

COLECCIÓN

Año XXI - Número 26

REVISTA DEL DEPARTAMENTO DE CIENCIAS POLÍTICAS
Y RELACIONES INTERNACIONALES
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA ARGENTINA
—SANTA MARÍA DE LOS BUENOS AIRES—

BUENOS AIRES, 2016

REVISTA COLECCIÓN

Director

Joaquín Migliore

Consejo de Redacción

Marcelo Camusso

Hugo Dalbosco

María Pollitzer

Mario Miceli

Ignacio López

Ignacio Mamone

Julia Rubio

Luis Schenoni

Secretario de Redacción

Mauro J. Saiz

Consejo Académico

Samuel Amaral

Univ. Nac. de Tres de Febrero

Alcides Costa Vaz

Univ. de Brasilia

Miryam Colacrai

Univ. Nac. de Rosario

Arturo Fernández

CONICET - UBA

Carlos Gervasoni

Univ. Torcuato Di Tella

María Lukac

CONICET - UCA

Ana M. Mustapic

CONICET - Univ. Torcuato

Di Tella

María Matilde Ollier

Univ. Nac. de San Martín

Vicente Palermo

CONICET - Instituto de

Investigaciones Gino Germani

Darío Roldan

CONICET - Univ. Torcuato

Di Tella

Javier Zelaznik

Univ. Torcuato Di Tella

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

Decana

Liliana Pantano

Secretario Académico

Roberto Aras

**DEPARTAMENTO DE CIENCIAS
POLÍTICAS Y RELACIONES
INTERNACIONALES**

Director

Marcelo Camusso

Coordinador de Estudios

Diego A. Ferreyra

Colección

ES UNA PUBLICACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE
CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA ARGENTINA
–SANTA MARÍA DE LOS BUENOS AIRES”

Las opiniones expresadas en los artículos y trabajos publicados en *Colección* son de exclusiva responsabilidad de sus respectivos autores y no comprometen las opiniones del Instituto de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales.

Se cuentan entre nuestra audiencia bibliotecas de universidades y departamentos, centros de investigación y demás organismos que cultivan el estudio de las ciencias políticas y las relaciones internacionales, diplomáticos, legisladores, analistas políticos, prensa especializada, académicos y estudiantes de temas políticos.

En las últimas páginas del ejemplar se encuentran las “Indicaciones para el Envío de Colaboraciones”, que detallan las normas para el envío de artículos y ensayos, así como el “Protocolo de Revisión y Evaluación”, que indica el procedimiento de evaluación de los trabajos puestos a consideración de la Revista.

La Revista *Colección* se reserva los derechos de autor y el derecho de reproducir los artículos enteros en otros medios impresos y/o electrónicos.

El envío de material, sea en forma impresa o electrónica, implica la aceptación de la totalidad de las reglas incluidas en el “Protocolo de Revisión y Evaluación” de la Revista.

©2003, Escuela de Ciencias Políticas

I.S.S.N. impreso: 0328-7998

I.S.S.N. on-line: 1850-003X

Hecho el depósito que marca la ley 11.723.

Registro de propiedad intelectual en trámite.

Impreso en la Argentina – Printed in Argentina.

Avda. Alicia Moreau de Justo 1500

C1107AFB Buenos Aires, Argentina

<http://www.uca.edu.ar/revistacoleccion>

ÍNDICE

ARTÍCULOS

LAS FUERZAS ARMADAS REVOLUCIONARIAS (FAR) EN LA PRODUCCIÓN BIBLIOGRÁFICA SOBRE LAS ORGANIZACIONES ARMADAS REVOLUCIONARIAS DE LOS SETENTA 11
CARLOS IGNACIO CUSTER (Universidad Nacional de General San Martín – CONICET)

MÉXICO-CUBA: DOS PROYECTOS Y UN DISTANCIAMIENTO ESTRUCTURAL BAJO EL MODELO NEOLIBERAL 49
JAZMÍN BENÍTEZ LÓPEZ (UQROO), LEONARDO H. RIOJA PEREGRINA (UQROO) Y RICARDO DOMÍNGUEZ GUADARRAMA (UNAM)

¿LEVIATÁN AZUL? LOS VAIVENES DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (1984-2011) 91
GABRIEL COSTANTINO (Universidad Nacional de General San Martín)

CORPORATE SECURITY GOVERNANCE AND THE ‘INTRINSIC LOGIC’ OF RIO DE JANEIRO AND SÃO PAULO 137
ALEXANDER FREIER (Universidad Católica de Córdoba – CONICET)

VOLATILIDAD Y COMPETITIVIDAD ELECTORAL EN AMÉRICA LATINA. UN ESTUDIO EXPLORATORIO DE SEIS SISTEMAS PARTIDARIOS 163
FACUNDO CRUZ (Universidad de Buenos Aires, Universidad Nacional de San Martín – CONICET)

RESEÑAS

| | |
|--|-----|
| LA VISIÓN ESTRATÉGICA DEL PAPA FRANCISCO | 215 |
| <i>FLORENCIO HUBEŇÁK</i> | |
| THE ORIGINS OF POLITICAL ORDER: FROM PREHUMAN TIMES TO THE FRENCH REVOLUTION..... | 219 |
| <i>ALBERTO BISSO</i> | |
| EL GRAN REFORMADOR. FRANCISCO, RETRATO DE UN PAPA RADICAL..... | 229 |
| <i>FLORENCIO HUBEŇÁK</i> | |
| INSTRUCCIONES PARA AUTORES..... | 233 |
| PROTOCOLO DE EVALUACIÓN | 236 |

ARTÍCULOS

LAS FUERZAS ARMADAS REVOLUCIONARIAS (FAR) EN LA PRODUCCIÓN BIBLIOGRÁFICA SOBRE LAS ORGANIZACIONES ARMADAS REVOLUCIONARIAS DE LOS SETENTA

Carlos Ignacio Custer*

Universidad Nacional de General San Martín – CONICET

✉ carlosignaciocuster@hotmail.com

Recibido: junio 2015

Aceptado: octubre 2015

Resumen: El propósito de este artículo es efectuar una revisión de la bibliografía tanto directa como indirectamente vinculada con las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR), organización político-militar de origen marxista-guevarista de actuación a principios de los años '70 en la Argentina. Para ello, reseñamos los aspectos que consideramos más significativos de obras que abordan el estudio del contexto que dio marco al nacimiento de las organizaciones armadas revolucionarias, de la trayectoria seguida por estas y de las que versan específicamente sobre las FAR, de modo a efectuar una revisión lo más englobante posible del objeto de estudio propuesto. También buscaremos indagar sobre bibliografía que permite pensar la trayectoria política de las FAR en relación con el devenir de la historia argentina y de la militancia revolucionaria de izquierda en el contexto peculiar que se desplegó en el país a partir de 1955. Una de las intuiciones latentes en este trabajo es que las FAR expresan en su devenir y de modo ejemplar fenómenos que tuvieron particular relevancia en el período, como la radicalización de la militancia de izquierda y

* El autor es Licenciado en Ciencia Política (UBA), Maestrando en Historia (UTDT), Doctorando en Historia (UBA) y becario CONICET. Actualmente se desempeña como Ayudante en la materia Problemas de Historia Argentina (Instituto de Estudios Iniciales, UNAJ).

la concomitante —peronización” de parte significativa de dichos sectores que provenían principalmente de estratos medios y de franjas juveniles de la población.

Palabras Claves: FAR, Organizaciones armadas revolucionarias, foquismo, peronismo revolucionario, Montoneros

Abstract: The aim of this paper is to review the bibliography both directly and indirectly related to the Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR), political-military organization of Marxist-Guevarist extraction which operated at the early 70's in Argentina. To that effect, we review what we take to be the most significant aspects of the works that attempt to study the context where the armed revolutionary organizations emerged, their trajectory and also those specifically oriented to the FAR, so as to achieve a revision as encompassing as possible. We also search for bibliography that allows to think the political trajectory of the FAR in relation to the evolution of Argentine history and revolutionary leftist partisanship in the peculiar context of the country since 1955. One of the latent intuitions of the paper is that the FAR express, in their development, in an exemplary manner phenomena that had a particular relevance at the time, such as the radicalization of leftist partisanship and the concomitant —peronization” of a significant part of those sectors that came mainly from the middle classes and the younger segments of the population.

Keywords: FAR, armed revolutionary organizations, foquism, revolutionary peronism, Montoneros

I. Introducción

El propósito de este artículo es efectuar una revisión bibliográfica del material existente que tiene por objeto a las organizaciones armadas revolucionarias¹ que irrumpieron virulentamente en la escena política argentina de principios de los '70 y más específicamente respecto de una de ellas: las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR). Si bien nuestro interés específico radica en esta última organización, buscaremos abordar tanto la bibliografía que da cuenta del contexto histórico que dio marco al surgimiento de las organizaciones armadas revolucionarias, de la trayectoria de estas últimas en su conjunto (análisis que presume a las FAR junto a otras organizaciones en sus conclusiones) y de las relaciones que establecieron entre sí y con otros sectores radicalizados, como así también las referencias particulares sobre las FAR existentes, como una forma de lograr una revisión acabada de todo lo escrito que concierne al objeto de estudio escogido.

¹Respecto a la terminología hay que destacar que el modo correcto para nominar al conjunto de las organizaciones radicalizadas de los '70 que emprendieron el camino de la lucha armada sería el de *organizaciones armadas*, distinguiendo entre *organizaciones político-militares* y *partidos armados*, según el modelo organizativo que plantearan al momento de conformar la vanguardia destinada a liderar el proceso revolucionario. Las agrupaciones peronistas tendieron a conformar una vanguardia organizada de carácter político-militar, siguiendo la experiencia cubana y los preceptos enunciados por la teoría del foco. El Partido Revolucionario del Pueblo (PRT), en cambio, se constituyó en dirección política que conformó un ejército propio (El Ejército Revolucionario del Pueblo - ERP) encargado de desplegar la lucha armada, concepción presente en las experiencias china y vietnamita que visualizaba una vanguardia política como la encargada de ostentar el liderazgo estratégico del proceso revolucionario. En esta obra hablaremos de *organizaciones armadas revolucionarias* para nominar al conjunto de las agrupaciones que se conformaron para emprender la lucha armada con un objetivo declaradamente revolucionario (de ahí la adición del sustantivo *revolucionario*) como un modo de diferenciarlas de otras organizaciones que adoptando prácticas armadas no tenían dicho objetivo. Preferimos descartar la noción de *organizaciones revolucionarias* "secas", en la medida de que no permite distinguir claramente entre las *organizaciones armadas* y las organizaciones que con objetivos revolucionarios no desplegaron una metodología de lucha armada o la consideraban como parte de un momento ulterior de enfrentamiento en el proceso revolucionario, ya sea que sostuvieran posiciones insurreccionalistas u de otra índole.

Por su parte, las FAR salieron a la luz pública con la espectacular toma de la localidad de Garín (Provincia de Buenos Aires) el día 30 de Junio de 1970 y que luego de poco más de tres años de existencia, culminó el 12 de Octubre de 1973 con su disolución al fusionarse con la organización peronista Montoneros, el mismo día de la asunción de Juan Domingo Perón a su tercer mandato como presidente de la República Argentina.

Los orígenes de la organización se remontan a mediados de los años '60, cuando algunos de sus miembros fundadores intentaron infructuosamente sumarse al proyecto revolucionario liderado por Ernesto "Che" Guevara. La instauración de la dictadura militar denominada Revolución Argentina y presidida por el Teniente General (RE) Juan Carlos Onganía precipitó los planes de un puñado de militantes para materializar sus anhelos revolucionarios, entre los cuales se encontraban algunos que posteriormente confluirían con el objeto de conformar las FAR.

Una de las peculiaridades de la organización fue su transición de un origen marxista-guevarista, dado que una gran cantidad de sus miembros fundadores provenían de las huestes juveniles del Partido Comunista (PC)², a una posición que los llevó a realizar una relectura de la historia nacional y del peronismo en clave marxista. Como destaca la organización en algunos de sus documentos (FAR 1971a; 1971b), aquélla comenzó a

² Entre los dos grupos que se unieron para conformar las FAR y que recibieron instrucción militar en Cuba con el objetivo de reunirse con la guerrilla del Che en Bolivia, el más numerosos nucleado en torno de su primer líder Carlos Olmedo estaba conformado en su gran mayoría por ex –militantes del PC y de su rama juvenil, la Federación Juvenil Comunista (FJC), algunos pocos teniendo un paso intermedio por el grupo Vanguardia Revolucionaria (VR). El otro, nucleado en torno a Arturo Lewinger, tenía su origen en el Movimiento de Izquierda Revolucionario-Praxis (MIR-P) cuyo líder era el intelectual marxista Silvio Frondizi del que se separaron para fundar el efímero Tercer Movimiento Histórico (TMH). Una tercer vertiente se integra cuando ya los dos grupos anteriores se habían reunido luego de su experiencia cubana con el objetivo de formar una organización armada en el país, conformada también por numerosos ex –militantes del PC y de la FJC y cuyos principales referentes eran Marcos Osatinsky y Carlos Hellman. Un último grupo que se sumó a las FAR ya casi al momento en que se dieran a conocer públicamente en Junio de 1970 fue un núcleo cordobés ligado a la experiencia de los Comandos Populares Santiago Pampillón (CPSP) liderados por Julio Roqué.

formarse luego del intento fallido de algunos de sus fundadores en vincularse con el Ejército de Liberación Nacional (ELN) liderado por Ernesto Guevara en Bolivia, que luego de la muerte en combate de éste y la desarticulación del proyecto original, implicó la revisión de algunas de sus concepciones políticas y estratégicas. Las nuevas definiciones sobre la lucha armada que supusieron el abandono del foquismo de base rural y el continentalismo fomentado por el Che³ en favor de una estrategia de guerrilla urbana enmarcada en límites nacionales, llevaron posteriormente a iniciar un rápido proceso de peronización, fenómeno sintomático de la militancia juvenil radicalizada durante los primeros años setenta. Ello condujo a que posteriormente las FAR asumieran al peronismo como su identidad política. Este recorrido, las terminó por acercar políticamente a las demás organizaciones políticas armadas peronistas existentes en esos años facilitando su vinculación y posterior fusión con Montoneros, devenida esta última en la principal organización guerrillera del país.

II. Contexto de emergencia: Dictadura militar y auge de la revuelta social

³Las premisas fundamentales enunciadas por Guevara (1973a) que definieron al foquismo y que luego fueron popularizadas por el famoso escrito de Debray (1967) fueron: -1) Las fuerzas populares pueden ganar una guerra contra el ejército opresor; 2) No siempre hay que esperar a que se den todas las condiciones para la revolución; el foco insurreccional puede crearlas; 3) En la América sub-desarrollada, el terreno de la lucha armada debe ser fundamentalmente el campo.”. Respecto al continentalismo del plan ideado por el Che, éste argumentaba que era una consecuencia lógica del dominio imperial norteamericano que suponía la inminente intervención de sus fuerzas para aplastar cualquier movimiento de carácter insurreccional que se fuera a producir en la región. Como respuesta consideraba ineludible continentalizar las fuerzas guerrilleras de modo a expandir y coordinar los esfuerzos revolucionarios en una estrategia común que obligaría a las fuerzas militares norteamericanas a esparcir sus fuerzas para sofocar la insurgencia y convertirse en un ejército de ocupación a nivel continental (Guevara 1973b; 1973c).

Como adelantamos, la dictadura militar instaurada el 28 de Junio de 1966 cristalizó un autoritarismo militar que funcionó como un catalizador para estos grupos de militantes que se encontraban en “estado de disponibilidad” en relación a implementar una estrategia revolucionaria eficaz, brindando un escenario propicio para emprender el camino de la lucha armada. Como reseñan numerosos autores, los proclamados fines de la Revolución Argentina cuyo cumplimiento según las propias autoridades no estaba sujeto a límites temporales, la prohibición de toda actividad política, el cariz reaccionario del gobierno en materia cultural, la abolición de la autonomía de las universidades y el programa económico de corte ortodoxo implementado por el Ministro de Economía Adalberto Krieger Vasena constituyeron factores que alentaron el malestar de numerosos sectores sociales y son claves para explicar la ola de contestación social que irrumpió a partir de 1969 (Luna 1973; Portantiero 1977; Rouquié 1982; Anzorena 1988; Potash 1994; Bonavena y Otros 1998; De Riz 2000; Gordillo 2003). Además, el establecimiento de la dictadura militar fomentó la radicalización política de numerosos sectores principalmente juveniles, que comenzaron a cuestionar de un modo profundo el sistema económico imperante y las instituciones democráticas liberales, emprendiendo algunos un proceso de redescubrimiento del peronismo que los llevó a su posterior peronización (Gèze y Labrousse 1975; Anzorena 1988; Potash 1994; Gordillo 2003). Entre estos segmentos, algunos comenzaron a agruparse con el objetivo de emprender la lucha armada, mientras que otros serán los que posteriormente nutran las filas de las organizaciones armadas revolucionarias una vez que éstas ya se encontraran conformadas. Si bien es cierto que algunos venían organizándose por aquellos años y con anterioridad a 1966 ya se habían registrado las primeras acciones guerrilleras en el país⁴, es recién durante

⁴ Los primeros intentos fallidos de establecer focos rurales fueron materializados por Uturuncos (1959), de filiación peronista, y el Ejército Guerrillero del Pueblo (EGP), de inspiración guevarista y dirigido por el Jorge Masetti (1964). Por aquellos años también se desplegaron las primeras acciones de grupos clandestinos en proceso de formación en la Capital Federal. Unos militantes, algunos de los cuales luego conformarían las primeras Fuerzas Argentinas de Liberación (FAL), asaltaron el Instituto Geográfico Militar (1962). El Movimiento Nacionalista Revolucionario Tacuara (MNR-T) asaltó el Policlínico Bancario (1963). Finalmente, un grupo de

la Revolución Argentina que movimientos de guerrilla urbana surgieron con fuerza.

A partir de 1969, el clima de relativo orden y paz social que gozó el gobierno militar durante sus tres años iniciales sufrió un vertiginoso deterioro ante el auge de la protesta social, que irrumpió en Mayo con el denominado «Cordobazo». La intervención violenta del ejército para controlar el clima de rebelión civil en varias ciudades del interior del país (principalmente Rosario y Córdoba) socavaron la imagen de consenso atribuida al gobierno y el aumento de la conflictividad social que irrumpió a partir de ese momento se constituyó en un factor desestabilizante para la dictadura (O'Donnell 1982; Cavarozzi 1983; Anzorena 1988; Gordillo 2003).

Este clima de insubordinación civil fue acompañado por el aumento de las acciones violentas anónimas y la irrupción pública de varias organizaciones revolucionarias que comenzaron a desplegar su accionar armado a partir de 1970⁵, contribuyendo con éste a la agudización de la crisis que atravesaba el gobierno militar (O'Donnell 1982; Ollier 1986). Las organizaciones armadas revolucionarias, que supusieron una amenaza al monopolio estatal de la violencia física y que acrecentaron su actividad a partir de ese año, proclamaron desde sus inicios la voluntad de unificarse en torno a la lucha armada desplegada y el objetivo de revolución social común que sustentaban, algo que se logró parcialmente entre 1971 y 1972 respecto de las agrupaciones peronistas por medio de la coordinación

militantes liderado por Ángel Bengochea, que tenía pensado conformar una agrupación denominada Fuerzas Armadas de la Revolución Nacional (FARN) produjo la explosión de un departamento al fallar en la manipulación de explosivos (1964). Sobre estas acciones y grupos armados puede consultarse: Rot (2000; 2005), Gutman (2003), Salas (2003), Nicanoff y Castellano (2004).

⁵Las principales organizaciones armadas revolucionarias, pese a que en algunos casos ya venían operando anónimamente, recién se dieron a conocer y empezaron a actuar públicamente a lo largo del año 1970. Nos referimos, por orden de aparición, al grupo urbano de las Fuerzas Armadas Peronistas (FAP) cuyo foco rural había sido desarticulado anteriormente en 1968, el Frente Argentino de Liberación o Fuerzas Argentinas de Liberación (FAL), Montoneros, FAR, el ERP –brazo armado del PRT– y Descamisados.

conjunta que supuso la efímera conformación de las Organizaciones Armadas Peronistas (OAP).

La agudización de un escenario marcado por el aumento de la conflictividad social, oposición civil al gobierno y violencia política creciente hizo que algunos analistas no dudaran en calificar la situación como de “crisis orgánica” (Portantiero 1977), “crisis de hegemonía” (O’Donnell 1982) o incluso la superposición de una crisis del régimen militar con una crisis de dominación social (Cavarozzi 1983)⁶. Además, provocó el surgimiento de diferencias en el seno de las Fuerzas Armadas (FF.AA.) respecto al camino a emprender ante el asedio que sufría la Revolución Argentina producto de dicha situación (Rouquié 1982; Potash 1994). Luego de dos relevos presidenciales y concluido el breve ejercicio de la presidencia por parte del General de Brigada Roberto Marcelo Levingston, fue a partir de Abril de 1971 que el Comandante en Jefe de las FF. AA., el General Alejandro Agustín Lanusse, asumió como presidente de la Nación y emprendió una política destinada a lograr una institucionalización democrática del país por medio de la implementación del llamado Gran Acuerdo Nacional [GAN] (De Amézola 1999).

Los intentos de materializar la ejecución del GAN, que fueron rechazados y hostigados por todas las organizaciones armadas revolucionarias, condujeron luego de un largo proceso de negociaciones a la reapertura democrática que culminó con el regreso del peronismo al gobierno por medio de las elecciones llevadas a cabo el 11 de marzo de 1973. Las organizaciones político-militares peronistas en su gran mayoría terminaron por aceptar la vía electoral luego de que Perón aprobara la

⁶ Según Portantiero el ciclo de movilizaciones de 1969-1970 no se produce por efecto del “elemento económico inmediato”, sino que marca la emergencia de una crisis social, cultural y política (crisis orgánica en el sentido gramsciano), donde la sociedad avanza y desborda el poder coercitivo del estado. De modo coincidente, O’Donnell sostiene que el Cordobazo dio inicio a un proceso de “fuerte agudización de la lucha de clases” evidenciado en que la sociedad parecía explotar por todos lados y el “sentido de autoridad” parecía haberse evaporado. Cavarozzi destaca que la imagen de un gobierno aislado, no sólo aparejó su pérdida de legitimidad, sino que impregnó al conjunto de la sociedad acentuando los fundamentos autoritarios de la misma. La agudización de la crisis del régimen militar socavaba la autoridad y ponía en cuestión las bases mismas de la dominación social.

conurrencia del peronismo a los comicios, cumpliendo un rol decisivo en la campaña en apoyo del candidato del Frente Justicialista de Liberación (FREJULI) Héctor José Cámpora y logrando un crecimiento organizativo y cuantitativo exponencial vehiculado principalmente a través de la actividad política de la Juventud Peronista (JP), hechos que condujeron a incrementar la relevancia de la *izquierda peronista* en el escenario político nacional (James 1976; Gil 1989; Fraschini 2008; Cullen 2009). Este sector pasó a ser denominado con cierta ambigüedad como la “Tendencia revolucionaria del peronismo” y a ser hegemonizado de modo creciente por las organizaciones político-militares que en ese momento iniciaban el camino de su unificación al calor de la radicalización por la parecía encaminarse el país durante la breve presidencia de Cámpora.

Con el regreso definitivo de Perón al país y consumada la fusión entre FAR y Montoneros el mismo día en que el viejo caudillo asumía la presidencia, la nueva agrupación unificada bajo este último nombre agudizó el enfrentamiento con los sectores pertenecientes a la derecha peronista, tomando una posición frente al gobierno primero de distanciamiento y posteriormente de confrontación, cuya escenificación se produjo con la ruptura entre las columnas de la JP y Montoneros con el líder del movimiento peronista durante la histórica jornada del 1 de mayo de 1974, sólo dos meses antes del fallecimiento del último. Confrontación que llevó en los años del peronismo en el poder a una creciente oleada de violencia que redundó en la creciente ilegitimidad de las acciones armadas insurgentes y a un deterioro creciente del estado de derecho en la medida que se iba estableciendo un estado de excepción tendiente a justificar la eliminación del enemigo interno constituido por las organizaciones guerrilleras, fenómenos que evidencian ciertas líneas de continuidad con la feroz dictadura que se estableció a partir de marzo de 1976 implementando un plan sistemático de aniquilamiento y desaparición de organizaciones, militantes y activistas (Franco 2012).

III. La insurgencia y el cuestionamiento radical de las organizaciones armadas

Teniendo en cuenta el análisis histórico reseñado y dada la relevancia que adquirieron las organizaciones armadas revolucionarias en el escenario político del tránsito de los '60 a los '70, se han realizado numerosos trabajos que han buscado analizar las causas de su surgimiento, su desarrollo y ciertos aspectos del accionar y del pensamiento que inspiró a dichas organizaciones, tomando a las mismas como un objeto de análisis único, pese a algunas especificaciones y matices menores que han realizado llegado el caso. Para nuestros fines solamente mencionaremos los trabajos que consideramos más relevantes dado los aportes que brindaron al estudio de las organizaciones armadas revolucionarias o a la novedad en la perspectiva que supusieron al momento de haber sido elaborados, respetando la terminología empleada por los diversos autores en cada caso.

Waldmann (1982) en un pionero trabajo buscó condensar las diversas causas que dieron origen al fenómeno guerrillero en la Argentina. El autor alemán considera que la irrupción guerrillera obedece de un modo general a la aceleración del proceso de secularización que vivió el país durante aquellos años, viéndose fagocitado por causas adicionales que permitieron su despliegue y rápida expansión. La “condición inicial” para dicho fenómeno fue la instauración de la dictadura militar en 1966, hecho que condujo a una radicalización política operada principalmente entre sectores juveniles y del bajo clero; los primeros, producto de la eliminación de la autonomía universitaria y la fuerte represión de la política estudiantil, los efectos de la política económica general y ciertos modelos de lucha anti-imperiales externos (Cuba, China, Vietnam), mientras que los segundos buscaron materializar el proceso de revisión católica en favor de una preocupación más comprometida con los problemas sociales (II Concilio Vaticano, la Segunda Conferencia General del Episcopado Latinoamericano en Medellín, Movimiento de Sacerdotes para el Tercer Mundo) al mismo tiempo que la jerarquía católica se mostraba vinculada con el gobierno militar. El autor señala además la oscilante política gubernamental entre rigor y moderación junto a la “subcultura de la violencia” que generaron las propias organizaciones armadas como dos “condiciones intensificantes” que fueron fundamentales para consolidar la guerrilla.

Ya finalizada la dictadura y en un contexto de recuperación de las libertades democráticas, Hilb y Lutzky (1984) dieron a conocer un trabajo donde analizaban el surgimiento y los principales elementos que formaron parte del imaginario político de la nominada como *nueva izquierda*, conjunto conformado por el conjunto de las organizaciones armadas revolucionarias. Los autores conciben a dichas organizaciones como un “espacio común” en base a las construcciones simbólicas compartidas que guiaron su accionar, tales como la división de la sociedad en dos campos antagónicos, las relaciones entre ambos campos estructuradas según la lógica de la guerra, la lucha armada enmarcada en una estrategia de guerra popular con el objetivo de lograr la toma del poder y la noción de la política como engaño o trampa que busca reproducir el sistema de explotación vigente. Del análisis de dicho imaginario conciben que la emergencia de la *nueva izquierda* expresó tanto la crisis del sistema político argentino como una creación radical de nuevas relaciones y nuevos sentidos políticos. Sin embargo, los autores concluyen que al surgir en gran medida como espejo de la sociedad donde emergió, la *nueva izquierda* terminó paradójicamente y pese a su voluntad transformadora, reproduciendo a su vez relaciones entre los actores políticos y sociales bajo una matriz autoritaria.

Ese mismo año, Marín (1984) publicó un estudio elaborado en base a una recolección periodística sobre los hechos armados durante el período constitucional de 1973-1976. Según el autor, la protesta social desencadenada en 1969 impuso la necesidad de que las FF. AA. se constituyan en ejército de ocupación, desnudando el problema del poder y profundizando la crisis de la burguesía. En ese momento, los cuadros revolucionarios asumieron el movimiento de protesta como el estado de ánimo de las masas, tomando conciencia de su disposición a emprender el combate y se dispusieron a ejercitar en la práctica la lucha armada. Ante la profundización de la crisis social, la burguesía ilustrada pergeñó la apertura democrática como un medio para desactivar la protesta y defender estratégicamente su dominación, replegándose políticamente. Dicha táctica dio sus frutos en la medida en que el peronismo en el poder no logró la institucionalización del país, se desgastó en la convulsión intestina y desarmó políticamente a los sectores populares. En ese contexto, el crecimiento y la acumulación de los hechos armados durante el período de

1973-1976 expresan la tendencia creciente de diferentes fracciones sociales de mantener la continuidad de las luchas iniciadas en el período 1966-1973 con el objetivo de formar una fuerza armada que expresara como fuerza física y moral una estrategia revolucionaria. Sin embargo, según el autor el proceder inorgánico de los cuadros combativos, sumado al desgaste propiciado por la existencia de un gobierno constitucional peronista y la acción terrorista tendiente a aislar a las fuerzas revolucionarias del movimiento popular, explican el desarme ideológico y la dispersión de fuerzas que viabilizaron el debilitamiento irremediable de las fuerzas populares que se consumó con la política de aniquilamiento sistemático desplegada a partir de 1976, una vez que las FF.AA. tomaron el poder estatal.

Con una óptica sideralmente distinta, Brocato (1985) efectuó un ensayo de fuertes tintes críticos respecto del foquismo guerrillero urbano y el rol jugado por los intelectuales que le sirvieron de sustento. Destaca como condicionamiento histórico de la génesis y desarrollo de la guerrilla en Argentina el carácter pequeño burgués de la mayoría de los jóvenes que nutrieron sus filas, cuya práctica armada terminó por acarrear la ~~“burocratización enajenante”~~ y la ~~“deformación tecnocrática”~~ de sus respectivas organizaciones conduciéndolas a un creciente aislamiento de la realidad social, hechos que acentuaron la tendencia ya presente en el foquismo original de relegar a un plano secundario a las masas. En cuanto al rol de los intelectuales, el autor sostiene que la llamada ~~“desviación militarista”~~ es una ~~“muletilla de exculpación”~~ utilizada por quienes reniegan y buscan justificar su adhesión al foquismo, efectuada cuando el clima de época estaba dominado por un fuerte anti-intelectualismo y la inexistencia de un partido revolucionario que canalizase una práctica política efectiva.

Una autora que ha buscado profundizar algunos de los lineamientos tratados por Hilb y Lutzky en cuanto a las construcciones simbólicas de las organizaciones armadas fue Ollier (1986), quien en un primer trabajo abocó su estudio a las agrupaciones guerrilleras peronistas. Ateniéndose a la peculiar visión de la sociedad, a la visualización del peronismo como movimiento de liberación nacional, al rol destinado a asumir por ellas en el marco de una estrategia revolucionaria y el rol que le asignaban a Perón en la misma, la autora destaca que fue Montoneros quien en mayor medida

expresó la simplificación del acontecer socio-político en base a categorías abstractas, el extremado voluntarismo y el despliegue de un militarismo creciente patentes en todas las organizaciones peronistas, hechos que la llevaron a absorber a las demás y a constituirse en la organización político-militar más extensa. Estos fenómenos también estuvieron en el origen de su posterior aislamiento y fracaso político al enfrentar una realidad del peronismo en el gobierno que no se correspondía con aquellas visiones ni respondía a sus proyectos revolucionarios. En un posterior estudio, Ollier (1998) realiza un giro hacia el interior de las organizaciones armadas para rastrear el imaginario de las mismas en la propia subjetividad de sus militantes, extendiendo su análisis a la izquierda revolucionaria en su conjunto. Situando a la izquierda revolucionaria como emergente de la cultura política argentina y de la crisis de un sistema político autoritario, la autora explora el doble proceso de radicalización ideológica y política que llevó a sus militantes a integrar organizaciones que exigían un compromiso tal que terminaron por provocar la emergencia de una lógica invisible y contestataria opuesta a la lógica "oficial" de la guerra sostenida por aquéllas, conduciendo en muchos casos al abandono de la militancia por parte de sus integrantes. En este punto concluye que a la derrota militar de la izquierda revolucionaria se le sumó un gran debilitamiento en el plano ideológico-político proveniente del seno de sus propias filas.

En un estudio que busca explicar el vertiginoso auge y posterior aislamiento de las organizaciones armadas, Moyano (1995) sostiene como tesis principal que a partir de 1973 la lucha armada evidencia en la Argentina un fuerte proceso de militarización que terminó por convertir a la guerrilla en una "patrulla perdida". Este fenómeno, evidenciado por las características que fueron adoptando las acciones armadas, la progresiva emulación que hicieron las organizaciones revolucionarias de las FF.AA., la definición de un mayor número de sectores sociales como sus "enemigos" y el disciplinamiento de la disidencia interna, fue causado por tres factores interrelacionados: la resocialización de los militantes, el desarrollo de una concepción ideológica basada en la dicotomía "amigo-enemigo" y la burocratización de las organizaciones. La represión paraestatal primero y estatal después favorecieron la militarización de las organizaciones, pero dicho proceso sostiene la autora ya había sido iniciado por la combinación de los factores intrínsecos antes señalados.

Retomando la noción de *nueva izquierda*, Tortti (1999) extiende el alcance del concepto entendiendo por él a un conjunto heterogéneo de agrupaciones y organizaciones que compartían en base a una prédica revolucionaria, objetivos y metodologías radicales, no circunscribiendo el fenómeno solamente a las organizaciones armadas, sino haciéndolo extensivo también a grupos del ámbito intelectual, cultural y político. La autora sostiene que este conglomerado de fuerzas jugó un rol relevante en el movimiento de protesta social que se intensificó durante los años 1969-1973 y que motivó la “salida” militar. El proceso eleccionario y el regreso de Perón primero al país y luego al gobierno, fueron los fenómenos que marcaron el inicio de la crisis de la *nueva izquierda*, que dada la imposibilidad de consolidarse en una fuerza política unificada se vio crecientemente atrapada entre el peronismo en el gobierno y el accionar de las organizaciones armadas. Las organizaciones revolucionarias no armadas no pudieron constituirse en alternativa, mientras que las armadas fueron progresivamente aislándose del resto de los sectores sociales en la medida que pasaban a centrar su accionar en el enfrentamiento directo con las FF. AA., facilitando así el accionar represivo de éstas y de las organizaciones parapoliciales.

Buscando problematizar ciertos aspectos de la experiencia de las organizaciones armadas, Calveiro (2005) destaca, al igual que Tortti (1999), cómo a partir de 1973aquéllas sufrieron un doble proceso de militarización y de desvinculación respecto de las masas. La autora explicita una serie de mecanismos que fortalecieron dicho proceso, como el dogmatismo revolucionario, la simplificación de lo político como problema de índole organizativa, el fuerte centralismo (devenido en verticalismo) en detrimento del debate interno, y que precipitaron tanto la derrota política de las organizaciones armadas como su posterior aniquilamiento. Coincidiendo con Ollier (1998), el planteo sostiene que el fracaso del proyecto político de las organizaciones armadas precedió y facilitó la derrota militar.

En un estudio que inició una nueva línea de investigación, Vezzetti (2009) buscó indagar sobre la memoria como una relación viva que grupos y sociedades constituyen entre el pasado y el presente respecto de la violencia revolucionaria y la figura del combatiente de los '70. Sin detenemos en los pormenores de su trabajo que excederían los marcos de

nuestro interés específico, el autor realiza algunas consideraciones sobre la experiencia de las organizaciones guerrilleras y las creencias militantes que le dieron sustento. Retomando los aportes de Brocato (1985) impugna las autocríticas que se basan en la noción de “desviaciones militaristas” para dar cuenta del fracaso de las organizaciones guerrilleras al soslayar el hecho de que para el foquismo de cuño guevarista la guerra aunque sea relegada siempre es una situación presente que exige la construcción de un ejército como el medio eficaz para desplegar una estrategia de lucha armada. La necesidad de construir un ejército revolucionario se conjugaba con una flexión subjetiva no presente en el marxismo de los autores revolucionarios clásicos que en la concepción guevarista se basaba en la construcción del hombre nuevo revolucionario que pregonaba la abnegación moral militante sobre la formación política, legado que fue retomado por la guerrilla argentina de los setenta. La visión integrista de la política que suponía la construcción del hombre nuevo, sumada al proceso de profesionalización de los militantes, la entronización de la acción directa y el culto de la violencia como fundamento y herramienta de acción política generaron el surgimiento de una “cultura revolucionaria de la violencia” que suponía esquemas de percepción, sensibilidad y acción compartidas por el conjunto de militantes y que era poco permeable a la crítica. Esta cultura militante se sostenía sobre un triple mito de la violencia revolucionaria, tanto político (violencia como medio de agudizar contradicciones) como epistemológico (violencia como reveladora de la verdadera naturaleza del poder) y moral (violencia como concientizadora y potenciadora de las cualidades revolucionarias de los sujetos).

En un estudio reciente y sistematizando ideas desarrolladas a lo largo de su militancia política, Torres Molina (2011) evalúa el accionar de las principales organizaciones guerrilleras argentinas a la luz de la teoría del foco guerrillero como estrategia revolucionaria para la toma del poder. En ese sentido, considera que la guerrilla urbana en el país comenzó a desplegarse entre los años 1968-1970 en el marco propicio brindado por la dictadura militar, generando los primeros pasos para la definición de una estrategia revolucionaria y mostrando la posibilidad de concreción de la lucha armada. Dicho contexto sirvió para que proliferaran comandos armados, pero imposibilitó una centralización estratégica de los mismos, al mismo tiempo que aquéllos aplicaron tácticas que confundieron las

acciones relativas a una guerra revolucionaria con las propias de una guerra de resistencia contra la dictadura. La apertura del régimen militar y la instauración de un gobierno democrático abrieron la posibilidad de una alternativa de lucha política a la guerra revolucionaria, hecho que fue incomprendido por las organizaciones guerrilleras, con la excepción parcial y momentánea de Montoneros. Según el autor, esta inadecuación a la nueva situación y el mantenimiento de un accionar basado en criterios militaristas por parte de las organizaciones guerrilleras deslegitimó la lucha armada durante 1973-1976, imposibilitando desplegar una guerra de resistencia o revolucionaria con éxito una vez que se modificaron nuevamente las condiciones políticas con la instauración de una nueva dictadura militar a partir de 1976.

Hay algunos autores, en cambio, que han centrado su análisis en el estudio de una organización armada revolucionaria en particular. Excedería los marcos de esta introducción reseñar la vasta producción que se ha elaborado principalmente en los últimos años sobre diferentes grupos armados. Sin embargo, lo que sí podemos hacer es mencionar las principales obras y analizar someramente algunos de los aspectos que contienen los trabajos que consideramos los más significativos. La mayor parte de esta producción tendió a centrarse en las dos organizaciones armadas revolucionarias principales de principios de los años '70: Montoneros (Giussiani 1984; Gillespie 1987; Gasparini 1988; Amorín 2005; Lanusse 2005; Zamorano 2005; Bartoletti 2011) y el Partido Revolucionario de los Trabajadores-Ejército Revolucionario del Pueblo [PRT-ERP] (Mattini 1995; Pozzi 2001; Weisz 2006; De Santis 2010; Carnovale 2011). Incluso Caviasca (2006) ha realizado un estudio comparativo de las principales concepciones y estrategias políticas que guiaron el accionar de estas dos organizaciones. La bibliografía existente también abarca el estudio de las Fuerzas Armadas Peronistas [FAP] (Luvecce 1993; Duhalde y Pérez 2003), las FAL⁷ (Rot 2004; Grenat 2010; Hendler 2010), algunas agrupaciones menores –como OCPO, GEL⁸ (Castro e Iturburu 2005; Campos y Rot 2010) –e incluso escisiones que se

⁷ Frente Argentino de Liberación o Fuerzas Argentinas de Liberación (FAL).

⁸ Organización Comunista Poder Obrero (OCPO) y Guerrilla del Ejército Libertador (GEL).

formaron a partir de sucesivas divisiones que se dieron en el PRT, como el ERP-22 de Agosto, GOR⁹ y PRT-Fracción Roja (Weisz 2005; Cortina Otero 2011; Cormick 2012).

En una obra que se ha convertido en clásica sobre el estudio de los Montoneros, Gillespie (1987) abona a la idea de que el origen de clase pequeñoburgués explica muchos de los rasgos que caracterizaron a la organización. El “populismo” de los Montoneros fue en gran parte motivado por lograr la aceptación en el peronismo dado el origen social no obrero y anterior antiperonismo de muchos de sus miembros. Este “redescubrimiento del pueblo” llevó a integrarse al peronismo con un celo propio de pecadores arrepentidos y estuvo en el origen de la idealización que hicieron del movimiento. Sin embargo, esta adscripción no pudo borrar su huella de origen elitista al ser fruto de la decisión de pequeños grupos que emprendían el camino de la lucha armada y no una respuesta a una amplia exigencia popular. Además, el camino de la lucha armada solamente podía ser asumido en gran medida por sectores pequeñoburgueses que, en virtud de la lógica de la guerrilla urbana y los imperativos de seguridad, sufrieron un aislamiento creciente de las masas que propició el ascenso de la militarización de la organización.

Gasparini (1988), ex-militante de FAR y Montoneros, intenta exponer las razones que explican la derrota política y el aniquilamiento de esta última organización. Entre las principales, destaca el socavamiento del régimen democrático para intentar un acelerado tránsito al socialismo por medio de las armas que terminó abonando objetivamente la vía del golpe militar, el error de oponer a la ofensiva militar por apoderarse del estado una ofensiva generalizada pese a contar con recursos inferiores y en medio de un repliegue de la movilización social, la malinterpretación de las propias fuerzas que los llevó a considerarse la única “alternativa de poder” a Perón y el creciente militarismo que impregnó el accionar de la organización. Este último aspecto el autor lo define, no meramente como la preponderancia de lo militar sobre lo político, sino como el desarrollo de la lucha armada como un fin en sí mismo, que se despliega en una etapa inadecuada y sin consideración de ningún otro factor, ya sea la correlación de fuerzas o el estado de opinión imperantes.

⁹ Grupo Obrero Revolucionario (GOR).

Apoyándose en los estudios anteriores, Bartoletti(2011) presenta una nueva historia sobre los Montoneros donde el doble objetivo declarado es explicar la particularidad de la “línea política” de la organización –hecho que supone analizar los procesos de elaboración política inseparables de la interacción con el medio en el que actúan y de las dinámicas organizativas y sus cambiantes equilibrios de poder–restituyendo el contexto en el que se enmarcan sus decisiones, lo que implica insertarlas en un conjunto de alternativas políticas históricamente acotadas. Según la autora, Montoneros constituyó una opción política que articuló a un sector mayoritario de la izquierda peronista dándole una magnitud sin precedentes, hecho que condujo a partir de 1973 a conformar una estructura organizada y centralizada muy diferente a la desarrollada en sus inicios con el objetivo de mantener el protagonismo alcanzado en la medida que el contexto cambiante del momento introducía crecientes dificultades que atentaban contra la unidad del conjunto. Pese a las contradicciones que en algún punto caracterizaron a la línea política de Montoneros a partir de ese momento y el malestar que generó en sus filas, la rigidez de la nueva estructura y la ausencia de alternativas políticas viables para recuperar el éxito perdido fueron dos factores que conspiraron contra la posibilidad de torcer el rumbo seguido por la organización.

Entre las obras consagradas al PRT-ERP, cabe destacar la de Carnovale (2011) en la medida que realiza una sugerente crítica a la noción de militarización comprendida en todas las visiones retrospectivas sobre la historia de la organización que funciona como causa explicativa del aislamiento político y consecuente derrota evidenciadas en su trayectoria. Dicha crítica, que puede emparentársela con las efectuadas por Brocato (1985) y Vezzetti (2009), sirve de puntapié para sortear una explicación que se centre en dar cuenta de lo que el PRT-ERP debiera haber sido, intentando por medio de un análisis de la subjetividad militante desentrañar la dinámica de funcionamiento de la organización que pasa a encontrar su fundamento en lo que militantes pensaron, proyectaron y efectivamente hicieron. Según Carnovale, las concepciones y creencias de los militantes erpianos articuladas con mandatos morales irrenunciables formaron una subjetividad peculiar que los impulsó a la acción armada y a nunca renunciar al enfrentamiento. Es por ello que su accionar, en lugar de

evidenciar un proceso de “desviación”, muestra una estricta fidelidad entre la conciencia militante y la acción desplegada.

Repasando parte de la bibliografía reseñada, pueden destacarse algunos debates que se desprenden de los diversos aportes realizados al momento de estudiar la trayectoria seguida por las organizaciones armadas revolucionarias, ya sea en su conjunto o abordando el caso de una agrupación en particular. Sobre el origen, desarrollo y devenir de aquéllas, algunos autores han dado un primordial valor explicativo a la composición social pequeñoburguesa preponderante de las organizaciones (Gèze y Labrousse 1975; Brocato 1985; Gillespie 1987), otros en cambio, a las transformaciones político-ideológicas de las que fueron emergentes (Hilb y Lutzky 1984; Ollier 1986; Moyano 1995; Tortti 1999; Gordillo 2003), mientras que Waldmann (1982) sintetiza razones estructurales, políticas, sociales y subjetivas. En este último terreno hay trabajos que han dado un poder explicativo fundamental a la subjetividad militante generada en el seno de dichas organizaciones para explicar las lógicas implicadas en su funcionamiento y que permiten explicar sus trayectorias (Ollier 1998), siendo Carnovale (2011) quien más ha profundizado en dicho aspecto¹⁰.

Un segundo foco de debate se ha centrado sobre lo que se ha denominado el proceso de militarización de las organizaciones armadas revolucionarias. Al respecto la opinión parece dividirse entre quienes reconocen un proceso de militarización de dichas organizaciones que se inicia a partir de 1973-1974 con variaciones, ya sea temporales y respecto de las razones que explican el surgimiento de dicho proceso según el autor (Gillespie 1987; Gasparini 1988; Mattini 1995; Tortti 1999; Pozzi 2001; Calveiro 2005; De Santis 2010; Bartoletti 2011) y la organización que se trate (PRT-ERP o Montoneros), y quienes rechazan la idea de “desviación militarista” a la luz de las ideas sostenidas por las propias organizaciones (Giussani 1984; Hilb y Lutzky 1984; Brocato 1985) o a la efectiva

¹⁰ Conceptualizando la subjetividad específica de los militantes de las organizaciones armadas revolucionarias como un factor explicativo –entre otros– del devenir de las organizaciones armadas podemos señalar las referencias efectuadas a la existencia de una “subcultura de la violencia” (Waldmann 1982) y al proceso de resocialización de los militantes que condujo a constituir a las organizaciones en el único punto de referencia de sus miembros, hecho que profundizó el arraigo de sus definiciones ideológicas (Moyano 1995).

correspondencia entre dichas ideas y el accionar desplegado (Carnovale 2011). Hay incluso quien sostiene que la militarización es un proceso inherente a toda organización político-militar dado lo evidenciado por la experiencia a nivel internacional (Moyano 1995).

Un último punto de controversia remite a la especificidad de las organizaciones armadas revolucionarias respecto del resto de los sectores movilizados y/o radicalizados¹¹. La utilización que se ha dado al concepto de *nueva izquierda* es un elemento que permite comenzar a pensar el tema. Algunos autores han identificado a dicho espacio con las organizaciones que asumieron la lucha armada como la vía efectiva hacia la toma del poder, destacando con ello la diferencia con otros sectores movilizados que no compartieron aquella premisa (Hilb y Lutzky 1984; Ollier 1986). En contraposición, Anzorena (1988) y Tortti (1999) insertan a las organizaciones armadas dentro del “conglomerado de fuerzas políticas y sociales” que protagonizaron una verdadera “revuelta cultural” en la medida de que compartieron ideas, objetivos y metodologías de tipo radical, constituido por la *nueva izquierda*.

IV. Las FAR en la bibliografía existente sobre las organizaciones armadas

Contrastando con la prolífica bibliografía reseñada fue sorprendente que hasta fecha muy reciente las FAR no fueran objeto de una investigación específica. En trabajos abocados al análisis de aquellos convulsionados años o que tomaron a las organizaciones armadas de los setenta como objeto de investigación, algunas referencias dispersas a las

¹¹ Si bien ciertos autores hacen referencia a las vinculaciones entre las organizaciones que asumieron la lucha armada con diversas agrupaciones políticas de base afines (o sea, que desarrollaban una práctica fundamentalmente no armada), “fuentes de masas” (estructuras fuertemente centralizadas conformadas por Montoneros a partir de 1972 para dirigir la política no armada que desarrollaban) u otros sectores movilizados, pocos son los trabajos que aborden específicamente dicha problemática. Las primeras excepciones al respecto y que centran su análisis en los vínculos de la organización Montoneros y la JP son las de Salas (2009), Salcedo (2011) y Robles (2011; 2014).

FAR pueden encontrarse, destacando principalmente la procedencia comunista de la mayor parte de sus miembros fundadores, el origen ideológico marxista-guevarista de la organización y el proceso de peronización que las caracterizó una vez que se constituyeron como una organización político-militar urbana luego del intento frustrado de sumarse a la guerrilla liderada por Guevara (Gèze y Labrousse 1975; Gillespie 1987; Anzorena 1988; Pereyera 1994).

Respecto al proceso de fusión de FAR con Montoneros algunos autores realizan referencias al respecto, ya sea destacando la homogeneidad del mismo (Chaves y Lewinger 1999; Flaskamp 2002) o la existencia de diferencias de origen que no llegaron a sintetizarse en la nueva organización (Gillespie 1987; Mero 1987; Amorín 2005), e incluso se ha señalado cierta competencia previa entre ambas organizaciones para promover cuadros propios al momento de unificar ambas estructuras (Chaves y Lewinger 1999; Bartoletti 2011)¹². Caviasca (2006) en su estudio comparativo brinda algunas referencias sobre las concepciones

¹² Entre las concepciones que destacan la diferencia de ambas organizaciones por sobre la homogeneidad alcanzada pueden distinguirse entre las “positivas” (Gelman, Gillespie) y las “negativas” (Amorín) en relación a la conceptualización que hacen de las FAR. Gillespie destaca a los principales cuadros revolucionarios de la conducción montonera como los provenientes de las FAR debido a su origen ideológico marxista frente a los más “pragmatistas” y militaristas originarios de Montoneros y Descamisados. Gelman parece sugerir lo mismo al destacar la diferencia entre la trayectoria marxista y guevarista de los cuadros de las FAR en comparación con el pensamiento de raíz aristotélico-tomista de los católicos montoneros, aunque reconoce que las discrepancias en el seno de la conducción montonera no necesariamente reflejaban las diferencias ideológicas de origen. Amorín, en cambio, adjudica al guevarismo y al foquismo propio de los cuadros de las FAR la incidencia en la militarización y vanguardismo creciente que tuvo Montoneros luego de la fusión, dado que la primera organización logró una representación superlativa en los niveles intermedios de dirección pese a contar con una leve minoría en la conducción de la nueva estructura. Flaskamp, quien describe un proceso de fusión exento de grandes contradicciones, lo explica por el hecho de que las FAR desplegaron un “seguidismo” autocrítico, en función del acierto político de ciertas decisiones fundamentales tomadas primero por Montoneros —como la aceptación de la participación electoral y el despliegue acelerado de la activación política por medio de agrupaciones de base afines— que condujeron a un crecimiento exponencial de ésta última organización.

políticas y estratégicas de las FAR en comparación a las asumidas por Montoneros y el PRT-ERP. En particular, destaca el rol de bisagra que cumplieron los dirigentes de las FAR en la elaboración político-ideológica que efectuaron al momento de asumir el peronismo, hecho que supuso una discusión abierta con la conducción perretista y una profundización de las ideas más simples sostenidas por los Montoneros. Respecto del debate teórico con el PRT-ERP, señala la opción por el peronismo desde una lectura marxista que, al mismo tiempo que rechaza al marxismo como una bandera política universal, toma como punto de partida la ideología existente de la clase obrera argentina –mayoritariamente peronista– formada a partir de su experiencia histórica concreta para desarrollar sus potencialidades revolucionarias¹³. En cuanto a las diferencias con Montoneros, el autor distingue el sentido de vanguardia que asumía cada organización y su relación con el peronismo. Para las FAR era necesaria la construcción de un partido de vanguardia que condujera el proceso revolucionario, mientras que los Montoneros veían a Perón como el conductor de ese proceso y se autoproclamaban la vanguardia armada al ser quienes expresaban la forma superior de lucha. Sin embargo, el autor destaca que esta divergencia se fue diluyendo a medida que Montoneros inició a partir de 1973 y al calor del creciente enfrentamiento con Perón, una serie de redefiniciones ideológicas que condujeron al acercamiento de posiciones con las FAR allanando el camino para la posterior fusión de ambas organizaciones.

A estas obras y abordando también los aspectos señalados aunque también otros, se han sumado testimonios y obras escritas por ex – militantes de la organización que de algún modo intentaron a su modo cubrir el relativo “vacío” bibliográfico existente en su momento sobre las FAR (Mero 1987; Anguita y Caparrós 1997; Chaves y Lewinger 1999; Levenson 2000; Flaskamp 2002; Calveiro 2005). En ellas es patente el esfuerzo por recrear el clima de época que impulsó a una parte importante de la generación juvenil de su época a emprender la vía de la lucha armada como medio de intervención política y buscar posibles

¹³ Estas consideraciones de las FAR han sido emparentado por el autor con las ideas del historiador británico Edward Palmer Thompson respecto de la importancia de la formación y la experiencia en la constitución de la clase obrera.

explicaciones a la durísima derrota sufrida por las organizaciones armadas revolucionarias luego del auge que marcó el año 1973 signado por el fin de la dictadura militar, la institucionalización democrática y el regreso de Perón al país, mientras se consumaba la fusión de las FAR con Montoneros. Entre dichos trabajos, se destaca el de Flaskamp (2002), quien es el que más avanza en una explicación política del proceso que llevó al aislamiento y posterior derrota de las organizaciones armadas revolucionarias producido por las ideas foquistas originarias que prevalecieron por sobre la posibilidad de desplegar una práctica política en el espacio abierto por la apertura democrática y la campaña electoral. Según el autor, Montoneros y las FAR aprovecharon en un primer momento dicho escenario favorablemente, pero al momento de transitar su unificación y al calor del creciente enfrentamiento con Perón, iniciaron un proceso de incorporación de conceptos marxistas y categorías militares que sumado al centralismo y la subordinación de los diferentes frentes de masas¹⁴ favorecieron el resurgimiento del foquismo y una creciente militarización de la organización.

Respecto a las FAR, Torres Molina (2011) efectúa algunas consideraciones en relación a aquéllas en su estudio sobre las organizaciones guerrilleras argentinas. Partiendo de sus orígenes y teniendo en cuenta su inicial adscripción a los planteos foquistas, el autor destaca que las revalorizaciones de la guerrilla urbana y del movimiento político peronista condujeron a las FAR a subestimar la importancia de la guerrilla rural para la conformación de un ejército revolucionario,

¹⁴ Las organizaciones armadas revolucionarias siempre buscaron establecer vínculos con diversas agrupaciones –barriales, estudiantiles, sindicales, políticas– que mantenían una actividad militante de superficie o de base, es decir no armada, con el objetivo de extender sus ámbitos de influencia y proveerse de espacios de captación de nuevos militantes. Con el vertiginoso crecimiento de los militantes que simpatizaban con sus lineamientos a partir de la apertura política y la campaña electoral, Montoneros decidió unificar y organizar el influjo de esa ferviente adhesión por medio de la estructuración de la JP a nivel nacional. A esta primera estructura, le siguió la creación de otros nuevos frentes de masas durante 1973 con ámbitos de influencia política específicos: la Juventud Trabajadora Peronista (JTP), la Juventud Universitaria Peronista (JUP), la Agrupación Evita (AE), la Unión de Estudiantes Secundarios (UES), el Movimiento Villero Peronista (MVP) y el Movimiento de Inquilinos Peronistas (MIP).

transformando el principio de una estrategia revolucionaria en una guerra de resistencia, aun cuando la organización contaba con considerables recursos para operar en zonas rurales. Este fenómeno implicó una confusión de niveles en la medida que la organización modificó su estrategia militar en base a un cambio de valoración política. Sin embargo, el autor señala que las FAR desarrollaron una adecuada estrategia de guerrilla urbana hasta su adhesión tardía al peronismo, hecho que las colocó en un papel secundario respecto de Montoneros al momento de su fusión.

En torno a los antecedentes más alejados y los orígenes que dieron existencia posteriormente a las FAR existen algunos trabajos dignos de mención. Caviaasca (2006b) en un artículo analiza los distintos posicionamientos, estrategias políticas y concepciones revolucionarias del grupo liderado por Arturo Lewinger, que se componía de algunos militantes provenientes del Movimiento de Izquierda Revolucionario – Praxis (MIR-P) liderado por Frondizi y que luego de escindirse para conformar el Tercer Movimiento Histórico (TMH), intentaron infructuosamente sumarse a la guerrilla de Guevara formando luego parte del ELN¹⁵. Los artículos realizados por Cano (2011; 2012) tratan un momento posterior y puede considerarse que abordan los orígenes de las FAR en la medida de que describen el intento de varios grupos de militantes argentinos en vincularse al proyecto guerrillero emprendido en Bolivia por Guevara y en el ulterior propósito de algunos en construir un frente guerrillero en Argentina en apoyo al relanzamiento del ELN boliviano bajo el comando de Inti Peredo. En su primer artículo, el autor revisa la conformación de los distintos grupos que recibieron instrucción militar en Cuba durante los años 1966-1967 sosteniendo que la diversidad de los mismos y su inserción militante demuestra dos cosas: por un lado, la línea de continuidad entre estos grupos y los movimientos guerrilleros que surgieron en el país a partir de 1970 potenciados por el Cordobazo; por el otro, el cuestionamiento de que el proyecto del ELN revistiera un carácter foquista tal como comúnmente suele adscribirse. En un segundo artículo, el autor analiza un documento que indica la existencia de un ELN argentino de actuación durante los años 1968-1970 que planteaba la

¹⁵ Ver Nota 2.

instauración de un frente guerrillero en el país, siguiendo los principales lineamientos de Guevara y demostrando su conexión con el devenir de organizaciones que irrumpieron en la escena política argentina al poco tiempo.

La “invisibilidad” relativa de las FAR en la bibliografía existente hasta hace años muy recientes, se profundizó aún más debido a la escasez tanto de fuentes escritas emanadas por la organización como de testimonios o declaraciones de sus otrora militantes. Respecto a documentos de la organización, es de destacar que uno de los principios rectores de la organización pareció estar esbozado por la noción de que su práctica iba siempre por delante de la teoría, concepción cuya filiación remitieron al accionar de los tupamaros uruguayos pero que sin dudas fue tributaria del legado guevarista en la organización (FAR 1971a)¹⁶. En cuanto a testimonios escritos de militantes de FAR, como destacamos anteriormente muy pocos han llegado a ser publicados, siendo quizás la presente inexistencia de sus principales dirigentes uno de los motivos que refuerza dicho fenómeno, en virtud de haber sido los mismos asesinados o encontrarse actualmente desaparecidos.

Esta carencia de obras dedicadas a las FAR ha sido cubierta de modo reciente por los trabajos pioneros de González Canosa (2012; 2013; 2014), que constituyen una bibliografía insoslayable al momento de referirse a la organización. En su tesis doctoral (González Canosa 2012), la autora analiza el proceso de “doble ruptura” que evidencian las FAR, a través de la militancia previa de algunos de sus líderes fundadores y de la trayectoria seguida luego por la organización, conformando un “tercer cauce” por el que transcurrió la radicalización política durante la segunda parte de los sesenta y los albores de la década siguiente¹⁷. La autora destaca que una de esas rupturas refiere a la estrategia revolucionaria considerada correcta, que luego de elaborar una visión crítica del “etapismo” propio del PC llevó

¹⁶La frase exacta es: “Intentamos definirnos, siempre dentro de una característica, quizás aprendida de los Tupamaros, que escribimos poco, realmente. Siempre nosotros decimos que nuestra práctica está un poco más allá de nuestra teoría.”

¹⁷La autora refiere a las transformaciones ocurridas en la izquierda como un “tercer cauce” por el que transcurrió la radicalización de la época –además del peronismo y el catolicismo–, fenómeno destacado por varios autores, en particular Tortti (1999; 2014).

a un grupo de militantes de sus filas juveniles a separarse y considerar la viabilidad de una revolución social y nacional simultánea (-Grupo Olmedo"-GO), algunos de los cuales tuvieron un primer acercamiento con la estrategia guerrillera por medio de los vínculos desarrollados por Vanguardia Revolucionaria (VR) con el EGP de Masetti¹⁸. Al mismo tiempo, otros jóvenes militantes (-Grupo Lewinger"-GL) participaban de una estrategia con visos insurreccionalistas y trabajo político de inserción territorial en el MIR-P liderado por Frondizi, que luego transformaron en una apuesta por un golpe militar con orientación popular al estilo nasserista (al formar el TMH). Esto demuestra la convicción consolidada en estos grupos de que la revolución requeriría formas concretas de violencia, que la dictadura instaurada en 1966 sólo agudizó al ser descartada la existencia de sectores nasseristas en el ejército (GL) y ser visto el autoritarismo militar como un escenario propicio para emprender la lucha armada (GO). Esto definió la voluntad de ambos grupos de intentar participar en el proyecto del ELN liderado por Guevara que suponía una estrategia revolucionaria a nivel continental centrada en la guerrilla rural. La muerte del Che en combate y la posterior desarticulación del ELN junto a otros factores, llevaron a estos grupos a reunirse y redefinir su estrategia en favor de un proyecto de carácter nacional anclado en la guerrilla urbana. La segunda ruptura a que hace alusión la autora remite a la reconsideración del peronismo realizada por dichos militantes, que se inicia en los grupos de pertenencia previa (MIR-P, TMH, VR) donde se comenzó a revalorizar el papel del peronismo como expresión política de las masas trabajadoras, no considerándolo como un "desvío", sino como un "momento" positivo para el desarrollo de su conciencia revolucionaria. Las interrogaciones y debates en torno a la adscripción o no en el peronismo coincidirán con el surgimiento público de las FAR en 1970 que culminó con la asunción del peronismo como identidad política por parte de la organización al año siguiente. Esta "opción" por el peronismo conjugaba una visión crítica respecto del estado actual del movimiento con una apuesta por desarrollar sus potencialidades revolucionarias. Según la autora, ambas rupturas no erradicaron ciertas

¹⁸ Para las referencias y siglas de estos grupos y los que siguen ver nota 2. El EGP es la agrupación referida en la nota 3.

“huellas de origen” que pervivieron en la trayectoria de la organización. La primera de ellas fue el pensamiento marxista, que luego de una reinterpretación como método de análisis posibilitó considerar al peronismo como la identidad política de los trabajadores permitiendo esa singular convergencia entre marxismo y peronismo que caracterizó a la organización. La segunda fue el foquismo propio de las FAR que se evidenció en la importancia asignada al accionar armado como irradiador de conciencia entre las masas. Para concluir, la autora destaca la encrucijada histórica que significó el GAN para las fuerzas revolucionarias y para las FAR en particular, llevando a la organización a intentar ampliar sus bases de sustentación y evitar el aislamiento político a medida que la apertura electoral se consolidaba. Ello implicó que la organización emprendiera una acción febril direccionada en tres líneas con el objetivo de consolidar la posición de la organización dentro del peronismo y avanzar en la tarea de hegemonización del movimiento: la realización de acciones político-militares, la aceleración de la convergencia entre las organizaciones armadas peronistas y el estrechamiento de relaciones con sectores más amplios del movimiento social. Esta estrategia acercó a las FAR con la postura *tendencista*¹⁹ de Montoneros, quienes para 1972

¹⁹ Lanusse (2005) distingue claramente tres diversas posiciones de las organizaciones político-militares peronistas respecto del peronismo, sus elementos internos y del líder del movimiento, reconociendo que difícilmente pudieran darse en el seno de una agrupación en estado puro. El *movimentismo* se caracterizaba por reconocer en el peronismo un movimiento revolucionario en su conjunto y un liderazgo revolucionario en la figura de Perón, postulando la necesidad de impulsar métodos combativos como modo de radicalizar el movimiento y erradicar a los traidores, quienes ante la dinámica de la lucha se verían obligados a sumarse al proceso o quedar de lado. El *tendencismo* reconocía la existencia de diferencias irreconciliables entre ciertos sectores peronistas, aunque le reconocía potencialidades revolucionarias al peronismo, las cuales sólo se desarrollarían si los sectores revolucionarios lograban hegemonizar el movimiento, hecho que de cumplirse no dudaban que decidiría a Perón a volcarse en un sentido revolucionario. El *alternativismo*, en cambio, sostenía la necesidad de desarrollar una herramienta y una práctica política propia e independiente de los burócratas y traidores dado que la propia experiencia del peronismo evidenciaba que la burocracia por medio de sus estructuras siempre había terminado por imponerse y aplastar el impulso de los sectores revolucionarios. Manteniendo la identidad peronista y con una postura clasista, no reconocían

habían crecido exponencialmente, fenómeno que aproximó a ambas organizaciones durante la campaña electoral y llevó a las conducciones a decidir su fusión tras la victoria del FREJULI el 11 de marzo de 1973.

En un artículo posterior, González Canosa (2013) ha tematizado en particular respecto al proceso de peronización de las FAR, ahondando sobre cuestiones abordadas en su tesis doctoral. En particular, retoma la disputa en dos frentes que supuso para las FAR emprender el camino de la peronización tanto sobre la versión legítima del marxismo como respecto del peronismo, cuyos destinatarios centrales eran los sectores de izquierda –a los que intentaban convencer de emprender el camino de la peronización– y la militancia peronista, ante la cual buscaban presentarse como integrantes del movimiento. Asimismo, focaliza el análisis en las discusiones sobre el peronismo que mantuvo la conducción de la organización con la base de sus militantes y con la dirección de las FAP, las cuales evidencian una notable continuidad entre las críticas dirigidas al *movimientismo* de las FAP en 1970 y la asunción crítica del peronismo que hicieron las FAR al año siguiente, centrada en tres aspectos centrales: el socialismo como objetivo final y una renuente postura a aliarse con la burguesía nacional, un visceral rechazo a la dirigencia sindical y política del peronismo y una desconfianza respecto del liderazgo del propio Perón. En otro estudio reciente, la autora (González Canosa 2014) ha centrado el análisis en la importancia que supuso la participación de las FAR en las OAP, momento que supone un reposicionamiento fundamental de la organización evidenciado por el tránsito de una cercanía respecto a los planteamientos de las FAP al momento de constituir las OAP en cuanto a las críticas compartidas al *movimientismo* y respecto de las suspicacias sobre el rol revolucionario adjudicado a Perón, hacia una postura de mayor acercamiento al *tendencismo* perfilado por Montoneros al momento de disolverse el intento de coordinación conjunta de las agrupaciones peronistas. Para principios de 1972, la apertura electoral aparecía como una posibilidad concreta y las FAR, alejándose de la construcción de una alternativa independiente tal como pregonaban las FAP, pasaron a impulsar la movilización en diversas agrupaciones políticas afines y

abiertamente que dentro de su visión se desprendía la idea de Perón como un líder burgués.

estructuras del peronismo a fin de hegemonizarlas con una línea política afín a los propósitos de la organización, hecho que habían comenzado a capitalizar los Montoneros con notable éxito.

V. Las FAR: lucha armada y peronismo en un clima marcado por la radicalización

Interrogarse sobre la significancia de las FAR en el acontecer histórico nacional implica sin dudas adentrarse en problemáticas más generales que se relacionan de algún modo con la temática abordada. El surgimiento de las FAR se enmarca en los años del posperonismo y más específicamente durante la dictadura instaurada a partir de 1966 que buscó por medio de la derogación de toda actividad política superar la crisis política argentina marcada por los sucesivos fracasos del gobierno militar anterior (1955-1958) y de los gobiernos seudo-democráticos que le sucedieron (1958-1962, 1963-1966) en resolver la doble cuestión del peronismo y el comunismo. Altamirano (2001) se refiere de ese modo a la imposibilidad de los gobiernos civiles en incorporar exitosamente al peronismo al sistema político sin generar una virulenta oposición castrense al ser incapaces de evitar la victoria del movimiento proscrito en elecciones abiertas, al mismo tiempo en que dejaban de ser vistos por los militares como una efectiva valla de contención ante el peligro comunista, principalmente luego del revulsivo efecto que tuvo la Revolución cubana entre las filas de los sectores revolucionarios de toda América Latina. La adopción de la doctrina de seguridad nacional por parte de las Fuerzas Armadas y el carácter fuertemente represivo del gobierno que instauraron sentaron las bases para que una emergente *nueva izquierda* o un embrionario movimiento guerrillero (según del autor que se trate) encontrara un escenario propicio para desplegar un accionar centrado en la lucha armada como instrumento preponderante de intervención política (Anzorena 1988; Tortti 1999; Gordillo 2003). La agudización de un escenario marcado a partir de 1969 por el aumento de la conflictividad social, la oposición civil al gobierno y la violencia política desplegada de modo creciente por las organizaciones armadas revolucionarias dio paso al acelerado proceso de apertura política llevado a cabo por Lanusse a partir

de 1971 y que desembocó en la victoria del peronismo en elecciones abiertas luego de 18 años de proscripción electoral²⁰.

El surgimiento de una izquierda radicalizada o *nueva izquierda* puede rastrearse en la crisis que comenzaron a sufrir los partidos políticos de la izquierda tradicional (el Partido Socialista –PS– y el PC) durante la década del '60²¹ y que por medio del influjo del proceso cubano y otros movimientos de liberación nacional a nivel mundial forjó una concepción voluntarista de la historia donde los hombres a través de la acción podían definir su resultado pregonando la necesidad de la violencia como medio para poner fin a una situación de opresión que los acontecimientos de orden político parecían no dejar de confirmar en los hechos (Terán 1991). La revolución cubana además constituyó un puente de comunicación entre izquierda, nacionalismo y peronismo, en la medida en que “nacionalizó” a la izquierda demostrando que la revolución podía ser realizada por un movimiento nacional y generó el surgimiento de un ala juvenil

²⁰ Este punto merece una breve aclaración. Entre 1955 y 1973 fueron proscritos electoralmente tanto la persona de Perón como el Partido Peronista. No obstante en aquellos años se permitió en algunas circunstancias la participación de partidos “cooperonistas” provinciales y nacionales. El más importante de ellos fue la Unión Popular (UP), quien obtuvo un importante caudal de votos en las elecciones de 1962 y de 1965. La victoria de los peronistas en 10 provincias desencadenó la intervención militar, la anulación de los resultados electorales y el derrocamiento del presidente Arturo Frondizi en 1962, siendo proscrita la UP para participar en los comicios del año siguiente. Sin embargo, durante el gobierno de Illia la UP fue habilitada a participar alcanzando la primera minoría en 1965. En 1973, ningún tipo de proscripción directa fue establecida y a instancias del propio Perón su partido fomentó la conformación del FREJULI junto a otras agrupaciones menores, frente que ganaría las elecciones de modo contundente. Empero, Lanusse había establecido una cláusula que exigía como condición para ser candidato el requisito de no ocupar la comandancia de ninguna de las tres armas, ni ningún otro cargo gubernamental en el nivel nacional, provincial o municipal y residir en el país de modo permanente hasta la asunción de las nuevas autoridades a partir de la fecha límite del 25 de agosto de 1972, hecho que tal como preveía supuso la proscripción indirecta de Perón.

²¹ Sobre las escisiones que se produjeron en dichos partidos y las agrupaciones de nuevo tipo a las que dieron lugar puede consultarse para el caso del PS el profundo trabajo de Tortti. Respecto del PC hay existen referencias dispersas en varias obras, aunque pueden consultarse las descripciones efectuadas por Campione (2007) y Gilbert (2009).

entusiasmada con el proceso cubano dentro del peronismo, brindando además una vía de escape al problema acuciante de la nueva izquierda que giraba en torno de su crítica a la izquierda tradicional: el histórico divorcio entre el partido marxista y la clase obrera que evidenciaba la persistente identidad política peronista del grueso del proletariado argentino (Sigal 1991). Estos fenómenos están en el origen de la radicalización que fue en muchos casos acompañada por una concomitante peronización patente en sectores revolucionarios juveniles provenientes en su mayoría de los estratos medios, hecho ilustrado por la trayectoria política de las FAR, que buscó de ese modo dotar de efectividad sus planteos estratégicos por medio de su intento de desarrollar las potencialidades revolucionarias que le asignaban al peronismo. La asunción del peronismo por parte de la organización marca una clara diferencia con las trayectorias expresadas por otras organizaciones marxistas, como las FAL y principalmente por el PRT-ERP. Sin dudas, la adscripción al peronismo brindó a las FAR una ampliación del espacio por donde podían desplegar su actividad política, al mismo tiempo que las convertía en blanco de las críticas de las otras organizaciones marxistas (fundamentalmente del PRT-ERP). Además, preguntarse acerca de la trayectoria política de las FAR también implica adentrarse en las diferencias que supuso el tránsito de los '60 a los '70 en cuanto a la configuración de organizaciones políticas revolucionarias significativamente diversas a las que existieron durante los años inmediatamente anteriores.

La opción por el peronismo de las FAR las integró dentro de la heterogénea corriente de la izquierda peronista, sector que desde la Resistencia (1955-1958) se caracterizó tanto por una oposición acérrima a los sectores integracionistas del peronismo como por adolecer de una debilidad intrínseca dentro del movimiento. A partir de 1966 se produce un quiebre que da paso a un proceso de acumulación de fuerzas y de surgimiento de experiencias autónomas que, luego del Cordobazo y las numerosas movilizaciones populares que estallan a partir de 1969, vio a las organizaciones armadas desplegar un protagonismo creciente en el seno de la izquierda peronista. Entre las organizaciones político-militares peronistas fue Montoneros quien logró a partir de 1972 en el marco de la crisis creciente del gobierno militar y por medio de la incorporación masiva de militantes a través de sus diversos frentes de masas, imponer su

hegemonía sobre la tendencia revolucionaria del peronismo (James 1976, Gil 1989). Este crecimiento exponencial y los objetivos decididamente revolucionarios de los sectores que se reunieron alrededor de la “tendencia” son claves para entender la opción que realizó dicho sector por la autonomía total de Perón una vez que fuera confrontada con el regreso de este y la colisión entre sus diversas posiciones la coloquen en el dilema de elegir entre: por un lado, el acatamiento a la conducción externa de Perón y la resignación a su proyecto revolucionario o por el otro lado, la aceptación de la salida del movimiento perdiendo la legitimidad que le confería el hecho de constituir el sector radicalizado del peronismo (Fraschini 2008).

Referencias

- Altamirano, Carlos. 2001. *Bajo el signo de las masas (1943-1973)*. Buenos Aires: Ariel.
- Amorín, José. 2005. *Montoneros: la buena historia*. Buenos Aires: Catálogos.
- Ansart, Pierre. 1977. *Ideología, conflictos y poder*. México: Premia.
- Anguita, Eduardo y Martín Caparrós. 1997. *La voluntad. Una historia de la militancia revolucionaria en la Argentina*. Buenos Aires: Norma.
- Anzorena, Oscar. 1988. *Tiempo de violencia y utopía, 1966-1976*. Buenos Aires: Contrapunto.
- Bartoletti, Julieta. 2011. *Montoneros: de la movilización a la Organización*. Rosario: Laborde.
- Bonavena, Pablo, Mariana Maañón, Gloria Morelli, Fabián Nieves, Roberto Paiva y Martín Pascual. 1998. *Orígenes y desarrollo de la guerra civil en la Argentina*. Buenos Aires: Eudeba.
- Brocato, Carlos Alberto. 1985. *La Argentina que quisieron*. Buenos Aires: Sudamericana/Planeta.
- Campione, Daniel. 2007. “El Partido Comunista de la Argentina. Apuntes sobre su trayectoria”. En *El comunismo: otras miradas desde América Latina*, coordinado por Elvira Concheiro Bórquez, Massimo Modonesi y Horacio Crespo. México: UNAM-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, pp. 167-215.

- Campos, Esteban y Gabriel Rot. 2010. *La Guerrilla del Ejército Libertador. Vicisitudes políticas de una guerrilla urbana*. Buenos Aires: Colectivo El Topo Blindado.
- Cano, Diego 2011. —“Estrategia foquista? La estructura política argentina en la estrategia de revolución de Ernesto Guevara: Notas preliminares”. *Izquierdas* 11:70-87.
- . 2012. —“Áreas para la implementación de un Frente Guerrillero en la Argentina. Notas para la discusión de un documento del Ejército de Liberación Nacional (ELN)”. *Lucha Armada*(Anuario):174-183.
- Carnovale, Vera. 2011. *Los combatientes: historia del PRT-ERP*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Castro, Dardo y Juan Iturburu. 2005. —“Organización Comunista Poder Obrero”. *Lucha Armada*1:102-109.
- Cavarozzi, Marcelo. 1983. *Autoritarismo y democracia (1955-1983)*. Buenos Aires: CEAL.
- Caviasca, Guillermo (2006a). *Dos caminos: ERP-Montoneros en los setenta*. Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación.
- . 2006b. —“Auro Lewinger y los orígenes de las FAR”. *Lucha Armada*6:82-97.
- Cormick, Federico (2012). *Fracción Roja. Debate y ruptura en el PRT-ERP*. Buenos Aires: Colectivo El Topo Blindado.
- Cortina Orero, Eudald. 2011. *Grupo Obrero Revolucionario. Autodefensa obrera y guerrilla*. Buenos Aires: Colectivo El Topo Blindado.
- Cullen, Rafael. 2009. *Clase obrera, lucha armada y peronismos, vol. I*. La Plata: De la campana.
- Chaves, Gonzalo Leónidas y Jorge Omar Lewinger.1999. *Los del 73*. La Plata: De la Campana.
- De Amézola, Gonzalo. 1999. —“El caso del realismo insuficiente. Lanusse, La Hora del Pueblo y el Gran Acuerdo Nacional”. En *La primacía de la política. Lanusse, Perón y la Nueva Izquierda en tiempos del GAN*, editado por Alfredo Pucciarelli. Buenos Aires: Eudeba, pp. 57-115.
- Debray, Régis. 1967. *Révolution dans la révolution?* Paris: Maspero.
- De Riz, Liliana. 2000. *La política en suspenso, 1966-1976*. Buenos Aires: Paidós.
- De Santis, Daniel. 2010. *La historia del PRT-ERP: por sus protagonistas*. Temperley: Estación Finlandia.

- Duhalde, Eduardo Luis y Eduardo Pérez. 2003. *De Taco Ralo a la alternativa independiente. Historia documental de las Fuerzas Armadas Peronistas y del Peronismo de Base. Tomo I: Las Fap*. La Plata: De la campana.
- FAR. 1971a. "Con el fusil del Che". En *América Latina en Armas*. Buenos Aires: Ediciones M.A., pp. 107-114.
- FAR. 1971b. "Reportaje a las FAR: los de Garín (Abril)". *Cristianismo y Revolución* 28:56-70.
- Flaskamp, Carlos. 2002. *Testimonio de la lucha armada en Argentina (1968-1976)*. Buenos Aires: Nuevos Tiempos.
- Franco, Marina. 2012. *Un enemigo para la nación: orden, violencia y "subversión", 1973-1976*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Fraschini, Mariano. 2008. *El brazo izquierdo de Perón. Ideólogos y actores de la izquierda peronista (1955-1974)*. Buenos Aires: Álvarez Castillo.
- Gasparini, Juan. 1988. *Montoneros: final de cuentas*. Buenos Aires: Puntosur.
- Gèze, François y Alain Labrousse. 1975. *Argentine: révolution et contre-révolutions*. Paris: Seuil.
- Gil, Germán Roberto. 1989. *La izquierda peronista (1955-1974)*. Buenos Aires: CEAL.
- Gilbert, Isidoro. 2009. *La Fede*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Gillespie, Richard. 1987. *Soldados de Perón. Los Montoneros*. Buenos Aires: Grijalbo, 1987. [Título original: *Soldiers of Peron, Argentina's Montoneros*. New York: Oxford University Press, 1982]
- Giussani, Pablo. 1984. *Montoneros, la soberbia armada*. Buenos Aires; Sudamericana/Planeta.
- Gonzalez Canosa, Mora. 2012. *Las Fuerzas Armadas Revolucionarias. Orígenes y desarrollo de una particular conjunción entre marxismo, peronismo y lucha armada (1960-1973)*. Tesis doctoral defendida en la Universidad Nacional de La Plata. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.808/te.808.pdf>.
- . 2013. "En las vísperas: debates y tensiones previas a la 'peronización' de las Fuerzas Armadas Revolucionarias (1970)". *Lucha Armada* (Anuario): 40-57.

- . 2014. “Las ‘Organizaciones Armadas Peronistas’ (OAP): un análisis comparativo de los (re) posicionamientos de las FAR”. En *La nueva izquierda argentina (1955-1976). Socialismo, peronismo y revolución*, dirigido por María Cristina Tortti. Rosario: Prohistoria, pp. 131-155.
- Gordillo, Mónica. 2003. “Protesta, rebelión y movilización. De la Resistencia a la lucha armada, 1955-1973”. En *Violencia, proscripción y autoritarismo (1955-1976)*, dirigido por Daniel James. Colección Nueva Historia Argentina, tomo IX, pp. 329-380. Buenos Aires: Sudamericana.
- Grenat, Stella. 2010. *Una espada sin cabeza. Las FAL y la construcción del partido revolucionario en los '70*. Buenos Aires: R y R.
- Guevara, Ernesto. 1973a. “La guerra de guerrillas”. En *Obras Completas*, tomo 2, pp. 23-109. Buenos Aires: Cepe.
- . 1973b. Guerra de guerrillas: un método (pp. 19-31). En *Obras Completas*, tomo 3, Buenos Aires: Cepe.
- . 1973c. “Crear dos, tres... muchos Vietnam es la consigna”. En *Obras Completas*, tomo 3, pp. 7-17. Buenos Aires: Cepe.
- Gutman, Daniel. 2003. *Tacuara: historia de la primera guerrilla urbana argentina*. Buenos Aires: Vergara.
- Hendler, Ariel. 2010. *La guerrilla invisible: historia de las Fuerzas Argentinas de Liberación (FAL)*. Buenos Aires: Vergara.
- Hilb, Claudia y Daniel Lutzky. 1984. *La nueva izquierda argentina: 1960-1980*. Buenos Aires: CEAL.
- James, Daniel. 1976. “The Peronist Left, 1955-1975”. *Journal of Latin American Studies* 8 (2):273-296.
- Lanusse, Lucas. 2005. *Montoneros. El mito de sus 12 fundadores*. Buenos Aires: Vergara.
- Levenson, Gregorio. 2000. *De los bolcheviques a la gesta montonera*. Buenos Aires: Colihue.
- Luna, Félix. 1973. *De Perón a Lanusse, 1943-1973*. Barcelona: Planeta.
- Luvecce, Cecilia. 1993. *Las Fuerzas Armadas Peronistas y el Peronismo de Base*. Buenos Aires: CEAL.
- Marín, Juan Carlos. 1984. *Los hechos armados, un ejercicio posible*. Buenos Aires: Cicso.

- Mattini, Luis. 1995. *Hombres y mujeres del PRT-ERP: de Tucumán a La Tablada*. La Plata: De la Campana.
- Mero, Roberto. 1987. *Conversaciones con Juan Gelman*. Buenos Aires; Contrapunto.
- Nicanoff, Sergio y Axel Castellano. 2004. *Las primeras experiencias guerrilleras en la Argentina: La historia del "Vasco" Bengochea y las Fuerzas Armadas de la Revolución Nacional*. Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación, Documento de Trabajo N° 29, Departamento de Historia.
- O'Donnell, Guillermo. 1982. *El Estado Burocrático autoritario, 1966-1973*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- Ollier, María Matilde. 1986. *El fenómeno insurreccional y la cultura política*. Buenos Aires: CEAL.
- . 1998. *La creencia y la pasión*. Buenos Aires: Ariel.
- Pereyra Daniel. 1994. *Del Moncada a Chiapas. Historia de la lucha armada en América Latina*. Madrid: Libros de la catarata.
- Portantiero, Juan Carlos. 1977. "Economía y política en la crisis argentina: 1958-1973". *Revista Mexicana de sociología* 39 (2):531-565.
- Potash, Robert. 1994. *El ejército y la política en la Argentina 1962-1973. De la caída de Frondizi a la restauración peronista. Segunda Parte, 1966-1973*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Pozzi, Pablo. 2001. *Por las sendas argentinas... El PRT-ERP, la guerrilla marxista*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Rot, Gabriel. 2000. *Los orígenes perdidos de la guerrilla en la Argentina. La historia de Ricardo Masetti y el Ejército Revolucionario del Pueblo*. Buenos Aires: El cielo por asalto.
- . 2004. "Notas para una historia de la lucha armada en la Argentina. Las Fuerzas Argentinas de Liberación". *Políticas de la Memoria* 4: 137-160.
- . 2005. "El mito del Policlínico Bancario". *Lucha Armada* 1: 16-21.
- Rouquié, Alain. 1982. *Poder militar y sociedad política en la Argentina II (1943-1973)*. Buenos Aires: Emecé. [Título original: *Pouvoir militaire et société politique en République Argentine*. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1978]

- Robles, Horacio Baltazar. 2011. *Radicalización política y sectores populares en la Argentina de los '70: La juventud peronista (JP) y su articulación con Montoneros en los barrios periféricos de la ciudad de La Plata* (Tesis de Maestría). Universidad Nacional de La Plata. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.437/te.437.pdf>.
- . 2014. *La retaguardia revolucionaria. Una descripción de la estructura de unidades básicas controladas por la Juventud Peronista y Montoneros en los barrios populares de la ciudad de La Plata (1972-1974)* (pp. 157-188). En *La nueva izquierda argentina (1955-1976). Socialismo, peronismo y revolución*, dirigido por María Cristina Tortti Rosario: Prohistoria.
- Salas, Ernesto. 2003. *Uturuncos. El origen de la guerrilla peronista*. Buenos Aires: Biblos.
- . 2009. *Del foco a la infección. Montoneros y los movimientos sociales*. Ponencia presentada en la III Jornada Académica Partidos Armados en la Argentina de los Setenta, Universidad Nacional de San Martín.
- Salcedo, Javier. 2011. *Los montoneros del barrio*. Caseros: Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Sigal, Silvia. 1991. *Intelectuales y poder en la década del sesenta*. Buenos Aires: Puntosur.
- Teran, Oscar. 1991. *Nuestros años sesentas. La formación de la nueva izquierda intelectual en la Argentina, 1956-1966*. Buenos Aires: Puntosur.
- Torres Molina, Ramón. 2011. *Las guerrillas en la Argentina*. La Plata: De la Campana.
- Tortti, María Cristina. 1999. "Protesta social y 'Nueva Izquierda' en la Argentina del Gran Acuerdo Nacional". En *La primacía de la política. Lanusse, Perón y la Nueva Izquierda en tiempos del GAN*, editado por Alfredo Pucciarelli. Buenos Aires: Eudeba, pp. 205-230.
- . 2014. "La nueva izquierda argentina. La cuestión del peronismo y el tema de la revolución". En *La nueva izquierda argentina (1955-1976). Socialismo, peronismo y revolución*, dirigido por María Cristina Tortti. Rosario: Prohistoria, pp. 15-33.

- Vezzetti, Hugo. 2009. *Sobre la violencia revolucionaria: memorias y olvidos*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Waldmann, Peter. 1982. "Anomia social y violencia". En *Argentina, hoy*, compilado por Alain Rouquie. México: Siglo XXI, pp. 206-248.
- Weisz, Eduardo. 2005. "ERP-22 de Agosto: una fracción pro-Cámpora". *Lucha Armada* 2:26-45.
- . 2006. *El PRT-ERP: claves para una interpretación de su singularidad: marxismo, internacionalismo y clasismo*. Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación.
- Zamorano, Eduardo. 2005. *Peronistas Revolucionarios*. Buenos Aires: Distal.

Siglas utilizadas

- Ejército de Liberación Nacional (ELN)
- Ejército Guerrillero del Pueblo (EGP)
- Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP)
- Federación Juvenil Comunista (FJC)
- Frente Argentino de Liberación / Fuerzas Argentinas de Liberación (FAL)
- Frente Justicialista de Liberación (FREJULI)
- Fuerzas Armadas (FF. AA.)
- Fuerzas Armadas Peronistas (FAP)
- Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR)
- Gran Acuerdo Nacional (GAN)
- Movimiento de Izquierda Revolucionario – Praxis (MIR-P)
- Organizaciones Armadas Peronistas (OAP)
- Partido Comunista (PC)
- Partido Socialista (PS)
- Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT)
- Tercer Movimiento Histórico (TMH)
- Vanguardia Revolucionaria (VR)

MÉXICO-CUBA: DOS PROYECTOS Y UN DISTANCIAMIENTO ESTRUCTURAL BAJO EL MODELO NEOLIBERAL

Jazmín Benítez López (UQROO)*

Leonardo H. Rioja Peregrina (UQROO)**

Recibido: junio 2015

Ricardo Domínguez Guadarrama (UNAM)***

Aceptado: febrero 2016

✉ jazminb@uqroo.edu.mx

Resumen: El distanciamiento en las relaciones entre México y Cuba, tuvo como origen la diferencia estructural de los respectivos proyectos económico-políticos que los gobiernos de estos países definieron y pusieron en marcha desde los años ochenta del siglo pasado hasta finales del año 2015. Es a partir de la década de 1990, cuando comenzó el

* Doctora en Estudios Latinoamericanos (Históricos) por la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM. Licenciada y Maestra en Relaciones Internacionales por la FCPyS- UNAM. Profesora-Investigadora definitiva de la Universidad de Quintana Roo, adscrita al Departamento de Estudios Políticos e Internacionales y la Maestría en Ciencias Sociales Aplicadas a los Estudios Regionales. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACyT.

** Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Licenciado y Maestro en Relaciones Internacionales por la FCPyS- UNAM. Profesor-Investigador definitivo de la Universidad de Quintana Roo, adscrito al Departamento de Estudios Políticos e Internacionales; Coordinador de la Maestría en Ciencias Sociales Aplicadas a los Estudios Regionales.

*** Doctor en Estudios Latinoamericanos (Políticos) por la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM. Licenciado y Maestro en Relaciones Internacionales por la ENEP/Acatlán-UNAM y la FCPyS- UNAM, respectivamente. Investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México, adscrito a la Unidad Académica de Estudios Regionales, Jiquilpan. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACyT.

distanciamiento estructural en la relación bilateral, debido a la instrumentación del modelo neoliberal en México, así como la puesta en marcha de la denominada —compartimentalización” en su política exterior. La relación México-Cuba ha estado condicionada históricamente por el papel de la política exterior estadounidense y su capacidad para influir en la toma de decisiones de estas dos naciones.

Palabras clave: Política exterior, México, Cuba, compartimentalización, bloqueo económico, neoliberalismo.

Abstract: The estrangement in Mexico-Cuba relationship had its origin in the structural difference of the respective economic and political projects that the governments of these countries defined and implemented since the eighties of the last century until the end of 2015. The structural estrangement in bilateral relations began since the 1990s, due to the implementation of the neoliberal model in Mexico as well as the compartmentalization of Mexican foreign policy. Historically, Mexico-Cuba relationship has been conditioned by the role of US foreign policy and its ability to influence the decisions of these two nations.

Keywords: Foreign Policy, Mexico, Cuba, Compartmentalization, Economic blockade, Neo-liberalism.

I. Introducción

El presente trabajo tiene como objetivo fundamental, analizar algunas de las causas que derivaron en el distanciamiento político entre los gobiernos de México y Cuba, desde la década de 1990 hasta el año 2015. El argumento central, consiste en establecer, que históricamente la relación entre estos dos países, se encuentra condicionada por una dependencia estructural respecto a las decisiones y acciones emprendidas por el gobierno estadounidense, particularmente desde finales de la década de 1980, cuando tuvo lugar la debacle del bloque socialista y la conversión

generalizada de las economías latinoamericanas al modelo económico neoliberal.

En el caso de México, las reformas estructurales incidieron en la modificación de su política exterior, por lo que la relación con Cuba quedó condicionada por los compromisos económicos y políticos adquiridos con el gobierno estadounidense y diversos organismos económicos internacionales, así como por la orientación particular de los diferentes gobiernos en turno plasmados en los respectivos planes nacionales de desarrollo. Respecto a Cuba, la disolución del bloque socialista y el endurecimiento del bloqueo económico impuesto por Estados Unidos desde principios de la década de 1990, impactó en su capacidad de negociación, obligando al gobierno de la Isla a modificar su política económica en aras de permitir el ingreso de inversión extranjera directa de forma sectorizada y controlada. Este conjunto de elementos derivó en la diferenciación entre dos proyectos de desarrollo económico divergentes, crisis diplomática, distanciamiento político y una redefinición en la relación bilateral marcada por los respectivos intereses nacionales. Es decir, que la transformación de las relaciones entre los gobiernos de México y Cuba no inició con el cambio de partido en el gobierno mexicano, sino que responde a un proceso histórico que modificó la estructura económica de ambos países, dada su condición dependiente. Esta dinámica adquirió más fuerza, desde la instrumentación del modelo neoliberal en México, hasta nuestros días.

Para demostrar lo anterior, la presente investigación plantea cinco objetivos particulares que dan cuerpo a sus diferentes apartados. En el primero, se realiza un breve recuento histórico de la relación México-Cuba, desde 1902 hasta inicios de la década de 1990. En el segundo, se analiza la reorientación de la política exterior de México, bajo el esquema de *compartimentalización* diseñado en el mandato de Carlos Salinas de Gortari. En el tercer apartado se profundiza el análisis sobre la redefinición del interés nacional de México en función de la lógica pragmática y el consecuente abandono de los principios tradicionales de la política exterior. El apartado cuatro, se destacan los aspectos más importantes de la crisis diplomática bilateral durante los sexenios de Ernesto Zedillo y Vicente Fox. En el último, se analizan las acciones

emprendidas por el gobierno mexicano para reencauzar la relación con Cuba, durante los mandatos de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto.

II. La relación México-Cuba en sus primeras etapas: El peso del intervencionismo estadounidense (1902-1990)

Resulta importante resaltar, que desde el establecimiento de relaciones diplomáticas entre México y Cuba en 1902, hasta el triunfo de la Revolución Cubana de 1959, sus respectivos gobiernos mantuvieron vínculos estrechos, pero regularmente condicionados por el intervencionismo estadounidense. Entre 1902 y principios de la década de 1930, la relación México-Cuba se caracterizó por su *formalismo*, debido a las condiciones de inestabilidad política que enfrentaron ambos países. En el caso de Cuba, se destacan las consecuencias del establecimiento del protectorado estadounidense, mientras que México se encontraba en el proceso de la Revolución Mexicana, encaminada al surgimiento de un proyecto nacional que también se vio afectado por el intervencionismo de Estados Unidos. De tal manera, la historia de las relaciones formales comenzaron el 20 de mayo de 1902, cuando asumió el poder el primer presidente de la República de Cuba, Tomás Estrada Palma, día en que el gobierno de México encabezado por Porfirio Díaz, otorgó su reconocimiento a dicha nación, elevando el 12 de junio de 1902 su representación diplomática en aquel país, pasando de Consulado General a Legación Diplomática. En esta línea, el 1º de julio del mismo año, Gilberto Crespo y Martínez presentó sus cartas credenciales ante el gobierno cubano, como Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario de México. Sin embargo, estos vínculos tuvieron alcances limitados, reduciéndose al establecimiento de una Convención para el cambio de Bultos postales en abril de 1904, otra para Correspondencia en abril de 1911, un Tratado de Extradición firmado en Mayo de 1925 y, un Convenio relativo a los Servicios de Radiotelegrafía en junio de 1927. (Domínguez 2010, 208-209).

A pesar de que son muy pocos los trabajos que analizan la relación México-Cuba durante el periodo previo a la Revolución Cubana, resulta innegable la existencia de un importante lazo histórico entre ambos países,

por lo que los acontecimientos que ocurrieron en cada uno de ellos, tuvieron repercusiones en el otro, especialmente en lo que se refiere a hechos derivados con la creciente influencia de Estados Unidos a inicios del siglo XX en América Latina y el Caribe. A manera de ejemplo, en 1906, el entonces presidente mexicano, Porfirio Díaz, retiró la legación diplomática en Cuba, como condena a la segunda intervención decretada por el gobierno estadounidense en la Isla para apoyar al presidente Estrada Palma. Igualmente, significativo fue el apoyo que el embajador cubano, Manuel Márquez Sterling, brindó al gobierno mexicano en 1913, cuando el embajador estadounidense, Henry Lane Wilson organizaba el derrocamiento de Madero desde la Embajada Estadounidense en México, apoyando la posterior usurpación de Victoriano Huerta. (Pulido 2008, 189-238)

Es decir, las relaciones entre los gobiernos de Cuba y México han estado fuertemente marcadas por las acciones emprendidas desde Washington, antes y después del triunfo revolucionario en 1959. De hecho, en la década de 1930, el gobierno cubano solamente tenía embajadas en México, España y Estados Unidos, dado el escenario de crisis económica y política, que derivó en la Revolución de 1933 y el posterior envío de *marines* estadounidenses para vigilar sus intereses en la Isla. Ante la amenaza de intervención, los gobiernos de México, Brasil, Argentina y Chile, participaron como mediadores para evitar la invasión militar de Estados Unidos a Cuba, a solicitud del propio presidente estadounidense, Franklin Delano Roosevelt (López Portillo 2008, 35-42).

Entre 1934 y 1940, las relaciones México-Cuba se fortalecieron, justamente en el mandato presidencial de Lázaro Cárdenas. En el contexto de la expropiación de la industria petrolera mexicana, el sector de transportistas cubanos instrumentó una campaña para promover la compra exclusiva de petróleo mexicano. En junio de 1938, el *Bloque Revolucionario Popular de Cuba*, recaudó 10 mil pesos en un evento masivo, para apoyar al gobierno mexicano en la indemnización a las compañías expropiadas. El gobierno cubano fue el único que contribuyó a la causa mexicana ante el inminente bloqueo estadounidense, por lo que envió un barco cargado de ayuda a México. (Domínguez 2010, 216). En correspondencia, el coronel Fulgencio Batista fue invitado por Cárdenas para visitar México, en calidad de huésped de honor, siendo investido

como embajador extraordinario en febrero de 1939, dado que no era mandatario de Cuba. (López Portillo 2005, 140)

Esta relación de cordialidad continuó cuando el coronel Batista llegó al poder como presidente electo en julio de 1940 e inclusive, cuando lo volvió a tomar mediante el golpe de Estado de marzo de 1952. La postura del gobierno mexicano se mantuvo fiel a los principios de no intervención y autodeterminación, plasmados en la Doctrina Estrada de 1930. Lo mismo ocurrió en 1953, cuando tuvo lugar el Asalto al Cuartel Moncada: por un lado, el gobierno de México sostuvo la postura de no injerencia respecto a las acciones del régimen cubano, pero también mantuvo sus puertas abiertas para recibir a los revolucionarios de la Isla, como ocurriera con el propio Fidel Castro en 1955. En este escenario, «[...] si bien como respuesta a una petición formal [...] fueron detenidos Fidel Castro y sus compañeros, lo cierto es que el gobierno mexicano los dejó en libertad dándoles oportunidad de que zarparan [...] rumbo a Cuba para iniciar la lucha [...]» (Domínguez 2010, 218).

Después del triunfo de la Revolución Cubana en enero de 1959, el gobierno mexicano mantuvo su postura tradicional, basada en la defensa de los principios normativos de la política exterior, que si bien aún no habían sido elevados a rango constitucional, -lo cual ocurrió hasta 1988- se fundamentaban en ese entonces en la no intervención, la autodeterminación de los pueblos, la igualdad jurídica de los Estados, la solución pacífica de las controversias, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza y la lucha por la paz y la seguridad internacionales. En consecuencia, las acciones emprendidas por la diplomacia mexicana se orientaron al mantenimiento de la representación diplomática en Cuba, -en coincidencia con la Doctrina Estrada- así como a su defensa en foros internacionales, particularmente en el seno de la OEA y la ONU. En junio de 1960, el presidente Adolfo López Mateos recibió con honores al mandatario cubano, Osvaldo Dorticós, como también lo hiciera el Congreso Mexicano y el rector de la UNAM, Nabor Carrillo Flores. En respuesta, el Departamento de Estado estadounidense solicitó información sobre los verdaderos motivos de la visita, al canciller mexicano Manuel Tello, quien respondió que se trataba de «[...] un asunto exclusivamente de México y Cuba, y que nada tenía de misteriosa. Aclaró que la invitación fue publicada en los boletines de prensa [...]. Aludió a los vínculos

históricos [...], así como a los lazos de amistad existentes [...]" (Bobadilla 2006, 71).

La situación empeoró en enero de 1961, cuando el gobierno estadounidense rompió relaciones con Cuba; en marzo del mismo año, el presidente Kennedy anunció el establecimiento de la Alianza para el Progreso (ALPRO), que proporcionaría apoyo económico a los países latinoamericanos que efectuaran los cambios necesarios para lograr su desarrollo sin recurrir al comunismo. Unas semanas más tarde tuvieron lugar los bombardeos de las bases aéreas de La Habana, San Antonio de los Baños y Santiago, seguidas de la invasión a Playa Girón. Ante los hechos, el 18 de abril, Luis Padilla Nervo, representante mexicano ante la ONU, indicó que todas las naciones tenían el derecho de establecer su régimen, por lo que acusó a la OEA de pretender fungir como ente supraestatal en América. En esta línea, Padilla solicitó a la ONU que se hiciera un llamado a las naciones para que no fomentaran la guerra contra Cuba en sus territorios; finalizar las actividades encaminadas al derramamiento de sangre y, cooperar para solucionar los problemas de forma pacífica. (Bobadilla 2006, 78-89)

Durante la Octava Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, celebrada del 22 al 31 de enero de 1962 en Punta del Este, Uruguay, la delegación mexicana fue una de las 6 naciones¹ que se abstuvo de votar en favor de la expulsión de Cuba de dicho organismo. El argumento de México sostuvo, que si bien, el sistema interamericano no se fundamentaba en la ideología marxista-leninista, "[...]la exclusión de un Estado Miembro no es jurídicamente posible sin la modificación previa de la carta de la Organización[...]" (OEA 1962: 19) Sin embargo, la actuación de la delegación mexicana en Punta del Este, no afectó la relación con Estados Unidos, como se evidenció con la visita oficial del presidente Kennedy a México en junio de 1962, en la que el mandatario estadounidense exaltó las coincidencias de la Revolución Mexicana con los fines de la Alianza para el Progreso. (Tello 2011, 185) Durante la Crisis de los Misiles de octubre de 1962, México votó a favor de la resolución de la OEA, en la que se aceptaba la imposición de un bloqueo naval a la isla, pero aclarando, al igual que Brasil y Bolivia, que el

¹ Estos países fueron: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador y México

gobierno mexicano no aceptaba ningún tipo de invasión armada contra Cuba (Bobadilla 2006, 155).

La postura de la cancillería sobre el asunto de Cuba, arrojó un saldo positivo al mandatario López Mateos, dado que se fundamentó en la defensa del derecho internacional, sin que ello le situara como enemigo de Estados Unidos, un aliado del comunismo soviético y tampoco un defensor del gobierno de Cuba.

Y desde luego porque no significó un estrechamiento de las relaciones políticas, económicas y culturales de México con Cuba (sus exportaciones a la Isla en 1962 representaban apenas 0.3% del valor total). También porque ambos gobiernos, el mexicano y el norteamericano, entendieron que la política de López Mateos hacia Cuba favorecía el interés común de fomentar la estabilidad política en México [...]. En todo caso, México no titubeó en los momentos más críticos: apoyó a Estados Unidos [...] durante la Crisis de Octubre, a fines de 1962, y más adelante, en 1963, presentó a la Asamblea General de Naciones Unidas un proyecto para desnuclearizar a América Latina, el cual culminaría pocos años después (sin la firma de Cuba) con la negociación del Tratado de Tlatelolco, [...] firmado y ratificado por todos los países de Latinoamérica [...] durante el mandato de Gustavo Díaz Ordaz. (Tello 2011, 193)

En esta misma línea, durante la Novena Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, celebrada en Washington en julio de 1964, la delegación de México, junto con Uruguay, votó contra el primer punto de la resolución del organismo que acusaba a Cuba de agredir e intervenir en los asuntos internos de Venezuela, afectando a todos los países miembros, como también lo hiciera respecto al segundo punto, que condenaba al gobierno cubano por las acciones contra Venezuela. Respecto al tercer punto, el gobierno mexicano, junto con Bolivia, Chile y Uruguay, votó contra la resolución que obligaba a los miembros a romper vínculos diplomáticos, comerciales y el transporte marítimo con Cuba.² Asimismo, se abstuvo en el punto cuarto que facultaba al Consejo de la

² Se destaca la abstención de Argentina sobre el punto 3.

OEA a suspender la aplicación de tales medidas cuando Cuba dejase de poner en riesgo a la región. Sobre el punto quinto, que advierte al gobierno cubano sobre la posibilidad de una acción bélica colectiva o individual, el gobierno mexicano votó en contra; se abstuvo en el sexto apartado, referente a instar a Estados no miembros del organismo a solidarizarse con la resolución y, votó a favor del sexto punto que establece la necesidad de informar al Consejo de Seguridad de la ONU sobre las resoluciones aprobadas. (Bobadilla 2006, 240-241)

En un hecho sin precedentes en la historia de la OEA, el gobierno mexicano fue el primero en desconocer de manera pública la resolución de 1964, cometiendo desacato. Asimismo, anunció que llevaría el asunto de Cuba ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya, lo que implicaría una intromisión extra-regional en un asunto que ya había sido analizado por los Estados Americanos. Por ende, México se convirtió en el único país que no suspendió relaciones diplomáticas, comerciales ni el transporte con Cuba, por tanto se mantenía el puente aéreo exclusivo en el continente, que realizaba vuelos México-La Habana mediante la Compañía Mexicana de Aviación. —Pero, el gobierno norteamericano obtuvo una importante concesión [...]. Los funcionarios mexicanos conservaban listas detalladas de todos los pasajeros [...] y le proporcionaban estas listas a la embajada de los Estados Unidos en la ciudad de México [...]” (Buchenau 2004, 145).

La relación de cordialidad entre los gobiernos de México y Cuba se mantuvo también durante gran parte del mandato de Gustavo Díaz Ordaz. El régimen cubano fue respetuoso de los asuntos internos de México, -único país del continente con el que mantenía relaciones formales- por lo que no exportó la revolución a territorio mexicano y tampoco se manifestó en contra de la represión estudiantil, que desembocó en la masacre del 2 octubre de 1968 en México. Al término de la XII Reunión de Consulta de Ministros de la OEA, celebrada en 1967, -donde nuevamente México evitó sumarse a la condena contra Cuba- Fidel Castro declaró que de todos los Estados latinoamericanos, —sólo uno de esos gobiernos, que no es gobierno socialista, [...] merece nuestro respeto [...] y es el gobierno de México” (Ojeda 2008, 67).

No obstante, a finales de ese año, la relación comenzó una etapa de deterioro, debido a la suspensión de algunas ventas agrícolas a la Isla

provenientes de México. Posteriormente, en septiembre de 1969, el gobierno cubano acusó al Consejero de prensa de la Embajada de México en Cuba, Humberto Carrillo Colón, de trabajar como informante de la CIA, lo cual causó indignación en el gobierno mexicano, que se negó a investigar al funcionario. A ello se sumó el secuestro de diversas aeronaves mexicanas por parte de disidentes del gobierno de Díaz Ordaz, que se dirigieron a La Habana para solicitar asilo, desde octubre de 1968 hasta julio de 1970. Ante esta situación, el gobierno mexicano anunció su interés por cancelar el convenio aéreo signado con Cuba en noviembre de 1964 (Ojeda 2008, 77-89).

La relación bilateral mejoró sustancialmente durante el mandato de Luis Echeverría Álvarez, al tiempo que se dio un alejamiento con Estados Unidos. La medida adoptada por la administración estadounidense en 1971, de aplicar una sobretasa del 10% en todas sus importaciones para enfrentar la crisis del dólar, afectó seriamente al mercado mexicano, cuyas exportaciones a dicho país representaban más del 70%. Esta decisión, aunada al bloqueo impuesto a la industria turística mexicana, significó el término de la llamada "relación especial" con México. (Rico 1991: 28-31). En adelante, la administración de Echeverría se orientó en la defensa de los derechos económicos del llamado Tercer Mundo, como parte del proyecto diversificador de corte nacionalista, de donde se desprende el surgimiento de la llamada diplomacia comercial.

Respecto a América Latina, desde la caída de Salvador Allende en Chile, las relaciones más importantes se dieron con Venezuela y Cuba, dada la negativa del gobierno mexicano a interactuar con los regímenes militares de la región. Los vínculos con el régimen cubano recobraron fuerza, por lo que el gobierno mexicano apoyó su retorno al sistema interamericano, tanto para el restablecimiento de vínculos con los miembros de la OEA, como a través de su inclusión en mecanismos económicos, como el Sistema Económico Latinoamericano (SELA). En agosto de 1975, Echeverría visitó La Habana, convirtiéndose en el primer mandatario mexicano en realizar una gira oficial a dicho país desde el triunfo de la Revolución de 1959 (Shapira 1978, 67-74; Weimer 2008, 58).

Este acercamiento continuó durante el mandato de José López Portillo, quien además de visitar Cuba en 1980, encontró coincidencias con Fidel Castro, especialmente en lo referente al rechazo al bloqueo económico

impuesto por Estados Unidos a la Isla, como en lo referente a la crisis centroamericana de la década de 1980. El gobierno cubano fue de los pocos de la región calificó de buena, positiva y justa la Declaración México-Francia de 1981, mediante la cual [...] se reconoce a la alianza de fuerzas revolucionarias salvadoreñas FMLN-FDR como una fuerza política representativa y se hace un llamado a la comunidad internacional para que facilite el acercamiento entre los representantes de las fuerzas [...] en lucha [...]” (Rico 1991, 95). No obstante, fue justamente durante el mandato de López Portillo, cuando el país enfrentó una de las más severas crisis económicas de su historia, lo que aunado a la serie de presiones ejercidas desde el exterior, orilló a la adopción del modelo económico neoliberal, que fue profundizándose paulatinamente, debido a las condiciones de dependencia económica frente a Estados Unidos y los compromisos adquiridos con organismos internacionales, especialmente con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

En el sexenio de Miguel de la Madrid -el primer presidente de corte tecnocrático-, el activismo de la política exterior de México modificó sus objetivos regionales. Mediante la creación del Grupo Contadora en 1983, junto con Venezuela, Panamá y Colombia, el gobierno de México buscó la pacificación de Centroamérica a través del diálogo y la negociación, intentando desvincularse de la postura estadounidense encabezada por Ronald Reagan, quien reducía el problema al conflicto este-oeste. Sin embargo, la relación con Cuba fue relegada a segundo plano, por lo que el presidente mexicano viajó a Cuba hasta el 31 de octubre de 1988, es decir, un mes antes de abandonar el cargo. Existe la hipótesis de que el motivo de la visita fue invitar a Castro a la toma de protesta de Carlos Salinas de Gortari, cuyo triunfo electoral necesitaba legitimarse, principalmente ante los líderes de la izquierda mexicana, que apoyaron a Cuauhtémoc Cárdenas en la contienda presidencial. (Ojeda 2008: 129-143) Por primera vez desde el triunfo de la Revolución Cubana, Castro visitó la Ciudad de México, dando el espaldarazo a Salinas, quien más adelante correspondería al mandatario cubano con su amistad.

III. La compartimentalización: el inicio de la confrontación México-Cuba

Desde principios de la década de 1990, los cambios del medio internacional trastocaron la relación México-Cuba, debido a las transformaciones en la correlación de fuerzas a nivel internacional, la creciente influencia de Estados Unidos a nivel regional y la crisis económica enfrentada, tanto por México, como por Cuba. La disolución del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME) y el desmembramiento del bloque socialista en 1991, trajo como consecuencia el fin del equilibrio mundial sustentado en la bipolaridad política de la Guerra Fría y, se abrió el espacio para la ampliación de las relaciones económicas internacionales basadas en el modelo neoliberal. Al respecto, cabe destacar la configuración de tres regiones preponderantes en el plano político y económico a escala mundial: Europa, Asia y América del Norte, las cuales marcaron un reacomodo y modificación de las relaciones entre los países de cada región. En este contexto, los gobiernos de México y Cuba se vieron obligados a realizar ajustes en sus respectivas políticas internas y externas, mediante la instrumentación de nuevas acciones bilaterales, regionales y multilaterales.

En este sentido, el Estado cubano, a través del Partido Comunista, reforzó el control social, político y económico interno de manera más rigurosa, pero manteniendo algunas condiciones de beneficio social en el campo de la salud y la educación, a pesar de enfrentar una fuerte crisis económica interna. En enero de 1990, Fidel Castro anunció el establecimiento del denominado “Periodo Especial en Tiempos de Paz”, consistente en:

[...] un escenario de un mínimo acceso a recursos y máxima autoridad...un tercio menos del petróleo requerido para funcionar, la mitad de las importaciones normales de alimentos, más del 60% de la industria paralizada, la agricultura sin fertilizantes ni pesticidas, desaparecidos los precios convenidos para el azúcar, el níquel y los cítricos, carente de transporte público, de trigo para hacer pan y de leche. (Hernández 2002, 108-109)

De esta manera, la crisis cubana se agudizó, por lo que las principales acciones gubernamentales del régimen de Castro se centraron en el ahorro interno, en tanto que su política exterior tuvo como principales objetivos atraer inversión extranjera, conseguir socios comerciales y acceder a préstamos de organismos internacionales. Para tales fines, se dio la reforma constitucional en julio de 1992, que implicó la modificación de aproximadamente el 56% del texto anterior, enfatizando las nuevas características y tipos de propiedad. Algunas acciones emprendidas por Cuba con países de la Unión Europea (UE), Asia y América Latina tuvieron como sustento el otorgamiento de garantías para atraer inversión extranjera, al clasificarse nuevas figuras, como cooperativas, empresas mixtas, empresas individuales y de organizaciones sociales. Aunado a lo anterior, en octubre de 1992, el gobierno estadounidense endureció el bloqueo económico a la Isla, con la aprobación de la Ley Torricelli, lo que implicó que las subsidiarias estadounidenses asentadas en terceros países no podrían comerciar con Cuba (Benítez 2005, 49-50; Hernández 2002). Para contrarrestar las nuevas medidas del bloqueo, Cuba estableció una nueva Ley de Inversiones Extranjeras en 1995, que le abrió un camino para nuevos vínculos con la economía mundial, a través de la Unión Europea (UE), pero rechazando cualquier posibilidad de ser juzgado y condicionado por terceros países.

Con relación a México, el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, comenzó en medio de una crisis económica y de credibilidad, que los gobiernos priistas venían arrastrando desde el sexenio de Díaz Ordaz. A pesar de los últimos intentos de la administración Echeverría por alcanzar el desarrollo mediante el modelo estabilizador, la crisis económica de 1976, evidenció la dependencia de la economía mexicana frente al financiamiento externo y a las relaciones comerciales con Estados Unidos. De esta forma, México se vio obligado a suscribir una nueva carta de intención con el FMI, que constituyó la debacle de la autonomía económica defendida durante el nacionalismo revolucionario. Se trataba de la aceptación tácita de [...] una política fundada en la contención de salarios y en la restricción del crédito y del gasto público, potencialmente generadora de conflictos sociales agudos y por lo tanto políticamente muy costosa [...]” (Labastida 1979, s/p). Los gobiernos subsecuentes habrían

de comprometer aún más la soberanía financiera mexicana, como ocurrió con López Portillo, quien en noviembre de 1982,

[...] 10 días antes del cambio de gobierno, hizo pública la firma de una nueva carta de intención con el FMI, con el objetivo de recuperar el nivel sostenido de crecimiento de la economía y el empleo, reducir la tasa inflacionaria, mejorar el desequilibrio externo y sanear las finanzas públicas. Pero a Miguel de la Madrid no le resultó suficiente una carta de intención y a mediados de 1986 firmó otra [...]. En 1988, el saldo de la administración [...] fue brutal: la peor crisis económica y financiera (hasta ese momento), incluyendo el *crack* del mercado bursátil y el desvalijamiento de miles de pequeños inversionistas, devaluación del tipo de cambio en aproximadamente 3 mil por ciento, inflación superior a 4 mil por ciento en el periodo, crecimiento cero del PIB, incremento sustancial de la pobreza y la marginación, desplome de los salarios, aumento en la concentración de la riqueza, abundante desempleo, desmantelamiento del aparato económico del Estado y, eso sí, riguroso pago puntual de la deuda externa. (Fernández-Vega 2009, s/p)

Al llegar a la presidencia, Carlos Salinas de Gortari en 1988, anunció que continuaría el proceso de liberalización económica, poniendo énfasis en situar a México como una potencia comercial, aprovechando que en 1986 se había adherido al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), durante el mandato de Miguel de la Madrid. Un año después de haber asumido el cargo, el gobierno mexicano priorizó la relación con Estados Unidos, centrandose sus aspiraciones en obtener una alianza de tipo económica que ayudara al país a paliar la crisis económica. De esta forma, el 10 de junio de 1990, los mandatarios de México y Estados Unidos anunciaron su compromiso de iniciar negociaciones tendientes al establecimiento de un tratado comercial, iniciativa a la que posteriormente se sumaría Canadá. El 7 de octubre, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte fue firmado por los presidentes de los tres países, estableciéndose que dicho documento entraría en vigor el 1º de enero de 1994.

Desde 1989, el gobierno mexicano situó la relación con Estados Unidos en el nivel prioritario de su agenda con el exterior. El equipo de Carlos

Salinas defendió el discurso en favor de la regionalización económica de América del Norte, como parte de la estrategia modernizadora del gobierno mexicano que pretendía insertar al país en uno de los mercados comerciales más fuertes del nuevo orden mundial, idea que también fue secundada por las autoridades estadounidenses. Este sentido, las administraciones de México y Estados Unidos optaron por aplicar la llamada “compartimentalización”³ en la relación, lo que significa no mezclar los diversos temas de la agenda, separándolos de forma sectorizada, para evitar que los aspectos en donde existieran desacuerdos afectaran los temas en los que se daba una mayor colaboración.

A partir de la llegada al poder de Carlos Salinas de Gortari, por voluntad presidencial, los gobiernos de México y Estados Unidos han logrado compartimentalizar hábilmente los conflictos y las diferencias en la relación, evitando con ello contaminar las otras áreas en las cuales predomina la cooperación. En otras palabras, en lugar de existir vínculos entre los distintos asuntos políticos y económicos de la relación, cada uno se aísla y se analiza en su propia dimensión. El aspecto novedoso, aquí, es la decisión explícita de ambos presidentes de optar por ese camino. [...] Sin embargo, ello no garantizaba que los otros actores de la relación lo adoptaran [...]; sus límites estaban definidos por el hecho de que la voluntad no aseguraba control sobre sus actores. (Arriaga 1994: 573-574)

En un sentido hipotético, la aplicación de la compartimentalización en la relación con Estados Unidos, daría un amplio margen de maniobra al gobierno mexicano en el resto de sus relaciones exteriores. Sin embargo, ello le restó capacidad de influencia para defender asuntos de interés nacional frente a diversas acciones emprendidas por autoridades estadounidenses en múltiples casos, que van desde los asesinatos de

³El concepto *compartimentalización*, como tal no existe en las relaciones internacionales. Los términos empleados por lo general son: diferenciación, sectorización o compartimiento estanco. El último es utilizado en temas de la armada o marina mexicana, que corresponde *grosso modo* al empleo dado a cada una de las secciones independientes en que se divide un buque de hierro, para conseguir que flote, aún cuando se haya anegado alguna de ellas.

migrantes nacionales en la frontera binacional a manos de la guardia fronteriza, guardar distancia ante las intervenciones estadounidenses en Panamá y Haití, hasta enfrentar un conjunto de presiones hacia el gobierno mexicano para adoptar posturas afines frente al régimen cubano.

Respecto a la relación con Cuba, el gobierno mexicano pretendió llevarla también al plano de la compartimentalización, con el propósito de que las diferencias ideológicas no perjudicaran las relaciones diplomáticas, comerciales y la inversión con la Isla. No obstante, el gobierno cubano actuó en el sentido inverso al de México, por lo que estableció como objetivo prioritario del Estado, la centralización del poder y la unidad de todos los sectores sociales, en el entendido de que la política de sectorización debilita sus capacidades nacionales, su seguridad y su interés nacional por ser un país menos desarrollado. Es decir, mientras el gobierno mexicano comenzó a someterse al escrutinio internacional, al adoptar el discurso de la democracia, los derechos humanos, el neoliberalismo económico y las relaciones de interdependencia, permitió el debilitamiento del Estado, profundizando su dependencia política frente a las decisiones del gobierno estadounidense, mientras que su mercado se concentraba paulatinamente en manos del capital transnacional. Respecto a la compartimentalización con Cuba, ésta funcionó en contadas ocasiones y a conveniencia de las partes, destacándose el envío de petróleo a la Isla, para contener el malestar generado por la reunión celebrada entre Carlos Salinas y los líderes de la disidencia cubana en 1992, a la que se hará referencia más adelante.

Para el gobierno cubano, la compartimentalización agudizaba las presiones contra su proyecto nacional, sitiado en lo político y asfixiado en lo económico por el gobierno de Estados Unidos después del colapso del bloque socialista. Cuba atravesó por una aguda crisis económica que en los primeros años del decenio de 1990, representó un descenso del gasto social en más de 30% y la pérdida del comercio internacional en un 75%. No sólo perdió el 85% de su comercio exterior, sino que su Producto Interno Bruto tuvo una caída del 35% (Aldana 1989, 37-89).

El ideal de la Revolución Cubana también perdió adeptos a nivel latinoamericano, particularmente en Centroamérica, donde el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) perdió las elecciones presidenciales de Nicaragua frente a Violeta Barrios Chamorro, partidaria

del acercamiento con el gobierno estadounidense. Además, en 1992 en El Salvador, el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), negoció la paz con el gobierno, como también lo hizo la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) en 1996. La guerrilla, había prácticamente desaparecido en la región y con ella la imagen de triunfo y esperanza que significó la Revolución Cubana. El pragmatismo de la política exterior estadounidense tuvo desde entonces una mayor injerencia en las relaciones internacionales inter-latinoamericanas y, Cuba no sería la excepción, como se verá más adelante.

IV. El interés nacional de México: Pragmatismo versus principios en la política exterior de México frente a Cuba.

Como se mencionó anteriormente, el acercamiento del gobierno mexicano con el estadounidense, implicó la instrumentación de medidas basadas en la denominada compartimentalización, lo que implica, el desarrollo y aplicación de una política exterior pragmática, supuestamente basada en no mezclar los temas de la agenda, para evitar contaminarlos aspectos en donde predominaba la colaboración, priorizando las cuestiones de tipo económico. Contrario a esta idea, el presidente Carlos Salinas fue condicionado por parte de la disidencia cubana radicada en Estados Unidos, para modificar su política hacia Cuba. (Covarrubias, 1994: 652). Según Pamela S. Falk, articulista del Wall Street Journal, como resultado de la reunión *secreta* que tuvo el presidente Carlos Salinas de Gortari en la residencia oficial de Los Pinos con Jorge Mas Canosa, presidente de la Fundación Nacional Cubano-americana (FNCA), el 4 de agosto de 1992, el mandatario de México adquirió cinco compromisos para evitar una campaña de desprestigio en torno a la firma del TLCAN: 1) Negar créditos gubernamentales a Cuba a tasas bajas; 2) No renegociar la deuda bilateral; 3) No permitir el ingreso de Cuba al Acuerdo de San José; 4) Mantener el comercio bilateral en los niveles actuales y a precios internacionales, y 5) No proporcionar créditos garantizados a mexicanos que inviertan en Cuba (Puig 1992, 6).

Tales condicionamientos, implicaban un cambio sustancial en la postura que tradicionalmente había adoptado el jefe del ejecutivo

mexicano frente al gobierno emanado de la Revolucionaria Cubana, cuyos objetivos originales resultaban similares a los de la Revolución Mexicana. Salinas de Gortari dio fin al llamado “nacionalismo revolucionario”, lo que a su vez se expresó en la reforma constitucional de 1992, que abrió la puerta al modelo neoliberal. A nivel interno, la política gubernamental pretendió legitimar estas transformaciones estructurales mediante una supuesta doctrina “filosófico-política”, a la que se llamó liberalismo social (Salinas 1994; Alcocer 1993).

Respecto a la relación con Cuba, el gobierno mexicano actuó de manera pragmática, pues si bien se negoció con el sector cubano-estadounidense, también hubo un acercamiento con el gobierno cubano. De esta forma, Fidel Castro fue invitado a la primera Cumbre Iberoamericana, realizada en Guadalajara en 1991, en calidad de país fundador del nuevo organismo regional. Asimismo, el gobierno mexicano manifestó su condena a la instrumentación de la Ley Torricelli de 1992; decidió apoyar la economía cubana mediante la venta de petróleo a precios preferenciales y condiciones de financiamiento blandas; firmó cartas de intención para invertir en los sectores del turismo y las comunicaciones cubanas, entre otras acciones. De igual manera, destaca la visita oficial de Carlos Salinas a La Habana el 13 de junio de 1994, para abordar temas comerciales y de inversión, a la que prosiguió otro viaje oficial del Secretario de Relaciones Exteriores, Manuel Tello Macías en septiembre del mismo año, con el objetivo de firmar cuatro convenios en sectores estratégicos (Covarrubias 1994, 676-678). Respecto al comercio bilateral, si bien ha resultado poco significativo en términos históricos, las acciones emprendidas durante el mandato de Carlos Salinas arrojaron un incremento importante, que para:

[...] 1995, llegó a ser de 0.5%, año a partir del cual ha disminuido, hasta que, desde 2008, se estabilizó en 0.1%. El valor de las exportaciones nacionales destinadas Cuba también logró su nivel más elevado en 1995, con 394.5 millones de dólares, suma que no se ha conseguido nuevamente. (Limón 2004, 11)

Sin embargo, la crisis que enfrentó México al final del sexenio de Salinas de Gortari, debilitó el poder nacional. Si bien, el TLCAN entró en vigor en enero de 1994, ello se dio en el contexto del estallido armado del

Ejército Zapatista de Liberación Nacional en Chiapas, el asesinato del candidato a la presidencia por el PRI, Luis Donaldo Colosio, así como la crisis financiera de 1994-1995, entre otros sucesos. De esta forma, el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León, comenzó en un periodo de deterioro social, económico y político, así como un menoscabo de su imagen internacional. En enero de 1995, el presidente estadounidense, William Clinton ordenó un préstamo a México por 40 mil millones de dólares, para paliar los estragos de la crisis financiera; la contribución del FMI fue de casi 18 mil millones. El gobierno mexicano ofreció los ingresos de PEMEX en garantía (Ojeda 2008, 183-184) y, quedó aún más comprometido, tanto con el gobierno estadounidense, como ante los organismos económicos internacionales, para instrumentar las medidas económicas necesarias que garantizaran el pago de los empréstitos. La relación con Estados Unidos se reforzó durante el resto del sexenio de Zedillo, en donde hubo claras coincidencias con el presidente Clinton, particularmente en lo referente al libre comercio, la democracia y la defensa de los derechos humanos. Fue también durante este periodo cuando empezó el distanciamiento político con el gobierno de Fidel Castro, como se analiza más adelante.

A partir de 1996, el comercio de México con Cuba empezó a descender, mientras que las inversiones a la Isla se retiraron de manera masiva, por dos razones fundamentales: las presiones del gobierno estadounidense y diferencias ideológicas entre el mandatario mexicano y el gobierno cubano. En primera instancia, el 12 de marzo de 1996, el presidente Clinton aprobó la Ley para la Libertad y Solidaridad Democrática con Cuba, (conocida como Ley Helms-Burton). Este documento endureció el bloqueo económico impuesto a Cuba, considerando sanciones a empresarios de terceros países que realizaran comercio o inversiones en la Isla. Además de ser un instrumento jurídico con carácter retroactivo y extraterritorial, que contempla medidas migratorias, judiciales y represalias comerciales por traficar con propiedades confiscadas a nacionales estadounidenses⁴. Asimismo, se

⁴ Las “responsabilidades por traficar” se encuentran en la sección 302 de la Ley Helms-Burton. Puede consultarse en: http://www.libertadparaloscinco.org.es/ley_helms_burton.pdf

establece que el objetivo de esta disposición es ayudar al establecimiento de una Cuba libre, por lo que insta al presidente estadounidense a iniciar un plan de acción para lograr los cambios democráticos en la isla (Kauffman 2003, 708-710).

El gobierno mexicano condenó la aprobación de la Ley Helms-Burton, mediante comunicados oficiales y acudiendo a instancias gubernamentales. Sin embargo, aplicó la política de compartimentalización, al no enfrentar al gobierno estadounidense por el asunto de Cuba, limitándose a aprobar la Ley de Protección al Comercio y la Inversión, en octubre de 1996. Esta Ley, conocida también como Ley Antídoto, prohíbe a los empresarios registrados en México a someterse a leyes extranjeras, éstas cuando persigan: “[...] imponer un bloqueo económico o [...] limitar la inversión hacia un país para provocar el cambio en su forma de gobierno; [...] reclamar pagos a particulares con motivo de expropiaciones realizadas en el país al que se aplique el bloqueo; [...] restringir la entrada al país que expide la ley [...].” (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión 1996, 1). Sin embargo, el Banco Mexicano de Comercio Exterior no extendió líneas de crédito para apoyar el comercio ni la inversión en Cuba.

El distanciamiento entre los gobiernos de México y Cuba se hizo patente con el discurso pronunciado por Fidel Castro el 2 de diciembre de 1998, en el marco de la reunión del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) celebrada en La Habana. En este foro, el mandatario cubano acusó al gobierno mexicano de alejarse de América Latina para irse con el club de los países ricos y que los niños mexicanos conocían más a Mickey Mouse que a los héroes nacionales. Este hecho ocasionó que el gobierno mexicano ordenara la retención en la Ciudad de México, del entonces embajador en Cuba, Pedro Joaquín Coldwell, quien retomó sus actividades después de que el comandante cubano ofreciera disculpas, el 21 de diciembre, mediante un discurso, en el siguiente sentido:

Si a pesar de todo mi esfuerzo por explicarles directamente mis pensamientos y mis sentimientos [...] un sólo mexicano se siente ofendido por mis palabras, no tengo objeción alguna en pedirles excusas. Más aún: si un sólo niño se siente todavía ofendido por lo que

con la mayor honradez y cariño quise expresar, humildemente le pido perdón. (Castro 1998)

Al año siguiente, Ernesto Zedillo hizo un llamado a la democracia y a las libertades políticas en suelo cubano, durante la IX Cumbre Iberoamericana realizada en La Habana en noviembre de 1999, e instruyó a la Canciller Rosario Green a reunirse con miembros de la disidencia en la embajada mexicana de La Habana, además que recibió en Los Pinos al líder del exilio, Carlos Alberto Montaner. La escalada de desencuentros continuó con los gobiernos de Vicente Fox Quesada y Felipe Calderón. Algunos medios mexicanos calificaron el proceso como “~~la~~ descubanización de México” (Jiménez 2004).

V. Más allá de la alternancia política en México: El desencuentro estructural en la relación con Cuba

El gobierno de la Cuba, más que responder a la pretendida compartimentalización de las relaciones con México, optó por adoptar una postura integral que implicaba la defensa del proyecto revolucionario cubano y, se guió bajo una política reactiva frente a las acciones del gobierno mexicano durante los sexenios de Ernesto Zedillo y Vicente Fox. Como punto en común, ambos mandatarios mexicanos redujeron la relación con Cuba al nivel de Encargados de Negocios, ordenando el retiro de sus respectivos embajadores, como se dio en el suceso ya mencionado de 1998. El segundo caso, ocurrió como respuesta a los supuestos actos de injerencia en asuntos internos de México, en mayo de 2004, cuando Vicente Fox ordenó el regreso de la embajadora Roberta Lajous a México, así como la expulsión del embajador cubano, Jorge Bolaños, como se verá más adelante.

En este sentido, la estrategia del gobierno cubano radicó en resaltar, en primera instancia, la opinión de diversos sectores de la sociedad mexicana, particularmente los partidos políticos de oposición, organizaciones sociales, estudiantiles y algunos funcionarios de gobierno de corte nacionalista, que rechazaban las posturas gubernamentales, tanto frente a Estados Unidos, como respecto a Cuba. Lo anterior fue expresado en 2005

por el entonces canciller cubano, Felipe Pérez Roque, quien estableció que Vicente Fox debía desalinearse de Estados Unidos para poderse acercarse a Cuba, dado que «...la bola está en el terreno de México; ellos tienen que decidir [...pues...] México es mucho más que un gobierno que tiene un espacio temporal.» (Reuters2005).

Cuando Vicente Fox tomó posesión en diciembre del año 2000, la relación con Cuba parecía iniciar con nuevos bríos. Castro no asistió a la cena de despedida en honor de Ernesto Zedillo, pero sí estuvo presente en la toma de protesta del primer mandatario de la oposición. Fox nombró como embajador de México en Cuba a Ricardo Pascoe, representante de la izquierda mexicana, quien se comprometió a fortalecer los lazos bilaterales, trabajando con base en la cooperación. Sin embargo, el tema de la votación de México en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, generaba preocupación para el gobierno cubano, debido a dos razones fundamentales: En primer término, en Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 planteaba como primer objetivo de la política exterior de México el «Promover y fortalecer la democracia y los derechos humanos como bases fundamentales del nuevo sistema internacional.» (Cámara de Diputados 2001). En segundo lugar, la cercanía personal entre Vicente Fox y el presidente de Estados Unidos, George W. Bush, quedó de manifiesto durante la visita que el estadounidense hiciera al Rancho San Cristóbal, propiedad del mexicano- en febrero de 2001. (Fox y Allyn 2007, capítulo 2 s/p). La admiración y amistad manifiesta de Fox hacia el presidente estadounidense, representaba un riesgo para la relación con Cuba, así como el abandono de los principios tradicionales de la política exterior mexicana.

No obstante, la presión ejercida por la oposición en el Congreso, aunada a la crítica por parte de los sectores intelectuales de corte nacionalista, inclinó la balanza hacia la abstención de México en la votación de 2001, que de nueva cuenta pretendía condenar a Cuba ante la Comisión de Derechos Humanos de la ONU. A pesar que México había votado nueve veces en el mismo sentido,⁵ el tema generó una gran

⁵ De 1990 a 2005, la votación de México en la Comisión de Derechos Humanos, sobre el asunto de Cuba se dio en el siguiente sentido: 1990- Contra la condena; 1991-Abstención; 1992-Abstención; 1993-Abstención; 1994-Abstención; 1995-

polémica, cuando el canciller mexicano, Jorge G. Castañeda, llamó “ardidos” a los cubanos. Para aminorar la tensión, la cancillería mexicana planteó la posibilidad de realizar una visita presidencial a Cuba en febrero de 2002, con el objetivo de mantener la relación al más alto nivel. En territorio cubano, Vicente Fox agradeció a Fidel Castro su apoyo para que México ocupara un sitio en el Consejo de Seguridad en la ONU. Sin embargo, en aras de la compartimentalización ignoró la instrucción girada por el Senado mexicano y se reunió con los principales disidentes del régimen cubano: Elizardo Sánchez Santa Cruz, Oswaldo Payá, Martha Beatriz Roque Caballero, Raúl Rivero, Héctor Palacio Ruiz, Oswaldo Alfonso y Manuel Costa Morúa, acompañado por Jorge G. Castañeda y Rodolfo Elizondo (Velázquez 2005, 293-299; Venegas 2002).

En la inauguración del Centro Cultural Mexicano en Miami, realizada a finales de febrero de 2002, Jorge Castañeda indicó que la embajada mexicana en Cuba estaba abierta para todos los cubanos. Esta declaración fue manipulada por locutores de Radio Martí, quienes hicieron entender, que el gobierno mexicano ofrecería asilo político. Lo anterior ocasionó el robo de un autobús en La Habana, fue impactado en la embajada de México, llevando a bordo más de una veintena personas que buscaban protección del gobierno mexicano. (ANSA, EFE Y DPA 2002) Este incidente generó una huelga de hambre en las puertas del consulado de México en Miami, exigiendo la intermediación de la cancillería mexicana para la liberación de los detenidos en Cuba. Durante marzo de 2002, en el marco de la Conferencia para la Financiación al Desarrollo de la ONU celebrada en Monterrey, Fidel Castro anunció repentinamente que debía abandonar el evento por causas de fuerza mayor. El canciller Castañeda se limitó a desmentir los rumores que apuntaban a algún tipo de presión al gobierno cubano, que tampoco suscribió el Consenso de Monterrey (Castillo 2002; Benítez 2008).

En medio de la confrontación, el 19 de abril de 2002, por primera ocasión la delegación de México se sumó a la condena internacional

Abstención; 1996-Abstención; 1997-Abstención; 1998-Abstención; 1999-Contra la condena; 2000-Abstención; 2001-Abstención; 2002- A favor de la condena; 2003- A favor de la condena; 2004- A favor de la condena; 2005- A favor de la condena; 2006- Desaparece la Comisión (Ojeda 2008, 231).

promovida por el gobierno de Uruguay contra Cuba, por violaciones a los derechos humanos. En respuesta, tres días después, Fidel Castro reveló la conversación telefónica en la que el presidente Fox le pidió abandonar la Cumbre de Monterrey, para no molestar a George W. Bush. Para septiembre de 2002, el embajador mexicano, Ricardo Pascoe fue acusado por el gobierno de México de malversación de fondos durante su cargo en Cuba, lo que le orilló a renunciar al cargo a finales de ese mes. En su lugar, fue nombrada la diplomática de carrera Roberta Lajous (Benítez 2008). En enero de 2003, Jorge G. Castañeda presentó su renuncia como Secretario de Relaciones Exteriores, siendo reemplazado por Luis Ernesto Derbez, cuya gestión inició con un distanciamiento entre los gobiernos de México y Estados Unidos derivados de la falta de apoyo del gobierno mexicano sobre el asunto de la intervención armada en Iraq en el Consejo de Seguridad. Estos hechos distendieron momentáneamente el conflicto con Cuba, hasta abril de 2003, cuando por segunda ocasión, la delegación mexicana se sumó a la condena internacional contra Cuba, presentada ante la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, como también lo hiciera un año más tarde.

En este contexto, el 28 de abril de 2004, el gobierno cubano deportó al empresario argentino, Carlos Ahumada, mediante un comunicado oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores que vinculaba a Ahumada con la campaña de desprestigio emprendida por el Ejecutivo mexicano contra el candidato presidencial de la oposición, Andrés Manuel López Obrador. A esta acción, se sumó la rueda de prensa ofrecida por Fidel Castro el 1° de mayo de 2004, en la que lamentó que el gobierno de México hubiera reducido a *cenizas* el prestigio internacional ganado por una política exterior intachable emanada de la Revolución Mexicana. (MINREX 2004a). Un día más tarde, en conferencia de prensa del gobierno mexicano, los secretarios de Relaciones Exteriores, Luis Ernesto Derbez y el de Gobernación, Santiago Creel Miranda, acusaron al gobierno cubano de haber enviado a México a dos miembros del Partido Comunista de Cuba a realizar “actos inadmisibles de información reservada”.

En este sentido, se declaró la inmediata expulsión de Orlando Silva,⁶ Consejero para Asuntos Políticos de Cuba, así como el retorno de la embajadora mexicana, Roberta Lajous y el retiro del embajador cubano en México, Jorge Bolaños en un plazo máximo de 48 horas. La relación se mantendría al nivel de encargados de negocios (SRE 2004).

El tema continuó causando polémica en los días subsecuentes. El 4 de mayo, el canciller mexicano, Luis Ernesto Derbez, envió una nota a su homólogo cubano, Felipe Pérez Roque, instándolo a conducir la relación nuevamente por canales diplomáticos, pero resaltando la posición de su gobierno frente a las intromisiones externas. Al día siguiente, Pérez Roque, celebró comunicado, aunque manifestó lamentar el estado al que había sido llevada la relación, así como el trato que recibió el embajador Bolaños, puesto que “[...] fue el gobierno de México el que decidió unilateralmente el retiro de los embajadores. Ese tema no fue discutido, no fue esbozado como posibilidad en discusiones previas[...]” (MINREX 2004b, s/p).

En medio de esta polémica, el 6 de mayo el presidente de Estados Unidos, George W. Bush, anunció la instrumentación de un nuevo plan de acción para llevar la libertad a Cuba, que contemplaba, desde apoyo financiero, hasta el endurecimiento del bloqueo económico, para acelerar la caída del régimen de Castro (US Department of State 2004). Sin embargo, Vicente Fox declaró que no apoyaría el plan del gobierno estadounidense respecto a Cuba, lo que le permitió cierto reposicionamiento ante los medios de comunicación y la oposición, que pugnaba por el retorno a la normalidad en la relación con el régimen cubano. En esta línea, el 21 de mayo, el Ejecutivo mexicano difundió que Castro había sido invitado a la Cumbre Unión Europea y América Latina, a realizarse en Guadalajara, México, una semana después (Fonte 2008, 95).

No obstante, el mandatario cubano envió al Canciller Pérez Roque, quien anunció -de manera conjunta con su homólogo mexicano, Luis Ernesto Derbez- el interés de ambos gobiernos por normalizar la relación. En julio de 2004, Derbez viajó a La Habana, acordando la reinstalación de

⁶ En la conferencia referida, el gobierno mexicano declaró persona *non grata* al diplomático cubano, Orlando Silva.

los respectivos embajadores, quienes retomaron sus puestos el 25 de julio. No obstante, el arreglo alcanzado entre ambos gobiernos, no logró modificar el sentido del voto de la delegación mexicana ante la Comisión de Derechos Humanos de la ONU el siguiente año. La propuesta de condena contra Cuba presentada por el gobierno estadounidense el 14 de abril de 2005, fue apoyada por la representación de México. (Velázquez 2005: 313-315) En respuesta, Fidel Castro instó a los miembros de la OEA a negar su apoyo a Luis Ernesto Derbez, quien aspiraba a dirigir el organismo, indicando que el aún canciller mexicano era el “candidato del imperio”, un “agente” impuesto por el gobierno estadounidense, país que años atrás había arrebatado a México más de la mitad del territorio (Cubamet 2005). El gobierno mexicano no respondió a las declaraciones del mandatario cubano, para no afectar la candidatura de Derbez en la OEA y también para evitar que el tema fuera utilizado por la oposición como estrategia electoral, dado que se acercaba la contienda presidencial en México.

Sin embargo, en los primeros días de febrero de 2006, la gerencia del hotel Sheraton Reforma, ubicado en la Ciudad de México, expulsó de sus instalaciones a 16 funcionarios del gobierno cubano, por indicaciones del Departamento del Tesoro Estadounidense, pues con base en la Ley Torricelli de 1992, se prohíbe que las empresas subsidiarias estadounidenses instaladas en terceros países presten cualquier servicio al gobierno de Cuba. Este hecho significó una afrenta a la soberanía mexicana, debido a la aplicación de una ley extraterritorial por una empresa extranjera constituida en territorio nacional. No obstante, Derbez indicó que se trataba exclusivamente de un asunto entre particulares, por lo que se sancionaría “[...] al Sheraton sin enviar queja alguna a Washington” (MINREX 2006). Posteriormente, el gobierno del Distrito Federal⁷ procedió a clausurar temporalmente el hotel por fallas administrativas, pero no por las acciones realizadas contra los funcionarios cubanos, hecho que únicamente podía realizar el gobierno federal.

⁷ Gobernado en ese entonces por Alejandro Encinas, miembro de la oposición y aliado del candidato presidencial, Andrés Manuel López Obrador, por el Partido de la Revolución Democrática.

Durante el resto de 2006 y parte de 2007, la relación bilateral pasó a segundo plano por dos razones fundamentales: en primer lugar, la enfermedad que mantuvo al comandante Castro fuera de la actividad política y, en segundo término, el proceso electoral ocurrido en México y los problemas políticos que enfrentó Felipe Calderón al inicio de su mandato por acusaciones de fraude electoral. Al ocupar la presidencia, Calderón centró sus objetivos en mejorar la imagen internacional de México. Es este sentido, nombró canciller a Patricia Espinosa, una diplomática de carrera, quien manifestó el interés del gobierno mexicano en restablecer las relaciones con Cuba, enfatizando la importancia de los principios tradicionales de política exterior.

VI. El complicado camino de la recomposición de la relación entre México y Cuba

Al final del sexenio de Vicente Fox, el balance de su administración arrojaba saldos negativos: No se consiguió el un acuerdo migratorio con Estados Unidos, ni había logrado ampliar el TLCAN. Al mismo tiempo, el tema de los derechos humanos eran una asignatura pendiente; el desempleo y la migración habían crecido, mientras que la pobreza también había aumentado. Adicionalmente, las confrontaciones del gobierno mexicano con los gobiernos de Venezuela, Chile, Brasil, Bolivia, Jamaica, Trinidad y Tobago y con República Dominicana, fueron asuntos que afectaron el prestigio de México en América Latina y el Caribe. Era claro que para que México revirtiera las tensiones con los países de la región necesitaba recomponer de manera prioritaria sus relaciones con Cuba.

Entre los objetivos más importantes del gobierno de Felipe Calderón, se encontraba la búsqueda de apoyo internacional. Sin embargo, los gobiernos de Venezuela y Cuba no enviaron cartas de felicitación al nuevo mandatario, lo que implicaba una falta de reconocimiento al gobierno entrante. A diferencia del sexenio anterior, el nuevo gabinete mexicano se vio obligado a privilegiar el pluralismo ideológico de antaño y tratar de recuperar, por lo menos en el papel y de manera discursiva, los principios de la política exterior. Los gobiernos de México y Cuba definieron cuatro temas fundamentales para superar el *impasse* en sus vínculos bilaterales

hasta el año 2008. Estos tópicos fueron: 1) el pago de la deuda de Cuba; 2) el tema de los derechos humanos; 3) la migración indocumentada de cubanos y 4) la recuperación de la confianza. A partir de la reactivación de las reuniones de los distintos mecanismos de concertación política, cooperación y comercio inició el proceso de recuperación de las relaciones bilaterales.

En 2008 se registraron visitas entre los cancilleres de México y Cuba; se acordó un Memorándum de entendimiento para garantizar una migración legal, ordenada y segura (Senado de la República 2008); se avanzó en la renegociación de la deuda cubana y se abrieron créditos mínimos para impulsar el comercio. A pesar de que finalmente se dio la visita del presidente Calderón a Cuba en el último año de su gobierno, lo cierto es que no se pudo cumplir con todos los compromisos, como fueron el recuperar la confianza mutua y afianzar el comercio bilateral (Domínguez 2009).

De cualquier manera, es importante señalar que durante el gobierno de Felipe Calderón, las relaciones con Cuba observaron un ligero avance, en gran medida por el empeño del entonces canciller cubano, Felipe Pérez Roque y el ex-vicepresidente del Consejo de Estado, Carlos Lage Dávila. Para entender ese acercamiento es importante recordar, que desde 2006, el presidente Fidel Castro se vio obligado a abandonar temporalmente sus cargos debido a cuestiones de salud, que lo alejó de la dirigencia del país a partir de febrero de 2008 (Benítez 2008). El gobierno de Raúl Castro dio prioridad a la situación económica interna, mientras que el ejercicio internacional se lo confió a los funcionarios que habían trabajado con el comandante Fidel Castro, quienes gozaron de libertades para el manejo tanto de la política exterior como de la diplomacia cubana.

Respecto a lo anterior, el canciller cubano, Pérez Roque aceptó realizar una visita oficial a México en aras de suscribir el Memorándum de Entendimiento en Materia Migratoria, signado en la Ciudad de México el 20 de octubre de 2008 (Senado de la República 2008), cuando aún el gobierno de Cuba no había reconocido al presidente Calderón. Su visita significó el respaldo *de facto* del régimen cubano a un gobierno que había sido fuertemente cuestionado en términos de su legitimidad. Sin embargo, toda la actividad diplomática que se dio desde 2008 entre México y Cuba, impulsada por Pérez Roque y Lage Dávila, no fue motivo de ningún

discurso político de Fidel o Raúl Castro. Al contrario, en marzo de 2009 hubo un reacomodo en el gabinete del gobierno cubano, en el que fueron despedidos precisamente Felipe Pérez Roque y Carlos Lage Dávila, entre otros altos funcionarios que se perfilaban como los sucesores del régimen.

Estos cambios coincidieron con la crisis de la influenza en México que se suscitó en abril de 2009, lo que llevó entre otras cosas, a que diversos aeropuertos internacionales impidieran los vuelos hacia o desde México, entre ellos el José Martí de La Habana. Esa medida dio pie a una nueva confrontación bilateral. El presidente Calderón anunció que no viajaría a Cuba como estaba planeado para mediados de ese año y el comandante Fidel Castro criticó, en sus reflexiones del 12 de mayo, el mal manejo de la epidemia mexicana, indicando que “Las autoridades mexicanas no le informaron al mundo (de) la presencia de la misma (epidemia de gripe) esperando la visita de Obama, ahora nos amenazan con suspender la del presidente [...] Calderón a Cuba” (EFE 2009).

Para superar el nuevo conflicto, el gobierno de México propuso realizar en la IV reunión del Mecanismo de Información y Consulta Políticas establecido en 1996, en la Ciudad de La Habana. En diciembre de 2009, la canciller mexicana, Patricia Espinosa, visitó La Habana, siendo recibida por el presidente Raúl Castro. En este encuentro, llegó a un acuerdo con su homólogo, Bruno Rodríguez, para realizar diversas reuniones en 2010 y activar otros mecanismos de colaboración bilateral. El gobierno mexicano invitó al de Cuba a participar en la reunión del Grupo de Río, a realizarse en Cancún, donde la Isla fue admitida como miembro con pleno derecho. Espinosa reiteró el interés del gobierno mexicano, para que el presidente cubano realizara una visita oficial a México, al mismo tiempo que ratificó la intención del presidente Calderón de visitar Cuba. Sin embargo, ninguna de las visitas oficiales anunciadas fue realizada de manera inmediata.

Al final de sexenio, el presidente Felipe Calderón visitó La Habana el 12 de abril de 2012, luego de seis años de haberla planeado, siendo recibido por el presidente Raúl Castro. Si bien, el mandatario mexicano realizó una breve declaración de condena al bloqueo económico estadounidense, aprovechó su visita para entrevistarse con el Cardenal de La Habana, Jaime Ortega. En ese marco también se anunció que las empresas petroleras estatales PEMEX de México y CUPET de Cuba habían firmado una Carta de Intención no Vinculante, por medio de la cual

la compañía mexicana valoraría las posibilidades de participar en la exploración y explotación de hidrocarburos en Cuba en los bloques marítimos contiguos a la zona económica de México. El presidente mexicano definió el nivel de las relaciones con el gobierno de Cuba, estableciendo que “[...] Cuba y México están en una etapa renovada de la relación bilateral y eso es gracias a la firme voluntad de los gobiernos” (AFP 2012). El comandante Fidel Castro no lo recibió ni tampoco se refirió a la visita del mexicano en sus reflexiones.

Con el retorno del PRI a la presidencia de México, el 1 de diciembre de 2012, se anunció que el gobierno de Enrique Peña Nieto tendría como uno de sus principales objetivos de política exterior, la llamada “renovación” de la relación con Cuba. En esta línea, Raúl Castro y Enrique Peña Nieto, sostuvieron un encuentro en enero de 2013 en Santiago de Chile, anunciando que se relanzaría la relación bilateral. En septiembre del mismo año, el canciller Mexicano, José Antonio Meade viajó a La Habana, por invitación de su homólogo, Bruno Rodríguez Parrilla, quien para noviembre encabezó la delegación que viajó a México para firmar ocho acuerdos (Meade 2014). Entre los aspectos más importantes de esta visita, destaca el que el gobierno mexicano condonara el 70% de la deuda que el gobierno cubano contrajo con México, por la vía de Bancomext 15 años atrás, equivalente a unos 500 millones de dólares. Respecto al 30% restante, se permitió que éste fuese liquidado en un plazo de 10 años (CNN Expansión 2013).

En enero de 2014, Enrique Peña Nieto viajó a Cuba, en el marco de la II Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, indicando que el motivo fundamental de la visita radicaba en “reafirmar los lazos de amistad y de hermandad”, así como estrechar la cooperación y la histórica amistad entre ambos pueblos (CNN México 2014). En esta línea, en marzo del mismo año, se inauguró la Consejería Comercial de ProMéxico en Cuba y en mayo tuvo lugar la primera misión formal de empresarios mexicanos a la Ciudad de La Habana, apoyados por el gobierno mexicano. Sobre este punto, el canciller Meade indicó que “México está muy atento al proceso de actualización del modelo económico y social que se promueve en Cuba” (Meade 2014).

No obstante, este acercamiento entre los gobiernos de México y Cuba, no refleja un mayor peso político de México a nivel regional, sino que éste

ha sido posible debido a la apertura económica y comercial del régimen cubano, así como también a un paulatino relajamiento en el bloqueo económico impuesto por Estados Unidos a la Isla. Esto último fue anunciado el 17 de diciembre de 2014 por Barack Obama, quien al igual que su homólogo cubano, Raúl Castro, anunció el restablecimiento de las relaciones cubano-estadounidenses y el principio del fin del bloqueo económico. En ese sentido, el mandatario estadounidense reconoció que “[...] estos 50 años (de embargo) han demostrado que el aislamiento no funciona’ y dijo que se van a ‘empezar a normalizar las relaciones’, con un llamado al Congreso de Estados Unidos para que empiece a trabajar en el levantamiento del embargo” (CNN Español 2014).

En gran medida, el acercamiento entre México y Cuba se ha logrado en los términos que le permite al gobierno mexicano su agenda compartimentalizada con Estados Unidos, priorizando temas de comercio, democracia y derechos humanos, dada su innegable dependencia frente al vecino país del norte. El gobierno mexicano fue el gran ausente en las negociaciones Cuba-Estados Unidos, en donde sí participaron los representantes de Canadá y la Santa Sede, durante un proceso de más de 18 meses (Menor 2014). Tras el anuncio de Obama y Castro, la cancillería mexicana emitió un comunicado expresando que la “[...] decisión de los gobiernos de Cuba y Estados Unidos es consecuente con la posición histórica de México de buscar soluciones pacíficas a las controversias y promover la paz en el hemisferio” (SRE 2014). De manera tardía, durante la gira que Enrique Peña Nieto realizó a Estados Unidos en enero de 2015, ofreció sus buenos oficios al gobierno estadounidense para mediar en la relación con Cuba, sobre los “[...] límites marítimos entre las tres naciones, investigación en el Golfo de México, bancarización e inclusión financiera en el país caribeño, así como acciones encaminadas a la prevención de desastres por huracanes” (Reséndiz y Hernández 2015).

De acuerdo con Ricardo Pascoe,⁸ México no fue requerido para las negociaciones entre México y Cuba, por la falta de credibilidad y prestigio que nuestro país tiene en América Latina desde tiempos de Vicente Fox,

⁸ Como se ha mencionado, Ricardo Pascoe fue el primer embajador de México en Cuba del sexenio de Vicente Fox (2000-2002) y, por tanto durante la etapa más crítica de la confrontación bilateral.

en los que se evidenció la dependencia con Estados Unidos. En palabras del político, los gobiernos de Felipe Calderón y Peña Nieto no han logrado retomar el papel histórico que jugó México en torno al diferendo Cubano estadounidense. Por ende:

México queda en la peor de todas las posiciones [...]. Y todo por culpa de Castañeda y de Fox. Por querer agradar a George Bush, [...] implementaron una estrategia de humillación hacia los cubanos que a la postre terminó aislando a México de cualquier negociación. [...] Nomás hay que ver que [...] no escogieron territorio mexicano para hablar (como hubiera sido lo natural en otros tiempos). Pero con Fox y Castañeda ¡perdimos todo nuestro prestigio histórico hacia la isla! [...] Queda claro, [...] que ni Felipe Calderón ni Enrique Peña Nieto han sabido recomponer la relación [...] para ser partícipes del juego en este momento histórico, es una muestra clara del descrédito de nuestra política exterior [...]. (Anaya 2014, s/p)

Sin embargo, en los últimos meses ha habido un acercamiento entre los gobiernos de México y Cuba. En noviembre de 2015, el presidente cubano Raúl Castro fue recibido por Enrique Peña Nieto en Mérida, Yucatán. El evento tuvo un gran simbolismo por dos hechos fundamentales: 1) se trató de la primera visita de Estado de un mandatario cubano desde 1960 y, 2) porque desde el desaguisado de la Cumbre de Monterrey en 2002, ningún presidente de Cuba había regresado a México. A nivel general, la reunión dio buenos resultados, derivando en la firma de 5 acuerdos en las áreas migratoria, económica, turística, apoyo al campo y educación (NOTIMEX. 2015).

Sin lugar a dudas, este llamado relanzamiento de la relación bilateral resulta conveniente para ambos gobiernos. El gobierno de Peña Nieto ha sido fuertemente criticado por su cercanía con los intereses estadounidenses, los crecientes niveles de pobreza, inseguridad, violencia y desigualdad, así como la aprobación de las reformas estructurales que han ahondado las medidas neoliberales, dejando las áreas energéticas estratégicas en manos del capital extranjero. Para el gobierno cubano, la relación con México resulta fundamental, particularmente en el ámbito económico. Si bien, el presidente Raúl Castro ha abanderado un nuevo

modelo económico de mayor apertura, éste aún no ha arrojado los resultados esperados. En 2013, las exportaciones mexicanas a Cuba representaron el 1% y las importaciones el 0.01%. —Un registro mínimo, pero que para Cuba, una economía cerrada y pobre, representa un mundo, hasta el punto de que México es su sexto socio comercial” (Martínez 2015 s/p).

En este sentido, cabe preguntarse: ¿hasta qué punto el acercamiento reciente entre los gobiernos de México y Cuba, ha priorizado los intereses de los gobiernos en torno a la relación de asuntos estrictamente económicos, antes que mantener una histórica tradición diplomática, cuya base originaria se caracterizó por la defensa de principios basados en el Derecho Internacional, dada su posición subordinada frente a las grandes potencias de los siglos XX y XXI, particularmente de Estados Unidos? Otra interrogante que surge es: ¿En qué medida el cambio de postura del gobierno estadounidense respecto a Cuba ha permitido que el gobierno mexicano se acerque a establecer acuerdos de cooperación con el régimen de Raúl Castro, sin temor a sufrir represalias políticas y/o económicas desde Washington?

VII. Conclusiones

Las especificidades de la relación México-Cuba devienen históricamente de su primer acercamiento diplomático en 1902 hasta la década de 1960, que incluye la postura de apoyo que asumió México a la Revolución Cubana y la firmeza con la que defendió sus principios de política exterior frente a la postura injerencista del gobierno estadounidense para derrocar al régimen emanado del proceso revolucionario cubano. A lo largo de la década de 1970 y ante la crisis económica internacional, la relación de México con Estados Unidos implicó un distanciamiento político, gracias a los esfuerzos del gobierno mexicano para sostener vínculos con el llamado Tercer Mundo ante la crisis económica y el término de la supuesta relación especial con Estados Unidos. A este respecto, la orientación de las relaciones de México hacia América Latina denotó un activismo propicio, mediante la participación en foros internacionales, así como asumir la defensa los principios de política

exterior en los conflictos armados en Centroamérica y reforzar la amistad con Cuba. Para finales de los años ochenta del siglo pasado, la debacle del bloque socialista, así como la crisis económica mundial que impactó a las economías latinoamericanas, -que en el caso de México, se vio en la necesidad de adoptar políticas económicas basadas en el modelo neoliberal- marcó el inicio del distanciamiento estructural en la relación México-Cuba.

Como efecto de la crisis de la década de 1980, se instrumentó la denominada compartimentalización de las relaciones de México con el exterior a partir de los años 90 del siglo pasado. Esta medida fue consistente con la falta de aplicación de los principios de la política exterior y la consecuente modificación de las formas tradicionales de la diplomacia mexicana mantenidas hasta entonces. Esto supuso que el gobierno mexicano centrara su atención en la relación con Estados Unidos, inclusive a pesar de ir en contra de los principios normativos. El principal objetivo de México con el gobierno estadounidense consistió en la atención parcializada de temas de interés común, evitando al máximo la afectación de la relación bilateral. En tal sentido, debido a la transformación del contexto provocado por la crisis económica internacional, la formación de bloques económicos, así como la firma en 1992 y puesta en marcha del TLCAN en 1994, el gobierno mexicano flexibilizó sus relaciones con Estados Unidos y comprometió asuntos estratégicos nacionales para lograr dicho tratado. Por su parte, Cuba evadió la compartimentalización; mantuvo una postura de integralidad en sus relaciones con México y se opuso a negociar asuntos que pudieran comprometer su soberanía nacional o afectar sus intereses estratégicos.

Al desatarse la crisis financiera de 1982, que duró el resto de la década, el gobierno mexicano inició una etapa de mayor apertura financiera y comercial, consistente en un creciente endeudamiento, menores regulaciones gubernamentales a la inversión, así como un proceso gradual de privatización económica mediante la inversión privada nacional y extranjera. A finales de la década de 1990, el deterioro de la relación entre México y Cuba inició una nueva fase caracterizada por la falta seguimiento de los principios normativos de política exterior. De tal manera, el alejamiento de ambos gobiernos estuvo acompañado de tensiones y conflictos diplomáticos. Consecuentemente, la puesta en

práctica de los lineamientos del modelo neoliberal por parte de gobierno mexicano, significó el acrecentamiento de la dependencia estructural con Estados Unidos y un mayor distanciamiento de Cuba.

El cambio de gobierno en México en el año 2000, se logró en el marco de la sucesión presidencial y la denominada alternancia del poder entre el PRI y el PAN. A partir de entonces, se modificó sustancialmente la relación con Cuba, dado que se agudizaron las tensiones y confrontaciones diplomáticas entre ambos gobiernos. Es decir, que el papel de los gobiernos, específicamente las posturas ideológicas de los jefes del ejecutivo de ambos países, exacerbaron las diferencias y se desataron desencuentros diplomáticos, además de la incompatibilidad de sus respectivos modelos económicos. Como elementos adicionales está la inclusión de nuevos temas de la agenda política mexicana, tales como los derechos humanos, la transición a la democracia y la apertura comercial. Bajo ese esquema, México y Estados Unidos estrecharon sus relaciones y el gobierno mexicano mantuvo una presión intermitente, pero decidida, para incidir en la transformación del régimen cubano. Por su parte, el gobierno cubano, seguía manteniendo una posición firme respecto a su forma de gobierno, a pesar de la crisis económica, el surgimiento de una oposición política interna más visible y activa, así como las maniobras del gobierno mexicano que a su vez compartía intereses comunes con Estados Unidos en relación con Cuba.

Después de los dos sexenios de gobierno panistas (2000-2012), comenzó una nueva fase de la alternancia política en México, por el regreso del PRI del poder a finales de 2012. Este hecho planteó un nuevo rasgo de la política interna de México, al mismo tiempo que la herencia del régimen anterior dejó serios problemas sociales entre los cuales se destacan el aumento de la corrupción, la violación de los derechos humanos, la inseguridad y el crimen organizado. Los esfuerzos diplomáticos para mejorar la relación con Cuba resultaban convenientes a fin de recuperar la imagen y posición que tenía México con otros países de América Latina, tanto por sus problemas internos, como por su estrecha relación de dependencia con Estados Unidos. Sin embargo, en lo que va del actual sexenio, la iniciativa de Estados Unidos para un acercamiento con Cuba, se dio sin la participación de México. Este hecho inédito, demuestra la incapacidad de México para fungir como mediador, así como

la capacidad de Cuba para prescindir de su relación con México en este particular.

Referencias

- AFP. 2006. –Mantiene UE política hacia Cuba pese a inquietud de derechos humanos”. Luxemburgo. 12 de junio de 2006.
<http://www.aporrea.org/imprime/n79117.html>. (acceso: 4/2014)
- . 2012. –Presidente de México culmina visita a Cuba con condena al bloqueo”. Cubadebate. La Habana. 12 de abril.
<http://www.cubadebate.cu/noticias/2012/04/12/presidente-de-mexico-culmina-visita-a-cuba-con-condena-a-bloqueo-de-eeuu-fotos/>. (acceso: 3/2014)
- Alcocer, Jorge. 1993. "La tercera refundación del PRI". *Revista Mexicana de Sociología* 55 (2). México: UNAM-IIS.
- Aldana, Carlos et al. 1989. *Consideraciones sobre el Proceso de Rectificación y el Socialismo en Cuba*. La Habana: Editorial Política.
- Anaya, Martha. 2014. –Por Culpa de Fox y Castañeda”. 24 Horas. El diario sin límites. 18 de diciembre. México. <http://www.24-horas.mx/alhajero-por-culpa-de-fox-y-castaneda/>.(acceso: 12/2015).
- ANSA, EFE Y DPA. 2002. –Cuba acusa al exilio en Miami por la toma de la Embajada”. Clarín.com. 01 de marzo. Buenos Aires.
<http://www.clarin.com/diario/2002/03/01/i-02801.htm>.(acceso: 11/2015).
- Arriaga, Víctor 1994. –El manejo de la relación con Estados Unidos, 1990-1994”. *Foro Internacional* 34 (4). México: COLMEX.
- Barredo, Medina Lázaro. 1992. *El proyecto Torricelli contra Cuba. El mayor ensañamiento político en la historia de la humanidad*. La Habana: Editorial Política.
- Benítez López, Jazmín. 2008. –La política exterior de México frente a Cuba. Del triunfo de la Revolución del '59 al cambio de régimen cubano”. Ponencia presentada en el IV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), San José de Costa Rica, 5-7 agosto.

- . 2005. —La relación Estados Unidos-Cuba tras la promulgación de la ley para la libertad y solidaridad democrática con Cuba (Ley Helms-Burton): 1996-2004”. México DF: UNAM. Tesis de Maestría. Disponible en:
<http://www.bibliotecajb.org/LinkClick.aspx?fileticket=%2B7IalF4RNBQ%3D&tabid=100&mid=454>
- Bobadilla González, Leticia. 2006. *México y la OEA: Los debates diplomáticos, 1959-1964*. México: Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Buchenau, Jürgen. 2004. —Por una Guerra Fría más templada”. En *Espejos de la guerra fría: México, América Central y el Caribe*, coordinado por Daniela Spenser. México: CIESAS/SRE/Porrúa.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. 1996. —Ley de Protección al Comercio y la Inversión de Normas Extranjeras que Contravengan el Derecho Internacional”. Diario Oficial de la Federación. 23 de octubre. México.
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4903443&fecha=23/10/1996.(acceso: 11/2015).
- . 2001. —Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006”. Gaceta Parlamentaria. Disponible en:
<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/58/2001/jun/PND.html#4>(acceso : 11/2015).
- Castillo, Adrián. 2002. —Fidel Castro se va y apaga la Cumbre”. Crónica.com.mx. 22 de marzo. México.
<http://www.cronica.com.mx/notas/2002/8852.html>.(acceso: 11/2015).
- Castro Ruz, Fidel. 1998. Mensaje Fraternal al Pueblo Mexicano. La Habana. 18 de diciembre.
<http://www.cuba.cu/gobierno/discursos/1998/esp/f181298e.html>. (acceso: 2/2014)
- . 2005. Discurso pronunciado en la Universidad de La Habana. 17 de noviembre de 2005, versión estenográfica.
www.gov.cu/discursos.(acceso: 11/2005).
- CNN en Español. 2014. —Estados Unidos y Cuba descongelan sus relaciones”. s/l. 17 de diciembre.
<http://cnnespanol.cnn.com/2014/12/17/ee-uu-y-cuba-abriran-embajadas-en-sus-paises/>. (acceso: 2/2015)

- CNN México. 2014. –Peña Nieto llega a Cuba para `reafirmar la amistad entre los países””. México. 28 de enero.
<http://mexico.cnn.com/nacional/2014/01/28/pena-nieto-llega-a-cuba-para-reafirmar-la-amistad-entre-los-paises>. (acceso: 8/2014)
- CNN Expansión. 2013. –México condona 70% de deuda a Cuba”. 1 de noviembre. México.
<http://www.cnnexpansion.com/economia/2013/11/01/mexico-condona-70-de-deuda-a-cuba>.(acceso: 10/2015).
- Covarrubias, Velasco Ana. 1994. –La política mexicana hacia Cuba”. *Foro Internacional* 34 (4). México D.F: El Colegio de México.
- Cubanet. 2005. –Ataca Castro a canciller mexicano”. 19 de abril. La Habana.
<http://www.cubanet.org/htdocs/CNews/y05/apr05/19o9.htm>.(acceso: 11/2015).
- Domínguez Guadarrama, Ricardo. 2009. –Relaciones México-Cuba: mito y realidad”. En *Relaciones Interlatinoamericanas en los inicios del Siglo XXI*, de Adalberto Santana. México: Ed. CIALC/IPGH/UNAM.
- . 2012. –La relación México-Cuba, un camino sinuoso: 1821-1959”. En *Geopolítica, relaciones internacionales y etnicidad. Aspectos de la construcción del Estado en América Latina y el Caribe*, de Jazmín López Benítez et al. México: Bonilla Artigas/UQROO/CIALC-UNAM.
- EFE. 2009. –Influenza: Fidel Castro acusa a México de no informar de virus”. *El Universal*. México. 12 de mayo.
<http://www.eluniversal.com.mx/notas/597362.html>. (acceso: 3/2014)
- Espinosa Chepe, Oscar. 2009. –Comercio a todo vapor”. Cubanet. 20 de febrero. La Habana.
http://www.cubanet.org/htdocs/CNews/y09/febrero09/20_C_3.html. (acceso: 12/2014).
- Fernández-Vega, Carlos. 2009. –México SA”. *La Jornada*. 1 de abril. México. <http://www.jornada.unam.mx/2009/04/01/opinion/024o1eco>
- Fonte Zarabozo, Irene. 2008. –Un estudio pragmático del conflicto político mexicano-cubano en la prensa”. *Discurso & Sociedad* 2 (1).
<http://www.dissoc.org/ediciones/v02n01/DS2%281%29Fonte.pdf>(acceso: 11/2015).
- Fox, Vicente y Rob Allyn. 2007. *Revolution of Hope. The Life, Faith and Dreams of a Mexican President*. NY: VikingPenguin.

- Gaceta Oficial de la República de Cuba. 2003. –Gaceta 003-Extraordinaria del 31 de enero de 2003”. La Habana.
http://www.gacetaoficial.cu/pdf/GO_X_03_2003.rar. (acceso: 4/2008)
- Granma. 2002. –El culpable de lo ocurrido en Monterrey se llama Jorge Castañeda”. Granma (editorial). La Habana, 26 de marzo.<http://www.cuba.cu/gobierno/documentos/2002/esp/e260302e.html>. (acceso: 1/2014).
- Hernández, Rafael. 2002. *Mirar a Cuba. Ensayos sobre Cultura y Sociedad Civil*. México: FCE.
- Jiménez, Alejandro. 2004. –En riesgo, 102 años de solidaridad con la isla”. *ElUniversal.com.mx*. México. 3 de mayo.
<http://www.eluniversal.com.mx/acion/110427.html>. (acceso: 3/2013)
- Kauffman Purcell, Susan. 2003. –La Ley Helms-Burton y el embargo estadounidense contra Cuba”. *Foro Internacional*43 (3). México: COLMEX.
- Labastida Martín del Campo, Julio. 1979. –Crisis de confianza y sucesión presidencial”. *Nexos*. 1 de septiembre. México.
<http://www.nexos.com.mx/?p=3436>.(acceso: 11/2015).
- Limón Rodríguez, Mónica Vanessa. 2014. –La relación entre México y Cuba”. *Comercio Exterior* 64 (2). México: Bancomext.<http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/756/3/la-relacion-entre-mexico.pdf> (acceso: 11/2015).
- López Portillo Tostado, Felicitas. 2005. –La visión mexicana acerca de los gobiernos de Fulgencio Batista (1933-1944)”. *Contribuciones desde Coatepec* 8. Toluca, México: Universidad Autónoma del Estado de México.
- . 2008. *Cuba en la mirada diplomática mexicana: de Fulgencio Batista a Carlos Prío Socarrás*. México: CIALC/UNAM.
- Martínez Ahrens, Jan. 2015. –Raúl Castro llega a México para agilizar la relación política y comercial”. *El País*. Mérida. 6 de noviembre.
http://internacional.elpais.com/internacional/2015/11/06/mexico/1446776258_806930.html.(acceso: 12/2015).
- Meade, José Antonio. 2014. –México-Cuba, una relación renovada y en marcha”. Granma. La Habana. 7 de septiembre.<http://www.granma.cu/mundo/2014-09-07/mexico-cuba-una-relacion-renovada-y-en-marcha>. acceso: 3/2015)

- Menor Torres, Darío. 2014. «Con encuentros secretos en Vaticano, Papa medió entre EE.UU. y Cuba». *El Tiempo*. Bogotá. 18 de diciembre. <http://www.eltiempo.com/mundo/ee-uu-y-canada/papa-francisco-medio-en-ee-uu-y-cuba/14990923>. acceso: 3/2015)
- MINREX. 2004a. «Cuba deporta a prófugo de la justicia mexicana (comunicado íntegro del ministerio cubano)». 2 de mayo. La Habana. <http://www.rebellion.org/hemeroteca/cuba/040502mc.htm>.(acceso: 11/2015).
- . 2004b. «Conferencia de prensa ofrecida por Felipe Pérez Roque, Ministro de Relaciones Exteriores, a la prensa nacional e internacional. 5 de mayo». La Habana. <http://www.cubaminrex.cu/es/conferencia-de-prensa-ofrecida-por-felipe-perez-roque-ministro-de-relaciones-exteriores-la-prensa>> .(acceso: 11/2015).
- . 2006. «Un suceso verdaderamente penoso». 10 de febrero. La Habana. <http://www.cubaminrex.cu/es/un-suceso-verdaderamente-penoso>.(acceso: 12/2015).
- NOTIMEX. 2015. «Raúl Castro concluye visita de Estado a México». *Excelsior*. 7 de noviembre. <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/11/07/1055824>(acceso: 12/2015).
- OEA. 1962. Octava Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. Acta final. 22 al 31 de enero de 1962. Punta del Este, Uruguay. <https://www.oas.org/consejo/sp/RC/Actas/Acta%208.pdf> (acceso: 11/2015).
- Ojeda Gómez, Mario. 2008. *México y Cuba revolucionaria. Cincuenta años de relación*. México: COLMEX
- Puig, Carlos. 1992. «Para Frenar una Campaña contra el TLC, Salinas aceptó limitar las Relaciones Económicas con Cuba». *Proceso* 833. México. 19 de octubre.
- Pulido Llano, Gabriela. 2008. *Un cubano entre la diplomacia y el maderismo. Manuel Márquez Sterling en México. Camacho, Enrique y Margarita Espinosa. México y Cuba: del porfiriato a la revolución. Diplomáticos, diplomacia e historia política (1900-1920)*. México: CIALC/UNAM.

- Reséndiz, Francisco y Jaime Hernández. 2015. —“Buscará Peña Nieto facilitar normalización EU-Cuba”. *El Universal.com.mx*. México, 06 de enero de 2015.
<http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2015/impreso/buscarapenia-nieto-facilitar-normalizacion-eu-cuba-221925.html>. (acceso: 3/2015)
- Reuters. 2005. "Debe Fox desalinearse de EU: Pérez Roque". *La Jornada*. México. 12 de agosto.
<http://www.jornada.unam.mx/2005/08/13/index.php?section=politica&article=018n2pol>. (acceso: 5/2013)
- . 2014 —“Presidentes latinoamericanos celebran normalización de relaciones EU-Cuba”. *El Financiero*. México. 17 de noviembre.
<http://www.elfinanciero.com.mx/mundo/presidentes-latinos-celebran-normalizacion-de-relaciones-eu-cuba.html>. (acceso: 3/2015)
- Rico, Carlos. 1991. *Hacia la globalización. Colección México y el Mundo. Historia de sus Relaciones Exteriores*. Tomo VIII. México: COLMEX/Senado de la República.
- Salinas de Gortari, Carlos. 1992. —“63 años de hechos”, Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, Ceremonia del LXIII aniversario del PRI. 4 de marzo. México: PRI
- Santana, Adalberto y S. G. B. (comps). 2006. *Benito Juárez en América Latina y el Caribe*. México, UNAM.
- Senado de la República. 2008. Memorando de entendimiento entre el gobierno de la República de Cuba y el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos para garantizar un flujo migratorio legal, ordenado y seguro entre ambos países. 20 de Octubre, México.
http://www.senado.gob.mx/comisiones/asuntos_migratorios/docs/legislacion/MEM2.pdf.(acceso: 12/2015).
- Shapira, Yoram. 1978. —“La política exterior de México bajo el régimen de Echeverría: retrospectiva”. *Foro Internacional* 19 (1). México: COLMEX
- SRE. 2004. —“Palabras del Secretario de Relaciones Exteriores de México, Luis Ernesto Derbez Bautista en ocasión de la conferencia de prensa ofrecida en Los Pinos el día 2 de mayo de 2004”. México.
http://www.sre.gob.mx/comunicados/discursos/disc_2004/mayod_16_03.htm.(acceso: 06/2013).

- . 2014. —México saluda la histórica normalización de las relaciones diplomáticas entre Cuba y Estados Unidos”. 17 de diciembre de 2014. México.
<http://embamex.sre.gob.mx/eua/index.php/es/comunicados2014/871-mexico-saluda-la-historica-normalizacion-de-las-relaciones-diplomaticas-entre-cuba-y-estados-unidos>.(acceso: 10/2015).
- Tello Díaz, Carlos. 2011.—México frente a la expulsión de Cuba de la OEA”. *Cuadernos Americanos* 136. México: CIALC/UNAM.
- US Department of State.2004.*Report to the President: Commission for Assistance to a Free Cuba*. 6 de mayo. Washington.
http://www.globalsecurity.org/military/library/report/2004/free-cuba_report_6may2004.htm.(acceso: 11/2015).
- Venegas, Juan Manuel. 2002. —Se reunió Fox con disidentes; pidió a Castro revisar casos de cubanos presos”. *La Jornada*. 5 de febrero. México.
<http://www.jornada.unam.mx/2002/02/05/003n1pol.php?origen=index.html>.(acceso: 12/2015).
- Weimer, Tanya N. 2008.*La diáspora cubana en México: terceros espacios y miradas excéntricas*. Alemania: Peter Lang Publishing, Inc.

¿LEVIATÁN AZUL? LOS VAIVENES DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (1984-2011)

Gabriel Costantino*

Universidad Nacional de General San Martín

✉ gcostant76@gmail.com

Recibido: junio 2015

Aceptado: noviembre 2015

Resumen: El objetivo del trabajo es aportar a la descripción y a la explicación de los procesos de formulación e implementación de las políticas de seguridad en la provincia de Buenos Aires entre 1984 y 2011. Las hipótesis centrales del trabajo son dos: a) los gobernadores son los actores que tienen las facultades y el interés de formular una política de seguridad de izquierda o de derecha según su plan de campaña, el cual responde a otros condicionantes que no son los supuestos intereses policiales: principalmente la ideología del ejecutivo nacional y la del elector medio; b) la observancia por parte de los actores burocráticos de las políticas de seguridad formuladas por el ejecutivo provincial aumenta en contextos donde éste está alineado con el ejecutivo nacional. La contrastación de dichas hipótesis instruye sobre el juego estratégico de la formulación de las políticas de seguridad provinciales y sobre la *autonomía relativa* de la policía y el sistema penal en Buenos Aires.

Palabras clave: Políticas de seguridad, gobernadores, policía, provincia de Buenos Aires.

*Doctor en Ciencia Política (UNSAM) y Licenciado en Ciencia Política (USAL). Se desempeña como Profesor Adjunto en: Teoría Política 1, Teoría Política 2, e Introducción al estudio del Estado y la Administración Pública en la Escuela de Política y Gobierno de la UNSAM; y en Introducción al Pensamiento Crítico en la Escuela de Economía y Negocios de la UNSAM. Ha escrito artículos y capítulos de libro referidos a sus temas de investigación predilectos: teoría política, teoría de la democracia y racionalidad de los ejecutivos en la formulación e implementación de políticas públicas, especialmente en políticas de seguridad ciudadana.

Abstract: The aim of this article is to describe and explain the process of formulation and implementation of security policies in Province of Buenos Aires between 1984 and 2011. The central hypotheses considers that: a) governors are the actors with capacities and interests to pursue a policy of security of left or right according to their plan of campaign, which responds to other factors which are not the alleged police interests: mainly the ideology of the national executive and the location of the median voter; b) the bureaucratic compliance with security policies formulated by governors increase in contexts where he is aligned with the national executive. The corroboration of those hypotheses instructs on the strategic game behind security policies and the *relative autonomy* of the police and the penal system in Buenos Aires.

Keywords: Security Policies, Governors, Police, Province of Buenos Aires.

I. Introducción

Desde finales de los ochenta, el aumento de las tasas de delitos, de la población penitenciaria, y los escándalos de corrupción y de violencia estatal en América Latina, han instalado en la agenda pública regional que los gobiernos deben impulsar reformas sustanciales de sus burocracias policiales y penales con el fin de mejorar el Estado de derecho y la efectividad de la ley (Rico 1997; Mendez, O'Donnell y Pinheiro 2002). En Argentina, los principales actores políticos nacionales y provinciales repiten hace tiempo el diagnóstico regional, sin embargo, sostienen posturas muy diferentes respecto al conjunto de intervenciones requeridas para paliar el problema. Estas posturas divergentes varían desde las perspectivas democratizadoras del sistema policial y penal, centradas en medidas que subordinen las fuerzas de seguridad a los principios y los valores de un Estado democrático de derecho, hasta las posturas de “mano dura” o de populismo punitivo, cuyas medidas giran principalmente en

torno al aumento de la severidad policial y penal (Galeano 2005, 91; González 2007, 155).

Luego de más de dos décadas de discusiones y de reformas policiales y penales en la Provincia de Buenos Aires, existen pocos trabajos que intenten analizar con cierto detalle y sin sesgos los tipos de políticas de seguridad implementadas a partir de 1984, y/o que intenten explicar sus causas y consecuencias. Estas cuestiones son importantes de analizar pues el aumento de las tasas delictivas, de la población penitenciaria y de la corrupción del sistema policial y penal continúan siendo problemas públicos en la provincia más grande del país, y porque las causas y las consecuencias de las diferentes políticas de seguridad ciudadana son un asunto polémico y poco trabajado empíricamente.

Siguiendo este orden de ideas, el objetivo de nuestro trabajo es aportar a la descripción y a la explicación de las políticas de seguridad bonaerense desde el regreso de la democracia hasta nuestros días. A fin de lograr este objetivo, en la sección II examinamos la literatura argentina y regional sobre las políticas de seguridad ciudadana y sus causas; en la sección III proponemos un marco teórico para describir dichas políticas y para explicar sus principales variaciones; en la sección IV analizamos y explicamos las distintas políticas de seguridad formuladas e implementadas en la provincia de Buenos Aires en el período elegido. Finalmente, luego de resaltar la adecuación del desarrollo histórico con las hipótesis arriesgadas por nuestro esquema conceptual, concluimos explicitando cómo consideramos que este trabajo instruye sobre el juego estratégico detrás de los procesos de formulación e implementación de las políticas de seguridad provinciales, y sobre la autonomía relativa de la policía y el sistema penal en Buenos Aires.

II. La cuestión de las políticas de seguridad ciudadana y sus causas

Los estudios sobre las políticas de seguridad ciudadana han crecido sustancialmente en nuestro país y en América latina en los últimos veinte años. Esta literatura suele entender por política de seguridad ciudadana al conjunto de las acciones gubernamentales que tienen como objetivo mejorar la prevención, la investigación y el castigo de los delitos en

determinada jurisdicción. Es de notar que los trabajos académicos suelen referirse en vez de a la política de seguridad, a las reformas de la policía y/o del sistema penal (SallesKobilanski 2011; González 2007; Saín 2002). Pero el objeto de análisis suele ser el mismo: cambios normativos y administrativos producidos por los gobiernos de turno que hacen a la gestión de la seguridad. Por ejemplo, la promulgación de leyes penales, la elaboración de cambios administrativos y reglamentarios, la inversión de recursos económicos y humanos para llevar adelante los programas ideados en las leyes y reglamentos, etc.

Otra coincidencia general en la literatura de la región es la descripción de las políticas de seguridad de acuerdo a un criterio ideológico, según se acercan a modelos securitarios de izquierda o de derecha (Rico 1997; Rico y Chinchilla 2002; Sain 2002; González 2007; SallesKobilanski 2011). Este criterio ideológico suele tener como dimensiones: a) la forma de gobierno del sistema de seguridad y b) las acciones a emprender para: i) prevenir el delito, ii) investigar y enjuiciar a los presuntos delincuentes y iii) castigar a los criminales (Costantino 2013).

Cuadro 1. Tipos de políticas de seguridad

| TIPOS DE POLÍTICAS SEGURITARIAS | | | |
|-----------------------------------|---|---|---|
| DIMENSIONES | IZQUIERDA | CENTRO | DERECHA |
| SUJETO DE LA POLÍTICA SEGURITARIA | La ciudadanía | Los poderes políticos clásicos | Miembros del sistema penal |
| PREVENCIÓN DEL DELITO | Basada en políticas <i>integrales</i> , potenciadoras de las poblaciones más vulnerables. La estructura | Basada en políticas <i>integrales</i> y en políticas <i>punitivas/disuasorias</i> | Basadas en políticas <i>punitivas/disuasorias</i> . La estructura organizativa de la policía debe ser centralizada y jerárquica para maximizar la |

| | | | |
|---------------------------------------|---|--|---|
| | organizativa de la policía debe tener múltiples mecanismos de <i>accountability</i> | | capacidad operativa |
| INVESTIGACIÓN DE PRESUNTOS CRIMINALES | Persecución penal respetuosa de las garantías al debido proceso. | Persecución penal respetuosa de las garantías del debido proceso e interesada en la eficacia en la resolución de las investigaciones | Persecución penal acorde al derecho penal del enemigo |
| | Persecución penal orientada al delito organizado y de cuello blanco. | Persecución penal orientada a los delitos <i>socialmente</i> relevantes | Persecución penal orientada al delito clásico y de bagatela (integridad física, propiedad, etc.) |
| CASTIGO A CRIMINALES | El castigo se piensa esencialmente en función de la resocialización del delincuente | Se busca aislar y en lo posible resocializar a los delincuentes | El castigo se piensa en función de aislar e inoculizar al delincuente, y desincentivar la delincuencia en gral. |

Fuente: Elaboración propia en base a sistematización crítica del estado del arte.

En Argentina, la literatura académica que describe las políticas de seguridad bonaerenses se destaca por iniciar el análisis a partir del gobierno de Eduardo Duhalde en 1992 o en 1996, existiendo muy pocas investigaciones sobre las políticas de seguridad durante las gobernaciones de Alejandro Armendáriz (1984-1987) y/o de Antonio Cafiero (1988-1991). En general dicho recorte se justifica alegando, erróneamente, que no existieron modificaciones importantes en las políticas de seguridad antes del segundo gobierno de Duhalde. Otra característica notable de la

literatura es que a pesar de reconocer las limitaciones y los problemas de validez de la información disponible sobre la implementación de las políticas de seguridad, los estudios suelen enfatizar la hegemonía de las políticas de seguridad de derecha, con un consecuente aumento del punitivismo en Buenos Aires y en el país (Fuentes 2005; Sozzo 2007; Saín 2008; Gutierrez 2011).¹

En cuanto a la literatura que analiza las causas de los diferentes tipos de políticas de seguridad en la región, los trabajos pueden clasificarse según acentúan el rol de factores estructurales, de instituciones o de actores. En general, los sociólogos, los historiadores y los antropólogos tienden a utilizar el primer y segundo enfoque para explicar las políticas de seguridad, mientras que los politólogos tienden actualmente a usar el segundo y el tercer enfoque (Elster 1997; 191 y ss.). Por ejemplo, siguiendo una perspectiva estructural, algunos autores argumentan que niveles altos de pobreza y/o de desigualdad promueven políticas de “mano dura” (Brinks 2008); otros, que tradiciones o dispositivos culturales autoritarios promueven políticas con esa orientación (Cesarini et al 2004; Galvani et al. 2010). Los autores que siguen un enfoque institucional, en cambio, focalizan en cómo diferentes reglas de juego, que apuntan a resolver problemas de coordinación y conflictos distributivos, determinan los incentivos para llevar adelante ciertos tipos de políticas de seguridad más o menos progresistas (Früling 2003; Neme 2007; Pontón

¹ Al lector atento podría parecerle que la caracterización de las políticas de seguridad de corte ideológico soslaya aspectos que habría que poner en primer plano en el análisis y en la discusión de las políticas de seguridad. Por ejemplo, cambios en la condición laboral de los funcionarios del sistema policial y penal *vis a vis* otras profesiones y *vis a vis* otras jurisdicciones y épocas, en el nivel de eficiencia que uno puede encontrar en el desempeño de los funcionarios del sistema policial y penal *vis a vis* otras profesiones y *vis a vis* otras jurisdicciones y épocas. Sin embargo, la dificultad actual de conseguir información razonablemente exhaustiva y sin sesgos sobre estos asuntos impide avanzar en nuevas clasificaciones más pertinentes. Por otra parte, las diferencias en las tomas de posición públicas respecto al tema de la seguridad, en la “inmersión” de normas, recursos económicos y recursos humanos, tienen consecuencias que son relevantes desde el punto de vista del análisis político, tanto con el funcionamiento de la política de seguridad como en la carrera electoral de los gobernadores.

2007). Finalmente, los autores del último enfoque se caracterizan por poner en primer plano los recursos y las preferencias de diferentes tipos de actores para explicar la elección de políticas de seguridad de derecha o izquierda (Föhrig y Pomares 2003; Fuentes 2005).

En Argentina, la literatura que investiga las causas de las políticas de seguridad se caracteriza por resaltar los recursos y los intereses que tiene la policía y el sistema penitenciario para autonomizarse del poder político y de las demandas sociales, determinando el contenido de las políticas de seguridad, y llevar adelante fines propios muchas veces ilegales, corruptos y violentos (Sain 2002 y 2008; Galeano 2005; Fuentes 2005; Arslanián 2008; Dewey 2011). Sin embargo, en los últimos años han aparecido una serie de trabajos que cuestionan la pretendida autonomía policial, y proponen enfoques relacionales que explican las variaciones en las políticas de seguridad (Frederic 2008; Costantino 2013; Rodrigo 2013).

III. Gobernadores, presidentes y políticas de seguridad en la Provincia de Buenos Aires

Nuestro trabajo se inserta, entonces, en una extensa literatura sobre las políticas de seguridad, a la cuál le reconoce méritos, pero también algunas limitaciones. Principalmente, entendemos que pueden mejorarse las caracterizaciones de las políticas de seguridad bonaerenses desde el regreso de la democracia hasta la fecha, y pueden articularse mejores explicaciones de sus variaciones. Para lo primero, proponemos comenzar el análisis en 1984 y recolectar información que ahonda en el análisis de los cambios en las normas, las designaciones, y los recursos burocráticos, que hacen a la estructura de gobierno del sistema policial y penal, y a los programas para prevenir, investigar y castigar a los delitos. Como veremos en las secciones históricas, si hacemos dicha recolección sin sesgos, nos parece claro que podemos consensuar que la política de seguridad de Armendáriz y del primer año de Cafiero responden a un paradigma progresista, mientras que con la elección de Carlos Menem como candidato presidencial del peronismo, dicha política de seguridad gira hacia un paradigma de centro derecha que dura hasta 1995. Con la segunda gestión de Duhalde sucederá un giro progresista hasta la gestión de Carlos

Ruckauf, cuando vuelven las políticas de mano dura o populismo punitivo. La gestión de Felipe Solá, principalmente bajo la presidencia de Néstor Kirchner, retomará los discursos y las medidas de centroizquierda. La gestión de Daniel Scioli, sobre todo sus primeros dos años, llevará adelante acciones que responden al modelo securitario de centro derecha, mientras que el último año y medio se acercará a posiciones más de centro.

Ahora bien, ¿cómo se explican estas variaciones? La hipótesis fundamental de este trabajo es que el ejecutivo provincial es el actor que tiene las facultades y el interés de formular una política de seguridad determinada (de izquierda o de derecha) según su plan de campaña. A la vez, este plan de campaña está condicionado en gran medida por la ideología del ejecutivo nacional y la ubicación del elector medio. Si tenemos en cuenta estos factores, podremos acercarnos bastante a la comprensión de la formulación de las políticas de seguridad provinciales. Por otra parte, el grado de respeto a la nueva normativa crecerá, en la medida que el gobernador cuente con el apoyo político del presidente.

Como señalan Steven Calabresi y Elena Kagan, los ejecutivos suelen ser los actores cruciales de la mayoría de las políticas públicas en las democracias modernas, pues las constituciones los posicionan para recibir la máxima presión del electorado vía votos y opinión pública, y para ejercer la máxima influencia sobre la administración en función de dicha presión (Calabresi 1995, 73-74; Kagan 2000, 2334 y ss.). En el caso de la dirección y la supervisión de la política de seguridad argentina, el diseño federal posiciona y faculta al ejecutivo provincial para ser el primer responsable de la gestión del sistema policial y penal de su jurisdicción.

Aceptamos, entonces, que los Ejecutivos provinciales son los cargos fundamentales para comprender los cambios en la administración pública a nivel agregado, pero ¿por qué eligen formular políticas de derecha o de izquierda? Coincidiendo con una postura ya clásica (Schumpeter 1942; Downs 1957; Blumenthal 1982), considero que la respuesta hay que buscarla en los intereses electorales de los ejecutivos provinciales. Como sostienen Ornstein y Mann, las decisiones gubernamentales de los ejecutivos tienen como fin continuo y prioritario sacar ventaja a los principales adversarios políticos para ganar elecciones. Las decisiones gubernamentales apuntan a ganar votos, cargos clave y financiación (del sector público y/o privado) a los competidores más peligrosos para

cumplir su objetivo. Los ejecutivos están en una campaña permanente, que no para en ningún momento de su gestión, de manera que sus consultores de marketing político están continuamente diseñando políticas que transmitan el mensaje correcto a los actores políticos cruciales y al electorado para sacar ventaja a sus competidores respecto de la obtención de votos, apoyos políticos y recursos económicos (Ornstein y Mann 2000, vii).

En la provincia de Buenos Aires, el cálculo del plan de campaña de los gobernadores tiene dos condicionantes clave: i) la posición ideológica del ejecutivo nacional; ii) y la posición ideológica del elector medio. Veamos por qué.

i) Por la estructura federal y el acuerdo fiscal argentino, los gobernadores bonaerenses necesitan coordinar sus acciones con el Ejecutivo nacional para llevar adelante políticas públicas y ganar elecciones, sobre todo si los recursos económicos, la popularidad y los apoyos políticos del presidente son altos. En efecto, la debilidad presupuestaria provincial y la centralidad mediática del presidente generan fuertes incentivos para que el gobernador elabore políticas públicas similares o cercanas al discurso del Ejecutivo nacional, cuando el presidente cuenta con los recursos de poder mencionados.

ii) Ahora bien, cuando el presidente es débil en recursos fiscales y popularidad, el gobernador tiene fuertes incentivos en proponer políticas que se alejan del discurso del Ejecutivo nacional y se acercan a la opinión pública crítica del gobierno. Es importante notar que la ubicación ideológica de la media electoral se convierte en un factor más importante en la medida que los recursos y la popularidad del presidente decaen, pues el gobernador buscará los recursos que no encuentra en el ejecutivo nacional acercándose al electorado crítico de este.

De lo dicho se desprenden las siguientes expectativas de observación respecto de la política de seguridad de los gobernadores, que varía en cierta medida según el armado político del gobernador y la fortaleza o debilidad de las finanzas provinciales:

1) Si el presidente tiene altos niveles de popularidad y recursos fiscales, el gobernador elaborará un plan de campaña que llevará adelante una política de seguridad cercana a la ubicación ideológica del poder ejecutivo nacional.

2) Si el presidente no cuenta con los recursos mencionados, el gobernador elaborará un plan de campaña que impulse una política de seguridad cercana a la ubicación ideológica del votante medio.

Como dijimos más arriba, el vínculo entre el Gobernador y el Presidente no sólo es fundamental para comprender la formulación de las políticas de seguridad sino también para comprender el nivel de aquiescencia en su implementación. En otras palabras, no sólo las leyes, las personas y el dinero que se invierte en la política de seguridad dependen de la relación entre el Ejecutivo provincial y el nacional, sino también el grado de acompañamiento por parte de intendentes, comisarios, jueces, fiscales y penitenciarios. La alianza entre el Ejecutivo Nacional y Provincial permite un mayor caudal de recursos para la gestión pública provincial y el aumento de las posibilidades de ganar las futuras elecciones. Es de esperar que ambas cosas redunden en una mayor aquiescencia por parte de los actores mencionados. No es casual que los momentos críticos en el funcionamiento del sistema policial y penal se den entre 1988 y 1991 y entre 1999 y 2002.² Según mi perspectiva, estos momentos críticos se explican en gran medida por variables socioeconómicas como el aumento de la pobreza y/o la desigualdad, pero también por el deterioro de los recursos fiscales y de popularidad de los Ejecutivos nacional y provincial, y por el aumento de la conflictividad entre ellos.

Veamos cómo éstas lógicas se aplican en los procesos históricos de formulación e implementación de las políticas de seguridad bonaerenses entre 1984 y 2011.

² Si bien es difícil contar con datos válidos y confiables para medir el funcionamiento eficiente de la burocracia policial y penal, nos parece que el aumento sustancial de delitos comunes, de muertes arbitrarias cometidas por policías, de casos de saqueos extendidos, de las protestas de funcionarios policiales, judiciales y penitenciarios, de motines carcelarios, son algunos indicadores a considerar para analizar dicha eficiencia. En los anexos pueden observarse las tasas de homicidio como indicador “duro” de la violencia social y el delito; en la sección cuarta nos referimos a los principales sucesos de resistencia burocrática (policiales y judiciales) a las medidas del gobernador.

IV. Las políticas de seguridad bonaerenses desde el regreso de la democracia

IV.1. Armendáriz (1984-1987)

En octubre de 1983, la fórmula radical Alfonsín-Martínez venció a la fórmula justicialista de Luder y Bittel obteniendo el 51,75 % de los votos frente al 40,16 %. En Buenos Aires, Alejandro Armendáriz, uno de los fundadores del movimiento Renovación y Cambio, y dirigente de confianza de Alfonsín, consiguió el 51,98 % frente al 49,73% que logró el justicialista Herminio Iglesias. La polarización y desarticulación sufrida por el justicialismo durante los años previos, permitió que el inicio de la gestión radical se dé en un contexto de limitaciones económicas pero de fortaleza política frente a sus tradicionales adversarios.

Armendáriz inició su gestión alineándose claramente con el discurso alfonsinista, ayudando a instalar en la opinión pública que el problema crucial a resolver por la política argentina era “la cuestión democrática” (Ollier 2009). En efecto, un objetivo principal del gobierno radical, que influyó en la formulación de las políticas de seguridad federal y bonaerense, fue promover el enjuiciamiento de los máximos responsables de los peores delitos cometidos durante la dictadura militar, pero sin poner en peligro la subordinación de las burocracias militar y policial.³Una consecuencia de esto es que las gestiones radicales se dieron en un contexto de marchas y protestas de sectores de izquierda y de derecha, donde no faltaron los atentados con bombas y los levantamientos militares.

Siguiendo la estrategia alfonsinista, Armendáriz apoyó enfáticamente la investigación de militares y policías que llevaría adelante la CONADEP, pero no produjo cambios sustanciales en la estructura legal y burocrática del sistema policial y penitenciario durante su gestión. La moderación del

³ La estrategia radical consistió en promover el accionar de la justicia retroactiva y preventiva pero con un alcance limitado, basándose en la diferenciación de tres niveles de responsabilidad: la de aquellos que planearon e impartieron las órdenes de represión ilegal, los que obedecieron esas órdenes en un contexto de coerción y los que se excedieron en el cumplimiento de las mismas y cometieron delitos. De acuerdo con esta concepción, sólo el primer y el tercer nivel serían alcanzados por la justicia penal (Novaro 2010, 196).

discurso securitario del radicalismo bonaerense se manifestó también en que si bien el Gobernador y sus Ministros difundieron la inquietud por el crecimiento del delito común y el problema del narcotráfico, los hechos delictivos más preocupantes los asociaron a la existencia de grupos extremistas que sobrevivían del pasado autoritario del país.

Es de notar que el principal plan a gran escala de reforma legal del sistema policial y penal a nivel federal y bonaerense que proyectó el radicalismo propuso como objetivo la modernización de la Justicia a través de la reforma del Código Procesal Penal y de la Ley Orgánica de Enjuiciamiento Penal. Se pretendía reformar el tradicional sistema inquisitivo de Justicia, por uno que adoptase el juicio oral y público, con una reformulación del papel de la fiscalía en la investigación preliminar, en el marco de una infraestructura ágil y dinámica, con tribunales de constitución rotativa, sistema de jurados o jueces accidentales, servicio oficial de defensa a cargo de los colegios de abogados con participación económica del Estado y servicio oficial de peritos. Esta reforma buscaba afianzar el Estado democrático de derecho, convirtiendo a la policía en un instrumento al servicio de la justicia y el debido proceso (Babini 1990).

En 1986 el Gobierno provincial llevó adelante una reforma del sistema judicial y penal siguiendo este discurso, reforma que se materializó en la creación de cuatro departamentos judiciales nuevos, y en la sanción de la ley 10.358. Esta ley estipulaba para el proceso penal bonaerense el juicio oral en forma obligatoria para los delitos dolosos en los que se hubiera causado la muerte de una persona, sin perjuicio de mantener la opción del imputado a elegir ser juzgado con este procedimiento en otros delitos graves. En cuanto a la rama policial del sistema penal, el gobierno bonaerense tomó la iniciativa de crear un Consejo de Prevención del Delito, y pudo ampliar la burocracia policial con 6.000 hombres y aumentar las comisarías de 186 a 310.

Sin embargo, los inconvenientes del Plan Austral y el aumento de la conflictividad social pusieron en crisis al gobierno bonaerense desde principios de 1987, y la política de seguridad no fue la excepción. A los escándalos por la vinculación de policías como las de secuestros y al crecimiento del narcotráfico, en mayo de ese año se sumó que cuatro jóvenes fueron acribillados a balazos por policías en Lanús, y se pretendió encubrir el hecho beneficiando a los culpables. Familiares, vecinos y

activistas de derechos humanos hicieron distintas manifestaciones de repudio contra el aparato policial y penal bonaerense, visibilizando el hecho y a los responsables de “la masacre de Ingeniero Budge”.

IV.2. Cafiero (1988-1991)

La marcha de la economía, el aumento de la conflictividad social y el proceso de unión y renovación partidaria iniciado por el justicialismo llevó a la fórmula Cafiero-Macaya a ganar las elecciones de 1987. El nuevo gobernador bonaerense comenzó su gestión insistiendo con la estrategia renovadora que había logrado cambiar la imagen negativa del peronismo, acercándolo al de un partido de masas al estilo europeo, desplazando al sindicalismo y ampliando la convocatoria a los sectores medios e independientes (Levitsky y Wolfson 2004).⁴En línea con dicha estrategia, Cafiero eligió como Ministro de Gobierno a Luis Brunati, quien se propuso como objetivo de su gestión la depuración de la policía bonaerense, desprestigiada por hechos de corrupción y de violencia arbitraria, y vinculaciones con olas de secuestro y gatillo fácil. Una de las medidas más publicitadas de Brunati fue el pedido de renuncia al Comisario General Alberto Miranda en razón del atraso en sumarios administrativos contra oficiales de la fuerza investigados. En su lugar asumió el entonces Director General de Seguridad, el comisario general Walter Jurado, y junto con su llegada al cargo máximo se aceleraron aquellos sumarios y unos 700 oficiales fueron exonerados de la fuerza.

Pero el discurso y las medidas renovadoras de Cafiero fueron puestos rápidamente en cuestión durante 1988. Además del incremento constante de la crisis económica y de la conflictividad social, Cafiero sumó el problema del armado Menemista en el Partido Justicialista bonaerense, con el que sería vencido en las internas para ser candidato a presidente en julio de ese año. Desde entonces, Cafiero tuvo que reconstruir su alianza

⁴Durante la campaña que lo llevó a La Plata, Cafiero atacó principalmente al alfonsinismo por intentar apropiarse de los valores democráticos, resaltando la continuidad entre la política económica del radicalismo y la de la última dictadura.

de gobierno en Buenos Aires con nuevos sectores del justicialismo, reconstrucción que tuvo entre sus principales cambios al reemplazo del renovador Brunatti como Ministro de Gobierno, por Carlos Álvarez. Así Cafiero se desprendía de un Ministro con crecientes resistencias entre intendentes, legisladores y miembros de la cúpula del sistema policial y penal bonaerense, por su voluntad reformista (Diario Hoy 1997).

La gestión ministerial de Álvarez tuvo que atravesar el período más crítico de la gobernación de Cafiero y de la presidencia de Alfonsín. Los primeros obstáculos inmediatos fueron el levantamiento “earapintada” de Villa Martelli y el “eopamiento” de La Tablada por parte del Movimiento Todos por la Patria en enero de 1989⁵. A principios de febrero estalló el Plan Primavera, y el presidente radical fue perdiendo toda capacidad de control político y económico del país. El 14 de mayo de 1989, en el marco de una profunda hiperinflación, la fórmula justicialista Menem-Duhalde triunfó en las elecciones presidenciales por casi 15 puntos de diferencia frente a la fórmula radical. Entre el 23 y el 30 de mayo de 1989 se produjo el primer estallido social a gran escala desde el regreso a la democracia.⁶ Pocos días después del estallido, Menem y Alfonsín tuvieron un encuentro donde decidieron que la sucesión presidencial debía adelantarse.

La asunción anticipada de Menem en Julio de 1989 implicó un claro giro ideológico del gobierno nacional hacia el neoliberalismo. Las primeras reacciones de Cafiero a las medidas de Menem fueron de relativa distancia. Sin embargo la creciente popularidad de Menem y del discurso neoliberal hizo que paulatinamente Cafiero se alejara de sus declaraciones y medidas renovadoras.

La derechización del gobierno nacional y provincial se incrementó a principios de 1990, cuando una serie de puebladas en varias localidades bonaerenses, y de noticias sobre olas de violencia y de robos en los principales diarios nacionales, instalaron el clamor por mayor

⁵ Allí, militares y policías bonaerenses reprimieron duramente a los insurrectos resultando muertos 32 guerrilleros, 9 militares y 2 policías bonaerenses.

⁶ Según Pedro Cerruti, se produjeron más de 300 saqueos principalmente en Rosario y en Buenos Aires, con un saldo de 19 muertos, 174 heridos y 1852 detenidos (Cerruti 2012).

policiamiento y mayores castigos para los delincuentes.⁷En este contexto, en junio de 1990, el gobierno bonaerense anunció un “nuevo plan” para “reforzar la seguridad” que comenzaría a implementarse el 1° de julio.⁸El nuevo plan de seguridad contenía también una nueva ley de excarcelaciones para Buenos Aires que endurecía las condiciones de liberación, buscando “una mayor seguridad para los habitantes de la provincia y, también, reducir el número de delitos, ya que ante una ley tan rigurosa, los delincuentes lo van a pensar dos veces”(La Nación, 29/06/90).

El giro a la derecha no sólo del gobierno nacional y provincial, sino especialmente de la opinión pública en materia securitaria, se vio reflejada en los discursos de campaña de los candidatos a las elecciones a gobernador en 1991. El partido creado por Aldo Rico, con sus propuestas de orden y mano dura, consiguió la tercera cantidad más importante de votos en la elección a gobernador en septiembre de 1991, por detrás del peronismo y el radicalismo. La fórmula Duhalde-Romá consiguió una victoria tranquila duplicando los votos del radicalismo.

IV.3. Eduardo Duhalde (1992-1995)

En diciembre de 1991 Eduardo Duhalde asumió por primera vez la gobernación de la Provincia de Buenos Aires presentándose como la alternativa oficialista para la provincia. Sus negociaciones con Menem y con su ministro de economía Domingo Cavallo le permitieron conseguir los recursos necesarios para gobernar la provincia sin muchos de los contratiempos que había sufrido la gestión de su antecesor Antonio

⁷Un caso paradigmático del tratamiento de la inseguridad por parte de los medios se dio en ésta época a propósito de las muertes a ladrones de estéreos cometidas por “el ingeniero” Horacio Aníbal Santos.

⁸ Según el ministro Álvarez, “el fin primordial es el de ganar la calle, disponer de una mayor presencia de efectivos, prevenir, asistir de inmediato ante cualquier requerimiento de la población y, fundamentalmente, tratar de revertir la imagen que los ciudadanos tienen de la Policía” a través de iniciativas para “proveer una mayor y más activa participación de los Concejos Municipales de Seguridad” (Cerruti 2012).

Cafiero⁹. En efecto, Duhalde llegó a la gobernación como un colaborador del gobierno nacional, y prometiendo en materia de seguridad, una de las grandes demandas del electorado, combatir con rigor a la delincuencia y al narcotráfico (Dutil y Ragendorfer 1997).

La política de seguridad de Duhalde durante su primera gestión no generó grandes cambios en la estructura legal y administrativa del sistema policial y penal bonaerense. Uno de los pocos cambios generados en la estructura organizativa fue la creación de la Secretaría de Seguridad, con lo cual el gobernador se aseguró una mayor discrecionalidad en la dirección y el control del sistema policial y penal. Los delegados que eligió para el mando político de las fuerzas de seguridad fueron, en dos ocasiones, ex jueces federales con buena imagen pública, y claras simpatías con la embajada norteamericana y la política contra el narcotráfico de la DEA (Dutil y Ragendorfer 1997). Para la jefatura de la policía, Duhalde eligió a un antiguo comisario de su confianza, quién duraría en el cargo por casi cinco años: Pedro Klodczyk.

En efecto, las medidas más importantes y publicitadas del gobierno bonaerense en materia de seguridad fueron las del plan de modernización del sistema policial (—La policía del siglo XXI—), que implicaron una financiación presupuestaria millonaria para la compra de equipos y armamentos para las fuerzas de seguridad bonaerenses. Helicópteros, patrulleros, camionetas, sistemas de comunicación, armas, fueron algunos de los ítems que se consiguieron en grandes cantidades para mejorar la labor policial. Estas compras permitieron otro de los pocos cambios organizativos de relevancia de ésta primera gestión: el comando patrullas. Desde entonces, cada partido pasó a tener un Comando de Patrullas que, bajo un comando unificado, garantizaría la —presencia en las calles— que exigían las encuestas.

Las acciones del gobernador en favor de la modernización policial y la lucha contra el delito y el narcotráfico fueron eclipsadas en cierta medida por las noticias que se fueron repitiendo en los medios de comunicación

⁹ Una medida fundamental para mejorar la financiación de la provincia fue el Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense. El objetivo era recuperar una parte de los puntos de coparticipación que la provincia había resignado una década antes. Además, iba a ser ejecutado y administrado por el gobierno provincial.

sobre casos de corrupción, espionaje ideológico y violencia policial. Las compras irregulares de equipamiento, el asesinato de Miguel Bru y la masacre de Wilde, los seguimientos ilegales a estudiantes y militantes, fueron algunos casos que alertaron a la opinión pública sobre el accionar de la policía bonaerense, y que obligaron al Gobernador a hacer declaraciones públicas asegurando un mayor control sobre los comportamientos de las fuerzas de seguridad. Es de notar, sin embargo, que ninguno de estos hechos logró cambiar el clima favorable a las políticas de “ley y orden”, ni la popularidad de Menem y Duhalde entre los líderes partidarios.

En 1995 el gobernador logró la reelección de forma contundente con el 53,7 % de los votos. El escrutinio le aseguró el control de la cámara de senadores y de diputados provinciales, y también ubicó a los miembros de su partido en 21 de las 24 intendencias del conurbano bonaerense.

IV.4. Eduardo Duhalde (1996-1999)

Desde los inicios del segundo mandato, Duhalde cambió su estrategia política motivado en gran medida por la crisis social y del gobierno.¹⁰ En este contexto, Duhalde apuró su promoción como el único mandamás en la provincia, elemento clave de la gobernabilidad nacional y candidato natural a suceder a Menem a la presidencia. Su plan de campaña consistió en ubicarse a la izquierda de Menem, acercándose al electorado crítico del gobierno nacional que crecía rápidamente, insistiendo en revertir la deuda social que tenía el modelo neoliberal (Ollier 2010, 100; Leiras 2007, 127).¹¹

¹⁰ Respecto a la situación social, el principal cambio fue el desmejoramiento de los indicadores socioeconómicos como consecuencia de la crisis financiera desatada por la devaluación mexicana (Leiras 2007, 126). En cuanto a la situación del oficialismo, la principal novedad era la creciente competencia entre los proyectos menemista y duhaldista de cara a la todavía lejana elección presidencial y al liderazgo del justicialismo, y la aparición de gestos conciliadores entre la UCR y el FREPASO.

¹¹ A diferencia de la UCR y el FREPASO, su propuesta apelaba a su prestigio como “hacedor” en la Provincia, diferenciándose de la actitud de denuncia constante de los partidos opositores (Ollier 2010, 100).

La nueva estrategia de Duhalde tuvo como correlato el cambio de su política de seguridad para hacer frente a las denuncias de aumento de los delitos y de la corrupción policial¹². La nueva política de seguridad estaba inspirada en los discursos reformistas difundidos desde la época de Alfonsín sobre la necesidad de un nuevo modelo procesal y penal para Iberoamérica, que ahora se difundían rápidamente por América Latina. En efecto, a fines de 1996, Duhalde hizo público este cambio cuando desplazó al jefe de la policía Pedro Klodczyk y a 27 comisarios y mayores; nombró a Eduardo De Lazzari¹³ como nuevo Secretario de Seguridad; y puso en disponibilidad a los 47.000 efectivos de la policía (Clarín 1996a y 1996b).

En enero de 1997, el cruento asesinato del periodista José Luis Cabezas conmocionó a la opinión pública y expuso la ineficacia y corrupción del sistema policial y penal. Según los medios de comunicación más importantes, la policía bonaerense, con integrantes cómplices del asesinato, debía ser reestructurada de manera radical para que cumpliera de una vez con sus funciones propias. Entre los actores políticos y sociales que apoyaron esta posición estaba el ejecutivo provincial con su nueva postura, los principales partidos de la oposición, un vasto sector de los medios de comunicación, asociaciones de profesionales de la justicia y organismos de derechos humanos.

Ahora bien, a pesar del giro progresista de Duhalde en materia de seguridad, su autoridad política siguió declinando en la medida en que la situación social no mejoraba, la opinión pública se mostraba disconforme con los oficialismos nacional y bonaerense, los conflictos con Menem por la carrera presidencial se incrementaban, y la Alianza se mostraba como una alternativa de gobierno posible. La derrota en las elecciones legislativas de octubre de 1997 manifestaron su declive¹⁴.

¹² Entre los casos más resonantes durante 1996 se pueden registrar las denuncias del juez Galeano sobre los vínculos de policías bonaerenses con el atentado a la Amia, la represión a los estudiantes en La Plata y varios casos de “gatillo fácil”.

¹³ Eduardo de Lazzari había sido hasta entonces el Procurador General de la Corte Suprema bonaerense y su designación señalaba el interés de controlar a la policía con la justicia.

¹⁴ En las elecciones legislativas nacionales, Graciela Fernández Meijide derrotó a Hilda Duhalde con el 48,3 % de los votos frente al 41,3 %. En las elecciones

Duhalde respondió rápidamente a la derrota electoral intentando recuperar la iniciativa política, enfrentando el principal problema que aquejaba su gestión: la ineficacia del sistema policial y penal. Como en otros temas, su estrategia fue profundizar el plan de campaña de ganarse la opinión pública diferenciándose del menemismo y no dejándose correr *por izquierda* por la Alianza. En diciembre declaró frente a los medios: «Desde hoy comienza una nueva etapa de profunda reestructuración que se propone cambiar en forma total el funcionamiento de la fuerza (policial), tal como lo conocimos a lo largo de la historia» (La Nación 1997b).

La reestructuración implicaba la profundización de los cambios en el sistema policial y penal siguiendo la línea de los discursos reformistas y garantistas ya mencionados. La adaptación bonaerense fue elaborada por León Arslanián y Alberto Binder, y su objetivo era claro: atacar la organización híper jerarquizada, centralizada y autónoma de la policía, fraccionando, especializando y descentralizando su estructura bajo la conducción de un gobierno civil, y profundizando la reforma judicial acusatoria (Clarín 1997a). En efecto, Duhalde decretó primero «la intervención de la Policía Bonaerense a los efectos de su reorganización», y tres meses más tarde constituyó un súper Ministerio de Seguridad y Justicia con Arslanián al frente, que reorganizó, gracias al apoyo de la legislatura bonaerense, el sistema policial y penal.¹⁵

Es de notar que estas reformas policiales y penales se hicieron con resistencias constantes de grupos policiales y de una parte importante del justicialismo bonaerense. Desde junio de 1998 legisladores oficialistas demandaron informes a Arslanián por el pase a retiro de cientos de policías. En agosto, varios intendentes se quejaron por la separación arbitraria de comisarios. Además, el aumento de las tasas delictivas y de las «olas» de noticias sobre inseguridad en la Provincia incrementaron la

legislativas provinciales el oficialismo bonaerense también fue derrotado y perdió la mayoría en la legislatura.

¹⁵ Siguiendo el plan del nuevo Ministro, la legislatura provincial aprobó y sancionó en julio las leyes 12.154 «Ley Provincial de Seguridad Pública» y 12.155 «Ley de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires». También comenzó a funcionar el Consejo de la Magistratura y el sistema acusatorio, transformando sustancialmente la administración de la justicia.

popularidad de figuras como los intendentes manoduristas de San Miguel y Escobar: Aldo Rico y Luis Patti respectivamente. En efecto, el aumento de la conflictividad entre Arslanián y varios referentes del aparato bonaerense comenzó a poner en peligro el proyecto presidencial de Duhalde, e hizo crecer las esperanzas del menemismo que no se resignaba a dejar el poder.

A comienzos de 1999 el delfín de Duhalde en la provincia, Carlos Ruckauf, comenzó a diferenciarse públicamente de la política securitaria de Arslanián, buscando que el candidato Luis Patti, fogoneado por el menemismo, disminuyera su caudal de votos y apoyos políticos cruciales. A mediados de 1999, la presión de los intendentes justicialistas y del candidato a la gobernación, sumados a las denuncias de incremento de la delincuencia y a una opinión pública favorable a las políticas securitarias de derecha (Página 12 1999), llevaron a Duhalde a poner un freno a las reformas de Arslanián, quien renunció a su cargo. Si bien el cambio de postura no le permitió remontar la desventaja que tenía en la carrera presidencial, le permitió que su delfín ganara el segundo cargo político más importante del país: la gobernación bonaerense.

IV.5. Carlos Ruckauf (2000-2001)

Las elecciones de 1999 dieron como resultado la conformación de gobiernos con pocos apoyos políticos tanto a nivel nacional como bonaerense.¹⁶ En esta situación, Ruckauf se comportó de acuerdo a lo que había prometido en la campaña electoral: por un lado, concretó las promesas de acercamiento con los intendentes peronistas del conurbano ofreciéndoles compartir la gestión desde varios ministerios clave (Raúl

¹⁶Ruckauf ganó con el 48% de los votos gracias al acompañamiento de dos partidos de derecha, la UCD y Acción por la República. Aun así, no pudo conseguir la mayoría en la legislatura provincial, y el número de intendencias del conurbano perdidas por su partido llegó a su máximo desde 1983. A nivel nacional, la Alianza consiguió la Presidencia, una magistratura de la que depende el financiamiento de Buenos Aires de forma crucial. Por si fuera poco, las finanzas del Estado bonaerense estaban en rojo y la crisis económica y social persistía sin un final próximo.

Othacehé, Felipe Solá, Aldo Rico, Julián Domínguez, Raúl Scarabino, fueron algunos de los intendentes o ex intendentes convocados al gobierno provincial). Por otro lado, se mostró activo en enfrentar el problema de la inseguridad, primera demanda de los bonaerenses y de la opinión pública, desde una perspectiva contraria a la de Arslanián y la Alianza. Para ello designó en carteras claves a funcionarios identificados con un discurso securitario y penal de derecha como Aldo Rico y Ramón Orestes Verón (Ministros de Seguridad) y Jorge Casanovas (Ministro de Justicia).

A pesar de una primera resistencia de la oposición aliancista bonaerense, Ruckauf pudo comenzar a implementar las leyes penales que había prometido en la campaña electoral gracias a la intervención del presidente De la Rúa. En Marzo del 2000 promulgó la ley 12.405 que reformaba el Código Procesal Penal, ampliando las facultades policiales para practicar requisas, estableciendo la legalidad de los “operativos de control” sin necesidad de causa que los motive (popularmente denominadas “azzias”), y el derecho y la validez judicial del interrogatorio policial a detenidos.

Durante los meses siguientes Ruckauf continuó con sus manifestaciones de “mano dura contra los delincuentes”, apoyando la derogación de la ley del dos por uno, promoviendo acabar con las excarcelaciones y aumentar las penas para delitos graves. En articulación con estas manifestaciones, el gobernador atacó a las conductas “garantistas” de los funcionarios judiciales y acusó a los legisladores de la Alianza de ponerse del lado de los delincuentes. En octubre ofreció un premio en efectivo a los policías que actuaran “con arrojo” contra los criminales. En diciembre, Ruckauf logró un avance más en su política securitaria de derecha: la legislatura aprobó la Ley 12.543 de Reforma del Código de Ejecución Penal. Por ella se prohibieron las salidas transitorias de readaptación y las medidas de penas alternativas para condenados por determinados delitos.¹⁷

¹⁷Algo interesante es que el jefe del nuevo Ministerio Público (De la Cruz) apoyó explícitamente la política de Ruckauf y sus críticas contra los jueces garantistas. También apoyó las polémicas leyes 12.405 y 12.543 promovidas por el ministro Casanovas y la postura de Ruckauf y Casanovas respecto a derogar la ley 24.390 del dos por uno. Sin embargo, amplios sectores del Poder Judicial, e incluso del Ministerio Público, opinaron diferente. Las disidencias más resonantes tuvieron lugar

La política de seguridad de Ruckauf, como todos los proyectos de las gestiones provinciales, se vio afectada por la debacle del Gobierno Nacional a finales del 2000¹⁸. De cara a las elecciones legislativas de 2001, y con el peligro de sufrir una derrota por amplio margen, De la Rúa comenzó a tentar a los principales gobernadores peronistas para conformar un gobierno de unidad nacional. Pero ninguno de los principales gobernadores se mostró comprometido con la propuesta. En el caso de Ruckauf, su estrategia fue promover a Duhalde como Senador Nacional por Buenos Aires, vaticinando que el peronismo comenzaba un corto camino para volver al poder. Los resultados de las votaciones premiaron la estrategia peronista. En Buenos Aires el peronismo obtuvo casi lo mismo que en 1999: el 37%; la Alianza sólo logró el respaldo del 15% del electorado.

Sin embargo, la victoria del oficialismo bonaerense no trajo tranquilidad a Ruckauf en la medida que no mejoró las expectativas de gobernabilidad. La debacle de la autoridad presidencial, el deterioro económico y social del país, la crisis de las finanzas públicas y las incipientes internas del peronismo impedían la implementación de cualquier plan consistente de gobierno. La política de seguridad también entró en su propia crisis terminal. A fines de octubre, la Suprema Corte de Justicia bonaerense lanzó una impactante e inusual acordada alertando por la muerte de jóvenes en enfrentamientos con la policía (Clarín 2001, La Nación 2001).¹⁹ Poco después, la subsecretaria de Derechos Humanos del

con las declaraciones conjuntas de magistrados contra los intentos de avasallamiento del Poder Ejecutivo a la independencia de la justicia y a las garantías procesales (cfr. El Día 2000), y con la creación de un Banco de Casos de Tortura para visibilizar la problemática de los abusos policiales por la resolución 13/2000 del defensor ante el Tribunal de Casación Mario Coroliano.

¹⁸ En Octubre del 2000 se desató un escándalo por corrupción a propósito de las negociaciones de la reforma laboral que quería el gobierno nacional. La consecuencia más importante de éste escándalo fue la renuncia del vicepresidente Carlos —Chicho— Álvarez y la fractura de la Alianza.

¹⁹ La denuncia de la Corte fue seguida por el desplazamiento inmediato del comisario retirado Orestes Verón del Ministerio de Seguridad. El Ministro de Justicia Casanovas también dejó el cargo pero para asumir como legislador. Juan José Álvarez, un hombre cercano a Duhalde, fue designado entonces Ministro de Justicia y Seguridad e inmediatamente relevó a varios miembros de la cúpula policial.

Ministerio de Justicia de la Nación, Diana Conti, anunció que estudiaba denunciar al gobernador Ruckauf por encubrimiento ante la Justicia de las aberraciones policiales.

Sin embargo, los escándalos de la política de seguridad provincial fueron tapados rápidamente por los escándalos de la política ineficaz y represiva del gobierno nacional. Durante diciembre de 2001, la conflictividad aumentó produciéndose el segundo estallido social a escala nacional desde el regreso a la democracia. De la Rúa perdió los apoyos políticos indispensables para garantizar el orden y la gobernabilidad. Aconsejado por su propio gabinete, y luego de varios hechos convulsionantes de violencia y represión, decidió renunciar a la primera magistratura el 20 de diciembre de 2001.

IV.6. Felipe Solá (2002-2003)

El 2002 comenzó con nuevas autoridades a nivel nacional y bonaerense, pero con la misma situación delicada para gobernar: la crisis económica y social, el descrédito de la política en general y el incremento de las tensiones al interior del peronismo entre los duhaldistas, los menemistas y los gobernadores independientes del interior.²⁰ En este contexto, la estrategia del Gobernador Solá fue *pegarse* al destino de Duhalde. Esta estrategia se entiende mejor si se considera que el nuevo gobernador tenía escasos recursos económicos y legitimidad de origen, e incluso era bastante resistido entre los referentes del conurbano.

En materia de seguridad, Duhalde y Solá decidieron diferenciarse de la política manodurista de Ruckauf y de Menem –el nuevo enemigo público–, e intentaron articular una política de compromiso entre los intereses del aparato bonaerense y las demandas progresistas de reforma y control del sistema policial y penal de gran parte de la opinión pública, actores

²⁰ La caída del gobierno de De la Rúa tuvo como correlato la puja dentro del peronismo para nombrar al presidente. La coalición de gobernadores del interior que lideraba Rodríguez Saa terminó fracasando en su intento presidencial, y la coalición bonaerense, que incluía al radicalismo comandado por Alfonsín, impuso a Duhalde como nuevo presidente (Ollier 2010, 103-104).

sociales y diversos sectores del Estado. En efecto, Solá ubicó a Luis Genoud al frente del Ministerio de Justicia y Seguridad, y tuvo un gesto significativo con la creación de la Secretaría de Derechos Humanos de la Provincia de Buenos Aires²¹.

A finales de junio de 2002 a la creciente ola de delitos (robos, saqueos, secuestros, asesinatos) se le sumó un hecho que sacudió el delicado equilibrio de la política nacional y provincial: la represión del Puente Avellaneda y el asesinato de los militantes piqueteros Maximiliano Kostezki y Darío Santillán, a manos de efectivos de la policía bonaerense²². Las críticas de izquierda y derecha motivaron a Duhalde a presentar su renuncia anticipada al cargo y a la carrera presidencial, moderando la resistencia de los propios miembros del justicialismo que reclamaban la convocatoria a elecciones. Ahora bien, desde el ejecutivo nacional, Duhalde utilizó todos los recursos para evitar la llegada al gobierno de Menem, impulsando las candidaturas de Carlos Reutemann, José Manuel de la Sota y Néstor Kirchner.

En este nuevo contexto, Duhalde y Solá remodelaron rápidamente la política de seguridad a fin de que respondiera a las crecientes presiones de la opinión pública y a la vez no exasperara los intereses de los intendentes bonaerenses. Una primera decisión fue elegir como Ministro de Justicia y Seguridad a Juan Pablo Cafiero, un funcionario de buen nombre, perfil progresista y contactos en el ambiente político.²³ Retomando en cierta medida el ideario de Arslanián, el gobernador Solá declaró en la asunción de Cafiero que había ~~que~~ “cambiar los métodos con más poder civil en la policía. Necesitamos modificar la mente corporativa de la fuerza” (Clarín 2002b). En pocos días, el nuevo Ministro de Justicia y

²¹Para presidir esta secretaría Solá designó a Jorge Taiana, hasta entonces Secretario Ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

²²El 26 de junio de 2002, en las inmediaciones de la estación ferroviaria de la ciudad de Avellaneda, se ordenó la represión de una manifestación de piqueteros y militantes sociales. En la persecución y posterior movilización fueron asesinados dos activistas pertenecientes al Movimiento de Trabajadores Desocupados (MTD) a manos de la Policía de la Provincia de Buenos Aires.

²³Proveniente de una familia de políticos, el ex miembro del FREPASO había sido hasta entonces subjefe de gabinete de Duhalde. Desde esa función había promovido consensos para la Mesa del Diálogo Argentino.

Seguridad prometió revisar legajo por legajo a los policías sospechados de delitos, se comprometió a ser garante y heredero del *Nunca Más* en la provincia de Buenos Aires, y denunció que “algunas comisarías son como Auschwitz” (Clarín 2002c).²⁴

Las definiciones de Cafiero, pero sobre todo las declaraciones de su viceministro Marcelo Sain, asociando la corrupción policial con los intendentes y punteros peronistas, fueron mal recibidas. El secretario de seguridad de la nación Juan José Álvarez y el secretario general de la presidencia Aníbal Fernández salieron al cruce de sus declaraciones²⁵. Por su parte, el gobernador admitió que las declaraciones de Sain habían sido desacertadas y que no aportaban a lo que a la gente le interesa, que es la seguridad, y en cambio habían tenido el efecto de ofender a muchísimos peronistas de la provincia.

En este contexto de tensión, y a sólo dos meses de la designación de Cafiero, el gobernador reorientó otra vez su política de seguridad. En menos de 48 horas, Solá hizo aprobar en la legislatura una reforma de la ley de ministerios por la cual se desdoblaban las áreas de seguridad y justicia. En la división de los ministerios, el poderoso servicio penitenciario quedaba dependiente del ministerio de justicia. Esta decisión fue una clara llamada de atención a la gestión de Cafiero, pues el ministro había pedido como condición para aceptar ser el sucesor de Genoud, conducir las carteras de justicia y seguridad unificadas. El diputado provincial y ex intendente de Dolores, Alfredo Meckievi, fue designado ministro de justicia.²⁶

²⁴A un mes de asumir comenzó su depuración de la policía, separando a 350 oficiales y suboficiales de la bonaerense (Clarín 2002d).

²⁵Para Álvarez las palabras del viceministro no reflejaban la realidad pues la inseguridad tenía causas muy complejas que no podían reducirse a *rencillas políticas* (La Nación 2002b). Aníbal Fernández fue más elocuente. El ex intendente de Quilmes sostuvo que nunca había visto dinero ni de la policía ni del juego ni de la prostitución ni de las drogas, y que las expresiones de Sain respondían a lo que en la jerga popular se llama “sacarse la papa caliente de encima” (La Nación 2002b).

²⁶Otro castigado por sus denuncias fue Mario Coroliano, defensor de casación y responsable del Banco de Datos sobre Torturas. El procurador general De la Cruz decidió quitarle la superintendencia de la defensa pública, restituyéndolas al ámbito de la procuración. Este cambio en la estructura del Ministerio Público acentuó la desigualdad dentro del mismo entre las dos partes enfrentadas en el proceso penal

En este clima de tensiones en el sistema penal y el aparato bonaerense, Duhalde continuaba midiendo a los candidatos que podían llegar a vencer a Menem en la elección presidencial proyectada para abril de 2003. A tres meses de la fecha prevista, el Presidente jugó todas sus cartas a favor de Kirchner. La estrategia y las operaciones de Duhalde fueron exitosas. Los cómputos electorales evidenciaron que el peso del duhaldismo había decidido las elecciones de Buenos Aires y le habían permitido a Kirchner llegar al *ballotage* (Ollier 2010, 192).

IV.7. Felipe Solá (2004-2007)

El inicio de la segunda gestión de Solá aconteció con el Partido Justicialista victorioso en la provincia pero con el aumento de la disputa interna entre el duhaldismo y el kirchnerismo.²⁷ En este contexto, la estrategia de Solá fue construir un perfil propio, intentando evitar la confrontación tanto con Kirchner como con Duhalde. El gobernador inició su gestión armando un gabinete con gente suya y algunos miembros del duhaldismo y del kirchnerismo. Para el Ministerio de Seguridad, Solá designó a un hombre cercano a Duhalde y con experiencia en el manejo del sistema policial y penal: Juan José Álvarez. En el Ministerio de Justicia designó a Eduardo Di Rocco.

Pero esta estrategia de equilibrio fue puesta en tensión rápidamente por Kirchner, quién tras la elección de septiembre de 2003, criticó fuertemente a la policía y al sistema penal bonaerense. La ocasión la dieron los cacerolazos multitudinarios por el secuestro de Pablo Belluscio²⁸. Apoyándose en la opinión pública, el Presidente declaró que —en la mayoría de los secuestros extorsivos hay involucrados efectivos de la

(fiscales y defensores). Una consecuencia concreta fue la desactivación del Banco de Datos sobre Torturas que había promovido Coriolano, y con ello la pérdida de información valiosa para la persecución penal de este tipo de delitos.

²⁷ La cuestión central de la discusión trataba sobre los términos de la cooperación entre el gobierno nacional y el peronismo bonaerense que se identificaba con Duhalde (Ollier 2010, 104-105; Leiras 2007, 236-237).

²⁸ Pablo Belluscio fue secuestrado en Martínez el 22 de septiembre de 2003, y retenido en cautiverio durante 43 días.

policía bonaerense”, y recriminó que ~~h~~“hacen falta menos discursos y más acción; la policía bonaerense debe tener una profunda depuración” (Clarín 2003). Durante todo noviembre y diciembre de 2003, Kirchner y sus ministros reclamaron el saneamiento del sistema policial y penal bonaerense para superar la crisis de corrupción e inseguridad que existía en la provincia.²⁹

Solá respondió rápidamente a las declaraciones y gestos del gobierno nacional aclarando que el presidente y él estaban en la misma vereda. La creciente popularidad de Kirchner y el aumento de los recursos económicos del gobierno nacional llevaron al gobernador, junto con muchos otros ejecutivos provinciales y municipales, a promover las buenas relaciones con la presidencia. En efecto, al mes de designarlo, Solá reemplazó a Juan José Álvarez por Raúl Rivara en el Ministerio de Seguridad. Rivara había sido hasta entonces titular del Ministerio de Infraestructura, Obras y Servicios Públicos provincial, y era un hombre del felipismo.

Los ataques de Kirchner al duhaldismo se moderaron durante el primer semestre de 2004, en la medida que el gobierno nacional necesitaba de un justicialismo unido para enfrentar algunos problemas delicados: la negociación con los acreedores externos de la deuda argentina, la protesta social y la inseguridad bonaerense (Ollier 2010). Éste último problema, tan persistente, tuvo un nuevo pico en marzo de 2004 con el secuestro y asesinato de Axel Blumberg. Dicho acontecimiento generó la reaparición de una fuerte demanda ciudadana y de la opinión pública por una política de ~~m~~“mano dura”, cuyo principal vocero fue el padre de la víctima, Juan Carlos Blumberg.

Las respuestas de los poderes políticos a dicha demanda fueron diversas. Mientras que en el Congreso Nacional y en la Legislatura bonaerense se aprobaban leyes más severas para combatir el delito (Leyes 25.882 y 25.885), el presidente y el gobernador coincidían en designar a León Arslanián como ministro de seguridad. Como era de esperar,

²⁹ Las duras declaraciones de Kirchner, Gustavo Beliz (ministro de justicia) y Aníbal Fernández (ministro del interior) se interpretaban como dirigidas a Solá, a su secretario de seguridad Juan José Álvarez y especialmente a los sectores del aparato bonaerense que se identificaban con Duhalde (La Nación 2003).

Arslandián propuso un plan idéntico al que había intentado llevar adelante seis años atrás: atacar el modelo castrense policial con su organización jerárquica, centralizada y autonómica, fraccionando, especializando y descentralizando su estructura bajo la conducción de un gobierno civil, y profundizando la reforma judicial acusatoria.

Mientras estas incorporaciones y nuevas normas como las leyes 13.201, 13.202 y 13.482³⁰ reorganizaban la administración del sistema policial y penal bonaerense, se hizo clara la decisión de Kirchner de profundizar la intervención del gobierno nacional en la política de la provincia. Para ello promovió la candidatura de su esposa, Cristina Fernández, como senadora nacional por Buenos Aires para las elecciones legislativas de 2005. En septiembre, el gobernador Solá respaldó públicamente esta candidatura y, en las elecciones de octubre, la lista oficialista obtuvo el 46% de los votos mientras que la del Partido Justicialista bonaerense consiguió 19,7%.

Desde entonces el gobernador gestionó sus políticas con el apoyo de una amplia y heteroclita coalición. En el Ministerio de Seguridad, mientras tanto, Arslanián publicitaba continuamente la implementación de sus reformas y los logros en materia de reducción del delito. Entre 2005 y 2006, el Ministro hizo conocer intercaladamente sus decisiones de reestructuración y purgas policiales y sus cifras sobre los delitos en baja. Poco a poco estas noticias fueron disputado lugar en los diarios a las declaraciones y a las movilizaciones contra la inseguridad como las de Blumberg y el arco opositor de centro derecha. Su argumento más utilizado para explicar la reducción de los niveles de delito, típico de los discursos securitarios de centro izquierda, era la implementación de políticas integrales para favorecer a los sectores más vulnerables, y para controlar y depurar a la fuerzas de seguridad.

El 2007 comenzó con la novedad de la caída de la popularidad del gobierno nacional, el aumento de las olas de noticias sobre delitos, y con la decisión de Kirchner de postular a Daniel Scioli para la gobernación bonaerense. Todas estas noticias causaron inconvenientes no sólo en la autoridad de Solá para manejar la administración bonaerense sino también en la de Arslanián, quien comenzó a ver en peligro su gestión al frente de

³⁰ Leyes de personal policial, de creación de la policía 2 y de organización de las policías.

la política securitaria bonaerense. De hecho, durante 2007, el nuevo candidato a la gobernación por el Frente Para la Victoria dio gestos de una postura distinta respecto al problema de la inseguridad (La Nación 2007) y las olas de noticias sobre delitos comenzaron a mostrar implicados de la nueva policía de Arslanián (Policía 2). Dos ejemplos sobresalientes de este nuevo período crítico en el gobierno de la seguridad fue el fracaso de la investigación sobre la desaparición de Jorge Julio López³¹ y el acribillamiento de una guardia policial en La Plata poco antes de las elecciones presidenciales³².

IV.8. Daniel Scioli (2008-2011)

Scioli llegó al poder ganando las elecciones con un 48% de los votos. Aunque había sido designado candidato por Kirchner y no tenía una estructura partidaria propia en la provincia, pudo ensayar desde el inicio de su gestión un perfil independiente, debido a la creciente caída de la popularidad del kirchnerismo. En este clima de opinión, la estrategia de Scioli fue cultivar su imagen positiva vinculada a una posición más cercana al elector medio, que según las encuestas se ubicaba a la derecha del gobierno nacional. Este perfil independiente se incrementaría durante 2008, en tanto el conflicto entre el kirchnerismo y los principales medios de comunicación (Clarín, La Nación, Perfil) y sectores agropecuarios poderosos (Sociedad Rural Argentina, Federación Agraria, CA) aumentaba exponencialmente.

En materia de seguridad, las designaciones de Carlos Stornelli (Ministerio de Seguridad) y Ricardo Casal (Ministerio de Justicia) significaron el freno progresivo a las reformas de Arslanián y el aumento de la tensión con los organismos bonaerenses identificados con un discurso penal de centro izquierda (Comisión Provincial por la Memoria,

³¹ Luego de la condena de Etchecolatz, Jorge Julio López desapareció sin dejar rastros, el día 18 de septiembre de 2006, en la ciudad de La Plata. A la fecha sigue desaparecido.

³² En octubre de 2007, tres efectivos que hacían guardia en una planta transmisora del Ministerio de Seguridad bonaerense, fueron asesinados sin motivo claro.

Comité Contra la Tortura, Movimiento Evita, etc.). Apoyados en las demandas ciudadanas de seguridad y en las olas de noticias de delitos difundidas desde los medios, Scioli y sus ministros realizaron una serie de declaraciones y de decisiones políticas que significaron un corrimiento hacia la derecha de la política de seguridad.³³

Entre las decisiones más relevantes desde el punto de vista de la estructura y del funcionamiento de la policía debemos mencionar: 1) el restablecimiento del cargo de Jefe de Policía que fue ocupado por el comisario Daniel Salcedo en diciembre de 2007³⁴; 2) la reestructuración jerárquica de la institución agrupándola en cuatro regiones y nombrando un jefe por región en noviembre de 2008; 3) la implementación de un nuevo estatuto policial que volvía al sistema castrense, tradicionalista y jerárquico, en abril de 2009³⁵.

El endurecimiento de la política securitaria también se manifestó en las declaraciones y en las iniciativas del Ministro de Justicia Ricardo Casal. Durante 2008 Scioli y Casal impulsaron la reforma del Código Procesal Penal a través de tres leyes que fueron aprobadas en la Legislatura, las leyes 13.811, 13.812 y 13.943. La primera de estas normas avanzó sobre la implementación del juicio especial a los delitos descubiertos en flagrancia. La segunda, modificó la competencia del Tribunal de Casación. La tercera, revirtió el principio de excepcionalidad de la prisión y prácticamente acabó con los Tribunales Colegiados al promover instancias unipersonales de juzgamiento de las personas. Todos estos cambios elaborados con el objetivo de agilizar la justicia penal

³³En diciembre de 2007, Scioli declaró ante la cúpula policial: —La seguridad no se logra sólo con la Policía, menos sin la Policía y mucho menos aún contra la Policía, porque nuestros enemigos son el narcotráfico, los desarmaderos, los que secuestran y matan” (Scioli 2007). Ese mismo día, Stornelli completó la idea de la nueva gestión, explicando que su meta sería “recuperar la calle y optimizar la capacidad operativa de la fuerza policial” (Clarín 2007b).

³⁴El Decreto 74/07 B sancionado el 12 de diciembre de 2007 creó el cargo de Superintendente General de Policía. Este cargo volvió a centralizar el mando operativo de las Policías en la figura de un uniformado. (Rodrigo 2013).

³⁵Los principales cambios de la ley 13.982 fueron el regreso a los dos escalafones policiales, a la centralidad de las escuelas de policía para el ingreso a la institución, del sistema de ascensos exclusivos, rígidos y sin requisitos académicos para formar parte de la cúpula policial (Rodrigo 2013).

fueron denunciados por organismos de derechos humanos por incentivar la profundización de la selectividad de la persecución penal y el populismo punitivo (CPCT 2009).

Como mencioné anteriormente, el creciente conflicto con las principales organizaciones agrarias y con los medios de comunicación más importantes, resaltó las diferencias de Scioli y del kirchnerismo. El adelanto de las elecciones de 2009, y sobre todo la estrategia oficialista de las testimoniales, incrementaron la relación conflictiva entre el Presidente, el Gobernador y los intendentes.³⁶ En efecto, la alianza de centroderecha entre Mauricio Macri y Francisco De Narvéez ganó la provincia con el 34,58%, es decir, con un crecimiento de 14 puntos respecto al justicialismo no kirchnerista de 2005, mientras que el kirchnerismo cayó en 13 puntos porcentuales respecto de 2005: 32,8 %.

Luego de la derrota electoral, Scioli intentó relanzar su gestión para afrontar la segunda mitad de su mandato, insistiendo en su perfil diferente a los Kirchner, mostrándose cercano a los intendentes y abierto al diálogo con la oposición. Una de las áreas en la que tenía que mostrarse activo era en seguridad, pues las tasas de delitos mostraban un aumento gradual en el último año, y las noticias sobre olas de inseguridad se repetían asiduamente. La estrategia de Scioli y Stornelli fue repetir sus iniciativas para darle a la policía “mayor operatividad” y así “recuperar la calle” (La Nación, 2008).

A pesar de la derrota electoral de julio de 2009 y la pérdida de la mayoría parlamentaria en el Congreso Nacional, desde finales de ese año el kirchnerismo recuperó la iniciativa política y comenzó a revertir su imagen negativa. El creciente poder político del kirchnerismo cambió el plan de campaña de Scioli y su política de seguridad. Si a principios de 2010 la designación de Casal como ministro de seguridad y justicia implicaba la profundización del perfil propio de la política securitaria sciolista³⁷ en el segundo semestre del mismo año, el gobernador no pudo

³⁶Pese a que Kirchner obligó a los principales referentes del justicialismo bonaerense a sumarse a la lista oficialista, parte del aparato fomentó el corte de boleta para no perder votos y acercarse a la alianza de derecha con sectores del peronismo disidente (Unión-Pro).

³⁷Para CELS, la unificación de los Ministerios de Justicia y Seguridad implicó que el poder sobre la policía y el sistema penitenciario recaiga en una jefatura centralizada.

dejar de mostrar su aquiescencia a las llamadas de atención del gobierno nacional sobre la situación policial.³⁸

El fallecimiento repentino del ex presidente Kirchner en Octubre de 2010 aumentó sustancialmente la popularidad de Cristina Fernández y sus posibilidades de reelección. En diciembre de 2010, en un discurso en contra de la xenofobia y las políticas de mano dura, la presidenta anunció la creación del Ministerio de Seguridad y designó a Nilda Garré como su responsable. Desde entonces, y hasta las elecciones de 2011, las declaraciones y las presiones del gobierno nacional sobre la política de seguridad bonaerense fueron aumentando.

La respuesta de Scioli fue incrementar las declaraciones de lealtad al proyecto nacional, en apoyo a la reelección de Cristina Kirchner, y a favor de la política securitaria —que quiere la gente—. En este marco conciliatorio, Scioli agradeció la colaboración que venía realizando la gendarmería en la seguridad bonaerense, e impulsó una serie de medidas coincidentes con las propuestas del CELS y los organismos de derechos humanos (Clarín 2011a y 2011b). Una de las medidas más importantes en este sentido fue la convocatoria para incorporar civiles al trabajo administrativo en las comisarías y en el 911 (Clarín 2011c). Otra medida valorada por los organismos de derechos humanos fue el progresivo traslado, durante 2011, de detenidos alojados en comisarías al ámbito del servicio penitenciario bonaerense. Esta disposición estaba pendiente desde hacía más de una década.

La reunificación reducía al mínimo la capacidad de control y constituía un fuerte mensaje hacia el interior de la institución, evidenciando el abandono del intento de conducción política de la seguridad y la recaída en el modelo de la autonomía policial. La misma tendencia quedó manifiesta en el traspaso de la potestad disciplinaria de la dirección civil al jefe de policía, y en la autorización para la apertura de nuevos 911 en determinados lugares, que funcionan de modo subordinado.

³⁸En septiembre de 2010, en una de sus últimas apariciones públicas, el ex presidente Kirchner reprendió al gobernador frente a todos por no ser claro en su política securitaria y le reclamó que —a tenga miedo— y le aclare a la sociedad —quién le ata las manos— para no poder resolver los problemas de inseguridad. Scioli, fiel a su estilo, no respondió al cruce del ex presidente y más tarde aseguró que formaban parte del mismo proyecto político (Clarín 2010).

Finalmente, en diciembre de 2011 llegaron las últimas concesiones de Scioli a las presiones kirchneristas (Clarín 2011d y 2011e). El gobernador nombró como nuevo jefe de policía a Hugo Matzkin, un hombre de confianza de León Arslanián y Nilda Garré. Además, cambió el organigrama del Ministerio de Justicia y Seguridad incorporando la subsecretaría de Política Criminal y la subsecretaría Operativa a cargo de civiles. Estas subsecretarías ampliaban su competencia a tareas de investigaciones, narcotráfico y policía científica. Por las nuevas atribuciones de las autoridades civiles, el nuevo Jefe de la Policía tuvo que coordinar sus acciones con ellas. Se estructuraba así un triángulo debajo del ministro de Seguridad y Justicia, Ricardo Casal, dónde se destacaban los cargos ocupados por civiles.

V. Conclusiones

El análisis histórico de los procesos de formulación e implementación de las políticas de seguridad bonaerense entre 1984 y 2011 pone de manifiesto que desde el regreso a la democracia el delito ha sido problematizado de manera diversa y ha tenido una relevancia variable en la agenda política provincial y nacional. Si uno revisa las portadas de los diarios durante estas últimas tres décadas, notará cómo durante el gobierno de Alfonsín la preocupación por el delito se asociaba corrientemente con el pasado extremista y autoritario del país, mientras que con el gobierno menemista comenzó a instalarse una relación estrecha entre pobreza, narcotráfico y delincuencia. Otra cosa que puede constatarse es que el delito y las propuestas de políticas públicas necesarias para conjurarlo ocuparon una centralidad cambiante en la agenda política nacional y bonaerense. Recién en la segunda mitad de los noventa, los principales líderes partidarios afirmaron públicamente que la política de seguridad bonaerense era central para ganar las elecciones.³⁹

³⁹ El caso paradigmático se dio alrededor de las elecciones de 1997 y 1999, cuando los principales candidatos (Duhalde, Fernández Meijide, etc.) declararon en varias oportunidades sobre la centralidad de la política de seguridad bonaerense.

Ahora bien, el despliegue histórico muestra también que más allá de estas variaciones interesantes en la tematización del delito y de las políticas de seguridad, existen ciertas constantes que se adecuan a las hipótesis que construimos en la tercera sección. Como dijimos allí, por la estructura federal del país y la dependencia de las gestiones públicas bonaerenses del dinero nacional, el gobernador es el primer responsable de la formulación e implementación de la política de seguridad provincial, pero necesita coordinar sus acciones con el Ejecutivo nacional, sobre todo si el presidente cuenta con recursos fiscales, popularidad y apoyos políticos. En contraposición, cuando el presidente tiene poco de estos recursos, los incentivos electorales del gobernador lo llevan a proponer una política de seguridad que se aleja del discurso del Ejecutivo nacional, buscando votos y dinero en los sectores críticos del gobierno.

Esta lógica se manifiesta claramente en el desarrollo del apartado anterior. Allí mostramos cómo las políticas de seguridad de las gobernaciones de Armendáriz, de Duhalde durante su primera gestión, y de Solá durante su segunda gestión, responden a un plan de campaña que se alinea con el discurso de un presidente fuerte como Alfonsín, en sus primeros años de gobierno, de Menem durante su primera gestión, y de Kirchner. Por el contrario, las políticas de seguridad de Duhalde durante su segunda gestión, y de Ruckauf, se diferencian conscientemente del discurso de presidentes con menos poder como Menem en su segunda presidencia y De la Rúa. En cuanto a los vaivenes de las políticas de seguridad de Cafiero y de Scioli, responden a contextos presidenciales cambiantes. El giro de la política de seguridad de Cafiero hacia un modelo de centro-derecha desde finales de 1988 se puede explicar por el ascenso de la coalición presidencial menemista en la provincia de Buenos Aires. Las medidas “progresistas” de Scioli en materia de seguridad, desde mediados de 2010, las consideramos racionales, frente al resurgimiento de la popularidad del kirchnerismo en esa época.

El despliegue histórico muestra, en tercer lugar, que la relación entre el gobernador y el presidente es importante para comprender, no sólo la orientación de la formulación, sino también la implementación de las políticas de seguridad. Como sostuvimos en la sección tercera, es esperable que cuando el gobernador se alinea a un presidente con recursos económicos y políticos, no sólo conseguirá un mayor caudal de dinero

para la gestión pública provincial, sino que aumentará también las posibilidades de ganar en las futuras elecciones; ambas cosas promueven un mayor acompañamiento por parte de intendentes, comisarios, jueces y fiscales. Siguiendo este orden de ideas, se hace comprensible por qué las resistencias policiales a medidas de izquierda han sido mayores durante la primera gestión de Arslanián que durante su segunda gestión, aunque las normas y decisiones fueran prácticamente las mismas. También ayuda a explicar por qué las resistencias judiciales a medidas de derecha han sido mayores durante la gestión de Ruckauf que durante la primera gestión de Duhalde o la de Scioli. En otras palabras, consideramos que la conflictividad entre los cargos más importantes de la gestión pública bonaerense (los ejecutivos nacional y provincial), muchas veces concomitantes a crisis fiscales del Estado, promueve las resistencias a las políticas del gobernador entre los funcionarios del sistema policial y penal bonaerense, facilita la disminución del acompañamiento en la implementación de las medidas de seguridad.

Finalmente, el último corolario de este trabajo consiste en mostrar que la policía y el sistema penal no son instituciones de carácter cerrado y autónomo. En este sentido, el artículo pretendió aportar algunas ideas que dan cuenta del juego estratégico que está detrás de la formulación de las políticas de seguridad provinciales, juego estratégico que condiciona la dirección y el funcionamiento del sistema policial y penal. Consideramos que dicha revelación puede contribuir a la construcción de los enfoques relacionales sugeridos por Sabina Frederic en *Los usos de la fuerza pública*, enfoques que nos salvarían de prejuicios “académicos” de profunda raigambre, y que facilitarían el diálogo razonable y responsable entre los actores clave de los procesos de formulación e implementación de las políticas de seguridad (Frederic 2008).

Referencias

- Aguilar Villanueva, Luis. 1992. *La Hechura de las Políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa Editor.
- Álvarez et al. 2013. *Estado, democracia y seguridad ciudadana: apuntes para el debate*. Buenos Aires: PNUD Argentina.

- Arslandián, León. 2008. *Un cambio posible: Delito, inseguridad y reforma policial en la provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: Edhasa.
- Babini, Pablo. 1990. "La policía en democracia". *Revista Todo es Historia* 272, Buenos Aires.
- Barreneche, Osvaldo. 2009. "Por mano propia. La justicia policial de la Provincia de Buenos Aires en el primer peronismo". *Cuadernos del CISH* 25: 123-152. Sociohistórica, Buenos Aires.
- . 2010. "De brava a dura: La policía de la provincia de Buenos Aires durante la primera mitad del siglo XX". *Cuadernos de antropología social* 32: 31-56, Buenos Aires.
- Blumenthal, Simon. 1982. *The Permanent Campaign*. New York: Simon and Schuster.
- Calabresi, Steven. 1995. "Some Normative Arguments for the Unitary Executive". *Arkansas Law Review* 48: 23.
- Camou, Antonio y Moreno, José. 2005. "Crisis, reforma y contrarreforma. El sistema de seguridad pública de la provincia de Buenos Aires: cultura Institucional, los actores políticos y la misión de los reformadores (1997-1999)." En *Tiempos Inclementes. Culturas Policiales y Seguridad Ciudadana*, editado por Gregorio Kaminsky. Buenos Aires, Argentina: Ediciones de la UNLa.
- Carrión, Fernando. 2007. "Reforma policial y política: un complejo entramado de compromisos, resistencias y condiciones de posibilidad". *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, Ecuador.
- Cerruti, Pedro. 2012. "El surgimiento de la "inseguridad" como problema público político en la Argentina post-dictatorial". *Oficios Terrestres* 27 (27).
- Centro de Estudios Legales y Sociales. 1998. *La inseguridad policial. Violencia de las fuerzas de seguridad en la Argentina*. Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Buenos Aires – Argentina.
- Costantino, Gabriel. 2013. "Gobernadores y políticas de seguridad en la provincia de Buenos Aires (1996-2011)", Tesis de Doctorado en Ciencia Política, Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires.
- Downs, Anthony. 2002. "Teoría económica de la acción política en una democracia". En AAVV, *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*, Ariel, Barcelona.
- Dutil, Carlos y Ricardo Ragendorfer. 1997. *La bonaerense*. Editorial

- Planeta, Buenos Aires.
- Estévez, Eduardo. 2000. "Reforma de sistemas de seguridad pública e investigaciones judiciales: tres experiencias en la Argentina". *Colección 10*: 139-182.
- Föhrig y Pomares, Julia. 2006. "Las reformas policiales desde las teorías del cambio institucional: los intentos de transformación de la policía de Buenos Aires." En *Participación ciudadana y reformas en América del Sur*, editado por Hugo Fruhling y Candina Azun. Santiago: CED Centro de Estudios para el Desarrollo.
- Frederic, Sabina. 2008. *Los usos de la fuerza pública. Debates sobre militares y policías en las ciencias sociales de la democracia*. Editorial: UNGS - Biblioteca Nacional.
- . 2009. "Comentario a 'La dinámica de delito-policía en los procesos de reforma policial'". En *Seguridad y ciudadanía*, editado por Gabriel Kessler. Buenos Aires: Edhasa.
- Fuentes, Carlos. 2005. *Contesting the Iron Fist. Advocacy Networks and Police Violence in Chile and Argentina*. UK: Routledge.
- González, Gustavo. 2007. "Reforma policial y política: Un complejo entramado de compromisos, resistencias y condiciones de posibilidad". *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, Ecuador.
- Gutiérrez, Mariano y Sebastián Foglia. 2011. "Populismo punitivo y justicia expresiva". *Revista de derecho Penal y Criminología 3*: 305-306.
- Kagan, Elena. 2000. "Presidential Administration". *Harvard Law Review 114*: 2245, USA.
- Kaminsky, Gregorio. 2005. *Tiempos inclementes: culturas policiales y seguridad ciudadana*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones de la UNLa.
- Kessler, Gabriel. 2009. *Seguridad y ciudadanía: nuevos paradigmas y políticas públicas*. Buenos Aires: Edhasa.
- King, Gary. 2000. *El diseño de la investigación social: la inferencia científica en los estudios cualitativos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Levitsky, Steve y Leandro Wolfson. "Del sindicalismo al clientelismo: La transformación de los vínculos partido-sindicatos en el peronismo, 1983-1999". En *Instituto de Desarrollo Económico y Social* <http://www.jstor.org/stable/3455865>.
- Mendez, Juan, Guillermo O'Donnell y Paulo Pinheiro (comps). 2002. *La*

- (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina. Paidós, Buenos Aires.
- Ornstein, Norman y Thomas Mann. 2000. *The Permanent Campaign and Its Future*. Washington, D.C. American Enterprise Institute: Brookings Institution.
- Palmieri, Gustavo y F. Wagmaister. 2009. “La dinámica de delito-policía en los procesos de reforma policial”. En *Seguridad y ciudadanía*, editado por Gabriel Kessler. Buenos Aires: Edhasa.
- Rico, José y Laura Chinchilla. 2002. *Seguridad ciudadana en América Latina hacia una política integral*. México, D.F.: Siglo Veintiuno Editores.
- Rico, José. 1997. *Justicia penal y transición democrática en América Latina*. México: Siglo Veintiuno Editores.
- Rodrigo, Rogelio. 2013a. “Las cúpulas policiales: el estudio de los jefes policiales en el caso bonaerense (2000-2012): Sobreviviendo a los procesos de cambio”. Congreso SAAP.
- . 2013b. “Reforma y Contrarreforma policial en el caso de la Provincia de Buenos Aires (2004-2011): sus implicancias políticas”. Tesis de Licenciatura en Ciencia Política. Universidad de San Andrés.
- Sabatier, Paul. 2010. “Se necesitan mejores teorías”. En *Teorías del proceso de las políticas públicas*, editado por Paul Sabatier. Proyecto Modernización del Estado: Buenos Aires.
- Sain, Marcelo. 2002. *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- . 2008. *El Leviatán azul: policía y política en la Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Siglo Veintiuno Editores.
- Sain, Marcelo y Sabina Frederic. 2008. “Profesionalización y reforma policial: concepciones sobre las prácticas de la Policía de la provincia de Buenos Aires.” En *Estado, democracia y seguridad ciudadana: apuntes para el debate*, editado por PNUD Argentina. Buenos Aires: PNUD Argentina.
- Salles Kobilanski, Facundo. 2011. “La política comparada de las reformas policiales en América Latina: Contribuciones Analíticas Para El Caso Argentino”. En *Cuadernos de Seguridad* 14: 33–54
- . 2013. “La política subnacional de las instituciones de *accountability* policial en Argentina (1995-2012): Actores de veto

- partidarios y durabilidad institucional”. Tesis de Maestría en Ciencia Política, Universidad Torcuato Di Tella.
- Schaefer, Valeria y Susana Morales. 2013. “Seguridad y democracia: Tensiones de origen. Aportes al análisis de la política de seguridad en la provincia de Córdoba”. En *ESTUDIOS* 29: 111-131.
- Sozzo, Máximo. 2014. “¿Metamorfosis de la prisión? Proyecto normalizador, populismo punitivo y ‘prisión-depósito’ en Argentina”. *URVIO-Revista Latinoamericana de Estudios en Seguridad* 1 (1).
- Sozzo, M., L. Dammert y J. Bailey. 2005. *Seguridad y reforma policial en las Américas: experiencias y desafíos*. México, D.F.: Siglo XXI Editores; FLACSO Chile; Naciones Unidas, ILANUD.

Fuentes periodísticas

- Clarín. 1996a. El comisario Vitelli es el nuevo jefe de la Policía Bonaerense. at<<http://edant.clarin.com/diario/96/09/14/t-04001d.htm>>
- Clarín. 1996b. Nuevo secretario de Seguridad bonaerense. at<<http://edant.clarin.com/diario/96/09/28/E-05101d.htm>>
- Clarín. 1997a. El turno del Plan Arslanián. at<<http://edant.clarin.com/diario/1997/12/20/t-01301d.htm>>
- Clarín. 1997b. Amenazan con un paro policial de brazos caídos para Navidad. at<<http://edant.clarin.com/diario/1997/12/23/t-00401d.htm>>
- Clarín. 1997c. Neutralizaron un intento de huelga en la Policía Bonaerense. at<<http://edant.clarin.com/diario/1997/12/26/t-00801d.htm>>
- Clarín. 2001. Alertan sobre adolescentes muertos por la Bonaerense. at<<http://edant.clarin.com/diario/2001/10/26/s-03801.htm>>
- Clarín. 2002a. Inédita reunión de jueces para analizar torturas contra menores. at<<http://edant.clarin.com/diario/2002/03/15/s-04601.htm>>
- Clarín. 2002b. Solá: “La Policía debe subordinarse al poder civil”. at<<http://edant.clarin.com/diario/2002/06/29/p-00502.htm>>
- Clarín. 2002c. Cafiero: “Debemos ser los garantes del Nunca Más”. at<<http://edant.clarin.com/diario/2002/07/03/p-01201.htm>>
- Clarín. 2002d. Echan a otros 120 policías. at<<http://edant.clarin.com/diario/2002/08/09/s-04203.htm>>

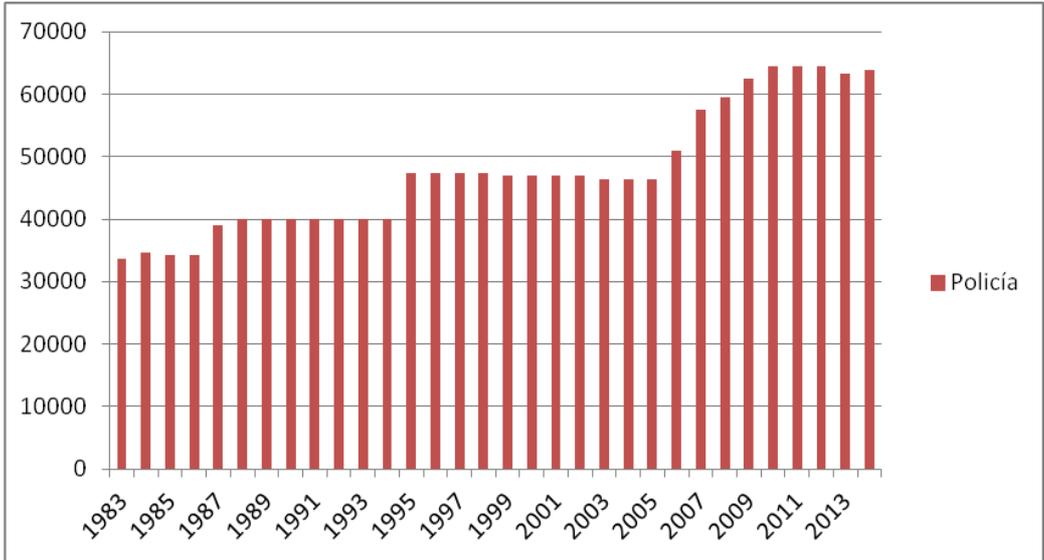
- Clarín. 2002e. Dicen que la Bonaerense usa métodos de la dictadura. at<<http://edant.clarin.com/diario/2002/09/19/s-02504.htm>>
- Clarín. 2002f. Dicen que la Bonaerense usa métodos de la dictadura. at<<http://edant.clarin.com/diario/2002/09/19/s-02504.htm>>
- Clarín. 2003. Ola de secuestros: Kirchner señaló a la Policía bonaerense. at<<http://edant.clarin.com/diario/2003/11/01/g-05401.htm>>
- Clarín. 2005. Imponen la mano dura para combatir a las pandillas. (2005). at <<http://old.clarin.com/diario/2005/06/13/elmundo/i-02701.htm>>
- Clarín.2007a. Solá admitió que aumentó el delito - 25.04.2007 - lanacion.com. at<<http://www.lanacion.com.ar/903274-sola-admitio-que-aumento-el-delito>>
- Clarín. 2007b. El plan de seguridad de Scioli es darle más poder a la Policía. at<<http://edant.clarin.com/suplementos/zona/2007/12/30/z-03615.htm>>
- Clarín. 2009a. Scioli se despega de Kirchner y busca una nueva alianza con los intendentes. at<<http://edant.clarin.com/diario/2009/07/19/elpais/p-01961489.htm>>
- Clarín. 2009b. Polémica por la denuncia de un juez contra la Policía. at<<http://edant.clarin.com/diario/2009/10/23/policiales/g-02025129.htm>>
- Clarín. 2009c. Tras la denuncia de un complot en la Bonaerense, echaron a un jefe. at<<http://edant.clarin.com/diario/2009/12/17/policiales/g-02102519.htm>>
- Clarín. 2010. Scioli le dijo a los suyos que se sintió respaldado. Clarin.com at <http://www.clarin.com/gobierno/Scioli-dijo-sintio-respaldado_0_332966738.html>
- Clarín. 2011a. Hay 12 mil anotados para trabajar en comisarías. Clarin.com at <http://www.clarin.com/policiales/mil-anotados-trabajar-comisarias_0_474552694.html>
- Clarín. 2011b. Un giro de Scioli en su pulseada por la seguridad con el kirchnerismo duro. Clarin.com at <http://www.clarin.com/policiales/Scioli-pulseada-seguridad-kirchnerismo-duro_0_467953320.html>
- Clarín. 2011c. El Gobierno de Scioli reemplazará policías por civiles en las comisarías. Clarin.com at

- <http://www.clarin.com/policiales/Gobierno-Scioli-reemplazara-policias-comisarias_0_467353455.html>
- Clarín. 2011d. El nuevo jefe de la Bonaerense será controlado por dos civiles. Clarin.com at <http://www.clarin.com/politica/nuevo-jefe-Bonaerense-controlado-civiles_0_601139916.html>
- Clarín. 2011e. El monitoreo civil de la seguridad, una vieja demanda del kirchnerismo. Clarin.com at <http://www.clarin.com/politica/monitoreo-civil-seguridad-demanda-kirchnerismo_0_601139919.html>
- Diario Hoy. 2010a. Ministros de Justicia y de Seguridad: una convivencia siempre complicada.<http://pdf.diariohoy.net/2010/05/12/pdf/cuerpo.pdf>
- Diario Hoy. 2010b. Se fue Stornelli: crean un superministerio de Justicia y Seguridad. <http://pdf.diariohoy.net/2010/05/12/pdf/cuerpo.pdf>
- El Día. 2013. –EL DIA: La Ciudad - El Colegio y La Federación de Magistrados y Funcionarios Del Poder Judicial Bonaerense -que Juntos Nuclean a Todos Los Jueces, Fiscales y Defensores Del Interior, La Plata y Del Gran Buenos Aires- Calificaron Como ‘Intromisión’ de Poderes, a Las Críticas Del Ejecutivo Provincial Sobre El Desempeño de Jueces, Quienes En Los Últimos Días Advirtieron Sobre La Posibilidad de Colapso Del Sistema Penal.” Accessed August 9. <http://www.eldia.com.ar/ediciones/20000506/laciudad2.html>.
- La Nación. 1997a. Duhalde enfrenta un paro policial. at<http://www.lanacion.com.ar/65754-duhalde-enfrenta-un-paro-policial>
- La Nación. 1997b. Intervienen la Policía Bonaerense. at<http://www.lanacion.com.ar/83589-intervienen-la-policia-bonaerense>
- La Nación. 1997c. Duhalde echará a los policías disconformes. at <http://www.lanacion.com.ar/83677-duhalde-echara-a-los-policias-disconformes>
- La Nación. 2001. Ruckauf relevó de sus cargos a Verón, Bordón y Casanovas. at<http://www.lanacion.com.ar/346199-ruckauf-relevo-de-sus-cargos-a-veron-bordon-y-casanovas>
- La Nación. 2002a. Esto es una interna del justicialismo. at<<http://www.lanacion.com.ar/422367-esto-es-una-interna-del-justicialismo>>
- La Nación. 2002b. La ola de violencia potenció las disputas en el PJ bonaerense. at<<http://www.lanacion.com.ar/422936-la-ola-de>

- violencia-potencio-las-disputas-en-el-pj-bonaerense>
- La Nación. 2002c. Controversia por un informe sobre la policía. at<<http://www.lanacion.com.ar/433150-controversia-por-un-informe-sobre-la-policia>>
- La Nación. 2004. La inseguridad enfrenta a Kirchner con el duhaldismo. at<<http://www.lanacion.com.ar/541592-la-inseguridad-enfrenta-a-kirchner-con-el-duhaldismo>>
- La Nación. 2007a. Solá admitió que aumentó el delito. at<<http://www.lanacion.com.ar/903274-sola-admitio-que-aumento-el-delito>>
- La Nación. 2007b. Luces y sombras de una reforma similar en el distrito bonaerense. at<<http://www.lanacion.com.ar/946612-luces-y-sombras-de-una-reforma-similar-en-el-distrito-bonaerense>>
- La Nación. 2008. Mejoraremos la potencia de fuego. at<<http://www.lanacion.com.ar/970972-mejoraremos-la-potencia-de-fuego>>
- La Nación. 2011. Scioli: ‘Seguridad y derechos humanos son complementarios’. at<<http://www.lanacion.com.ar/1353951-scioli-seguridad-y-derechos-humanos-son-complementarios>>
- Página/12. 1998. Duhalde está lejos. at<<http://www.pagina12.com.ar/1998/98-11/98-11-08/pag06.htm>>
- Página/12. 1999a. Ahora dicen que está muy divertido. (1999). at <<http://www.pagina12.com.ar/1999/99-07/99-07-31/pag03.htm>>
- Página/12. 1999b. “El Desenlace En El Mayor Distrito.” May 9. <http://www.pagina12.com.ar/1999/99-09/99-09-05/pag15.htm>.
- Página/12. 1999c. Cerca del final del partido. at<<http://www.pagina12.com.ar/1999/99-09/99-09-05/pag15.htm>>
- Prensa GBA. 2013. “Scioli Remarcó La Lucha Contra El Delito.” Accessed August 10. <http://www.prensa.gba.gov.ar/notaImprimible.php?idnoticia=2646&i=t> rue.

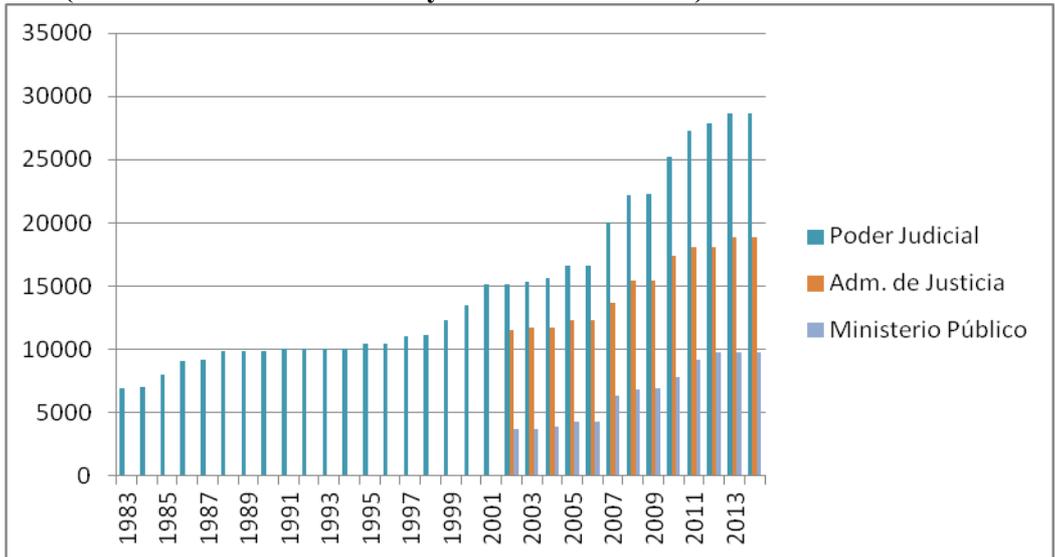
Anexos

Cuadro 2: Evolución de la planta de personal de las fuerzas policiales bonaerenses 1983-2013.

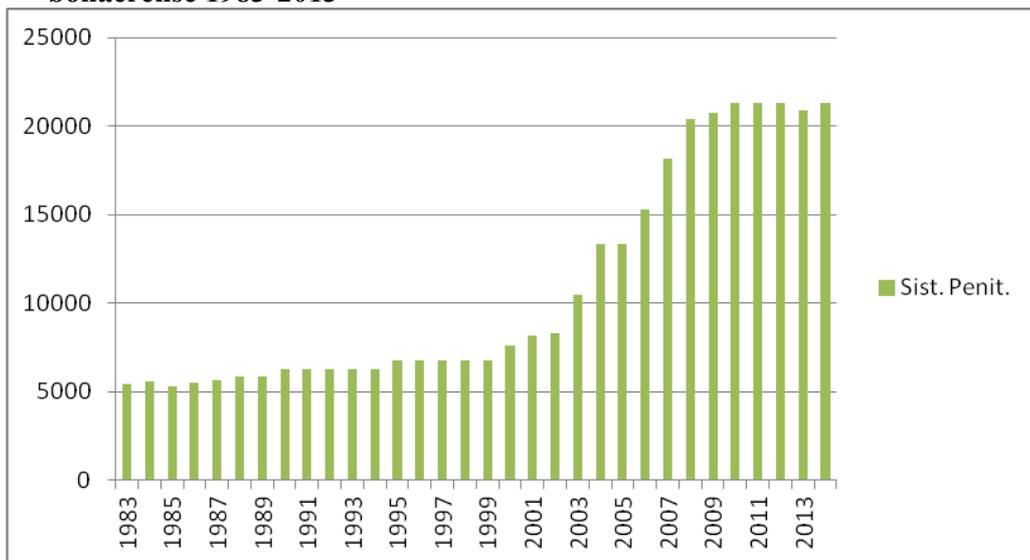


Fuente: Provinfo. Ministerio del Interior.

Cuadro 3: Evolución de la planta de personal del poder judicial (administración de Justicia y Ministerio Público) 1983-2013.

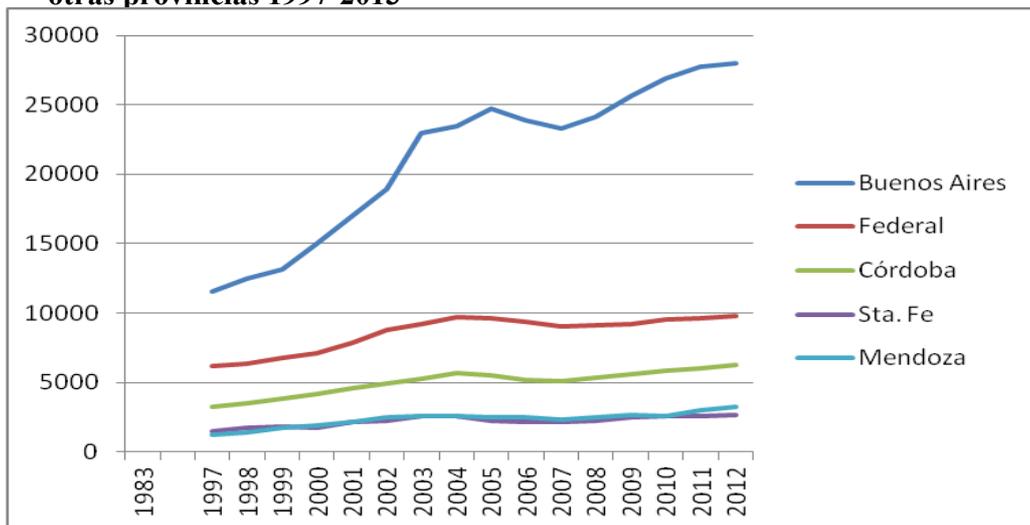


Cuadro 4: Evolución de la planta de persona del sistema penitenciario bonaerense 1983-2013

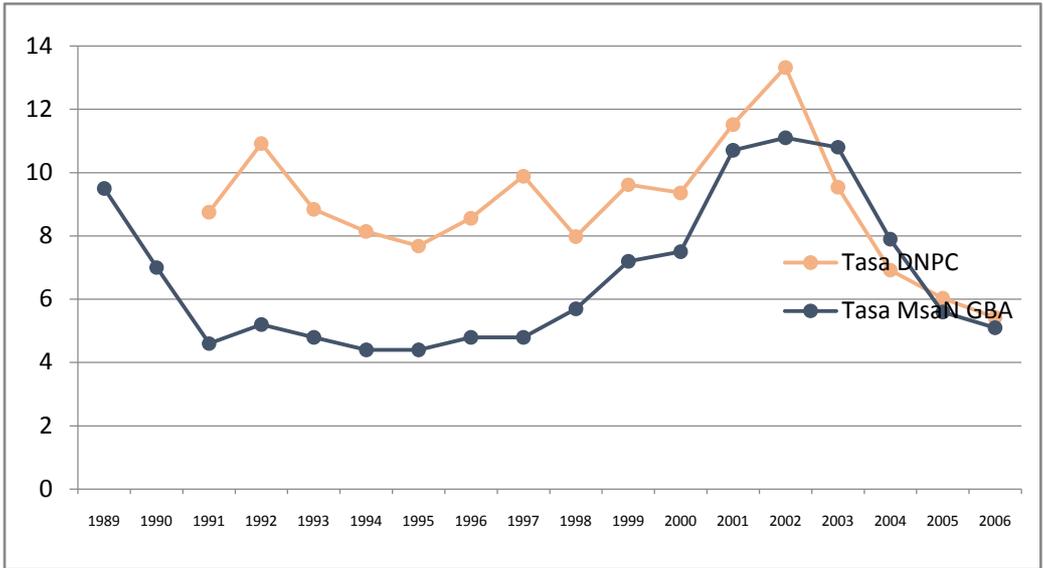


Fuentes: Provinfo. Ministerio del Interior.

Cuadro 5: Evolución de la población penitenciaria bonaerense y de otras provincias 1997-2013



Fuente: Sistema Nacional de Estadísticas Penitenciarias (SNEEP)

Cuadro 6: Tasa de homicidios en provincia y gran Buenos Aires 1989-2006

Fuentes: Dirección Nacional de Política Criminal y Ministerio de Salud de la Nación.

CORPORATE SECURITY GOVERNANCE AND THE „INTRINSIC LOGIC“ OF RIO DE JANEIRO AND SÃO PAULO

Alexander Freier*

Universidad Católica de Córdoba – CONICET

✉ afreier07@gmail.com

Recibido: junio 2015

Aceptado: febrero 2016

Resumen: El artículo se focaliza en el rol de las compañías transnacionales como autoridades privadas para gobernar a través del crimen en la ciudad mundial Río de Janeiro y la ciudad global San Pablo. Dada la alta vulnerabilidad de estos actores globales a la violencia urbana y el crimen, las compañías deben involucrarse en la gobernanza de la seguridad en ambas ciudades a fin de asegurar la continuidad de sus negocios. Utilizando un enfoque comparativo, el artículo argumenta que las oportunidades individuales y colectivas de las compañías transnacionales para contribuir a la negociación sobre seguridad en áreas propensas al conflicto en Río de Janeiro y San Pablo, y sus implicancias espaciales, revelan la —lógica intrínseca” de ambas ciudades.

Palabras clave: Seguridad corporativa, gobernanza de la seguridad, ciudades globales, compañías transnacionales, Río de Janeiro, San Pablo

* Licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad de Leipzig (Alemania), Doctor en Estudios Globales, Universidad de Leipzig (Alemania). Becario Post-doctoral Conicet-Universidad Católica de Córdoba (Argentina). Ex docente de Relaciones Internacionales en las Universidades de Bielefeld, Leipzig y Viena. Profesor Investigador por concurso de Teorías de las Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencia Política y RRII, UCC.

Abstract: The article focuses on the role of transnational companies (TNCs) as private authorities to govern through crime in the World City Rio de Janeiro and the Global City São Paulo. Given the high vulnerability of these global actors to urban violence and crime, companies have to engage in security governance in both cities in order to ensure their business continuity. Choosing a comparative approach I argue that the individual and collective opportunities by transnational companies to contribute to the negotiation of security in conflict-prone areas in Rio de Janeiro and São Paulo and their spatial implications reveal the 'intrinsic logic' of both cities.

Keywords: Corporate Security, Security Governance, Global Cities, Transnational Companies (TNCs), Rio de Janeiro, São Paulo

I. Introduction

Brazil, as one of the four most important emerging markets, has experienced continuous economic growth after following the successful implementation of macroeconomic reforms in 1994 and the financial crisis in 1998 (Fritz 2002). The ongoing currency stability and the overall robust economic performance have increased foreign and domestic investors' trust. Although it was affected by the impacts of the 2008 world financial crises, Brazil's economy recovered on a much faster scale than those of most other countries in the northern hemisphere.¹ Hence, it is interesting that one of the main obstacles hindering further economic growth is not directly linked to legal or political interventions, but rather to large scale urban violence (Osório 2005).

In contrast to the mainstream idea this article argues these developments are not only limited to local factors. As global developments

¹ Brazil's GDP growth rate reached 7,5 percent in 2010. see: Germany Trade & Invest. WirtschaftswachstumBrasilien 2010 at: <http://www.gtai.de/GTAI/Navigation/DE/Trade/maerkte,did=80214.html> (June 12, 2012).

do not follow a linear and teleological path, it is the growing interdependence which is likely to increase complexities and uncertainties. The growing complexity of human interaction for example finds its reflection in the rise of “violent markets” (Elwert 1997) in Brazil's cities. Following this line of argumentation, the limits of spatial governability and the increase in urban violence in world and global cities, such as Rio de Janeiro and São Paulo, point to the difficulties to uphold historically grown and perpetuated socio-spatial configurations at the current stages of globalization. With national and local governments lacking the resources, being territorially bound or legally constrained to comprehensively provide security for its citizens, other actors such as private authorities in the form of globally operating transnational companies (TNCs) are increasingly emerging as actors trying to steer courses of events according to their very own security interests (Hall and Biersteker 2002).

Given these trends, this article focuses on the influence of transnational corporations in the security governance of conflict prone cities. By doing so, it aims at depicting what has been described as the “intrinsic logic” of cities (Löw 2008, 65-115; Berking 2008). If this very concept of “intrinsic logic” refers, as Martina Löw has suggested, “praxeologically to the hidden structures of cities as locally habitualized, mostly tacit, pre-reflexive processes of meaning constitution (*doxa*) and their corporeal-cognitive embeddedness (*habitus*)” then the comparative analysis of long-term and relatively stable security configurations allows as much assertions about this “logic of place” as the local impacts of a transnational company’s attempt to generate security within the complex social interplays characterizing the “hidden structures” of a city².

In order to illustrate the argument, the opportunities and limits of corporate security in Rio de Janeiro's neighbourhood of Jacarepaguá and São Paulo's Characa Santo Antonio shall serve as examples to highlight different options to govern through crime in conflict-prone city regions of both cities.

² For the importance of place see (Berking 2006, 7-24).

II. Socio-economic and geographic factors related to violence

Brazil's major cities find themselves confronted with a vast increase of urban violence and high level of crime³ (Cequeira and Carvalho 2007, 7-8), and TNCs depending on a secure and functioning infrastructure have shown to be particularly affected by those social phenomena. As a result, business continuity for Rio and São Paulo based companies can in many cases only be achieved if distinct strategies to negotiate security are implemented. Therefore, particular socio-economic and geographic factors existing behind violence and crime have to be taken into account.

Although representing Brazil's second strongest economy according to its gross domestic product (GDP) and the second smallest territory in Brazil, the state of Rio de Janeiro for example is, according to the GINI index, considered a city with one of the highest level of social inequality in the southern hemisphere.⁴

Rio is primarily an industrial area and touristic centre, which however accounts for the highest increase in poverty and misery rates among Brazil's most developed states. These precarious human development indicators come along with the state's second largest illegal occupation of disorganized land and the second highest rate of slum expansion in the nation.⁵ Favela inhabitants living in these zones of marginalization face social stratification as well as geographical exclusion.

Moreover, the integration of Rio de Janeiro into the transnational flow of cocaine from Columbia and Peru turned many of the currently one thousand and twenty favelas⁶ into local posts for the global drug trade. The

³ The costs of violence in Brazil in 2004 added up to 92,2 Billion Brazilian Reais (which equals 5,09 percent of Brazil's GDP). While 28,7 Billion Reais were spent on public security, 60,3 Billion Reais were spent on tangible and intangible costs.

⁴ URL: <http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br/> (downloaded on April 2, 2009).

⁵ Moreover, the city accounts for the highest percentage of people residing in sub-standardized housing (9.67% in 2000). See: PNDU – Atlas of Human Development in Brazil –in: *The State of Rio de Janeiro Strategic Plan 2007-2010.*, pp. 12-14.

⁶ Favelas are defined as: –physical manifestations of social and economic disparity in cities, as well as visible reminders of the impromptu, unplanned character of rapid

latter are being occupied by either one of the three main drug factions, which have implemented strict codes of conduct among favela residents (Zaluar 2004; Dowdney 2003, 52-77). As a consequence, high levels of violence within shanty towns result from gang-related fights with police forces as well as from disputes between rivalling factions. Drug dealers have adapted to the predictable pattern of police operations inside favelas. Thus, while police forces are occupying shanty towns in order to fight drug traffickers or to regain territorial control, crimes tend to shift to areas outside the local slums and threaten business operations. Violence then increases due to the fact that, as has been reported, an entire illegal gun retail industry has emerged inside those shanty towns distributed for robberies outside shanty during police invasions.⁷ As a result, robberies and violent assaults constantly affect companies' development, since most of Rio's industrial areas are surrounded by shanty towns and their high level of violence.

On the other hand, São Paulo's situation varies from the one characterizing Rio in many ways. The sprawling city has always been referred to as the nation's economic locomotive and represents Latin America's biggest financial centre. In sharp contrast to Rio, the city was less bound to expand geographically from its center to the periphery. However, São Paulo's urban structure has changed from the 1980s onwards and appears highly fragmented and segregated (Caldeira 2000, 231-232). While the population in neighbourhoods (consisting of the middle- and upper classes areas) in São Paulo's centre decreased, these income-classes started to resettle in parts of the northwest and southern metropolitan region. However, the economic crisis and mass unemployment in the 1980s decreased also the chances for the low-skilled working poor to buy their own houses. As a result, many of the urban poor were forced to settle in favelas. Labour migration from the country's northeastern region enhanced this trend. Although the shanty towns (favelas) expanded rapidly in São Paulo and adjoin to some middle- and

urbanization.” –in: Human Security for an Urban Century. Local challenges. Global Perspective (2007).at: Humansecurity-cities.org., p 37.

⁷Interview with Prof. Cesar Honorato, PhD. (State University of Rio de Janeiro, UERG) on May 5th and November 25th 2008 in Rio de Janeiro.

upper class areas (as in the case of Paraisópolis in the urban district of Morumbi) as well, they do not surround higher income neighbourhoods to the same extent as in Rio. With the decline of the city's industrial importance, the tertiary sector (investment banking, finances, service sector) emerged as São Paulo's economic backbone. The city's economic transformation found a reflection in the emergence of its characteristic Global City architecture and the increase in social segregation. Skyscrapers, shopping malls and gated communities contrast a large scale increase in favelas and *cortiços* on the city's periphery.

However, crimes such as armed robberies and theft in most of the city's business districts tremendously outnumber those in Rio. São Paulo's criminal situation shows a high state of professionalization, since the First Capital Commando (PCC) has established a highly hierarchic organisational structure.⁸ Operating out of São Paulo's prisons due to their leader's imprisonment, the PCC mainly recruits its members from favelas at the city's periphery. While the cocaine trade represents their main source of income, their activities as well as their political influence are incomparably higher in comparison to the Rio case.

III. Impacts of violence on the economy of Rio de Janeiro and São Paulo

Although almost all major cities in Brazil have experienced a vast increase in urban violence and crime over the last twenty years, those representing key junctures in the international drug trade, such as Rio de Janeiro and São Paulo, are the most violent Brazilian ones⁹ (Lemgruber 2006, 61-74). While there is no official number of companies having left the country due to the urban violence, the impact on Brazil's overall economic performance is significant and poses the biggest problems for companies operating in the country. According to the World's Competitive

⁸ Veja Reportagem Especial. *Crime. As raízes, a impunidade, as soluções*, January 10th, 2007, pp. 64-5.

⁹ Due to their main sea- and/or airports, Recife, Rio de Janeiro and São Paulo represent the most violent cities.

Index, it is this very problem which keeps the country from growing at a faster scale (Ströh, 2005).

The city of Rio de Janeiro alone has lost an estimated eight percent of its GDP due to the growing level of urban violence and crime in 2008.¹⁰ Companies have left the city and the metropolitan area of Rio de Janeiro in order to escape growing numbers of assaults, injuries and murder (Lemgruber 2003, 17-29; Lemgruber 2006, 61-74) of company personnel as well as robberies and theft in- and outside company facilities.¹¹ Other criminal acts such as shootings and express kidnappings (in order to rob a person's private bank accounts) remain on a high level.¹²

Rio based companies find themselves affected by urban violence in a variety of ways. To begin with, the city depends largely on a functioning system of public transportation, although it has been frequently left in chaos when main transit roads are blocked or the buses are forced to stay in their terminals due to war-like battles in the city's shanty towns. As a result, employees in all parts of the city are frequently not able to reach their working destinations, as well as supply chains have frequently been interrupted as necessary raw materials could not be delivered to and end-products could not leave from company production facilities. Some Rio based companies could therefore not meet delivery business agreements and some companies located near shanty towns reported on declining contract conclusions.

Another major long-term disadvantage for Rio based enterprises result from the city's declining reputation. In this sense, companies in Rio de Janeiro's west zone face increasing problems to attract skilled international and local employees. Some foreign company managers reported on assaults committed against them and their families outside companies on a regular basis despite 24 hour personal security protection, and in other cases, employees have been severely injured or killed during assaults or by "lost bullets" striking them while drug-related fights in the nearby shanty towns occurred.

¹⁰See: Ijet Report November 2008.

¹¹ Jornal O Globo (Segunda Edição). *Revitalização do Rio*. August 31, 2005.

¹² URL: Estatísticas de Segurança Pública – RJ at: <http://www.isp.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=150> (downloaded June 30th, 2006).

Furthermore, crimes committed against company personnel do not merely jeopardize their physical integrity and well being. Break-ins at both their homes and company facilities might affect the company as a whole. In certain cases, companies lost confidential information restored in laptops, files, bags, hard discs and other items. The loss of confidential information might cause severe implications such as tremendous financial deficits.

On the other hand, four hundred and thirty kilometres to the southwest, São Paulo repeats Rio's agony at a much larger scale. With a population of twenty million inhabitants residing in its metropolitan area, Brazil's biggest financial-, banking and economic centre São Paulo represents Latin America's only global city (Sassen 2001), where urban violence and crime affect companies' businesses, as well.

Express kidnappings, robberies, and break-ins into private homes and company facilities have become a daily routine. Kidnappings of company employees in order to extort ransom are frequent, enhanced by high numbers of national and international managers in the city, the knowledge about financial capabilities of TNCs and the state's geography, which makes it easier to hide potential hostages in the interior of the state.

Although gun fights between drug factions and the police are to a lesser extent likely to affect business operations for companies based in São Paulo due to described urban geography, the attempts to limit the PCC's activities are frequently answered with planned revenge attacks on governmental and commercial buildings. As a result shopping malls and stores had to close and some companies were forced to stop their production.¹³

Despite these severe security problems however, individual companies and/or business districts in Rio de Janeiro and São Paulo have been able to establish relatively stable business environments.

Given the lack of resources to provide adequate policing and investigation methods by the police in both cities, governing through crime by companies can both contribute to the enhancement of human security and the perpetuation of processes of spatial fragmentation. Both tendencies are largely depending on the cities 'intrinsic logic'.

¹³ Revista *Época*. São Paulo, 15 de maio de 2006. (19/5/2006) Edição No. 418.

IV. Security Management: Think globally, and act locally

Corporate security management in TNCs exists in order to guarantee a companies' unconstrained _business continuity_. Therefore it is perceived as the underlying strategy aimed at enhancing the overall value of a company by adapting to changing security environments on a worldwide scale (Bracken, Bremmer and Gordon 2008).¹⁴ However, due growing global connectedness and interdependence the private organizations' vulnerability has increased tremendously. Today, security managers have to consider various globalization risks, to possible security risks resulting from political transformations up, up until distinct local crime patterns.

The growing risks¹⁵ likely to affect a globally operating organization have led to an increase of *uncertainty* inasmuch as their qualitative and quantitative impact cannot be defined¹⁶. As such, the scope and predictability of future events are limited. In conflict prone areas, such as Rio de Janeiro and São Paulo, uncertainty is deliberately increased by state and non-state actors using violence as a means to force actors into compliance, to gain power and to extort financial resources (Collier 2000). In these local areas, transformation risks started to overlap with newly emerging globalization risks (Daase 2008, 479) and represent a key characteristic of areas of limited statehood¹⁷.

¹⁴ Risk management has expanded considerably over the last years in all spheres of public life. Public agencies, health centres, banks as well as transnational corporations have become dependent on new methods and technologies to secure their daily operations. From (proliferation of) weapons of mass destruction, global terrorism, energy availability to growing states of limited statehood, the risk potentials for transnational companies have grown considerably over the last 20 years and affect public and private actors in a different way. As a result, the term "risk management" takes on a different meaning for different people. It is being interpreted according to a certain individual's or group of people's interpretation of a given situation.

¹⁵ Ian Bremmer et. al. (Bracken, Bremmer and Gordon 2008, 4) define risk as the result of likelihood of the occurrence of an event and the consequences.

¹⁶ From a system-theoretical perspective, Japp (2003, 83-85) speaks about the „unspecific nescience—about the materialization of risks

¹⁷ According to Risse and Lehmkuhl (2006) large parts of Rio de Janeiro can be characterized as such as the monopoly on the legitimate use of force is not being excised by state authorities.

Consequently, a 'global security logic' has emerged inside TNCs¹⁸ and the construction of security is focused on the *probability* of a risk's occurrence and the *severity* of a risk's materialization. Vulnerability analysis or risk assessment is therefore considered a tool aimed at reducing complexity (Keat 2008). While having to consider a high amount of factors, two stand out: people's behaviour and systems of public security in order to secure business continuity.

V. People's behaviour

As most risks are caused by the actions of human beings, the prime concern of security thinking takes the possible behaviour of people into consideration. Although the organizational culture and the corporate behaviour vary due to the field of business a company operates in, its size as well as prevailing social norms, values and business ethics, the control function of TNCs in the field of security is becoming increasingly channelled and constrained due to growing complexity of their operations.

The challenge to provide transparency and legal access for state actors to monitor compliance of domestic and international business regulation goes along with increased internal surveillance and external environment control. Inasmuch, new aspects of corporate security became securitized. Internal surveillance on company territory and environmental control in areas companies operate in can only to a very limited degree be distinguished from one another as employees and customers are coming

¹⁸ As Zamith Cardoso (2007) has explained, inside Brazil, TNCs have shown to be vulnerable in the area of logistics, have (almost always unconsciously) engaged in tax defraudation, the manipulation of book-keeping and have been used for the purpose of money laundering of earnings from the drug trade. Furthermore, TNCs are vulnerable to money laundry, economic espionage, transnational proliferation of stolen goods and reputational risks. Company security has changed tremendously in Brazil. As Zamith has shown, a company security's prime goal during the military dictatorship was to do intelligence work on the employees in order to detect possible regime enemies. As a result, most Brazilian companies are not prepared to tackle risk factors as those described.

into and leave on a routine basis.¹⁹ Looking at it from a security risk perspective, a company will therefore restrict employment and access of those employees inside companies, which they most likely consider a potential harm. As urban societies are highly dynamic, the opportunities for security managers to act within these conflict-prone areas for example vary. As a result, calculations regarding the vulnerability in a given place depend on predictions regarding their perceived environment and entail a cultural dimension. In order to prevent harmful events from materializing, environmental protection depends on the evaluation of long-term developments of complex entanglements of social linkages (Voss 2006).

VI. System of Public Security and Police Forces

One of the main complains emphasised by security managers is the lack of trust in the state governments to bring about reforms in the system of public security.²⁰ The local culture to create public security is therefore taken into account when adapting a proper security strategy for companies conducting business within Brazil.

For the last twenty-four years Rio de Janeiro's state government apparatus has been characterized by inefficient management, institutional disorganisation and poor quality in public spending. Although public expenditure was increased in the fields of education, health and safety, the quality of life for the vast majority of Rio's population has not shown significant signs of improvement. As key decision making actors belonged to different parties, patterns of action on the political level have been

¹⁹ The necessity to let people transcend company borders opens the opportunity of gains but also poses the risk of major losses. Theft and robbery of goods and knowledge etc. as well as frequent violent actions in the area of company locations not only bare the chances for jeopardizing an organization's reputation, modern technology has also made it easier to commit these acts.

²⁰ However, the lack of trust in the state governments by security managers was higher in Rio than in São Paulo (Interviews with 15 corporate security managers between 24 March 2008 and 28 May 2008).

characterized by low level synergy between federal, state and municipal governments.²¹

Up until now, no coherent public security policy exists in the state of Rio de Janeiro. The level of cooperation and exchange of information on committed crimes between the investigating civil police and the ostensive military police remains low. The Military Police continues to follow traditional military pattern of invasion, combat, arrest/killing and withdrawal instead of criminological pattern to investigate crimes. Rio's police brutality²² and their extra-legal methods in order to combat drug trafficking, but also to oppress and extort money from middle class citizens are well documented²³ and transformed the non-rival good of public security into a commodity. Being backed by police impunity, public spaces in Rio's west zone are characterized by violence, insecurity and the privatization of security, and poor people often search for protection by drug factions rather than the police (Caldeira and Holston 1999, 695).

Despite structural similarities, the government of the state of São Paulo has conducted changes over the course of the last five years in its system of public security. While numbers of homicides and police killings remain on a high level in Rio, statistics show a significant decrease in homicides and police killing in São Paulo.²⁴ The decline is associated with improvements in police investigations and police training, which has led to higher numbers of arrests.²⁵ Furthermore, police strengthened cooperation and round table meetings with civil society actors. Thus, Public-Private

²¹ The State of Rio de Janeiro Strategic Plan 2007-2010, 12-14.

²² According to Lemgruber (2005, 23) in 2003, the Rio Police officially killed 1195 people. And according to Pereira (2008, 196) in 2006, 1063 people were killed by the police.

²³ Analysing autopsy files of those killed in combat related fights, Cano (1997) and Soares (2000) showed that approximately 50 percent of those reportedly killed by police in self-defence had been assassinated.

²⁴ The murder rate of 49,3 per 100.000 inhabitants in 2001 dropped to 9 per 100.000 in 2011. Secretária da Segurança Pública online. *Capital reduz homicídios para 9 a cada 100 mil habitantes*. URL:

<http://www.ssp.sp.gov.br/noticia/lenoticia.aspx?id=26648> (downloaded 30.06.2012).

²⁵ According to Lemgruber (2009) São Paulo's police arrests 1851 for every person they kill. In Rio de Janeiro, for every person the police kills, they 265 suspects get arrested. O Globo, November (downloaded 20. January 2009).

Partnerships with the business community have emerged, and the implementation of community police has shown to be successful in parts of the city as well. And although robberies and thefts are still increasing²⁶ alternative approaches to organize security are becoming apparent in São Paulo, today.

Following this line, the subsequent development will be aimed at uncovering the “intrinsic logic” of Rio de Janeiro’s and São Paulo’s security mentality, throughout the analysis of TNCs’ business strategies in two major regions in both cities: Jacarepaguá and Chácara Santo Antonio.

VII. Violence and security management in Jacarepaguá (Rio de Janeiro)

The root causes for security problems in the administration district of Jacarepaguá date back to the 1950s and 1960s, when decisions to intervene in public space by city authorities led to the relocation of unwanted favelas. Shanty town inhabitants were resettled in newly created housing projects in the city’s west zone, in a neighbourhood called Cidade de Deus. However the derivations of the relocation were widely ignored, the composition of families with different ethnic backgrounds destroyed respected social structures and created a more hostile atmosphere and territorial conflicts (Zaluar 1985).

In the early 1970s the Chagas Freitas government (1971-1975) promoted the installation of a pharmaceutical hub in the area. Jacarepaguá became an integral part of the city’s economic expansion and the area is home to some of the world’s biggest “Fortune 500 companies” today. Beside the pharmaceutical sector, the food- and beverage industry, Latin America’s biggest television- and movie production studios (PROJAC), Rio’s international motor-racing and former Formula 1 circuit as well as large parts of the sport facilities used during the 2016 Olympic Games, are located in the area of Jacarepaguá.

Given the vast expansion of a variety of business sectors, it doesn’t come as a surprise that currently Jacarepaguá accounts for the biggest

²⁶ URL: <http://www.ssp.sp.gov.br/estatistica/dados.aspx?id=565> (10.09.2010)

expansion of favelas in Rio de Janeiro. As the industrial complex grew, neighbouring favelas increased alongside. With 204.358,3 m² of Rio's overall slum expansion of 250.279 m², the administration district accounted for the biggest territorial growth of shanty towns between 2002 and 2007 in the state of Rio.²⁷ As a result, almost all company facilities and the main streets are surrounded by slums.

This geographical aspect poses a major problem because of high volumes of street traffic and highly insufficient amounts of roads. Frequent traffic holdups have proven to be ideal opportunities for robberies, and as shanty towns are located next to the main roads, robbers can easily attack trucks and disappear with stolen goods.²⁸ Therefore, cargo theft became a prime occupation for security managers in the area.

As Rio's police do not possess the necessary resources nor the proper training to investigate crimes efficiently and are sometimes involved in crime activities themselves, corporate security managers have been forced to implement alternative methods to deal with the problem of crime in their area.

Technologies used by companies to exercise influence over a course of events vary widely and are largely influenced by the company culture. Situational Crime Prevention (SCP), understood as "measures intended to exclude potential offenders from factories and apartment buildings" (Hirsch and Shearing 2000, 88) represents a first and most common measure. It has been installed to an extensive degree all over Rio de Janeiro and contributed to the overall fragmentation of public space. In Jacarepaguá CCTV surveillance, motion detectors, electric fences and gates as well as high amounts of private police companies are guarding the company sites. However, internal company measures have to be complemented by an effective environmental management in conflict-prone areas.

²⁷ Sistema FIRJAN. 'Expansão das favelas cariocas', Carta da Indústria (Ano IIIV Número 358, 2007).

²⁸ This is of especial importance for the pharmaceutical industry. Even the attempt to rob a warehouse or trucks loaded with pharmaceutical products can lead to high financial losses. For health reasons, the opening of the outer container can lead to the obligation to destroy the entire loaded content.

In order to prevent victimization the majority of companies decided to employ only a smaller amount of people residing in Jacarepaguá's shanty towns and even less from the slums directly surrounding company factories. Among other incidences, this policy was applied after collectively organized robberies made possible by the passing of information about truck routes to criminals residing in neighbouring slums as well as other forms of theft occurred. The securitization of employment includes therefore a spatial and social dimension. Due to the nescience about crime developments in the neighbouring favelas and the lack of police capabilities to control the local shanty towns, the borderline between socially in- and excluded is being reconstructed. As a result, the application of a TNCs' global security logic aimed at reducing complexity and preventing the materialization of harms in Jacarepaguá follows class-biased pattern.

Given the unique and highly complex security situation, corporate security managers had to actively engage in the negotiation of security in the area in order to guarantee business security. In Jacarepaguá, security chiefs are first and foremost required to stay in constant cooperation with the local police forces. Close contact to heads of the civil and military police in the area is necessary to discuss security developments.

These meetings are especially important as drug factions and the strongly emerging militias have overtaken control in the region and established territorial regimes, as well. All of these identified actors have formed distinct security strategies and adapted to a complex security environment by using distinct technologies and measures. Because of the geographical proximity in which these main actors operate in, direct and indirect channels of communication had to be established in order to coexist.

In an attempt to improve safety from crime in Jacarepaguá, Brazil's biggest TV station and the pharmaceutical companies initiated a monthly joint security meeting held under the auspices of the local chamber of commerce. Although each company pursues its own individual security strategy, these meetings are collective strategies to achieve security as a common corporate goal in the area. They bring together corporate security managers of all fifty major and twenty five medium sized companies and both branches of the Police (as well as the fire- and sanitation department,

town hall delegates and as well as the social department of the state- and privately funded research foundation FIOCRUZ). Within these meetings companies have the advantage to speak with one voice in order to express their security problems, latest crime developments and demands. From a business perspective, these joint meetings were established in order to reduce transaction costs for each company.

Given the structural weakness of the police and their inability to provide security in the area this collective approach elevates their bargaining power in negotiating their security demands with the police.²⁹ Companies on the other hand offer assistance to the police by providing the resources to improve patrolling in the main business areas. While police cars as well as their maintenance are being financed by companies taking part in these meetings, police forces accept and endorse the cooperation with a variety of private security agencies. Relying on private security is of high importance for companies and businesses in Rio. Between 2002 and 2007 businesses located in the state of Rio alone spent an official amount of US\$ 11,96bn (R\$ 28.7 bn) on private security, although the real amount is expected to be much higher.³⁰

Contracting private security agencies increases the chances for companies that criminals are found, brought to justice and incarcerated. Consequently, this contributes to the privatisation of public police functions as investigations by those able to pay for them are privileged. On the other hand, crimes against those not able to pay for police investigations experience further delay or are not investigated at all. As a result, such crimes conducted by parts of the police are deliberately being upheld and used in order to continuously privatize security.

²⁹ Following Samuels (2000) chances of major corporations to influence policy-making are high in Brazil as federal and state governments depend on the resources and know-how of major corporations to invest in public infrastructure. Therefore, governments need to make sure major companies are able and continue to operate in the country's high-crime areas.

³⁰ Fecomércio da cidade do Rio de Janeiro. Estatísticas Abril 2008, in: *Jornal do Brasil* 17. Abril 2008.

In this context, the emergence of militias in Rio is another trend contributing to the privatization of security.³¹ The vast increase in irregular private security is largely linked to the emergence of these paramilitary groups. Militias occupy local shanty towns and implement extensive codes of conducts inside favela residents. However, large parts of the middle- and upper classes as well as politicians welcome their existence as they are actively fighting drug dealers and regain power in territories formerly controlled by drug factions. This led Rio's former mayor to refer to militias as legitimate forces of self-defence (Arias 2009, 92).

Unlike drug factions however, militias extort monthly security fees from community inhabitants as well as from shop owners inside occupied shanty towns. Furthermore, they gained control over alternative means of public transportation, the supply of gas in shanty towns and the reception and distribution of TV signals inside favelas (gatonet). However, in sharp contrast to drug factions, their influence is not limited to the shanty towns but unfolds over residential and commercial areas alike. Beside the involvement in the area's real-estate speculation the close connections with parts of city hall politicians and state government members, which are actively backing militia activities (in trade for extorted votes and material gains) enhance the severity of the problem (Freixo 2008). The fact that 65 percent of favelas occupied by militias have previously not been under the control of repressive forces clarifies their growing political influence. Inasmuch, the political-economic character of crime undergoes fundamental changes (Alves Souza 2008, 33).

The difficulty caused by these groups furthermore increase as militias seem to offer better security strategies for private actors and parts of the society outside the slums. In contrast to drug dealers, militias do not tend to abuse drugs as drug faction members, are better and more hierarchically organized and are considered to be more reliable. As a result, militias are unintentionally linked to be a better option to ensure business continuity

³¹ This relatively new phenomenon represents one of the fundamental changes in Rio's urban governability. These paramilitary organized groups primarily consist of off-duty policemen and fire-fighters. Due to low monthly payments by the military police, policemen need to supplement their incomes. Incomes of a Military Policemen (PM) range at around 900 Reais\$ (or US\$ 500).

for public and private actors as well. Their importance in terms of generating security during major events was also proven during the 2007 Pan-American games, when militias were used to guarantee security in areas along the roads leading to the sport facilities (Arias 2009, 2).

VIII. Violence and security management in Chácara Santo Antonio (São Paulo)

A different approach to improve a business district's security situation was implemented in São Paulo's borough of Chácara Santo. Once founded by German immigrants, the neighbourhood attracted a large number of international companies in the 1960s, and due to processes of de-industrialization in the 1980s, the commercial, technological and service sector replaced many of the production sites of major companies.

Commercial offices and conference buildings started to dominate the area's economic geography. In sharp contrast to Jacarepaguá, Chácara Santo Antonio is not comprised of major favelas, although the possibility of corporate financial losses in the area are high due to crimes such as kidnappings, assaults, robberies of transported goods, break-ins, the theft of cars and portable information technology (such as laptops and business cell phone). These crimes are still in- instead of decreasing.

In order to protect their buildings, contracting private security companies and security personnel has been the initial reaction to curb the effects of violence on companies.³² And although private security remains

³² Given the high amount of national and international companies in need to protect their assets, São Paulo's private security market contributed the most to Brazil's growing importance for tailor-made security on a worldwide scale. In 2009 four hundred and sixty four thousand private security guards were registered in the state of São Paulo alone. In average, more than three private security guards exist for every military, civil and federal policeman. Private security companies have to register at the Federal Police. In 2009, around 1,7 million Brazilian were employed. However, the Federal Police estimates that around eight hundred thousand non-registered policemen work for clandestine security companies in Brazil, today. On the other hand, only six hundred and two thousand military, civil and federal policemen serve duty in Brazil. These proportionally high numbers of private security personnel

an integral element for companies to minimize potential losses resulting from crimes and urban violence in São Paulo, the business community and the city's decision-making actors recognized the benefits of creating public-private partnerships in order to reduce crime in the area additionally. Under the auspices of the American Chamber of Commerce (AMCHAM) in São Paulo, which maintains its main offices in the area, a common project was initiated focusing on the promotion of a safer business environment by addressing the security demands of all actors residing in the area. The primary goal was to go beyond the individual protection of each office building and to enhance awareness about the necessity for a holistic approach to increase security and the living quality for everyone in the area (Tomansani and Balestra 2010, 24)

The project is called Ação Comunitário da Chácara Santo Antonio and expands over a territory of 2,420,000 m². It includes one hundred and eighty seven buildings and three university campuses. About eighteen thousand people live in the area and approximately forty five thousand employees, customers and students come and leave the area on a daily basis (Timm and Grabenschroer 2007, 115). Sixty five national and international companies are financing the project.

Comparable to the collective approach chosen in Jacarepaguá, the Ação Comunitário brings together representatives of all community actors (including the company security, members of the military-, civil- and municipality police, student body delegates, members of the city council and the state government) for monthly meetings. Every single actor is being given a voice option in order to talk about security concerns and their own crime experiences. From these initial meetings resulted a variety of actions, primarily focusing on the analysis of crime trends in order to adjust preventative methods.

The first pillar of the project is therefore to collect data regarding the area's crime pattern. In order to do so private watchmen were contracted to

exceed those in the United States and Mexico. Terra online. 'En Brasil hay tres vigilantes privados por cada policía, asegura un diario' URL: <http://www.terra.com.mx/articulo.aspx?articuloid=784688> (downloaded 10 August 2010).

patrol the district which are providing detailed information about crime developments.

Secondly, CCTV cameras and a 24 hour monitoring for many parts of the neighbourhood were put in place. Going beyond an individual approach, companies decided to share the data obtained by their own CCTV cameras and information provided by their privately contracted guards about incidences occurring in their direct environment. A data pool (collecting information according to date and time of incidences as well as the detailed description of the offender) enabled the mapping of crime routines in Chácara Santo Antonio. Orienting itself on a zero tolerance concept, the project does not only collect information about major crimes affecting companies, but also reports minor incidences (such as the theft of wallets or cell phone etc.) to the local police department. As a result a detailed crime picture of the area is being constructed and continuously reconstructed.

In sharp contrast to the security initiative in Rio, information about crimes provided by third parties is added to the data pool, as well. In order to include the local population's opinion on and experiences with crime into the data pool, crime reports by students attending the local universities as well as the local community associations are also welcome.

In order to reduce violent car robberies by young and poor children (frequently occurring at street lights for example) the security meetings were opened up for the local social worker's association, as well. Discussing methods to keep children and teenagers from committing crimes by financing social projects has shown to be successful in this very district as well as other Brazilian metropolitan cities plagued by youth and gang-violence (Dowdney 2005).

Due to this collective attempt to create security, the public space in Chácara Santo Antonio is characterized by a low level of crime compared to São Paulo's overall crime average, today. The number of car and laptop thefts as well as assaults has dropped, significantly (Timm and Grabenschroer 2007, 115). As a result, the fear of moving in the area by employees, inhabitants and visitors has decreased. As this example has shown, applying a business security logic does not have to contribute to the fragmentation of urban space. Instead, choosing a collective and holistic approach is likely to serve the individual security interests without

exceeding corporate budgets. From a governance perspective, the public-private nexus in Chácara Santo Antonio was strongly supported by the heads of the military and civil police of the state of São Paulo.

The changing way to imagine security in Chácara Santo Antonio were enabled by geographic but also by attempts to construct new security constellations despite the high amounts of private security guarding the area to ensure the security interests of companies. Public police forces were strengthened in their role as the leading governance actor. As a result, private and public actors benefited mutually from the individual interests of companies to create a safer environment for their operations.

IX. Conclusion

The ability to adjust to different security environments is important for major companies especially when operating in conflict prone regions. As public authorities and security organs lack the resources to solve conflicts, companies can engage in negotiations with these organs in order to contribute to a more peaceful environment.

As this comparative analysis has highlighted however, individual life-projections and reinforcing forms of behaviour and processes of distinction (*habitus*) as well as the rule perceptual pattern and plots in a distinct local setting (*doxa*) set the frame in which security can be negotiated. And although both Rio de Janeiro and São Paulo are facing severe security challenges, the cities' "hidden structures" identified in this article narrow down the options for companies to act.

The 'intrinsic logic' as developed through the construction of an adequate 'business space' rules out simplistic assumptions about the implications of corporate actions. Inasmuch, this comparative analysis shows that the particular security interest of TNCs do not necessarily lead to the fragmentation of space and the continuous exclusion of the urban poor.

The main difference in the approaches between companies in Jacarepaguá (Rio de Janeiro) and Chácara Santo Antonio (São Paulo) lies within the willingness to adapt a holistic concept of security. While most major companies have a vital interest to create security by helping poorer

communities through their Corporate Social Responsibility initiatives, local circumstances define whether these programs can be effectively included into a core security strategy.

While the lack of effective cooperation and the willingness by the state governments to envision broader security cooperation (despite immense investments for the past FIFA World Cup and massive police actions to drive out drug gangs for the 2016 Olympic Games) was expressed by police and company officials, the São Paulo case illustrates effective measures to govern through crime. On the other hand, the effective implementation of community based police in Rio (UPP) since 2009 is mainly restricted to favelas close to Rio's wealthier neighbourhoods, the main tourist sites as well as the Olympic sporting grounds. And although police forces are far from being able to provide encompassing security for its citizens in São Paulo and property crimes remain high as well, a larger amount of public trust in the police and the willingness to conduct structural reforms by public authorities reflect a change in the perceptions on how security can be raised. The use of new methods largely associated with an increase in urban fragmentation (CCTV, contracting of security companies etc.) actually contributed to an increase in human security for a variety of different actors. Moving through the area today generates a sense of safety, which had previously not been experienced in Chácara Santo Antonio. As a result of these daily experiences in the area, public police and private security are attributed characteristics that differ from perceptions in other parts of São Paulo and the general description of the Brazilian police as violent and abusive.

References

- Alves Souza, Cláudio José. 2008. "Milícias: Mudanças na Economia Política do Crime no Rio de Janeiro". *Segurança, Tráfico e Milícias no Rio de Janeiro*, 33-36. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll.
- Arias, Desmond Enrique. 2009. "Dispatches from the Field. Milícias and Police Corruption in Rio's Favelas". *Americas Quarterly* 3 (2) : 90-93.

- Berking, Helmut. 2006. –Raumtheoretische Paradoxien“. In *Die Macht des Lokalen in einer Welt ohne Grenzen*, edited by Helmut Berking, 7-22. Frankfurt: Campus Verlag.
- Berking, Helmut. 2008. *Die Eigenlogik der Städte. Neue Wege für die Stadtforschung*. Frankfurt: Campus Verlag.
- Bracken, Paul, Ian Bremmer, and David Gordon. 2008. *Managing Strategic Surprise. Lessons from Risk Management and Risk Assessment*. Cambridge: Cambridge University Press
- Caldeira, Teresa and James Holston. 1999. –Democracy and Violence in Brazil“. *Comparative Studies in Society and History* 41(4): 691-729
- Caldeira, Teresa. 1999. *City of Walls. Crime, Segregation, and Citizenship in São Paulo*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Cano, Ignácio. 1997. *Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: ISER 1997
- Cerqueira, Daniel, Alexandre Carvalho, Waldir J.A. Lobão, and Rute I. Rodrigues. 2007. –Análise dos custos e conseqüências da violência no Brasil“. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)
- Collier, Paul. 2000. –Doing well out of war: an economic perspective“. In *Greed and Grievance. Economic Agendas in Civil Wars*, 91-111. Lynne Rienner Publications.
- Daase, Christopher and Stefan Engert. 2008. –Global Security Governance. Kritische Anmerkungen zur Effektivität und Legitimität neuer Formen der Sicherheitspolitik“. In *Governance in einer sich wandelnden Welt*, edited by Gunnar Folke Schuppert and Michael Zürn, 465-498. PVS-Sonderheft (41).
- Dowdney, Luke. 2003. *Children of the drug trade. A case study of children in organized armed violence in Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: 7 Letras.
- . 2005. *Neither war nor peace. International comparisons of children and youth in organized armed violence*. Rio de Janeiro: COAV
- Elwert, Georg. 1997. –Gewaltmärkte. Beobachtung zur Zweckrationalität der Gewalt— *Soziologie der Gewalt* (37), 86-101. Kölner Zeitschrift für Soziologie.
- Fritz, Barbara. 2002. *Entwicklung durch Wechselkursbasierte Stabilisierung. Der Fall Brasilien*. Marburg: Metropolis Verlag

- Freixo, Marcelo. 2008. "Enfrentar as milícias. Uma questão de soberania". *Lê Monde Diplomatique Brasil*.
- Hall, Rodney B. and Thomas J. Biersteker. 2002. "The emergence of private authority in the international system". *The emergence of private authority in Global Governance*, 3-22. Cambridge University Press
- Hirsch, Andrew and Clifford Shearing. 2000. "Exclusion from public space". *Ethical and Social Perspective on Situational Crime Prevention*, 77-98. Oxford, Portland: OR Hart Publishing
- Japp, Klaus Peter. 2002. "Zur Soziologie der Katastrophe". *Entsetzlichesoziale Prozesse. Theorie und Empirie der Katastrophen*, edited by Lars Clausen et al. Münster: Lit. Verlag.
- Keat, Preston. 2007. "What markets miss. Political stability frameworks and country risks". *Managing Strategic Surprise. Lessons Learned from Risk Management and Risk Assessment*, 266. Cambridge: Cambridge University Press
- Lemgruber, Julita. 2003. *Violência, omissão e insegurança pública: o pão nossa cada dia*. Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Ciências
- . 2006. "Os números da violência". *Reflexões sobre a violência urbana. (In)Segurança e (Des)Esperanças*, 61-74. Rio de Janeiro, Brazil: MauadX
- Löw, Martina. 2008a. *Die Soziologie der Städte*. Frankfurt: Suhrkamp
- . 2008b. "The intrinsic logic of cities", Invited Paper 3. *Proceedings of the 7th International Space Syntax Symposium*. Stockholm.
- Osório, Mauro. 2005. *Rio Nacional, Rio Local. Mitos e visões da crise carioca fluminense*, Editora Sanec Rio. Primeira edição
- Pereira, Anthony. 2008. "Public Security, Private Interests, and Police Reform in Brazil". *Democratic Brazil Revisited*, 185-209. Pittsburgh University Press.
- Risse, Thomas and Ursula Lehmkuhl. 2005. "Governance in Räumenbegrenzter Staatlichkeit: Neue Formen des Regierens?". Das Forschungsprogram des Sonderforschungsbereiches 700, SFB-Governance Working Paper Nr.1, Sonderforschungsbereich (SFB) 700, Berlin.

- Samuels, David J. 2000. "Pork-Barrelling is Not Credit-Claiming or Advertising. Campaign Finance and the Sources of Personal Vote in Brazil" Paper presented at the 2000 APSA meeting, Washington DC.
- Sassen, Saskia. 2000. *The Global City. New York, London, Tokyo*, 2nd edition. Princeton: Princeton University Press.
- Soares, Luiz Eduardo. 2000. *Meu casaco de general. Quinhentos dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Companhia das Letras.
- Ströh, Christiane. 2005. "Brasilien und Globalisierung – Handlungsspielräume aktueller brasilianischer Wirtschaftspolitik. Chancen und Risiken der Globalisierung". Verlag Polymundo. Ulm
- Timm, Thomas and Lars Grabenschroer. 2007. *Sicherheit in Brasilien. Praxisorientierter Wegweiser für Unternehmen, Delegierte und Touristen*. 2nd Edition. São Paulo: Bandeirantes Indústria Gráfica Ltda.
- Tomansani, Ana Maura and Florencia Balestra. 2010. *Participação do Setor Privado na Segurança Pública no Brasil*. Fórum Brasileiro de Segurança Pública
- Voss, Martin. 2005. *Symbolische Formen. Grundlagen und Elemente einer Soziologie der Katastrophe*. Transcript Verlag.
- Zaluar, Alba. 1985. *A Máquina e a Revolta*. São Paulo: Editora brasileira.
- . 2004. *Integração perversa: pobreza e tráfico de drogas*. Rio de Janeiro: FGV Editora.
- Zamith Cardoso, José Lúiz. 2005. *Gestão de Riscos & Prevenção das Perdas. Um novo paradigma para a segurança nas organizações*. Rio de Janeiro: FGV Editoria.

VOLATILIDAD Y COMPETITIVIDAD ELECTORAL EN AMÉRICA LATINA. UN ESTUDIO EXPLORATORIO DE SEIS SISTEMAS PARTIDARIOS

Facundo Cruz*

Universidad de Buenos Aires –

Universidad Nacional de San Martín – CONICET

✉ cruzfacu@gmail.com

Recibido: abril 2016

Aceptado: mayo 2016

Resumen: ¿En qué medida la volatilidad y la competitividad electoral de un sistema partidario pueden estar relacionadas? El presente trabajo busca responder ese interrogante estudiando seis sistemas partidarios latinoamericanos (Brasil, Chile, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela). Tomando en cuenta las elecciones presidenciales y legislativas desde el retorno a la democracia en cada uno de esos países, elaboramos una tipología de los sistemas partidarios: volátiles competitivos, volátiles poco competitivos, estables competitivos y estables poco competitivos. De esta manera, detectamos patrones de cambio y continuidad en sus dinámicas competitivas.

Palabras clave: volatilidad electoral, competitividad electoral, sistemas de partidos, América Latina, institucionalización

* Licenciado en Gobierno y Relaciones Internacionales (UADE), Magíster en Análisis, Derecho y Gestión Electoral (UNSAM) y Doctorando en Ciencia Política (UNSAM). Becario Doctoral Tipo I (CONICET). Docente e investigador (UBA). Ha presentado diversos trabajos en congresos académicos nacionales e internacionales sobre las coaliciones de gobierno, los partidos políticos, las reglas electorales, las instituciones de gobierno y los mecanismos de financiamiento partidario. Edita regularmente el blog *El Leviatán a Sueldo*.

Una versión anterior de este trabajo fue presentado en el XI Congreso Nacional de Ciencia Política (Argentina), organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) y la Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER). El autor agradece

Abstract: To what extent electoral volatility and party system competitiveness may be related? This paper seeks to answer this question by studying six Latin American party systems (Brazil, Chile, Ecuador, Peru, Uruguay and Venezuela). Considering Presidential and legislative elections since the return to democracy in each of these countries, we developed a typology of party systems: volatile competitive, volatile uncompetitive, stable competitive and stable uncompetitive. Therefore, we detect patterns of change and continuity in its competitive dynamics.

Keywords: Electoral volatility, Electoral competitiveness, Party systems, Latin America, Institutionalization

I. Introducción

El estudio de los sistemas partidarios en América Latina se ha centrado, mayormente, en estudiar los procesos, causas y consecuencias del surgimiento, mantenimiento y/o descomposición de sus partes componentes (Dietz y Myers, 2002; Carreras, 2012). Concretamente, los académicos se han preguntado en qué medida los sistemas partidarios de la región son estables o inestables y cómo esas alteraciones pueden afectar (o no) la gobernabilidad democrática. Entre mediados de los '90 y gran parte

las sugerencias y aportes de Margarita Batlle, María Paula Bertino, Ernesto Calvo, Andrés Malamud y Juan Pablo Luna a versiones previas. También agradece a Julieta Suarez Cao, Víctor Alarcón Olguín y Gastón Mutti, miembros del Jurado del Premio SAAP-GIPSAL-Instituto de Iberoamérica a la Investigación sobre Partidos y Sistema de Partidos en América Latina”, quienes evaluaron este trabajo y los reconocieron merecedor de ese premio. Por último, también resultaron muy útiles los comentarios y recomendaciones de los dos evaluadores anónimos de esta publicación. Hechos los agradecimientos, el contenido, los argumentos, las observaciones y las conclusiones son entera responsabilidad del autor. Los anteriores mencionados no son culpables.

de la primera década del 2000, estas preocupaciones concentraron su atención en los grados variables de institucionalización en distintos países de la región, entendida como una medida de la (in)estabilidad de los sistemas partidarios.

El trabajo seminal de Mainwaring y Scully(1995) dio pie a una agenda de investigación que encontró eco e interés en numerosos estudios enfocados en América Latina (Roberts y Wibbels, 1999; Medina y Torcal, 2005; Mainwaring y Torcal 2004 y 2005; Payne 2006; Centellas, 2008; Roberts, 2013; Luna 2009, 2014a y 2014b; Luna y Altman, 2011). Estos trabajos se preguntaron en qué medida los sistemas partidarios latinoamericanos podían ser comparados y estudiados en profundidad, pero sin recurrir a las clasificaciones tradicionales de la bibliografía europea (La Palombara y Weiner, 1960; Duverger, 1961; Sartori, 1976). Los trabajos mencionados aportaron hallazgos empíricos interesantes, recurriendo generalmente a la volatilidad electoral como el principal indicador de (in)estabilidad de los sistemas partidarios (Mainwaring y Torcal 2005; Mainwaring y Zocco, 2007; Mainwaring, Gervasoni y España-Najera, 2016). Sin embargo, quedó pendiente indagar con mayor profundidad sobre las relaciones que pueden existir entre distintas medidas que permiten caracterizar los sistemas partidarios en América Latina. Por ejemplo, tomando en cuenta el nivel de competitividad: en qué medida las elecciones son “peleadas” o no entre los contendientes por votos y por los cargos públicos en juego. Esta laguna en la agenda de investigación nos abre la puerta para continuarla.

¿En qué medida la volatilidad y la competitividad electoral de un sistema partidario pueden estar relacionadas? Este interrogante no es menor, en tanto resulta relevante comprender no solo las alteraciones en la cantidad de votos obtenidos por los partidos en elecciones consecutivas (volatilidad electoral) sino también entender si son competitivas (poca distancia entre primero y segundo) o no (amplia distancia). Creemos que ambas variables guardan una relación entre sí: en algunos países la volatilidad electoral afecta la competitividad, mientras que en otros hay variación simultánea de ambas.

Partiendo de este último punto, el presente trabajo tendrá un doble objetivo. En primer lugar, estudiaremos las variaciones en la volatilidad de

los sistemas partidarios¹⁰¹ de Uruguay, Chile, Brasil, Venezuela, Perú y Ecuador desde el retorno a la democracia (mediados de los años '70) hasta las últimas elecciones celebradas (segunda década del 2000). En segundo lugar, analizaremos también la competitividad electoral en el mismo período temporal para detectar patrones, comportamientos y variaciones tanto al interior de los países mencionados como entre ellos. La combinación de volatilidad y competitividad electoral nos permitirá ordenar los sistemas partidarios en 4 tipos posibles: volátiles competitivos, volátiles poco competitivos, estables competitivos y estables poco competitivos.

El presente trabajo estará estructurado de la siguiente manera. Primero, repasaremos los principales aportes sobre cambio en los sistemas partidarios de América Latina, partiendo de la agenda de(des)institucionalización iniciada por Mainwaring y Scully (1995). Segundo, discutiremos algunas cuestiones teóricas vinculadas a la relación entre volatilidad y competitividad electoral. Tercero, realizaremos algunas precisiones metodológicas previas a la indagación empírica. Cuarto, procederemos a analizar ambas variables en Brasil, Chile, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela desde la Tercera Ola de Democratización. Quinto, intentaremos concluir con los principales hallazgos del trabajo.

II. Retomando la discusión sobre institucionalización de sistemas de partidos

La mayoría de los trabajos sobre partidos y sistemas partidarios en América Latina se concentró en clasificarlos utilizando distintas categorías (se destacan Coppedge, 1997; Roberts, 2002; Alcántara Sáez y Freidenberg, 2001; Alcántara Sáez, 2003, 2004 y 2008; Kitschelt et. al. 2010). Una de las dimensiones de análisis utilizada comúnmente se concentra en su nivel institucionalización. El puntapié inicial lo dieron

¹⁰¹ Entendida como una de las dimensiones de la (des)institucionalización de los sistemas partidarios (Scully, y Mainwaring, 1995).

Mainwaring y Scully (1995)¹⁰², quienes establecieron una fuerte asociación entre el concepto de institucionalización y la noción de estabilidad tanto de los partidos políticos como de los sistemas partidarios¹⁰³. Si entendemos a las instituciones como reglas de juego que estructuran comportamientos (North, 1993), entonces la institucionalización es el proceso a través del cual esas reglas, los procesos y (sobre todo) las organizaciones adquieren un determinado valor y cierta estabilidad para los actores (Huntington, 1968). Esto “[...] significa que los actores políticos tienen expectativas claras y estables sobre el comportamiento de otros actores” (Mainwaring, 2015: 354). De esta forma, consideramos que un sistema de partidos institucionalizado es aquel en el cual los partidos políticos se mantienen con similares proporciones de votos durante un largo período temporal, dotando así de estabilidad al sistema partidario (Mainwaring y Scully, 1995)¹⁰⁴.

Esta línea de investigación se concentró, en gran parte, en analizar los grados variables de apoyo que reciben los partidos políticos en democracias poco desarrolladas (Mainwaring y Torcal, 2005). Es decir,

¹⁰² Los autores se centran exclusivamente en América Latina, tomando como casos de estudio 12 países de la región (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela). Para analizarlos, conceptualizan y miden la institucionalización en base a cuatro dimensiones distintas: 1) estabilidad de los actores partidarios, 2) raíces sólidas en la sociedad, 3) legitimidad de los partidos políticos y del proceso electoral, y 4) estructuras organizativas fuertes. Para ponderar cada una de las dimensiones, Mainwaring y Scully construyen un índice que otorga un valor entre 1 (baja institucionalización) y 3 (alta institucionalización) a cada una de ellas, lo que arroja un valor agregado que establece el nivel de institucionalización del sistema de partidos de cada uno de los países analizados.

¹⁰³ El trabajo de Mainwaring y Scully (1995) abrió el debate sobre la relación directa entre estabilidad e institucionalización de los sistemas partidarios y en cómo clasificarlos. La falta de acuerdo gira (hoy en día) en torno a si el continuo para clasificar los sistemas de partidos es institucionalizado-desinstitucionalizado o institucionalizado-*inchoate*. Sin embargo, no es objetivo de esta investigación pararse en alguno de los dos márgenes del río.

¹⁰⁴ Randall y Svåsand (2002) establecen una interesante distinción al separar la institucionalización de los partidos políticos de la de los sistemas de partidos. A los fines del presente trabajo, entendemos que la estabilidad de los actores contribuye a institucionalizar el sistema.

que tan estables (o no) son los partidos políticos que compiten por los cargos públicos en juego y, consecuentemente, que tan (in)estables son los sistemas partidarios. La principal preocupación de estas investigaciones consistió en poder indagar en profundidad las dinámicas competitivas de sistemas partidarios en democracias poco desarrolladas. Tal como indica Mainwaring (2015), existen diferencias significativas entre las democracias con sistemas partidarios institucionalizados y aquellas con débil o baja institucionalización sistémica. «En regiones donde la democracia no se ha consolidado, el problema con clasificar a los sistemas de partidos [...] de acuerdos con el número de partidos es que pasa por alto las diferencias sustanciales en el grado de institucionalización de los sistemas de partidos y [...] en el funcionamiento de la política democrática» (2015: 352). Independientemente de la información que nos brinde saber el grado de fragmentación partidaria o la distancia ideológica entre los competidores, en los estudios sobre dinámicas competitivas en América Latina la clave pasa por la estabilidad de los actores partidarios, de las reglas de juego y de los patrones de comportamiento adquiridos.

La agenda propuesta fue continuada en esta dirección. Roberts y Wibbels (1999) y Payne (2006) tomaron en cuenta nuevas variables explicativas para medir de manera más acertada la institucionalización de los sistemas partidarios latinoamericanos. Maiwaring y Torcal (2004, 2005) y Mainwaring y Zocco (2007) ampliaron el campo de estudio con análisis *cross-national* entre países europeos y latinoamericanos. Un destacado número de trabajos se concentró en estudios de casos (Golosov, 2003; Medina y Torcal, 2005; Luna, 2009; Centellas, 2008; Koo, 2010; Luna y Altman, 2011) y estudios comparados, ampliando hacia otros continentes (Mozaffarn, Scarritt y Galaich, 2003; Basedau y Stroh, 2008; Bielasiak, 2008; Roberts, 2013; Powell y Tucker, 2014; Mainwaring, Gervasoni y España-Najera, 2016; Campello, en prensa).

El consenso académico alcanzado por esta fructífera agenda de trabajo encontró, sin embargo, ciertos repartos teóricos, metodológicos y empíricos de estudios posteriores. Randall y Svåsand, (2002) por ejemplo, se concentraron en desarrollar un marco teórico-conceptual que distinguiera entre institucionalización de los partidos políticos e institucionalización de los sistemas partidarios. Si bien la estabilidad de

los primeros puede contribuir a estabilizar los segundos, las implicancias teóricas son distintas.

En una línea similar, Luna y Altman (2011) y Luna (2014a) discutieron la forma en que la literatura especializada operacionalizó las dimensiones originales de Mainwaring y Scully. Estos autores encuentran que la estabilidad de un sistema partidario (baja volatilidad) no implica necesariamente que los partidos pueden tener raíces sólidas en la sociedad. En este sentido, puede darse la situación de un sistema partidario que se caracterice por una baja volatilidad luego de sucesivas elecciones, pero cuyos partidos no logran establecer vínculos fuertes y sólidos con la sociedad: sus raíces se mantienen débiles. Este punto no es menor en virtud de cambios bruscos que puedan impactar en la dinámica competitiva y, consecuentemente, disparar la volatilidad electoral.

Tal como plantea Luna (2014a), la gran mayoría de los trabajos sobre institucionalización de sistemas partidarios toman la volatilidad como principal indicador de estabilidad¹⁰⁵, y en el Índice de Pedersen (1983) como su principal medida. El mismo calcula el cambio neto en bancas (o votos) que tiene un partido político de una elección a otra y permite analizar qué tan volátil o estable es un sistema partidario¹⁰⁶. Un índice alto implica una alta volatilidad (inestabilidad del sistema), mientras que uno bajo supone lo contrario. Así se puede ver en qué medida los partidos políticos se mantienen atractivos para el electorado o pierden apoyo popular de una elección a otra¹⁰⁷. Roberts y Wiebels (1999), Mainwaring

¹⁰⁵ Coincidimos con Luna y Altman (2011) y Luna (2014a) en que esta centralidad de la volatilidad electoral como único indicador de la institucionalización de los sistemas partidarios puede derivar en conclusiones erróneas sobre sus dinámicas competitivas. Independientemente de ello, consideramos que este indicador es uno de muchas mediciones que pueden hacerse sobre un sistema partidario, especialmente los latinoamericanos. Por esa razón planteamos que si bien no es el único, es uno muy relevante y, de acuerdo con Kwak y Janda (2010), puede ser combinado con otros indicadores.

¹⁰⁶ El cálculo se realiza sumando el cambio de los votos ganados o perdidos por cada partido entre dos elecciones consecutivas y dividiéndolo por dos. Volatilidad electoral = $\sum (Vt2 - Vt1) / 2$, donde $Vt1$ es el porcentaje de votos/bancas de un partido político en la elección 1 y $Vt2$ el porcentaje de votos/bancas en la elección siguiente.

¹⁰⁷ Una segunda medida a la que recurren Mainwaring y Scully y que vale la pena destacar es que tan fuertes son las raíces que construyen los partidos en la sociedad

y Torcal (2005) y Payne (2006)¹⁰⁸ siguen esta línea y recurren al mismo índice para medir la estabilidad o inestabilidad de los sistemas partidarios latinoamericanos¹⁰⁹.

Trabajos recientes han profundizado sobre este punto. Powell y Tucker (2014) distinguen entre la variación de la volatilidad electoral generada por el ingreso de nuevos partidos políticos y la salida de viejos (denominad Volatilidad de Tipo A), de la variación causada por la transferencia de votos entre partidos establecidos en un determinado sistema (Volatilidad de Tipo B). Encuentran que en democracias poco desarrolladas la Volatilidad de Tipo A es mayor que la Volatilidad de Tipo B, especialmente en países post comunistas. Mainwaring, Gervasoni y España (2016) toman en cuenta la misma distinción (a la primera la denomina *“within-system volatility”* y a la segunda *“extra-party system”*), llegando a conclusiones similares en lo que respecta al efecto de ambos tipos de volatilidad en democracias poco desarrolladas¹¹⁰.

(segunda dimensión de análisis). La misma es construida a partir de dos índices. En primer lugar, analizan qué proporción de votos obtienen los partidos políticos tanto para las elecciones legislativas como para las presidenciales. El supuesto básico es que si un partido político tiene un fuerte arraigo social, entonces los electores le darán su apoyo para las elecciones de ambos cargos. Si el arraigo es débil, entonces puede darse la situación de que los apoyos electorales difieran según el cargo público que se ponga en juego. En segundo lugar, toman en cuenta la cantidad de años que los partidos políticos se han mantenido competitivos: para ello contabilizan la cantidad de bancas que obtuvieron en la última elección¹⁰⁷ los partidos políticos que ya existían en 1950. Más del 50% de las bancas para los *“partidos viejos”* implica un mayor grado de institucionalización, mientras que menos del 30% representa lo contrario.

¹⁰⁸ Payne (2006), sin embargo, mantiene algunas diferencias con Mainwaring y Scully en las dimensiones de análisis y en torno a la necesidad de desarrollar índices que permitan estudiar con mayor profundidad el fenómeno de la (des)institucionalización partidaria.

¹⁰⁹ Por su parte, Golosov (2004) y Mainwaring, Gervasoni y España-Najera (2016) recurren a la volatilidad como un indicador de estabilidad sistémica, pero desagregando la medida en dos: volatilidad entre partidos establecidos (*within-system volatility*) y volatilidad entre nuevos partidos políticos (*extra-system volatility*).

¹¹⁰ Donde sí se distinguen estos trabajos es en la causalidad de las variables: mientras que Powell y Tucker (2014) no encuentran causas concretas que producen la volatilidad, Mainwaring, Gervasoni y España-Najera (2016) sí lo logran.

De esta manera, y tal como indica Luna (2014a), la agenda de investigación en torno a la (in)estabilidad de los sistemas partidarios en democracias en desarrollo no está agotada. Consideramos que solamente midiendo los cambios en las proporciones de votos entre partidos en elecciones consecutivas no resulta suficiente para entender la dinámica de la competencia partidaria en América Latina. Creemos que aún quedan interrogantes que responder en torno a cómo se comportan los partidos políticos y cómo reaccionan ante posibles cambios en la coyuntura política y la competencia por los cargos públicos. En otras palabras: tomando en cuenta la volatilidad electoral estaríamos viendo solamente una de las caras del dado.

III. Volatilidad y competitividad electoral: nociones teóricas

La analogía anterior no es menor. De la misma forma que un dado tiene múltiples caras, un sistema de partidos tiene múltiples medidas para ser estudiado. Coincidiendo con Kwak y Janda (2010), la volatilidad y la competitividad electoral son dos indicadores que nos brindan una imagen (aunque sea parcial) de la competencia por cargos públicos en un sistema partidario. Es por ello que creemos que la interacción y las relaciones entre competitividad y volatilidad electoral resultan centrales para comprender la dinámica de la interacción partidaria en América Latina, ya que los cambios en alguna de las dos medidas puede alterar, a largo plazo, la dinámica y el formato de la competencia partidaria, afectando también el grado de estabilidad del sistema partidario.

Ahora bien, según estableció Pedersen (1983), la volatilidad electoral es una buena medida de qué tan alto o bajo es el grado de apoyo que recibe un partido político determinado en elecciones consecutivas. En este trabajo consideramos que valores de volatilidad electoral superiores al 20% son altos, mientras que valores menores indican baja volatilidad electoral. Las grandes diferencias en las proporciones de votos recibidos por un partido político pueden dar una idea bastante acertada en torno a 1) que tan confiable resulta para la ciudadanía a la hora de gobernar, 2) la imagen pública que construye, 3) la solidez de sus propuestas de políticas públicas (plataforma partidaria) y 4) la percepción que tiene el electorado de sus

dirigentes y candidatos a cargos públicos. Es decir, la volatilidad electoral contribuye a analizar a los partidos políticos en su vínculo con la sociedad, ya sea éste fuerte o débil. Por ejemplo, si el electorado no valora positivamente la acción de gobierno de un partido que compite por la reelección o no considera que los candidatos propuestos para una elección son los más aceptables, entonces el partido político no recibirá suficiente cantidad de votos y puede perderlos a mano de otros competidores.

La volatilidad electoral incluye, de esta forma, un doble componente. Por un lado, es una medida que contribuye a caracterizar la fortaleza/debilidad del vínculo que tiene un partido político con sus electores (Kitschelt, 2000; Mainwaring y Torcal, 2005; Luna, 2009 y 2014b). Por otro lado, existe también un fuerte elemento de temporalidad en la volatilidad electoral: se mide a lo largo del tiempo. Es por ello que no se puede analizar qué tan fuerte o débiles el vínculo partido-electorado tomando en cuenta tan sólo dos elecciones consecutivas: mientras mayor cantidad de años y de elecciones contemplemos, dispondremos de mayor información para evaluarlo¹¹¹.

En otra de las caras del dado, la competitividad electoral es una medida que permite analizar el nivel de competencia política que tiene un determinado sistema de partidos. Se calcula mediante la diferencia de votos (o bancas) entre el partido político que salió primero y el que salió segundo (margen de victoria)¹¹². Un sistema de partidos será más

¹¹¹ A su vez, también tenemos que tener en cuenta el tipo de elección que se celebra: no es lo mismo analizar elecciones presidenciales o legislativas dado que el electorado puede cambiar su valoración sobre un partido dependiendo del cargo público que se ponga en juego.

¹¹² En diversos estudios se lo denomina Margen de Victoria (MV) o, como bien indica Reynoso (2011b: 16), también llamado "cercanía" (*closeness*) (Gray, 1976). Es uno de los indicadores más utilizados para medir la competitividad de un sistema partidario (Janda, Kwak y Suárez Cao, 2010). Estudios recientes sobre la evolución de los sistemas partidarios nacionales (Alcántara Sáez y Tagina, 2013a y 2013b) y subnacionales (Reynoso, 2011a y 2011b; Freidenberg y Suárez Cao, 2014) lo toman como una medida relevante. Puede calcularse tomando en cuenta tanto los votos obtenidos por los partidos en la elección presidencial como la cantidad de bancas en la legislatura. En el presente trabajo se tomarán en cuenta ambos datos. Competitividad electoral/Margen de victoria = $V1 - V2$, donde V1 es el porcentaje de

competitivo mientras dos o más partidos obtengan proporciones de votos “cercanas” y quien gane lo haga con poca ventaja sobre los demás competidores (Sartori, 1976). Si en sucesivas elecciones el margen de victoria de victoria es reducido, entonces aumentan la posibilidad de alternancia en el gobierno (Janda, Kwak y Suárez Cao, 2010)¹¹³. De modo que mientras mayor sea la diferencia de votos o bancas, menor será la competitividad y menos peleada la elección; mientras menor distancia haya entre primero y segundo, mayor competitividad y más peleada la elección. A los fines de este trabajo, se tomará en cuenta una diferencia de 15% en votos o bancas como límite: por encima de ese valor la competitividad será baja, mientras que por debajo la competitividad será considerada alta.

¿Por qué es importante estudiar el nivel de competitividad en un sistema de partidos? Por dos razones. En primer lugar, porque el nivel de competitividad sistémica afecta el cálculo estratégico de los actores partidarios. Supongamos, por ejemplo, que en dos o más elecciones consecutivas el partido político gobernante (oficialismo) gana por 30 puntos o más de ventaja respecto del segundo. Una estrategia posible para los perdedores (opositores) sería que o bien tengan menos incentivos para mantener la misma etiqueta partidaria en la siguiente elección, o bien que esos mismos dirigentes decidan conformar alianzas electorales amplias con otros perdedores para así poder reducir la brecha de votos respecto del oficialismo. Ambas acciones pueden alterar la identificación que tiene el electorado respecto de los partidos competidores, impactando directamente en la volatilidad electoral.

votos/bancas del partido político que salió primero y V2 el porcentaje de votos/bancas del que salió segundo.

¹¹³Janda, Kwak y Suárez Cao (2010) agregan, por otro lado, que no todos los partidos políticos opositores son una “amenaza” para los oficialismos. Sólo tendrán posibilidad real futura de acceder al gobierno los partidos que salgan segundos, pero que obtengan proporciones altas de votos o bancas, no así los terceros partidos “débiles”. De modo que para estos autores otro fiel indicador de competitividad del sistema partidario es el % de votos o bancas que obtienen los partidos que salen segundos en una elección. Queda pendiente encontrar alguna medida acertada que pondere Margen de Victoria y % de votos o bancas del segundo partido. Sobre este interesante punto se profundizará en investigaciones futuras.

En segundo lugar, porque si realizamos un análisis temporal podemos tener una idea medianamente acertada de las posibilidades de alternancia en el poder y de la renovación de “oficialismos”. Si el mismo partido político gana 2 o más elecciones presidenciales consecutivas con un amplio margen de victoria respecto del segundo (baja competitividad), entonces no sólo el sistema de partidos tendrá un bajo nivel de competencia política sino que también estará virando hacia un modelo predominante, produciendo ciertos efectos negativos sobre el desarrollo democrático, la calidad institucional y el potencial efecto polarizador en el sistema político. De esta forma, destacamos la importancia que tiene la dimensión de la competencia en una democracia (Diamong, Linz y Lipset, 1995; Gervasoni, 2005).

Entendemos así que incluir la competitividad electoral en conjunto con otras medidas nos permite indagar con mayor profundidad en el estudio de los sistemas partidarios en América Latina. Si consideramos que la volatilidad electoral es una medida de la valoración que tiene el electorado sobre los partidos políticos, entonces la competitividad se centra en la cara del dado: nos muestra que tan competitivo es el sistema partidario y qué tan fuertes (o no) son los oficialismos y los partidos desafiantes (opositores). Este razonamiento coincide con Reynoso (2011b) quien toma en cuenta el cálculo estratégico que realizan los actores políticos a la hora de competir y las posibles consecuencias de esas decisiones sobre el sistema partidario, su estabilidad y su cantidad de competidores¹¹⁴.

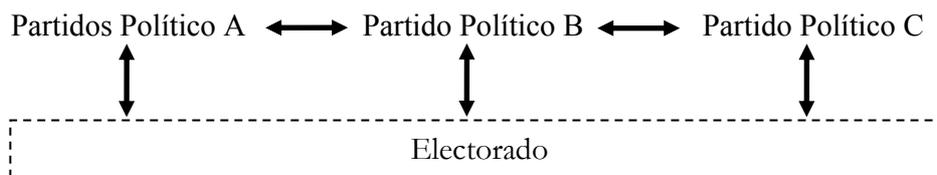
De esta forma, podemos pensar que dentro de un sistema partidario hay dos tipos de interacciones. Primero, una relación *vertical* entre partidos políticos y el electorado: los primeros quienes tienen que atraer el voto de los segundos y conservarlo en el tiempo. Segundo, una relación *horizontal* entre los partidos políticos. Son los actores políticos los que deciden mantener las mismas etiquetas partidarias o deciden cambiarlas; los que privilegian construir coaliciones electorales o prefieren competir en

¹¹⁴ El Número Efectivo de Partidos (NEP) (Laakso y Taagapera, 1979) no es una medida de análisis tomada en cuenta en el presente trabajo. Sin embargo, creemos que a futuro podría resultar interesante tomarla en cuenta para sumar una cara más al dado.

solitario. Ese cálculo estratégico lo realizan en base al nivel de competitividad que caracterice al sistema en las últimas elecciones.

Ambas interacciones pueden ser evaluadas en base a las dos variables que venimos tratando. Por un lado, en el *eje vertical* la volatilidad nos ayuda a medir el grado de confianza que tiene el electorado en los partidos políticos. Por otro lado, en el *eje horizontal* la competitividad contribuye a que entendamos qué tan peleadas o no son las elecciones. A continuación presentamos un esquema visual de lo expuesto:

Figura 1. Esquema bidimensional para analizar la volatilidad y la competitividad electoral.



Fuente: elaboración propia.

Dicho esto, consideramos que analizar la competitividad junto con la volatilidad electoral puede contribuir a que comprendamos con mayor profundidad las dinámicas de competencia partidaria en América Latina. Tomando los casos de Brasil, Chile, Ecuador, Perú, Venezuela y Uruguay y a partir de las dos variables indicadas, podremos construir la siguiente tipología de sistemas de partidos: volátiles competitivos, volátiles poco competitivos, estables competitivos y estables poco competitivos.

IV. Breves aclaraciones metodológicas

El presente trabajo es un estudio exploratorio de pocos casos que busca indagar sobre las relaciones entre volatilidad y competitividad electoral. Nos concentramos en los sistemas partidarios de Brasil, Chile, Ecuador, Perú, Venezuela y Uruguay desde el retorno a la democracia hasta las

últimas elecciones presidenciales y legislativas celebradas en cada país¹¹⁵. En el Cuadro N° 1 se puede ver el período de estudio comprendido para cada país y el año en que se celebró cada una de las elecciones. Como puede apreciarse, la importante cantidad de comicios celebrados brindan suficiente información para analizar tanto la volatilidad como la competitividad electoral.

Cuadro N° 1. Países, período comprendido y cantidad de elecciones seleccionadas.

| | Período comprendido | Presidenciales | Total | Diputados | Total |
|----------------|----------------------------|--|--------------|--|--------------|
| Brasil | 1989-2014 | 1989, 1994, 1998, 2002, 2006, 2010, 2014 | 7 | 1986, 1990, 1994, 1998, 2002, 2006, 2010, 2014 | 8 |
| Chile | 1989-2009 | 1989, 1993, 1999, 2005, 2009, 2013 | 6 | 1989, 1993, 1997, 2001, 2005, 2009, 2013 | 7 |
| Ecuador | 1979-2013 | 1979, 1984, 1988, 1992, 1996, 1998, 2002, 2006, 2009, 2013 | 10 | 1979, 1984, 1986, 1988, 1990, 1992, 1994, 1996, 1998, 2002, 2006, 2009, 2013 | 13 |
| Perú | 1980-2011 | 1980, 1985, 1990, 1995, 2000, 2001, 2006, 2011 | 8 | 1980, 1985, 1990, 1995, 2000, 2001, 2006, 2011 | 8 |

¹¹⁵ Se recurrió a analizar tanto elecciones presidenciales como legislativas debido a que, como bien se planteó anteriormente, las valoraciones que realiza el electorado sobre los cargos que se ponen en juego, los candidatos que se postulan y las estrategias electorales que definen los partidos políticos obligan a tener en cuenta ambas elecciones. Caso contrario, solo se tendría una imagen parcial de lo que se pretende estudiar. Por ejemplo, en algunos casos varios partidos políticos pueden establecer acuerdos electorales para presentar un candidato presidencial único pero competir con sus propias listas para la arena legislativa. Si tomáramos en cuenta solamente la elección presidencial no estaríamos prestando atención a posibles cambios en la volatilidad o la competitividad electoral legislativa.

| | | | | | |
|------------------|-----------|---|----|---|----|
| Uruguay | 1984-2014 | 1984, 1989, 1994, 1999, 2004, 2009, 2014 | 7 | 1984, 1989, 1994, 1999, 2004, 2009, 2014 | 7 |
| Venezuela | 1973-2015 | 1973, 1978, 1983, 1988, 1993, 1998, 2000, 2006, 2012, 2013 | 10 | 1973, 1978, 1983, 1988, 1993, 1998, 2000, 2005, 2010, 2015 | 10 |

Fuente: elaboración propia

La selección de los casos no es un tema menor. Coincidimos con la literatura especializada en que la mejor forma de indagar sobre el cómo y el porqué del fenómeno producido es concentrarnos en un estudio de pocos casos en profundidad (George y Bennett, 2005; Falleti, 2006; Ragin, 2010). De allí que la selección de los casos se centre en tres motivos principales. Primero, Mainwaring y Scully (1995) situaron en su clasificación original a Uruguay, Chile y Venezuela como tres casos de alta institucionalización partidaria, mientras que Brasil, Ecuador y Perú eran los más desinstitucionalizados. En la última década y media, los niveles de volatilidad electoral han variado en algunos de los países indicados (Brasil y Venezuela), mientras que en otros se ha mantenido en sus valores usuales (Ecuador, Perú y Uruguay) o con leves alteraciones (Chile)¹¹⁶. Segundo, seleccionamos los casos polares o extremos (Coller, 2000; Gerring, 2010) del continuo de alta/baja estabilidad sistémica desarrollado originalmente por Mainwaring y Scully. Tomando solamente estos seis países pretendemos estudiar en profundidad la relación entre volatilidad y competitividad electoral, al igual que la continuidad o el cambio de los patrones de competencia en sus sistemas partidarios. Tercero, el estudio de pocos casos en profundidad nos permite generar

¹¹⁶ Adicionalmente, mientras que dos de los países son federales (Brasil y Venezuela), los cuatro restantes son unitarios (Chile, Ecuador, Perú y Uruguay). Por otro lado, tres de ellos se encuentran en el Cono Sur (Brasil, Chile y Uruguay), dos en la región andina (Ecuador y Perú) y uno a mitad de camino entre ambos grupos de países (Venezuela). Las diferencias y similitudes entre estos países nos permiten ampliar el potencial de la estrategia de comparación.

hipótesis susceptibles de ser testeadas en investigaciones futuras (Gerring, 2007), al igual que establecer similitudes y diferencias entre ellos¹¹⁷.

Resulta conveniente hacer otras dos aclaraciones metodológicas previas. Primero, para el análisis de la volatilidad y la competitividad electoral tomaremos en cuenta los porcentajes de votos obtenidos para las elecciones presidenciales y la cantidad de bancas logradas para las elecciones legislativas¹¹⁸ (Cámara de Diputados¹¹⁹). La unidad de análisis

¹¹⁷ La estrategia de investigación planteada no está, sin embargo, exenta de dificultades. Una de las principales dificultades para trabajar con estudios de N pequeño radica en que la selección de casos suele realizarse en paralelo al diseño de los conceptos y del marco teórico. El objetivo de la presente investigación consiste en estudiar la relación entre volatilidad y competitividad electoral. De allí se desprende que lo más importante para este estudio consiste en definir el fenómeno que se quiere estudiar, los objetivos que planteamos y delinear (generalmente) el marco del universo en el cual nos interesa aplicar el marco conceptual desarrollado. Hay un proceso recíproco entre la selección de los casos y el refinamiento de los conceptos. La construcción conceptual se hace en paralelo con el análisis de los casos (Ragin 2010).

¹¹⁸ La volatilidad electoral se calculó en base a la fórmula elaborada por Pedersen (1983). Para Presidente se tomaron en cuenta los votos, mientras que para la Cámara de Diputados se utilizó la cantidad de bancas obtenidas en la elección. Esto se debe a tres razones. Primero, no se encontraron datos de votos en todas las elecciones elegidas para todos los países para el período de estudio delimitado. Segundo, aquellos datos que se encontraron en distintas fuentes no eran similares entre sí: algunas bases de datos contabilizaban porcentajes y totales de votos distintos de otros. Tercero, teniendo en cuenta que en cada país median distintos sistemas electorales, tomar en cuenta bancas en lugar de votos nos permite analizar con mayor exactitud las diferencias entre partidos políticos en términos de poder real en los respectivos cuerpos legislativos.

La competitividad electoral se midió, para el cargo presidencial, restando la cantidad de votos que obtuvo el partido ganador menos la cantidad de votos del que salió segundo. Para la Cámara de Diputados se realizó la misma cuenta, pero tomando en cuenta la cantidad de bancas obtenidas por el partido que salió primero y el que salió segundo. Para poder hacer "comparables" los datos, se dividió la cantidad de bancas obtenidas por los partidos políticos por la cantidad total de bancas de la legislatura, de modo que se pudiera obtener el porcentaje de bancas de cada uno

¹¹⁹ La elección de la Cámara de Diputados se debe a que no todos poseen un Senado. Perú tiene un congreso unicameral desde el año 1995, Venezuela desde 1999 y lo

serán los partidos políticos y no las alianzas electorales formadas entre ellos. Independientemente de que las estrategias electorales predominantes en la región sea la conformación de coaliciones entre varios partidos (Chasquetti, 2008), creemos que tomar en cuenta las etiquetas partidarias nos brinda una imagen más acertada sobre las variaciones en la volatilidad electoral. Por ejemplo, si en Chile se toman en cuenta las coaliciones, la volatilidad es muchísimo menor que si se analizan las proporciones de votos y/o bancas obtenidos por los partidos políticos (Luna y Altman, 2011). En el caso del análisis de las elecciones presidenciales, se tomará en cuenta el partido político al que representa quien compite por la Presidencia¹²⁰.

Segundo, no pretendemos establecer una relación causal entre volatilidad y competitividad electoral, pero sí explorar cómo han evolucionado algunos sistemas partidarios latinoamericanos en los últimos 30 años a partir de estas dos variables. Entendemos que puede existir cierta relación entre ambas variables, tal cual demuestra el esquema bidimensional expuesto (Gráfico N° 1), pero aún desconocemos la dirección y la intensidad de la misma. La respuesta a este interrogante quedará pendiente para futuras investigaciones.

V. Volatilidad electoral en América Latina: cambios y continuidades en los últimos 30 años

Las últimas tres décadas de elecciones desde el retorno a la democracia nos pueden dar una suficiente cantidad de datos para estudiar las dinámicas de competencia partidaria en los seis casos seleccionados, para

mismo ocurre con Ecuador desde el retorno a la democracia. En cambio, Chile, Uruguay y Brasil sí se caracterizan por un poder legislativo bicameral.

¹²⁰ Un comentario metodológico adicional. Algunos partidos políticos han cambiado su denominación en elecciones consecutivas. Por ejemplo, en Perú el *fujirismo* estuvo representado por distintas etiquetas partidarias: Cambio 90, Perú 2000, Fuerza 2001 y Alianza por el Futuro. Otro caso se dio en Brasil, donde el Partido Progresista Brasileño (PPB) cambió su nombre a Partido Progresista (PP), su actual denominación. En esos casos, concretos e identificados en la base de datos, se consideró como si fuera el mismo partido político y no como uno nuevo.

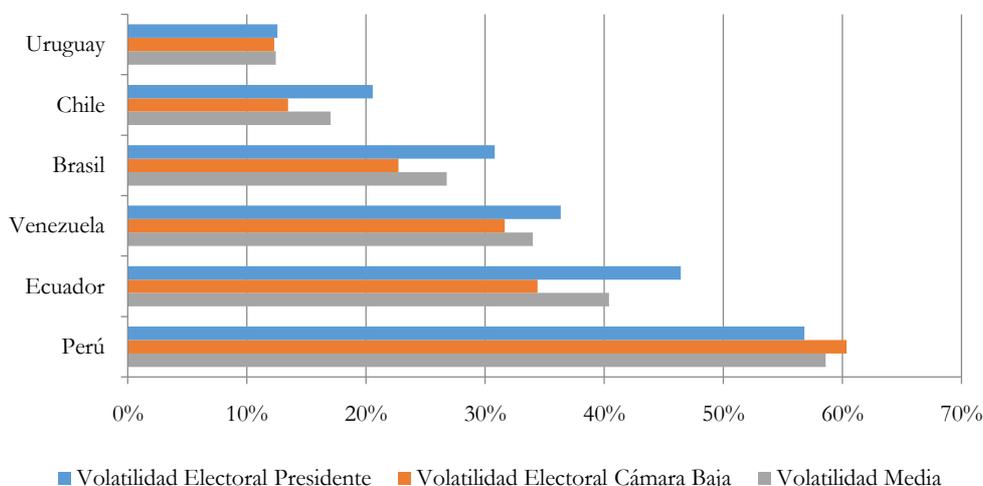
así detectar cambios y continuidades respecto de los primeros estudios que se realizaron sobre el tema. Para ello, tomamos en cuenta las elecciones presidenciales y de diputados celebradas en Brasil, Chile, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela.

En lo que respecta al análisis de la volatilidad electoral, el Cuadro N° 2 y el Gráfico N° 1 nos muestran los cálculos elaborados para las elecciones presidenciales y legislativas en los seis casos de manera agregada para todo el período de estudio.

Cuadro 2. Volatilidad electoral para Presidente y Cámara de Diputados en Uruguay, Chile, Brasil, Venezuela, Ecuador y Perú (1973-2015)

| Países | Volatilidad Electoral Presidente | Volatilidad Electoral Diputados (Bancas) | Volatilidad Media |
|-----------|----------------------------------|--|-------------------|
| Uruguay | 12,59% | 12,29% | 12,43% |
| Chile | 20,57% | 13,47% | 17,02% |
| Brasil | 30,82% | 22,74% | 26,87% |
| Venezuela | 36,36% | 31,65% | 34,01% |
| Ecuador | 46,44% | 34,40% | 40,42% |
| Perú | 56,82% | 60,36% | 58,59% |

Gráfico 1. Volatilidad electoral para Presidente y Cámara de Diputados en Uruguay, Chile, Brasil, Venezuela, Ecuador y Perú (1973-2015)



Fuente: elaboración propia en base a Base de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República de Uruguay, Servicio Electoral de Chile, Kornblith y Levine (1995), Conaghan (1995), Cotler (1995), Oficina Nacional de Procesos Electorales de Perú, Inter-Parliamentary Union -IPU- Parline Database y Base de Datos Políticos de las Américas de Georgetown.

Como puede observarse, Uruguay y Chile (aunque en menor medida) aparentan ser los “príncipes europeos” de América Latina. Si bien Chile creció en su media de volatilidad electoral presidencial y se ubica en el margen del límite establecido, los bajos valores los asemejan a los sistemas de partidos más estables de Europa Occidental (Mainwaring y Torcal, 2005). Perú sigue marcando tendencia en lo que respecta a volatilidad electoral: casi el 60% de su electorado cambia de opción elección tras elección, lo cual presume una fuerte debilidad de sus estructuras partidarias. Ecuador, por su parte, se mantiene en niveles similares, aunque con una leve mejoría si se toma en cuenta solamente la Cámara de Diputados. Sin embargo, sigue en niveles altos de volatilidad electoral: 2 de cada 5 electores ecuatorianos deciden cambiar de partido político; 1 de cada 2 si tomamos en cuenta solamente las elecciones presidenciales.

Brasil y Venezuela también dan la nota, pero en sentido inverso. En lo que respecta al primero, podemos apreciar una mayor estabilidad de la competencia partidaria en la actualidad: si observamos los datos de volatilidad de hace 20 años en Brasil (Mainwaring y Scully, 1995) se desplazó desde el grupo de países más volátil hacia el más estable. Hay, sin embargo, una diferencia notable de acuerdo al tipo de cargo por el que se compite: la volatilidad legislativa es 8% menor que la presidencial. En cuanto al caso venezolano, el recorrido realizado es el inverso: Venezuela se encontraba entre los más estables a comienzos de la década del ‘90 pero comenzó a desestabilizarse con el correr de los años (Payne, 2006) hasta acercarse a valores similares a los de Perú y Ecuador. La diferencia entre la volatilidad presidencial y la legislativa no es tan marcada, razón por la cual podemos pensar que el comportamiento electoral es el mismo sin importar el cargo que se ponga en juego.

Fuente: elaboración propia en base a Base de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República de Uruguay, Servicio Electoral de Chile, Kornblith y Levine (1995), Conaghan (1995), Cotler (1995), Oficina Nacional de Procesos Electorales de Perú, Inter-Parliamentary Union -IPU- Parline Database y Base de Datos Políticos de las Américas de Georgetown.

Ahora bien, si tomamos en cuenta las evoluciones de cada uno de los seis países por separado, se pueden detectar fuertes saltos en los sistemas de partidos más volátiles y menos marcados en los más estables. En el Gráfico N° 2 podemos apreciar estas variaciones interanuales para cada uno de los seis casos en estudio.

Uruguay ha tenido un pequeño salto de 15 puntos a comienzos del 2000, pero con una clara tendencia a la baja en la elección subsiguiente. Se ha caracterizado por una baja volatilidad electoral (nunca superó el 30%), reforzado aún más por la presencia de tres partidos estables y competitivos: el Partido Colorado (PC), el Partido Nacional (PN) y el Frente Amplio (FA). De hecho, el sistema partidario uruguayo ha evolucionado desde un bipartidismo clásico hacia un sistema de tres partidos competitivos en los últimos 20 años (Buquet y Piñeiro, 2010)¹²¹. Del gráfico N° 2 también se desprenden otras dos observaciones. Primero, que el calendario electoral unificado llevó a que los cambios en la volatilidad sean simultáneos tanto para el cargo presidencial como para los legisladores. Segundo, que más allá del salto mencionado, Uruguay se ha mantenido con una muy baja volatilidad electoral a lo largo de todo el período de análisis; confirmando, de esta forma, la estabilidad de su sistema partidario y destacándose por sobre sus pares latinoamericanos.

En lo que respecta a Chile, existen marcadas diferencias dependiendo del cargo que se ponga en juego. La volatilidad presidencial tiene una tendencia tipo "U": se redujo de manera drástica (aproximadamente 20 puntos) entre finales de la década del '90 y la siguiente, para

¹²¹ Algunos autores han analizado cómo en Uruguay la aparición y consolidación del FA ha modificado la lógica y dinámica de la competencia partidaria, pasando de un sistema con tres competidores a uno que enfrenta al "bloque desafiante" (FA) contra el "bloque tradicional" (PC y PN). Entre ellos podemos destacar a Buquet (2000), Cason (2002) y los ya mencionados Buquet y Piñeiro (2010), por mencionar algunos.

posteriormente volver a subir hasta superar la barrera de los 30 puntos en las últimas elecciones en el año 2013. Este último cambio coincide con la salida de la Concertación del gobierno luego de 20 años ininterrumpidos en los que ocupó la Presidencia (López Varas y Baeza Freer, 2013) y su posterior retorno a la primera magistratura chilena en el año 2013.

Las últimas elecciones presidenciales celebradas en Chile representan un doble llamado de atención. Primero, por los valores de volatilidad electoral presidencial “poco usuales” en su sistema partidario. Segundo, por la (también inusual) alta cantidad de candidatos presidenciales que se presentaron a competir (8, el máximo desde el retorno a la democracia). En cuanto a la volatilidad legislativa, las variaciones han sido menos marcadas y se situaron en torno al 15%. De esta forma, el sistema partidario chileno muestra ciertos vaivenes en la competencia presidencial, pero es más estable en la competencia legislativa¹²².

El caso brasileño es de los más atractivos para analizar. Como bien se mencionó anteriormente, Brasil se encontraba entre los sistemas partidarios más volátiles de la región: esto fue particularmente notable a comienzos de la década de los ‘90. A partir de allí, el sistema partidario brasileño comenzó a estabilizarse en la competencia legislativa, pero se mantuvo levemente inestable en la presidencial¹²³. Esta evolución coincide con una dinámica “coalicional” de la competencia partidaria brasilera (Power, 2009). Concretamente, PSDB y PT se han posicionado como los principales contendientes en elecciones presidenciales desde mediados de los ‘90, mientras construyen coaliciones electorales amplias detrás de sus candidaturas a la primera magistratura brasilera; sus aliados, por su parte, presentaron candidatos propios al Congreso. Este punto no es menor: la reducción más marcada de la volatilidad se percibe en el análisis de los cargos legislativos, en paralelo a un aumento importante y sostenido en la fragmentación de la cámara (Meneguello, 2013).

¹²² Luna y Altman (2011) destacan las dificultades metodológicas derivadas de analizar la volatilidad electoral tomando en cuenta 1) partidos políticos o “pactos” (coaliciones electorales) y 2) distintos niveles de competencia política (nacional y local).

¹²³ Esta paulatina estabilización coincide con los hallazgos de Zucco Jr. (2015).

Venezuela, por su parte, muestra el contrapunto perfecto. Hacia finales de la década del '80 el país caribeño se caracterizaba por tener uno de los sistemas de partidos más estables de toda América Latina (Kornblith y Levine, 1995). En los primeros años de los '90, impulsado especialmente por la competencia por el cargo presidencial, se disparó la volatilidad electoral hasta rozar el 100% para el máximo cargo en juego. Este crecimiento coincidió con el colapso del sistema partidario venezolano (Dietz y Myers, 2002), especialmente con la caída en las proporciones de votos de los dos históricos partidos políticos venezolanos: Acción Democrática (AD) y COPEI. En la segunda mitad de la misma década la volatilidad (tanto legislativa como presidencial) bajó hasta el 40%, valor donde se ubicó hasta las elecciones más recientes. Más allá de esta reducción, los niveles indicados siguen siendo elevados para lo que estaban acostumbrados los partidos políticos venezolanos. Los cambios mencionados coinciden con el surgimiento de Hugo Chávez y el Movimiento V República (MVR)/Partido Socialista Único de Venezuela (PSUV).

Cabe destacar, por último, que la marcada caída de la volatilidad presidencial en la última elección se debe a la estabilidad en los competidores por el máximo cargo en juego: en un polo, el oficialista PSUV y, en el otro, diversos partidos de oposición unidos en la coalición Mesa de Unidad Democrática (MUD) y nucleados en torno a la figura de Enrique Capriles. Si en futuras elecciones ambos actores mantienen sus etiquetas partidarias, entonces podríamos esperar que la volatilidad electoral se mantenga en niveles bajos y más cerca de los valores que caracterizaron a Venezuela hace 30 años.

Ecuador también aporta elementos interesantes de análisis. Primero, las diferencias entre la volatilidad presidencial y la legislativa fueron muy marcadas hasta los primeros años del 2000. Esto podría explicarse tanto por 1) la renovación parcial de la legislatura ecuatoriana durante ese período (concurrencia entre presidente y diputados cada 4 años, renovación legislativa cada 2) como por 2) los reiterados cambios de las etiquetas partidarias y 3) la aparición constante de nuevos partidos

políticos¹²⁴, en muchos casos motorizados por líderes políticos fuertes y centralizadores que buscaban alzarse con la Presidencia ecuatoriana¹²⁵. Segundo, las variaciones año tras año en la volatilidad electoral acompañaron un proceso sostenido de inestabilidad del sistema partidario ecuatoriano (Freidenberg, 2013): tanto la volatilidad presidencial como la legislativa fueron, por lo general, del 30% durante todo el período analizado. Tercero y último, aún no resulta del todo claro en qué medida incidió el efecto producido por las sucesivas victorias presidenciales de Rafael Correa (Alianza País) desde el año 2006. En teoría, deberíamos esperar a futuro que se estabilicen las preferencias ciudadanas, las etiquetas partidarias y, consecuentemente, se reduzcan los niveles de volatilidad. Siempre y cuando se mantengan estables los partidos oficialistas y los opositores. La tendencia a la baja de las últimas elecciones celebradas muestra un atisbo de estabilidad.

Resta, por último, analizar la volatilidad el sistema partidario peruano. De todos los casos analizados, Perú es el único que no presenta valores menores al 40% de volatilidad, tanto para la competencia presidencial como la legislativa. Incluso, si analizamos las elecciones generales de 1995 y de 2011, se percibe que 4 de cada 5 electores peruanos cambiaron de preferencia partidaria. Esta tendencia muestra, en consonancia con lo planteado por Tanaka (2004, 2006) y Batlle (2009) la debilidad de las estructuras partidarias en Perú y el cambio constante de las etiquetas¹²⁶. De

¹²⁴ La base de datos elaborada muestra que en cada elección presidencial surgían nuevos partidos políticos, algunos de los cuales obtuvieron altas proporciones de votos. Fue una característica del período analizado que los partidos políticos que resultaban más competitivos en la carrera presidencial cambiaban de elección en elección. Un ejemplo de ello: como menciona Freidenberg (2013) tan sólo el Partido Social Cristiano (PSC) llegó en cuatro oportunidades a la segunda vuelta presidencial, obteniéndola en una sola oportunidad.

¹²⁵ Por ejemplo, Lucio Gutiérrez, Álvaro Noboa y el mismo Rafael Correa, por mencionar algunos. Cabe mencionar, por otro lado, que esa inestabilidad en los niveles de volatilidad electoral fueron acompañados por cierta inestabilidad política e institucional, especialmente durante la década de los '90 y principios del 2000 (Pérez-Liñán, 2009).

¹²⁶ No existe consenso en torno a la estabilización del sistema partidario peruano. Mientras que algunos autores consideran que la democracia en Perú no tiene los incentivos institucionales suficientes para que funcione con partidos políticos sólidos

hecho, en las elecciones analizadas resulta común encontrar fuertes figuras políticas en torno a las cuales se estructuraron los partidos que, luego de competir en algunas oportunidades, obtienen bajas proporciones de votos para desaparecer finalmente (surgimiento-consolidación-declive). Tales fueron los casos de Mario Vargas Llosa (FREDEMO), Alberto Fujimori (Cambio 90/Perú 2000) y Javier Pérez Cuellar (Unión por el Perú¹²⁷). En lo que respecta a los partidos “tradicionales”, tanto el Partido Aprista Peruano (PAP)¹²⁸ como Acción Popular (AP) y el Partido Popular Cristiano (PPC) han tenido muy disímiles desempeños electorales dependiendo de la coyuntura política y de las estrategias electorales elegidas, alternando resultados exitosos con moderadamente aceptables y otros extremadamente pobres¹²⁹.

Recapitulando, podemos apreciar que la volatilidad electoral ha variado (parcialmente) en los últimos 30 años. Mientras que Uruguay se ha mantenido estable a la baja y Chile ha crecido en las últimas elecciones, Brasil ha evolucionado desde una marcada volatilidad hacia una mayor estabilidad. Venezuela ha recorrido el camino inverso con fuertes cambios en las preferencias partidarias de los ciudadanos. Por su parte, Ecuador y Perú registran los saltos más grandes y se mantienen hoy en día como sistemas partidarios volátiles e inestables.

y estables (Levistky y Cameron, 2003), otros consideran que las últimas elecciones muestran indicios de estabilización sistémica (Meléndez, 2012).

¹²⁷ El caso de Unión por el Perú es particularmente interesante. Luego de ser creado por el ex Secretario General de las Naciones Unidas, compitió en las elecciones 2000, 2001 y 2006. En esta última oportunidad, llevó como candidato presidencial a Ollanta Humala, quien en las últimas elecciones generales celebradas (año 2011) decidió fundar su propio partido: el Partido Nacionalista Peruano.

¹²⁸ También conocido como Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA).

¹²⁹ Como bien indica Vergara (2007) los malos resultados electorales recientes de los partidos nacionales/tradicionales en Perú pueden deberse a una serie de reformas institucionales implementadas en la última década, lo que ha llevado a que en el nivel local/regional estos actores encuentren escaso apoyo ciudadano, volcando los electores sus preferencias en partidos regionales que compiten en unos pocos distritos. El autor agradece a Margarita Battle por llamarle la atención sobre este punto.

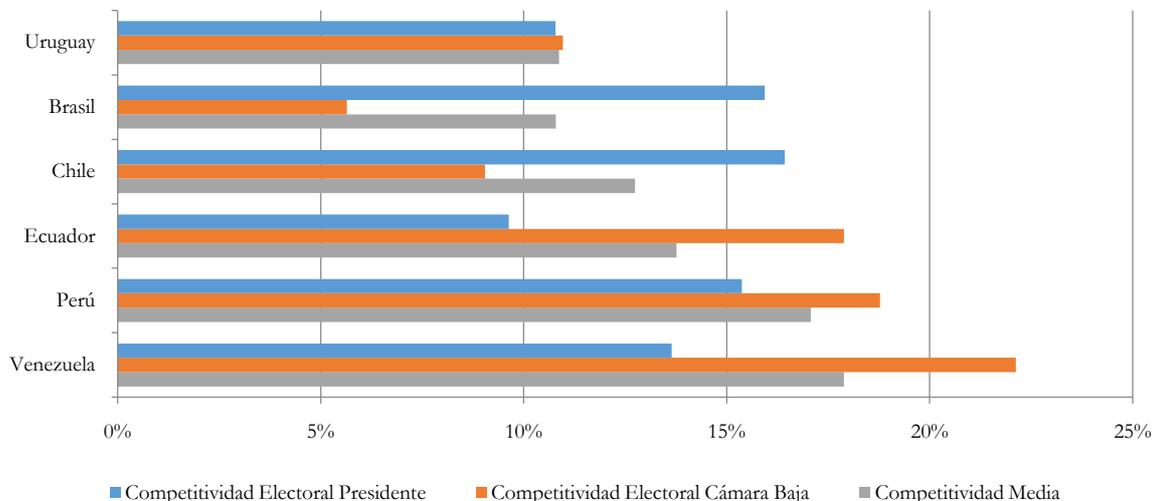
VI. La competitividad electoral como una nueva dimensión de análisis

Ahora bien, tal como mencionamos anteriormente, incluir el análisis de la competitividad electoral en los sistemas partidarios latinoamericanos contribuye a comprender con mayor profundidad las dinámicas de competencia partidaria en la región. Si tomamos en cuenta los niveles de competitividad electoral en Uruguay, Brasil, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela durante el mismo período analizado surgen algunas generalizaciones que vale la pena destacar.

Cuadro 3. Competitividad electoral para Presidente y Cámara de Diputados en Uruguay, Brasil, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela (1973-2015)

| Países | Competitividad Electoral Presidente | Competitividad Electoral Cámara de Diputados (Bancas) | Competitividad Media |
|---------------|--|--|-----------------------------|
| Uruguay | 10,87% | 10,97% | 10,87% |
| Brasil | 15,93% | 5,65% | 10,79% |
| Chile | 16,43% | 9,05% | 12,74% |
| Ecuador | 9,63% | 17,89% | 13,76% |
| Perú | 15,37% | 18,77% | 17,07% |
| Venezuela | 13,65% | 22,12% | 17,88% |

Gráfico 3. Competitividad electoral para Presidente y Cámara de Diputados en Uruguay, Brasil, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela (1973-2015).



Fuente: elaboración propia en base a Base de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República de Uruguay, Servicio Electoral de Chile, Kornblith y Levine (1995), Conaghan (1995), Cotler (1995), Oficina Nacional de Procesos Electorales de Perú, Inter-Parliamentary Union -IPU- Parline Database y Base de Datos Políticos de las Américas de Georgetown.

En primer lugar, los seis casos no presentan niveles de competitividad electoral media muy dispares entre sí: el rango va desde el 9% (mínimo) hasta el 18% (máximo). Esta es una marcada diferencia con la volatilidad electoral media: si tomamos en cuenta solo la competitividad media, es más difícil agrupar los casos en parejas. En segundo lugar, existen algunas diferencias entre los países analizados a la hora de comparar la competitividad presidencial con la legislativa. Uruguay y Perú no muestran amplias diferencias en sus respectivas medias de competitividad electoral presidencial y legislativa, salvo que el primero presenta elecciones más competitivas que el segundo. Por otra parte, Chile y Brasil son más competitivos en el juego por las bancas legislativas, mientras que Ecuador y Venezuela lo son para el cargo presidencial. A su vez, tanto

Brasil como Venezuela presentan otra particularidad: durante el período estudiado existe una diferencia de 10 puntos entre la competencia presidencial y la legislativa. Es la más amplia que registra este estudio.

En segundo lugar, cabe destacar el rol que juegan las coaliciones electorales en la competitividad de un sistema partidario. Tal como menciona Meneguello (2013), Brasil se ha caracterizado en la última década por un aumento importante de su fragmentación partidaria y por el ingreso de una importante cantidad de partidos políticos a la Cámara de Diputados¹³⁰. Los candidatos presidenciales brasileños han apelado, en ese contexto, a la estructuración de amplias coaliciones electorales que se reprodujeran, posteriormente, en el ámbito legislativo y en la distribución de carteras ministeriales en el Ejecutivo (Limongi, 2006).

En esta línea, Chile y Uruguay muestran un patrón de comportamiento similar en los últimos años¹³¹. El primero es más similar al caso brasileño: los partidos políticos consensuan candidatos presidenciales comunes bajo una alianza electoral pero compiten entre sí por los cargos legislativos en la elección general¹³². Uruguay también tiene una lógica de funcionamiento formateado por coaliciones electorales estables, pero resuelve la disputa entre candidatos legislativos 1) al definir las listas de candidatos, previo al ingreso abierto en la carrera por las bancas, y 2) dentro de los mismos partidos políticos. Es decir, la competencia legislativa no es interpartidaria sino intrapartidaria, producto del sistema electoral vigente (Buquet y Piñeiro, 2010).

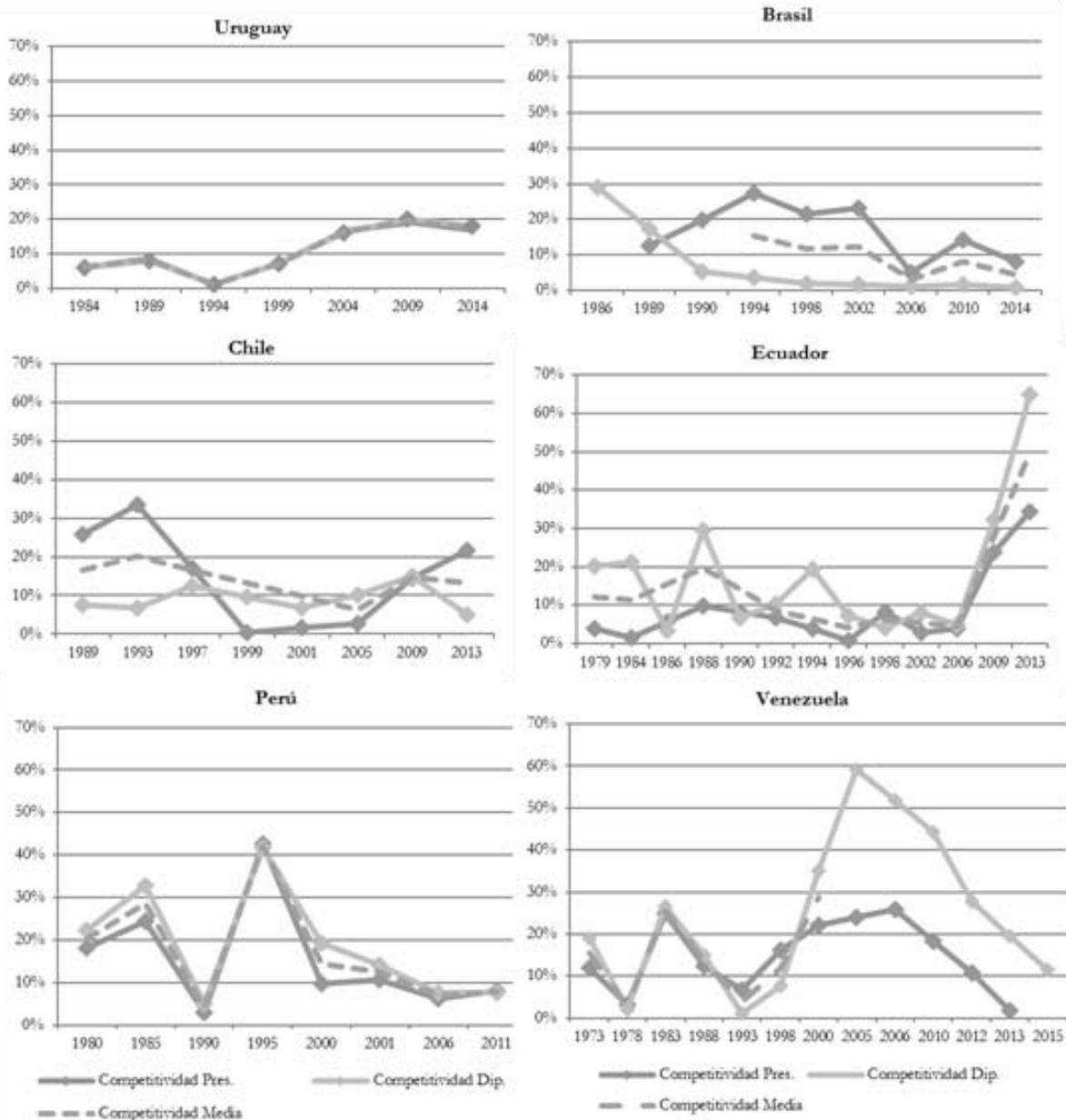
Ahora bien, si hurgamos en los detalles y tomamos en cuenta la evolución de la competitividad electoral en cada país, los hallazgos son más interesantes aún. El Gráfico N° 4 desagrega los valores para cada uno de los países analizados.

¹³⁰ Un ejemplo de ello es la elección del 2010, cuando 22 partidos ingresaron en la Cámara y tan solo 5 de ellos obtuvieron representación superior al 5% de los escaños. Por ejemplo, la bancada del PT fue la más grande con 88 bancas sobre un total de 513 (17,2%).

¹³¹ No es casual que Brasil, Chile y Uruguay elijan su presidente bajo un sistema de mayoría absoluta con doble vuelta en caso de que ningún candidato supere la barrera del 50%.

¹³² Para un análisis profundo y detallado del sistema electoral chileno, ver Nohlen (1994) y Huneeus (2006).

Gráfico 4. Competitividad electoral para Presidente y Cámara de Diputados en Uruguay, Brasil, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela (desagregado).



Fuente: elaboración propia en base a Base de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República de Uruguay, Servicio Electoral de Chile, Kornblith y Levine (1995), Conaghan (1995), Cotler (1995), Oficina Nacional de Procesos Electorales de Perú, Inter-Parliamentary Union -IPU- Parline Database y Base de Datos Políticos de las Américas de Georgetown.

Tal como se observa el Gráfico N° 4, Uruguay y Chile muestran un quiebre en la segunda mitad de la década de los '90. Los orientales pasaron de un sistema más competitivo hacia uno levemente menos competitivo, rozando el 20% desde la primera victoria presidencial del FA. Llamativamente, este pico de crecimiento se dio conjuntamente con un leve aumento de la volatilidad en las elecciones del 2004. Sus pares trasandinos, en cambio, hicieron el recorrido inverso de manera más pronunciada: para el cargo presidencial pasaron de una diferencia entre partidos de más de 30% de los votos a comienzos de los '90 hasta situarse por debajo del 15% en las últimas elecciones. También en este caso se dio una variación simultánea de la competitividad y la volatilidad electoral.

Brasil, al igual que en el apartado anterior, muestra indicios que llaman la atención. Durante todo el período la competitividad media tuvo una marcada tendencia a la baja, pasando desde el 15% a mediados de los '90 hasta el 5/10% en las últimas elecciones. En términos generales, si tomamos en cuenta esta medida podemos afirmar que el sistema partidario brasileño es altamente competitivo. Sin embargo, si separamos la elección presidencial de la legislativa surgen algunas cuestiones relevantes.

En lo que respecta a la competencia por la primera magistratura, se pueden mencionar tres momentos que alternan alta y baja competitividad para el cargo presidencial, con picos que superan los 25 puntos de diferencia entre el partido político que salió primero y el que salió segundo. En cuanto a la competencia legislativa, a comienzos de los '90 se produjo un importante aumento de la competitividad electoral por las bancas del congreso: la diferencia entre el primer lugar y el segundo en la competencia por las bancas legislativas se mantuvo por debajo del 5% durante casi todo el período analizado. Esto se dio en paralelo a un aumento sostenido del Número Efectivo de Partidos (NEP) y Número

Efectivo de Partidos Legislativos (NEPL)¹³³ (Meneguello, 2013). Este aumento de la competitividad electoral coincide con una estabilización previa de la competencia partidaria: en este caso, una disminución de la volatilidad electoral se produjo simultáneamente a un aumento de la competitividad electoral.

Ecuador, por su parte, muestra cambios más drásticos y marcados en el período analizado. Podemos destacar tres momentos en la competencia partidaria ecuatoriana: 1) los años ‘80 se caracterizaron por un sistema de partidos que alternó entre alta y baja competitividad; 2) en los años ‘90 aumentó la competencia política por cargos los ejecutivos y legislativos al reducirse la brecha entre los que obtuvieron los primeros lugares y los que salieron segundos (asociado a la marcada inestabilidad política del período¹³⁴); y 3) a partir del año 2000 se produce un estrepitoso salto al vacío de la “baja competitividad”. Respecto de este último punto, debemos destacar dos cuestiones más. En primer lugar, que coincide parcialmente con el surgimiento de Rafael Correa como figura política predominante y la consolidación de la coalición Alianza País (Freidenberg, 2013), registrándose previamente un aumento de la volatilidad electoral presidencial (ver Gráfico N° 2). En segundo lugar, que la disparidad entre la competitividad presidencial y la legislativa se amplió notablemente a una brecha de 30 puntos. Es decir que, más allá de que los valores medios sigan siendo altos y que haya disminuido la competitividad electoral en Ecuador, el juego por el cargo presidencial es “menos parejo” que el juego por las bancas legislativas. Esto puede deberse, como bien se mencionó anteriormente, al ascenso y consolidación de Correa al frente Poder Ejecutivo ecuatoriano.

¹³³ El NEP se calcula a partir de la proporción de votos que obtiene cada partido político, mientras que el NEPL toma en cuenta la cantidad de bancas obtenidas. De esta forma, el NEP arroja una medida acertada de cuántos competidores hay por los cargos en juego y el NEPL especifica en detalle aquellos que acceden esos cargos. Si bien en Brasil ha habido diferencias entre ambas medidas, en los últimos años el NEP y el NEPL han mostrado valores relativamente cercanos entre sí, demostrando la permisividad de su sistema electoral para el ingreso al Congreso Nacional de partidos políticos “nuevos” o “ehicos” (Cheibub, 2006; Meneguello, 2013).

¹³⁴ Un interesante abordaje de este período de inestabilidad política puede encontrarse en Mejía (1996).

El caso peruano se asemeja a Ecuador en los drásticos cambios en la competitividad electoral. También podemos hacer un ejercicio para ordenar el período en tres momentos, similares a los planteados por Batlle y Cyr (2014). En la década de los '80 la competencia por cargos ejecutivos y legislativos fue relativamente baja con márgenes de victoria entre el 20 y el 30% para ambos juegos. La elección general de 1990 marcó un quiebre importante a partir de la polarización entre Alberto Fujimori (Cambio 90/Perú 2000) y Mario Vargas Llosa (FREDEMO) por la carrera presidencial. La victoria del primero marcó un cambio en la tendencia, lo que llevó a que los años '90 se caractericen por una bajísima competitividad electoral para ambos cargos. En este sentido, la elección de 1995 es la tercera menos competitiva de todos los casos analizados, luego de la ecuatoriana de 2013 (legislativa y presidencial) y la venezolana de 2005 (legislativa). Asimismo, este período coincide con el de mayor volatilidad electoral registrada en Perú (Gráfico N° 2), con el colapso de los partidos políticos "tradicionales" (Dietz y Myers, 2002; Levitsky y Cameron, 2003) y la aparición de nuevos actores (Batlle, 2009; Batlle y Cyr, 2014). Por último, podemos identificar un tercer momento del sistema partidario peruano a partir de la caída de Alberto Fujimori y la crisis político-institucional que le siguió. En este período, Perú comenzó a transitar un pasaje hacia una mayor competencia entre sus actores partidarios, que se confirmó en la última elección general realizada en el año 2011 (8% de competitividad presidencial y legislativa).

El último caso que nos resta analizar es el de Venezuela. Salvo por los amplios márgenes de victoria en las elecciones legislativas de 2005¹³⁵ y de 2010, la mayor parte del período analizado muestra una tendencia relativamente estable rondando el 15% en la competencia por ambos

¹³⁵ Las elecciones legislativas del año 2005 en Venezuela fueron polémicas y cuestionadas por la decisión de parte de varios partidos políticos opositores a Hugo Chávez de no participar de los comicios alegando la falta de transparencia en los organismos responsables de ordenar y administrar el proceso electoral. Como parte de esos cuestionamientos se decidió "boicotear" las elecciones. Fuente:

http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_4483000/4483766.stm
(consultado el 17/05/2013) y

http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_4483000/4483088.stm
(consultado el 17/05/2013).

cargos. Antes de la década de los '90 hay un salto importante en la competitividad electoral entre las elecciones de 1978 y las de 1983 (de 2 al 28%). El surgimiento, aparición y consolidación de Hugo Chávez como figura política predominante marcó el inicio de un proceso de reducción en la competitividad electoral. Este fenómeno político se asemeja a los ya analizados en Perú (Fujimori) y Ecuador (Correa), lo que nos lleva a preguntarnos en qué medida los liderazgos fuertes y personalistas pueden tener efectos negativos sobre la competencia política, al ampliar la brecha entre "oficialismos" y "oposición".

Otro hito que debemos destacar radica en la elección de 1993. Mientras que, como bien analizamos en el apartado anterior, la misma marca el inicio del aumento de la volatilidad electoral en el país caribeño (Gráfico N° 2), los cambios en la competitividad comienzan a percibirse recién una elección después. Concretamente, a partir de las elecciones presidenciales celebradas en 1998, las cuales representan la primera victoria del "chavismo" en Venezuela. Un proceso similar se vivió en Perú y Ecuador. De esta forma, podríamos considerar que, en estos tres casos específicos, como paso previo a una menor competitividad electoral se produjo un aumento de la volatilidad electoral y una mayor inestabilidad del sistema partidario.

Recapitulando lo planteado en este apartado, si tomamos en cuenta la media general del período analizado, el panorama general indica que Uruguay, Brasil y Chile son los países con mayor competitividad electoral; Ecuador, Perú y Venezuela están más relegados. Hay diferencias más marcadas entre estos grupos si tomamos por separado los valores de competitividad presidencial y de competitividad legislativa.

En lo que respecta al análisis de las evoluciones interanuales de cada uno de los casos, las disparidades aumentan notablemente. Por un lado, Brasil, Chile (con leves variaciones) y Perú (con variaciones más marcadas) han virado desde una menor hacia una mayor competitividad electoral, situándose en la actualidad como sistemas partidarios fuertemente competitivos. El caso peruano es relevante, dadas las continuas reducciones de los márgenes de victoria para los partidos políticos que obtuvieron los principales cargos en juego en las últimas dos elecciones. No podemos dejar de incluir a Uruguay dentro de este grupo, si bien recorrió un proceso en sentido (levemente) opuesto. Por otro lado,

Venezuela y Ecuador mostraron los cambios más drásticos y marcados en la competencia política, con picos y caídas en los valores dependiendo, básicamente, de la coyuntura política del momento y de los liderazgos partidarios de turno. Ecuador es, actualmente, el sistema partidario con menor competitividad de los seis casos, solo salvado por las últimas elecciones presidenciales y legislativas celebradas en Venezuela. Hoy en día no existe certeza ni exactitud sobre lo que pueda ocurrir en los próximos años.

VII. Construyendo una nueva tipología de sistemas partidarios en América Latina

Tal como indicamos al comienzo de este artículo, de la combinación de volatilidad y competitividad electoral podemos ordenar los 6 sistemas partidarios analizados en 4 tipos posibles: volátiles competitivos, volátiles poco competitivos, estables competitivos y estables poco competitivos. Para la volatilidad electoral, fijamos el corte en 20%: valores por encima indican sistemas volátiles, mientras que valores por debajo indican estabilidad sistémica. En cuanto a la competitividad, el límite es 15%: por encima son sistemas partidarios poco competitivos, por debajo son sistemas competitivos.

En el Gráfico N° 5 se ordenan los sistemas partidarios de Brasil (distinguido entre las elecciones previas a 1994 y las posteriores), Chile, Ecuador, Perú, Venezuela (pre y post 1993/1998) y Uruguay para las elecciones presidenciales. El Gráfico N°6 indica lo mismo, pero para las elecciones a la Cámara de Diputados. El eje vertical mide la volatilidad electoral, mientras que el horizontal la competitividad electoral. El cuadrante superior izquierdo son sistemas volátiles competitivos; hacia la derecha volátiles poco competitivos; en el margen izquierdo inferior estables competitivos; y a la derecha estables poco competitivos.

Gráfico 5. Tipología de sistemas partidarios en base a volatilidad y competitividad electoral. Elecciones presidenciales (1973-2015)

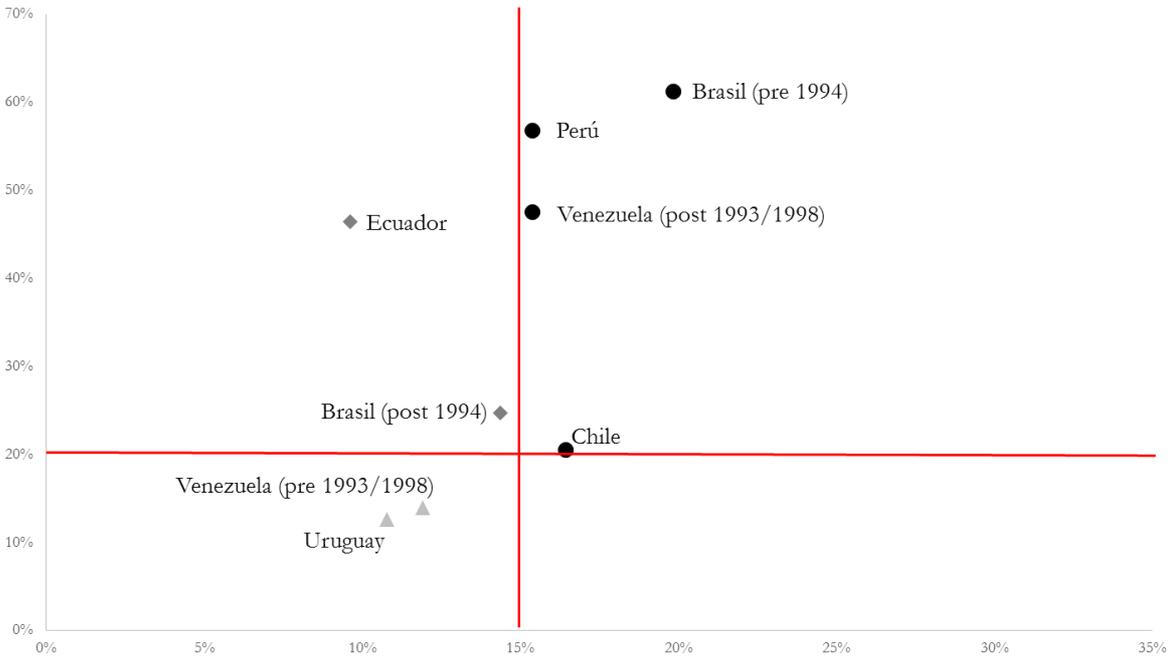
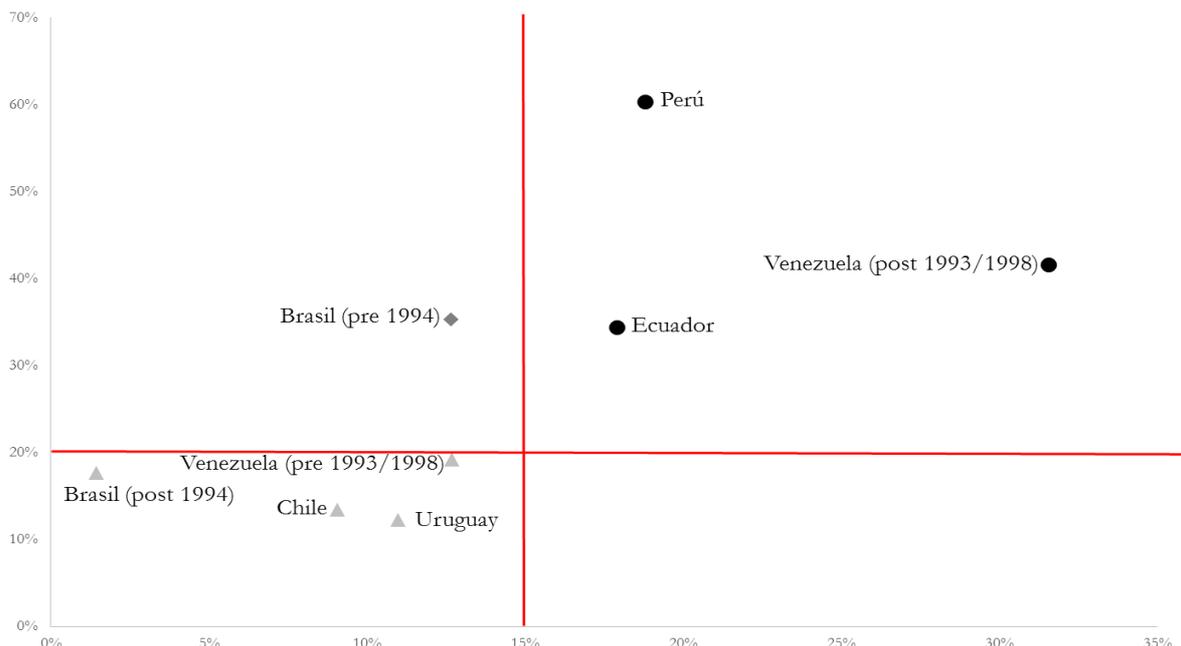


Gráfico 6. Tipología de sistemas partidarios en base a volatilidad y competitividad electoral. Elecciones para Cámara de Diputados (1973-2015)



Fuente: elaboración propia.

En primer lugar, no existen (entre los casos analizados) sistemas partidarios estables y poco competitivos. Esto nos permite considerar que es difícil mantener amplias brechas en votos y bancas durante varias elecciones consecutivas y, al mismo tiempo, que los partidos políticos competidores mantengan proporciones similares de votos durante un periodo delimitado. Esta conclusión tiene cierta relevancia teórica. Si los partidos de gobierno (oficialismos) ganan constantemente con una marcada diferencia de votos respecto de sus competidores (oposición), inevitablemente se debería producir una transferencia de votos hacia otros partidos políticos, aumentando la volatilidad electoral y reduciendo la estabilidad sistémica. Esto último puede deberse ya sea a 1) la constante aparición de nuevos actores partidarios “desafiantes” o a 2) la pérdida de

confianza de parte del electorado en los partidos “de oposición” y el traspaso de votos hacia otros partidos. Cualquiera sea la justificación, hay un impacto directo en la volatilidad electoral del sistema partidario.

En segundo lugar, existen un solo sistema de partidos estable y competitivo que se ha mantenido sin grandes saltos durante todo el período analizado tanto para la competencia legislativa como para la presidencial: Uruguay. Salvo sucesos aislados (las elecciones generales celebradas en Uruguay en el año 2009) en el resto del período analizado no se presentaron mayores cambios ni modificaciones en sus patrones de comportamiento electoral. Chile, en cambio, se mantuvo estable y competitivo para las elecciones legislativas, pero no así para las presidenciales, superando apenas el límite de los volátiles y poco competitivos. Tal como indicamos anteriormente, este movimiento de cuadrante coincide con la derrota electoral de la Concertación y su posterior regreso al gobierno como Nueva Mayoría. Cambios similares en la dinámica competitiva del sistema partidario chileno fueron detectados por Luna y Altman (2011), especialmente en lo referido a la volatilidad electoral.

Brasil y Venezuela también mostraron alteraciones en sus patrones de competencia política. Para el caso brasileño tenemos que discriminar entre elecciones. Para las presidenciales, a comienzos de los ‘90 Brasil se ubicó en el cuadrante de los sistemas partidarios volátiles y poco competitivos. A mitad de esa década, si bien se acercó al cuadrante inferior izquierdo y la competencia presidencial pasó a ser más competitiva, se mantuvo cierta inestabilidad en las preferencias electorales de la ciudadanía. En cuando a las legislativas, las primeras elecciones celebradas lo posicionaron dentro del grupo de sistemas partidarios volátiles y competitivos. Con posterioridad a 1993, Brasil entró directamente en el conjunto de sistemas estables y competitivos¹³⁶. Esto coincide con los cambios simultáneos en las tendencias de la volatilidad (reducción) y la competitividad electoral (aumento) analizados anteriormente.

¹³⁶ Adicionalmente, estos cambios incentivaron a los distintos partidos políticos a formar coaliciones electorales y legislativas sobredimensionadas (Pereira y Mueller, 2002; Limongi, 2006; Power, 2009; Meneguello, 2013), en pos de garantizar la gobernabilidad y la aprobación de la agenda legislativa.

Venezuela, en cambio, recorrió el cambio inverso. El sistema partidario venezolano se caracterizaba hasta mediados de los '90 por una muy marcada estabilidad de sus actores, una volatilidad cercana a los valores "europeos" (Mainwaring y Torcal, 2005) y una alta competitividad presidencial y legislativa (sistema estable y competitivo). Las elecciones celebradas en 1993 y 1998 marcaron un quiebre importante en su sistema partidario, aumentando notablemente la volatilidad electoral y, posteriormente, reduciéndose la competitividad entre los principales (y nuevos) actores partidarios (sistema volátil y poco competitivo). Estos cambios drásticos en el sistema partidario venezolano se asociaron a la aparición y consolidación de Hugo Chávez y el Movimiento V República/PSUV.

Por último, los dos sistemas partidarios más volátiles muestran tendencias contrarias. Perú se mantuvo durante todo el período dentro del cuadrante de sistemas partidarios volátiles y poco competitivos, independientemente de las tendencias registradas en las últimas elecciones. Esto se puede apreciar tanto para la competencia presidencial como para la legislativa. En lo que respecta a Ecuador, los valores para elecciones presidenciales lo ubican (junto con Brasil) en el grupo de países con sistemas volátiles pero competitivos. En cambio, si tomamos en cuenta las legislativas, comparte el cuadrante de inestables y poco competitivos junto con Venezuela (post 1993/1998) y Perú.

VIII. Conclusiones y agenda de investigación

El presente trabajo fue un primer intento contribuir a la agenda de investigación sobre dinámicas de competencia partidaria en América Latina, abrir algunos interrogantes y comenzar a explorar la relación entre volatilidad y competitividad electoral en la región. Es por ello que planteamos la importancia de estudiar la evolución de ambos indicadores en seis casos de estudio durante los últimos 30 años: Uruguay, Chile, Brasil, Venezuela, Perú y Ecuador.

Cabe mencionar algunas reflexiones finales en torno al planteo principal del presente trabajo. Tal como intentamos demostrar en este trabajo, el estudio de la competitividad electoral en países

latinoamericanos puede aportar algunos elementos importantes para la agenda de investigación los sistemas partidarios latinoamericanos. Comprender los incentivos que tienen las elites partidarias y los cálculos estratégicos que realizan para competir por determinados cargos en juego es un aspecto no menor a la hora de estudiar la (in)estabilidad de los partidos políticos. Por esa razón consideramos necesario profundizar a futuro sobre las relaciones entre competitividad y volatilidad electoral.

A primera vista, pareciera que sí existe cierta conexión entre ambas variables, al menos en los sistemas partidarios latinoamericanos estudiados en este trabajo. Tomando los casos de Ecuador, Perú y Venezuela podríamos conjeturar que un escenario de aumento notable de la volatilidad electoral (superando el 50%) puede incluir una reducción muy marcada de la competitividad electoral en la siguiente elección, producto de un aumento importante del margen de victoria entre los dos principales partidos políticos en competencia. Esto nos permite inferir lo siguiente a partir del esquema bidimensional planteado anteriormente (Gráfico N° 1): los cambios en el eje vertical (vinculación electorado-partidos políticos) pueden incidir en el eje horizontal (competencia entre partidos políticos).

Sin embargo, al analizar los casos de Brasil, Chile y Uruguay detectamos que la variación de la volatilidad y la competitividad electoral pueden darse en simultáneo. Tomando estos tres sistemas partidarios, a simple vista no pareciera haber un vínculo de causalidad entre ambas sino más bien de correlación entre variables. En otras palabras: si bien podemos pensar que como paso previo a un escenario de reducción de la competencia política debería haber (teóricamente) un aumento importante de la volatilidad electoral, puede ocurrir también que la alteración de la distancia entre ganadores y “segundos” se dé conjuntamente con un cambio en la estabilidad de las preferencias electorales. Este escenario merecerá ser indagado con mayor precisión y detalle a futuro.

También resta profundizar en la incidencia que tiene la formación de coaliciones electorales y de gobierno sobre la competitividad y la volatilidad electoral. Las coaliciones electorales en Brasil, Chile y Uruguay nos dan algunas pautas generales de comportamiento de los partidos políticos que, en cierta medida, no se replican en los demás casos analizados. Si son los partidos políticos los que determinan la estrategia electoral a seguir (esto es, coaligarse con sus socios o no), entonces alguna

respuesta tentativa podríamos encontrar en el grado de institucionalización que tengan esos actores. No es casual que tanto Uruguay como Chile (aunque haya cambiado de cuadrante en la competencia presidencial) y Brasil (con una mayor estabilidad actual en comparación a 20 años atrás) se diferencien de Venezuela (recorrido inverso al caso brasileño), Perú y Ecuador (baja estabilidad).

Por último, deberíamos detectar en qué medida los liderazgos políticos de oficialismos fuertes y con disponibilidad de recursos públicos pueden generar una diferencia importante en la competencia por cargos públicos. Alberto Fujimori en Perú, Hugo Chávez (¿Nicolás Maduro?) en Venezuela y Rafael Correa en Ecuador pueden tener más en común de lo que se piensa corrientemente. Los tres líderes 1) surgieron en contextos de volatilidad electoral, 2) construyeron estructuras políticas personalistas y fuertemente centralizadas en su figura, y 3) delinearon el clivaje en torno al cual se estructuró la competencia política (eje oficialismo-oposición). Respecto de este punto, resultará útil a futuro continuar la línea de Powell y Tucker (2014) y Mainwaring, Gervasoni y España-Najera (2016) para distinguir entre la volatilidad electoral producida por la aparición de nuevos partidos y la desaparición de viejos, y la volatilidad electoral generada por transferencia de votos entre partidos políticos estables que integran un determinado sistema.

Estudiar qué tipos de partidos se han construido, el rol que adquieren los liderazgos políticos y que incidencia tienen ambos elementos en la estabilidad de los sistemas partidarios puede ayudarnos a comprender mejor las dinámicas de competencia política en América Latina. Especialmente si tenemos en cuenta las diferencias regionales que subsisten. Debemos saber más sobre esas diferencias. Y también más sobre otros países no incluidos en esta investigación. Ese es el desafío.

Referencias

- Alcántara Sáez, Manuel. 2003. *Sistemas políticos de América Latina. Vol. I: América del Sur*. Madrid: Tecnos.
- . 2004. *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos políticos latinoamericanos*. Barcelona: Instituto de Ciències Politiques i Socials.
- . 2008. *Sistemas políticos de América Latina. Vol. II: México, los países de América Central y el Caribe*. Madrid: Tecnos.
- Alcántara Sáez, Manuel y Flavia Freidenberg (eds.). 2001. *Partidos políticos de América Latina*. Tres volúmenes. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Alcántara Sáez, Manuel y María Laura Tagina (coord.). 2013^a. *Elecciones y política en América Latina (2009-2011)*. México: Instituto Federal Electoral -IFE- y Porrúa Editores.
- Alcántara Sáez, Manuel y María Laura Tagina (coord.). 2013b. *Procesos políticos y electorales en América Latina 2010-2013*. Buenos Aires: Eudeba.
- Basedau, Matthias y Alexander Stroh. 2008. “Measuring party institutionalization in developing countries: a new research instrument applied to 28 African political parties”. En *GIGA WorkingPapers* 69.
- Batlle, Margarita. 2009. “¿Volvieron los partidos? Del colapso a la (aparente) recomposición del sistema partidario peruano”. Trabajo presentado en el Seminario *Ciudadanos vs. Partidos en América Latina: tensiones, amenazas y dilemas de la democracia representativa*. Organizado por el Proyecto OIR, Instituto de Iberoamérica, 27 de febrero.
- Batlle, Margarita y Jennifer Cyr. 2014. “El sistema de partidos multinivel: el cambio hacia la incongruencia y el predominio de nuevos partidos en Perú (1980-2011)”. En *Territorio y Poder: Nuevos Actores y Competencia Política en los Sistemas de Partidos Multinivel en América Latina*, editado por Flavia Freidenberg y Julieta Suárez Cao. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Bielasiak, Jack. 2000. “The Institutionalization of Electoral and Party Systems in Post-communist States”. En *Comparative Politics* 34 (2): 189–210.

- Buquet, Daniel. 2000. “La elección uruguaya después de la reforma electoral de 1997: los cambios que aseguraron la continuidad”. En *Perfiles Latinoamericanos* 16: 127-147.
- Buquet, Daniel y Rafael Piñeiro. 2010. “De las internas a las municipales: los impactos de las reglas electorales en Uruguay”. En *Del cambio a la continuidad. Ciclo electoral 2009-2010 en Uruguay*, editado por Daniel Buquet y Niki Johnson. Montevideo: Fin de Siglo Editorial, Instituto de Ciencia Política y CLACSO Coediciones.
- Campello, Daniela. “Does the Institutionalization of Party Systems Matter? Speculative Attacks and Political Responsiveness in Latin America”. En *Institucionalización de los Sistemas de Partidos en Latinoamérica*, editado por Fundación CIDOB, CIS Press, Madrid, en prensa.
- Carreras, Miguel. 2012. “Party Systems in Latin America after the Third Wave: A Critical Re-assessment”. En *Journal of Politics in Latin America* 4 (1): 135-153.
- Cason, Jeffrey. 2002. “Electoral Reform, Institutional Change, and Party Adaptation in Uruguay”. En *Latin American Politics and Society* 44 (3): 89-109.
- Centellas, Miguel. 2008. “Bolivia’s Party System after October 2003: Where did all the Politicians go?”. Paper presentado en la Annual Meeting de la American Political Science Association, Boston, 28–31 de agosto.
- Chasquetti, Daniel. 2008. *Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: Evaluando la “difícil combinación”*. Montevideo: Ediciones CAUCE, Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de la República, Uruguay) y Comisión Sectorial de Investigación Científica.
- Cheibub, José Antonio. 2006. “Brasil: Representación proporcional centrada en los candidatos de un sistema presidencial”. En AA. VV., *Diseño de sistemas electorales: El nuevo manual de IDEA Internacional*. México DF: Instituto Federal Electoral.
- Coller, Xavier. 2000. “Los estudios de caso”. En *Colección Cuadernos Metodológicos* No. 30. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).

- Conaghan, Catherine M. 1995. "Politicians Against Parties: Discord and Disconnection in Ecuador's Party System". En *Building democratic institutions. Party systems in Latin America* editado por Scott Mainwaring y Timothy Scully. Stanford: Stanford University Press.
- Coppedge, Michael. 1997. "A Classification of Latin American Political Parties". *Working Paper #244*, Hellen Kellogg Institute for International Studies.
- Cotler, Julio. 1995. "Political Parties and the Problems of Democratic Consolidation in Peru". En *Building democratic institutions. Party systems in Latin America*. editado por Scott Mainwaring y Timothy Scully. Stanford: Stanford University Press.
- Cox, Gary W. 2004. *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo. Hacer que los votos cuenten*. Barcelona: Gedisa.
- Diamond, Larry, Juan Linz y Seymour Martin Lipset. 1995. "Introduction: What Makes for Democracy?" En *Politics in Developing Countries*, segunda edición, editado por Larry Diamond, Juan Linz y Seymour Martin Lipset Boulder: Lynne Rienner.
- Dietz, Henry y David Myers. 2002. "El proceso del colapso de sistemas de partidos: una comparación entre Perú y Venezuela". En *Cuadernos del CENDES* 50: 1-33.
- Duverger, Maurice. 1961 [1951]. *Los partidos políticos*. México DF: Fondo de Cultura Económico.
- Falleti, Tulia G. 2006. "Theory-guided process-tracing in comparative politics: something old, something new". En *Newsletter of the Organized Section in Comparative Politics of the American Political Science Association* 17 (1): 9-14.
- Freidenberg, Flavia. 2013. "Elecciones y cambio de sistema de partidos en Ecuador 2009". En *Elecciones y política en América Latina (2009-2011)*, coordinado por Manuel Alcántara Sáez y María Laura Tagina. México: Instituto Federal Electoral -IFE- y Porrúa Editores.
- Freidenberg, Flavia y Julieta Suárez Cao (eds.). 2014. *Territorio y Poder: Nuevos Actores y Competencia Política en los Sistemas de Partidos Multinivel en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.

- George, Alexander L. y Andrew Bennett. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Gerring, John. 2007. *Case Study Research. Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 2010. *Case Selection for Case-study Analysis: Qualitative and Quantitative Techniques*. En *The Oxford Handbook of Political Methodology*, editado por Janet M. Box-Steffensmeier, Henry E. Brady y David Collier. Oxford: Oxford University Press.
- Golosov, Grigori V. 2003. “The vicious circle of party underdevelopment in Russia: the regional connection”. En *International Political Science Review*, 24 (4): 427-444.
- . 2004. *Political Parties in the Regions of Russia: Democracy Unclaimed*. Boulder: Lynne Rienner.
- Gray, Victor. 1976. A Note on Competition and Turnout in the American States. En *Journal of Politics* 38: 153-158.
- Gervasoni, Carlos. 2005. “Poliarquía a nivel subnacional. Aspectos conceptuales y normativos en el contexto de las democracias federales”. En *Colección* 16: 83-122.
- Huneus, Carlos. 2006. “Chile: Un sistema congelado intereses de elites”. En AA. VV., *Diseño de sistemas electorales: El nuevo manual de IDEA Internacional*. México DF: Instituto Federal Electoral.
- Huntington, Samuel. 1968. *Political order in changing societies*. New Haven: Yale University Press.
- Janda, Kenneth, Jing-Joung Kwak y Julieta Suárez Cao. 2010. “Party Systems Effects on Country Governance”. Paper presentado en la Annual Meeting de la American Political Science Association, Washington DC, 2-5 de septiembre.
- Kitschelt, Herbert. 2000. “Linkage between citizens and politicians in democratic parties”. En *Comparative Political Studies*, 33 (67).
- Kitschelt, Herbert, Kirk A. Hawkins, Juan Pablo Luna, Guillermo Rosas y Elizabeth J. Zechmeister. 2010. *Latin American Party Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Koo, Sejin. 2010. “An ever-underinstitutionalized party system? Exploring the south korean case of ideological partisanship”. Paper presentado en

- Annual Meeting de la American Political Science Association, Washington DC, 2-5 de septiembre.
- Kornblith, Miriam y Daniel H. Levine. 1995. "Venezuela: The Life and times of the Party System". En *Building democratic institutions. Party systems in Latin America*, editado por Scott Mainwaring y Timothy Scully. Stanford: Stanford University Press.
- Kwak, Jin-Joung y Kenneth Janda. 2010. "Measuring Party System: Revisiting Competitiveness and Volatility in Parliamentary Systems". En *The Korean Journal of Area Studies* 28 (2): 21-49.
- La Palombara, Joseph y Myron Winer (eds.). 1960. *Political parties and political development*. Princeton: Princeton University Press.
- Laakso, Marku y Rein Taagapera. 1979. "Effective Number of Parties: A Measure with Applications to West Europe". En *Comparative Political Studies* 12 (1): 3-27.
- Levitsky, Steven y Maxwell A. Cameron. 2003. "Democracy without Parties? Political Parties and Regimen Change in Fujimori's Peru". En *Latin American Politics and Society* 45 (3): 1-33.
- Limongi, Fernando. 2006. "A democracia no Brasil. Presidencialismo, coalizao partidária e proceso decisório". En *Novos Estudos* 76: 17-41.
- Lipset, Seymour Martin. 2000. "The indispensability of political parties". En *Journal of Democracy* 11(1): 48-55.
- Lipset, Seymour Martin y Stein Rokkan. 1992. "Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales". En *Diez textos básicos de ciencia política*, editado por Albert Batlle. Barcelona: Ariel, pp. 231-273. (Versión original: "Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments: an Introduction", en Lipset, Seymour M. y Stein Rokkan (eds.) *Party systems and voter alignments*. New York: Free Press [1967]).
- López Varas, Miguel y Jaime Baeza Freer. 2013. "Las elecciones chilenas de 2009-2010: ¿se derechizó el país?". En *Elecciones y política en América Latina (2009-2011)*, coordinado por Manuel Alcántara Sáez y María Laura Tagina. México: Instituto Federal Electoral -IFE- y Porrúa Editores.
- Luna, Juan Pablo. 2009. "Party system institutionalization: the case of Chile and why we need to un-pack the concept and its measurement". Working paper, Columbia University (draft version).

- . 2014a. “Party System Institutionalization: Do We Need a New Concept?”. En *Studies in Comparative International Development* 49 (4): 403-425.
- . 2014b. *Segmented Representation. Political Party Strategies in Unequal Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Luna, Juan Pablo y David Altman. 2011. “Uprooted but Stable: Chilean Parties and the Concept of Party System Institutionalization”. En *Latin American Politics and Society* 53 (2): 1-28.
- Mainwaring, Scott. 2015. “Repensando las teorías de sistemas de partidos”. En *Política comparada sobre América Latina: Teorías, Métodos y Tópicos*, editado por Rossana Castiglioni y Claudio Fuertes. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Mainwaring, Scott, Carlos Gervasoni y Annabela España-Najera. 2016. “Extra- and within-system electoral volatility”. En *Party Politics* 1-13. DOI: 10.1177/1354068815625229
- Mainwaring, Scott y Timothy Scully (eds.). 1995. *Building democratic institutions. Party systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- Mainwaring, Scott y Mariano Torcal. 2004. “Class voting: Latin America and Western Europe”. *Working Papers Online Series* 32, Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Madrid.
- Mainwaring, Scott y Mariano Torcal. 2005. “La institucionalización de los sistemas de partidos y la teoría del sistema partidista después de la tercera ola democratizadora”. En *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales* 41: 141-173.
- Mainwaring, Scott, y Edurne Zocco. 2007. “Secuencias políticas y estabilización de la competencia partidista: volatilidad electoral en viejas y nuevas democracias”. En *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales* 46: 147-171.
- Medina, Lucía y Mariano Torcal. 2005. “La institucionalización del sistema de partidos español. El peso de los anclajes de clase, religión e ideología en la competencia PSOE/PP: 1988-2004”. Versión preliminar preparada para el VII Congreso de la AECPA, 21-23 de Septiembre, Madrid.

- Meléndez, Carlos. 2012. "Partidos inesperados. La institucionalización del sistema de partidos en un escenario de post colapso partidario. Perú 2001-2011". En *Serie Análisis y Debate*, Fundación Friedrich Ebert.
- Meneguello, Raquel. 2013. "Las elecciones brasileñas de 2010: política nacional, fragmentación partidista y coaliciones". En *Elecciones y política en América Latina (2009-2011)*, coordinado por Manuel Alcántara Sáez y María Laura Tagina. México: Instituto Federal Electoral -IFE- y Porrúa Editores.
- Mejía, Andrés. 1996. *¿Una democracia ingobernable? Arreglos constitucionales, partidos políticos y Elecciones en Ecuador: 1976-1996*. México: ITAM.
- Molina, José Enrique. 2001. "Consecuencias políticas del calendario electoral en América Latina: ventajas y desventajas de elecciones simultáneas o separadas para Presidente y Legislatura". En *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales* 29: 15-29.
- Mozaffar, Shaheen, James R. Scarritt y Glen Galaich. 2003. "Electoral Institutions, Ethnopolitical Cleavages, and Party Systems in Africa's Emerging Democracies". En *American Political Science Review* 97 (3): 379-390
- Nohlen, Dieter. 1994. *Sistemas electorales y partidos políticos*. México DF: Universidad Nacional Autónoma de México y Fondo de Cultura Económico.
- North, Douglas. 1993. "Institutions and credible commitment". En *Journal of Institutional and Theretical Economics* 149: 11-23.
- Payne, Mark. 2006. "Sistemas de partidos y gobernabilidad democrática". En *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, compilado por Mark Payne et. al. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- Pedersen, Mogens N. 1983. "Changing Patterns of Electoral Volatility in European Party Systems: Explorations in Explanation". En *Western European Party Systems: Continuity and Change*, editado por Hans Daalder y Peter Mair. Beverly Hills, CA y London: Sage.
- Pereira, Carlos y Bernardo Mueller. 2002. "Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizao: As Relacoes entre Executivo e

- Legislativo na Elaboracao do Orcamento Brasileiro”. En *Revista de Ciencias Sociais* 45 (2): 265-301.
- Pérez-Liñán, Aníbal. 2009. *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Powell, Eleanor Neff y Joshua A. Tucker. 2014. “Revisiting Electoral Volatility in Post-Communist Countries: New Data, New Results and New Approaches”. En *British Journal of Political Science* 44 (1): 123-147.
- Power, Timothy. 2009. “Optimism, Pessimism, and Coalitional Presidentialism: Debating the Institutional Design of Brazilian Democracy”. En *Bulletin of Latin American Research* 29 (1).
- Randall, Vicky y Lars Svåsand. 2002. “Party institutionalization in new democracies”. En *Party Politics* 8 (1): 5-29.
- Ragin, Charles. 2010. “Turning the Tables: How Case-Oriented Research Challenges Variable Oriented Research”. En *Rethinking Social Inquiry*, editado por Henry E. Brady y David Collier. Lanham: Rowman&Littlefield, 2010.
- Reynoso, Diego. 2011a. *La estrategia dominante. Alianzas electorales en los estados mexicanos 1988-2011*. Buenos Aires: Teseo-FLACSO Argentina.
- . 2011b. Aprendiendo a competir. Alianzas electorales y margen de victoria en los estados mexicanos, 1988-2006. En *Política y Gobierno* 18 (1), 3-38.
- Roberts, Kenneth. 2002. “El sistema de partidos y la transformación de la representación política en la era neoliberal latinoamericana”. En *El Asedio a la Política. Los Partidos Políticos Latinoamericanos en la Era Neoliberal*, editado por Marcelo Cavarozzi y Juan Manuel Abal Medina. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- . 2013. “Market Reform, Programmatic (De)alignment, and Party System Stability in Latin America”. En *Comparative Political Studies* 46 (11): 1422-1452.
- Roberts, Kenneth y Erik Wibbels. 1999. “Party Systems and Electoral Volatility in Latin America: A Test of Economic, Institutional, and Structural Explanations”. En *American Political Science Review* 93 (3): 575-590.

- Sartori, Giovanni. 1976. *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza.
- Tanaka, Martín. 2004. –Situación y perspectivas de los partidos políticos en la Región Andina: el caso peruano”. En AA. VV., *Partidos políticos en la región andina: entre la crisis y el cambio*. IDEA Internacional.
- . 2006. –From Crisis to Collapse of the Party Systems and Dilemmas of Democratic Representation: Peru and Venezuela”. En *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*, editado por Scott Mainwaring, Ana María Bejarano y Eduardo Pizarro Leongómez. Stanford: Stanford University Press.
- Vergara, Alberto. 2007. –El choque de ideales. Reformas institucionales y partidos políticos en el Perú post-fujimorato”. Paper presentado en el *XXVI Congreso Internacional de la Latin American Studies Association (LASA)*, Montreal, 5-8 de septiembre.
- Zucco Jr., Cesar. 2015. –Estabilidad sin raíces: La institucionalización del sistema de partidos brasileño”. En *Sistemas de partidos en América Latina. Causas y consecuencias de su equilibrio inestable*, coordinado por Mariano Torcal. Santa Fe: Anthropos-Ediciones UNL.

RESEÑAS

LA VISIÓN ESTRATÉGICA DEL PAPA FRANCISCO

Jorge Castro, Buenos Aires, Distal, 2015, 135 págs.

Por Florencio Hubeñák

El conocido periodista Jorge Castro, especializado en Política Internacional, se dedicó a seguir en estos años las diferentes expresiones políticas del papa Francisco. El resultado fue una serie de artículos e incluso una participación como autor y coordinador en una obra colectiva (—Francisco y la Política Internacional. Tengan fe y moverán montañas”) publicada en 2014; tres de cuyos capítulos se repiten en esta obra.

Una compilación ordenada, corregida y completada de los mismos es el libro aquí reseñado y que consiste en 37 capítulos de distinta extensión y variada temática en que analiza la visión del papa actual e inclusive algunos aspectos de la política de su predecesor.

Merecen especial atención los trabajos sobre la encíclica —Laudato si” (cap. 1), Pueblo, organizaciones populares y Estados en la sociedad global (2) sobre el discurso papal en Santa Cruz de la Sierra (10/7/2015), Ratzinger y la gran política planetaria (35) y el final sobre prioridades de la Iglesia en la Argentina. Una visión estratégica de la Pastoral de la Fe (37).

En cuanto a los contenidos cabe observar que parece evidente que el sustrato que emplea Castro para sus análisis geopolíticos se basa fundamentalmente en la visión geopolítica y globalizadora de las obras de Ernest Jünger y Carl Schmidt, autores que no parecen influir directamente en los escritos de Bergoglio.

El autor no vacila en afirmar que Francisco, de la misma manera que Benedicto XVI, parte de una visión globalizadora que implica aceptar la necesidad de una autoridad global para un mundo globalizado. En el actual Papa esta concepción aparece en Laudato si, —como lo señala Castro en el primer artículo— y se vincula con su mirada sobre la Tierra, en el plan de

Dios y su consecuente crítica al capitalismo y revisión del papel de la técnica.

En el capítulo 2 el autor profundiza en la concepción bergogliana de la “opción (o mejor obligación) por los pobres” (las tres T), sin referirse a la influencia en su pensamiento de la “teología del pueblo”. Francisco recalca que se trata de una categoría teológica, no política ni sociológica. Castro, un estudioso del papel de China en el mundo actual, la incorpora en su análisis con el argumento del jesuita Matteo Ricci.

Uno de los apartados de libro se refiere a las cuatro categorías de la fe, tan empleadas por Francisco: el tiempo es superior al espacio, la unidad es superior al conflicto, la realidad es más importante que la idea y el todo es superior a las partes.

El ya célebre documento de Aparecida también merece algunas reflexiones en varios acápites del libro, entendido como “programa pastoral, cultural y religioso del nuevo papado” (p. 36). Sobre su importancia afirma el Papa “Vivimos un cambio de época de alcance global, no porque todo cambie en todos los planos; sino porque se modifica la matriz social y cultural, y por lo tanto cambian los puntos de referencia” (p. 60).

La Iglesia latinoamericana, las periferias existenciales, el avance de los evangélicos, la paz mundial, la tercera guerra mundial son otras realidades geopolíticas que introduce Bergoglio en el Papado, según señala el autor. Sobre las periferias el Papa aclara que “no están integradas solo por los pobres (en términos de ingreso, empleo y sector social), sino también por los jóvenes de clase media, altamente informados, educados y vinculados a través de las redes sociales, pero para los cuales Dios ha dejado de tener relevancia, tanto teórica como práctica” (p. 59).

Con respecto al libro cabe destacar la originalidad de Castro en los enfoques, con respecto a los demás autores que han estudiado al Papa Francisco, que obviamente son muchos.

Después de la lectura de toda la obra nos parece resultaría de utilidad una introducción y un capítulo conclusivo que ayudarían a ordenar y darle un mayor sentido a todos los artículos que se incorporan, como también un mejor ordenamiento bibliográfico.

Quisiera concluir con una cita transcrita del Papa (p. 69), que me parece una buena síntesis: “La unidad de una sociedad se funda en un

esfuerzo solidario, convertido en tarea habitual, constante, por superar lo momentáneo y divisivo (...). El sentido de la política no es la reforma de las estructuras, sino la búsqueda de la unidad y la concordia internas”, que a su vez son las únicas vías eficaces para reformarlas. Por eso la vigencia y el sentido de una política surge de compartir —.la conciencia colectiva de su pueblo”, incluso en el plano religioso cultural, que es la dimensión más profunda de la identidad nacional de los argentinos. —La política es el arte de unir para construir”, dice Bergoglio.

THE ORIGINS OF POLITICAL ORDER: FROM PREHUMAN TIMES TO THE FRENCH REVOLUTION

Francis Fukuyama, Nueva York, Farrar, Straus and Giroux, 2011.

Por Alberto Bisso

I. Fukuyama y el desarrollo político: la historia “whig” corregida y aumentada

En esta obra Fukuyama se propone explicar el origen del Estado eficaz, el imperio del derecho y la rendición de cuentas a los gobernados, tres “instituciones básicas” de los países políticamente desarrollados, que el autor identifica hoy en día con las democracias liberales, señalando que muchos de los que gozan de ellas ignoran de dónde proceden, porque su historia se explica de manera sesgada e incompleta. En esas mismas sociedades se suele considerar a tales instituciones como adquisiciones irreversibles, o condiciones naturales a las que cualquier sociedad se dirige automáticamente una vez eliminados los obstáculos puntuales que impedirían su florecimiento, como se creyó que ocurriría con Irak una vez derrocado mediante una invasión el dictador Saddam Hussein en 2003. Pero al desbande del gobierno y las fuerzas armadas iraquíes por los invasores no siguió la democracia sino el caos y la guerra civil. Para que haya sometimiento del gobierno a la ley y rendición de cuentas ante los gobernados primero tiene que haber gobierno, es decir, más genéricamente, Estado. Incluso en países de larga tradición liberal, la democracia no garantiza la eficacia estatal, problema grave porque genera decepción con el propio sistema liberal, haciéndole perder legitimidad social. Por ello interesa indagar de dónde viene el Estado.

La manera de contar el desarrollo político a menudo tuvo un sesgo anglocéntrico según el cual el progreso de la libertad, la prosperidad y el gobierno representativo pasa por Grecia y Roma para instalarse en Inglaterra con la Carta Magna de 1215 y la Reforma Protestante del siglo XVI, sortea la amenaza absolutista de los reyes Estuardo en el XVII al derrotarlos primero en la Guerra Civil inglesa y después en la “Revolución Gloriosa” de 1688, consagratoria del triunfo del partido “whig” y sus ideas liberales, que la colonización británica llevó a Norteamérica, iniciando así su universalización. A esta narrativa lineal, dice el autor, le falta perspectiva comparada, para explicar por qué ciertas instituciones aparecen en unas sociedades y no en otras. Con esta premisa Fukuyama elabora una suerte de versión revisada para consumo global que abarca cuatro civilizaciones: la occidental de raíz europea, China, India y el Islam. Bajo este programa, la obra despliega una abundante riqueza informativa que el lector poco versado en civilizaciones distintas de la suya seguramente agradecerá.

Además de amplitud geográfica y cultural, el nuevo relato gana en longitud temporal. Para que nada importante se pierda, Fukuyama, creyente a pies juntillas en la evolución darwiniana, se remonta virtualmente a los primates antecesores del hombre, de los cuales se puede saber algo mediante el estudio de simios actuales como el chimpancé, cuyas conductas gregarias y jerarquías permiten desechar la noción de que los hombres alguna vez hayan vivido como individuos aislados en el estadio presocial teorizado por Hobbes, Locke y Rousseau. En este punto había acertado Aristóteles por su concepción del hombre como animal naturalmente político.

II. El Estado

Que el hombre sea siempre social no implica que siempre haya vivido inserto en esas instituciones complejas que llamamos Estados y monopolizan la violencia física legítima en un territorio determinado. Todavía hoy subsisten sociedades tribales, con escasa división del trabajo, relaciones de parentesco extendidas y proyectadas grupalmente sobre la propiedad de la tierra y el ganado, y jefaturas ejercidas en una modalidad

arbitral con poca capacidad coercitiva interna para resolver los conflictos (la coerción queda en manos de las partes, o sea grupos de parentesco que colectivamente defienden o vengan a sus respectivos miembros). Pero el Estado es otra cosa y no apareció en todas partes.

Fukuyama revisa distintas teorías sobre el origen del Estado, señalando su insuficiencia si se las toma individualmente. Descarta que haya surgido en un momento determinado mediante un “contrato social”, y retiene en cambio la idea de una confluencia de factores como la densidad y el tamaño demográficos, la circunscripción geográfica, la motivación religiosa y, especialmente, la guerra. Una vez que una sociedad tribal se transforma en Estado, centralizando el culto y la coerción física en manos de sacerdotes y guerreros, las tribus vecinas tenderán a imitarla, so pena de quedar militarmente en desventaja. En lo que llegaría a ser China, por ejemplo, a lo largo de dos milenios antes de Cristo, tres mil comunidades tribales fueron fusionándose por eliminación o absorción mutua, y adaptando para la guerra su organización interna, hasta que luego de siglos de violencia feroz en el año 221 antes de Cristo surgió victoriosa una de ellas, de entre las últimas siete que quedaban en pie, el Estado de la dinastía Qin, unificando el territorio bajo un solo gobierno. En los siglos siguientes, bajo la dinastía Han, China consolidó su sistema de gobierno con las características de un Estado “moderno” según los criterios weberianos, especialmente por la posesión de una burocracia profesional meritocrática, esto es, “impersonal”, en el sentido de que los funcionarios no debían su posición a la herencia o a conexiones familiares, sino al ingreso mediante exámenes competitivos, sistema que produjo una burocracia letrada y eficaz.

Sorprende el poco o ningún espacio dedicado por el autor a la Roma republicana e imperial contemporánea de la China Han, pero Fukuyama lo justifica al afirmar que China, sobre un territorio y una población semejantes o mayores que los del imperio romano, estableció un sistema de gobierno más uniforme y duradero, que a pesar de transitorias divisiones consiguió rehacer la unidad, como no ocurrió en Europa occidental después de 476 a pesar de las restauraciones imperiales carolingia (800) y otónida (962), que resultaron efímeras o territorialmente truncas.

A pesar de su “modernidad” precoz, el Estado chino siempre fue una estructura superpuesta a una sociedad donde subsistieron poderosas y extendidas estructuras familiares que frustraron el desarrollo de la propiedad privada individual adecuada al capitalismo. Estas subsistencias además constituyeron un factor de resistencia a la impersonalidad estatal, por lo que en los momentos de debilidad del gobierno central las tendencias tribales volvían por sus fueros.

Uno de los aspectos interesantes de esta obra es la identificación de la fortaleza de los Estados islámicos más eficaces en la curiosa institución de una burocracia y un ejército formado por esclavos privilegiados, probada por los *mamelucos* de Egipto con hazañas militares impresionantes en torno al año 1300 y perfeccionada por el Imperio Otomano a partir del siglo XIV. Se trata en este caso del sistema de reclutamiento forzado establecido por los sultanes turcos para obtener personal administrativo y militar sin raíces regionales ni vínculos familiares con la población gobernada. Cada cuatro o cinco años el gobierno realizaba levadas selectivas de chicos en las aldeas cristianas de los Balcanes, los conducía a Estambul separándolos para siempre de sus familias, los islamizaba y reeducaba, entrenándolos bajo un régimen de extrema severidad y clasificándolos para el tipo de servicios militares o civiles que prestarían durante el resto de su vida activa. Los destinados a la infantería constituían el temible cuerpo de los *jenízaros* y una minoría selecta era destinada a la administración civil, en la que algunos llegaban a ocupar los puestos más altos del gobierno, incluido el de gran visir, inmediatamente por debajo del sultán. En los siglos de funcionamiento estricto del sistema los jenízaros constituyeron una nobleza que duraba solamente una sola generación, porque tenían prohibido casarse o, en caso de tener hijos, estos tenían vedado el acceso a la profesión paterna.

Con este personal esclavo y al mismo tiempo privilegiado por las posiciones que ocupaba, los sultanes obtuvieron una fuerza leal que les permitió ganar autonomía respecto al resto de la antigua nobleza turca. La esclavitud privilegiada al servicio civil y militar del gobierno fue el recurso de sociedades tribales, árabes primero y turca después, en las que los lazos familiares extendidos, con todos sus mecanismos deliberativos para decidir sobre propiedades, justicia y prestación de servicios militares,

no servían de instrumentos de un Estado centralizado eficaz, que necesita una burocracia impersonal y un ejército permanente siempre disponibles.

Fukuyama, percibiendo las reminiscencias platónicas de este sistema, señala que, haya habido o no algún tipo de inspiración en el filósofo griego, el sentido de la institución era el mismo que la de esa clase dirigente ideal descrita en “La República”. En esta, la supresión de la familia y la propiedad privada tenía por finalidad que los dirigentes, despojados de intereses particulares, pudieran consagrarse por completo al bien común.

III. El imperio del derecho (*rule of law*)

La incursión de Fukuyama en el terreno antropológico le sirve de base para explicar los antecedentes del Estado de derecho moderno. Por un lado la capacidad abstractiva única del hombre le permite establecer modelos mentales explicativos de la realidad. Por otro, tiende a atribuir poder causal a factores invisibles (dioses, Dios) y de ello deriva ritos y normas que ordenan conductas gratas a dichos poderes. De modo que pueden existir normas de carácter sagrado independientes de la voluntad de la jefatura presente de una sociedad. Este es un anticipo trascendental del Estado de derecho, pero la fuerza relativa de esta ley de origen religioso guarda relación con el grado de independencia del estamento sacerdotal respecto del poder político.

En China la religión oficialmente reconocida nunca alcanzó un grado de elaboración que fuera mucho más allá del culto a los antepasados y permaneció subordinada al poder político. Por ello el éxito chino en la construcción de un Estado “moderno” anterior a la Modernidad no se vio acompañado del imperio del derecho. No es que en China no hubiera leyes positivas, que las hubo abundantemente, como emanaciones de la voluntad del emperador. Pero esto no es lo mismo que el imperio del derecho (*rule of law*), que sólo tiene lugar cuando las normas fundamentales preexistentes al gobierno presente son soberanas sobre este, de modo que las nuevas leyes positivas respetan esas pautas anteriores y son emitidas según los procedimientos fijados por ellas.

A diferencia de China, el culto brahmánico de la India se desplegó en una compleja elaboración cosmológica que justificaba la división de la sociedad en castas y la primacía de la casta sacerdotal sobre la clase guerrera y gobernante secular. De modo que la India sí tuvo, en el sentido arriba definido, imperio del derecho, pero no un gobierno eficaz de los asuntos temporales, a tal punto que salvo breves excepciones como la del emperador Ashoka y su dinastía (siglo III antes de Cristo), los únicos poderes capaces de unificar la India políticamente fueron invasores exitosos, los últimos de los cuales fueron los británicos.

Contrariamente a la genealogía estándar que ve las raíces del Estado de derecho contemporáneo en la Reforma Protestante y la Ilustración, Fukuyama las ve en la Iglesia Católica. —La existencia de una autoridad religiosa separada —dice— acostumbró a los gobernantes a la idea de que ellos no eran la fuente última de la ley”, pero para que ello ocurriera, a su vez la ley tenía que —encarnarse en instituciones visibles” que existieran —con cierta autonomía respecto del Estado” (p. 273-4).

El momento decisivo en esta evolución fue la Querrela de las Investiduras, hacia fines del siglo XI, cuando el papa Gregorio VII se plantó contra la práctica cesaropapista del Sacro Imperio Romano Germano consistente en la designación de obispos por el emperador. Cabe aclarar en este punto, aunque Fukuyama no lo haga, que la designación no era la consagración (la cual sólo era efectuada por otro obispo), pero ciertamente el hecho de que el monarca decidiera por sí solo quién sería el próximo obispo en una diócesis vacante dejaba a la Iglesia gravemente disminuida en su autonomía frente al poder secular. La Iglesia libró esta batalla por la designación autónoma de su jerarquía, el saldo del conflicto le resultó favorable y al deslindar las esferas de gobierno espiritual y secular, abrió la vía para un desarrollo paralelo de este último en el terreno legal y judicial.

Al mismo tiempo la Iglesia estableció el celibato como obligación universal del sacerdocio de rito latino. Al eliminar la posibilidad legal de que obispos y presbíteros tuvieran hijos, la Iglesia erradicaba la tendencia familística en que se basa el patrimonialismo con todo el clientelismo que le es inherente. De este modo el celibato sirvió a la consolidación de la Iglesia como una organización impersonal. Fukuyama observa que Gregorio VII en este aspecto estaba guiado por la misma lógica que

condujo a los otomanos a “enfiscar” chicos en los confines rurales de su imperio, separarlos de las familias de las que procedían e impedirles tener las suyas propias: “La mejor manera de reducir la corrupción era [...] en primer lugar prohibir a los funcionarios que tuvieran familia” (p. 265).

En las décadas siguientes se redescubrió la versión completa del *Corpus Iuris Civilis* de Justiniano, o sea la mayor codificación existente del derecho romano hasta el siglo VI, seguido en 1140 de la codificación de la legislación eclesiástica realizada por Graciano en el *Decretum*, instrumento de enorme utilidad para la homogeneización organizativa y jurídica de la Iglesia, la cual de este modo constituyó un modelo para los Estados seculares europeos.

Inglaterra ofrece un panorama distinto al de Europa continental pero no hay que creer a pie juntillas el relato, articulado desde sir Edward Coke en el siglo XVII hasta Friederich Hayek en el XX, acerca del *Common Law* como una creación espontánea y colectiva de jueces desperdigados por todo el reino. Algo de eso hubo, dice Fukuyama, pero la heterogeneidad localista del derecho consuetudinario no habría llegado a ser verdaderamente una ley común sin un Estado fuerte como el establecido a partir de la conquista de Inglaterra por los normandos en 1066, con la constante presión de sucesivos reyes por la extensión de la jurisdicción de los tribunales reales que sirvieran como instancia de apelación contra las decisiones de la justicia señorial local. Hayek y sus seguidores no llegan a ver, dice Fukuyama, que el *Common Law* “nunca hubiera llegado a existir o ser aplicado de no ser por un fuerte Estado centralizado” (p. 260).

Todo este desarrollo medieval de la vigencia del derecho fue peculiar a Europa occidental y no tuvo parangón en las otras civilizaciones examinadas. En China la religión oficial nunca alcanzó una elaboración comparable a las de los cultos hindú, musulmán o cristiano, por lo que el Estado fuerte nunca estuvo contenido por un Estado de derecho y el *Legalismo* chino sólo fue la escuela del positivismo absolutista. En la India, por el contrario, el sometimiento social a la casta sacerdotal brahmánica fue tal que constituyó un obstáculo al surgimiento de un Estado eficaz aunque el culto brahmánico nunca llegó a tener una consistencia institucional comparable a la de la Iglesia católica en occidente que pudiera ofrecer un modelo al gobierno secular: como dice el autor, nunca hubo un “Papa” hindú. En el mundo islámico sí hubo al

principio una autoridad espiritual única, pero ya en el siglo VIII apareció un califa rival en la España musulmana y en las centurias posteriores el desmembramiento de la autoridad religiosa se acentuó. Cuando buena parte del mundo islámico fue reunificado por el Imperio Otomano desde el siglo XV en adelante, el orden político resultante tuvo la forma de un “cesaropapismo” musulmán, con un aparato religioso dependiente del sultán, sin dar lugar a la aparición de un estamento judicial de una autonomía comparable a la del que iba tomando forma en Europa occidental apoyado en la codificación -tanto del derecho civil como del canónico- y en la especialización profesional generada en una institución como la universidad, que tampoco tuvo equivalentes en las otras civilizaciones. Sólo más tarde el imperio del derecho en Europa fue modificando sus fundamentos filosóficos a lo largo de la Reforma Protestante, la Ilustración y la Revolución Industrial, pero lo hizo sobre los hábitos asentados durante el medioevo.

IV. La responsabilidad ante los gobernados

En Europa la construcción de Estados centralizados y poderosos ocurrió entre los siglos XVI y XVII en un contexto de beligerancia que, según Fukuyama, recuerda al período Zhou Oriental del que emergió el Estado chino. El hecho de que ello sucediera cuando ya se había afirmado el imperio del derecho, y con noblezas y clases mercantiles capaces de resistir el sometimiento vertical al poder monárquico, favoreció en *algunos* países europeos el arraigo de mecanismos de rendición de cuentas por parte de los gobernantes. Hasta acá el relato sigue las líneas de la “historia Whig”, a la que Fukuyama añade una dimensión comparativa, con vistas a explicar por qué, si alrededor del 1500 varios países europeos tenían instituciones similares al parlamento inglés, en ninguno de ellos la evolución posterior condujo al sistema constitucional al que llegó Inglaterra en 1689.

Los casos examinados son Hungría, Francia, España y Rusia además de Inglaterra. El análisis hace hincapié en la fuerza relativa de cuatro “actores” internos: la alta nobleza, la “gentry” o baja nobleza, el Tercer Estado (entendiéndolo restringido a la burguesía) y el gobierno del rey. El

estudio de casos europeos es bastante pormenorizado, si se tiene en cuenta que se inserta en una obra que además analiza el desarrollo político en otras tres civilizaciones. El caso de Hungría, poco conocido, es revelador al señalar que desde puntos de partida aparentemente equivalentes, como fueron las limitaciones impuestas al poder real por la Carta Magna inglesa de 1215 y la Bula de Oro húngara de 1222, se llegó al cabo de siglos a desenlaces completamente distintos. En Inglaterra, como es sabido, a la monarquía constitucional. En Hungría, en cambio, el fortalecimiento de la nobleza terrateniente a expensas de los campesinos y del poder real-debilitado este en su capacidad recaudatoria y militar- condujo a la catastrófica derrota de Móhacs en 1526 ante el invasor otomano y a la desaparición de Hungría como nación independiente por varios siglos. De donde se concluye que la mera limitación de los poderes del gobierno no garantiza una evolución feliz hacia un régimen liberal. En definitiva, un gobierno limitado y al mismo tiempo eficaz habría surgido solamente en aquellos países donde de un lado, el gobierno, y de otro, sectores sociales organizados (como la *gentry* y la burguesía en el Parlamento inglés), alcanzaron un equilibrio saludable sin mengua de la fortaleza estatal manifestada por indicadores como las capacidades recaudatoria y militar.

Para demostrar que en un contexto monárquico la inglesa no fue la única vía hacia el sistema liberal de gobiernos responsables, el autor agrega el caso de Dinamarca, donde la Reforma Protestante, enseñando a leer la Biblia, alfabetizó a los campesinos y facilitó su movilización, permitiendo que una monarquía de rasgos absolutistas se apoyara en un campesinado instruido y organizado para socavar el poder de la nobleza terrateniente. En este paisaje social más parejo, las ideas liberales difundidas por la Revolución Francesa habrían prendido, hasta que las exigencias de participación política de la burguesía y el campesinado encontraron respuesta institucional con el establecimiento de la monarquía constitucional en 1848.

Un dato soslayado por Fukuyama en su relación del caso húngaro es la radicalmente distinta coyuntura geopolítica de Inglaterra y Hungría. El orden oligárquico húngaro sucumbió frente a una avalancha militar llamada Imperio Otomano, ese Estado eficaz tan bien descrito por el autor. Si se hubiera trasladado la Inglaterra de Enrique VIII al territorio húngaro con Parlamento, rey y todo lo demás ¿habría hecho mejor papel

que Hungría frente a una maquinaria tan formidable como la otomana? No lo sabremos.

Lo que cree saber Fukuyama, en la línea de Kojève, un hegeliano del siglo XX, es que una vez establecido el “*rombo*” de gobierno eficaz, subordinado a la ley y responsable ante los gobernados, como ocurrió por primera vez en la Inglaterra de los *whigs* triunfantes, “el resultado fue un Estado tan poderoso, legítimo y propicio al crecimiento económico, que se convirtió en un modelo a aplicar en todo el mundo” (p. 421). La democracia liberal sería como la rueda, no hace falta volver a inventarla, porque no hay alternativa. Así, el selectivo paseo histórico conducido por Fukuyama a través de cuatro civilizaciones concluye en este volumen con la Revolución Francesa, preludio de un segundo volumen que continúa la historia hasta nuestros días, lapso en el cual el desarrollo político ocurrirá (o no, según los países) en las radicalmente distintas condiciones, post-malthusianas, inauguradas por la Revolución Industrial.

EL GRAN REFORMADOR. FRANCISCO, RETRATO DE UN PAPA RADICAL

Austen Ivereigh, Madrid, Ediciones B, 2015, 565 págs.

Por Florencio Hubeñák

Contra mi costumbre comenzaré por una afirmación categórica: entre las muchas biografías del Papa Francisco publicadas y que he tenido oportunidad de leer este verano, es la más completa y equilibrada.

Trataré de demostrar esta aseveración comenzando por una referencia al autor. Austen Ivereigh es un periodista especializado en cuestiones religiosas, doctorado por la Universidad de Oxford, cofundador de Catholic Voice y otrora consejero del cardenal Murphy O'Connor, circunstancias que le permiten un acceso particular a información especializada, más allá de una consulta documentada sobre el Papa, sus escritos y estudios, sobre su vida y obra, como puede apreciarse en la variada bibliografía citada y en las múltiples notas.

En el primer capítulo realiza una síntesis de la historia argentina para ubicar en su contexto la juventud de Jorge Mario Bergoglio, la significativa influencia de su abuela Rosa y la vivencia del gobierno peronista, aunque casi no hay referencia al tan mentado “peronismo” –la Guardia de Hierro– del actual Papa.

El capítulo siguiente está dedicado al ingreso de Bergoglio en la Compañía de Jesús, su formación y sus primeros pasos como jesuita, con referencia a su frustrada vocación misionera por su problema pulmonar, que casi le cuesta la vida. Es interesante la mención a las misiones jesuíticas entre los guaraníes, aunque sea difícil calibrar su influencia en los pasos posteriores del actual Papa.

El tercer capítulo –que como todos comienza por una referencia a actitudes adoptadas como Francisco– trata de su actuación como jesuita, la influencia recibida del Padre Fiorito y las internas producidas en la

Compañía como consecuencia de la aplicación del Concilio Vaticano II, en plena crisis de los 70. No falta una referencia a la “visión mesiánica del peronismo” en el célebre padre Mugica y en los sacerdotes del Tercer Mundo, en algunos casos inclinados a favorecer la guerrilla y en otros buscando una explicación y salida en la llamada “teología del pueblo”. El capítulo incluye su paso como provincial a temprana edad.

Para el autor Bergoglio tenía lo que los teólogos llaman una hermenéutica –una clave interpretativa, un criterio, una vara de medir–, que permitiría reformar y unir la provincia, más allá de la ideología, centrándose de manera muy directa en los pobres. Su postura no fue conservadora –no compartía la postura nacional católica partidaria de la élite que defendían los obispos partidarios de Onganía–, ni clerical: no creía que el clero, ni los obispos, ni Roma estuvieran en posesión de una verdad que hubieran de distribuir de arriba hacia abajo, sino que el Espíritu Santo se había revelado a través de un diálogo entre “el pueblo fiel” y la Iglesia universal” (p. 163). Ivereigh resalta que ese “pueblo fiel” observaba las luchas “ideológicas” en el seno de la Iglesia como simples espectadores.

En el capítulo cuarto el autor prosigue con el tema anterior, detallando algunos aspectos de la estrategia de Bergoglio y de la experiencia adquirida en esos años difíciles. Como era obvio incluye el caso de los sacerdotes Yorio y Jalics, que expone con el criterio equilibrado que caracteriza toda la obra.

El capítulo quinto se ocupa de los años de exilio de Bergoglio en Córdoba y la problemática existencial que implicaron para él, ayudándole a superar circunstancias personales sumamente difíciles, que no omiten la mala relación con el sucesor del Padre Arrupe, como Preósito General, la oposición dentro del Compañía con los jesuitas más tradicionales que lograron imponer como provincial al padre García Mata, aumentando la crisis que llevó al nombramiento de un colombiano como su reemplazante para unir las facciones enfrentadas. A esta época pertenece su frustrada tesis doctoral sobre Romano Guardini.

En el capítulo siguiente Ivereigh se dedica al nombramiento de Bergoglio como obispo auxiliar de Buenos Aires por pedido del entonces titular, cardenal Quarracino, quien le rescata de su exilio cordobés. La ocasión parece propicia para mencionar que en ocasión de estar redactando

la historia de nuestra Universidad escuché de una fuente creíble que el acercamiento entre ambos fue obra de Mons. Octavio N. Derisi, rector de la UCA y otrora maestro del Cardenal y conecedor de Bergoglio y de sus dificultades en la Compañía.

El autor no esquiva ninguna de las cuestiones conflictivas de la época, haciendo referencia al conocido *–affaire Toledo-Trusso*” y el interés del ya arzobispo coadjutor en rescatar la honestidad de su antecesor.

–El cardenal gaucho” es el original título del capítulo séptimo, donde el autor estudia el especial papel cumplido por Bergoglio como arzobispo de Buenos Aires, su relación con el clero y con el poder político de turno, como también con el Vaticano. Aquí incorpora interesantes detalles de la elección de Benedicto XVI, como de los votos registrados por el entonces cardenal Bergoglio y el papel asumido por éste para no trabar la elección. El autor acentúa que ni el futuro Papa estaba preparado, ni lo estaba la Iglesia Latinoamericana, según opinión de Methol Ferré. La mención del Encuentro de Aparecida lleva a Ivereigh a afirmar que *–Bergoglio salió de Aparecida el líder de la Iglesia latinoamericana*” (p. 401).

En este contexto es de especial interés el sermón pronunciado el 30-XII-2005 con motivo de la tragedia de Cromagnon. El autor transcribe un párrafo muy significativo de tono profético: *–Ciudad distraída, ciudad dispersa, ciudad egoísta: llora. Te hace falta ser purificada por las lágrimas. Hoy aquí rezando juntos le damos este mensaje a nuestros hermanos de Buenos Aires: lloremos juntos, nos hace falta llanto en Buenos Aires... Rezamos en esta Misa, adentrándonos en el corazón de nuestra Madre Virgen que llevó a su hijo al templo con un sentimiento y lo trajo de vuelta con otro sentimiento. Y lloremos, lloremos aquí. Lloremos afuera y pidámosle al Señor que toque los corazones de cada uno, de nuestros hermanos de esta ciudad y los haga llorar. Que purifique con el llanto a esta ciudad tan casquivana y superficial*” (p. 373).

Una novedad que aporta Ivereigh, por su relación con el entonces arzobispo de Westminster, es el papel cumplido por los encuentros de San Galo, en Suiza, entre los obispos reformadores, a fines de los 90, bajo la *–órbita*” del cardenal jesuita Martini y el papel activista como factor de poder en las elecciones papales, como en la reciente encuesta sobre la familia.

En el capítulo octavo se estudia el fértil período comprendido entre 2008 y 2012, especialmente en su especial preocupación por los “villeros” y su atención sacerdotal, como los enfrentamiento con el presidente Kirchner y con su esposa y sucesora. Finalmente su inclinación ecuménica manifestada en su relación con el rabino Skorka y con el imán Abboud.

El último capítulo está dedicado al cónclave que eligió Papa a Francisco, que el autor trata de reconstruir con su habitual pulcritud.

A través de todo el libro se aprecia un constante interés en señalar las características personales del actual Papa, más allá del desarrollo de una cuidada y contextualizada biografía. Así escribe Ivereigh que “el obispo Casaretto cree que la personalidad de Bergoglio era ‘bastante hermética’. A pesar de su calidez y de su amor por la gente, era un introvertido. Su punto fuerte eran las relaciones de uno a uno” (p. 447). Después de elegido Papa /como afirman muchos que le conocen/ “Es otra persona. Es una persona que sonrío” (p. 485).

Un epílogo narra los pasos fundamentales de Francisco en el tiempo transcurrido de su Papado.

Una serie de bien seleccionadas fotografías y una cuidada bibliografía completan este importante libro dedicado a demostrar que el Papa Francisco es “un gran reformador”.

Concluamos con el autor que “Bergoglio combinaba dos cualidades que casi nunca se dan juntas, y que surge una vez cada generación: poseía la genialidad política de un líder carismático y el misticismo profético de un santo del desierto” (p. 475).

Indicaciones para el envío de colaboraciones

La Revista Colección recibirá los trabajos con pedido de publicación que sean enviados por correo electrónico a coleccion@uca.edu.ar. La Revista sólo tendrá en consideración las colaboraciones que sean presentadas según las siguientes exigencias de forma:

Sobre la presentación

1) Los trabajos deben ser presentados en formato “~~doc~~” ó “~~docx~~”, en letra “Times New Roman” tamaño 12, con interlineado de 1,5. Sólo serán considerados trabajos inéditos en idioma español, inglés o portugués.

2) Debe remitirse un resumen del contenido del artículo en el idioma del texto y otro en inglés, de no más de 1.200 caracteres con espacios cada uno. Además deben enviarse no más de 6 palabras clave en los dos idiomas que reflejen el contenido del artículo.

3) Debe remitirse en hoja aparte los datos del autor; para su evaluación anónima, el archivo que contiene el trabajo no debe presentar ningún dato identificatorio del autor. La bio-data del autor (de hasta 500 caracteres, incluyendo espacios), debe indicar: formación de grado y postgrado, pertenencia institucional y dirección de correo electrónico.

Sobre la extensión

4) La extensión de los trabajos no podrá sobrepasar los 65 mil caracteres cuando correspondan a las secciones “Artículos” o “Lecciones y Ensayos”. Los caracteres serán contabilizados incluyendo espacios, y descontado el listado de bibliografía. Los apéndices serán tenidos en cuenta al momento de calcular la extensión total del trabajo presentado.

5) Por otra parte, el máximo de extensión será de 10 mil caracteres para las “Reseñas”. Las colaboraciones para esta sección no incluirán cuadros, gráficos o figuras de ningún tipo.

Sobre las aclaraciones, notas, referencias bibliográficas y cuadros

6) Toda aclaración con respecto al trabajo (presentación previa, colaboradores, agradecimientos, etcétera) se indicará con un asterisco en el título remitiendo al pie de página.

7) Las notas al pie se reservarán exclusivamente para adicionar contenido al cuerpo del documento, mientras que la referencia de bibliografía se realizará según el sistema americano o autor-fecha (Chicago Manual of Style 16a Ed.).

8) En cuanto a las notas, se procederá de la siguiente manera: a) deberán ser numeradas correlativamente; y b) colocarse al pie de la página correspondiente. En caso que corresponda referenciar bibliografía en la propia cita al pie, tal referencia también se realizará según el sistema autor-fecha.

9) En cuanto a las referencias bibliográficas en el cuerpo del texto, ellas podrán consignarse siguiendo el procedimiento del sistema autor-fecha, indicando entre paréntesis apellido del autor y año de edición. Adicionalmente, puede indicarse, separado por una coma, número(s) de página(s). En caso de referenciarse más de una obra de autores diferentes, se separarán por un punto y coma.

Por ejemplo:

(Sartori 1992, 128-134).

(O'Donnell 1982; Mainwaring 1997, 372)

10) En el listado de referencias bibliográficas, en el caso de libros, deberán incluirse los siguientes datos: a) apellido y nombre del autor; b) año de publicación (separado por puntos); c) título de la obra, en cursiva; d) lugar de publicación y editor (separado por dos puntos); f) volumen, tomo, etcétera, si lo hubiera.

Por ejemplo:

Sartori, Giovanni. 1992. Partidos y sistemas de partidos. Madrid: Alianza Editorial.

Metcalfé, Les y Sue Richards. 1989. La modernización de la gestión pública. Madrid: Instituto Nacional de la Administración Pública.

11) Si se trata de un artículo de revista, de uno incluido en un libro colectivo o equivalente, el título de tal artículo irá en letras rectas y entre comillas, destacándose en cursiva la obra o revista en que fue publicado.

Por ejemplo:

Ducatenzeiler, Graciela y Phillip Oxhorn. 1994. "Democracia, autoritarismo y el problema de la gobernabilidad en América Latina". Desarrollo Económico, vol. 34, no. 133 (abril-junio): 126-159.

Iazzeta, Osvaldo. 2000. "Los técnicos en la política argentina". En Estado y Sociedad: las nuevas reglas del juego, coordinado por Oscar Oszlak, vol. II. Buenos Aires: EUDEBA.

12) En el caso que se trate de un artículo de diario o revista no firmado, se indicará el medio correspondiente en el lugar del autor.

Por ejemplo:

La Nación. 1999. "Otra severa advertencia de Rusia". La Nación, sección «Exterior», viernes 26 de marzo de 1999, p. 3.

13) La cita textual de extractos de libros, artículos, etcétera se hará entre comillas y se reservará la letra cursiva para resaltar alguna parte del extracto, indicando que se trata de tramos resaltados por el autor.

Por ejemplo:

(Sartori 1992, 128; el destacado es mío).

14) Los cuadros, gráficos, diagramas, mapas, etc. se incluirán en hojas separadas del texto, con indicación de su ubicación final. Para una adecuada edición del artículo, en el texto deberá indicarse dónde estos deben ser intercalados, por ejemplo: [Insertar aquí Cuadro N° 1]. Estos

deberán ser enviados en archivo original aparte (Microsoft Excel, o equivalente).

Protocolo de Revisión y Evaluación de Originales

La Secretaría de Redacción de Colección, con el fin de mejorar la transparencia del proceso de evaluación de los artículos y ensayos, cree necesario que los autores y evaluadores conozcan los pasos que, desde la llegada del original hasta una eventual aceptación final, recorren los trabajos presentados.

Acuse de recibo

Colección se compromete a hacer acuse de recibo del original al autor, en un plazo inferior a siete días, excepción hecha de los recesos académicos.

Evaluación Inicial

Los documentos recibidos pasaran por una “doble revisión” inicial, una de contenido y otra de forma o estilo.

Primero, los originales serán revisados por los editores u otros especialistas del Consejo de Redacción. Esta revisión consiste en discernir su originalidad, relevancia e interés científico, para decidir su paso o no a revisión externa. Con el fin de no sobrecargar a nuestros evaluadores externos, Colección se reserva la posibilidad de rechazar trabajos en forma anticipada, brindando los motivos del caso.

En caso que la Revista prescinda de la evaluación externa, el autor será notificado en un plazo inferior a treinta días a partir del acuse de recibo del manuscrito.

Segundo, con el fin de subsanar errores antes de llegar a la instancia de evaluación externa, la Secretaría de Redacción hace una corrección

preliminar de estilos. Por ese motivo, los autores pueden recibir una versión revisada del texto o ser consultados para solucionar dudas. En todos los casos, sólo se enviará a evaluación externa versiones que cuentan con el visto bueno del autor.

Colección sólo iniciará el proceso de revisión de trabajos que se ajusten a las “Indicaciones para el envío de colaboraciones”. La adaptación de los originales a las normas de la Revista es responsabilidad de los autores.

Evaluación Externa

Si la revisión inicial es positiva, Colección someterá el manuscrito a un proceso de evaluación externo, en el que será mantenido el anonimato del réferi y del autor, y cuyos resultados serán dados a conocer en forma exclusiva al interesado.

Colección se compromete a guardar en la mayor confidencialidad no sólo la identidad del autor, sino también los contenidos del texto en proceso de revisión.

La evaluación de trabajos no implica compromiso alguno de aceptación. Sólo después de haber recibido el dictamen de la evaluación externa, Colección tomará una decisión sobre su eventual publicación; la Revista no publica trabajos que no hayan obtenido el aval del proceso examinador.

La evaluación externa dictaminará sobre los trabajos presentados de acuerdo a las siguientes categorías:

Publicable en su versión actual sin modificaciones.

Publicable, con recomendación al autor de que incorpore, a criterio del propio autor, las observaciones del dictamen.

Publicable, condicionado a que el autor incorpore las correcciones indicadas por el dictaminador.

No publicable.

Colección urge a sus evaluadores a revisar los manuscritos en un período de entre cuatro y seis semanas; esto permitirá contar con una decisión final en menos de tres meses desde la comunicación a los autores del envío a revisión completa del manuscrito.

Los trabajos destinados a la sección “Lecciones y Ensayos” de la Revista pueden ser evaluados por árbitros vinculados a la Universidad o al Instituto, ajustándose a todas las demás exigencias del proceso de revisión regular (doble anonimato, publicación condicionada al resultado de la revisión, etc.).

Una vez concluido el proceso de evaluación, los autores recibirán la respuesta final de la Revista, acompañada por los comentarios de forma anónima elaborados por los réferis.

Aceptación y Aceptación con recomendaciones

Si las revisiones de los especialistas anónimos son favorables, el manuscrito será usualmente aceptado, condicionado a que el autor considere los comentarios y dudas propuestos en las revisiones.

Sólo muy ocasionalmente un manuscrito es aceptado sin requerir al menos ciertas revisiones mínimas.

Aceptación condicional

Si las revisiones de los especialistas anónimos son favorables, pero condicionan la publicación del trabajo a que el autor incorpore las correcciones indicadas, el manuscrito será rechazado con la sugerencia de que el autor considere los comentarios y reenvíe el manuscrito revisado.

Si el autor realiza los cambios y reenvía el manuscrito a Colección, este será enviado a uno de los especialistas anónimos originales y a un nuevo evaluador. En esta revisión, los especialistas evaluarán los comentarios y cambios realizados por el autor después de haber introducido las críticas

originales. Este segundo proceso de revisión también es realizado de forma anónima.

Si las revisiones del manuscrito reenviado son favorables, se considerará ~~“Publicable”~~.

Intercambio entre evaluador-autor

En caso que autores y evaluadores deseen ponerse en contacto, Colección proveerá de los medios para hacerlo, con el debido resguardo del anonimato. Este intercambio sólo ocurrirá con la aprobación de ambas partes.

Corrección de pruebas de artículos aceptados para publicación

Los autores podrán ser requeridos para la corrección de pruebas de imprenta, que habrán de ser devueltas en un plazo inferior a las 72 horas. No se permitirá la introducción de cambios sustanciales en las pruebas, quedando éstos limitados a la corrección de errores con respecto a la versión aceptada.

Reserva

Las opiniones expresadas en los artículos y trabajos publicados en Colección son de exclusiva responsabilidad de sus respectivos autores y no comprometen las opiniones del Instituto de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales.

La revista Colección se reserva los derechos de autor y el derecho de reproducir los artículos enteros en otros medios impresos y/o electrónicos. El envío de material, sea en forma impresa o electrónica, implica la aceptación de la totalidad de las reglas incluidas en el presente Protocolo de Revisión y Evaluación.