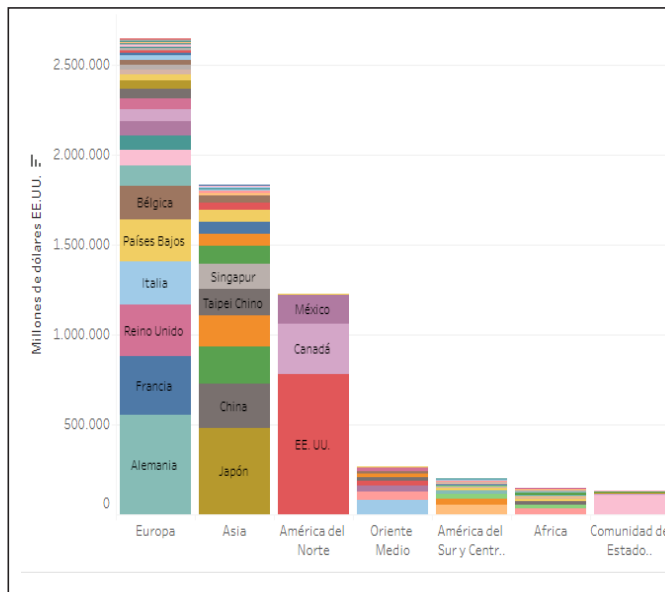
Desde esta perspectiva, la *coyuntura geoeconómica mundial* se refiere al panorama de las estrategias de ejercicio del poder que aplican los Estados en las relaciones económicas internacionales y el interés recae, especialmente, en las grandes potencias, porque tienen la capacidad de incidir en la geopolítica mundial. De modo que resulta evidente que la *geoeconomía* –como forma de ejercicio de la política económica internacional– existe de facto desde hace siglos y sus orígenes se remontarían a los inicios del paradigma mercantilista, en la época de surgimiento de los Estados-nación (siglo XVI).

No obstante, el siglo XXI trajo la novedad que a los cambios significativos en la arena mundial se añadió la inmediatez del desarrollo tecnológico que está llevando a que la periodización de algunos acontecimientos internacionales se limite a la reproducción de un mensaje de Twitter, u otra red social. Pero también es cierto que algunos hitos de este siglo han echado raíces hasta convertirse en tendencias casi irrefutables para las décadas venideras, como sucedió con el auge de China –que aconteció coetáneo al declive relativo del poderío económico de los Estados Unidos, la Unión Europea y Japón.

Como ilustran los gráficos⁵ a continuación, a comienzos del siglo la región que más exportaba era Europa, liderada por Alemania; en segundo lugar se hallaba Asia –donde la economía japonesa encabezaba el ranking– y, en tercer lugar, América del Norte, liderada por los Estados Unidos (principal exportador mundial). Veinte años después, el panorama económico muestra que Asia encabeza las exportaciones mundiales, con China como primer exportador, desplazando a los Estados Unidos; le sigue Europa, donde Alemania continúa siendo el motor de exportaciones de la región y, en tercer lugar, se mantiene América del Norte, con los Estados Unidos como líder regional.

⁵ Se consideraron los datos del comercio de mercancías que brinda la WTO, debido a que no se hallaron datos completos sobre el comercio de servicios, que posibiliten hacer una comparación a escala global y temporal.

AÑO 2000



AÑO 2021

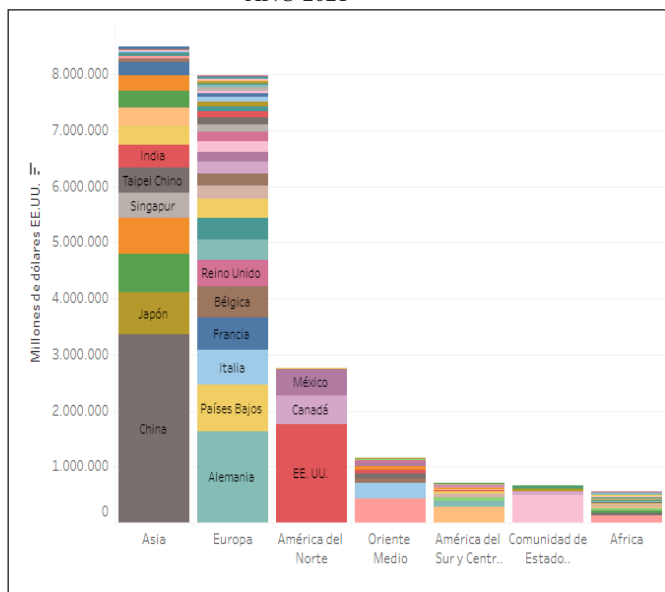
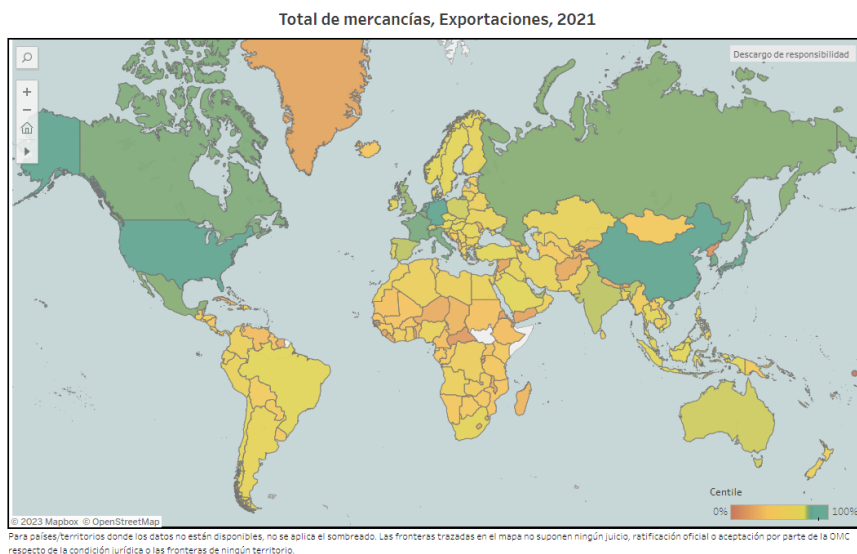


Gráfico 1.
Total de mercancías.
Exportaciones

Fuente: WTO Stats Dashboard. Recuperado de https://stats.wto.org/dashboard/merchandise_sp.html



A un siglo de la publicación de *Las consecuencias económicas de la paz*. Consideraciones sobre los desafíos de la coyuntura geoeconómica mundial en la tercera década del siglo XXI

Priscila Palacio

Mapa 1.
Total de mercancías.
Exportaciones, 2021

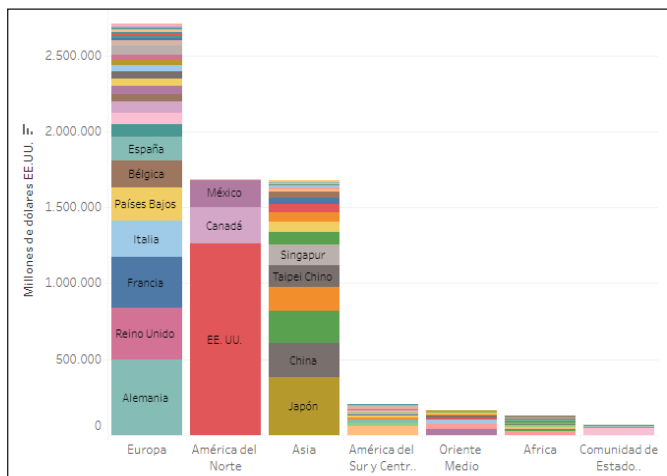
Fuente: WTO Stats Dashboard. Recuperado de https://stats.wto.org/dashboard/merchandise_sp.html

En cuanto a las importaciones, a inicios del siglo XXI Europa encabezaba el ranking mundial, liderada por Alemania. En segundo orden se hallaba América del Norte –donde los Estados Unidos era el mayor importador regional y mundial– y en tercer lugar estaba Asia, liderada por Japón. En 2021, Europa continúa siendo la principal región importadora, encabezada por Alemania. En segundo lugar se ubica Asia, con China a la cabeza, y, en tercer lugar, América del Norte, liderada por Estados Unidos que continúa siendo el mayor importador del mundo, seguido por China que ocupa el segundo lugar.

En lo que respecta a Rusia, su participación en el comercio internacional de mercancías ha sido tradicionalmente inferior a China y Estados Unidos. Los datos de este país aparecen en el gráfico agregados en la Comunidad de Estados Independientes (CEI), donde es el principal exportador e importador regional. No obstante, la importancia geoeconómica de Rusia radica, por un lado, en su rol como uno de los principales exportadores de hidrocarburos del mundo, especialmente, hacia Europa y, por otro lado, en su estatus de superpotencia nuclear, a la par de Estados Unidos.

De ese modo, si se comparan las capacidades económico-militares de los países con armas nucleares declaradas, pese a que Rusia no aparece entre las economías más grandes del mundo, se hallaría en segundo lugar si se sopesa su poder militar nuclear. El indicador de poderío económico-militar que se expone a continuación se utiliza a modo de constructo para estimar el poder económico-militar de los países, considerando el tamaño de sus economías y las armas nucleares declaradas (según fuentes periodísticas).

AÑO 2000



AÑO 2021

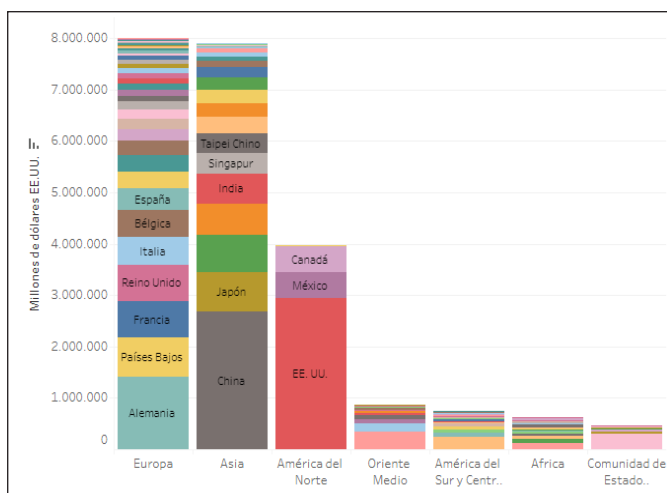
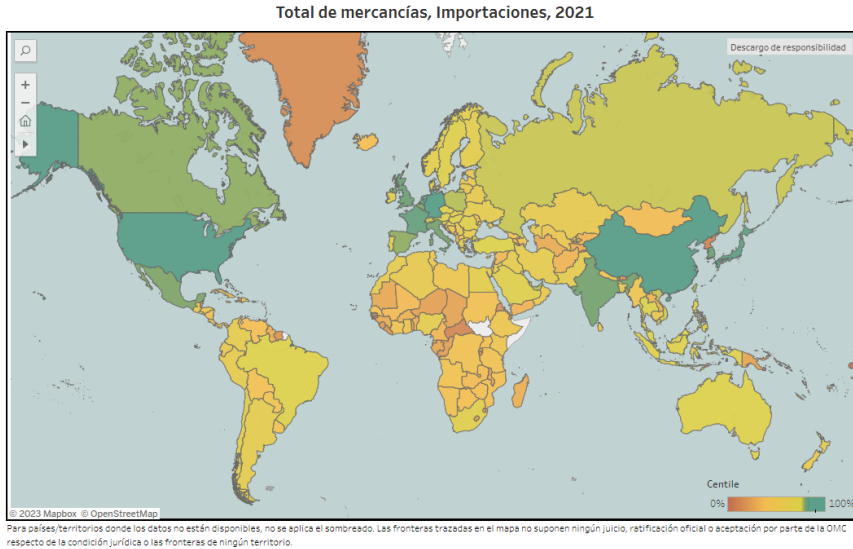


Gráfico 2.
Total de mercancías.
Importaciones

Fuente: WTO Stats Dashboard. Recuperado de https://stats.wto.org/dashboard/merchandise_sp.html



A un siglo de la publicación de *Las consecuencias económicas de la paz*. Consideraciones sobre los desafíos de la coyuntura geoeconómica mundial en la tercera década del siglo XXI

Priscila Palacio

Mapa 2.
Total de mercancías.
Importaciones, 2021

Fuente: WTO Stats Dashboard. Recuperado de https://stats.wto.org/dashboard/merchandise_sp.html

PAÍS	PBI *	OJIVAS NUCLEARES (DATOS ESTIMADOS SEGÚN FUENTES PERIODÍSTICAS) **	INDICADOR DE PODERÍO ECONÓMICO-MILITAR ***
Estados Unidos	25035	5750	143951250
Rusia	2133	6370	13587210
China	18321	290	5313090
Francia	2778	290	805620
Reino Unido	3198	225	719550
India	3469	140	485660

Tabla 1.
Ranking de países con poderío económico-militar (nuclear), de mayor a menor

Fuente: elaboración propia con base en datos del PBI obtenidos del IMF y estimaciones del arsenal nuclear (de acuerdo con fuentes periodísticas).

*PBI de 2022, a precios corrientes, en billones de dólares, según el International Monetary Fund (IMF). Recuperado de https://www.imf.org/external/datamapper/NGDPD@WEO/OEMDC/ADVEC/WEO_WORLD/CHN/FRA/IND/ITA/JPN/USA/GBR/CAN/DEU/RUS

**Ojivas nucleares estimadas, incluyendo desplegadas y no desplegadas. Según datos publicados por CNN (2022/10/14). „¿Qué países poseen más armas nucleares? ¿Cuántas tiene Rusia? Datos y números”. Recuperado de <https://cnnespanol.cnn.com/2022/10/14/que-paises-tienen-mas-armas-nucleares-mundo-trax/>

***Surge de multiplicar el PBI por el arsenal nuclear estimado.

Como sostiene Palacio (2022), en los inicios de la tercera década del siglo XXI, el mundo presenta una configuración tripolar desde el punto de vista económico-militar, cuyos polos son Estados Unidos, Rusia y China. Este esquema se sostiene, incluso, si se añaden factores de índole política, considerando las rispideces y rivalidades históricas que mantienen los países mencionados. Cabe recordar que, desde la incursión de Estados Unidos en Irak –y a excepción del período de gobierno de Trump– se ha evidenciado un *revival* de la histórica rivalidad entre ese país y Rusia. La anexión de Crimea por parte de este último (2014) y su incursión a Ucrania (2022) han incrementado las tensiones internacionales, no sólo por la presencia de la OTAN en la zona lindera con Rusia, sino por las sanciones económicas que vienen aplicando Estados Unidos y la Unión Europea, junto a otros países, tanto a Rusia, como a algunos de sus ciudadanos con cargos o influencia política. Asimismo, Rusia y China también mantienen conflictos históricos y desconfianzas mutuas (Palacio, 2019).

Por lo tanto, los desafíos que enfrenta la geoeconomía mundial en el primer cuarto de este siglo son numerosos y no sólo atañen a las potencias que están pujando por la superioridad en el plano internacional. Como señalan Fjäder, Helwig, y Wigell (2021), al hablar de “riesgo geoeconómico”, los cambios de la geoeconomía mundial están produciendo un impacto significativo en la operatoria de las empresas y el comercio internacional, elevando la posibilidad de una fragmentación de la economía global, entre otras consecuencias.

Las recurrentes crisis económicas que se produjeron entre finales del siglo pasado y la primera década del siglo XXI golpearon a las economías, primero emergentes y luego desarrolladas, generando una fuerte resistencia a la globalización, tanto en países centrales, como en aquellos catalogados como en vías de desarrollo⁶. Además, han conllevado al restablecimiento de anacrónicas políticas proteccionistas que, en el caso de la región europea, fueron responsables en cierto grado del resquebrajamiento de ese bloque a causa del Brexit y el consecuente distanciamiento del Reino Unido. A ello le siguió el período de proteccionismo acérrimo que buscó establecer Trump en Estados Unidos (2017–2021) y, recientemente, la crisis del COVID que provocó un cimbronazo en la economía mundial durante 2020.

En ese marco situacional, la guerra Rusia-Ucrania (2022) y su consecuente impacto en el mercado de *commodities* ha venido a agravar los efectos seculares de las crisis mencionadas que, en cierto modo, parecen haberse agregado, produciendo un deterioro generalizado en las condiciones de vida. La inflación –una problemática que se consideraba extinta en la economía mundial

⁶ Posiblemente, la gran excepción de los emergentes sea China, país que necesita de la liberalización para sostener su producción doméstica. Ello, porque este país viene enfrentando crisis capitalistas que, en cierto modo, lo obligaron a impulsar una política de expansión territorial en el exterior, a través de la Iniciativa de la Franja y la Ruta, a fin de contrarrestar, al menos temporalmente, dichos efectos (Olinga-Shannon, Barbesgaard & Vervest, 2019).

desde hacía décadas– ha reaparecido y está empeorando algunos indicadores socioeconómicos (pobreza, marginalidad, inseguridad, entre otros), lo que incrementa la inequidad en la mayoría de los países del mundo⁷. El hartazgo social se viene exteriorizando a través de innumerables manifestaciones que se han registrado en los últimos años, en algunos casos virulentas, provocando un tendal de crisis políticas a lo largo y ancho del mundo. Además, el resurgimiento de ciertos movimientos extremistas, tanto de derecha, como de izquierda, así como el posicionamiento frente a la guerra Rusia-Ucrania, están avivando antiguas tendencias nacionalistas que, históricamente, fueron causa de graves conflictos regionales e internacionales, entre otros, la Gran Guerra.

Según el Foro Económico Mundial (2023), el panorama que enfrenta esta década es ominoso:

[...] Hemos visto un retorno de „antiguos” riesgos (inflación, crisis del costo de vida, guerras comerciales, salidas de capital de los mercados emergentes, malestar social generalizado, confrontación geopolítica y el espectro de la guerra nuclear) que pocos de los líderes empresariales de esta generación y los hacedores de políticas públicas han experimentado. Estos están siendo amplificados por desarrollos comparativamente nuevos en el panorama de riesgos globales, incluyendo niveles insostenibles de deuda, una nueva era de bajo crecimiento, baja inversión global y desglobalización, un declive en el desarrollo humano después de décadas de progreso, desarrollo rápido y sin restricciones de tecnologías de doble uso (civil y militar), y la creciente presión de los impactos del cambio climático [... Todo lo cual] está convergiendo para hacer que la década venidera sea única, incierta y turbulenta. (World Economic Forum, 2023, p. 6, traducción propia)

Como muestra el índice de incertidumbre mundial del Fondo Monetario Internacional (Ahir, Bloom y Furceri, 2020), en la última década, la incertidumbre ha alcanzado niveles récord, si se consideran los sucesos de los últimos 60 años. Para complejizar el panorama, a la competencia económica se sumó, recientemente, la carrera armamentista. Según los últimos datos del comercio internacional de armamentos (Wezeman et al., 2020; 2021; 2022), China viene incrementando su posición relativa en la importación de armas, y su principal proveedor es Rusia. Además, varios analistas coinciden en que el gran desafío para Estados Unidos se producirá cuando China se convierta en un par militar para ese país.

Desde el análisis internacional, un pensador destacado como Kenneth Waltz (1979) sostuvo que la tripolaridad no es estable. Sin embargo, al igual que en la década de 1970, cuando Nixon pensó en un orden tripolar para debilitar a la URSS (Kissinger, 2014), en la coyuntura de este primer cuarto de

⁷ En las últimas dos décadas, al interior de la mayoría de los países se registró un crecimiento de la desigualdad (Chancel et al., 2022).

siglo, en el que la distribución de poder que dejó el siglo anterior ha cambiado en forma inquietante para Estados Unidos, la tripolaridad podría ser una garantía de estabilidad. Las potencias tradicionales han venido afrontando recurrentes crisis (domésticas e internacionales) y se perciben amenazadas y debilitadas, por lo que la bipolarización sería extremadamente peligrosa (Palacio, 2022).

Nuevamente, China asume el rol crucial de arbitrar entre sus históricos rivales, a fin de preservar el “equilibrio homeostático”, parafraseando a Gilpin (Palacio, 2019), y evitar una catástrofe mundial. La pregunta es ¿está ese país en condiciones de ejercer un liderazgo responsable? ¿o será arrastrado a alinearse con alguno de sus conspicuos rivales? Esto último, probablemente, desbalancearía el statu quo actual, incrementando la posibilidad de un gran conflicto mundial. Claramente, la geoeconomía está intrincada con la geopolítica, ya que las acciones y estrategias de los países poderosos pueden tener efectos significativos a nivel económico global y viceversa.

Por último, dentro de este escenario geoeconómico y geopolítico complejo que presenta el albor de la tercera década del siglo XXI, una mención aparte merece el heterogéneo posicionamiento de América Latina. Tal como se observa en los gráficos referidos a las exportaciones e importaciones mundiales, se trata de una región con una participación relativamente baja en el comercio internacional que, históricamente, fue dependiente de los grandes centros económicos de provisión de capitales y manufacturas. En el siglo pasado, tanto el pensamiento estructuralista, como la teoría de la dependencia, pusieron énfasis en los efectos perniciosos –económicos y sociales– que acarrea para América Latina la relación de dependencia con las economías centrales (Estados Unidos y Europa). Sin embargo, aunque el siglo en curso trajo la novedad que el auge de China posicionó a este país entre los principales socios comerciales de la región (junto a Estados Unidos y la Unión Europea), ello no significó una transformación en el patrón de intercambio comercial que históricamente sostuvo América Latina, basado en la exportación de materias primas e importación de manufacturas⁸. Contrariamente, la relación comercial con China representa una de las principales fuentes del déficit de la balanza de pagos de los países de la región.

En lo que respecta a Rusia, su presencia en América Latina es muy acotada desde el punto de vista económico⁹ y se exterioriza, principalmente, a través

⁸ Según la CEPAL (2023), la participación de América Latina y el Caribe en las exportaciones mundiales de manufacturas, en 2021, no superó el 5 %, evidenciando incluso niveles levemente inferiores a los alcanzados dos décadas atrás, en 2001.

⁹ De acuerdo con los datos provistos por Giordano y Michalczewsky (2022), Rusia y Ucrania tienen en su conjunto una muy baja participación en el comercio de América Latina y el Caribe, representando menos del 1 % de la suma de las importaciones y exportaciones de la región. No obstante, en el caso de Rusia, su presencia comercial es importante en determinados productos esenciales para algunas cadenas de valor, como es el caso de los fertilizantes, donde los países más dependientes son Honduras, Nicaragua y Perú. En cuanto a Brasil, la dependencia

de una influencia político-económica en los gobiernos que comparten su paradigma ideológico. Ello explica la postura que adoptaron algunos países de la región en la sesión extraordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que tuvo lugar el 2 de marzo de 2022, cuyo propósito fue condenar la invasión rusa a Ucrania. En la misma, los países de América Latina que se abstuvieron de condenar la invasión fueron Nicaragua, Cuba, El Salvador y Bolivia; por su parte, Venezuela no estuvo presente, pero su presidente apoyó abiertamente a Rusia en el desarrollo de la incursión (BBC News Mundo, 2022/03/02). Se trata de las economías menos desarrolladas de la región, países pobres que históricamente han levantado la bandera del antiimperialismo estadounidense.

Por último, es evidente que en el contexto de incertidumbre que plantea el orden tripolar, la geoconomía continuará siendo, más que en otras épocas, un recurso esencial para la política e influencia de las grandes potencias, como lo atestigua China, país que en las últimas décadas avanzó a pasos agigantados en la búsqueda de mercados y aliados económicos y financieros internacionales –entre otros, en la región de América Latina, lo que para algunos simboliza el paradigma del nuevo imperialismo del siglo XXI¹⁰.

Algunos aportes de *Las consecuencias económicas de la paz* para dimensionar los desafíos de la coyuntura geoeconómica mundial, en el albor de la tercera década del siglo XXI

Conclusiones

Tal como se definió en este trabajo, la coyuntura geoeconómica mundial se refiere al panorama de las estrategias de ejercicio del poder que aplican los Estados en las relaciones económicas internacionales y el interés recae, especialmente, en las grandes potencias, porque tienen la capacidad de incidir en la geopolítica mundial. Desde ese punto de vista, pese a las profundas diferencias que existen entre la situación internacional contemporánea y la primera posguerra, es posible extraer importantes contribuciones de la obra de Keynes para dimensionar los desafíos geoeconómicos en ciernes.

respecto de los fertilizantes rusos es menor que en los países mencionados, aunque es el principal importador del mundo en estos productos. Además, es uno de los principales compradores de aluminio de Rusia, en la región. En cuanto a las exportaciones, el país que más exporta a Rusia es Paraguay, seguido muy por debajo por Brasil, Argentina y Chile.

¹⁰ Al igual que acontecía en los viejos esquemas coloniales mercantilistas, China no sólo necesita mercados de abastecimiento de materias primas y consumo de sus manufacturas, sino canalizar sus flujos de capitales a través de inversiones directas y financieras, con el propósito de sostener el crecimiento de su economía que, en los últimos años, se ha ralentizado, además de buscar el afianzamiento de su posición en el mercado monetario internacional.

A un siglo de la publicación de *Las consecuencias económicas de la paz*. Consideraciones sobre los desafíos de la coyuntura geoeconómica mundial en la tercera década del siglo XXI

Priscila Palacio

En primer lugar, al igual que observaba Keynes al escribir su libro, muchos consideran que estamos transitando un período en el que confluyen las tensiones provenientes del desmoronamiento de un sistema anacrónico que nunca terminó de consolidarse –el heredado de la caída de Bretton Woods, frente a la construcción de un nuevo orden mundial. A finales del siglo pasado, la economía global estaba dominada por los países europeos, Estados Unidos y Japón. Dos décadas después, China se posiciona como una de las economías más grandes del mundo, con grandes probabilidades de sobrepasar el poderío estadounidense en las décadas venideras. Rusia, por su parte, también aspira a ejercer un rol predominante en la escena mundial.

Así, aunque este trabajo no tuvo el propósito de realizar un estudio comparativo entre ambos períodos, sino, como se mencionó, derivar de aquella obra algunas enseñanzas que la historia nos aporta para entender el presente, es ineludible hacer un paralelismo entre la situación actual y aquella época que relata Keynes, incluso, desde el imaginario de lo que significó el período anterior a este milenio, “los felices noventa”, en el que proliferó la idea de un mundo integrado en el que los países podían insertarse en la senda del crecimiento sostenido, bajo un esquema de aldea global. No obstante, esa idea quedó enterrada tras los sucesos que inauguraron el cambio de siglo, cuyo punto de inflexión lo marcaron los atentados del 11 de septiembre de 2001 (11-S). El cuestionamiento al liberalismo y el resurgimiento de tradicionales posturas proteccionistas conllevó –al igual que aconteció en la década de 1920– a que varios Estados implementaran, en este milenio, políticas que amenazan con desandar el esquema de globalización que parecía haberse consagrado a finales del siglo XX.

Si bien es difícil pensar en una economía mundial “desglobalizada”, debido al grado de penetración tecnológica y la interdependencia económica, comercial, financiera y productiva que existe en el mundo contemporáneo, es claro que el avance del intervencionismo económico, que empezó en los mercados emergentes y se dispó, luego, por las economías avanzadas, se profundizó con la reciente crisis de la pandemia. Ello, sumado a los efectos de la guerra Rusia-Ucrania, han coadyuvado a la reaparición de la inflación como una nueva problemática mundial, y su consiguiente agravante en términos de indicadores socioeconómicos, especialmente, para las economías históricamente rezagadas, como es el caso de la región de América Latina, polarizada, a su vez, por el heterogéneo posicionamiento ante la guerra Rusia-Ucrania. Asimismo, es indudable que el deterioro de la situación socioeconómica fue una de las causas de los múltiples conflictos sociales y políticos que se han registrado en los últimos años, a lo largo y ancho del mundo.

Por otra parte, aunque Keynes era de origen neoclásico, su advertencia de que las políticas mercantilistas conllevarían a una “paz Cartaginesa” que terminaría arruinándolos a todos, continúa vigente. Cien años después de la Conferencia de París (1919), en la que algunos vencedores querían subyugar cualquier posibilidad de recuperación de la economía alemana, estamos transitando un mundo mucho más globalizado que en aquel entonces y es

evidente que las políticas de las grandes potencias repercuten en las economías domésticas de la mayoría de los países del mundo, por lo que, al tratar de menoscabarse, los poderes en pugna inevitablemente terminan afectando a la economía mundial.

Así pues, la obra de Keynes nos recuerda los riesgos que puede acarrear la postura revanchista de los líderes políticos, especialmente cuando se trata de rivales que han evidenciado un crecimiento geoeconómico desigual. Además, nos muestra el peligro que representan los políticos que miran hacia el pasado y no hacia el futuro, ya que, como expresó Keynes, las decisiones de los políticos están inevitablemente cargadas de subjetividades psicológicas, en ocasiones difíciles de explicar desde un punto de vista lógico-racional.

En esta época en que la geoeconomía trae nuevos y vertiginosos desafíos que atañen no sólo a las potencias en pugna, sino a todo el sistema global, posiblemente Keynes consentiría en que la diplomacia sigue siendo la herramienta pertinente para remediar la delicada situación internacional, a fin de evitar que se genere una crisis mayor. Claramente, se requiere de estadistas que avizoren las consecuencias geoeconómicas y geopolíticas de largo plazo, en lugar de políticos que se dejen guiar por subjetividades, frente a una eventual amenaza a su poderío económico-militar internacional.

Por último, en la coyuntura actual, el libro *Las consecuencias económicas de la paz* nos demuestra que las decisiones geoeconómicas de los líderes de las grandes potencias son fundamentales para contribuir al sostenimiento de la estabilidad mundial. Ellos pueden evitar que los conflictos económicos y políticos, regionales e internacionales, generen el caldo de cultivo para que proliferen las grandes crisis regionales y mundiales, especialmente cuando van acompañados de un rebrote de nacionalismos chauvinistas. Como señaló Keynes, el temor malthusiano está siempre presente, y el vertiginoso crecimiento de la población mundial que aconteció entre la segunda mitad del siglo pasado y las primeras décadas del corriente está incrementando las tensiones económicas, sociales y políticas, especialmente cuando los países vienen siendo sacudidos por recurrentes crisis económicas domésticas e internacionales.

Aun así, la incertidumbre que reina en el albor de la tercera década del siglo XXI hace pender, parafraseando a Keynes, un sentido de catástrofe latente, agravado por la inmediatez con que se transmiten los acontecimientos mundiales en tiempo real. Lamentablemente, la carrera armamentista que desató la guerra Rusia-Ucrania ha venido a cuestionar la aseveración que el uso de los instrumentos económicos supera en importancia al uso de los medios militares, lo que evidencia también las grandes limitaciones en el alcance de la geoeconomía, que no deja de ser una herramienta de *softpower*, frente a la contundencia que representa el despliegue del poder militar.

Por lo tanto, como expresó Keynes, es deber de los estadistas asegurar que, en los grandes conflictos, no cunda la impresión de que los eventos están marchando hacia su conclusión predestinada, porque ello traería consigo consecuencias impredecibles para toda la humanidad.

A un siglo de la publicación de *Las consecuencias económicas de la paz*. Consideraciones sobre los desafíos de la coyuntura geoeconómica mundial en la tercera década del siglo XXI

Priscila Palacio

Referencias

- Ahir, H., Bloom, N. & Furceri, D. (2020). 60 años de incertidumbre. *Finanzas y Desarrollo*, marzo de 2020. Fondo Monetario Internacional. Recuperado de <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2020/03/pdf/fmi-lanza-indice-incertidumbre-mundial-wui-furceri.pdf>
- Babić et al. (2022). *The Political Economy of Geoeconomics: Europe in a Changing World*. International Political Economy Series. Palgrave Macmillan, Cham. Recuperado de https://doi.org/10.1007/978-3-031-01968-5_1
- BBC News Mundo (2022/03/02). *Rusia y Ucrania: la Asamblea General de la ONU aprueba una resolución de condena a la invasión rusa*. Recuperado el 10 de diciembre 2022 de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-60594995>
- Blackwill, R. D. & Harris, J. M. (2016). *War by Other Means. Geoeconomics and Statecraft*. Council on Foreign Relations. USA: The Belknap Press of Harvard University Press.
- CEPAL (2023). *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe 2022*. Infografía. Recuperado de <https://www.cepal.org>
- Chancel, L. et al. (2022). *World Inequality Report 2022*. World Inequality Lab.
- CNN (2022/10/14). ¿Qué países poseen más armas nucleares? ¿Cuántas tiene Rusia? Datos y números. CNN en Español. Recuperado el 10 de diciembre 2022 de <https://cnnespanol.cnn.com/2022/10/14/que-paises-tienen-mas-armas-nucleares-mundo-trax/>
- De Mateo y Sousa, E. (1993). De la geopolítica a la geoeconomía: una lectura del siglo XX. *Comercio Exterior*, vol. 43, no. 10, pp. 974–978. México: Cámara Nacional de la industria de la Transformación.
- Dimand, R. W. (2019). One Hundred Years Ago: John Maynard Keynes's The Economic Consequences of the Peace. *History of Economics Review*, vol.73(1), pp. 1–13. DOI: 10.1080/10370196.2019.1656080.
- Fjäder, C., Helwig, N. & Wigell, M. (2021). Recognizing 'Geoeconomic Risk'. Rethinking Corporate Risk Management for the Era of Great-Power Competition. *FIIA Briefing Paper. Geoeconomics Series*, no. 314. Helsinki: Finnish Institute of International Affairs.
- Fuller, E. W. (December 11, 2019). The Economic Consequences of the Peace: 100 Years Later. Mises Institute. Recuperado de <https://mises.org>
- Giordano, P. & Michalczewsky, K. (2022). *El impacto comercial de la guerra en Ucrania en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. Sector de Integración y Comercio. Resumen de políticas del BID N° 365.
- Greenspan, A. (2008). *La era de las turbulencias. Aventuras en un nuevo mundo*. Trad. Gabriel Dolls Gallardo. Ediciones B.S.A., España (Título original: The Age of Turbulence). International Monetary Fund. <https://www.imf.org>
- Keynes, J. M. (2002 [1919]). *The Economic Consequences of the Peace*.
- Kissinger, H. (2014). *La diplomacia*. Trad. Mónica Utrilla. Quinta reimpresión. México: Fondo de Cultura Económica (Título original: Diplomacy [1994]).
- Olinga-Shannon, S., Barbesgaard, M. & Vervest, P. (2019). *China y la Iniciativa de la Franja y la Ruta: Documento de trabajo*. Trad. B. Martínez. Foro de los Pueblos Asia Europa (AEPF). Recuperado de www.aepf.info

Palacio, P. (2022). The Uncertainty of a Tripolar World: The Return of Militaristic Geopolitics and the Relevance of Geoeconomics in the First Decades of the 21st Century. A Brief Mention about the Russia-Ukraine Conflict. *Global Journal of Human Social Sciences-Economics* (GJHSS-E), vol. 22, issue 3, version 1.0, March 2022. USA: Open Association of Research Society. Recuperado de https://globaljournals.org/GJHSS_Volume22/2-The-Uncertainty.pdf

Palacio, P. (2019). *Realismo y Cambio Internacional. Estudio sobre la obra de Robert Gilpin "War and Change" y su contemporaneidad en el siglo XXI. Una mirada a Estados Unidos, China y Rusia*. Buenos Aires: Editorial Almaluz.

Waltz, K. (1979). *Theory of International Politics*. University of California, Berkeley. USA: Addison-Wesley Publishing Company.

World Economic Forum (2023). *The Global Risks Report 2023. 18th Edition. Insight Report*. Switzerland: World Economic Forum.

Wezeman, P. et al. (2022). Trends in International Arms Transfers, 2021. *SIPRI Fact Sheet*. Sweden: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI).

Wezeman, P. et al. (2021). Trends in International Arms Transfers, 2020. *SIPRI Fact Sheet*. Sweden: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI).

Wezeman, P. et al. (2020). Trends in International Arms Transfers, 2019. *SIPRI Fact Sheet*. Sweden: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI).

Wigell, M. & Scholvin, S. (April 2018). Geo-Economics as Concept and Practice in International Relations. Surveying the State of the Art. *FIIA Working Paper*, no. 102. Helsinki: Finnish Institute of International Affairs.

Wigell, M., Scholvin, S. & Aaltola, M. (2019). *Geo-Economics and Power Politics in the 21st Century*. 1st ed. Taylor and Francis.

World Trade Organization – WTO Stats. <https://stats.wto.org>

A un siglo de la publicación de *Las consecuencias económicas de la paz*. Consideraciones sobre los desafíos de la coyuntura geoeconómica mundial en la tercera década del siglo XXI

Priscila Palacio

La diplomacia económica y la deuda externa argentina durante la última dictadura militar 1976–1983

Economic Diplomacy and Argentina's Foreign Debt During the Last Military Dictatorship 1976–1983

*Magdalena Lisińska**

INSTITUTO DE ESTUDIOS AMERICANOS Y LA DIÁSPORA POLACA
UNIVERSIDAD JAGUELÓNICA
CRACOVIA, POLONIA

✉ magdalena.lisinska@uj.edu.pl

<https://orcid.org/0000-0001-9625-9495>

RESUMEN

El presente artículo se enfoca en la evolución del endeudamiento argentino a la luz de la política económica conducida durante la última dictadura militar (1976–1983). El texto utiliza un enfoque teórico del funcionalismo estructuralista para analizar el problema de decisión al que se enfrentaron los generales argentinos – la necesidad de elegir medidas para asegurar la estabilidad financiera del régimen. El medio elegido para lograr este objetivo fue obtener préstamos en el extranjero. El artículo analiza los factores que pusieron en marcha la política de endeudamiento de la dictadura militar, discute las actividades de la diplomacia económica argentina bajo la conducción del ministro Martínez de Hoz, presenta los retos para obtener créditos extranjeros durante la presidencia de Jimmy Carter en los EE.UU. y discute las consecuencias del excesivo endeudamiento en el extranjero.

PALABRAS CLAVE: *Argentina, dictadura militar, deuda externa, diplomacia económica.*

ABSTRACT

This article focuses on the evolution of Argentine debt in the light of economic policy conducted during the last military dictatorship (1976–1983). The text uses a

* Doctora en Ciencias Políticas, trabaja en el Departamento de América Latina de Estudios Americanos y la Diáspora Polaca, Universidad Jaguelónica en Cracovia. Es autora de la monografía *Argentine Foreign Policy during the Military Dictatorship, 1976-1983: Between a Nationalist and Pragmatic Approach* (Londres-Nueva York 2019) y de varios artículos académicos sobre temas políticos, sociales y de seguridad en Argentina y América Latina.

framework of structural functionalism to analyze the decision problem faced by the Argentine generals – the need to choose measures to ensure the financial stability of the regime. The means chosen to achieve this goal was to apply for international credits. The article analyzes the factors that contributed to the dictatorship's foreign borrowing policy, discusses the activities of Argentine economic diplomacy under the leadership of Minister Martínez de Hoz, presents the challenges in obtaining foreign credits during the presidency of Jimmy Carter in the U.S., and discusses the consequences of excessive foreign borrowings.

KEYWORDS: *Argentina, military dictatorship, external debt, economic diplomacy.*

Introducción

La última dictadura militar (1976–1983), también conocida como el Proceso de Reorganización Nacional, suele ser analizada a la luz de las violaciones de los derechos humanos, la extrema represión del régimen y su carácter antidemocrático (Bayer et al., 2010; Claveiro, 1998; Duhalde, 2013; Marchak, 1999, 2003; Robben, 2007). El “Proceso” fue igualmente un periodo de significativa importancia en cuanto a los cambios en la política económica que se produjeron en el país (Canitrot, 1980; Verbitsky & Bohoslavsky, 2013; Schvarzer, 1986; Wynia, 1984). Incluso bajo el gobierno militar se observó un considerable aumento de la deuda argentina (Kanenguiser, 2003). Como afirma Brenta (2019, p. 37), entre 1976 y 1983 la deuda externa del país se multiplicó por seis, pasando de 7,8 mil millones de dólares a 46,5 mil millones de dólares. Este compromiso se convirtió en una enorme carga para los gobiernos democráticos de la Argentina.

Cabe señalar que uno de los objetivos de las fuerzas armadas cuando tomaron el poder en 1976 fue “concreción de una situación socio económica que asegure la capacidad de decisión nacional y la plena realización del hombre argentino” (Junta Militar, 1976, p. 13). El carácter enigmático de esta disposición, aunque subraya la importancia de desarrollo para los militares, indica la inexistencia de la visión coherente de la política económica. En consecuencia, los representantes de las fuerzas armadas, al carecer de amplios conocimientos en materia económica, se vieron obligados a involucrar a expertos civiles en su proyecto. Al analizar las alternativas existentes, los generales dirigieron su atención a los economistas que representaban los intereses del sector que sufrió mayores pérdidas durante el gobierno peronista – los grandes terratenientes, los banqueros y los ricos empresarios. Quien se puso al frente de este grupo fue el presidente del Consejo Empresario Argentino, José Alfredo Martínez de Hoz, un economista formado en el monetarismo. Cabe destacar que para los militares fue muy significativo que el compromiso de Martínez de Hoz con el neoliberalismo estuviera ligado a su crítica al peronismo y al marxismo, así como su énfasis en la necesidad de cambiar completamente los

supuestos de la política económica. Así que, al elegir a Martínez de Hoz como ministro de economía, los militares se guiaron más por lo que se oponía que por lo que proponía. El plan económico de Martínez de Hoz, anunciado el 2 de abril de 1976, pretendía ser una expresión de la adaptación del país a las condiciones de la economía mundial, así como del fuerte énfasis en la pertenencia al mundo occidental desarrollado. Según Martínez de Hoz, para lograr estos objetivos era necesario utilizar los modelos recomendados por las instituciones occidentales en vez de continuar con las soluciones comprometidas practicadas en la Argentina en décadas anteriores (Martínez de Hoz, 1991).

A pesar de sus limitados conocimientos de economía, los oficiales militares tomaron conciencia de lo básico: sin recursos financieros adecuados los principios del Proceso de Reorganización Nacional (incluida, entre otras, la costosa lucha antisubversiva) seguirían siendo eslóganes vacíos¹. Por lo tanto, garantizar un rápido flujo de fondos fue una de las principales responsabilidades que los militares asignaron a Martínez de Hoz y sus asociados. Así, el punto de partida de esta investigación es el problema de decisión al que se enfrentaron los generales que tomaron el poder en 1976 – la necesidad de elegir medidas para asegurar la estabilidad financiera del régimen. Ante un cambio fundamental en el modelo económico argentino, la forma elegida de lograr este objetivo era obtener préstamos en el extranjero. Las fuerzas armadas deben ser consideradas los principales responsables de la toma de decisiones en este proceso, debido a su dominio absoluto en todos los niveles del gobierno nacional. Por otro lado, el organismo encargado de aplicar las decisiones tomadas por los militares era en este caso el Ministerio de Economía.

El objetivo de este artículo es analizar la evolución del endeudamiento argentino a la luz de la política económica conducida durante la última dictadura militar (1976–1983). El texto plantea las siguientes preguntas de investigación: ¿Qué factores, tanto domésticos como externos, llevaron a la decisión de pedir préstamos en el extranjero? ¿Cómo era la relación entre la junta y el Ministerio de Economía en la aplicación de esta decisión? ¿Cuáles fueron las consecuencias de la decisión? ¿Cómo afectaron las decisiones políticas de la junta a las acciones de la diplomacia económica?

El artículo hace hincapié en el problema de relaciones entre los intereses de las fuerzas armadas argentinas, en pleno control del proceso de gobierno del Estado durante la dictadura, y los funcionarios civiles del Ministerio, responsables de la creación de la política económica del Estado. El texto también contribuye a llamar la atención sobre la influencia de los factores políticos internos en el éxito de los esfuerzos de la diplomacia económica.

¹ El aumento de los gastos militares en los tres primeros años del “Proceso” no estuvo relacionado con un aumento de la importación de equipos militares, sino con un aumento de los gastos destinados a la lucha antisubversiva. Hasta 1978 la junta priorizó las áreas no relacionadas con las agresiones externas o posibles enfrentamientos bélicos con Chile o Reino Unido (Bohoslavsky, 2013, pp. 126–127).

En términos generales, la diplomacia económica puede definirse como la toma de decisiones y la negociación en cuestiones fundamentales que afectan a las relaciones económicas internacionales (Woolcock & Bayne, p. 386). Durante el “Proceso”, la diplomacia económica fue uno de los tres tipos de actividad internacional llevada a cabo por las autoridades, junto con la diplomacia militar y la diplomacia “clásica” (Lisińska, 2019, p. 59). Su principal tarea fue dirigir la política exterior en materia de economía y comercio.

El artículo presenta los motivos de los responsables militares, las medidas políticas adoptadas por los funcionarios del Ministerio de Economía y las consecuencias de política de endeudamiento externo. La investigación se ha llevado a cabo basándose principalmente en fuentes documentarias (de la junta militar, administración estadounidense, de documentos de las instituciones financieras internacionales), en memorias de José Martínez de Hoz y en artículos de prensa. El diario más citado en el texto es “La Nación” debido a su carácter conservador y al elevado número de citas de representantes de las fuerzas armadas y Ministerio de Economía. Las fuentes se analizaron en cuanto a sus temas clave de forma cualitativa.

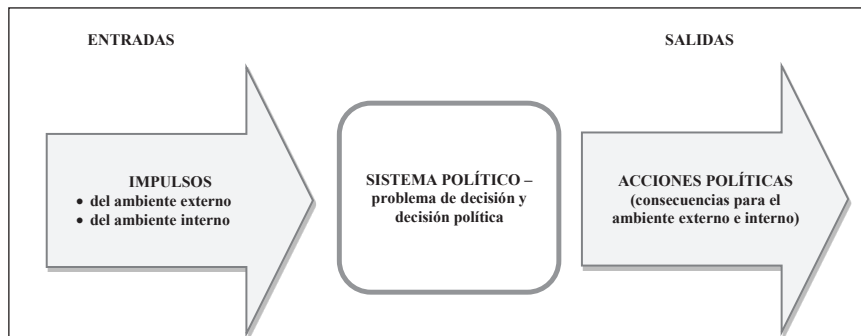
Primero, se presenta el enfoque teórico del artículo – el funcionalismo estructuralista de Gabriel Almond y Bingham Powell. El uso del modelo que propusieron permite sistematizar los elementos que influyeron en la decisión de pedir préstamos al extranjero, así como las consecuencias de hacerlo.

Más adelante, se analizan los factores que pusieron en marcha la política de endeudamiento de la dictadura militar. Así mismo, se discuten las acciones políticas adoptadas sobre la base de esa política, con el enfoque en las actividades de la diplomacia económica bajo la conducción del ministro Martínez de Hoz. Además, se presentan los retos de Argentina para obtener créditos extranjeros durante la presidencia de Jimmy Carter en los Estados Unidos. Después, se discuten las consecuencias del excesivo endeudamiento en el extranjero. En la conclusión, se resumen los argumentos presentados en el artículo.

Apuntes metodológicos

Para analizar la evolución de la deuda externa argentina durante la última dictadura militar, voy a utilizar el enfoque teórico de Gabriel Almond y Bingham Powell (1966; Almond et al., 2004, 2006). Según su teoría de funcionalismo estructuralista, un sistema político está formado por una serie de estructuras, vinculadas por interdependencias funcionales. Por lo tanto, para entender el sistema, es necesario comprender cómo funciona, especialmente su mecanismo de entrada-salida (*input-output*), en el que los impulsos procedentes de las estructuras individuales (tanto internas como externas del sistema) se proce-

san dentro del sistema (entrada), conduciendo a la formación de decisiones políticas concretas, que se traducen en la práctica política (salida).



Fuente: Elaboración propia (Almond & Powell, 1966, p. 25).

El funcionalismo estructuralista es aplicable a esta investigación, principalmente teniendo en cuenta que el enfoque de Almond y Powell (1966, pp. 108–109) hace gran hincapié en las actitudes, valores y creencias de carácter ideológico, compartidas por la sociedad en su conjunto o por un grupo seleccionado. Los generales que tomaron el poder en 1976 tenían una identificación ideológica muy fuerte, evidenciada en la existencia de creencias y doctrinas comunes, tanto sobre las obligaciones de las fuerzas armadas hacia la nación como sobre el mundo contemporáneo y sus mayores desafíos. Como señala Finchelstein (2013, p. 148), el gobierno del “Proceso” era principalmente nacionalista. Los militares situaron a la nación en el centro de sus acciones y deliberaciones, considerando su bienestar como el primer y más importante objetivo.

Kamrava (2008, p. 16) señala que el enfoque del funcionalismo estructuralista tiene una aplicación limitada en el análisis de los sistemas no democráticos. Esto se debe a que en los Estados autoritarios y totalitarios los impulsos políticos procedentes de la sociedad, que son un elemento importante de la teoría de Almond y Powell, son muy débiles o inexistentes. Dicha declaración, aunque basada en premisas verdaderas (en los regímenes no democráticos la influencia de la sociedad en la toma de decisiones políticas es, en efecto, incomparable a la de la democracia), no constituye un argumento que invalide la aplicabilidad de la teoría a los sistemas autoritarios, incluida la Argentina bajo la junta militar de 1976–1983. En tales sistemas, el papel del grupo que articula los intereses se transfiere de la sociedad civil a otros círculos, como a élites de poder. En el caso del “Proceso”, las élites que tenían el monopolio del poder y que daban forma a la política estatal eran los militares.

Gráfico 1.
Esquema del mecanismo de
entrada-salida

La deuda externa Argentina durante la dictadura

Utilizando el modelo de Almond y Powell se identificó los impulsos de entrada que condujeron a la situación de decisión y se los dividió en provenientes del ambiente interno y del ambiente externo. Así mismo, se identificó acciones políticas específicas realizadas por la diplomacia económica, cuyos efectos afectaron tanto a la situación interna en el país como a la posición internacional de la Argentina.

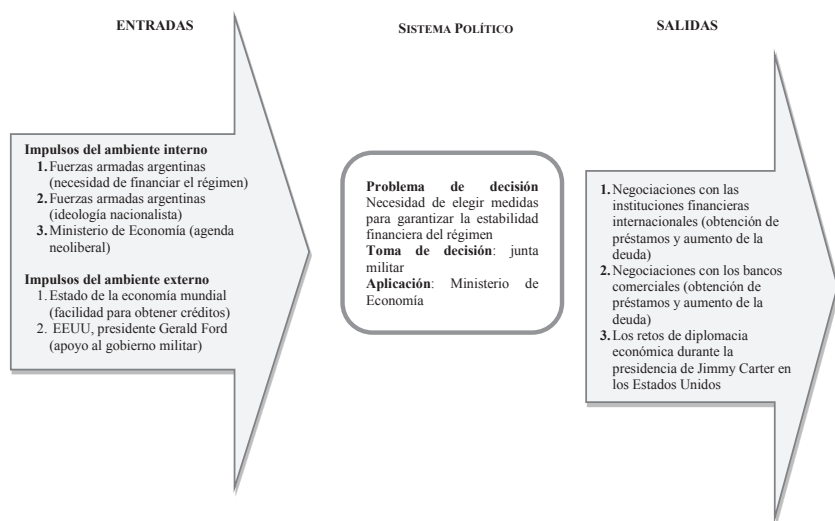


Gráfico 2.

La deuda externa Argentina durante la dictadura. Mecanismo de entrada-salida.

Fuente: elaboración propia.

¿Por qué créditos externos? Impulsos del ambiente interno y externo

Impulsos del ambiente interno – el nacionalismo de los militares y el neoliberalismo de Martínez de Hoz

Al planear el golpe, los militares argentinos no tenían un amplio conocimiento de las cuestiones económicas, prestando más atención a la lucha antisubversiva (Novaro & Palermo, 2011, p. 56). Estuvieron de acuerdo sobre las premisas básicas como que la economía debía servir a la nación, activar todos los sectores y conducir al fortalecimiento internacional del país. Así pues, los militares designaron a un grupo de economistas neoliberales (que compartían su opinión sobre la necesidad de cambios profundos en el Estado) para que elaboraran un plan económico eficaz que permitiría poner en práctica los

objetivos económicos del “Proceso” y financiar el régimen. Era un grupo muy hermético, con la visión bien fundamentada y con propuestas concretas de cambios estructurales para el país. Si bien las fuerzas armadas tenían la capacidad formal de controlar los procesos de planificación económica, esto se veía obstaculizado por su falta de conocimientos económicos. Por lo tanto, era tan importante que los militares tuvieran confianza en la persona que ocupaba el puesto de ministro de economía. José Martínez de Hoz, el designado para el cargo de ministro, contó con el apoyo del presidente y miembro de la junta, Jorge Videla, de su ministro del Interior, Albano Harguindeguy, así como de amplios sectores del ejército y de la fuerza aérea en su conjunto (Canelo, 2004, pp. 233–234).

Según Martínez de Hoz, la trágica situación de la economía argentina en los albores de 1976 (el país estaba en recesión, balanceándose al borde de la hiperinflación, el consumo disminuía y la inversión caía) era la consecuencia de décadas de abandono resultado de la adopción de un modelo económico cerrado de la posguerra. Dicho modelo estuvo basado en el deseo de alcanzar la autarquía económica (Ministerio de Economía, 1980, p. 8). Así pues, Martínez de Hoz subrayó que los problemas de la economía argentina no se debían únicamente a los malos indicadores macroeconómicos, llamando la atención sobre su carácter estructural y cultural. Por lo tanto, el programa económico del “Proceso” consistía en la adaptación del país a las condiciones de la economía mundial, así como su pertenencia (muy enfatizada por los militares) al mundo occidental desarrollado (Martínez de Hoz, 1991). El apoyo a la Argentina por los prestamistas debía ser una muestra de esta pertenencia. El propio Martínez de Hoz, como economista educado en los EE.UU. y asociado a la escuela de Chicago, mejoraba la imagen de la dictadura argentina, especialmente ante las acusaciones de violaciones de los derechos humanos y de falta de normas democráticas (Novaro & Palermo, 2011, p. 226).

Además de los impulsos procedentes del Ministerio de Economía, la actitud de los propios militares fue crucial para el surgimiento del problema de decisión. Cabe destacar que el acercamiento económico de Argentina al Occidente fue percibido por los militares argentinos en gran medida a través del prisma de la ideología nacionalista. Primero, como ya se ha mencionado, la lucha contra la guerrilla (cuya eliminación fue considerada por los militares como necesaria para salvar a la nación) requirió considerables recursos financieros. Este dinero sólo podía obtenerse de fuentes externas. Segundo, los generales esperaban el apoyo internacional del cambio político que se produjo en la Argentina con el derrocamiento del gobierno civil de Isabel Perón. En este contexto, los préstamos del Occidente fueron percibidos por los militares en términos políticos – la concesión de créditos a la Argentina podía ser vista como la evidencia de apoyo a los principios, bases y orientaciones del Proceso de Reorganización Nacional. Tal argumentación se vio reforzada por el hecho de que el gobierno derrocado de Isabel Perón nunca consiguió el favor de los prestamistas.

Impulsos del ambiente externo – el estado de la economía mundial y los EE.UU.

En cuanto a los impulsos del ambiente externo, cabe señalar que los esfuerzos del gobierno militar por obtener créditos coincidieron con un periodo especial en los mercados financieros mundiales. La crisis del petróleo de 1973 provocó un importante aumento de la liquidez de los bancos occidentales. Esto se debió a la colocación masiva de los llamados petrodólares, es decir, los ingresos de los países de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) por las exportaciones de petróleo. Como los bancos se vieron obligados a pagar intereses por sus depósitos, buscaron a toda costa una mayor rotación del dinero almacenado, lo que generaría más beneficios. Debido a que la mayoría de los países desarrollados estaban en recesión en ese momento, la atención de los bancos se dirigió naturalmente hacia los países en desarrollo. Cabe destacar que en los años 70 no existía una normativa detallada que regulara la concesión de créditos a entidades estatales por parte de los bancos comerciales, y el concepto de “insolvencia estatal” no aparecía en la normativa legal. El hecho mismo de que los prestatarios fueran Estados soberanos (o entidades privadas cuya deuda estaba garantizada por el Estado) proporcionaba suficiente seguridad a los prestamistas. Por lo tanto, los países en desarrollo políticamente estables podían así beneficiarse de préstamos baratos y fácilmente accesibles, que no requerían una declaración previa sobre la finalidad de su uso (Michalowski, 2007, p.14).

Afortunadamente para los intereses argentinos, la destitución del ineficaz gobierno de Isabel Perón y el nombramiento de Martínez de Hoz como ministro de Economía fue muy bien recibido en los círculos financieros occidentales. El hecho de que el recién nombrado presidente del Banco Central de la República Argentina, Adolfo Diz, se desempeñara como director ejecutivo del Fondo Monetario Internacional entre 1967 y 1968 y realizara numerosos contactos en Washington también fue significativo para generar confianza en el gobierno militar (Kanenguiser, 2003, pp. 22–23).

Otros impulsos muy importantes llegaban al sistema político argentino desde los Estados Unidos. Cabe destacar que los generales estaban convencidos de que sin el apoyo de EE.UU. sería difícil establecer la confianza mundial en las nuevas autoridades argentinas y crear un buen clima de inversión (Veigel, 2009, p. 49). Esta convicción fue una importante motivación que influyó en la decisión de elegir a Martínez de Hoz como Ministro de Economía. El ex presidente del Consejo Empresario Argentino fue ampliamente conocido y respetado en los círculos bancarios y empresariales de los Estados Unidos, pero también de Europa. En otras palabras, el jefe del Ministerio de Economía fue visto por los generales como un refuerzo político y una oportunidad para mejorar la imagen de la Argentina en la escena internacional.

Cabe destacar que la administración republicana del presidente Gerald Ford se mostró favorable a la toma del poder por los militares. El presidente y

su entorno eran convencidos que el nuevo gobierno permitiría al país salir del caos y reforzar las estructuras del poder (Basualdo et al., 2020, p. 39). Además, como subrayó el secretario de Estado Henry Kissinger, el gobierno militar aparecía como una oportunidad para terminar con el problema de guerrillas izquierdistas y comunistas en el segundo país más grande de América Latina. Kissinger señalaba que a los EE.UU. les interesaba proporcionar ayuda financiera a Argentina y que los militares argentinos necesitaban pruebas del apoyo de los Estados Unidos que les animaría a tomar medidas decisivas para estabilizar el país (Department of State, 1976).

La diplomacia económica. Salidas del sistema

Créditos de las instituciones financieras internacionales y bancos comerciales

Las opiniones de Kissinger se tradujeron rápidamente en acciones concretas. Pocos días después del golpe de marzo de 1976 el FMI decidió conceder a Argentina un préstamo de 127,6 millones de dólares – fondos que el gobierno de Isabel Perón había estado buscando sin éxito durante más de un año (La Nación, 1976a, pp. 1,3). Nuevas oportunidades aparecieron una semana después del primer crédito cuando Jorge del Canto, director del Departamento del Hemisferio Occidental del FMI, se dirigió a Adolfo Diz con la propuesta de negociar nuevos préstamos. Las conversaciones se iniciaron en mayo de 1976. Al mismo tiempo llegaron a Buenos Aires representantes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con el objetivo de evaluar la capacidad del banco para financiar inversiones de alta prioridad en la Argentina, especialmente en los sectores energético, alimentario y químico (Banco Central de la República Argentina, 1976, p. 65).

Los contactos norteamericanos de Martínez de Hoz fueron utilizados por primera vez en junio de 1976 durante su viaje a Canadá y Estados Unidos para obtener apoyo financiero y fomentar las inversiones en la Argentina (La Nación, 1976b, pp. 1, 14). Cabe destacar que la delegación argentina estaba formada por el ministro de economía, presidente del Banco Central y varios funcionarios del Ministerio de Economía. Los representantes de las fuerzas armadas no participaron en las negociaciones en el extranjero (Bonelli, 1976a, pp. 1, 14). Así pues, los militares dieron permiso a Martínez de Hoz para realizar sus propias actividades de carácter diplomático.

Las negociaciones argentinas con la administración estadounidense de Gerald Ford y con representantes de las instituciones financieras internacionales tuvieron mucho éxito. La delegación de Martínez de Hoz recibió el apoyo, entre otros, de Arthur Burns, presidente de la Junta de Gobernadores del Sistema de la Reserva Federal, de William Simon, secretario del Tesoro, de Robert McNamara, presidente del Banco Mundial, y de Antonio Ortiz Mena, jefe

del Banco Interamericano de Desarrollo. También apoyaron al ministro los representantes de las instituciones privadas estadounidenses que prometieron a Argentina préstamos favorables (La Nación, 1976c, pp. 1, 2; La Nación, 1976d, pp. 1, 2; La Nación, 1976e, pp. 1, 2; Bonelli 1976b, pp. 1, 2; Bonelli, 1976c, p. 1; Bonelli, 1976d, pp. 1, 2; Ferrari, 1976, p. 1). En este contexto fue muy importante la larga relación de Martínez de Hoz con David Rockefeller, quien ayudó al ministro a organizar reuniones con destacados banqueros y empresarios, hablando muy favorablemente del programa de reformas económicas de Argentina (Kanenguiser, 2003, p. 24). Martínez de Hoz también se reunió con el secretario de Estado estadounidense, Henry Kissinger, uno de los que más apoyaban el cambio de poder en Argentina. En una conversación privada Kissinger aseguró al ministro que los préstamos del EXIM Bank estadounidense, suspendidos durante la presidencia de Isabel Perón, serían restablecidos (La Nación, 1976f, pp. 1, 3; Bonelli, 1976e, p.1).

El éxito de la misión norteamericana de Martínez de Hoz aceleró los preparativos para otro viaje, esta vez al continente europeo. En julio de 1976 una delegación argentina visitó Suiza, Alemania, Holanda, Francia, España, Italia y el Reino Unido. El objetivo del viaje era el mismo que el anterior y consistía en presentar el programa económico argentino a las autoridades, empresarios y representantes del sector bancario, en el marco de la posibilidad de recibir ayuda financiera en forma de préstamos (La Nación, 1976g, pp.1, 14; Bello, 1976a, pp. 1, 2). La misión europea fue presentada por las autoridades argentinas como un gran éxito de la diplomacia económica. El propio Martínez de Hoz sostuvo que en todos los países que visitó observó una “gran satisfacción por lo que se interpreta como un renacimiento de una Argentina fuerte y progresista” (La Nación, 1976h, pp. 1, 2).

La diplomacia económica emprendida en los primeros meses de la dictadura produjo resultados tangibles en forma de préstamos tanto de instituciones internacionales como de bancos públicos y privados. A corto plazo Argentina recibió nuevos tramos de crédito del FMI y del Banco Interamericano de Desarrollo, así como numerosos préstamos de bancos estadounidenses y europeos. Según las cifras presentadas por Martínez de Hoz a finales de septiembre de 1976 (menos de seis meses después del inicio del Proceso de Reorganización Nacional), Argentina logró obtener préstamos por un total de 1.300 millones de dólares, incluyendo 300 millones de dólares del FMI, 500 millones de dólares de bancos estadounidenses, 350 millones de dólares de bancos europeos y 130 millones de dólares de otras fuentes. Estos préstamos debían devolverse en cuatro años (Sourrouille & Lucángeli, 1983, p. 16). Ya en octubre de 1976 el ministro de Economía realizó un viaje a Japón cuyo objetivo era no sólo obtener créditos sino también fortalecer las relaciones económicas mediante el incremento del comercio bilateral (principalmente a través de la exportación de productos agrícolas argentinos y la importación de maquinaria pesada fabricada en Japón y de las inversiones japonesas en Argentina) (La Nación 1976i, pp. 1, 2; La Nación, 1976j, pp. 1, 2). Al mismo

Banco	País de origen	Préstamo (millones de USD)
1. Manufacturers Hannover Corporation	EEUU	364 877
2. Citicorp	EEUU	301 091
3. Lloyds Bank Ltd.	Reino Unido	265 190
4. J.P. Morgan and Co. Inc	EEUU	233 786
5. Banco de la Nación Argentina	Argentina	175 478
6. Sanwa Bank Ltd.	Japón	168 011
7. Bank of Tokio Ltd.	Japón	165 677
8. Crédit Lyonnais S.A.	Francia	159 034
9. Tokai Bank Ltd.	Japón	154 971
10. Grindlays Bank Ltd.	Reino Unido	150 155

* Los diez mayores prestamistas cubren alrededor del 28 % de todos los contratos firmados.

Fuente: Calcagno, 1987, p. 47.

tiempo se consiguieron más préstamos de Europa gracias a las gestiones de Adolf Diz, que volvió a visitar el Viejo Continente (Bello, 1976b, pp. 1, 2).

La política de Jimmy Carter en los EE.UU. y los retos en la obtención de préstamos por la dictadura argentina

Los éxitos de la diplomacia económica contrastaron con los problemas políticos a los que se enfrentaron tanto el Ministerio de Relaciones Exteriores como los propios generales. Durante la presidencia de Gerald Ford, los primeros informes sobre la violencia introducida por el régimen militar no afectaron a la percepción de la delegación argentina que buscaba préstamos en los Estados Unidos. Sin embargo, la situación cambió ya en 1977 con la elección presidencial de Jimmy Carter quien proclamó como objetivo principal de su administración la defensa de los derechos humanos. Las consecuencias de nueva línea política de Carter fueron particularmente duras para la Argentina, ya que los líderes del “Proceso” eran los más criticados por la administración estadounidense. Con la llegada de Carter al poder, las consecuencias de decisiones en el ámbito nacional argentino comenzaron a reflejarse en el ámbito internacional, incluso (lo que no había ocurrido antes) en la diplomacia económica. Pronto se hizo evidente que el apoyo prestado a la Argentina a nivel financiero estaba directamente vinculado al apoyo político. En efecto, la primera acción de la administración de Carter fue reducir significativamente la ayuda financiera concedida a Argentina por Ford. Dicha decisión fue motivada por las viola-

La diplomacia económica y la deuda externa argentina durante la última dictadura militar 1976–1983

Magdalena Lisińska

Cuadro 1.

Los mayores prestamistas comerciales del sector público argentino, 1975-1983*

ciones de los derechos humanos por parte del régimen militar (Pastor, 1986, p. 211). El propio Martínez de Hoz sintió el cambio de actitud hacia el gobierno argentino ya en mayo de 1977, cuando se reunió con el secretario del Tesoro Michael Blumenthal. En una conversación (que tuvo lugar en Guatemala, al margen de la reunión anual de la Asamblea de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo) el político estadounidense sugirió a Martínez de Hoz que se abstuviera de solicitar más préstamos hasta que hubiera una clara demostración de mejora en el historial de derechos humanos de Argentina. Dos préstamos del BID estaban en riesgo, así como un préstamo de 100 millones de dólares del Banco Mundial (Department of State, 1977a). En una línea similar intervino Richard N. Cooper, el Subsecretario de Estado para Asuntos Económicos. Cooper sugirió a Martínez de Hoz que, dadas las circunstancias, Argentina sólo debería solicitar préstamos para proyectos urgentes de utilidad pública (Department of State, 1977b).

Cabe destacar que a pesar de lo señalado el impacto de la política de derechos humanos fue mucho menor en las actividades de la diplomacia económica que en las de la diplomacia clásica, que operaba a nivel político. En cuanto a su imagen profesional, Martínez de Hoz siguió siendo percibido no sólo a través del prisma de su trabajo para el gobierno militar, sino también de su experiencia previa, sus creencias económicas neoliberales y su pragmatismo. Por lo tanto, las críticas al gobierno militar por parte de los Demócratas estadounidenses no se tradujeron en un corte total de la ayuda financiera a la Argentina. El Fondo Monetario Internacional permaneció indiferente a las acusaciones formuladas contra los militares y siguió prestando a Argentina hasta el final del Proceso de Reorganización Nacional (Veigel, 2009, p. 11). Además, la política de derechos humanos tampoco encontró el favor de la comunidad empresarial estadounidense. Uno de los críticos más explícitos de las restricciones impuestas a la Argentina por el gobierno de Carter fue David Rockefeller. Las palabras del empresario, quien subrayaba que el régimen militar “favorece a los empresarios privados”, resonaron con fuerza (Wiesz, 2008, p. 89). Por lo tanto, las autoridades argentinas siguieron recibiendo préstamos millonarios de los bancos privados. Como señalé anteriormente, debido a la llegada de una gran cantidad de petrodólares al mercado financiero, la segunda mitad de la década de los 70 fue un periodo de gran facilidad de crédito. Los países en desarrollo que deseaban aplicar soluciones neoliberales conseguían préstamos prácticamente sin limitaciones (Kanenguiser, 2003, p. 28). Así, tanto el Banco Central argentino como las empresas estatales recurrieron a préstamos atractivos.

Los mayores receptores de fondos del sector bancario fueron el Banco Central de la República Argentina y las empresas estatales – Yacimientos Petrolíferos Fiscales, Agua y Energía Eléctrica y Aerolíneas Argentinas (véase Cuadro 1). La mayor parte de los préstamos de Argentina procedían de bancos de los Estados Unidos, Japón, Canadá y Europa Occidental (véase Cuadro 2). La administración estadounidense se dio cuenta de que la política de derechos

humanos de Carter no constituía una verdadera herramienta de presión económica sobre Argentina. Así lo demuestra un informe de 1978 elaborado en el Departamento de Estado, un extracto del cual dice:

Argentina está relativamente libre de la dependencia de fuentes de financiación e inversión susceptibles de control oficial por parte de Estados Unidos. Los votos negativos de las instituciones financieras internacionales son una vergüenza política para Argentina, pero dichos votos no bloquean el acceso a la financiación crítica. El éxito económico del gobierno de Videla en el sector exterior ha garantizado la disponibilidad de oportunidades financieras de diversas fuentes extranjeras. (Department of State, 1978)

Prestatario	Sector	Préstamo (millones de USD)
1. Banco Central de la República Argentina	bancario	1 511 145
2. Yacimientos Petrolíferos Fiscales	energético	1 348 617
3. Agua y Energía Eléctrica	energético	936 564
4. Aerolíneas Argentinas	transporte	834 985
5. Comisión Técnica Mixta de Salto Grande	(hidro)eléctrico	503 000
6. Empresa Líneas Marítimas Argentinas	transporte	435 473
7. Entidad Binacional Yacretá	(hidro)eléctrico	392 400

Fuente: Calcagno, 1987, p. 46.

Cabe señalar que el ministro Martínez de Hoz constantemente destacaba que los nuevos préstamos no significaban un aumento de la deuda del sector público argentino, sino una reestructuración de la existente (La Nación, 1976k, pp. 1, 2). Además, subrayaba que los créditos debían destinarse a la inversión que generaría ingresos para pagar las deudas en el futuro. Sin embargo, los datos proporcionados por el Banco Mundial confirman que dichos fondos fueron mínimamente utilizados para inversiones de desarrollo o para financiar obligaciones previamente contraídas y que la parte sustancial del dinero prestado sólo sirvió para aumentar las reservas federales (The World Bank, 1985, pp. 17–19). En otras palabras, las autoridades argentinas tomaron créditos que no necesitaban, pero fue extremadamente fácil obtenerlos. Asimismo, estos activos se depositaban a menudo en los mismos bancos que habían prestado a Argentina, pero con el tipo de interés del depósito inferior al del préstamo pagado (Michalowski, 2007, p. 8).

La diplomacia económica y la deuda externa argentina durante la última dictadura militar 1976–1983

Magdalena Lisińska

Cuadro 2.
Principales receptores de crédito de la banca privada en el sector público argentino, 1975-1983

Efectos de la diplomacia económica. El aumento de la deuda

La irresponsable política crediticia de los tres primeros años del “Proceso” contribuyó a los posteriores problemas económicos del país que se hicieron patentes ya en 1979. La segunda crisis del petróleo, derivada de la revolución islámica en Irán, provocó un importante aumento de los precios del petróleo y por tanto un incremento récord de los tipos de interés por parte del Sistema de la Reserva Federal de Estados Unidos y de los bancos centrales de otros países desarrollados². El resultado de estas decisiones fue un aumento significativo del coste de préstamos, tanto los nuevos como los anteriormente contratados y basados a tipo de interés variable (Michalowski, 2007, p. 15).

En caso de la Argentina, la situación internacional desfavorable para los prestatarios coincidió con problemas derivados de la necesidad de mantener *la tablita* – una devaluación gradual y programada, introducida por Martínez de Hoz en 1979. Dicha solución tenía como objetivo reducir las expectativas inflacionarias, así como llevar la inflación argentina al nivel de la inflación mundial. Sin embargo, la reducción de la inflación fue demasiado lenta para evitar la apreciación del tipo de cambio real³. La clavija rastrea introducida con la tablita dio lugar a una gran sobrevaloración del peso argentino que, combinada con los elevados tipos de interés y la ausencia de riesgo de una fuerte devaluación, condujo a un aumento significativo de las operaciones especulativas con divisas de entidades privadas. Dichas actividades resultaron en un fuerte aumento del endeudamiento del sector privado, pero también a una situación en la que la deuda financió la fuga de capitales de la Argentina (Rapoport, 2000, p. 811). A fin de mantener la clavija rastrea y garantizar el acceso a las divisas del sector privado, Martínez de Hoz se vio obligado a contraer nuevos préstamos, lo que supuso una carga para el sector público. Incluso se animaba a las empresas estatales a pedir préstamos en dólares. Entre 1979 y 1981 el gobierno argentino y las empresas estatales se endeudaron por un total de 7.210 millones de dólares (Schvarzer, 1983, p. 32).

El abandono de la tablita tuvo lugar durante el mandato del sucesor de Martínez de Hoz, Lorenzo Sigaut. Dicha decisión redujo la especulación, pero no resolvió el problema de la deuda del sector público (Kanenguiser, 2003, p. 32). El creciente coste de los préstamos contraídos, combinado con la garantía total de depósitos de instituciones bancarias privadas en liquidación, solo alimentaron la espiral de la deuda.

² Cuando los militares tomaron el poder en marzo de 1976 el tipo de interés de los fondos federales estadounidenses era del 4,84 %. En diciembre de 1979 ya era del 13,78 %. En junio de 1981 se elevó a un récord del 19,10 % (Federal Reserve Economic Data, s.f.).

³ En 1980, la inflación en Argentina fue del 100,8 %, frente al 159,5 % de 1979. Sin embargo, seguía siendo muy alta.

Ante los resultados insatisfactorios de la gestión de Lorenzo Sigaut, el general Leopoldo Galtieri (quien asumió como presidente en diciembre de 1981) confió la dirección del Ministerio de Economía a Roberto Alemann, un economista con una experiencia similar a la de Martínez de Hoz y con opiniones parecidas sobre la economía. Según Alemann, la clave para mejorar las finanzas de Argentina era volver a la economía neoliberal ortodoxa. Pidió una fuerte reducción de los gastos del Estado, que debía lograrse mediante la congelación de los salarios en el sector presupuestario y el recorte de las subvenciones concedidas a las empresas del sector público⁴. Al mismo tiempo, el profundo endeudamiento del Estado obligó al ministro a realizar esfuerzos a nivel internacional para obtener préstamos que permitieran el reembolso de las obligaciones existentes.

Sin embargo, Roberto Alemann no tuvo la oportunidad de continuar el programa económico que había desarrollado al principio de su mandato. Como resultado del desembarco de las tropas argentinas en las islas Malvinas en abril de 1982 y la posterior guerra con el Reino Unido, fue necesario revisar completamente los supuestos de la política económica de la Argentina. Cabe destacar que los militares no informaron, y mucho menos consultaron, a Alemann sobre los detalles de recuperación de las islas. El ministro se enteró de los planes en la víspera de la operación militar, el 1 de abril de 1982 (Junta Militar, 1983, p. 539). El gasto para conducir el costoso conflicto armado se sumó a la deuda argentina, impidiendo que el país saliera de la recesión. Aunque Alemann consiguió persuadir a los banqueros europeos y estadounidenses para que ampliaran la línea de crédito existente de la Argentina, las medidas seguían siendo insuficientes (Junta Militar, 1983, p. 543). El gobierno tampoco pudo obtener nuevos préstamos, lo que agravó el problema de reembolso de los créditos existentes. Al final de la guerra, Argentina tenía 2.000 millones de dólares de atraso existente (Kanenguiser, 2003, p. 41). La deuda del sector público en 1983 ascendió a 31.000 millones de dólares – más de un tercio más que en 1981 y casi ocho veces más que en el año anterior al golpe militar de 1976. Cabe señalar que uno de los factores importantes que contribuyeron a dicha situación fue la decisión del gobierno a transformar la deuda externa privada en deuda pública. La acción fue dictada por el ya mencionado abandono de la tablita y la fuerte devaluación del peso en 1981. Beneficiando a los grandes grupos empresariales privados, la estatización de la deuda resultó en una enorme carga para la futura democracia argentina. En 1983, hasta el 72 % de la deuda argentina correspondía al sector público, mientras que en 1979 el porcentaje era 52 % (Brenta, 2019, p. 46).

⁴ El propio ministro Alemann resumió su plan económico en tres palabras: desinflación, desregulación y desestatización. Sin embargo, las reformas que introdujo se encontraron con la oposición, especialmente de los empleados de las empresas estatales. Por primera vez bajo el régimen militar se produjeron una serie de huelgas masivas la mayor de las cuales fue organizada el 30 de marzo de 1983 por un proscrito sindicato Confederación General del Trabajo de la República Argentina (La Nación, 1982, pp. 1, 5; Sangrilli, 2012, p. 9).

La pérdida de la guerra de las Malvinas combinada con el colapso económico total del país obligó al gobierno militar a devolver el poder a los civiles. La última dictadura militar argentina terminó con la elección presidencial de Raúl Alfonsín en 1983. Desgraciadamente, los efectos de las irresponsables políticas económicas aplicadas durante los 7 años de gobierno militar se harían sentir en la Argentina durante mucho más tiempo, convirtiéndose en una pesada herencia para los siguientes gobiernos democráticos.

Conclusiones

El análisis presentado en este artículo muestra que la política de endeudamiento fue uno de los principales factores que condujeron al colapso económico de la Argentina durante la última dictadura militar. Esto fue el resultado de la decisión equivocada tomada por las fuerzas armadas e implementada por el Ministerio de Economía. Desde el punto de vista de los militares, la confianza de los prestamistas se consideraba una confirmación de la eficacia del régimen en el entorno internacional, así como un apoyo a los cambios introducidos en el país durante el “Proceso”. En otras palabras, endeudarse más allá de las necesidades sirvió en gran medida para construir la imagen internacional de Argentina. No cabe duda de que ese enfoque se basaba en supuestos erróneos y en una interpretación equivocada de las premisas. Pronto quedó claro que el excesivo endeudamiento era una pesada carga que el gobierno militar no podía soportar. Al endeudarse a tipo de interés variable el equipo de Martínez de Hoz no pensó en los posibles cambios en los mercados internacionales. Sin embargo, el colapso llegó inesperadamente rápido, ya a finales de los años 70. Según los cálculos de los Calcagno (1999, p. 55), si los tipos de interés de los préstamos de los bancos comerciales no hubieran aumentado en 1979 y si los tipos vigentes en 1976 se hubieran mantenido hasta el final del gobierno militar, Argentina habría reembolsado sus obligaciones ya en 1988.

Además, el problema de endeudamiento externo de la Argentina durante el “Proceso” debe ser considerado como un claro ejemplo de la influencia de las decisiones políticas en la agenda económica. Durante toda la dictadura militar las decisiones tomadas en el Ministerio de Economía se adaptaban a las decisiones políticas del momento. Queda claro que las fuerzas armadas no entendieron la magnitud de la interconexión entre los sistemas político y económico del Estado. Esperaban que los especialistas designados por ellos resolvieran los posibles problemas de manera eficaz y en consonancia con la línea ideológica y programática del Proceso de Reorganización Nacional. Los impulsos procedentes de los militares que resultaron en el problema de decisión analizado en este artículo representan un ejemplo destacado de dicho fenómeno.

Referencias

La diplomacia económica
y la deuda externa argentina
durante la última dictadura
militar 1976–1983

Magdalena Lisińska

- Almond, G. & Powell, B. (1966). *Comparative politics: A developmental approach*, Boston: Little, Brown and Company.
- Almond, G., Powell, B., Storm, K. & Dalton, R. (2004). *Comparative Politics. A Theoretical Framework*. New York: Pearson (4th edition).
- Almond, G., Powell, B., Storm, K. & Dalton, R. (ed.) (2006). *Comparative Politics Today. A World View*. New York: Pearson (8th edition).
- Bello, L. M. (1976a). Los propósitos de la gira del ministro de Economía. *La Nación*, 13 julio, pp. 1, 2.
- Bello, L. M. (1976b). Culmina la misión argentina en Europa. *La Nación*, 22 octubre, pp. 1, 2.
- Banco Central de la República Argentina (1977). *Memoria Anual 1976*, Buenos Aires.
- Bayer, O., Boron, A., Gambina, J. C. (2010). *El terrorismo de Estado en la Argentina – Apuntes sobre su historia y sus consecuencias*. Buenos Aires: Instituto Espacio para la Memoria.
- Bohoslavsky, P. (2013). Complicidad de los prestamistas. En H. Verbitsky & J. P. Bohoslavsky (Eds.), *Cuentas Pendientes. Los cómplices económicos de la dictadura*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, pp. 119–133.
- Bonelli, E. (1976a). Etapa decisiva ante el mundo de las finanzas. *La Nación*, 15 junio, pp. 1, 14.
- Bonelli, E. (1976b). La de hoy será una jornada decisiva. *La Nación*, 16 junio, pp. 1, 2.
- Bonelli, E. (1976c). Optimismo de la delegación argentina. *La Nación*, 17 junio, p. 1.
- Bonelli, E. (1976d). Estabilidad, condición para obtener créditos. *La Nación*, 18 junio, pp. 1, 2.
- Bonelli, E. (1976e). Éxito global de la misión en EE.UU. *La Nación*, 19 junio, p. 1.
- Brenta, N. (2019). *Historia de la deuda externa Argentina*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Calcagno, E. (1987). *Los bancos transnacionales y el endeudamiento externo de la Argentina*. Santiago de Chile: Cuadernos de CEPAL.
- Calcagno, A. E. & Calcagno, E. (1999). *La Deuda Externa Explicada a Todos (los que tienen que pagarla)*. Buenos Aires: Editorial Catálogos.
- Calveiro, P. (1998). *Poder y desaparición. Los campos de concentración en Argentina*. Buenos Aires: Editorial Colihue.
- Canelo, P. (2004). La política contra la economía: los elencos militares frente al plan económico de Martínez de Hoz durante el Proceso de Reorganización Nacional (1976–1981). En A. R. Pucciarelli (Ed.), *Empresarios, Tecnócratas y Militares. La trama corporativa de la última dictadura*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, pp. 218–312.
- Canitrot, A. (1980). La disciplina como objetivo de la política económica: un ensayo sobre el programa económico del gobierno argentino desde 1976. *Desarrollo Económico*, no. 19(76), pp. 453–475.
- Department of State (1976). *Staff Meeting Transcripts, Secretary of State Henry Kissinger, Chairman. Pages 1, 19–23 regarding Argentina* (1976). March 26. The National Security Archive. Recuperado el 31 de enero, 2022 de <http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/>

NSAEBB185/19760326%20Secretary%20of%20State%20kissinger%20Chariman%20pages%2019-23.pdf

Department of State (1977a). *Telegram from the American Embassy in Guatemala to the Department of State*, 1.06.1977, Unclassified, no. Guatemala 3446, Argentina Declassification Project. Washington DC: Office of the Director for National Intelligence.

Department of State (1977b). *Telegram from the Secretary of State to the American Embassy in Buenos Aires, Economy Minister Martínez de Hoz meeting with Under Secretary Cooper*, 29.09.1977, Unclassified, Argentina Project (S200000044), no. State 234424. Washington DC.

Department of State (1978). *Evolution of US Human Rights Policy in Argentina*, Department of State, Bureau of Intelligence and Research, 11.09.1978, Unclassified, Argentina Project (S200000044), no. RA005. Washington DC.

Duhalde, E. L. (2013). *El Estado terrorista Argentino*. Buenos Aires: Editorial Colihue.

Federal Reserve Economic Data (s.f.). *Effective Federal Funds Rate*, FRED Economic Research. recuperado el 31 de enero, 2022, de <https://fred.stlouisfed.org/series/FEDFUNDS>

Ferrari, S. (1976). Saldo favorable de la misión en Washington. *La Nación*, 21 junio, p. 1.

Finchelstein, F. (2013). *La Argentina fascista. Los orígenes ideológicos de la dictadura*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

Junta Militar (1976). Bases para la intervención de las fuerzas armadas en el proceso nacional. En *Documentos básicos y bases políticas de las Fuerzas Armadas para el Proceso de Reorganización Nacional*. Buenos Aires, pp. 7–8.

Junta Militar (1983). Declaración testimonial del doctor Roberto Teodoro Alemann. En *Comisión de Análisis y Evaluación de las Responsabilidades del Conflicto del Atlántico Sur, Declaraciones, vol. III*. Buenos Aires: Junta Militar, pp. 539–554.

Kamrava, M. (2008). *Understanding Comparative Politics. A Framework for Analysis*. New York: Routledge.

Kanenguiser, M. (2003). *La maldita herencia. Una historia de la deuda y su impacto en la economía argentina 1976–2003*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

La Nación (1976a), 27 de marzo. *Dispónese de un préstamo del FMI*, pp. 1, 3.

La Nación (1976b), 15 de junio. *Viajó a EE.UU. Martínez de Hoz*, pp. 1, 14.

La Nación (1976c), 16 de junio. *La gestión de Martínez de Hoz*, pp. 1, 2.

La Nación (1976d), 17 de junio. *Martínez de Hoz con el FMI*, pp. 1, 2.

La Nación (1976e), 18 de junio. *EE.UU. apoya la gestión argentina*, pp. 1, 2.

La Nación (1976f), 19 de junio. *Respaldo al plan económico*, pp. 1, 3.

La Nación (1976g), 7 de julio. *Inicia Martínez de Hoz las gestiones en Europa*, pp. 1, 14.

La Nación (1976h), 27 de julio. *Nueva etapa en el programa económico*, pp. 1, 16.

La Nación (1976i), 11 de octubre. *La misión económica argentina*, pp. 1, 2.

La Nación (1976j), 13 de octubre. *La Argentina pidió un crédito al Japón*, pp. 1, 2.

La Nación (1976k), 6 de octubre. *Optimismo por la gestión del Dr. Martínez de Hoz*, pp. 1, 2.

La Nación (1982), 4 de enero. *Aumentan tarifas y congelan las remuneraciones del sector público*, pp. 1, 5.

- Lisińska, M. (2019). *Argentine Foreign Policy during the Military Dictatorship, 1976–1983. Between a Nationalist and Pragmatic Approach*. London and New York: Palgrave Macmillan.
- Martínez de Hoz, J. (1991). *El Programa de Recuperación, Saneamiento y Expansión de la Economía Argentina*, anunciado el 2 de Abril de 1976. En J. Martínez de Hoz, *Quince años después*. Buenos Aires: Emecé Editores, pp. 96–109.
- Marchak, P. (1999). *God's Assassins: State Terrorism in Argentina in the 1970s*. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Marchak, P. (2003). *Reigns of Terror*. Montreal: McGill-Queens University Press.
- Michalowski, S. (2007). *Unconstitutional Regimes and the Validity of Sovereign Debt: A Legal Perspective*. Farnham: Ashgate Publishing.
- Ministerio de Economía (1980). *Síntesis de la situación de la economía argentina en marzo de 1976*. En Ministerio de Economía, *Evolución económica de la Argentina. Abril 1976 – Diciembre 1979*. „Boletín semanal del Ministerio de Economía”, 12 mayo 1980, no. 337.
- Novaro, M. & Palermo, V. (2011). *Historia Argentina 9. La Dictadura Militar 1976/1983. Del golpe de Estado a la restauración democrática*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Pastor, R. (1986). El gobierno de Carter y América Latina: principios a prueba. *Foro Internacional*, vol. 27, no. 2(106), pp. 197–233.
- Rapoport, M. (2020). *Historia Económica, Política y Social de la Argentina (1880–2000)*. Buenos Aires: Ediciones Macchi.
- Robben, A. C. G. M. (2007). *Political Violence and Trauma in Argentina*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Schvarzer, J. (1983). *Argentina 1976–81: El endeudamiento externo como pivote de la especulación financiera*. Buenos Aires: Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración.
- Schvarzer, J. (1986). *La Política Económica de Martínez de Hoz*. Buenos Aires: Hyspamérica.
- Sangrilli, C. (2012). La combativa CGT en tiempos de la guerra de Malvinas (1982). *Revista Escuela de Historia*, vol. 11, no. 1, pp. 1–23.
- Sourrouille, J. & Lucángeli, J. (1983). *Política Económica y Procesos de Desarrollo. La Experiencia Argentina entre 1976 y 1981*. Santiago de Chile: Estudios e Informes de la CEPAL.
- The World Bank (1985). *Argentina: Economic Memorandum. January 1985*. Washington D.C.
- Veigel, K. F. (2009). *Dictatorship, Democracy, and Globalization: Argentina and the Cost of Paralysis, 1973–2001*. University Park (PA): Penn State Press.
- Verbitsky, H. & Bohoslavsky, J. P. (Eds.) (2013). *Cuentas Pendientes. Los cómplices económicos de la dictadura*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Wynia, G. (1984). Argentina. The Frustration of Ungovernability. En R. Wesson (Ed.), *Politics, Policies, & Economic Development in Latin America*. Stanford: Hoover Press, pp. 14–37.
- Wiesz, M. L. (2008). The Will for Human Rights: U.S. Policy Toward Argentina, 1976–1980. *Iberoamérica Global*, vol. 1, no. 1, pp. 73–94.
- Woolcock, St. & Bayne, N. (2013). Economic Diplomacy. En A. Cooper, J. Heine & R. Thakur (Eds.). *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*. Oxford: Oxford University Press, pp. 384–401.

Reseñas e informes

Justyna Trubalska. *Venezuela – democracy at the crossroads?*, Episteme Wydawnictwo Naukowe, Lublin 2021, ISBN 978-83-65172-39-6, pp. 58.

Justyna Trubalska. *Wenezuela – demokracja na rozdrożu?*, Episteme Wydawnictwo Naukowe, Lublin 2021, ISBN 978-83-65172-39-6, pp. 58.

Justyna Trubalska. *Venezuela – ¿la democracia en una encrucijada?*, Episteme Wydawnictwo Naukowe, Lublin 2021, ISBN 978-83-65172-39-6, pp. 58.

In recent years, the economic, political and social situation in Venezuela has become an interesting topic for researchers around the world, including those studying democracy. Since this topic is also interesting from the point of view of my research and personal interests, I read with interest the scientific work entitled *Venezuela – democracy at the crossroads?*, prepared in Polish by Justyna Trubalska (Trubalska, 2021). The monograph was published in 2021 by Episteme Publishing House in Lublin, Poland.

In her analysis, the author focused on the processes of Venezuela's political transformation from 1999 to December 2020. The adoption of this period is justified due to the qualitative change in the systemic transformation process that began when Hugo Chávez took office in 1999 and the continuation of the process during the tenure of President Nicolás Maduro since 2013.

The starting point for considering the condition of democracy in a country like Venezuela must be its economic and political situation. This is because the current socio-economic crisis in Venezuela is unprecedented not only in the country's history but is one of the most serious in the recent economic and political history of the world. In the face of huge hyperinflation, it is difficult to talk about the functioning of the economy. The economic collapse has taken on a scale that would only be expected in the event of extreme natural disasters or military confrontations.

Moreover, the political and economic destabilization of Venezuela affects the entire Latin American region. For several years, Venezuela practically disappeared from the maps of international trade and integration groups and multilateral forums in the region and in the world. In addition, the situation

in Venezuela has become the cause of the largest migration crisis in the history of the region (Gocłowska-Bolek, 2019). As of the end of 2022, more than 7.2 million people have fled Venezuela since 2013. Such an exodus causes complications in the host countries, mainly in Colombia, Peru and Chile, but also serves as a negative example during election campaigns in neighbouring countries as a warning against allowing left-wing candidates.

The inefficiency of the economy and its increasing inefficiency were already visible during the rule of Hugo Chávez, but they intensified during the rule of Nicolas Maduro, especially as a result of the collapse of oil prices since 2014. The socio-economic crisis was characterized by hyperinflation, shortages of basic foodstuffs, hygiene products and medicines, rising levels of poverty and hunger, recurring epidemics of treatable diseases in the developed world (including tuberculosis and malaria), massive increases in crime and mortality, the pervasive power of gangs and cartels drugs and mass emigration from the country.

The downturn in global markets led to a significant reduction in oil production in Venezuela, which was also caused by structural phenomena such as persistent lack of investment, modernization, maintenance and lack of qualified technical and engineering personnel. The government failed to reduce high spending in the face of declining oil revenues and tried to deny the existence of the crisis for a long time, and violently suppressed public discontent by depriving the opposition of the ability to act and by intervening in street protests, which led to the death of hundreds of people.

The causes of the Venezuelan crisis are complex, but the most important explanation is the political and social idea that has been developed for two decades, i.e. “socialism of the 21st century”. It was Venezuelan socialism, which Chávez introduced with the support of Cuba, and which the Maduro regime still advocates, focused like a lens all the remaining economic and political problems and mistakes.

Venezuela is not the only Latin American country that has experimented with socialist rule since the beginning of the 21st century, although it is true that it was in Venezuela that it took a radical form. Implementing the utopian “socialism of the 21st century”, Chávez carried out expropriation, nationalization, created parallel structures of “people’s power”, fought a “battle for trade” (creating a network of state-owned stores and catering outlets), significantly limited the possibility of independent mass media (Brewer-Carías, 2010).

The current crisis is not only a direct consequence of the economy’s excessive dependence on oil. However, in the case of Venezuela, a number of phenomena have also become apparent that, at the same time, are not so intense in any other country today: incompetent governance, the dismantling of institutions, massive corruption, clientelism, populism, growing authoritarianism, sanctions imposed by the United States and Colombia, the boycott of Nicolas Maduro by the opposition, strengthened by the great reluctance of international circles, lack of restructuring of foreign debt, long-term neglect in the field of infrastructure, lack of investment in any economic sector, numer-

ous mistakes in economic policy fuelling hyperinflation, weakening of market mechanisms, and at the same time also the unfavourable role of the remnants of capitalism in this increasingly inefficient economy.

Hugo Chávez, and even more so his successor Nicolás Maduro, squandered the opportunity to strengthen the Venezuelan economy and diversify it using revenues from the oil sector in times of prosperity. Socialist leaders squandered the country's oil wealth, leaving the economy in decline and society on the brink of a humanitarian catastrophe. Moreover, they have led to a significant weakening of democratic institutions, so that Venezuela is now considered an authoritarian country by international institutions (EIU, 2022, p. 30).

The political and economic background described above became the basis for the reflections on the state of Venezuelan democracy. The author begins her monograph with a theoretical chapter, in which she outlines the problems of the hybrid regime, pointing to Venezuela as an example of such a regime. For the purposes of the study, the author assumed that Venezuela is a country whose regime should be described as competitive authoritarianism. The advanced implementation of solutions, mechanisms and regulations characteristic of the indicated regime allows – according to the Author – to indicate that in the coming years the regime will consolidate and develop. The dynamics of political processes in Venezuela does not preclude a retreat from the transformation towards an authoritarian one, but it will be a long-term process requiring gradual and consistent actions. However, taking into account the advancement of pathologies in political life (clientelism, corruption), it is a process that also requires time, a change in the mentality of the decision-making centre and, above all, building a mature civil society in Venezuela.

Although the period 1999–2020 was mainly analysed, the author also briefly outlined the historical background, i.e. the situations of transformation of the state system from the end of the 19th century. The author pointed out the changes from the establishment of the First Republic of Venezuela to 1999, referring to the conditions for contemporary transformation processes, political culture, as well as the reasons for society's support for a strong executive power. Then, in the following chapters, the author analyses the situation of Venezuela separately under the presidencies of Hugo Chavez and Nicolas Maduro (until December 2020). The author also devotes a lot of attention to the issue of dual power in Venezuela, related to the assumption by the oppositionist Juan Guaido of the role of interim president (in January 2019).

Justyna Trubalska adopted the analysis of political transformation in Venezuela as the aim of her study. This is important because the constitution announced in 1999 did not determine the final system of the state in an unambiguous way. This systemic ambiguity caused the legislative process to define Venezuela as a democratic state, but the functioning of state bodies and institutions, as well as the relationship between the centre of power and the society, show many discrepancies.

The chapter entitled “Venezuela of President Hugo Chávez” indicates the main legal and political decisions that started the dynamic process of political

transformation towards authoritarianism. The conditions of this process were analysed and an attempt was made to indicate its consequences. In turn, the chapter “Venezuela of President Nicolás Maduro” analyses the decisions that strengthened the processes initiated by Hugo Chávez, and also indicated the differences in the manner of holding office. The chapters on the analysis of the presidency were presented in a problematic way, the author’s intention was to show the main tendencies and factors influencing the political transformation, not an in-depth analysis of all political events.

The author attempts to determine the directions of political transformation in Venezuela, but without evaluating the quality of democracy. This is only an attempt to determine the future direction of the transformation. After reading this chapter, you may feel a bit unsatisfied, because it would be worth presenting a rating as well. It would also help if the author added the broader economic and social background, which is of key importance for the state of democracy in Venezuela.

Although a few decades ago Venezuela was one of the richest countries in Latin America, enjoying prosperity and a relatively high standard of living, since the beginning of this century it has been undergoing rapid changes and the situation has deteriorated. This country has also become an example of deliberate, systemic corruption of democratic institutions. Therefore, the author’s undertaking of the subject of democracy in Venezuela is deeply justified from the point of view of the country’s history and present, as well as the impact that this example has on other countries in the region and beyond. In her monograph, the author Justyna Trubalska took up an important topic and made interesting analyses. It is gratifying that a new, promising name has appeared on the Polish academic scene of democracy researchers.

References

Brewer-Carías, A. R. (2010). *Dismantling Democracy in Venezuela: The Chávez Authoritarian Experiment*. Cambridge: Cambridge University Press.

EIU (2022). Democracy Index 2022. Frontline Democracy and Battle for Ukraine. London: The Economist.

Gocłowska-Bolek, J. (ed.) (2019). *Wenezuela na globalnej szachownicy. O co biją się światowe mocarstwa?*. Warszawa: Ośrodek Analiz Politologicznych, Uniwersytet Warszawski.

Trubalska, J. (2021). *Wenezuela – demokracja na rozdrożu?*, Lublin: Wydawnictwo Naukowe Episteme.

Joanna Gocłowska-Bolek

UNIVERSITY OF WARSAW

✉ j.goclowska-bolek@uw.edu.pl

<https://orcid.org/0000-0001-7587-5416>

***Protestas, acción colectiva y ciudadanía.*
Tomo III, Rosa Ynés Alacio García (Coord.)
(2022) México: Tirant lo Blanch – Universidad
Autónoma Benito Juárez de Oaxaca –
Asociación Mexicana de Ciencias Políticas,
ISBN 9788411136228,
E-ISBN 9788411136235, pp. 244.**

***Protests, Collective Action and Citizenship. Volume III,*
Rosa Ynés Alacio García (Coord.) (2022) México: Tirant
lo Blanch – Universidad Autónoma Benito Juárez de
Oaxaca – Asociación Mexicana de Ciencias Políticas, ISBN
9788411136228, E-ISBN 9788411136235, pp. 244.**

El libro *Protestas, acción colectiva y ciudadanía. Tomo III*, coordinado por Rosa Ynés Alacio-García, aborda, en el marco de las democracias latinoamericanas, tres cuestiones:

- ¿Cómo se ejercen los derechos políticos y qué resulta de este ejercicio?
- ¿Cuáles son las respuestas de los gobiernos y cómo responden?
- ¿Cómo observamos desde la academia estos procesos? (p. 235)

El libro contribuye con mérito, mediante la perspectiva de siete autores y autoras con los repertorios teóricos y metodológicos de sus trayectorias, sobre asuntos fundamentales para el ejercicio de la ciudadanía en democracias deficitarias: acción colectiva en el marco de alternancias políticas, acción colectiva dirigida a estructuras de poder y a sus simbologías en abierto conflicto con los valores democráticos; asimismo, ciudadanías con desigualdades y pobreza extremas que subyugan su posibilidad de ejercicio y que afectan desproporcionadamente a ciudadanías con demandas irresueltas, como las personas trans, indígenas, migrantes o víctimas de injusticias. La teoría social, política e histórica, así como perspectivas conceptuales, analíticas y discursivas, particulares a los asuntos abordados, acompañan las interpretaciones que las autorías aplican a los datos y a la información procesada y obtenida sobre todo desde metodologías descriptivas. En conjunto, muestran caras de una realidad compleja sobre las posibilidades de ser, vivir y poder exigir el ser y vivir ciu-

dadánías plenas en contextos democráticos en construcción; exhibiendo su incapacidad y lo que es peor, se resistencia a procesar el conflicto social en favor de la expansión y garantía de los derechos de las mayorías, y de algunas minorías tradicionalmente excluidas.

El libro se compone de seis capítulos en dos apartados. Asimismo, contiene una presentación de Eduardo Bautista Martínez y breves consideraciones finales de la coordinadora de la obra. Los primeros tres capítulos abordan ejercicios concretos de ciudadanía de protestas, participación e incidencia, así como las respuestas de los gobiernos.

El primer texto de Rosa Ynés Alacio-García, *Protestas, participación e incidencia: Los estudiantes de Ayotzinapa como acontecimiento*, analiza el momento posterior al acontecimiento de los 43 estudiantes de la Normal Rural Isidro Burgos de Ayotzinapa en el estado de Guerrero quienes, por cierto, ejercían un estilo particular de protesta que acabó en tragedia. La cuestión es la reacción que tuvieron algunos sujetos ante los hechos, especialmente medios de comunicación, otorgándoles sentido a los acontecimientos; acción que no fue neutral, sino que estuvo impresa de intención y sentido ante el hecho. El marco asumido permite entender el sentido de acción de los actores con capacidad de incidir en la realidad sobre los esfuerzos sociales por conocer la verdad del caso, construyendo los acontecimientos y el sentido otorgado. Con revisión documental a textos periodísticos y de opinión emitidos seis meses después del hecho, la autora analiza cómo los medios y los gobernados fueron sujetos fieles como quienes revelaron toda la información, oscuros como quienes la ocultaron o reaccionarios como quienes la negaron, éstos últimos en los gobernantes. La conclusión subraya el problema sobre los sujetos que siguen el ejercicio de la ciudadanía ante hechos de injusticia: “[...] los medios de información nacional y local visibilizan a los gobernados como sujetos fieles interpretantes, en tanto descubren en los gobernantes a sujetos oscuros y reaccionarios” (p. 74).

El capítulo de Astrid Claudette Gutiérrez López, *Las demandas de justicia en la transición. Cambios y continuidades en los últimos meses del gobierno de EPN y los primeros de AMLO*, a partir del registro de Eventos de Protesta del Laboratorio de Análisis de Organizaciones y Movimientos Sociales de la UNAM, ofrece una abundante descripción y análisis de las características de los eventos de protesta del ámbito federal y de sus demandas en el contexto de transición entre Enrique Peña Nieto (EPN) y Andrés Manuel López Obrador (AMLO). Las características abordadas sobre los eventos de protesta son del número y periodo, pero también los actores colectivos que protestaron, los lugares, ámbitos a los que se dirigieron y el tipo de demandas, especialmente de justicia. Con 6072 eventos registrados en 36 meses, 18 meses para cada gestión, casi una sexta parte fueron demandas de justicia y fueron las principales en el periodo de EPN, y en segundo para AMLO. Se evidencia una realidad ambivalente de la democracia mexicana, con manifestación efusiva de su sociedad civil, pero indignante ante la incapacidad del Estado por no prevenir

los eventos que los originaron, y por su incapacidad de procesar las mismas demandas para garantizar la procuración e impartición de justicia.

El capítulo tercero, de Carlos Federico Domínguez, *Patrimonio, memoria y participación popular no convencional: la más reciente guerra de las estatuas en perspectiva latinoamericana* explora el contexto, determinantes y repertorios no convencionales de la acción colectiva. El capítulo describe la faceta latinoamericana de la guerra de las estatuas. La cuestión emerge cuando en el seno de democracias modernas y en construcción relativamente estables, acontecen formas de participación política no convencional como protestas semilegales o acciones político-sociales ilegales, violentas o clandestinas que aplican repertorios de protesta polémicos como la destrucción o mutilación de obras de arte público; cuando tradicionalmente, se concibe a estos eventos enmarcados en épocas de cambios revolucionarios, derrotas militares o transformaciones estructurales. El señalamiento de que incluso las obras de arte público no son neutrales, y que detrás de ellas se esconden formas de opresión, racismo, colonialismo, autoritarismo e injusticias sociales de épocas pasadas, que entran en choque con demandas modernas de sectores sociales subalternados – indígenas, afrodescendientes, mujeres, minorías de orientación sexual y personas discapacitadas–, arroja luz sobre los desencadenantes de la movilización en la disputa de los proyectos narrativos recientes. El dilema es si conservar algunos bienes culturales por considerarlos de alto valor histórico, resignificarlos o retirarlos hacia nuevos espacios, o bien, derrumbarlos. La conclusión: “parece evidente que es preferible derrumbar estatuas a ensalzar genocidios, autoritarismos o colonialismos [aunque] tampoco parece apropiado reivindicar una simple política de tierra arrasada en este campo del patrimonio, de la memoria y de la promoción de bienes culturales” (pp. 138–139).

Los segundos tres capítulos avanzan las respuestas sobre el punto de partida, como momento previo al ejercicio de la ciudadanía. El capítulo de Javier Iván Solís Villanueva y Sergio Pacheco González, *El ejercicio de la ciudadanía en personas trans*, muestra cómo es que las personas trans viven bajo condiciones de subordinación, marginación y segregación determinados por el sistema sexo-género dominante: patriarcal, cisnormativo y heteronormativo, dentro los cuales, el Estado y sus instituciones acaban contribuyendo a sostener sus posiciones en las relaciones de poder. En este contexto, las instituciones legales a pesar de reconocer derechos formales a su ciudadanía acaban impidiendo el acceso a sus derechos: seguridad social, educación, salud, trabajo, seguridad y justicia. El recuento se basa en 20 entrevistas a personas trans residentes de Chihuahua en México, revelando crudamente la rigidez de las estructuras culturales y sociales proyectadas en dispositivos legales restringentes del ejercicio pleno de su ciudadanía. La conclusión es que, para personas trans, el ejercicio de la ciudadanía sustantiva requiere incorporar sus prácticas discursivas expresadas dentro de la cotidianidad, como formas de producción de conocimiento sobre su identidad.

El capítulo quinto de José Fredman Mendoza Ibarra, *Los mecanismos de participación indígena en Monterrey y Guadalajara. Análisis del ejercicio de ciudadanía*, cuestiona la medida en que la democracia puede funcionar como bisagra para vincular a la población indígena y al Estado, especialmente si el marco legal de la participación política emanado de la tradición participativa les es funcional para ejercer una ciudadanía sustantiva, es decir, el tener derechos y la capacidad de ejercerlos. Más allá de la dimensión interna de la participación política de los pueblos indígenas, como es el ejercicio de la autonomía y el autogobierno, la vinculación con el Estado necesita mecanismos de participación para incidir en decisiones gubernamentales, enfatizando en migrantes urbanos de las dos grandes urbes de Monterrey y Guadalajara en México. El capítulo busca responder ¿cuáles son las principales características de la migración indígena que incentivan a la reconceptualización de ciudadanía? Encaminada en dos dimensiones, una observa que los momentos diversos del ejercicio dependen del contexto y la posición dentro de las relaciones sociales, económicas y de poder, la otra observa que la figura de las consultas indígenas con consentimiento libre, previo e informado en las ciudades presentan brechas de implementación entre las demandas y la acción de las autoridades.

El último capítulo, de Martha Elisa Nateras González, *Reflexión en torno a las limitaciones de las democracias latinoamericanas: la ciudadanía y la participación política insumos vitales*, recuerda que en los regímenes democráticos el ejercicio de su ciudadanía supone una cultura política extendida entre su sociedad. Sin embargo, para Latinoamérica con democracias en transición, sus sociedades se caracterizan por una desigualdad económica y una pobreza extrema persistentes que dificultan su extensión. Sobre el concepto de ciudadanía de Marshall, identifica cómo el ejercicio de los derechos civiles y políticos sigue pendiente en la región, debido al déficit en el disfrute de derechos sociales. Así, las desigualdades no solo de ingreso, sino también en dimensiones productivas, de trabajo, educación, salud o vivienda, que se están extremando en la región, imposibilitan la construcción de una ciudadanía homogénea. Bajo estas condiciones, las autoridades inercialmente promocionan formas de ciudadanía poco participativas. El resultado luce evidente. La insatisfacción y el malestar, en lugar de la satisfacción y el bienestar, minan la legitimidad del régimen democrático y de sus instituciones entre sus sociedades.

En suma, como la presentación de la obra lo dice, es ampliamente recomendable su lectura para quienes estudian la participación política de América Latina. Al profundizar en su lectura, se hallarán las aristas de democracias Latinoamericanas en construcción que permiten la manifestación ciudadana, pero sin garantías.

Referencias

Alacio-García, R. Y. (2022). *Protestas, acción colectiva y ciudadanía. Tomo III*. México: Tirant lo Blanch – AMECIP – Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca. 244 pp.

Anuario Latinoamericano
Ciencias Políticas
y Relaciones Internacionales
vol. 15, 2023
pp. 159–163

DOI:10.17951/al.2023.159-163

Luis Téllez Arana

CENTRO UNIVERSITARIO DE TONALÁ
UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA
MÉXICO

✉ luista_1988@live.com

<https://orcid.org/0000-0002-9425-1374>

(Re)pensar América Latina hoy: crisis y alternativas latinoamericanas en la colección *Afrontar las crisis desde América Latina*¹

(Re)thinking Latin America Today: Latin American Crises and Alternatives in the *Confronting the Crises from Latin America* Publication Series

La América Latina es el resultado de un conjunto complejo de elementos en los que interactúan aspectos históricos y estructurales, desde la larga noche colonial, con elementos coyunturales que determinan las dinámicas, desigualdades y crisis que caracterizan a la región y estructuran la condición latinoamericana y su inserción, subordinada y dependiente, en el escenario internacional moderno y contemporáneo.

Esta condición y la reflexión sobre sus causas y alternativas han impulsado, al menos desde los trabajos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), las ciencias sociales latinoamericanas, y han brindado numerosos aportes, clásicos y contemporáneos, sobre las crisis y alternativas que han marcado las sociedades y la historia latinoamericana. Además, su naturaleza y dinámica multifacética también contribuyó al surgimiento de una diversidad de enfoques y aproximaciones que buscaban combinar, de una u otra forma, análisis estructurales con elementos coyunturales en la economía, la política, la sociedad y la cultura, entre otros, contribuyendo al surgimiento y consolidación de las ciencias sociales latinoamericanas.

De este modo, este debate facilitó la reflexión y acción de numerosas instituciones y redes, universitarias o no (organizaciones sociales o populares, no gubernamentales, centros culturales, *think tanks*, etc.), que proporcionaron, en diferentes contextos desde la independencia del siglo XIX, estudios y análisis y un conjunto diverso de propuestas y alternativas para el futuro de la región, generando aportes teóricos de alcance global, como lo demuestra la repercusión y vigencia de la Teoría de la Dependencia y el pensamiento decolonial latinoamericano, entre otros.

Tales elementos persisten y son impulsados por el trabajo de numerosas instituciones y redes como el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

¹ Las obras de la colección están disponibles en: <http://calas.lat/es/publicaciones/list/15>

(CLACSO)² que desarrolla numerosas actividades que impulsan una reflexión amplia, profunda y autónoma sobre América Latina, valorando el pensamiento latinoamericano y el desarrollo de una producción crítica, capaz de reflexionar sobre la historia, condición y crisis actuales que afectan a la región y, principalmente, las alternativas y posibilidades de superación de los dilemas latinoamericanos.

Sumado a ello, también se destaca el trabajo realizado por el Centro de Estudios Latinoamericanos Avanzados Maria Sibylla Merian (CALAS), que es un centro de estudios avanzados formado por cuatro instituciones latinoamericanas que son el Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara (México), que es la sede principal, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-FLACSO (Ecuador), la Universidad de Costa Rica y la Universidad Nacional San Martín (Argentina), y por cuatro universidades alemanas (Bielefeld, Kassel, Hannover y Jena), además de la colaboración de numerosos centros y universidades latinoamericanas³.

El objetivo principal de CALAS es convertirse en un centro de estudios avanzados que contribuya a la discusión de temas fundamentales y de gran relevancia en las Ciencias Sociales y Humanidades en y desde América Latina con enfoques históricos, científicos y sistemáticos basados en un diálogo transdisciplinario y transregional, estimulando el desarrollo de una nueva generación de investigadores latinoamericanos con inserción e intercambio internacional.

CALAS desarrolla un conjunto diverso de actividades en el marco del programa “Afrontar las crisis: miradas transdisciplinarias desde América Latina” (2017–2019) que involucran investigaciones, becas, eventos y publicaciones que buscan reflexionar sobre las crisis y alternativas en América Latina y contribuir a la producción y difusión del conocimiento latinoamericano en interacción con la sociedad global.

En este sentido, destaca la publicación de la colección “Afrontar las crisis desde América Latina”, que busca contribuir a la reflexión crítica de los conflictos y problemáticas más desafiantes de la región y a la búsqueda de posibles alternativas para superar las múltiples crisis que aquejan a la región en la actualidad, desde un enfoque transdisciplinario y desde diferentes perspectivas, en obras publicadas en español, alemán y portugués.

Aunque en desarrollo, la colección ya cuenta con un importante número de obras, con diversidad de temáticas y autores, entre las que podemos destacar:

- “La producción horizontal del conocimiento” (2019), de Sarah Corona Berkin (Universidad de Guadalajara), que analiza, partiendo de la cons-

² Se puede acceder a más información sobre la organización, actividades y numerosas publicaciones realizadas por CLACSO y sus grupos de trabajo en: <https://www.clacso.org/>

³ Se puede acceder a información, actividades y publicaciones de CALAS en: <http://calas.lat/es/>

tatación de que la producción de conocimiento no pertenece a una disciplina o región del planeta, la construcción horizontal del conocimiento que busca valorar los múltiples saberes populares que producen nuevos saberes, plurales e inclusivos, y nuevas relaciones entre las personas.

- “Ciudadanos vencidos por algoritmos” (2019), de Néstor García Canclini (Universidad Autónoma Metropolitana de México), que analiza los impactos de las redes sociales y la videopolítica en la política latinoamericana, demostrando cómo están afectando y marginando el accionar de los ciudadanos y el debate público, socavando la horizontalidad y la participación en favor de algoritmos, encuestas de opinión y decisiones supuestamente técnicas.
- “Conflictos interculturales: las demandas indígenas como crisis fructífera” (2019), de Claudia Briones (Universidad Nacional de Río Negro), que discute, considerando la profunda crisis multidimensional que vivimos asociada a las *fake news*, el populismo y los peligros ambientales del Antropoceno, como las demandas y perspectivas indígenas pueden contribuir a la comprensión de ésta y, principalmente, de alternativas civilizatorias.
- “La crisis política en Argentina: memoria discursiva y componente emocional en el debate sobre la Reforma Previsional” (2019), de Elvira Narvaja de Arnoux (Universidad de Buenos Aires), que analiza el proceso de Reforma Previsional en Argentina, demostrando cómo este fue el detonante de la actual crisis política en el país y cómo las formaciones discursivas antagónicas articularon la memoria y la semiotización de las emociones para reunir apoyos.
- “Crisis civilizatoria: experiencias de gobiernos progresistas y debates en rezagos latinoamericanos” (2019), de Edgardo Lander (Universidad Central de Venezuela), que discute las experiencias de diferentes gobiernos progresistas de la región y, a partir de ello, busca reflexionar sobre la crisis del enfoque programático de la izquierda latinoamericana, articulándolo con la profunda crisis civilizatoria global, para problematizar las potencialidades y límites de las alternativas al capitalismo contemporáneo.
- “Crisis de la multiculturalidad en América Latina: conflicto social y respuestas críticas desde el pensamiento político indígena” (2019), de Claudia Zapata (Universidad de Chile), que aborda la crisis y el agotamiento del momento multicultural en la región, evidenciado por el aumento del conflicto social y la precariedad de los territorios indígenas y la persistencia de la perspectiva colonial/neocolonial que se reproduce entre las políticas de reconocimiento y el capitalismo extractivo.
- “Refeudalización: desigualdad social, economía y cultura política en América Latina a principios del siglo XXI” (2019), de Olaf Kaltmeier (Universidad de Bielefeld), que analiza, a partir de la noción de refeudalización y su impacto regional, la economía y la cultura contemporáneas,

la política latinoamericana, discutiendo la profundización de la desigualdad y el retorno de las derechas que reemplazan una cultura de distinción, así como la concentración de la tierra (y el poder) y la segregación espacial.

- “Las fronteras del neoextractivismo en América Latina: conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias” (2019), de Maristella Svampa (Universidad Nacional de la Plata), que debate los avances, impactos y límites del neoextractivismo en la región, reflexionando sobre el consenso de las mercancías, sus diferentes fases y dinámicas, el surgimiento de la noción de giro ecoterritorial y resistencia social y, finalmente, la expansión de las fronteras extractivas asociadas al surgimiento de territorialidades criminales, violencia patriarcal y energías extremas.
- “A sangre y fuego: bionecropolítica y juventud en América Latina” (2019), de José Manuel Valenzuela Arce (Colegio de la Frontera Norte-México), que analiza cómo el capitalismo contemporáneo ha puesto la relación de vida y muerte en el centro de las relaciones y análisis social, por sus rasgos depredadores relacionados con la pobreza y la desigualdad y los impulsos destructivos que amenazan la vida humana y el planeta, problematizando las dinámicas, actores y tecnologías de la necropolítica actual y la resistencia a tales elementos.
- “Pospopulares: culturas populares después de la hibridación” (2020), de Pablo Alabarces (Universidad de Buenos Aires), que aborda el debate sobre las culturas populares latinoamericanas, desarrollando un balance de estudios sobre estas y la hibridación y buscando comprender el significado de cultura popular y la cultura de masas hoy.
- “Entre el bosque y los árboles: utopías menores en El Salvador, Nicaragua y Uruguay” (2020), de Jeffrey Gould (Universidad de Indiana), que analiza, a partir del concepto de utopías menores de Jay Winter, diversas experiencias sociales en los países antes mencionados en los que floreció la comunicación horizontal y multclasista y fueron marginados por los grandes relatos de transformación social.
- “La crisis de los regímenes progresistas y el legado del socialismo de Estado” (2020), de Klaus Meschkat (Universidad de Hannover), que discute la crisis de los gobiernos progresistas, así como de la izquierda, en América Latina, buscando entender cómo a pesar del relativo éxito y desde el apoyo inicial centrado en las movilizaciones populares, tales experiencias se agotaron y perdieron el apoyo de parte de la población regional.
- “Alternativas al colapso socioambiental desde América Latina” (2020), de León Enrique Ávila Romero (Universidad Intercultural de Chiapas), que analiza la actual crisis ambiental latinoamericana, destacando la inminencia del colapso regional y global, y cómo este se relaciona con el modelo de neoliberalismo y neoextractivismo que profundizó las desigualdades y acentuó los conflictos por los bienes comunes de la región (agua, tierra, aire, etc.).

- “América Latina en la vorágine de la crisis: extractivismos y alternativas” (2021), de Henry Veltmeyer (Universidad Autónoma de Zacatecas/Saint Mary’s University), que debate las dinámicas de desarrollo y resistencia al extractivismo en América Latina y el Caribe, lo que se ha convertido en una de las facetas del capitalismo contemporáneo y de la continuidad de la inserción subordinada de la región y el mantenimiento de la dinámica centro-periferia, acentuando las desigualdades globales.
- “El oxímoron de las clases medias negras: movilidad social e interseccionalidad en Colombia” (2021), de Mara Viveros Vigoya (Universidad Nacional de Colombia), que discute la paradójica situación de las clases medias negras colombianas frente a la mirada y naturalización que la experiencia de la clase negra sólo se asociaría con la pobreza.
- “Narrativas de exesclavizados afroamericanos. Conflictos de autoría” (2022), de Gerardo Cham (Universidad de Guadalajara), que analiza el conflicto racial y la esclavitud a partir de las autobiografías de cuatro personas de origen africano (Olaudah Equiano, Mary Prince, Juan Francisco Manzano y Mahomma Gardo Baquaqua), escritas en América Latina en los siglos XVIII y XIX.
- “Recordar para perdurar. La participación del cine en la reparación de experiencias traumáticas” (2022), de Bruno López Petzoldt (Universidade Federal da Integração Latino-Americana – UNILA), que discute cómo el cine puede ser una herramienta cultural para el rescate de la memoria y la posibilidad de reparación de la violencia política traumática y violaciones de los derechos fundamentales en comunidades de América Latina.
- “La politización feminista e indígena en Abya Yala: encrucijadas y discontinuidades” (2022), de Andrea Ivanna Gigena (Universidad Nacional de Villa María- Argentina), que debate, a partir de material documental de siete países de la región, la construcción del sujeto femenino y la politización del movimiento feminista contemporáneo considerando el plural movimiento indígena latinoamericano.

Como se puede apreciar, la colección, aún en construcción, busca presentar una mirada profunda, diversa y actual sobre los principales temas y problemáticas (crisis) que atraviesan la América Latina contemporánea, combinando un abordaje multidisciplinario, transregional y crítico de estos elementos. Además, se puede apreciar que los autores presentados también retratan la diversidad de enfoques, instituciones y lugares, además del binomio generacional en el que investigadores consagrados interactúan con académicos en ascenso, pero con gran protagonismo en sus respectivas temáticas.

De esta manera, reúne un conjunto de obras ya relevantes y se espera que con su continuidad y expansión se puedan superar los vacíos relacionados con temas, crisis y nuevos enfoques, así como la inclusión de una mayor diversidad regional de autores, potenciando tal reflexión.

Por tanto, es un aporte fundamental para (re)pensar América Latina hoy y su continuidad puede contribuir a la comprensión de la América Latina con-

Reseñas e informes

temporánea y sus interacciones globales, al fortalecimiento del diálogo (sur-norte y sur-sur) y a la construcción de nuevas epistemologías que permitan comprender, de manera innovadora, las múltiples crisis y alternativas que se están gestando en la región en este nuevo siglo.

Marcos Antonio da Silva*

UNIVERSIDAD FEDERAL DEL GRANDE DOURADOS
DOURADOS, BRASIL

✉ marcossilva@ufgd.edu.br

<https://orcid.org/0000-0003-1196-2814>

* Doctor en Estudios sobre la Integración de América Latina (PROLAM/USP). Profesor del Programa de Posgrado en Sociología (PPGS) y del curso de Ciencias Sociales de la Universidad Federal del Grande Dourados (UFGD). Fue miembro del Laboratorio Interdisciplinario de Estudios sobre América Latina (LIAL).

INFORMACIÓN PARA LOS AUTORES

De acuerdo con la política editorial de *Anuario Latinoamericano – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, en la revista se publicarán artículos científicos en español e inglés.

La aceptación de los textos para su publicación depende de la positiva evaluación por dos expertos externos según el sistema de doble anonimato.

Los autores que deseen colaborar en nuestra revista deben ceñirse a los siguientes requisitos formales y editoriales:

1. El formato *.docx, *.doc o *.rtf.; la extensión máxima del texto de 40 000 caracteres, junto con notas a pie de página y referencias bibliográficas; las reseñas de libros no deben exceder 10 000 caracteres; fuente tipo Times New Roman, 12 puntos en el cuerpo del texto y 10 puntos en las notas de pie de página y referencias bibliográficas; interlineado 1.5.
2. El artículo debe ser dividido en secciones, incluida la introducción y las conclusiones. Los títulos de las secciones del texto se alinearán a la izquierda, sin numeración ni tabulado. La introducción del artículo debe proveer al lector de los siguientes datos: importancia del tema, antecedentes conceptuales o históricos del tema, definición del problema, objetivos que deben estar en sintonía con la pregunta de investigación. En las siguientes secciones se exponen: métodos, resultados y conclusiones.
3. El título del artículo en el idioma del artículo y en inglés, el nombre y el apellido del autor, la afiliación institucional y su dirección postal, la dirección del correo electrónico institucional, una breve información sobre el autor, el número de identificación del autor ORCID.
4. El resumen (de 600 caracteres máximo) en el idioma del artículo y otro en inglés, o en español (en caso del artículo escrito en inglés); palabras clave (4–6) en el idioma correspondiente, separadas por comas. El resumen debe expresar claramente el objetivo principal del estudio y la hipótesis planteada, exponer todos los aspectos esenciales de la metodología y materiales usados para la investigación, describir los principales resultados, indicar con precisión las conclusiones.
5. Las referencias bibliográficas deben atenerse a las normas de publicación de la APA y serán listadas en el orden alfabético. La descripción debe incluir: el apellido y el inicial del nombre del autor/los autores; el año de publicación entre paréntesis; el título de la obra en cursiva; el lugar de edición; el nombre del editor; el número del volumen y el número DOI en el caso de las publicaciones que lo poseen.

Ejemplos:

Libros:

Mainwaring, S. & Pérez-Liñán, A. (2013). *Democracies and Dictatorships in Latin America. Emergence, Survival, and Fall*. New York: Cambridge University Press.

Capítulos de libros:

Alcántara Sáez, M. & Tagina, M. L. (2011). Las elecciones del bicentenario: un análisis comparado. En M. Alcántara Sáez, M. L. Tagina (Eds.), *América Latina: política y elecciones del bicentenario (2009–2010)* (pp. 1–30). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Artículos en revistas:

Altman, D. (2005). Democracia directa en el continente americano: ¿Autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?. *Política y Gobierno*, vol. XII, no. 2, pp. 203–232.

Documentos electrónicos:

Shifter, M. (19 de agosto de 2011). Liderazgo político y gobernabilidad democrática en América Latina y Colombia. Los desafíos de la democracia en América Latina. *Inter-American Dialogue*. Recuperado el 15 de mayo de 2015, de <http://www.thedialogue.org/page.cfm?pageID=32&pubID=2080&mode=print>

6. Las notas de carácter explicativo o polémico deben situarse al pie de página; las referencias bibliográficas en el cuerpo del texto deben colocarse entre paréntesis e incluir el apellido del autor, el año de publicación e indicar la página (Altman, 2005, p. 203) / las páginas (Altman, 2005, pp. 203–232)
7. Las citas textuales que tienen menos de 40 palabras se escriben inmersas en el texto y entre comillas, sin cursiva. Las citas que tienen más de 40 palabras se escriben aparte del texto, con sangría izquierda aplicada al párrafo y sin comillas ni cursivas en letra Times New Roman 11.
8. Los gráficos y las tablas deben ser editables y preparados en el formato MS Windows.

Los artículos deben ser enviados a través de la plataforma electrónica de la revista (<https://journals.umcs.pl/al/about/submissions#onlineSubmissions>) y a la dirección electrónica de la editora jefa Profa. Dra. Katarzyna Krzywicka katarzyna.krzywicka@umcs.edu.pl y anuario.latinamericano@umcs.pl

La oficina de la Redacción se ubica en:
Facultad de Ciencias Políticas y Periodismo
Universidad Maria Curie-Skłodowska
Głęboka 45, oficina A.5.61
20-612 Lublin, Polonia

GUIDELINES FOR AUTHORS

In accordance with the editorial policy, the scientific journal *Anuario Latinoamericano – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales* will publish scholarly papers in Spanish and English.

The submitted texts will be approved for publication after the positive review by two external experts through the double-blind peer review process.

The articles should fulfil the following formal and editorial requirements:

1. The text should be in *.docx, *.doc or *.rtf. format; the length of the article should not exceed 40 000 characters, including footnotes and bibliographic references; in case of book reviews the size should be of up to 10 000 characters; font: Times New Roman, size of the body of the text 12 points, size of the footnotes and bibliographic references 10 points; 1.5 line spacing.
2. The article should be divided into sections, including an introduction and conclusions. The titles of the sections of the text will be aligned to the left, without numbering or tabulation. The introduction of the article should provide the reader with the following information: importance of the topic, conceptual or historical background of the topic, definition of the problem, objectives that should be in tune with the research question. The following sections explain methods, results, and conclusions.
3. The title of the article in the language of the article and in English; the name and surname of the author; the institutional affiliation with postal address and institutional e-mail address; brief information on the author; the author identification number ORCID.
4. The abstract (of up to 600 characters) should be written in the language of the article and in English (in Spanish, if the article is in English); keywords (4-6) in the respective language, separated by commas. The abstract should clearly express the main objective of the study and the hypothesis proposed. It should also state all the essential aspects of the methodology used for the investigation as well as describe the main results and indicate the conclusions accurately.
5. The bibliographical references must follow the rules of APA format and must be listed in alphabetical order; each entry should include: surname and first name initial of the author/authors; year of publication given in parentheses; title of the work in italics; place of publication; name of the editor; volume number as well as DOI number in case of publications which have it allocated.

Examples:

Books:

Mainwaring, S. & Pérez-Liñán, A. (2013). *Democracies and Dictatorships in Latin America. Emergence, Survival, and Fall*. New York: Cambridge University Press.

Chapters in books:

Alcántara Sáez, M. & Tagina, M. L. (2011). Las elecciones del bicentenario: un análisis comparado. In M. Alcántara Sáez, M. L. Tagina (Eds.), *América Latina: política y elecciones del bicentenario (2009–2010)* (pp. 1–30). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Articles in journals:

Altman, D. (2005). Democracia directa en el continente americano: ¿Autolegitimación gubernamental o censura ciudadana? *Política y Gobierno*, vol. XII, no. 2, pp. 203–232.

Electronic documents:

Shifter, M. (August 19, 2011). Liderazgo político y gobernabilidad democrática en América Latina y Colombia. Los desafíos de la democracia en América Latina. *Inter-American Dialogue*. Retrieved May 15, 2015, from <http://www.thedialogue.org/page.cfm?pageID=32&pubID=2080&mode=print>

6. The footnotes of explicative or discursive character should be written at the bottom of the page; the biographical references inserted into the text should be given in parentheses and must contain the name of the author, year of publication and page number (Altman, 2005, p. 203) / pages number (Altman, 2005, pp. 203-232).
7. Textual quotations which have less than 40 words, are written immersed in the text and enclosed in double quotation marks, without italics. Quotes that have more than 40 words are written apart from the text, with left indentation applied to the paragraph and without quotation marks or italics in Times New Roman 11.
8. Diagrams and tables should be editable and prepared in the format compatible with MS Windows.

The materials should be sent to the journal's electronic platform (<https://journals.umcs.pl/al/about/submissions#onlineSubmissions>) and the e-mail address of the Editor-in-Chief Prof. Dr. Katarzyna Krzywicka katarzyna.krzywicka@umcs.edu.pl and anuario.latinoamericano@umcs.pl

The Editorial Office is located in:
Faculty of Political Science and Journalism
Maria Curie-Skłodowska University
Głęboka 45, room A.5.61
20-612 Lublin, Poland

América Latina: **retrocesos y desafíos de la democracia**

COORDINADORA
Katarzyna Krzywicka

DOSSIER

Transfuguismo persistente en la dinámica legislativa de Guatemala
Margarita Jiménez Badillo

Análisis de la red legislativa del retroceso de la lucha anticorrupción y la reducción de los derechos humanos en Guatemala entre 2017 y 2021
Luis Guillermo Velásquez Pérez

The Impact of the Colombian Guerrilla FARC-EP on the Social Empowerment of Women
Paulina Dzięcioł, Daria Konarska, Damian Wardzała

La participación ciudadana en la primera activación constitucional de los mecanismos de democracia directa en México
Rosa Ynés Alacio-García

ARTÍCULOS Y ENSAYOS

A un siglo de la publicación de *Las consecuencias económicas de la paz*. Consideraciones sobre los desafíos de la coyuntura geoeconómica mundial en la tercera década del siglo XXI
Priscila Palacio

La diplomacia económica y la deuda externa argentina durante la última dictadura militar 1976-1983
Magdalena Lisińska