



NDI

NATIONAL
DEMOCRATIC
INSTITUTE



Hacia una segunda
generación de reformas
democráticas en
América Latina



NDI

NATIONAL
DEMOCRATIC
INSTITUTE

Edición 2023



Hacia una segunda
generación de reformas
democráticas en
América Latina

Eduardo Núñez (Coordinador)

Créditos

Deborah Ullmer, Directora Regional para América Latina y el Caribe.

Matt Dippell, Director Adjunto Regional para América Latina y el Caribe.

Kathryn Mudge, Asesora Senior de América Latina y el Caribe.

Autores

Msc. Eduardo Núñez, Coordinador

Dra. Delia M. Ferreria Rubio

Msc. Édgar Gutiérrez

Dra. Paola Bautista de Alemán

Msc. Elaine Ford

Dr. Manuel Orozco

Dr. Juan Carlos Gutiérrez Soto

Lic. Pablo Díaz Espi

Lic. Mercedes de Freitas

Lic. Rodrigo Vargas, Diagramación y portada.

Agradecimiento

Esta publicación fue posible gracias al apoyo brindado por National Endowment for Democracy (NED). Las opiniones vertidas en el presente documento pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan las opiniones de NED y NDI.

Índice

I. Presentación	11
II. Introducción	13
1. La Corrupción en las Américas: Un desafío para la Democracia - Delia M. Ferreria Rubio	19
1.1. La corrupción en América	19
1.2. El impacto de la corrupción en la calidad de la democracia	26
1.3. La 9 ^o Cumbre de las Américas: de los compromisos a la acción	38
2. Crimen Organizado en las Américas: Evolución reciente, amenazas a la democracia, y agenda básica de la política pública - Édgar Gutiérrez	42
2.1. Evolución reciente	42
2.2. Impactos en la democracia	46
2.3. Hacia una agenda estratégica	49
2.4. Bibliografía	53
3. Declive de la Democracia y Asenso de “lo desconocido” - Paola Bautista de Alemán	55
3.1. Democracia, desconsolidación y “lo desconocido”	56
3.2. Caminos hacia “lo desconocido”	59
3.3. Resiliencia democrática	63
3.3.1. Promover buen desempeño político	63
3.3.2. Fortalecer los partidos políticos	65
3.3.3. Impulsar cultura democrática	65
4. La desinformación online y su impacto en las Américas - Elaine Ford	66
4.1. La desinformación: conceptos, alcance y efectos	66
4.1.1. El contexto de la desinformación online	67
4.1.2. La desinformación online: aspectos conceptuales	69
4.1.3. La desinformación y su efecto perverso	70
4.1.4. Filtros, burbujas y tribalización	71
4.1.5. Las encuestas falsas	72
4.1.6. Los discursos de odio	73
4.1.7. El anonimato o cuentas falsas	74
4.1.8. Telegram y la desinformación	74
4.2. Respuestas para mitigar la desinformación online	75
4.2.1. Sociedad civil y ciudadanía	75
4.2.2. Las corporaciones de tecnología o Big Tech	77
4.2.3. El periodismo y los fact-checkers	79
4.2.4. Los gobiernos	80
4.2.5. El multilateralismo y la cooperación digital	81

5. La migración y la democracia: Alternativas entre la exclusión y expulsión - Manuel Orozco	83
5.1. Introducción	83
5.2. Exclusión y expulsión en el origen	84
5.3. La tendencia migratoria en América Latina y el Caribe	86
5.3.1. Migración centroamericana	86
5.3.2. La migración venezolana: La continuidad en medio de la pandemia	89
5.3.3. La migración haitiana, entre terremotos y asesinatos, aumenta	91
5.3.4. La migración mexicana, ¿una nueva ola en ciernes?	91
5.4. Los Determinantes de la migración	93
5.5. Algunas recomendaciones a modo de conclusión	97
5.5.1. Migración, Democracia y Desarrollo desde el origen	98
5.5.2. Gerencia migratoria y Regularización	99
5.5.3. Integración laboral y social	100
5.5.4. Trabajo con ciudades	101
6. Nicaragua: Estancamiento catastrófico - Juan Carlos Gutiérrez Soto	102
6.1. Introducción	102
6.2. Contexto de un conflicto	103
6.2.1. De la acumulación de tensiones al estallido en 2018	104
6.2.2. Del estallido de 2018 a la gestión infructuosa de salidas al conflicto	106
6.3. Contexto socioeconómico a 2022	108
6.3.1. Condiciones económicas	108
6.3.2. Condiciones sociales	112
6.3.3. Corrupción y crimen organizado	114
6.3.4. Crimen organizado	116
6.4. Régimen y sus círculos de poder	117
6.5. Una realidad con pocas salidas a corto plazo.	120
6.5.1. El cierre de un ciclo, 2021: cierre de todo espacio y alternativa de salida a la crisis sociopolítica	120
6.5.2. Elecciones 2021 ilegítimas, resultados ilegítimos.	122
6.5.3 Oposición mínimamente cohesionada, una tarea pendiente.	123
6.5.4. El modelo de gestión del poder, y sus posibles limitaciones.	125
6.5.5. ¿Fisuras en la centralidad del poder?	127
6.5.6. Modelo en crisis ¿final del modelo?	128
6.6. ¿Es posible una salida a la crisis en Nicaragua a mediano plazo?	128
6.6.1. Modelo de control total del Estado ¿para su beneficio o para su perjuicio?	129
6.6.2. ¿Es la economía la matriz central del modelo autocrático?	130
6.6.3. ¿Interés geopolítico en Nicaragua?	131
6.6.4. ¿Cuáles podrían ser los retos para restablecer la democracia en Nicaragua?	132
6.7. Bibliografía	134

7. Cuba: situación actual y retos tras las protestas masivas de 2021 - Pablo Diaz Espi	135
7.1. Introducción	135
7.2. Gobierno	138
7.2.1. Elecciones, nueva Constitución, VIII Congreso del PCC	138
7.2.2. Reforma legislativa	140
7.2.3. Reforma y crisis económica	145
7.3. Desafíos Sociales	148
7.3.1. Sociedad civil, autoritarismo y represión	149
7.3.2. Censura, desinformación y control de la libertad de expresión	154
7.3.3. Corrupción, ruptura de la cohesión social y aumento de la conflictividad	160
7.3.4. Éxodo migratorio y crisis demográfica	166
7.4. Conclusiones	171
8. Arco Minero del Orinoco: La cleptocracia del oro (caso Venezuela) - Mercedes de Freitas	173
8.1. Introducción	175
8.2. Las promesas del Arco Minero y las violaciones de DD HH	176
8.3. El camino legal y lo que realmente ocurre	178
8.4. Producción de oro y nivel del contrabando	179
8.5. Mineros artesanales en indefensión	180
8.6. El pago de los molinos	181
8.7. Las opacas plantas de procesamiento	182
8.8. Más plantas procesadoras que arenas auríferas	183
8.9. El Estado presente en un mundo de ilícitos	183
8.10. Fuerzas de seguridad presentes en el AMO	185
8.11. Convivencia entre el Estado y los grupos irregulares	186
8.12. De sindicatos a El Sistema	187
8.13. Guerrilla en Bolívar: ¿ELN, FARC, FBL?	188
8.14. Masacres y desapariciones. Los saldos rojos de la lucha por las minas	188
8.15. El impacto a las comunidades indígenas	189
8.16. Cierre de escuelas por migración a las minas	190
8.17. Recomendaciones	190

Presentación

La democracia en América Latina y el Caribe enfrenta desafíos extraordinarios, derivados de los límites propios de los marcos institucionales creados cuarenta años atrás y de factores exógenos que distorsionan, limitan y, en ciertos casos, inhiben el funcionamiento de nuestras democracias.

Hay quienes hablan de crisis, otros de recesión y, los más, de regresión democrática. Pero, en general, lo que vemos es una pérdida de capacidad de las democracias para atender demandas sociales en crecimiento, sociedades con identidades en transformación y en estado de malestar social, creciente fragmentación política y social, débil cultura de valores y prácticas democráticas, y una crisis creciente de estatalidad que limita su capacidad para responder a las necesidades y expectativas sobre bienes y servicios públicos.

El sistema interamericano no está exento de ser alcanzado por esta crisis. Después de acuerdos políticos de amplio calado alcanzados tiempo atrás, la Carta Democrática Interamericana es un ejemplo de particular relevancia – se percibe una pérdida de consenso en torno a ciertas normas, instituciones y procedimientos básicos para el funcionamiento de las democracias. Esa pérdida de acuerdos debilita el sistema interamericano en su capacidad para prevenir y mitigar crisis políticas complejas como las que hemos venido presenciando en los últimos tres lustros.

Por ello y con el propósito de fomentar un diálogo y debate sustentado sobre los desafíos que la democracia enfrenta, se deben aprovechar los espacios que el sistema interamericano prevé, particularmente, la Cumbre de las Américas, como el gran espacio de deliberación hemisférica sobre los temas de la democracia y el desarrollo.

La IX Cumbre de las Américas, realizada en Los Ángeles, California, entre el 6 y el 10 de junio de 2022, constituyó una oportunidad para que los gobiernos y múltiples actores no estatales que asistieron, pudieran debatir y buscar líneas de acción para fortalecer la democracia, mejorar las economías e impulsar el desarrollo.

En este contexto, el Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI por sus siglas en inglés), promovió un proceso de reflexión crítica sobre nuevos desafíos democráticos en el hemisferio, incluyendo una mirada de profundidad sobre crimen organizado, corrupción, desinformación, polarización y migración irregular, tratando de identificar cómo estos fenómenos afectan la democracia y cómo podemos enfrentarlos desde un enfoque de mejora y ampliación de la democracia.

Para ello, organizamos una serie de eventos virtuales de amplio alcance, con representantes de organizaciones civiles, movimientos sociales, sector privado, medios de comunica-

ción social, academia, partidos políticos y parlamentos, con el fin de recopilar miradas plurales sobre la evolución democrática de la región e identificar áreas y acciones de mejora para los próximos años. Estos eventos virtuales fueron complementados con un seminario taller realizado en Los Ángeles, como actividad lateral a las oficiales de la IX Cumbre. Dicho evento sirvió para poner en diálogo los diferentes análisis alcanzados sobre los temas antes identificados – crimen organizado, corrupción, polarización, desinformación y migración irregular –, identificar sus principales impactos sobre la democracia, debatir rutas de acción para atender esos impactos y configurar una nueva agenda de reformas democráticas en América Latina y el Caribe.

El presente libro sistematiza los debates sostenidos y pone a disposición de las y los participantes del ejercicio de deliberación y público en general, los documentos base elaborados por expertos y expertas de amplio reconocimiento hemisférico en cada una de sus áreas de especialidad.

Esperamos que sirva de base para seguir incentivando el debate hemisférico y de ejercicio continuado de reflexión de cara a la X Cumbre de las Américas prevista para 2024 en la República Dominicana.

Agradezco a los y las autoras por sus aportes de gran valor y calidad; a las y los participantes por la generosidad de sus aportes; y al equipo de NDI por su compromiso, entusiasmo y dedicación.

**Deborah Ullmer,
Directora Regional para América Latina y el Caribe
Washington D.C. Octubre 2023**

Introducción

Las Américas constituyen una de las regiones del mundo con más progreso normativo e institucional en materia de democracia, si tomamos como base diversos estudios comparados sobre esta tercera ola democratizadora iniciada en los años 70 del siglo pasado. Como tal, el hemisferio ha estado inserto en el más largo período democrático de su historia, lo cual constituye un extraordinario resultado en sí mismo, dada la larga tradición de rupturas autoritarias que lo ha caracterizado.

No ha sido un camino sencillo ni exento de amenazas, riesgos y vulnerabilidades, derivadas de diversos factores que podríamos clasificar en dos grandes dimensiones de análisis: problemas endógenos referentes al diseño y evolución del modelo democrático latinoamericano, cimentado en la realización efectiva y legítima de elecciones, y en el desarrollo robusto de las normas y las instituciones formales de representación política; y problemas de carácter contextual o exógeno, en donde conviven fenómenos de orden histórico – pobreza, desigualdad social, desarrollo económico insuficiente, para citar algunos – y otros de orden emergente que afectan el desempeño efectivo de las democracias y lesionan su relación con sociedades que ven largamente insatisfechas sus necesidades y expectativas. En esta segunda dimensión se inscriben fenómenos como la inseguridad y la creciente influencia del crimen organizado; las nuevas formas de polarización afectiva y la construcción de narrativas y lógicas de cancelación de aquellas identidades que son diferentes; la desinformación y la irrupción de las llamadas verdades alternativas; la corrupción compleja y sus redes político – económicas; la migración irregular y los desafíos políticos de la gestión del ciclo migratorio; etc.

Entender la confluencia de los problemas de diseño y funcionamiento, y cómo estos interlocutan con desafíos contextuales, sean de orden estructural o emergentes, resulta clave para comprender la presente situación de democracias sometidas a cuestionamiento por ciudadanías que expresan crecientes y diversas formas de malestar y enojo social. El insuficiente desarrollo de la cultura democrática en los países de la región, sumado a ese estado de malestar socio político, generan condiciones para que segmentos de población estén crecientemente dispuestos a sacrificar democracia a cambio de cierto tipo de resultados y satisfactores sociales.

Desde el inicio de este nuevo siglo, los indicadores de deterioro democrático han estado presentes en diversos países. Ya hace más de 10 años, la OEA y el PNUD lanzaron un informe que alertaba sobre la creciente brecha entre apoyo o adhesión y satisfacción con la democracia (OEA, PNUD, 2010). La notable actualidad de este texto es indicador no solo de la pertinencia del marco de análisis utilizado, sino de la incapacidad de los países del hemis-

ferio para impulsar las reformas sustantivas que se requerían para contener el deterioro y reimpulsar la democracia en la región.

Precisamente por ello, fomentar el debate plural sobre los desafíos de la democracia resulta crucial, tanto en el ámbito de las agendas nacionales de reforma, en donde cada país enfrenta grados diferentes de vulnerabilidad, como en el ámbito regional o hemisférico, en términos de revitalizar la Carta Democrática Interamericana como expresión de acuerdos regionales sobre la vigencia de la democracia. Dotar de mayor vitalidad al sistema interamericano, para proteger los derechos humanos y la democracia, amerita un debate sincero entre los Estados miembros de la OEA, pero también entre los diversos actores estratégicos que juegan un papel central en la evolución política de la región.

En este contexto, el National Democratic Institute for International Affairs (NDI), entendió la IX Cumbre de las Américas realizada en junio de 2022 en Los Angeles, California, como una oportunidad extraordinaria para poner en el mapa del debate regional la creciente influencia de fenómenos como desinformación, polarización, migración irregular, crimen organizado y corrupción sobre la política y la democracia en América Latina y el Caribe, entendiéndolos como factores que acentúan los desafíos y amplían los alcances de una agenda de reformas políticas de contenido democrático en el hemisferio.

Con el aporte de distinguidas y distinguidos académicos, y un grupo plural de representantes de organizaciones de la sociedad civil, sector privado, universidades y tanques de pensamiento, movimientos sociales, comunicadores y periodistas, y representantes de partidos políticos y parlamentos, se desarrollaron una serie de diálogos – primero virtuales y luego presenciales – en donde se pusieron en común perspectivas analíticas y miradas plurales sobre el estado de la democracia, el influjo de los fenómenos antes detallados y cómo del diálogo entre ambas dimensiones analíticas pudo surgir una agenda base de reformas de nueva generación.

Este libro electrónico presenta los estudios de fondo elaborados por especialistas en los cinco temas priorizados, aportando un panorama conceptual y de alcance estratégico que favorece la comprensión de cada uno de los fenómenos y su incidencia sobre las democracias. Asimismo, presenta tres análisis de casos que buscan visibilizar cómo estos fenómenos se relacionan con la ausencia de o proceso de cierre democrático que enfrentan tres países: Cuba, Nicaragua y Venezuela.

El libro consta de ocho capítulos, organizados de manera secuencial para ayudar a identificar las distintas interacciones que tienen estos fenómenos. Como se ha indicado, los primeros cinco atañen a temas de alcance hemisférico y presentan una visión panorámica; los últimos tres, presentan los casos ya indicados, permitiendo poner en perspectiva

la interacción de estos fenómenos con regímenes políticos autoritarios o en proceso de consolidación autocrática.

La corrupción en las Américas: un desafío para la democracia, escrito por la académica argentina Delia Ferreira, constituye el primer capítulo y presenta un marco comprensivo para entender el fenómeno de la corrupción en el hemisferio, realizando un repaso conceptual y estableciendo un marco situacional para comprender la corrupción en sus manifestaciones actuales, de gran complejidad no solo por su alcance inter actoral e intersectorial, sino por la creciente transnacionalización que ha alcanzado. A partir de ese marco de referencia, reflexiona sobre la relación entre democracia y corrupción, identificando las múltiples formas en que la segunda erosiona los regímenes democráticos.

En el texto sobre Crimen Organizado en las Américas: Evolución Reciente, Amenazas a la democracia y agenda básica de la política pública, Edgar Gutiérrez, académico y analista guatemalteco presenta un análisis comprensivo sobre el crimen organizado en sus diversas expresiones, alcances y etapas evolutivas, alertando sobre las múltiples formas en que puede penetrar la política y la democracia, pero también las economías y las sociedades. El creciente poder alcanzado por redes criminales altamente complejas y mutables, pone – al igual que cuando hablamos de gran corrupción – el debate sobre las capacidades reales de los Estados – entendidos como aparatos institucionales – para enfrentarlo y para prevenir que desarrolle capacidades activas y efectivas de captura o cooptación.

El capítulo tercero, elaborado por la académica venezolana Paola Bautista de Alemán, denominado Declive de la Democracia y Ascenso de “lo Desconocido”, reflexiona sobre este fenómeno de polarización que caracteriza al mundo en general y a América Latina en lo específico, indicando que el mismo se manifiesta en una situación de declive y desconsolidación democrática, en donde si bien, dependiendo del país que se trate, pueden percibirse procesos más acelerados o más lentos de deterioro, en la práctica responden a procesos históricos acumulados. La presente situación de polarización no favorece un debate sereno sobre el estado de la democracia y tiende a contaminar la conversación, simplificándola en extremo. Este entorno, altamente contaminado, favorece la anti política y la anti democracia, como fenómenos que ayudan a acelerar este proceso de degradación y desconsolidación que viven algunos de los países del hemisferio.

El cuarto capítulo pone en el foco del debate sobre la democracia el impacto de la desinformación. Elaine Ford, académica y dirigente de sociedad civil del Perú, en su artículo denominado La Desinformación Online y su Impacto en las Américas, propone un análisis en donde – primero – delimita conceptualmente el fenómeno, segundo, caracteriza el contexto regional en el cual la desinformación online se presenta y, tercero, identifica y caracteriza sus efectos sobre la política, la democracia y las sociedades. Repasa de manera crítica as-

pectos cruciales para comprender los efectos sobre la democracia, poniendo énfasis en los tipos de filtros, la creación de burbujas autorreferenciales y la construcción de relatos o narrativas alternativas que afectan la posibilidad de construir valores, visiones y formas de convivencia compartidas que reconozcan la pluralidad y las diferencias como valores y no como problemas.

La quinta parte o capítulo, elaborado por el académico de origen nicaragüense Manuel Orozco, reflexiona sobre la Migración y la Democracia: alternativas entre la exclusión y la expulsión. En primer lugar realiza un ejercicio de caracterización del fenómeno migratorio y su ciclo, identificando los desafíos inherentes al mismo tanto desde la perspectiva de países específicos como de un enfoque de gobernanza regional. Repasa los patrones migratorios subregionales – Centroamérica, por ejemplo – y algunos casos nacionales como los referentes a Haití, Venezuela y México. Expone los determinantes de la migración – particularmente la irregular – para luego abrir un debate sobre cómo puede ser abordada desde una agenda y modelo de gobernanza de corte democrático.

Los siguientes tres capítulos refieren a los casos nacionales seleccionados como ejemplos ilustrativos de la ausencia de democracia o de tránsito entre democracias y regímenes crecientemente autoritarios. Primero, el académico nicaragüense Juan Carlos Gutiérrez, en su artículo Nicaragua: Estancamiento Catastrófico, realiza un repaso de la evolución política del país, en particular a partir de 2018, cuando las protestas sociales parecieron abrir una ventana de democratización, pero terminaron generando el ciclo de represión política más brutal de este siglo y uno de los procesos regresivos más grandes que se ha visto en la democracia latinoamericana.

Pablo Díaz Espi, en su artículo Cuba: Situación Actual y Retos tras las Protestas Masivas de 2021, presenta una mirada actualizada sobre la deriva política cubana, entre una sociedad que se expresó para pedir cambios en sus condiciones materiales – necesidades básicas de alcance económico, social y político – y el régimen político que respondió con reformas – que no reforman prácticamente nada – en el ámbito político, acentuó la represión y sigue postergando el debate sustantivo sobre cómo asumir la grave situación económica y social de buena parte de la población cubana.

Finalmente, Mercedes de Freitas, líder civil venezolana, presenta el capítulo 8 del libro, denominado Arco Minero del Orinoco: la Cleptocracia del Oro (El caso venezolano), en donde grafica de manera precisa la articulación entre un aparato institucional autoritario y estructuras criminales complejas que viven de economías ilícitas de gran escala. Permite evidencias la articulación de aparatos institucionales débiles con redes político-económicas ilícitas y cómo esta interacción genera un fenómeno de acuciante desinstitucionalización política y crisis social.

Se considera que este repaso de fenómenos de alcance general y casos específicos permite ver la complejidad que entraña la realidad política del hemisferio y, por ende, los desafíos de impulsar una agenda de democratización robusta, que dialogue efectivamente con este estado de situación.

Si el balance actual habla de regresión democrática y deterioro institucional desde la perspectiva del funcionamiento de los regímenes políticos; de malestar social y tendencia a la fragmentación desde la óptica de las sociedades; y de pérdida de acuerdos básicos y de gobernanza desde la perspectiva del sistema internacional, incluido – sin duda – el sistema interamericano, una agenda de reformas debe apuntar a:

- i. **Más democracia:** refiere - al menos - a mantener y expandir la integridad electoral que ha alcanzado la región y que hoy está sometida a cuestionamiento en algunos países; recuperar los partidos y gestionar las transiciones – hoy inciertas – de los sistemas de partidos políticos; fortalecer los marcos de gobernabilidad, para lo cual se requiere acercar a las élites a la democracia y ampliar los sujetos involucrados y comprometidos con ésta; fomentar la despolarización y reinstalar el diálogo como herramienta y método para acercar posiciones y construir proyectos compartidos; y fortalecer el Estado de derecho en una época en donde – en algunos casos – los hiper presidencialismos afectan la independencia de la justicia y – en otros – la justicia es usada en función de intereses y fines políticos particulares.
- ii. **Mejores instituciones:** implica superar una de las contradicciones esenciales que explican la crisis de la democracia que vive el hemisferio: la falta o debilidad de Estado. Recuperar la estatalidad implica una nueva agenda de reformas políticas, que recupere la calidad de la representación; una robusta agenda de reformas institucionales que favorezca una mejora sustantiva en la gestión y entrega de bienes y servicios públicos; acuerdos para políticas públicas inter temporales – de largo plazo –; y un marcado esfuerzo para recuperar los territorios, hoy caracterizados por la exclusión económica y social o capturados por estructuras criminales.
- iii. **Mejor ciudadanía:** otro déficit fundamental de la estrategia de democratización de América Latina y el Caribe está asociado con la baja implantación de la cultura democrática en nuestras ciudadanías. No es plausible entender la democracia si no tiene a la base ciudadanos democráticos. Para ello, es fundamental impulsar procesos de educación para la vida en democracia, comenzando por fomentar espacios seguros de diálogo entre personas que representan identidades y valores diferentes. Asimismo, implica un esfuerzo por reposicionar la agenda de derechos humanos, particularmente de aquellos y aquellas que enfrentan mayores condiciones de vulnerabilidad, la protección efectiva de los operadores de justicia y derechos humanos, y la inclusión de aquellos que no cuentan con condiciones para ejercer

de manera efectiva su ciudadanía. En este ámbito y derivado de las nuevas realidades derivadas del impacto de la sociedad de la información y las comunicaciones, resulta crucial la construcción de nuevas narrativas que coadyuven a despolarizar y a generar espacios de construcción de acuerdos que permitan la convivencia social y política pacífica.

La democracia posible es aquella que nace de la aceptación y el diálogo entre las y los diferentes. El proceso de reflexión del que formamos parte todos los y las involucradas que forman parte de este libro, más todas las personas que generosamente nutrieron con sus ideas y aportes este debate, demuestran que ese es el camino. Más deliberación democrática; más intercambio de ideas entre personas de orígenes, valores, identidades y visiones diferentes; más diálogo democrático. La democracia solo puede ser construida o reformada en y con más democracia.

**Eduardo Núñez Vargas,
Coordinador
Director Residente de NDI en Guatemala y El Salvador.**

1. La corrupción en las Américas: Un desafío para la democracia

Dra. Delia M. Ferreira Rubio^{1*}

1.1. La corrupción en América

La corrupción es un fenómeno complejo y cada vez más sofisticado que permite diversos abordajes teóricos y prácticos. Sin duda el tema tiene una connotación de base ética, relacionada con los valores y principios generales que ordenan la convivencia social. El análisis económico también se ha ocupado de la corrupción tanto desde el punto de vista de la transacción que involucra, como desde sus efectos en los procesos económicos. La mirada jurídica en un primer momento se centró en un abordaje sancionatorio, para luego avanzar en la “juridización” de la moral, para dotar de fuerza de ley y coercibilidad a los deberes éticos, especialmente en la función pública. Este proceso se observa en los ordenamientos jurídicos nacionales, como en el Derecho Internacional. Tanto la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción², como la Convención Interamericana contra la corrupción³ abarcan estas dos facetas: la criminalización y la prevención.

Más allá de los enfoques, queda claro que la corrupción es un fenómeno social y político que afecta la legitimidad del sistema de gobierno, la relación de representación política, la confianza en las instituciones, el Estado de Derecho y la calidad de las políticas públicas. En suma, la co-

rrupción ataca los pilares de la democracia y resulta propicia para el surgimiento de gobiernos populistas y la consolidación de regímenes autoritarios. Todas y cada una de las características esenciales de la democracia -participación, igualdad, inclusión, libertad de expresión, respeto a los derechos, elecciones limpias, poder limitado, responsabilidad por los actos de gobierno, el bien común como norte-, todas esas columnas de porte de los sistemas democráticos sufren un fuerte deterioro en contextos de corrupción.

La literatura registra diversas definiciones de corrupción⁴, pero no nos detendremos en ellas aquí y a lo largo de este artículo utilizaremos la definición de corrupción utilizada por Transparencia Internacional: “corrupción es el abuso de un poder acordado o encomendado, para beneficio privado”⁵. Esta definición puede aplicarse tanto en el ámbito público como en el privado.

Al abordar el tema de la corrupción como fenómeno social es importante distinguir lo que se identifica en la literatura como “gran corrupción” y “pequeña corrupción” o “corrupción minorista”⁶. Los actores, las monedas de intercambio y las víctimas directas no son iguales según se

¹ Doctora en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Presidente de Transparencia Internacional.

² http://www.unodc.org/documents/treaties/JUNCAC/Publications/Convention/04-56163_S.pdf
La Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) se refiere a las medidas preventivas en el Capítulo II y a la penalización de la corrupción en el Capítulo III que incluye una detallada regulación de diferentes tipos penales: el soborno o peculado (de funcionarios nacionales y extranjeros y también en el sector privado), la malversación de fondos públicos, el peculado o desviación de recursos por parte de un funcionario público, el tráfico de influencias, el abuso de funciones, el enriquecimiento ilícito, el lavado y blanqueo de dinero (estos últimos en relación siempre con un acto de abuso del poder encomendado para beneficio personal).

³ <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-58.html>

El artículo III de la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) contiene un catálogo de medidas preventivas. En cuanto a la penalización o criminalización de la corrupción la CICC -en los artículos VI a XI- incluye las figuras de soborno o dádiva, el peculado, el abuso de poder, el soborno transnacional, el enriquecimiento ilícito y la malversación de fondos públicos.

⁴ Al respecto ver, entre otros: HEIDENHEIMER, A. et al (eds): *Political Corruption, A Handbook*, Transaction Publishers, 5th ed., New Jersey, 1999, Part I, Terms, Concepts and Definitions: An Introduction, ps. 9-14; MALEN SEÑA, J.: *La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*, Gedisa, Barcelona, 2002, en especial Cap. 1, ps. 21-28; ROSE-ADGERMAN, S.: *La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma*, (trad. A. Colodrán Gómez), Ed. Siglo XXI, Madrid, 2001, p. 126; KLITGAARD, R. et al: *Corrupt Cities. A Practical Guide to Cure and Prevention*, World Bank Institute, Washington, 2000, p. 2; SCHENKOW, D.: *Análisis económico de la corrupción*.

⁵ <http://www.transparencia.org/what-is-corruption/-define>

⁶ UN: *Handbook on Practical Anti-Corruption Measures for Prosecutors and Investigators*, Viena, 2004, p. 23.

trate de uno u otro tipo de corrupción. Sin embargo, ambas formas de corrupción producen un efecto de deterioro del tejido social y afectan la legitimidad del sistema político.

La gran corrupción es aquella que se da en los niveles de fijación de políticas públicas y adopción de decisiones políticas de trascendencia general y tienen lugar en los estratos altos de la política y la administración. Por lo general involucra esquemas similares al crimen organizado, es transnacional, opera a través de estructuras corporativas complejas y moviliza flujos financieros internacionales. Sin perjuicio de que siempre pueden señalarse víctimas concretas, el fenómeno de la gran corrupción afecta colectivamente a la sociedad, frenando el desarrollo, malversando los fondos públicos y mellando la confianza en las instituciones.

La pequeña corrupción o corrupción “minorista” se da en las relaciones personales entre los individuos y el aparato estatal, localizándose en los niveles inferiores de la administración, los que interactúan a diario con la población. Los actores en estos intercambios no tienen poder para fijar ni cambiar las políticas públicas, pero sí pueden adoptar decisiones que afectan a individuos concretos en su vida diaria. Este tipo de corrupción tiene una esfera central de acción en lo referido a la prestación de servicios y el acceso a derechos por parte de la población.

Aunque podrían parecer dos circuitos de corrupción absolutamente desconectados entre sí, ambos coinciden, muchas veces, en esquemas

piramidales de tipo mafioso en un esquema de corrupción estructural que infiltra la política⁷ y termina capturando el Estado.

A diferencia del rechazo que produce la gran corrupción, la corrupción minorista genera en algunas sociedades un efecto de acostumbramiento en la población que, en muchos casos, justifica el accionar de los corruptos por los escasos salarios que reciben o bien le resta importancia como delito en comparación con la gran corrupción, o incluso la considera necesaria para agilizar los trámites, por ejemplo. Ese acostumbramiento que “normaliza” la pequeña corrupción tiene un efecto desbastador en los valores, principios y prácticas sobre los que se edifica y consolida la democracia.

Una de las características de la corrupción es que se desarrolla en un ambiente de secreto y opacidad. Por regla general, nadie da recibo por un soborno, ni lo contabiliza como tal en sus libros y tampoco nadie esgrime el trato corrupto públicamente para exhibir los privilegios por los que pagó. De allí lo difícil que resulta medir la corrupción. La herramienta más usada al respecto es el Índice de Percepción de Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional que se elabora anualmente desde 1998. A este instrumento se han ido agregando otras herramientas que enfocan aspectos parciales del fenómeno de la corrupción. Veamos cuál es el panorama en la región.

El Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) recoge la percepción que líderes de opinión, ex-

⁷ FERREIRA RUBIO, Delia, “El crimen organizado y el financiamiento de la política. Desafíos y Propuestas. Caso 2014: El tráfico de Efedrina”, en PODER CIUDADANO: Corrupción y Transparencia. Informe 2014, Poder Ciudadano,

pertos, empresarios e inversores tienen sobre el grado de corrupción que afecta al sector público de cada país. El IPC reporta los resultados en una escala de 100 (muy transparente) a 0 (muy corrupto). En la edición 2021 del IPC se analizaron 180 países y los mejores ubicados fueron Dinamarca, Finlandia y Nueva Zelanda (88) seguidos por Noruega, Suecia y Singapur (85). En el otro extremo del ranking, los países percibidos como más corruptos resultaron Venezuela (14), Siria y Somalia (13), y cierra el ranking Sudán del Sur (11)⁸.

El promedio en las Américas es de 43 puntos (en coincidencia con el promedio global) y se registra un estancamiento en la región en los últimos tres años. A pesar de la firma de compromisos internacionales contra la corrupción, como el Compromiso de Lima de 2018⁹, no se registran avances significativos y existe una marcada brecha entre las normas y las prácticas. En la siguiente tabla pueden verse los resultados del IPC correspondientes a los países de América.

Índice de Percepción de Corrupción Transparencia Internacional 2021

74	Canadá	39	Surinam
73	Uruguay	38	Argentina
67	Chile	38	Brasil
67	EE.UU	36	Ecuador
65	Barbados	36	Panamá
64	Bahamas	36	Perú
59	San Vicente	34	El Salvador
58	Costa Rica	31	México
56	Santa Lucía	30	Bolivia
55	Dominica	30	República Dominicana
53	Granada	30	Paraguay
46	Cuba	25	Guatemala
44	Jamaica	23	Honduras
41	Trinidad y Tobago	20	Haití
39	Colombia	20	Nicaragua
39	Guyana	14	Venezuela

Eudeba, Bs. As., 2015, ps. 299-318.

⁸ <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>

⁹ http://www.summit-americas.org/LIMA_COMMITMENT/LimaCommitment_es.pdf

Como dijimos, hay también otros intentos de medir el fenómeno de la corrupción. Un enfoque interesante es el que utilizan el Council of the Americas y Control Risks para evaluar la capacidad de los países (en este caso sólo para América Latina) para detectar, castigar y prevenir la corrupción. El Índice de Capacidad en el Comba-

te contra la Corrupción (CCC) clasifica a los países en función de la eficacia con que sancionan los casos de corrupción y evitan la impunidad. En el Índice CCC 2021¹⁰, Uruguay se ubica en la primera posición, seguido por Chile y Costa Rica, cierra la lista Venezuela.

Índice Capacidad Combate a la Corrupción AS/COAS - Control Risks 2021

1	Uruguay	7.80
2	Chile	6.51
3	Costa Rica	6.45
4	Perú	5.66
5	Argentina	5.16
6	Brasil	5.07
7	Colombia	4.81
8	Ecuador	4.77
9	Panamá	4.55
10	República Dominicana	4.38
11	México	4.25
12	Paraguay	4.08
13	Guatemala	3.84
14	Bolivia	2.43
15	Venezuela	1.40

La empresa suiza Global Risk Profile elabora desde 2018 un Índice Global de Corrupción en el sector público y en el sector privado que evalúa 196 países y está orientado a brindar a los Oficiales de Cumplimiento una herramienta para identificar y clasificar el riesgo de exposición a la corrupción dependiendo del país en el que opera

una empresa. En una escala de 0 (muy bajo riesgo) a 100 (muy alto riesgo) los países que menor riesgo de corrupción presentan en América son Canadá (17,39), Uruguay (21,45) y Chile (25,1) mientras Venezuela (75,18) figura en el extremo más riesgoso¹¹.

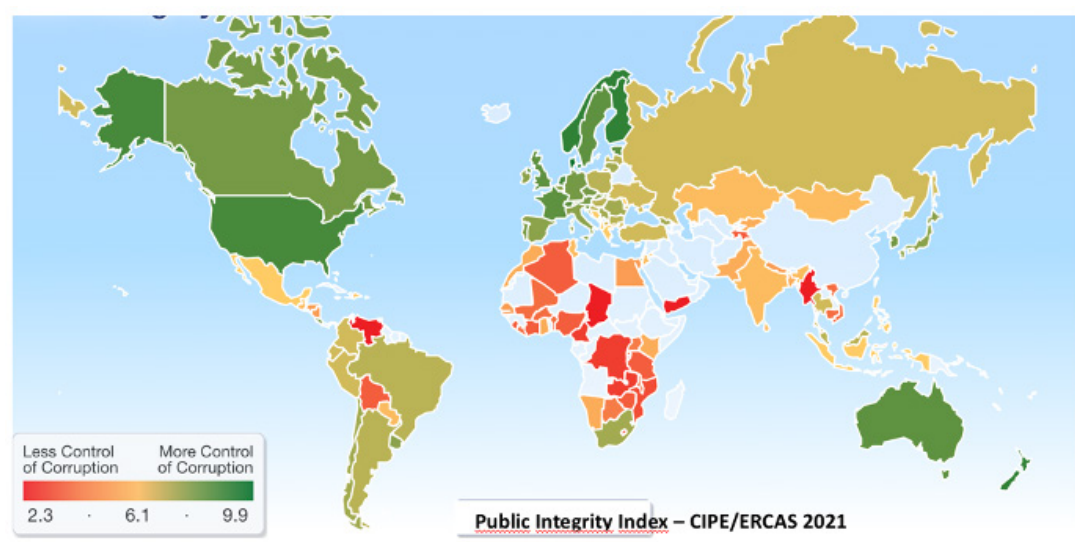
10 https://americasquarterly.org/wp-content/uploads/2021/06/CCC_Reporte_Espan%CC%83ol_2021.pdf

11 <https://risk-indexes.com/global-corruption-index/>

Recientemente, CIPE -Center for International Private Enterprise- y ERCAS -European Research Center for Anti-corruption and State-building- han lanzado una herramienta para medir y pronosticar la corrupción en un país, el Corruption Risk Forecast¹². El Pronóstico de corrupción está basado en dos índices, el de Integridad Pública y el de Transparencia, construidos sobre la base de datos que relevan una treintena de indicadores¹³.

El Índice de Integridad Pública recoge datos sobre transparencia administrativa, servicios online, transparencia presupuestaria, independencia judicial, ciudadanía electrónica y libertad de prensa y califica a los países en una escala de 0 (menor control de la corrupción) a 10 (mayor control de la corrupción). Los países mejor ubicados en la región son Estados Unidos (8,83), Canadá (8,16), Costa Rica (8,12), Uruguay (7,88) y Chile (7,49), y en los últimos lugares se ubican Honduras (5,30), Nicaragua (5,07), Bolivia (4,22) y Venezuela (2,97)¹⁴.

Índice de Integridad Pública CIPE-ERCAS 2021



A partir de los indicadores utilizados para el Índice de Integridad Pública y su evolución y considerando el contexto político y la demanda ciudadana de buen gobierno, CIPE/ERCAS pronostican el riesgo de corrupción y clasifican a los países

en tres categorías: lo que mejoran, los que declinan y los que se mantienen estables en su nivel de riesgo de corrupción. A continuación, puede verse el pronóstico para los países de la región en 2022¹⁵.

12 <https://corruptionrisk.org/about/>

13 <https://corruptionrisk.org/>

14 <https://corruptionrisk.org/integrity/>

15 <https://corruptionrisk.org/forecast/>

Pronóstico de Riesgo de Corrupción 2022 CIPE-ERCAS



Más allá de la metodología utilizada, existe una clara coincidencia en el panorama que revelan estos índices. La mayoría de los países del continente muestran preocupantes niveles de corrupción. También hay coincidencia en cuanto a aquellos países que escapan a la tendencia general: Canadá y Estados Unidos -en el Norte- y Uruguay, Chile y Costa Rica en Latinoamérica.

No se trata sólo de la percepción de los expertos y académicos o del cálculo sobre indicadores, la

ciudadanía no sólo reconoce que la corrupción es un problema en sus países, sino que además experimenta la corrupción en forma directa, sobre todo cuando trata de acceder a derechos o servicios públicos. El Barómetro Global de Corrupción reporta esta situación en su edición 2019 para Latinoamérica y el Caribe¹⁶. El 85% de los encuestados consideró que la corrupción del gobierno es un gran problema en su país.

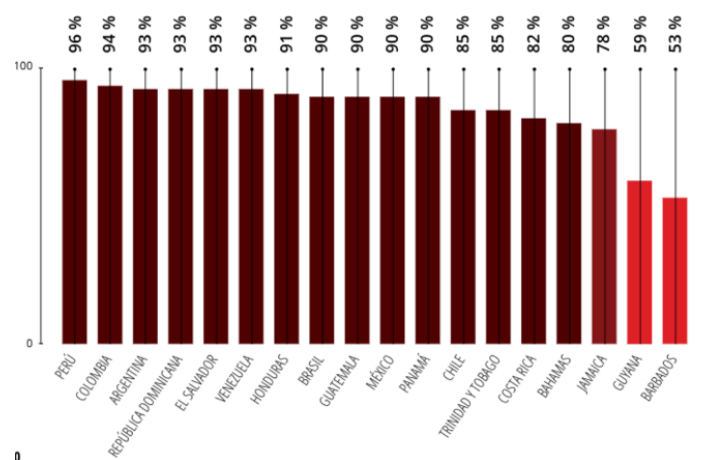
16 Barómetro Global de Corrupción – América Latina y Caribe – Español 2019.

Ver también VANDERBILT UNIVERSITY: Americasbarometer 2021 Pulse of Democracy https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2021/2021_LAPOP_AmericasBarometer_2021_Pulse_of_Democracy.pdf

Barómetro Global de Corrupción Latinoamérica y El Caribe

Transparencia Internacional 2019

Porcentaje de población que considera que la corrupción en el gobierno es un gran problema en el país.



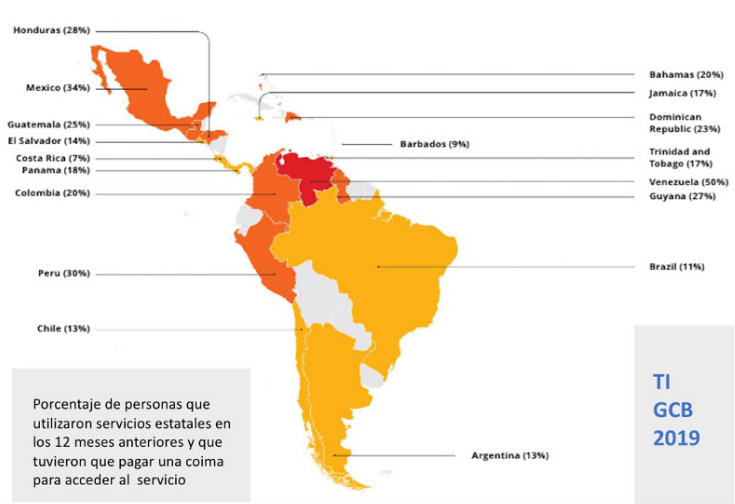
No es extraño que esta sea la percepción de la ciudadanía, si se tiene en cuenta que 20% de los encuestados que declaró haber interactuado con el Estado, en los doce meses anteriores, dijo que tuvo que pagar una coima para acceder a los servicios. Los sectores que se identifican

como más afectados por la corrupción son la policía (24%), servicios públicos (19%), acceso a documentación personal (15%), educación pública (12%), Justicia (11%) y salud pública (10%).

Barómetro Global de Corrupción Latinoamérica y Caribe 2019

Transparencia Internacional

Porcentaje de usuarios de servicios estatales que pagaron coimas para acceder a los servicios



1.2. El impacto de la corrupción en la calidad de la democracia

La visión de la corrupción como un ilícito esencialmente económico-financiero hizo que los costos de la corrupción¹⁷ se estimaran en dinero para destacar las pérdidas que se producían e incentivar la adopción de políticas anti-corrupción. El Fondo Monetario Internacional estimaba, para 2016, que se perdía por corrupción un monto aproximado de entre 1.5 y 2 trillones de dólares (aproximadamente un 2% del PBI global)¹⁸ en concepto de sobornos pagados que, en realidad, constituyen sólo un aspecto del costo efectivo de la corrupción. En un estudio más reciente, el FMI destaca que los países percibidos como menos corruptos recaudan en impuestos el equivalente al 4% de su PBI más que los países de similar desarrollo económico pero con altos niveles de corrupción¹⁹. El Foro Económico Mundial estima que la corrupción tiene un costo anual equivalente al 5% del PBI global, aproximadamente 3,5 trillones de dólares²⁰.

Los efectos de la corrupción, sin embargo, no se miden sólo en términos del dinero gastado en coimas, los sobrepagos en los contratos públicos, lo robado de los presupuestos públicos, o lo embolsado por funcionarios corruptos. La corrupción tiene también costos que afectan a la sociedad toda y que no sólo se miden en pérdidas económicas.

Existe una clara correlación entre la corrupción y el deterioro de la democracia. El problema mayor es que el circuito se retroalimenta ya que, a su vez, la erosión de la democracia genera un clima más propicio a la corrupción, en un espiral que potencia la complejidad del problema y dificulta su abordaje y solución.

La corrupción repercute negativamente en la calidad de la democracia al afectar el proceso de toma de decisiones; en efecto, la corrupción implica que las decisiones están orientadas a favorecer los intereses de “los que pagan” en lugar de estar dirigidas al bien común. La corrupción introduce un quiebre en la relación de representación. ¿A quién representan los gobernantes: a los electores o a los que financian sus campañas? Al introducir factores de discrecionalidad y opacidad en la gestión pública la corrupción desincentiva la inversión y termina afectando las posibilidades de desarrollo de un país y con ello la calidad de vida y el futuro de la gente.

Por otro lado, la corrupción daña el principio de igualdad; el ejercicio de los derechos ya no es el mismo para todos los ciudadanos; la ley no se aplica por igual a todos; hay ciudadanos de primera y otros que poco cuentan. La corrupción nos afecta a todos porque además de la deslegitimación de las instituciones, pone en riesgo nuestros derechos y libertades.

17 DRECHER, A. y HERTZFELD, Th.: “The Economic costs of Corruption: A Survey and New Evidence”, Junio de 2005. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=734184

18 <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2016/sdn1605.pdf>

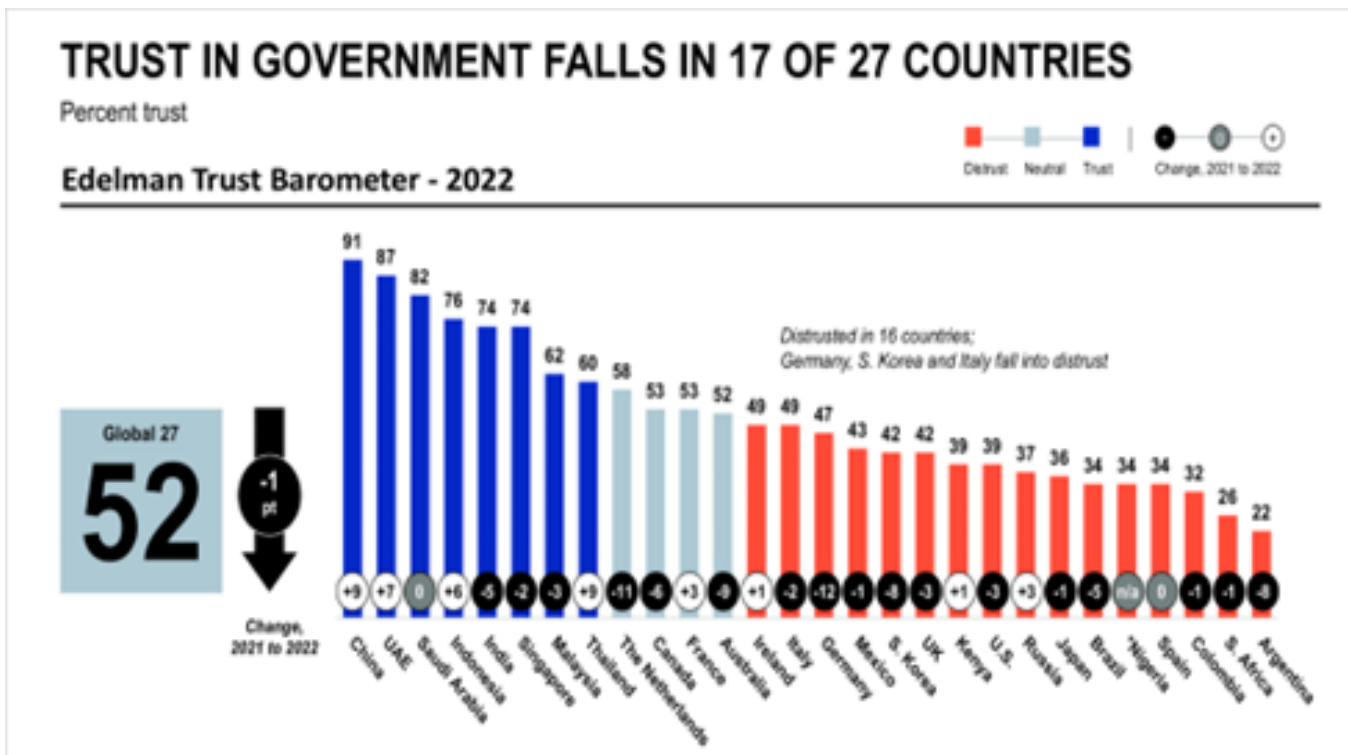
19 <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2019/09/the-true-cost-of-global-corruption-mauro.htm>

20 <https://www.weforum.org/communities/gfc-on-transparency-and-anti-corruption>

La corrupción, sobre todo cuando se transforma en un fenómeno estructural y se “normaliza” y generaliza como estándar de conducta, contribuye a deteriorar la confianza en las instituciones y la dirigencia. Sin confianza la sociedad pierde capacidad de coordinación y acción colectiva. Sin confianza en los demás, se hace aún más difícil la solidaridad.

Estudios como el Latinobarómetro²¹, el Barómetro de Confianza de la Fundación Edelman²² y el Barómetro de Las Américas de la Universidad Vanderbilt²³ muestran el constante deterioro de la confianza en las instituciones y los liderazgos sociales en general, con las instituciones y líderes políticos como los que menos confianza generan en la ciudadanía.

Confianza en el gobierno
Edelman Trust Barometer 2022



21 <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

22 <https://www.edelman.com/sites/g/files/aatuss191/files/2021-03/2021%20Edelman%20Trust%20Barometer.pdf>

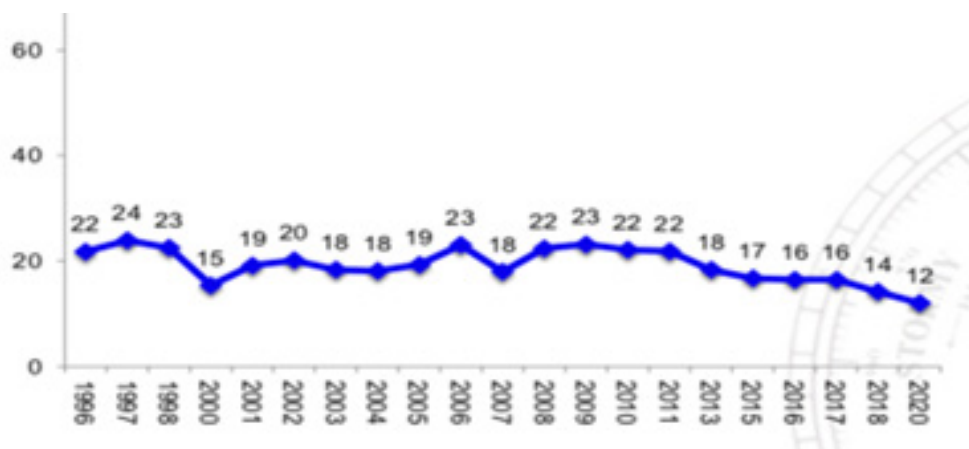
23 https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2021/2021_LAPOPOP_AmericasBarometer_2021_Pulse_of_Democracy.pdf

Pero no se trata sólo de los políticos, también se registra un deterioro de la confianza interpersonal. En el año 2020 América Latina cae a su punto más bajo de confianza interpersonal des-

de 1996, llegando a 12%, según el Latinobarómetro 2021²⁴. En América Latina, Uruguay registra el nivel más alto de confianza interpersonal (21%) y Brasil, el más bajo (5%).

Evolución Porcentaje Confianza Interpersonal

Latinobarómetro 2021



La confianza es la argamasa que da fortaleza a una comunidad²⁵. Sin confianza, vivimos en un clima de inseguridad y de sospecha; debemos estar en guardia y a la defensiva; la construcción colectiva es cada vez más difícil; la incerteza complica la posibilidad de prever y planear; la atención se concentra en un sálvese quien pueda, en el presente sin proyección de futuro ni personal ni colectivo. El clima de desconfianza afecta la gobernabilidad, deteriora el Estado de Derecho, compromete la democracia y el respeto a los derechos y libertades, desarticula y fragmenta a las sociedades y genera el caldo de cultivo perfecto para los populismos de todos los colores políticos.

El Índice de Democracia de The Economist Intelligence Unit analiza la calidad de la democracia en 167 países y territorios en función de los procesos electorales, las libertades civiles, el funcionamiento del gobierno, la participación política y la cultura cívica. Este índice usa una escala de puntos de 10 (democracia plena) a 0 (autoritarismo total). Los países son ordenados en función de su puntaje en cuatro categorías: democracias plenas (10 a 8 puntos), democracias defectuosas (7.99 a 6 puntos), regímenes híbridos (5.99 a 4 puntos) y regímenes autoritarios (menos puntos de 4). Sólo tres países de América figuran en la categoría de democracia plena.

24 <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>

25 Al respecto ver KEEFER, Ph. y SCARTASCINI, C. (eds): Confianza. La clave de la cohesión social y el crecimiento en América Latina y el Caribe, BID, 2022 <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Confianza-la-clave-de-la-cohesion-social-y-el-crecimiento-en-America-Latina-y-el-Caribe-Resumen-ejecutivo.pdf>

Índice de Democracia
Economist Intelligence Unit 2021

País	Puntaje
Democracias plenas	
Canadá	8.87
Uruguay	8.85
Costa Rica	8.07
Democracias Defectuosas	
Chile	7.92
Estados Unidos	7.85
Trinidad y Tobago	7.16
Jamaica	7.13
Brasil	6.86
Panamá	6.85
Surinam	6.82
Argentina	6.81
Colombia	6.48
República Dominicana	6.45
Guayana	6.25
Perú	6.09
Regímenes Híbridos	
Paraguay	5.86
El Salvador	5.72
Ecuador	5.71
México	5.57
Honduras	5.10
Bolivia	4.65
Guatemala	4.62
Regímenes Autoritarios	
Haití	3.48
Nicaragua	2.69
Cuba	2.59
Venezuela	2.11

En la edición 2021, el promedio de la región Latinoamérica-Caribe registra una caída por sexto año consecutivo. Ninguna otra región registra un descenso tan marcado en el promedio como el de América Latina y el Caribe que pasó de 6.09 (2020) a 5.83 (2021), lo que se identifica como una seria “recesión democrática”. Norteamérica sigue siendo la región mejor posicionada con un promedio de 8.36, pero también registra una baja con relación a 2020 cuando registró 8.58. Los resultados del Índice de Democracia correlacionan significativamente con los resultados del Índice de Percepción de Corrupción.

El reporte de IDEA International Global State of Democracy 2021²⁶ destaca que la mayoría

de las democracias de la región están estancadas en una categoría de nivel medio (Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, México, Panamá, Perú, y Trinidad y Tobago, mientras El Salvador, Guatemala, Jamaica y Paraguay registran un bajo nivel de democracia. En la región sólo Uruguay registra una democracia de alta calidad.

Varieties of Democracy (V-Dem) es otra de las herramientas utilizadas en la evaluación de la democracia. El Índice de Democracia Liberal captura los indicadores de los aspectos relacionados con la democracia electoral y la democracia como régimen de libertades, en una escala de 0 (más bajo nivel de democracia) a 1 (más alto nivel de democracia).

Índice de Democracia Liberal - Américas V-Dem 2022



²⁶ https://www.idea.int/gsod/sites/default/files/2021-11/the-global-state-of-democracy-2021_1.pdf

El último reporte indica que a nivel global la democracia en 2021 ha retrocedido a los niveles de 1989 y afirma que “los últimos 30 años de avances democráticos están erradicados”²⁷. En la última década en América han mejorado su calidad democrática, (se han democratizado) República Dominicana y Ecuador y los países que han registrado un deterioro (se han “autocratizado”) son Estados Unidos, Brasil, El Salvador, Venezuela y Nicaragua. Un panorama similar aporta el Índice de Democracia de Freedom House²⁸.

Podríamos seguir sumando datos. Todos apuntan en la misma dirección: la clara correlación entre altos niveles de corrupción y baja calidad democrática. No se trata de establecer una relación de causalidad. Estamos frente a círculo vicioso de retroalimentación y, por otra parte, el deterioro de la democracia tiene múltiples aristas que se vinculan con otros factores sociales, políticos y culturales, además de la corrupción.

La corrupción necesita para prosperar de ciertas condiciones: opacidad, debilidad de los mecanismos de integridad pública, impunidad e indiferencia o tolerancia social. Estas condiciones crean el clima propicio para que funcione el circuito: robar-esconder-disfrutar²⁹. En consecuencia, quienes están involucrados en la corrupción se ocupan de socavar la democracia, sus pilares, sus instituciones y sus procedimientos.

Algunas de las condiciones de contexto facilitan la comisión de actos de corrupción, generan oportunidades; otras generan incentivos para los actos de corrupción al favorecer el uso y

goce de los beneficios obtenidos con la corrupción. Entre las primeras se destacan la opacidad, los déficits en materia de ética pública, la ausencia de controles y la debilidad de la rendición de cuentas. Las condiciones referidas al disfrute del producto de la corrupción son la impunidad, la facilidad para el lavado de dinero, la posibilidad de mantener el anonimato a través de estructuras corporativas complejas y la tolerancia social.

Sin información, las posibilidades de detectar conflictos de intereses, analizar los riesgos de corrupción y descubrir las maniobras corruptas son bajas y, en consecuencia, disminuyen los riesgos a los que se exponen quienes participan en la maniobra y aumenta la impunidad. No es casual, entonces que en países con altos niveles de corrupción se ataque a los periodistas que investigan la corrupción; o se busque coartar y limitar la libertad de expresión y de prensa; o se persiga y limite la actuación de las organizaciones de la sociedad civil dedicadas al tema. Las libertades de expresión, prensa y asociación son esenciales para una democracia robusta no sólo por el respeto a los derechos individuales, sino porque además son claves para garantizar un espacio cívico seguro, condición indispensable para la participación y el ejercicio de la ciudadanía.

El periodismo de investigación es uno de los grandes enemigos de la corrupción, de allí los riesgos que enfrentan quienes se dedican a develar las complicidades y detalles de estos casos³⁰. El Índice de Libertad de Prensa 2021 de Reporters sans Frontières señala a las Américas

27 https://v-dem.net/media/publications/dr_2022.pdf

28 https://freedomhouse.org/sites/default/files/2021-02/FIW2021_World_02252021_FINAL-web-upload.pdf

29 BULLOCK, O.: Money Land, Profile Books, Londres, 2018.

30 <https://www.transparency.org/en/news/digging-deeper-into-corruption-violence-against-journalists>

como la región que muestra un retroceso más marcado a nivel global y destaca que en América Latina la crisis del Covid fue un acelerador de la censura y la restricción de información por parte de los gobiernos en cuanto al manejo de la pandemia³¹.

El Global Expression Report 2021 de Article 19 coincide en cuanto al deterioro del respeto a la libertad de expresión en el último año en las Américas. “El asesinato de periodistas y defensores de Derechos Humanos es crónico en la re-

gión. La violencia es combinada con impunidad y está frecuentemente asociada a la cobertura de corrupción”³².

Los países mejor ubicados son Uruguay con 92 puntos sobre los 100 posibles, Canadá (90), Costa Rica (89), Argentina (88) y República Dominicana (87) -todos en la categoría “abierto”. Los cinco países peor posicionados son Colombia (52), Bolivia (51) -en la categoría “restringido”- y Venezuela (9), Nicaragua (8), y Cuba (3) -en la categoría “en crisis”.

Libertad de Expresión

Global Expression Report 2021 – Article 19



31 <https://rsf.org/en/classement/2021/americas>

32 <https://www.article19.org/wp-content/uploads/2021/07/A19-GxR-2021-FINAL.pdf>

El reporte de Article 19 considera en forma separada a Méjico donde la cifra de ataques a periodistas se ha incrementado en forma sostenida en la última década. El tipo de cobertura periodística más relacionada con los ataques a periodistas es la corrupción.

El derecho de acceso a la información pública es un derecho que facilita el ejercicio y la vigencia efectiva y respeto de otros derechos. El Observatorio Ciudadano de la Corrupción ha realizado una evaluación del avance en el cumplimiento de los compromisos del Acuerdo de Lima, en particular #14 (gobierno abierto) y #16 (acceso a la información). El resultado general es que se registran avances legislativos, pero existe una brecha significativa en la práctica³³. El compromiso mejor valorado en este eje es el # 14 referente a la implementación de políticas y planes nacionales de gobierno abierto; de los 19 países analizados en el OCC, el 26% (Argentina, Brasil, Ecuador, Perú y Uruguay) obtuvo puntajes superiores a 2.0 sobre el máximo posible de 3³⁴.

El derecho de acceso a la información debe ir acompañado de la disponibilidad de datos de calidad, completos, verificados, actualizados, accesibles y utilizables. El Global Data Barometer³⁵ analiza la situación de los datos en más de 100 países, tomando en cuenta cuatro dimensiones: gobernanza, disponibilidad, capacidad, y uso e impacto de los datos. También en esta área, en América destacan Canadá y Estados Unidos, mientras Latinoamérica y el Caribe está por debajo de la media mundial. Es imperativo trabajar en la apertura de datos y la generación de un

marco de gobernanza que facilite el acceso a datos abiertos y que al mismo tiempo garantice la protección de la privacidad y el uso de datos con pleno respeto de los Derechos Humanos.

La cultura organizacional en el sector público es también un factor importante en materia de transparencia. La debilidad de los mecanismos de integridad pública facilita la corrupción. En algunos casos, se trata de la ausencia de normas adecuadas; en otros casos, las leyes y regulaciones existen, pero no se implementan. El sistema de integridad pública está destinado a prevenir la corrupción, impedir la influencia indebida y los conflictos de interés, promover la rendición de cuentas y facilitar el control de la gestión. Cuando estos mecanismos no funcionan adecuadamente se generan ventanas de oportunidad para la corrupción y la explotación de los recursos de poder en beneficio personal, de los familiares y amigos, o del grupo político al que pertenece el funcionario. Sin rendición de cuentas no hay elementos para evaluar la gestión de gobierno. Sin información es muy difícil controlar.

La debilidad en los sistemas de integridad se vincula estrechamente con la problemática relación entre dinero y política. La transparencia en cuanto al financiamiento de las campañas es central en la lucha contra la corrupción. De acuerdo con el compromiso #25 del Acuerdo de Lima los países del continente se obligan a “impulsar la adopción y/o fortalecimiento de medidas que promuevan la transparencia, rendición de cuentas, contabilidad apropiada y bancarización de los ingresos y gastos de las organizacio-

³³<https://occ-america.com/wp-content/uploads/2022/04/1.-garantia-del-derecho-de-acceso-a-la-informacion-3.pdf>

³⁴ <https://occ-america.com/wp-content/uploads/2021/10/Balance-Regional-OCC-ESP.pdf>

³⁵ <https://globaldatabarometer.org/the-global-data-barometer-report-first-edition/#1644007975574-3657fe27-74ad>

nes y partidos políticos, principalmente de sus campañas electorales, garantizando el origen lícito de las aportaciones, así como la sanción por la recepción de contribuciones ilícitas”. El reporte del Observatorio Ciudadano de la Corrup-

ción destaca que este es uno de los puntos en que más avances se han producido, aunque se detecta una brecha importante entre la norma y la práctica.

Avance del Compromiso de Lima por Eje Temático

Observatorio Ciudadano de la Corrupción 2021



Hasta aquí nos hemos referido a las condiciones de contexto que facilitan los actos de corrupción, creando ventanas de oportunidad. Hay otras condiciones que se vinculan con la posibilidad de disfrutar del producto de la corrupción que también son importantes. La impunidad, la facilidad para el lavado de dinero y la tolerancia social son factores que permiten a los corruptos aprovechar el fruto de la corrupción sin inconvenientes.

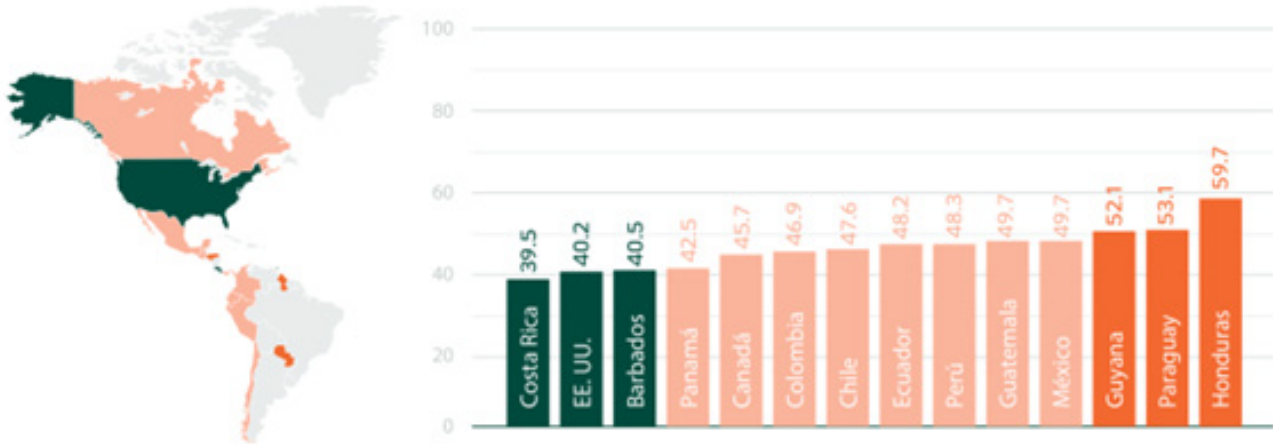
La debilidad de las instituciones de control y de la Justicia contribuyen a facilitar la corrupción, al generar un clima de impunidad. La falta de consecuencias frente a las conductas corruptas puede derivarse de problemas procesales

que compliquen los procedimientos y lleven a la prescripción de las causas, por ejemplo. También pueden ser el producto de problemas estructurales en los sistemas, la politización de los organismos de control y los fiscales y jueces, o la existencia de corrupción en esos organismos.

El Índice Global de Impunidad del Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia de la Universidad de Puebla refleja la situación de impunidad en los países sobre la base de analizar la capacidad estructural y la funcionalidad de los sistemas de seguridad, justicia y Derechos Humanos de cada país. El estudio destaca la correlación entre la impunidad, la desigualdad, la corrupción y el respeto del Estado de Derecho.

Índice Global de Impunidad

CESIJ - Universidad de Puebla - 2020



En el Índice Global de Impunidad 2020, Argentina, Brasil, República Dominicana, El Salvador, Granada, Trinidad y Tobago, y Venezuela son calificados como casos de “impunidad estadística”. “La impunidad estadística significa la imposibilidad de medir estadísticamente las capacidades y funcionamiento de los sistemas de seguridad y justicia, así como el respeto a los derechos humanos en los Estados. La impunidad estadística tiene tres probables orígenes: deficiencia institucional en materia de estadísticas nacionales, falta de voluntad política para generar esta información o la manipulación deliberada de la estadística oficial”³⁶.

Para ser eficientes, los organismos de control deben reunir tres condiciones indispensables: independencia, capacidad y competencia. Si quien controla depende del controlado es im-

posible que cumpla adecuadamente su función. Esa dependencia puede ser funcional -como el caso de las Oficinas Anti-Corrupción que son parte del organigrama del gobierno y dependen del Ejecutivo o de algún Ministerio- y también puede ser la consecuencia de los mecanismos de designación y remoción que dejan a los funcionarios a merced de los gobiernos de turno. En ocasiones la forma de desbaratar el control consiste en ahogar presupuestariamente a la institución, negándole los recursos humanos y técnicos necesarios para que cumplan su función. La falta de herramientas legales, a su vez, restringe la eficacia del control.

No basta dictar leyes con penas muy severas para los actos de corrupción si esas penas no se aplican. Todo queda entonces en un discurso políticamente correcto. Procedimientos judiciales

³⁶ <https://www.udlap.mx/cesij/files/indices-globales/0-IGI-2020-UDLAP.pdf>

complejos y largos, jueces no independientes, la dificultad de la prueba, los conflictos de jurisdicción y competencia tornan inoperantes las sanciones. Nadie termina preso o sólo caen algunos chivos expiatorios. Es la cultura de la ausencia de consecuencias.

“El poder es impunidad” dijo un empresario de dudosa fama en Argentina. Efectivamente la garantía de que nada sucederá, de que los actos ilícitos no tendrán consecuencias, en fin, de que todo está permitido otorga a quienes disfrutan de esa condición un poder casi ilimitado. Garantizar esa impunidad es uno de los objetivos que persigue la politización de la justicia, para contar con “jueces amigos” y facilitar lo que se conoce como “fórum shopping”, es decir, la posibilidad del investigado de elegir al juzgador, alterando el principio del juez natural, pieza clave del Estado de Derecho.

El World Justice Project elabora anualmente el Índice del Estado de Derecho que analiza ocho factores (límites al poder, ausencia de corrupción, gobierno abierto, derechos fundamentales, orden y seguridad, aplicación de las normas, justicia civil y justicia criminal) y busca reflejar cómo experimentan las personas la vigencia del Estado de Derecho en su vida diaria. Este índice evalúa los países en una escala de 1 (fuerte adhesión al Estado de Derecho) a 0 (No vigencia del Estado de Derecho).

La situación de un país en materia de vigencia del Estado de Derecho es consonante con su posición en los índices de transparencia/corrupción. Para la edición 2021³⁷ se analizaron 139 países y la posición de los países de la región está reflejada en la siguiente tabla.

Índice de Estado de Derecho

World Justice Project 2021

País	Puntaje	País	Puntaje
Canadá	0.80	Canadá	0.80
Uruguay	0.71	Uruguay	0.71
Estados Unidos	0.69	Estados Unidos	0.69
Costa Rica	0.68	Costa Rica	0.68
Chile	0.66	Chile	0.66
Barbados	0.65	Barbados	0.65
St. Vincent - Granadinas	0.64	St. Vincent - Granadinas	0.64
Antigua y Barbuda	0.63	Antigua y Barbuda	0.63
St. Kitts y Nevis	0.63	St. Kitts y Nevis	0.63
Sta. Lucia	0.62	Sta. Lucia	0.62
Bahamas	0.61	Bahamas	0.61
Grenada	0.59	Grenada	0.59
Dominica	0.58	Dominica	0.58
Jamaica	0.57	Jamaica	0.57
Argentina	0.56	Argentina	0.56
Trinidad y Tobago	0.53	Trinidad y Tobago	0.53
Panamá	0.52	Panamá	0.52

³⁷ <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-INDEX-21.pdf>

Otro aspecto a tener en cuenta es el margen de disfrute económico del producto de la corrupción. La posibilidad de utilizar e invertir las ganancias obtenidas a través de la corrupción reduciendo los riesgos de exposición es un importante incentivo para las conductas ilícitas. El lavado de dinero es el camino por excelencia para introducir las ganancias en el circuito legal de la economía y proteger el producto de la corrupción del alcance de la justicia. Cuando los mecanismos de detección de operaciones sospechosas son débiles o inexistentes o simplemente no funcionan respecto de algunas personas es muy fácil esconder -primero- y reciclar -después- el dinero proveniente de la corrupción.

Uno de los elementos centrales del lavado de dinero es el anonimato de los actores involucrados. Para garantizar ese anonimato se utilizan complejos esquemas corporativos, cuentas cifradas, transacciones internacionales a distintos destinatarios, depósitos en paraísos fiscales, fideicomisos, fondos de inversión, entre otros mecanismos que impiden o dificultan la detección del “beneficiario final”, es decir el verdadero dueño³⁸. En estos esquemas de ocultamiento o encubrimiento cumplen un papel importante algunos actores que actúan como “facilitadores” o por acción u omisión³⁹.

La reciente modificación de la Recomendación #24 del GAFI⁴⁰ que establece la necesidad de contar con estos registros como estándar exigible en la lucha contra el lavado de dinero puede aumentar los niveles de transparencia, facilitar la tarea de los organismos de control y la justicia

y, al mismo tiempo, complicar o impedir el disfrute del producto de la corrupción. Canadá, Estados Unidos y más recientemente Panamá han adoptado medidas legislativas para la creación de registros públicos de beneficiarios finales como condición para que una persona jurídica opere en el país.

No existen anticuerpos institucionales y sociales efectivos para enfrentar la corrupción en contextos donde prevalece la anomia, las instituciones son débiles, la corrupción se ha “normalizado” como un dato de la realidad y los valores de honestidad, integridad y transparencia ocupan un lugar secundario entre los principios que orientan la vida de la comunidad.

La tolerancia social a la corrupción sirve para justificar los actos corruptos o directamente ofrece interpretaciones sobre lo que es correcto o incorrecto, aceptable o inaceptable, que legitiman ciertas conductas y las normalizan. “Roban, pero hacen” es la expresión más contundente de esta actitud tolerante. El resultado es la falta de reacción de la sociedad y la ausencia de sanción social frente a la corrupción, lo que les hace la vida fácil a los corruptos.

Esa tolerancia puede ser el resultado de múltiples factores. En algunos casos la gente entiende que la corrupción es necesaria como forma de “aceitar” los engranajes burocráticos, sobre todo cuando el aparato estatal es ineficiente o los procesos están sobre-regulados. En algunos sectores se justifica el pago de sobornos como la contraprestación razonable por recibir planes

38 Entre otros, BULLOUG, O.: Money Land, Profile Books, Londres, 2018; NAIM, M.: Illicit, Anchor Books, Nueva York, 2006, y SHAXSON, N.: Las Islas del Tesoro, FCE, Buenos Aires, 2014.

39 VOGL, F.: The Enablers: How the West Supports Kleptocrats and Corruption - Endangering Our Democracy, Rowman & Littlefield Publishers, 2021 y WEF - GLOBAL FUTURE COUNCIL ON ANTI-CORRUPTION: The Role and Responsibilities of Gatekeepers in the Fight against Illicit Financial Flows: A Unifying Framework https://www3.weforum.org/docs/WEF_Gatekeepers_A_Unifying_Framework_2021.pdf

40 [https://www.fatf-gafi.org/fr/publications/recommandationsgafi/documents/r24-statement-march-2022.html?hf=10&b=0&s=desc\(fatf_releasedate\)](https://www.fatf-gafi.org/fr/publications/recommandationsgafi/documents/r24-statement-march-2022.html?hf=10&b=0&s=desc(fatf_releasedate))

o beneficios sociales. La tolerancia a la corrupción es, a nuestro juicio, la resultante de una ruptura de los consensos valorativos en una sociedad. Cuando no está claro qué está bien y qué está mal, todo se transforma en relativo y aceptable más aun si es una conducta repetida. La

impunidad suma también al clima de aceptación de la corrupción como un irremediable dato de la realidad y puede contribuir a la deslegitimación y pérdida de confianza de la gente en las instituciones o incluso a la disminución del apoyo de la sociedad a la democracia.

1.3. La 9ª Cumbre de las Américas: de los compromisos a la acción

La profundidad e implicancias del problema de la corrupción en cuanto al deterioro de la democracia y la afectación de la calidad de vida de la gente exige la acción colectiva del gobierno, el sector privado, la sociedad civil organizada, el periodismo y los ciudadanos todos. La lucha contra la corrupción apunta a controlar al poder, evitar abusos y aplicar las sanciones correspondientes en aras del bien común, la protección de los derechos y libertades de las personas, el fortalecimiento del Estado de Derecho y la mejora en la calidad de la democracia.

La agenda contra la corrupción es compleja e incluye múltiples intervenciones en distintos ámbitos, teniendo en cuenta siempre, primero, que las normas son necesarias, pero no suficientes y es indispensable garantizar su implementación en la práctica; y, en segundo lugar, que no hay soluciones universales, sino que las medidas a adoptar deben atender y ajustarse al contexto jurídico, político, económico y social de cada país en cada momento.

Una visión global de la discusión mundial en la actualidad permite detectar un diálogo convergente en diversos sectores y múltiples espacios hacia lo que denomino una renovada Agenda de Integridad, en la que se inscribe la lucha contra la corrupción, como condición para el fortalecimiento de la democracia⁴¹.

Entre los puntos nodales que confluyen en esta tendencia podemos mencionar los trabajos de OCDE sobre integridad en el sector público⁴²; los del Foro Económico Mundial con especial acento en el sector privado, en consonancia con la noción de stakeholders' capitalism⁴³; la renovada atención al concepto de "propósito" y "valor público" de las empresas⁴⁴; la jerarquización de la disciplina del Cumplimiento hacia el modelo de Integrity beyond Compliance⁴⁵. En la misma línea se inscribe la labor del Pacto Global⁴⁶ y la Agenda 2030⁴⁷ de las Naciones Unidas.

41 FERREIRA RUBIO, D.: "La agenda de integridad en la nueva normalidad" en VALADES, D. y HERNÁNDEZ, A.: La Constitución y el Combate a la Corrupción, UNAM, México, 2022. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/6677-la-constitucion-y-el-combate-a-la-corrupcion>

42 <https://www.oecd.org/corruption-integrity/>

43 http://www3.weforum.org/docs/WEF_47529_The_Future_of_Trust_and_Integrity_report_2018.pdf

44 <https://yourpublicvalue.org/>

45 http://www3.weforum.org/docs/WEF_GFC_on_Transparency_and_AC_pillar1_beyond_compliance_2020.pdf

46 https://ungc-communications-assets.s3.amazonaws.com/docs/publications/2021_Anti-Corruption_Collective.pdf

47 <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/sustainable-development-goals/>

En lo que hace específicamente a la lucha por la transparencia y en contra de la corrupción, la agenda de integridad surge clara en la Estrategia 2030 de Transparencia Internacional⁴⁸ y en el trabajo de la Alianza para el Gobierno Abierto y su campaña Open Response, Open Recovery, Open Renewal⁴⁹.

En las Américas, las áreas que requieren mayor atención hoy en la lucha contra la corrupción por su efecto erosivo de la calidad de la democracia de nuestros países son:

- Defensa y protección del espacio cívico
- Transparencia en la relación dinero/política
- Ampliación del acceso a la información pública y la apertura de los gobiernos
- Mejoramiento de los sistemas de integridad en el sector público y privado
- Fortalecimiento de los organismos de control, del Ministerio Público y de la justicia
- Control eficiente del lavado de dinero, el ingreso de capitales corrosivos y los flujos financieros ilegales
- Eliminación de la impunidad

Pero más allá de las modificaciones institucionales orientadas a consolidar un sistema de integridad en el que operen todos los actores sociales, resulta indispensable abordar como objetivo de más largo plazo, los cambios culturales necesarios que harán sustentable y sólido ese sistema de integridad como marco de convivencia. La reconstrucción de los consensos valorativos básicos es indispensable para re-

construir la confianza en las instituciones, en los liderazgos y entre los individuos. Esa confianza es esencial para fortalecer la democracia.

Si revisamos el Compromiso de Lima en lo referido a la lucha contra la corrupción, resulta claro que todos los puntos de aquella agenda conservan su vigencia y deben ser ratificados, porque todos permanecen hasta el momento como promesas -en el mejor de los casos- sólo parcialmente cumplidas⁵⁰. Estos compromisos fueron reiterados por los países americanos en junio de 2021 al aprobar la Declaración Política sobre el compromiso de prevenir y combatir la corrupción⁵¹, en la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

El problema reside en la notoria distancia entre el discurso y la acción. En un contexto de pérdida de confianza como el que se presenta en nuestras sociedades, los compromisos ya no alcanzan; su permanente incumplimiento los hace no creíbles. Por otra parte, quedarnos sólo en los compromisos como meta final aceptable contribuye a la erosión del sistema democrático. En efecto, los autócratas y populistas utilizan la “narrativa” anti-corrupción para llegar al poder, pero no tienen la menor intención de poner en acción una agenda anti-corrupción⁵².

La Novena Cumbre de las Américas es el ámbito adecuado para dar un paso más allá de las declaraciones políticamente correctas y avanzar hacia la acción efectiva para prevenir, detectar, investigar los actos de corrupción, sancionar en

48 <https://www.transparency.org/en/the-organisation/our-strategy>

49 <https://www.opengovpartnership.org/campaigns/open-renewal/>

50 Ver al respecto la evaluación de los Compromisos de Lima llevada a cabo por el Observatorio Ciudadano de la Corrupción en 19 países de la región: <https://occ-america.com/>

51 <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N21/138/86/PDF/N2113886.pdf?OpenElement>

52 LEVITSKY, S. y ZIBLIT, D.: *How Democracies Die*, Viking, Nueva York, 2018.

forma ejemplar a los responsables y exigirles la reparación del daño causado.

La acción efectiva contra la corrupción es un esfuerzo colectivo por lo tanto es necesario poner en marcha o fortalecer los instrumentos y procesos de cooperación internacional, regional y nacional y no sólo a través de las instancias oficiales, sino también a través de la creación de nuevas redes entre los actores sociales.

Los organismos regionales deberían reaccionar en forma coordinada y más efectiva frente a la sistemática violación de los principios democráticos básicos recogidos en la Carta Democrática Interamericana y el Sistema interamericano de Derechos Humanos. El silencio frente a los abusos es devastador para la democracia y para la propia relevancia de esos mismos organismos.

Las organizaciones de la sociedad civil podrían constituir una red permanente de respuesta rápida frente a los abusos de poder, los ataques al espacio cívico y la libertad de prensa y los ataques a los procuradores, jueces, activistas y periodistas que luchan contra la corrupción. Una red permanente de este tipo podría dar voz a los ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, periodistas y activistas que luchan contra la corrupción en países donde el espacio cívico está bajo vigilancia o ataque y no se respetan las libertades de expresión, prensa, asociación y manifestación.

La red permanente podría facilitar también el intercambio de información y la coordinación

de acción en las investigaciones por corrupción transnacional. La experiencia de los Capítulos de Transparencia Internacional en la región -sobre todo en el caso Lava Jato- muestra la importancia de esta cooperación para el éxito de las investigaciones. Otra área de trabajo que es necesario reforzar es el litigio estratégico y la defensa frente al “slapp” -pleito estratégico contra la participación pública-, otra acción que crece como tendencia para restringir el espacio cívico. Tanto el litigio estratégico como la protección contra el “slapp” se potenciarían a través de un trabajo en red.

La corrupción no afecta exclusivamente al gobierno central sino también a los gobiernos sub-nacionales. El foco de la lucha anti-corrupción exclusivamente en el nivel nacional favorece el surgimiento de canales de corrupción en el resto de los niveles. Algunos de los nuevos actores en el fenómeno de corrupción -como el crimen organizado-, prefieren infiltrar la política y cooptar el poder precisamente en los niveles locales porque los controles son más débiles, la opacidad es mayor y los “costos” de la inversión son más bajos⁵³. La agenda anti-corrupción no puede descuidar lo local.

Terminar con la impunidad en los casos de corrupción resulta central. Más allá de repetir la necesidad de fortalecer a los organismos de control, el Ministerio Público y la Justicia -garantizándoles independencia política, capacidad operativa y la competencia y autoridad indispensables- es necesario avanzar en el desmantelamiento de algunos mecanismos de protección

53 <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/redes-ilicidas-y-pol%C3%ADtica-en-am%C3%A9rica-latina.pdf>

que aún subsisten en nuestros sistemas políticos. Entre ellos, cabe mencionar la inmunidad, los fueros especiales y los pre-procesos. Todos estos mecanismos pensados originalmente para garantizar la actuación independiente de los funcionarios han degenerado en mecanismos utilizados para encubrir el abuso de poder y la corrupción.

En los últimos diez años, la región fue testigo del hartazgo social. Los escándalos de corrupción fueron el detonante de masivas movilizaciones populares. Pero esa energía social no puede mantenerse si no se ven cambios que vayan más allá de un recambio ministerial, o la activación circunstancial de causas en la justicia que pronto vuelven a la morosidad habitual sin consecuencia alguna. La sociedad civil tiene una responsabilidad central en la creación de mecanismos para canalizar esa energía social

en la etapa que llamo de la “post-indignación”. Hay que reforzar los canales de participación y contacto con la sociedad.

Necesitamos generar un demanda permanente y consistente de transparencia e integridad. Esa demanda depende del reconocimiento de los costos concretos de la corrupción para cada uno de los ciudadanos, un aspecto que por lo general se pierde en el discurso meramente político y judicial. Esa concientización es indispensable en la reconstrucción de una ciudadanía democrática. Como todo cambio cultural es posible, pero lleva tiempo y exige paciencia y perseverancia. Los gobiernos democráticos y las agencias de cooperación pueden ayudar a este esfuerzo sostenido. La reconstrucción de los consensos valorativos básicos es la única forma de regenerar la confianza interpersonal y la conciencia de un destino común.

2. Crimen organizado en las Américas: Evolución reciente, amenazas a la democracia y agenda básica de política pública

Msc. Édgar Gutiérrez⁵⁴

Resumen

Aunque con diferentes grados de exposición, según países y regiones, el crimen organizado representa una de las principales amenazas a la democracia en las Américas, y es fuente de tensiones e inseguridad internacional. El propósito de las organizaciones criminales no es sustituir el Estado nacional sino medrar de sus debilidades y para el propósito de asegurar sus capitales (económicos, políticos y sociales), uno de sus objetivos estratégicos es reducir la eficiencia del Estado de Derecho y neutralizar nuevos instrumentos de lucha contra la corrupción, basados en cooperación internacional. En países con instituciones frágiles las operaciones del crimen organizado infectan las relaciones políticas, las

actividades económicas, la convivencia social y las relaciones internacionales del Estado.

Este artículo sobre amenazas del crimen organizado a la seguridad y la democracia en las Américas aborda tres dimensiones del fenómeno: a) La evolución reciente de la delincuencia organizada y sus principales características; b) Su influencia e impactos sobre la democracia, y c) Enfoques y experiencias para enfrentar la amenaza criminal con el propósito de abonar a una agenda de fortalecimiento de la democracia. Palabras clave: Crimen organizado, redes empresariales criminales, redes estatales criminales, redes sociales criminales, democracia, las Américas, políticas de seguridad.

2.1. Evolución reciente

En las dinámicas del crimen organizado se observan tres fases de evolución, que están condicionadas por la relación que los grupos establecen en su entorno (territorio y población) y con agentes y aparatos estatales, además de otros factores de poder (empresarios, tecnocracias, iglesias, prensa etcétera). Estas fases no son necesariamente lineales, suelen traslaparse en

el plano nacional y en los niveles subnacionales; además, pueden registrarse regresiones, dependiendo de la dialéctica criminal con eventos democráticos, avances en la lucha contra la corrupción y la impunidad, y políticas exitosas de seguridad y cooperación internacional, fortalecimiento institucional y avances en el desarrollo económico.

⁵⁴ Édgar Gutiérrez fue canciller de Guatemala y secretario de Análisis Estratégico de la Presidencia de la República. Ha publicado ensayos y artículos sobre delincuencia organizada: Guatemala fuera de control. La CIG y la lucha contra la impunidad (Nueva Sociedad, 2016); Elites y crimen organizado en Guatemala (Insight Crime, 2016); El hábitat del narcotráfico (IPNUSAC, 2013) Reconfiguración cooptada sobre instituciones fallidas (Mondadori, 2012) y Hacia un paradigma democrático del sistema de inteligencia (FMM, 1999), entre otros.

Adaptando el esquema de Steir y Richards (1997), estas fases son: i) Predatoria, que se refiere a la implantación del grupo criminal en el territorio y emplea la fuerza para eliminar a sus competidores; su lenguaje es, pues, la violencia; ii) Parasitaria, conforme el grupo acumula ganancias ilícitas y gana influencia política, aumenta su capacidad para colocar en su planilla a agentes clave del Estado, tanto a nivel subnacional como nacional, tanto para ganar protección en las rutas de trasiego, como para librarse de sus rivales y evitar la persecución penal; en esta fase el lenguaje predominante es la corrupción, y iii) Simbiótica, cuando la interdependencia entre crimen organizado y sistema político y económico llega al punto en que las fronteras se tornan tenues y los actores participan como una corporación política-burocrática-económica criminal. Esta es la fase de más alto riesgo para la democracia pues la organización se apropia de los símbolos de la democracia liberal en un contexto de legalidad electoral y legitimidad social, incluyendo la que pueden transferirle elites económicas tradicionales y emergentes.

El concepto más aceptado de crimen organizado es el que hace referencia a “un grupo estructurado de tres o más personas que existe por un período de tiempo y actúa de manera concertada con el objetivo de cometer uno o más delitos o faltas graves”, y adquiere carácter transnacional si el delito es cometido en más de un Estado; una parte sustancial de su preparación, planificación, dirección o control tiene lugar en otro Estado, e involucra a un grupo que realiza actividades delictivas en más de un Estado o tiene efectos sustanciales en otro Estado (ONU, 2001).

El análisis sobre crimen organizado en las Américas se ha basado en la información sobre numerosos tipos de estructuras criminales, según su actividad delictiva predominante. El patrón de organización incluye una jerarquía fuerte y un sistema de disciplina interna, con una identidad social o étnica y territorios claramente definidos. Pueden ser estructuras transnacionales con una jerarquía agrupada y una línea de mando central, pero con cierto grado de autonomía local o regional y rodeados de grupos criminales que les ayudan a alcanzar sus objetivos, esto es, una suerte de redes criminales integradas por individuos clave que participan en actividades ilícitas en alianzas en torno a determinadas operaciones o proyectos.

El enfoque de redes criminales ofrece una mirada desde los incentivos de las organizaciones, que pueden ser económicos, políticos y sociales. Esto remite al ethos del conjunto de personas que se asocian de manera regular y prolongada para ejecutar planes delictivos. Las organizaciones criminales se adaptan con enorme flexibilidad y rapidez a los cambios del mercado y a las respuestas de política pública que, por lo general, son más lentas. El valor agregado del concepto de redes es que los grupos de identidad pueden describir con precisión quiénes son y lo que hacen (sus tácticas) dentro de un conjunto muy variado de actividades ilícitas. Las redes pueden incluir múltiples organizaciones con objetivos dispares y a veces incluso contradictorios; se asocian, establecen alianzas y maneras de cooperación formales e informales. Insight Crime propone una tipología básica de redes delictivas en las Américas (IC&AU, 2022): i) Redes empresariales criminales, ii) Redes estatales criminales y iii) Redes sociales criminales.

Cada tipo de red está motivado por el esfuerzo de asegurar su capital original (económico, político o social). El tipo de capital de cada red explica su *modus vivendi* y este conduce a su *modus operandi*, es decir, sus tácticas y comportamientos. Lo que los diferencia no es el uso de uno o varios tipos de capital sino el capital que privilegia cada red, el cual no abandonan voluntariamente, incluso después de haber desarrollado otras fuentes de capital. La fuente original de capital de cada red es su marco de referencia para organizar actividades, consolidar vínculos y expresar sus propias formas culturales. Capital económico es el dinero en efectivo, negocios, propiedades y otros activos transables. Capital político es el poder acumulado durante varios periodos de gobierno mediante el control de instituciones y cargos burocráticos. Capital social es el poder obtenido a través de relaciones seguras, significativas y predecibles con varios subconjuntos relevantes de la sociedad, por lo regular provenientes de estratos populares, en condición de pobreza y exclusión (Ibid., pp. 19-21).

Redes empresariales criminales. Impulsadas por los mercados de ilícitos y motivadas por obtener ingresos en uno o más mercados, están diseñadas como una empresa comercial con múltiples capas y una estructura flexible que les permite

maximizar las ganancias y minimizar los riesgos. Los ingresos pueden provenir del suministro de bienes, como drogas ilícitas, madera de origen ilegal o cigarrillos de contrabando; de la venta de servicios como prostitución, tráfico de personas, lavado de dinero y servicios ilícitos de seguridad; o de extraer recursos a través de la extorsión, el secuestro, el robo y la reventa. En su mayoría proporcionan bienes y servicios, pero a veces son depredadores y están preparados para emplear la violencia.

Si bien el núcleo de estas redes suele ser una o más familias muy unidas -lo que les brinda muchas ventajas en términos de confianza, reclutamiento y resolución de conflictos-, estas redes se rigen por motivos de lucro y derivan su poder de los mercados. La acumulación de capital económico la utilizan para ejercer creciente poder social y político en sus áreas de influencia y donde les interesa expandir sus mercados. Es importante identificar en qué nivel o niveles (subnacional, nacional, transnacional) se sitúa la red y dónde encaja en las cadenas de producción y distribución. Aunque hay excepciones, evitan tener conflictos con el Estado y suelen financiar campañas electorales indistintamente de las preferencias ideológicas. En ocasiones postulan a cargos públicos a sus propios integrantes a fin de ganar inmunidad.⁵⁵

⁵⁵ Los ejemplos de redes empresariales criminales más sofisticados y amenazantes son el Cartel de Sinaloa y el Cartel de Jalisco Nueva Generación en México; el primero con una jerarquía colegiada que conforma una federación y comparte contactos y recursos; el segundo con una jerarquía regional con unidades territoriales semi-autónomas. Ambas, a su vez, han creado múltiples redes que les otorgan el dominio sobre algunas de las rutas de tráfico de drogas más lucrativas en Norteamérica y Europa, y ese capital lo han traducido en enorme influencia política y social en México y otros países. La familia Cantero, más conocida como Los Monos, con solo 20 miembros de la familia principal y algunos socios cercanos, se extiende a varias partes de Argentina y sirve de enlace entre mercados locales e internacionales. NTR-Elemental con alcances y flexibilidad, montó una red de contrabando de oro y lavado de dinero basada en Perú y blanqueó más de US\$3 mil millones en oro ilegal en el mercado internacional, en particular, a través de sus conexiones en Estados Unidos. La red Figueroa Agosto, un grupo de base familiar que operaba principalmente en Puerto Rico y República Dominicana, invertía en capital político. Y en el caso de la red Khan en Guyana su inversión era en capital social, presentándose como luchadores contra el crimen callejero.

Redes estatales criminales. No son impuestas por actores criminales externos, surgen del Estado y están presentes en los órganos electos, las fuerzas de seguridad, instancias judiciales, entidades portuarias, oficinas reguladoras y recaudadoras de impuestos. Emplean el poder estatal para enriquecerse con sus socios a través de esquemas corruptos y criminales que socavan el Estado de Derecho para proteger sus actividades y garantizar su impunidad. Deciden quiénes ocupan los altos cargos en las Cortes y la Fiscalía o Procuraduría. Si estas instituciones desarrollan instrumentos de combate al crimen y la corrupción, pueden boicotearlas, destruir sus investigaciones, aislar y perseguir a los investigadores que les resultan disfuncionales. Poseen la capacidad de bloquear extradiciones. Cuando otras redes amenazan sus intereses, usan el aparato estatal para eliminarlas, someterlas o mitigar su amenaza. Tienen licencia oficial para emplear la coerción y la violencia. Sus operaciones documentadas relativizan la idea de que los actores no estatales corrompen e infiltran las instituciones públicas. El Estado también puede ser un agente criminal con capacidad de fomentar otras actividades ilícitas en actores no estatales (J. Kelman, 2015 y S. Chayes, 2017).⁵⁶

Redes sociales criminales. Surgieron en las zonas marginales de varias ciudades de las Américas o en áreas rurales remotas donde la presencia del Estado es débil o está ausente en

la prestación de servicios básicos, y donde las fuerzas de seguridad hacen uso extremo de la violencia contra la población y son por lo general corruptas. Estas redes se compactaron, algunas se hicieron más violentas para responder a la represión oficial desatando guerras abiertas, aunque más adelante llegaron a acuerdos con las fuerzas estatales basados en transacciones corruptas (Demoscopia, 2007). En los territorios bajo su control, mediante coacciones, extraen una renta regular de los pequeños y medianos establecimientos de negocios, transportistas y de las cadenas corporativas de suministros de alimentos, bebidas e insumos. En las aldeas, fuera de la vista del Estado, llevaron al estallido de una vasta económica ilícita en torno a la producción de coca y amapola, robo de ganado, despojo de tierras y contrabando.

Por otro lado, cumplieron demandas sociales de orden, brindando reglas y formas de justicia ad hoc. Pueden desempeñar funciones en la comunidad que les abona capital social, como mediar y resolver conflictos, regular interacciones comerciales y sociales, ejecutar personas por transgresiones específicas, reclutar miembros que quieren obtener una rápida movilidad social, proveer empleos a través de emprendimientos (cadenas de taxis, comercios y servicios diversos a pequeña escala) financiados con el producto de sus actividades ilícitas (que incluyen narcomenudeo, contrabando y otros), dar protección frente a otros grupos criminales o ante

⁵⁶ El caso quizá más conocido es el del cártel de los Soles en Venezuela, que se integra con una serie de sectores de poder en el Ejército y se involucra en tráfico de drogas, contrabando de gasolina y minería ilegal; sus integrantes trabajan con miembros de la familia Presidencial, congresistas y otros altos funcionarios, facilitando el tráfico ilegal. Los Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (CIACS) están constituidos por una élite burocrática militar/civil que opera en Guatemala desde 1970; son jerárquicos y a la vez dinámicos, controlan los nodos del poder regulatorio y de seguridad y justicia. Cuando sus integrantes se jubilan del Estado financian partidos políticos que han ganado tres elecciones consecutivas desde 2011 y construyen coaliciones mayoritarias en el Congreso con el incentivo de otorgar parcelas de la administración central del gobierno a los diputados y concediéndoles contratos millonarios de infraestructura pública. Cofinancian, junto con las redes criminales empresariales, campañas electorales con dinero proveniente de la corrupción. Esa relación simbiótica empodera a las otras redes, que combinan sus capitales para atrincherarse en el Estado. El clan Urbina Soto en Honduras construyó su red a través de la afiliación partidaria y burocrática desde el poder local hasta alcanzar incidencia en los aparatos político, regulatorio y de seguridad a nivel nacional. El expresidente Horacio Cartes de Paraguay aprovechó el control del Estado para edificar su base de poder independiente: ya no trabaja para las redes criminales empresariales sino con ellas. La red Bouterse en Surinam -dirigida por el ex presidente Desire Bouterse- empleó las palancas del Estado para traficar internacionalmente drogas ilícitas y amplió conexiones con un traficante de oro que ahora es vicepresidente del país; a pesar de estar condenado en Estados Unidos, sigue siendo poderoso.

el propio Estado. Además de los barrios remotos, estas redes han pasado a gobernar los centros carcelarios, aumentando su capital político dentro de las burocracias penitenciarias y su capital económico a través del acceso a mercados

ilícitos, en retribución por la protección que brindan en los centros de detención a integrantes de otras organizaciones delictivas con amplios portafolios de negocios criminales.⁵⁷

2.2. Impactos en la democracia

La democracia en las Américas está sometida a fuertes tensiones y demandas. En las últimas décadas, mientras se consolidaban los derechos civiles y políticos, la población enfrentaba los más altos niveles de desigualdad social en el mundo y largos estallidos de violencia criminal en la mayoría de los centros urbanos. La adhesión al sistema democrático disminuyó del 63% al 49% en diez años (Latinobarómetro, 2021), mientras varios gobernantes elegidos democráticamente emplearon métodos no democráticos para sostenerse en el poder, por ejemplo, reformando las constituciones a su favor, interviniendo en los procesos electorales y socavando el Estado de Derecho. El crimen organizado constituye una amenaza compleja a las formas de convivencia democrática y un factor de perturbación en las relaciones internacionales que están basadas en el diálogo político y la cooperación en una comunidad de naciones que comparte valores traducidos en convenciones y tratados universales. Hay una relación proporcionalmente inversa entre la salud de las instituciones y el vigor de las políticas democráticas con la expansión y el poder de las organizaciones criminales. A más y mejor Es-

tado democrático, mercados abiertos y cohesión social, menos relevancia de la amenaza criminal. Los tres tipos de redes criminales descritas se incubaron en el periodo pre-democrático y han florecido en plena democracia. Cada uno de los capitales que acumulan esas organizaciones (económico, político y social) expresa un déficit estructural de políticas democráticas, básicamente asociadas al predominio de enfoques punitivos de seguridad (incluyendo esquemas de militarización de la seguridad ciudadana), el concepto reduccionista del Estado y de sus funciones, la deriva clientelar de los partidos políticos y la renuncia a su entidad como agentes de representación social, y la opacidad en el manejo de la administración pública, favorecida por los rezagos en la gestión y modernización de los procesos internos y la baja profesionalización de las burocracias. La democracia avanzó en las últimas cuatro décadas en su dimensión electoral, pero no en la construcción de la ciudadanía económica, política y social. Las clases medias siguieron representando una minoría en casi todos los países (con constricciones en cada ciclo recesivo de la economía), y el amplio mundo de la informa-

⁵⁷ La red social criminal más avanzada es el Primer Comando Capital (Primeiro Comando da Capital). Su narrativa presentaba al gobierno como el enemigo principal y recreaba un mundo paralelo donde los criminales podían robar, vender ciertas drogas y contrabandear con sus propias reglas. A veces se refieren a esta organización como "el partido" (PCC). Su control de los centros carcelarios en la populosa Sao Paulo es abrumador. Ex insurgencias en Colombia (ELN y FARC) surgieron principalmente en áreas rurales donde la violencia política y la economía ilícita son moneda corriente. La Mara Salvatrucha, si bien sigue estrictos rituales y normas grupales, una vez establecidas, las personas o clicas (células) dentro de la red pueden ser bastante autónomas utilizando la "franquicia" para ampliar su ámbito social y delictivo. Así, resulta ser una red dispersa y estructurada regionalmente. Las tensiones internas resultan en fragmentación, especialmente cuando una parte de la red negocia con el Estado. Opera en media docena de países y tiene clicas en todo el hemisferio. Barrio King en Perú tomó el control de las cárceles locales y llegó a un acuerdo informal con las autoridades para mantener el orden; luego amplió su dominio al estratégico puerto de Callao y fomentó sus conexiones burocráticas para incluir jueces, fiscales, militares y políticos. Las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) llegaron a contar, a finales de la década de 1990, con unos 30 mil soldados. Los Urabeños surgieron de la desmovilización de las UAC y afirmaron su dominio sobre el tráfico ilegal de oro y cocaína. Sus bases eran mayoritariamente terratenientes, grandes empresarios y políticos conservadores y portaban una ideología anticomunista. Un fenómeno parecido, aunque de menor dimensión, ocurrió en Jamaica con Shower Posse, una pandilla callejera que emergió como un poder criminal y político y se catapultó con el tráfico de drogas. Soldados sin Límite (NLS) surgió los barrios oprimidos de Curaçao y adquirió poder con el tráfico de ilícitos.

lidad en las relaciones comerciales, políticas y sociales también abonó distintos terrenos para los flujos ilícitos y las prácticas corruptas, que profundizaron esa informalización.

En varias regiones de las Américas el Estado sigue perdiendo soberanía en territorios estratégicos a costa de redes económicas criminales muy desarrolladas, y en barrios y aldeas rurales remotas controladas por redes sociales criminales, donde la institucionalidad pública está ausente. En esos territorios las organizaciones criminales fomentan una gobernabilidad alternativa basada en su capacidad de generar violencia,⁵⁸ pero más adelante fomenta bases sociales y desarrolla relaciones clientelistas con los agentes estatales mientras explotan un amplio portafolio de mercados ilícitos muy lucrativos. Las redes criminales son estimuladas por la alta capacidad de demanda en los mercados externos de consumidores de bienes ilícitos (o traficados ilícitamente) y por los lazos comunitarios que abren un ascensor social y suplantando la autoridad del Estado.

Como se vio en el capítulo anterior, el crimen organizado no se reduce a una amenaza externa al Estado que desarrolla estrategias de infiltración, captura y cooptación de las instituciones. En el Estado también se conforman redes criminales permanentes -las más amenazantes para la democracia- que progresivamente reconfiguran las prácticas electorales, la asignación discrecional del presupuesto público (pues rehuyen la rendición de cuentas y la auditoría social) y las rutinas burocráticas, hasta normalizar la transgresión

de las normas o el desorden jurídico de la República. No son el Caballo de Troya del crimen organizado, son también crimen organizado, electos y designados formalmente, investidos para legislar, emprender políticas públicas, impartir justicia, decidir restricciones en el ejercicio de los derechos civiles y dictar los lineamientos de la política internacional. Estos son los Estados frágiles que en una ruta zigzagueante tienden a convertirse en Estados mafiosos autoritarios que provocan migraciones masivas forzadas, generando cuadros de crisis humanitaria y graves desórdenes macroeconómicos.

Los tres tipos de redes criminales extendidas en las Américas no son empáticas con el sistema democrático y menos con los Estados fuertes y un sistema judicial independiente, que es su veneno; tampoco con la cooperación internacional entre naciones o instancias multilaterales que los fragmenta y limita sus alcances en los mercados ilícitos y sus lazos políticos y sociales. Su propio ejercicio del poder interno es vertical, autocrático y muchas veces violento, aunque pueden combinar formas clientelares con sus bases y con quienes figuran en sus nóminas. Las debilidades de la democracia liberal fortalecen esas organizaciones. La crónica y, sobre todo, la aguda conflictividad política y social les ofrece cobertura para acumular a mayor velocidad capital económico, político y social. El desapego ciudadano de la democracia les abre una calle ancha para transitar, sea ganando legitimidad alternativa o mayor poder de intimidación, sin consecuencias. Las crisis financieras sistémicas nacionales, regionales y globales los elevan

⁵⁸ Las diferentes fases de evolución del crimen organizado generan niveles de competencia y de violencia diferenciados. La mayoría de estudios tiende a ligar la violencia con el control de las rutas, mercados locales y zonas de producción. Esta descripción corresponde a la fase predatoria del crimen y a disputas entre los grupos o dentro de las organizaciones. En la fase parasitaria los grupos suelen emplear a las fuerzas de seguridad para debilitar a la competencia, aunque también la violencia puede desatarse por operaciones criminales de agencias estatales ("tumbes") o ser resultado de políticas punitivas de seguridad. Los mercados ilícitos no siempre están asociados con altos niveles de violencia. En determinadas condiciones incluso requieren del control de los homicidios y el delito, por lo que el número de muertes violentas, siendo un indicador relevante, es insuficiente para entender la relación entre el crimen organizado e inseguridad.

a operadores de “milagrosos” salvatajes bancarios, dada la inmensa acumulación de utilidades ilícitas, abriéndoles la puerta para ser admitidos en las elites económicas y políticas tradicionales urgidas de liquidez y, en economías pequeñas, de reservas monetarias para garantizar la estabilidad de los precios. La introducción de cripto-activos en economías con bajas capacidades regulatorias facilita el blanqueo de dinero y la expansión de economías ilegales

La codependencia económica, política y social de las redes criminales constituye la principal amenaza para una democracia que ya muestra signos de fatiga en las Américas. Considerando esos factores, las organizaciones criminales en ciertas regiones y países (Centroamérica, región Andina, países del Caribe y áreas relevantes de México y Brasil, y zonas de convergencias de triples fronteras) procuran abonar un hábitat de inestabilidad política crónica, promover liderazgos emergentes populistas (sea de derecha o de izquierda) y hacer converger intereses con las redes estatales criminales, sus mejores interlocutores.

Las redes criminales impactan directamente en tres subsistemas de la democracia: socavan el Estado de Derecho, subvierten el sistema político y dañan la integridad económica. El nivel de su amenaza es resultado del poder y arraigo de las organizaciones, pero está moldeado por la extensión y profundidad de sus relaciones con el Estado, el mercado y las comunidades, en diferentes escalas: subnacional, nacional y transnacional. En la fase depredatoria las redes

criminales pueden depender en gran medida de tácticas violentas, que provocan altos niveles de homicidios, abusos de los derechos humanos, desplazamiento internos y migraciones masivas. Las organizaciones criminales también pueden suplantar al Estado en determinadas zonas remotas y barrios oprimidos, estableciendo un sistema policial o judicial paralelo. Al adoptar estas tácticas desafían el monopolio estatal de la violencia y erosionan su legitimidad, pero solo será temporal.

En la fase parasitaria puede haber colusión sistémica entre redes criminales y elites políticas y económicas basadas en ganancias compartidas; además, se benefician de la aplicación sesgada de leyes y del control de instituciones judiciales, regulatorias, comerciales y administrativas débiles.⁵⁹ En la fase simbiótica, las redes criminales no solo tienen vínculos con funcionarios gubernamentales o políticos que representan sus intereses; estos funcionarios y políticos son la empresa criminal, y la empresa criminal se convierte en el sistema de gobierno. Un puñado de países en Centroamérica, el Caribe y la región Andina están sometidos a esta dinámica de reconfiguración del Estado teniendo socio líder de las principales redes criminales la red estatal criminal. Por supuesto, en este escenario el sistema democrático resulta incompatible y progresivamente es sacrificado, aunque las redes criminales no renuncian a las formas electorales y la constitución de partidos políticos, por supuesto, vaciados de legitimidad nacional e internacional.

⁵⁹ La corrupción y la coerción distorsionan el funcionamiento de las instituciones reguladoras, donde operan sus agentes de licencias, notarios, funcionarios judiciales y supervisores de relaciones comerciales locales e internacionales. El lavado de ingresos delictivos puede subvertir el sistema bancario, además de elevar artificialmente los precios de los activos locales e introducir formas de competencia desleal en los mercados. Las redes criminales están bien posicionadas para explotar su poder económico e imponer prácticas laborales y comerciales ventajosas, trasladando procedimientos del mundo ilícito al mundo lícito. Pueden cooptar o destruir organizaciones sindicales y cometer delitos ambientales generalizados. Sin embargo, es importante no enmarcar esto como una simple “penetración” del sistema comercial y económico, sino como una alianza entre redes criminales y actores “lícitos” ubicados en las zonas grises del Estado o las empresas.

2.3. Hacia una agenda estratégica

El problema de la delincuencia organizada se manifiesta e impacta de manera diferenciada en los países de las Américas, pero los involucra a todos. Por tanto, aunque también de manera diferenciada, todos deben asumir responsabilidades en los niveles subnacional y nacional e internacional. Los impactos en la gobernabilidad democrática, las relaciones sociales, la integridad económica y la seguridad pública son mayores en los países donde convergen instituciones frágiles y porosas con mercados ilícitos muy dinámicos por la demanda internacional. Incluye a la mayoría de países de Sudamérica y el Caribe, toda Centroamérica y México (OEA, 2013). Algunos impactos de los mercados ilícitos se experimentan de manera simultánea y similar en todos los países lo que sugiere la necesidad de impulsar políticas comunes y coordinadas, y a la vez confeccionar marcos jurídicos homogéneos, decididamente en el caso de lavado de activos y la regulación del comercio de armas.

Desde un enfoque de seguridad las intervenciones estatales son de dos tipos: respuestas punitivas (frontales e indiscriminadas) y selectivas (lecturas estratégicas sobre los componentes de la amenaza criminal). Esas respuestas varían dependiendo de la identificación del objetivo principal: desarticular organizaciones criminales, disminuir delitos, controlar territorios, interrumpir rutas o afectar recursos y flujos financieros.⁶⁰ En el balance de ventajas y desventajas de los dos tipos de respuestas estatales destaca que

las menos efectivas son aquellas que se aplican de manera frontal e indiscriminada, aunque el enfoque selectivo requiere de ciertas capacidades (por ejemplo de inteligencia civil) que por lo general el Estado no ha desarrollado; además, demanda mayor tiempo y esfuerzo, lo cual desestimula a los líderes políticos urgidos de resultados rápidos. En resumen, las estrategias de las intervenciones del Estado no pueden barajarse sin tener en cuenta sus capacidades y sin perder de vista que la opción de política puede tener impactos en las libertades democráticas.

Como se dijo, las intervenciones estatales se orientan hacia cinco campos que pueden ser complementarios, según la opción estratégica que se decida:

- A. El desmantelamiento de las organizaciones criminales tiene el propósito de afectar nodos clave de la red, imponiendo sanciones a sus líderes e integrantes y diezmando sus capacidades humanas;
- B. La disminución de determinados delitos responde a la lógica de imponer “costos”; en su enfoque el Estado puede proponerse afectar un tipo específico de conducta criminal y el criterio de éxito es la baja incidencia de determinados delitos, que puede repercutir en un aumento de la legitimidad de las instituciones;
- C. El control de territorios focalizando los recursos de seguridad, toma en cuenta que la

⁶⁰ Entre los resultados de estas intervenciones están: la fragmentación de las organizaciones criminales que genera vacíos de poder lo cual arrecia las disputas internas; la disgregación territorial de las redes y el desplazamiento hacia otras actividades ilícitas y el aumento sustancial de la población carcelaria. En muchos casos la respuesta punitiva lleva al uso de las fuerzas armadas en tareas de seguridad interna y tiene como consecuencia la militarización de los cuerpos policiales, una tradición de los siglos XIX y XX en América Latina y el Caribe que comenzó a romperse en los procesos de transición democrática durante las últimas tres décadas, pero que se ha estado o revertido con la emergencia del crimen organizado en varios países, lo cual también tiende a debilitar la democracia, provocando restricciones de las libertades civiles y políticas y, en ocasiones, violaciones graves de los derechos humanos.

distribución en el espacio de determinada actividad delictiva (trasiegos, extorsiones, homicidios, secuestros) no es arbitraria, en cuyo caso el objetivo no es la persecución de la organización delictiva sino el aseguramiento de la zona y la rehabilitación de las operaciones del conjunto de instituciones públicas; así, el Estado recupera soberanía sobre territorio y población;

- D. La afectación de los recursos de las redes criminales pretende socavar su capital económico para limitar su poder y con ello su capacidad de delinquir y de ejercer violencia, suponiendo que esos bienes afectados son difíciles de sustituir y que, sobre todo, las redes empresariales delictivas dependen críticamente de este capital; y
- E. La interrupción de las rutas de tráfico y flujos financieros bloqueando insumos y recursos e impidiendo que el dinero ingrese a la economía legal, puede alterar la relación costos-beneficios de la actividad ilícita; este tipo de respuesta incluye controles aéreos, terrestres y marítimos, embargo de casinos, inmobiliarias y otros activos, así como la neutralización de asesores vitales para la empresa criminal, incluyendo abogados, notarios, administradores, contadores, operadores políticos y logísticos, y proveedores de servicios; demanda también una eficiente coordinación internacional, incluyendo el intercambio de inteligencia y operaciones conjuntas.

Por otro lado, la estrategia para enfrentar la amenaza del crimen organizado debe considerar la naturaleza de los tres tipos de redes sugeridos en el primer capítulo de esta nota conceptual. O sea, adaptar las respuestas políticas al tipo

específico de redes delictivas. Las redes estatales criminales son las más difíciles de abordar en el plano de las relaciones internacionales pues, por definición, son contrapartes oficiales y participan en las deliberaciones de políticas y acuerdos de cooperación bilateral y multilateral. Suelen jugar el doble juego de emplear recursos para contener algunas actividades delictivas, a la vez que fortalecen su control sobre los poderes del Estado y sus propios mercados ilícitos mediante la corrupción y su clientela electoral. En este contexto es crítica la auditoría social y el rol de la prensa independiente que, por lo general, están bajo acoso de estas redes estatales criminales.

Por otro lado, la experiencia reciente de integración de comisiones internacionales contra la corrupción e impunidad deja algunas lecciones aprendidas y sugiere que son una herramienta eficaz contra la impunidad de las redes criminales, además que está revestida de enorme legitimidad social y mediática. Las sanciones individuales de altos agentes estatales corruptos (incluyendo extradiciones) y de sus socios empresariales, así como la descertificación áreas neurálgicas del Estado (i.e. estaciones portuarias) o la asfixia comercial selectiva, tienen impacto si se advierten preventivamente y se aplican con agilidad. En ese sentido cobra enorme importancia abrir un debate sobre la pertinencia de instalar un tribunal internacional para juzgar y sancionar a los altos responsables de estas poderosas redes criminales que sofocan la democracia en varios países del hemisferio.

Con respecto a las redes empresariales criminales, los gobiernos democráticos comprometidos en la lucha contra los delitos transnacionales,

pueden mitigar su poder e incidencia a través de una política de reducción de la demanda y apuntando a los cuellos de botella en las cadenas de distribución y en las operaciones de blanqueo de activos. Una estrategia de mitigación es esencial para socavar la capacidad de las redes empresariales delictivas de establecer lazos políticos y sociales que las atrincheren y potencien sus capacidades de resiliencia, pues hay que tener en cuenta cómo forjan su identidad y lazos de pertenencia, que están relacionados con vínculos de consanguinidad, compadrazgos, lugar de origen, pertenencia religiosa y militancia política. Las acciones de extradición, extinción de dominio y el refuerzo de los controles financieros pueden articularse a esta política y alcanzar resultados en el corto y mediano plazos.

La estrategia de contención de las redes sociales criminales demanda la construcción de alianzas locales, apoyar el fortalecimiento del tejido social público (a través de servicios básicos de calidad que son accesibles para las poblaciones empobrecidas). Las experiencias de amplios despliegues de cuerpos policiales con una profunda doctrina comunitaria indican que pueden dar frutos estando acompañados de la acción social de las iglesias, escuelas y clubes deportivos, donde la cooperación internacional suele dar apoyos a programas de reinserción social y económica de los pandilleros, y donde el rol de las empresas locales y transnacionales es también importante para la apertura de empleos permanentes y seguros, y para la promoción de emprendimientos a través de micro, pequeñas y medianas empresas, cuyo capital semilla puede provenir de fondos subsidiados por el Estado y la cooperación, sea a través de programas directos para asociaciones de servicios y cooperativas de producción, o mediante la colocación

de fondos de riesgo en los bancos del sistema. Esta respuesta tiene también una dimensión de prevención del crimen y restauración del tejido social básico, a la vez que las instituciones democráticas ganan legitimidad, se restaura el orden republicano, se amplían los espacios públicos seguros y la justicia puede operar sin restricciones.

La zona estatal más dañada por el crimen organizado es el Estado de Derecho, piedra angular del orden republicano. Por tanto, es prioridad recuperar la independencia del aparato judicial y avanzar en su modernización y profesionalización, lo cual incluye aumentar la transparencia de sus actos para ganar legitimidad. Por otro lado, es fundamental impulsar reformas políticas orientadas hacia un marco normativo que exija controles para prevenir y sancionar los vínculos de candidatos y líderes políticos con redes criminales, e imponer penas severas a los partidos políticos cuyos integrantes sean condenados penalmente por sus vínculos o pertenencia a redes delictivas.

En tercer lugar, se requiere una evaluación institucional con indicadores de eficiencia en los campos de la inteligencia y la seguridad, en parte para avanzar en un rediseño para armonizar competencias y solucionar las duplicidades y vacíos. Además, aquellas unidades que presentan elevados niveles de corrupción e influencia de redes criminales deben ser sometidas a reformas profundas y procesos de acompañamiento técnico, local e internacional, a fin de evitar que avancen los procesos de reconfiguración cooptada por cualquiera de los tres tipos de las redes criminales descritas. En el mismo orden de ideas, se requiere de sistemas de información alimentados por todas las unidades de policía a

fin de facilitar el flujo, monitoreo, procesamiento y consolidación de datos de seguridad ciudadana en tiempo real para la puesta en marcha de planes coordinados de control y persecución de las redes ilícitas. Las fiscalías pueden implementar procedimientos y protocolos para el recaudo y manejo probatorio a fin de aumentar la calidad de las pruebas presentadas ante los tribunales (Garay & Salcedo, 2012).

No existe un pleno consenso en las Américas sobre cómo enfrentar y mitigar la amenaza que representa el crimen organizado para la convivencia democrática. El enfoque predominante es que las redes ilícitas se hacen fuertes ante Estados débiles, incapaces de ejercer una buena gobernanza y corroídos por la corrupción. Frente a este cuadro la respuesta es fortalecer la capacidades de los órganos judiciales y las fuerzas de seguridad, mediante una mayor profesionalización, mejores alianzas con la comunidad, nuevos indicadores de éxito y una cooperación internacional más eficiente. Al disminuir la influencia criminal el Estado gana legitimidad, puede fortalecer sus finanzas y renovar su posición en el concierto de las naciones democráticas. Ahora, para lograrlo es un reto vencer la oposición de poderosos intereses arraigados, alcanzar una cooperación internacional eficiente -y que a veces es dispersa, vacilante, burocrática y poco coordinada-, y prever el efecto globo de las redes criminales, que se desplazan hacia regiones o países con instituciones débiles.

Otro enfoque critica el marco legal y la estrategia represiva contra el crimen (por ejemplo, “la guerra contra las drogas”), alegando que causa mayores daños y que es infructuosa. Sugiere explorar otros regímenes regulatorios y estrategias alternativas, sobre todo en el campo del

control de las drogas ilícitas, donde sugieren (en el caso del cannabis) una transición de mercados criminales hacia mercados regulados, lidiando con nuevos mercados criminales y las tensiones inter-estatales por las diferencias de regímenes legales. El tercer enfoque subraya las disfunciones sociales y económicas (desigualdad social, pobreza, exclusiones) como caldo de cultivo de los mercados ilícitos. Sugiere el fortalecimiento del tejido estatal en los territorios mejorando la seguridad y los servicios sociales esenciales. En este caso la piedra angular de la estrategia descansa en las comunidades y su mayor desafío es la insuficiencia de recursos y capacidades de los gobiernos y organizaciones sociales de base para lidiar con rezagos estructurales.

El cuarto enfoque corresponde a los Estados frágiles (Fund for Peace, 2021) en fase simbiótica: algunos abandonan unilateralmente el combate a las redes criminales (o son selectivos) alegando que los costos que imponen los grandes mercados de demanda de ilícitos son insostenibles e injustos. Adoptan retóricas nacionalistas y políticas internacionales aislacionistas. Afirman que sus prioridades son domésticas y no internacionales. Como se ve, los tres primeros enfoques, en un marco de flexibilidad y complementariedad de políticas, pueden ser compatibles y aplicados a tipos diferenciados de redes ilícitas en sus contextos específicos. El último enfoque, sin embargo, orilla a un tipo de intervención multilateral, donde hay lecciones aún por aprender después de más de dos décadas de experimentación.

Finalmente, en el marco de la defensa y el fortalecimiento de la democracia, no se puede renunciar a promover la convivencia ciudadana fomentando la cultura de la legalidad y los valores

democráticos. Además, promover un acuerdo social sobre principios y condiciones rectoras de la justicia y la inclusión social. En el campo del conocimiento, por otro lado, deben replantearse conceptos y marcos explicativos de las relaciones entre Estado y redes criminales que convencionalmente suponen la confrontación irreductible entre un Estado “mano dura” o cap-

turado y los criminales. Esto supone profundizar el análisis integral y multidisciplinario de los fenómenos que resultan de la interacción entre crimen, corrupción y debilidad institucional, a fin de contar con mejores elementos de juicio en el rediseño de políticas públicas e iniciativas de reformas del Estado que tiendan al fortalecimiento de la democracia (Ibid, pp. 315-342).

2. 4. Bibliografía

- Arias, E.D. (2017). *Criminal Enterprises and Governance in Latin America and the Caribbean*. Cambridge University Press: Cambridge.
- Arias, E. D. y Goldstein, D. (eds.) (2010), *Violent Democracy in Latin America: Toward and Interdisciplinary Reconceptualization*, Duke University Press: Durham.
- Bailey, J. & Taylor, M. (2009). “Evadir, corromper o confrontar: el crimen organizado y el Estado en Brasil y México”, *Revista de Política en América Latina*, vol. 1, no. 2, pp. 3-29: Buenos Aires.
- Bernasconi, H. (2004). *¿Qué es el crimen organizado?* Ediciones de la Orilla: Buenos Aires.
- Blancornelas, J. (2009). *El cartel*. Random House Mondadori: México.
- Bravo Regidor, C., Grau Vidiella, M. y Maldonado Hernández, G. (2014). “Las balas y los votos: Efectos de la violencia en el comportamiento y actitudes de los ciudadanos en México”, Informe final del proyecto de investigación Conacyt-IFE/CIDE: México.
- Center for Latin America & Latino Studies, American University & Insight Crime (2022). *Criminal Networks in the Americas*. CLALS Working Paper Series # 33. CLALS: Washington, D.C.
- Chayes, S. (2017). “When Corruption is the Operating System,” *Carnegie Endowment for International Peace*, 30 May 2017: Bruselas.
- Delpirou, A. & Labrousse, A. (1986). *El sendero de la cocaína*. Editorial Laia: Barcelona.
- De León, I. & Salcedo, E. (2007). *El crimen como oficio*. Universidad Externado de Colombia: Bogotá.
- Demoscopia (2012). *Maras y pandillas, comunidad y Policía en Centroamérica*. ASDI/BCIE: San José Costa rica.
- Finckenaer, J. (2010). *Mafia y crimen organizado*. Ed. Península: Barcelona.
- Fund for Peace (2021). *Fragile States Index*. <https://fragilestatesindex.org/analytics/>
- Gambetta, D. (2007). *La mafia siciliana. El negocio de la protección privada*. FCE: México.
- Garay, L. J., Salcedo E. et al. (2012). *Narcotráfico, corrupción y Estados. Cómo las redes ilícitas han reconfigurado las instituciones en Colombia, Guatemala y México*. Random House Mondadori: México.
- Grillo, I. (2012). *El narco*. Tendencias Editores: México.
- Gutiérrez, E. (2016). “Guatemala fuera de control. La CICIG y la lucha contra la impunidad”. *Revista Nueva Sociedad*, # 263, mayo-junio 2016: Buenos Aires.
- Kaplan, M. (1998). *El Estado latinoamericano y el narcotráfico*. Editorial Porrúa: México, 2ª Edición.
- Kelman, J. (2015). “States can play, too: constructing a typology of state participation in illicit flows,” *Crime, Law, and Social Change, An Interdisciplinary Journal*, vol. 64 (2015), pp. 37-55: Denver, Co.
- Kolbe, A. (2013) “Revisiting Haiti’s Gangs and Organized Violence,” Igarapé Institute.
https://scholar.google.ca/citations?view_op=view_citation&hl=th&user=h23CvWMAAAAJ&citation_for_view=h23CvWMAAAAJ:YOpCki6q_DkC

- Latinobarómetro (2021). Informe 2021. www.latinobarometro.org. Santiago de Chile.
- Lessing, B. & Denyer Willis, G. (2019). "Legitimidad en la Gobernanza Criminal: Administrar un Imperio de Drogas tras las Rejas", *American Political Science Review*, vol. 113 (2019), n. 2, pp. 584-606: Cambridge.
- Naím, M. (2006). *Ilícito*. Random House Mondadori: México.
- OEA (2013). *El problema de las drogas en las Américas*. OEA/Documentos oficiales: Washington, D.C.
- OEA (2013). *Escenarios para el problema de las drogas en las Américas, 2013-2025*. OEA/Documentos oficiales: Washington, D.C.
- OEA & Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega (2006). *Democracia y seguridad en Centroamérica. Estrategias de colaboración Estado/sociedad civil*. OEA/WSP: Guatemala.
- ONU (2004). "Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos". Resolución 55/25 de la Asamblea General de 15 de noviembre de 2000 (Nueva York). UNODC: Viena.
- PNUD (2004). *La democracia en América Latina*. PNUD: Lima, Perú.
- PNUD (2009). *Abrir espacios a la seguridad ciudadana y el desarrollo humano. Informe sobre Desarrollo Humano para América Central, 2009-2010*. PNUD/IDHAC: Colombia
- Ramsey, G. & Smilde, D. (2020) "Beyond the Narcostate Narrative. What US Drug Monitoring Data Says About Venezuela". Wola: Washington.
- Saviano, R. (2007). *Gomorra. Un viaje al imperio económico y al sueño de poder de la Camorra*. Random House Mondadori: México.
- Stier, E. & Richards, P. (1987). "Strategic Decision Making in Organized Crime Control: The Need for a Broadened Perspective", in Edelhertz, H. (Ed.), *Major Issues in Organized Crime Control*. U.S. Government Printing Office: Washington, D.C.
- Transnational Institute (2012). *El nexa entre Drogas y violencia en el Triángulo Norte*. Documento de Debate # 19, noviembre 2012, TNI: Amsterdam.
- UNODC (2018). "Local, cultural model of organized crime". Mayo 2018: Viena.
- Vianna de Azevedo, C. (2019). "El reemplazo de las redes colombianas por las venezolanas en el narcotráfico fronterizo internacional". Real Instituto El Cano: Madrid.

3. Declive de la democracia y ascenso de “lo desconocido”

Dra. Paola Bautista de Alemán⁶¹

“The Economist” publica cada año un informe sobre la calidad de la democracia en el mundo. Este estudio analiza el desempeño de 167 países y en su edición más reciente (2022) encontró una regresión democrática de dimensiones extraordinarias en América Latina. La publicación - The China Challenge- destaca la degradación de la democracia en la región y afirma que se “sufrió un gran revés en 2021. El cambio en el puntaje fue la mayor caída interanual experimentada en cualquier territorio desde el inicio del Índice de Democracia en 2006”⁶².

La erosión de la democracia en América Latina es un hecho cierto y conviene reflexionar sobre esta realidad que afecta nuestra cotidianidad. Detrás de las migraciones masivas, de las redes de narcotráfico, del crimen organizado⁶³ y de la violencia extendida se encuentra el desmantelamiento o el deterioro de las instituciones y de la cultura democrática⁶⁴ de la región. En tal

sentido, para comprender y atender los desafíos actuales debemos profundizar en la naturaleza y en la calidad de los sistemas políticos que se han instalado y desarrollado en América Latina en las últimas décadas.

El “Declive de la democracia y ascenso de lo desconocido” es una nota conceptual que busca profundizar en lo descrito en líneas anteriores y está dividida en tres partes: (i) Democracia, desconsolidación y “lo desconocido”, (ii) Caminos hacia “lo desconocido” y (iii) Resiliencia democrática. Ofreceremos claves teóricas para comprender el fenómeno y propondremos algunas consideraciones para construir caminos que nos permitan enfrentar los retos que nos impone la erosión del sistema democrático y/o la consolidación de sistemas abiertamente autoritarios.

⁶¹Paola Bautista de Alemán es una intelectual y política venezolana. Es doctora en Ciencia Política mención Cum Laude por la Universidad de Rostock (Alemania), preside el Instituto de Estudios Políticos y Sociales FORMA y es miembro de la Junta de Dirección Nacional de Primero Justicia. Es editora de la revista “Democratización” y autora de “A callar que llegó la revolución” (2014) y “El fin de las democracias pactadas” (2021), entre otros títulos. Actualmente reside en la ciudad de Caracas.

⁶²Democracy Index 2021-The China Challenge. The Economist Intelligence Unit Limited, 2022. <https://www.eiu.com/n/webinars/democracy-index-2021/>.p : 47

⁶³Applebaum, Anne. “The Bad Guys Are Winning”. The Atlantic, 15 de noviembre de 2021. <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2021/12/the-auto-crats-are-winning/620526/>.

⁶⁴Mounk, Yascha. The People Vs. Democracy: Why Our Freedom Is in Danger and How to Save It. Cambridge: Harvard University Press, 2018

3.1. Democracia, desconsolidación y “lo desconocido”

Para comenzar, profundizaremos en tres ideas que nos pueden ayudar a comprender lo advertido en el informe de “The Economist”. Antes de avanzar, conviene hacer una precisión: este fenómeno no es exclusivo de América Latina y se enmarca en una tendencia global que comenzó en 2006⁶⁵. Es decir, la crisis de la democracia que hoy nos ocupa no es inesperadamente sobrevinida. Es una dinámica que comenzó hace más de diecisiete años y ha avanzado paulatinamente en distintas latitudes. Las tres ideas que desarrollaremos son: democracia, desconsolidación democrática y “lo desconocido”.

Sobre la democracia

Numerosos autores han reflexionado y han escrito sobre la democracia. Podemos encontrar distintas aproximaciones en el acervo político e intelectual de Occidente. Algunas hacen énfasis en lo procedimental⁶⁶ y otras en lo sustancial⁶⁷. Las primeras aluden a la creación de las reglas del juego político y a la resolución de los conflictos a través de mecanismos de elección popular. Y las segundas apuntan específicamente a la práctica del poder. Es decir, a su ejercicio conforme a la Constitución y a las reglas del Estado de derecho.

Las reversiones democráticas del S.XXI han dejado en evidencia que lo procedimental es un indicador necesario, pero insuficiente para valorar la calidad de la democracia. Quizás, la deriva autocrática de Venezuela es la experiencia que mejor describe este fenómeno. Entre 1999 y 2015, los venezolanos fueron convocados a las urnas en dieciséis oportunidades. Y, en simultáneo, se registró un debilitamiento de sus instituciones democráticas. Así lo indica Javier Corrales:

Durante la presidencia de Chávez, Venezuela se convirtió en el caso latinoamericano paradigmático de autoritarismo competitivo. El partido gobernante, conocido desde 2007 como el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV), compitió en elecciones en contra de una oposición multipartidista legal, como cabría esperar en una democracia. Al mismo tiempo, el PSUV ayudó al poder Ejecutivo a debilitar los frenos y contrapesos, a tratar desfavorablemente a la oposición y a reducir la autonomía de la sociedad civil. A lo largo de los años, estas prácticas autocráticas del régimen se han vuelto más pronunciadas⁶⁸.

65 Es difícil ubicar un hito temporal que marque el inicio de la crisis de la democracia en el ámbito global. Sin embargo, Larry Diamond en “Facing up to the Democratic Recession” indica: “The world has been in a mild but protracted democratic recession since about 2006. Beyond the lack of improvement or modest erosion of global levels of democracy and freedom, there have been several other causes for concern. First, there has been a significant and, in fact, accelerating rate of democratic breakdown. Second, the quality or stability of democracy has been declining in a number of large and strategically important emerging-market countries, which I call swing states. Third, authoritarianism has been deepening, including in big and strategically important countries. And fourth, the established democracies, beginning with the United States, increasingly seem to be performing poorly and to lack the will and self-confidence to promote democracy effectively abroad.” Diamond, Larry. “Facing up to the Democratic Recession”. *Journal of Democracy* 26, n.º 1 (2015): 141–55: 144.

66 Kelsen, Hans. *Esencia y valor de la democracia*. Barcelona: Editorial Labor, 1934.

67 Plaza, Francisco. *El silencio de la democracia*. Caracas: El Nacional, 2011.

68 Corrales, Javier. “The Authoritarian Resurgence: Autocratic Legalism in Venezuela”. *Journal of Democracy* 26, n.º 2 (2015): 37–51: 38

Con esta precisión quiero destacar la importancia de aproximarnos a la democracia valorando sus dos dimensiones: lo instrumental y lo sustancial. Ciertamente, las elecciones justas, libres y transparentes son mecanismos deseables e insustituibles. Sin embargo, se trata de una variable exigua para valorar su calidad. El ejercicio recto del poder, conforme a las reglas internas y a los estándares universales de los Derechos Humanos, es indispensable para el buen desarrollo de estos sistemas políticos.

Sobre la desconsolidación democrática

Mauricio Rojas es un intelectual y político chileno. En 2018, publicó “La democracia asediada: estudios sobre la democracia, el populismo y la utopía socialdemócrata”. Desde una perspectiva local y global, reflexionó sobre las amenazas que sufre el sistema de libertades y afirma que: Las democracias mueren lentamente. Aun cuando su final sea abrupto, como ocurrió en Chile en septiembre de 1973, o paulatino, como en la Venezuela de Chávez y Maduro, siempre lo precede un largo proceso de deterioro de la amis-

tad cívica y de las instituciones que guardan el orden social y protegen nuestras libertades fundamentales⁶⁹.

Rojas describe el mar de fondo que esconden las crisis de la democracia. Y, en años recientes, políticos e intelectuales han dedicado sus esfuerzos al estudio de este fenómeno. Sin duda alguna, la proliferación de este tipo de publicaciones es un signo de las dificultades de nuestro tiempo. Entre ellos destacan Todorov⁷⁰, Diamond⁷¹, Foa y Mounk⁷², Acemoglu y Robinson⁷³, Gingsburg⁷⁴, Fukuyama⁷⁵ y Applebaum⁷⁶, entre otros. En estos autores podemos encontrar distintas aproximaciones al problema. Algunos profundizan en sus causas estructurales y refieren a aspectos culturales, constitucionales, históricos y/o económicos. Y otros se enfocan en elementos coyunturales, como las preferencias normativas democráticas o no democráticas de los actores políticos⁷⁷. Sin embargo, lo cierto es que no hay respuestas únicas ni excluyentes que expliquen el naufragio democrático de una sociedad.

68 Corrales, Javier. “The Authoritarian Resurgence: Autocratic Legalism in Venezuela”. *Journal of Democracy* 26, n.º 2 (2015): 37-51: 38

69 Rojas, Mauricio. *La democracia asediada: estudios sobre la democracia, el populismo y la utopía socialdemócrata*. Chile: Instituto Respublica, 2018: 6.

70 Todorov, Tzvetan. *Los enemigos íntimos de la democracia*. Madrid: Galaxia Gutenberg, 2000.

71 Diamond, Larry. *Authoritarianism goes global: the challenge to democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press y The National Endowment for Democracy, 2016.

72 Foa, Roberto y Yasha Mounk. “The Signs of Deconsolidation”. *Journal of Democracy* 28, n.º 1 (2017): 5-15.

73 Acemoglu, Daron y Robinson, James. *The Narrow Corridor*. Nueva York: Penguin Press, 2019.

74 Gingsburg, Huq. *How to Save a Constitutional Democracy*. Estados Unidos de Norteamérica: The University of Chicago Press., 2018.

75 Fukuyama, Francis. “Why is democracy performing so poorly?”. *Journal of Democracy* 26, n.º 1 (2015): 11-20.

76 Applebaum, Anne. *Twilight of Democracy: The Seductive Lure of Authoritarianism*. United States of America: Random House, 2021.

77 Mainwaring, Scott y Anibal Pérez Liñán. *Democracies and Dictatorships in Latin America: Emerge, Survival, and Fall*. Estados Unidos de Norteamérica: Cambridge University Press, 2013.

La desconsolidación democrática es un fenómeno holístico. Y su estudio debe considerar aspectos estructurales y coyunturales. La crisis de representación de los partidos políticos, el desencanto con la política, el predominio de una dinámica polarizante, la erosión del pacto social y el desgaste de las instituciones del Estado, son solo algunos de los síntomas de esta enfermedad social. Se trata de un proceso continuado y silencioso que puede circular de manera inadvertida por las venas de cualquier país⁷⁸. De hecho, puede avanzar sigilosamente frente a la mirada incrédula de muchos⁷⁹.

Sobre “lo desconocido”

En “Los orígenes del totalitarismo”, Hannah Arendt analizó el surgimiento de los sistemas totalitarios. En la primera parte del libro, identificó que las causas del ascenso del fascismo y del comunismo se podían encontrar en el fracaso de la democracia liberal que ocurrió en Europa a principios del S. XX. También destacó la confusión política e intelectual que generó el surgimiento de estas opciones políticas⁸⁰. En el S.XX, quienes vivieron en tiempo real la quiebra de la democracia y el ascenso del totalitarismo, tuvieron dificultades para comprender el alcance y la perversidad de lo que tenían al frente. Se podría decir que fueron testigos de una novedad autocrática de difícil comprensión y valoración. Tuvo que pasar el tiempo para que emergieran voces que atinaran en el diagnóstico y se convir-

tieran en lo que son hoy: clásicos de la literatura política. Tal es el caso del texto de Hannah Arendt que referí anteriormente, el cual fue publicado en 1951, después del triunfo de los aliados. Con esta referencia, y sin ánimo de caer en paralelismos imprecisos, quiero destacar que ha habido momentos en los que ha sido cuesta arriba la comprensión inmediata de fenómenos políticos y sociales. Y me atrevería a decir que hoy vivimos tiempos que podrían ser similares. Occidente terminó el S.XX con un profundo optimismo democrático, después de haber participado de la tercera ola de democratización. Pero, el S. XXI trajo -y sigue trayendo- asuntos difíciles de comprender y de atender. Contextos y entornos que aún nos son “desconocidos”.

En tal sentido, conviene preguntarse qué viene después de la desconsolidación democrática que describimos en el apartado anterior. Qué ocurre cuando una sociedad llega al hartazgo democrático⁸¹ y entra en sintonía con actores desleales al sistema⁸². En distintos países ha ocurrido que los electores se decantan por opciones hipercríticas a la democracia que emergen en coyunturas críticas. Conviene mencionar el ascenso al poder de Hugo Chávez Frías en Venezuela (1998), Andrés Manuel López Obrador en México (2018), Jair Bolsonaro en Brasil (2019) y Nayib Bukele en El Salvador (2019). Sin profundizar en aquellos rasgos que los distinguen, se debe señalar que los cuatro comparten un aspecto común: llegaron al poder por vía elec-

⁷⁸Los estudios sobre la crisis de la democracia venezolana publicados en la década de 1990 fueron pioneros en el estudio de la desconsolidación democrática. Recomiendo especialmente los artículos de Miriam Kornblith, Anibal Romero y Allan Brewer Carías.

⁷⁹Recomiendo revisar “La democracia asediada: Estudios sobre la democracia, el populismo y la utopía socialdemócrata” (2018) de Mauricio Rojas.

⁸⁰Mark Lilla, en “Pensadores temerarios: los intelectuales en la política”, hace un extraordinario análisis sobre la relación entre intelectuales de prestigio académico y sistemas no democráticos. Conviene acudir a él.

⁸¹El Latinobarómetro se comenzó a aplicar en la región en 1995. En las estimaciones realizadas en Venezuela en la década de los noventa e inicios de 2000 se puede observar el desencanto ciudadano con la clase política, las instituciones democráticas y el sistema democrático. En “El fin de las democracias pactadas: Venezuela, España y Chile” (Editorial Dahbar: 2021) profundicé sobre este proceso de erosión que marcó el inicio de la ola de reversión democrática actual.

⁸² Linz, Juan. La quiebra de la democracia. Madrid: Alianza, 1989.

toral y ejercieron -o ejercen- el poder alejados de los principios constitucionales de sus respectivos países⁸³.

Estas referencias son útiles para reflexionar sobre “lo desconocido”. Cuando actores políticos de dudoso compromiso democrático llegan al poder, después de un largo proceso de desgaste cultural e institucional, se puede dar un paso hacia un destino político que es incierto porque puede ser -o no- autoritario. Una vez que esto

ocurre, “lo desconocido” puede avanzar en dos direcciones: hacia un reequilibramiento democrático o hacia un avance autoritario. Se debe reiterar que el triunfo electoral de actores aparentemente desleales a la democracia no significa necesariamente una deriva autoritaria. Las sociedades pueden albergar resortes culturales e institucionales que se activan ante estas amenazas y las contienen⁸⁴. Las democracias también pueden ser resilientes.

3.2. Caminos hacia “lo desconocido”

En la década de los setenta y de los ochenta, el ritmo político de Latinoamérica estaba marcado por el polvorín y por la bota militar. La dictadura era la regla y la democracia era la excepción. En medio de ese panorama poco alentador, destacaba la democracia venezolana. A partir de 1958, los venezolanos lograron avanzar en un proceso democratizador que, después de una década democratizador que, después de una década, lucía consolidado⁸⁵. Quizás por eso, su deriva autoritaria y la crisis humanitaria compleja que hoy le aqueja, es motivo de asombro y de preocupación para muchos. Venezuela fue el primer país de Latinoamérica que transitó hacia “lo desconocido” a finales del S.XX y ese itinerario puede ofrecer claves para comprender este fenómeno que hoy se ha extendido en distintas latitudes.

Volvamos al informe del índice de democracia de “The Economist” publicado en 2022 y sus consideraciones sobre nuestra región:

América Latina experimentó la mayor cantidad de cambios en el tipo de régimen de cualquier región en 2021. Cinco países fueron degradados: Chile, que se convirtió en una “democracia plena” en 2019 antes de la pandemia, fue relegado a una “democracia defectuosa” una vez más; Ecuador, México y Paraguay perdieron su condición de “democracias defectuosas” y ahora son designados como “régimenes híbridos”; y el estatus de Haití cambió de “régimen híbrido” a “régimen autoritario”. El puntaje de Nicaragua cayó bruscamente después una elección presidencial ficticia celebrada en noviembre de 2021 y el país cayó 20 lugares en la clasificación mun-

⁸³ El informe de The Economist 2022 cataloga a Brasil como una democracia desgastada. Durante la presidencia de Jair Bolsonaro, el país carioca ha bajado su puntaje en este índice de valoración democrática. Por su parte, México y El Salvador se ubican entre los regímenes híbridos. Y Venezuela, Cuba y Nicaragua son sistemas autoritarios.

⁸⁴ El 26 de febrero de 2010 la Corte Constitucional de la República de Colombia sentenció la inconstitucional de la ley que permitiría la reelección del presidente Álvaro Uribe Vélez. Esta decisión impidió que el expresidente colombiano se postulara para un tercer periodo. Este hecho puede ser considerado una contención institucional del sistema democrático a decisiones que buscan alterar las reglas del juego político y favorecer a quien está en el poder.

⁸⁵ Se entiende que hay “consolidación democrática” cuando ha habido alternabilidad pacífica del poder central por vía electoral. En el caso venezolano, ocurrió cuando el presidente Raúl Leoni, de Acción Democrática, le entregó la presidencia a Rafael Caldera, de COPEI. Según O’Donnell, la alternabilidad pacífica es signo de consolidación democrática.

dial, hasta el puesto 140. Se registraron modestas mejoras en el desempeño de la República Dominicana (+0,13), Guyana (+0,24) y Uruguay (+0,24), los únicos países cuyos puntajes mejoraron. Tres países (Jamaica, Surinam y Trinidad y Tobago) mantuvieron los mismos puntajes generales que en 2020⁸⁶. Sería osado señalar causas únicas o excluyentes para explicar este desempeño. Es un fenómeno complejo que puede avanzar con signos propios en cada país. Sin embargo, aun reconociendo las particularidades de cada caso, es oportuno identificar aquellos rasgos comunes que pueden trascender a lo local y ayudar a comprenderlo de manera global. Para alcanzar este propósito, profundizaremos en el concepto de crisis de la democracia y describiremos un modelo de tres fases⁸⁷. Antes de avanzar, debemos aclarar un asunto. Las fases de crisis de la democracia que expondremos a continuación no se desarrollan necesariamente de manera consecutiva ni llevan irremediablemente a un desenlace autoritario. Se trata de síntomas que se pueden cristalizar y pueden evidenciar la existencia de un mar de fondo que merece ser atendido. Esta precisión es importante para evitar determinismos y reconocer la naturaleza contingente de los procesos políticos.

Comencemos por el concepto de crisis. Numerosos autores se han detenido a reflexionar sobre este tema. La literatura especializada es extensa⁸⁸. Para efectos de este papel de trabajo se tomará el término que desarrolló Juan Linz en “La quiebra de la democracia”. El autor indica que se trata de tensiones que se desatan cuando un

hito coyuntural exacerba asuntos no resueltos por el sistema democrático y emergen demandas de soluciones inmediatas que se pueden expresar en movilizaciones de calle que pueden conducir -o no- a episodios de violencia social y/o represión estatal. Quizás, los casos que mejor ilustran esta dinámica en Iberoamérica son “El caracazo” en Venezuela (1989), las protestas masivas en Argentina (2001), “El movimiento 15M” en España (2011) y las acciones de calle en Perú y Chile en 2019. Nos debemos preguntar cómo y por qué se llega a estos momentos de crispación que pueden afectar gravemente la calidad de la democracia. Para intentar dar respuesta a estas dos preguntas, describiremos tres fases de la crisis que, aunque carecen de sentido teleológico y/o universal, pueden evidenciar signos de desgaste que se pueden encontrar en distintas realidades políticas.

Anti-política

Veamos el primer estadio: la anti-política. Es el predominio de valoraciones hipercríticas de la sociedad al desempeño de los actores políticos. Esta tendencia puede derivar en un marcado rechazo al debate y a la participación ciudadana en los asuntos públicos. Es lo que comúnmente percibimos como desilusión con la política y rechazo a quienes la practican. No es un fenómeno nuevo. Hace un siglo (1921), Ortega y Gasset lo describió de esta manera:

Se dice que los políticos no se preocupan del resto del país. Esto, que es verdad, es, sin embargo, injusto, porque parece atribuir exclusivamente a los políticos pareja despreocupación.

⁸⁶ Democracy Index 2021-The China Challenge. The Economist Intelligence Unit Limited, 2022. <https://www.eiu.com/n/webinars/democracy-index-2021/>: p. 48

⁸⁷ El modelo de crisis de la democracia que presento en este papel de trabajo lo desarrollé en mis estudios doctorales y está publicado en el libro “El fin de las democracias pactadas: Venezuela, España y Chile” (Editorial Dahbar: 2021)

⁸⁸ El 4 de marzo de 2019 Pippa Norris publicó un tuit donde destacó el aumento de los estudios sobre populismo en los últimos dieciocho años. En el 2000 se publicaron 42 artículos sobre el tema y 811 en 2018.

La verdad es que, si para los políticos no existe el resto del país, para el resto del país existen mucho menos los políticos⁸⁹. El pensador español destacó el carácter bidireccional del problema. La anti-política es una moneda que tiene dos caras -los políticos y la sociedad- y su estudio exige profundizar en ambas. Esta precisión es especialmente importante para comprender las dimensiones del problema y disponernos a construir caminos reales y viables de regeneración del tejido social. El académico venezolano Luis Castro Leiva lo expresó de esta manera en el ocaso de la democracia de su país (Copio in extenso): ... estoy ansioso por criticar tantos prejuicios malos que la sociedad ha entronizado como creencia para caracterizar, denigrando, la idea de la política y la seriedad de su práctica. Digo que es la sociedad la que los ha creado porque es esta sociedad —la que tenemos— la que concibió estos prejuicios, la que los ha hecho propios y ajenos, la que tira la piedra de su moralismo y esconde la mano de su responsabilidad. Somos nosotros quienes hacemos la vida social posible y real, quienes nos educamos en el escándalo, son nuestras las prácticas que hacen y deshacen la política, su tragedia y su comedia. Porque no se equivoque sobre esto nadie, por lo menos no conmigo. La política que tenemos es la que nuestras “representaciones sociales” han hecho posible y afianzado para bien y para mal; y la hechura del mal que no queremos hacer y del bien que hacemos como podemos es tan nuestra como de nuestros mandatarios. Pues, ¿quién si no nosotros somos los habitantes de

esta tierra?⁹⁰ La realidad señalada por Ortega y Gasset en 1921 y descrita por Luis Castro Leiva en 1999, también ha sido registrada en encuestas. Al revisar estudios de opinión realizados en Venezuela entre 1973⁹¹ y 1998⁹² encontramos la aparición y la consolidación de este fenómeno en el país suramericano. En 1973, ocho de cada diez venezolanos manifestaron apreciaciones negativas sobre la élite gobernante. Esta tendencia se profundizó en el tiempo y en 1998 el rechazo era casi total⁹³. Lo mismo ocurrió en Argentina en 2001 cuando se popularizó la frase “que se vayan todos”, refiriéndose a los políticos del momento.

Anti-partidos

El segundo estadio refiere a las instituciones partidistas y ocurre cuando el rechazo a los políticos se transfiere a las organizaciones en donde ellos hacen vida. Lo podríamos llamar: anti-partidismo. Me refiero a las también llamadas “crisis de representación”. Ocurre cuando se erosionan los vínculos que unen a los ciudadanos y a los partidos políticos. Es cuando los primeros no se ven encarnados en los segundos y los segundos muestran incapacidad para articular a los primeros. Esta situación se puede evidenciar en descenso de las filiaciones partidistas, en el aumento de la abstención en los procesos electorales y en la aparición de alteraciones en el sistema de partidos, entre otros. Se trata de un momento extremadamente complejo. El debilitamiento de los partidos políticos y del sistema que configuran es un signo inequívoco de des-

89 Ortega y Gasset, José. “España invertida.” Madrid, España: Alianza Editorial (2006).

90 “El discurso de Luis Castro Leiva sobre el 23 de enero de 1958”. Prodivinci, 22 de enero de 2019. <https://prodavinci.com/el-discurso-de-luis-castro-leiva-sobre-el-23-de-enero-de-1958/>.

91 La democracia venezolana se inauguró en 1958. En ese momento, no se acostumbraba a realizar con regularidad estudios de opinión. La primera encuesta se realizó en 1973 y es la que se refiere en este análisis.

92 Hugo Chávez Frías ganó sus primeras elecciones presidenciales en 1998.

93 Recomiendo revisar los resultados históricos.

consolidación democrática⁹⁴. Giovanni Sartori describe los riesgos de esta fragmentación del espectro político. Para el autor el pluripartidismo no es un problema en sí mismo. Ciertamente, este escenario puede desacelerar la dinámica de consensos, pero no necesariamente la erosiona. El peligro avanza cuando coinciden la fragmentación y la polarización. El autor lo denomina: “pluralismo polarizado”. Lo que importa no es el número de polos, si no la distancia entre ellos. Cuando las diferencias de opinión se radicalizan, esto es cuando los polos derecho e izquierdo del sistema político son literalmente dos polos distantes, diré que el sistema tiene polaridad, o lo que es igual, que nos encontramos a un sistema de partidos polarizados. Por si hubiera dudas, insisto que utilizo el término polarizado como un indicador de distancia y precisamente para señalar una situación de consensus básico, en que la distribución de opiniones cubre la máxima distancia concebible, y que el término no alude necesariamente a una especial intensidad de separación, ya que en su intensidad puede decrecer, y la separación, esto es, la distancia entre los polos, permanece: los dos hechos no coinciden necesariamente⁹⁵.

Sartori apunta a dos acepciones del término polaridad. La primera refiere a la calidad de la opinión que separa a ambos polos. Y la segunda alude a la intensidad con la que se enarbolan tales diferencias en el debate público. Para el autor el problema principal no son los disensos en sí mismos, si no la tensión que puede desatar su exposición exasperada. Cuando las diferencias entre los polos son esencialmente profundas y son expuestas con estridencia en el espacio

público, se corre el riesgo de limitar las posibilidades de consenso y se puede abrir puertas a lo que más recientemente se ha conocido como “alternativas populistas”, las cuales se apalancan de ese escenario convulso para conquistar las voluntades ciudadanas⁹⁶ y hacerse del poder político por vía electoral. Foa y Mounk lo describen de la siguiente manera: Durante las últimas tres décadas, la confianza en las instituciones políticas, como los parlamentos o los tribunales, se ha reducido drásticamente en las democracias establecidas de América del Norte y Europa occidental. También lo ha hecho la participación electoral. A medida que la identificación partidaria se ha debilitado y la afiliación al partido ha disminuido, los ciudadanos se han vuelto menos dispuestos a adherirse a los partidos establecidos. Los votantes respaldan cada vez más los movimientos de un solo tema, votan por candidatos populistas o apoyan a los partidos “antisistema” que se definen a sí mismos en oposición al statu quo⁹⁷. (Foa y Mounk, 2016: 6)

Anti-democracia

El tercer estadio aparece cuando el desencanto político y partidista avanzan hacia el sistema democrático. Esta realidad emergió en Venezuela en la década de los noventa. Los estudios de opinión realizados en 1995 revelan que el descontento frente a los actores y sus partidos se transfirió al sistema democrático: ocho de cada diez venezolanos manifestó que el país necesitaba “mano dura”. Este término, en la cultura política venezolana, refiere a la aspiración de restablecimiento del orden a través del uso de la fuerza. La principal motivación de esta pre-

94 Bautista de Alemán, Paola. El fin de las democracias pactadas: Venezuela, España y Chile. Caracas: Dahbar Editores, 2021.

95 Sartori, Giovanni. “El pluralismo polarizado en los partidos políticos europeos”. Revista de Estudios Políticos, n.º 147-148 (1966): 21-64: 21

96 Moffitt, Benjamin. The Global Rise of Populism: Performance, Political Style, and Representation. Stanford: Stanford University Press., 2016.

97 Foa, Roberto y Yascha Mounk. “The Democratic Disconnect”. Journal of Democracy 3, n.º 27 (julio de 2016): 5- 17: 6.

ferencia ciudadana que coqueteaba con el autoritarismo -y que se hizo mayoritaria- estaba relacionada con el bajo desempeño económico de la democracia y su aparente incapacidad para ofrecer respuesta a los desafíos sociales del momento⁹⁸. Llama la atención que el informe “The Economist” publicado en 2022 halló algo similar en el entorno actual latinoamericano. En

la publicación se identifica la presencia de cierto “escepticismo democrático” en la región. Es decir: los ciudadanos han perdido la fe en la democracia porque la observan incapaz de resolver los desafíos sociales y económicos del momento presente.

3.3. Resiliencia democrática

En los apartados anteriores se identificaron algunas tensiones presentes en la democracia Latinoamericana de hoy. Conviene ahora reflexionar sobre el futuro. La gravedad del diagnóstico nos obliga a construir caminos de resiliencia democrática que permitan contener la dinámica de desgaste que registran los índices internacionales y promover sociedades más inclusivas, justas e igualitarias. Con este propósito, exponemos tres premisas que pueden ayudar a configurar una agenda común de fortalecimiento democrático.

Se debe aclarar que estas consideraciones no son únicas ni excluyentes. Es una propuesta que busca despertar la creatividad de políticos y activistas que apuestan por el avance democrático en la región.

Para comenzar, haré una breve precisión teórica sobre el concepto de resiliencia democrática. Juan Miguel Matheus⁹⁹, político e intelectual venezolano, lo define como “la capacidad de un sistema para recuperar su estado inicial una vez que cesa la perturbación a la cual ha sido sometido”. Se trata de caminos de reequilibramiento democrático que convocan a la sociedad entera y que buscan evitar que emerja un mar de fondo que impulse coyunturas que desaten una dinámica de erosión en los sistemas democráticos. Las experiencias¹⁰⁰ nos muestran que una vez que se activan esas inercias, es difícil enmendar el rumbo. Considerando lo anterior, veamos las tres ideas que referí anteriormente: promover buen desempeño político, fortalecer los partidos políticos e impulsar cultura democrática.

3.3.1. Promover buen desempeño político

Juan Linz indica que la estabilidad de los sistemas democráticos depende de su eficacia y de su eficiencia. Es decir, de la capacidad que tienen para acompañar, atender y dar respuesta oportuna a los problemas de la sociedad. Y, quienes están en labores de gobierno y/o participan en los asuntos públicos, son los principales responsables de garantizar esta condición. Por eso, el mejor antídoto

98 Romero, Anibal. La miseria del populismo. Historia y política de Venezuela. Caracas: Editorial Equinoccio, 2010

99 Juan Miguel Matheus. “La resiliencia de la Revolución chavista”. Democratización, n.º 4 (diciembre de 2019): 66–91. <https://drive.google.com/file/d/1FJwPKGZRz-R6UJibPHJWjKOPoWugVxXnS/view>.

100 Me refiero a la experiencia venezolana y, más recientemente, Perú y Chile.

para evitar el desarrollo de un humor social desfavorable al ejercicio de la política es contar con hombres y mujeres de Estado que desplieguen su vocación de servicio con rectitud y estén conscientes de la responsabilidad de su profesión.

Desinstalar la antipolítica una vez que se ha apostado en la mentalidad de una sociedad es difícil. Este fenómeno afecta la cultura política y puede dar pie a un círculo vicioso que anima al abandono de lo público. Se puede extender la siguiente idea: La política es esencialmente mala, quienes ahí habitan necesariamente se corrompen y, por lo tanto, es un espacio para “los peo-

res”. Comienza así una “huida de la política” que es, en un sentido, una “huida de la realidad”. Con esto no quiero decir que la política es un espacio idílico. Debemos esquivar el juicio maniqueo. La política es una tarea humana y su talante moral dependerá de la calidad de los hombres y las mujeres que la practican. Los escándalos de corrupción, la profundización de la desigualdad, las promesas incumplidas, el uso recurrente de la mentira y la pérdida de urbanidad política son situaciones que se deben prevenir y, si eventualmente se cristalizan, debe existir una institucionalidad firme y confiable capaz de gestionar la coyuntura y evitar que la situación se agrave

3.3.2. Fortalecer los partidos políticos

Hans Kelsen, en “Esencia y valor de la democracia”, afirmó que “solo desde la ingenuidad o desde la hipocresía puede pretenderse que la democracia sea posible sin partidos políticos. La democracia es, necesaria e inevitablemente, un Estado de partidos”. El fortalecimiento de los partidos políticos es condición necesaria e insustituible para el desarrollo democrático. Esta idea, que Kelsen identificó hace más de un siglo en la Europa de entreguerras, se ha visto confirmada una y otra vez en distintas latitudes. Quizás, los naufragios democráticos que siguieron a la Primera Árabe (2010-2012) son las experiencias más recientes que reiteran esta realidad. Francis Fukuyama¹⁰¹, coincidiendo con Kelsen, afirma que la principal razón de esta deriva

autocrática fue la inexistencia de instituciones partidistas que canalizaran e institucionalizaran los impulsos democráticos de la sociedad.

Considerando lo anterior, resulta necesario crear estrategias y mecanismos que permitan atraer a los ciudadanos y fortalecer a las instituciones partidistas. Entiendo por fortalecer como el proceso de vigorizar su capacidad de representación y articulación social. Se pueden tomar como indicadores de fortalecimiento el número de afiliados, su extensión y presencia territorial, su desarrollo y comportamiento institucional, su capacidad de movilización popular, su interacción con la sociedad civil y, finalmente, sus triunfos en el campo electoral.

101 Fukuyama, Francis. Why is democracy performing so poorly. Journal of Democracy 26 (1), 11-20, 2015. The Johns Hopkins University Press. Recuperado el 13 de octubre de 2017, desde Project MUSE database.

3.3.3. Impulsar cultura democrática

Roberto Stefan Foa y Yascha Mounk han profundizado en los procesos de desconsolidación democrática a partir del estudio de la erosión de la cultura política. En “La desconexión democrática” afirman que “el grado de consolidación depende de tres características: el grado de apoyo popular a la democracia como sistema de gobierno; el grado de debilidad o inexistencia de los partidos y movimientos antisistema; y el grado de aceptación de las reglas democráticas”¹⁰²

La cultura son modos de vida y costumbres que se extienden en el tiempo de manera formal e informal. En los sistemas democráticos hay normas explícitas e implícitas¹⁰³. Y, ambas, configuran el contexto que permite el despliegue del bien común. Cuando estos pilares se debilitan, la dinámica democrática pierde asiento y opciones antisistema pueden ganar terreno. Entonces, conviene preguntarnos cómo reafirmar los fundamentos humanos e institucionales que sostienen al sistema de libertades. Cómo ro-

bustecer los principios de tolerancia, justicia y respeto a los derechos humanos que nos deben unir. No hay respuestas sencillas y no pretendo agotar el tema en estas líneas. Sin embargo, la respuesta va orientada hacia la promoción de espacios de educación cívica y la formación política, en donde se transmitan conocimientos prodemocráticos locales y universales¹⁰⁴.

En “Declive de la democracia y ascenso de lo desconocido” hemos reflexionado sobre la calidad de la democracia en Latinoamérica y sobre la necesidad de construir caminos de resiliencia para nuestra región. Esta nota conceptual no pretende ofrecer premisas últimas ni definitivas sobre los retos que hemos identificado y enfrentamos. Por el contrario, la intención es ofrecer insumos que animen al análisis y despierten la creatividad de intelectuales, académicos y activistas que trabajan en la promoción y en la construcción de sociedades libres, justas e inclusivas en América Latina.

102Foa, Roberto y Yascha Mounk. “The Democratic Disconnect”. *Journal of Democracy* 3, n.º 27 (julio de 2016): 5–17: 15.

103 Ziblatt, Daniel y Steven Levitsky. *How Democracies Die*. Estados Unidos de Norteamérica: Crown, 2018.

104 Se recomienda revisar los programas de educación cívica que se desarrollaron en Alemania a partir del fin del nacional socialismo (1945) y de la reunificación (1989). La institucionalización de programas educativos prodemocráticos en ese país es referencia mundial de fortalecimiento de cultura democrática.

4. La desinformación online y su impacto en las Américas

Msc. Elaine Ford¹⁰⁵

4.1. La desinformación: conceptos, alcance y efectos

La desinformación online hoy constituye uno de los principales riesgos de la era digital cuyos efectos son severos logrando incluso desestabilizar gobiernos y afectando los cimientos de la democracia. Pero la desinformación va más allá. En los últimos años hemos visto cómo ésta afecta en distintos escenarios. Usualmente se le asociaba exclusivamente a contextos electorales o procesos de participación democrática. Sin embargo, la pandemia por COVID-19 también demostró el rostro más dramático de la desinformación con un impacto sobre la salud y la seguridad de las personas.

Se debe tener en cuenta que la pandemia por COVID-19 ha forzado a los países de América Latina y el Caribe (ALC) a acelerar sus procesos de digitalización. Desde el 2020, cuando se decretaron las primeras medidas por la crisis sanitarias -tales como el confinamiento o cuarentena obligatoria- se propició un mayor acceso a Internet, un incremento en la adquisición de las tecnologías de información y comunicación (TIC), más consumo de herramientas digitales y más

presencia en las redes sociales por parte de la población; quien en definitiva desde entonces pasa más horas conectada. En este contexto de pandemia, que golpeó duramente a muchos países latinoamericanos, se sumó una coyuntura política electoral. A varios de los países latinoamericanos les tocó convocar elecciones presidenciales en medio de la crisis sanitaria, entre ellos: Bolivia, Ecuador, Perú, Honduras, Chile, Costa Rica y Colombia.

Esta combinación tan repentina entre pandemia -que supone más acceso a Internet y mayor número de usuarios en las redes sociales- junto a periodos electorales complejos; agudizaron situaciones que ya se advertían como posibles amenazas para la democracia, entre ellos la desinformación online. La respuesta para contrarrestar este problema no es fácil ni de corto plazo. Y a eso debe añadirse que en ALC un 70% de la población no logra discernir entre si una noticia es falsa o no. Incluso, un 16% no sabe lo que significa qué es una noticia falsa¹⁰⁶. Ade-

¹⁰⁵ Elaine Ford es directora fundadora de D&D Internacional - Democracia Digital, con sede en Lima, Perú. Fue presidente de Internet Society Perú (2016-2021) y es autora de diversos libros, entre ellos: "El reto de la democracia digital. Hacia una ciudadanía interconectada" (2019). @elaforde

¹⁰⁶ Estudio Kaspersky, 4 febrero 2020 https://latam.kaspersky.com/about/press-releases/2020_70-de-los-latinoamericanos-desconoce-como-detectar-una-fake-news.

más, Pew Research Center en Estados Unidos hizo una encuesta donde la mitad de los encuestados decían que encontraban difícil distinguir entre lo que era falso y lo real ¹⁰⁷.

Frente a esto, se han visto múltiples respuestas en la región latinoamericana, desde acciones de la sociedad civil, la prensa y los fact-checkers. También las corporaciones de tecnología han diseñado múltiples acciones para enfrentar la problemática, pero su grado de responsabilidad es tan alto que se percibe que aún tienen mucho por hacer. Incluso, se han visto acciones desde los gobiernos, pero no con la urgencia ni prioridad que amerita este problema. Desde el lado

del multilateralismo aún hay mucho por reforzar para la cooperación digital. En esta nota conceptual se abordarán estos escenarios complejos y se mostrarán las soluciones identificadas desde los diversos sectores para enfrentar a la desinformación y evitar que su impacto sea nefasto en las sociedades latinoamericanas. Asimismo, el documento también pretende anticiparse a otras formas de desinformación o narrativas online que buscan engañar, confundir y/o manipular a la población, desde una perspectiva ideológica y en donde América Latina y el Caribe puede ser también vulnerable considerando su influencia en un mundo globalizado, interconectado e interdependiente.

4.1.1. El contexto de la desinformación online

A lo largo de la historia de la humanidad la libertad de expresión ha sido uno de los derechos humanos más vulnerados, tanto en regímenes totalitarios, autoritarios como democráticos. En la actualidad, el acceso a mayor conectividad de Internet, así como el auge de las redes sociales si bien han potenciado el pleno ejercicio de las libertades y derechos individuales a fin de difundir, buscar y recibir todo tipo de información, además de reforzar la capacidad de las personas para crear contenidos; también han generado nuevos riesgos, entre ellos la desinformación online. El nacimiento de la desinformación, como fenómeno, está asociado a un carácter ideológico y ha sido muy usado como herramienta en la lucha geopolítica por el poder. En la actualidad,

estos riesgos muchas veces son producto de la actuación de los usuarios digitales en los espacios en línea junto a una revolución tecnológica que día a día evoluciona presentando nuevas facetas y formas de interactuar. Adicionalmente, en Latinoamérica en el ámbito político juegan también otra serie de variables que están relacionadas y que refuerzan la desinformación. Estas variables son principalmente la desafección que existe hacia los partidos políticos tradicionales, el nivel de desconfianza hacia las autoridades e instituciones públicas; así como el desapego existente hacia la democracia como sistema de gobierno, que va en aumento año tras año de manera consecutiva. Así lo demuestran diversos estudios.

107 Informe Pew Research Center "About Seven-in-Ten U.S. Adults Say They Need to Take Breaks From COVID-19 News", 29 de abril 2020, https://www.journalism.org/2020/04/29/about-seven-in-ten-u-s-adults-say-they-need-to-take-breaks-from-covid-19-news/?utm_source=adaptiveemail&utm_medium=email&utm_campaign=20-4-29%20pathways%20column%2015%20covid%20news%20and%20emotional%20health%20misinformation&org=982&lvl=100&ite=6068&lea=1354302&ctr=0&par=1&trk

De acuerdo al Índice de Democracia 2021 de The Economist, ranking que mide la calidad de la democracia, en América Latina siete países han sufrido importantes variaciones en cuanto al tipo de democracia, pasando a ser defectuosas o híbridas. Incluso, pasaron a ser regímenes autoritarios en el caso de Haití, Cuba, Venezuela y Nicaragua¹⁰⁸. El Latinobarómetro nos dice que entre 2010 y 2020 el apoyo a la democracia cayó de 63% a 48%¹⁰⁹. Desde 2013 se observa un incremento de la insatisfacción con la democracia que pasó del 51% al 70% en 2020¹¹⁰.

Otro elemento crucial es la confianza. En 2020 América Latina y el Caribe manifestó niveles bajos de confianza institucional (la confianza en el gobierno nacional, el sistema judicial, la transparencia de las elecciones y los militares), siendo los más bajos que en el resto del mundo. La confianza apenas superó el 40% según la Encuesta Mundial Gallup¹¹¹ que figura en un reciente Informe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Estas cifras van en desmedro de los sistemas políticos y afecta la gobernabilidad democrática, así como la legitimidad de las autoridades. En términos generales se puede decir que las democracias en la región no enfrentan sus mejores momentos, generando espacio para el surgimiento de nuevos líderes, muchas veces de tipo populistas que recurren a discursos extremistas. La tendencia, según se observa, es que los centros políticos cada vez

más se difuminan del espectro político. Son los líderes de extrema izquierda o derecha los que atraen el descontento de las masas y ofrecen lo inalcanzable con una retórica altamente tóxica que muchas veces apela a lo políticamente incorrecto.

Dichos populismos son abanderados de la web 2.0 para conseguir más partidarios y seguidores a través de las redes sociales, apelando muchas veces a sentimientos como la xenofobia, homofobia, misoginia, antisemitismo, acompañados de un verbo fluido y desafiante al status quo, que exalta las emociones y agudiza la polarización entre la población¹¹².

Es ahí cuando la desinformación online se convierte en la mejor arma, que obedece solo a intereses políticos o comerciales y que permite fácilmente manipular a la población para alcanzar propósitos específicos, pero con un impacto severo y nefasto en la ciudadanía en detrimento de las sociedades.

En democracias cerradas o regímenes autoritarios y totalitarios, la desinformación online es un ejercicio sistemático con una base ideológica. El propósito detrás del poder es consolidarse, controlar la información y mantener su dominio, criminalizando las voces críticas y disidentes. Así, la desinformación online no busca debilitar a la democracia sino fortalecer al autoritarismo.

108 Artículo "El 98% de los latinoamericanos no vive en una democracia completa", diario El País, España, 10 febrero de 2022 <https://elpais.com/internacional/2022-02-10/el-98-de-los-latinoamericanos-no-vive-en-una-democracia-completa-segun-el-indice-de-the-economist.html>

109 Informe del Latinobarómetro 2021, pg. 18. <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

110 Informe del Latinobarómetro 2021, pg. 38. <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

111 Informe "Confianza. La clave de la cohesión social y el crecimiento en América Latina y el Caribe" del Banco Interamericano de Desarrollo, pg 53.

112 FORD Elaine (2020), "Internet y pandemia en las Américas", pg. 67, D&D Internacional, KAS ADELA, Panamá.

4.1.2. La desinformación online: aspectos conceptuales

La desinformación online no viene sola. Usualmente está acompañada de noticias falsas o fake news, de maquinarias de trolls, de bots automatizados, cuentas falsas, uso de hashtags, que comparten, retuitean y viralizan el contenido con una gran ferocidad y un amplio alcance. También suele incluir videos alterados, fotos trucadas, imágenes retocadas, memes, audios, teorías de conspiración y narrativas que distorsionan la realidad y muchas veces cargadas con un fuerte componente de odio y agresividad.

Las fake news o noticias falsas tienen el propósito de difundir información que no es real, pero es verosímil y creíble. Su intención es manipular las acciones y el pensamiento de los individuos, generando una atmósfera de temor y pánico que bloquea el raciocinio y el juicio crítico. Los casos son muchísimos y cada vez más comunes, acorde a la era digital.¹¹³

Son en tiempos de elecciones cuando este tipo de noticias tienden a proliferar para descalificar al contrincante y con la intención de persuadir a los individuos y manipular la elección. Pero también se han visto con mucha fuerza durante la pandemia por COVID-19 y fue en este contexto en el año 2020 cuando la Organización Mundial de la Salud (OMS) identificó la “desinfodemia” como una “segunda enfermedad”, que consiste en “una sobre abundancia de información, algunas veces precisa, otras no, que dificulta que

las personas encuentren fuentes fidedignas y orientación confiable cuando la necesitan”.¹¹⁴

Son las redes sociales y el uso de bots, los que sirven como amplificadores o cajas de resonancia de este tipo de contenidos. Los bots o cuentas automatizadas por programadores tienen como propósito facilitar que las noticias falsas se hagan virales, por la cantidad de personas, en este caso bots, que comparten incesantemente el mensaje. Así los bots influyen también en el debate y espacio público, generando alto tráfico de temas, hashtags y generando tendencias en las redes.¹¹⁵

Evidentemente, las redes sociales son el mejor canal de difusión debido a sus propias características: i) su capacidad de difusión, ii) su rapidez, iii) su largo alcance para llegar a miles de personas de manera simultánea, iv) alcanzar grupos de personas y audiencias segmentadas con perfiles específicos v) a tiempo real y vi) a cero costo.

Las falsedades que circulan pueden clasificarse en información falsa (producida y compartida con motivación maliciosa) e información errónea, cuando éstas mentiras son difundidas sin malas intenciones.¹¹⁶ Es equivalente a lo que en inglés sería:

113 FORD Elaine (2020), “La desinformación y las fake news en tiempos de COVID-19” en “Entre información y conspiración”, pg. 56-57, KAS, Uruguay.

114 Informe UNESCO “Periodismo, libertad de prensa y COVID-19”, 2020
https://en.unesco.org/sites/default/files/unesco_covid_brief_es.pdf?fbclid=IwAR3SgBN1CTNnda5KH72S30RtN9pXBJRmlxB81rLIYZiz1sHH3_mhQwS7KBU

115 Ibid.

116 Ibid.

Misinformation	Información falsa compartida por error.
Disinformation	Información falsa que es compartida deliberadamente, con malicia y ganas de engañar.

No obstante, ambas modalidades son igual de dañinas. No es fácil determinar quiénes están detrás de la desinformación, pero sí quienes colaboran en la propagación de ese contenido.

La desinformación también tiene matices. Es decir, no todo es blanco/negro o verdadero/falso. Cuando se analiza la información para verifi-

car su veracidad, se tiende a clasificar en niveles que pueden ser: verdadero, falso, impreciso, insostenible, exagerado, contradictorio y distorsionado. Por tanto, es de especial relevancia poder discernir estas características para notar que detrás de las sutiles diferencias, existe un objetivo que alimenta el ánimo de desinformar.

4.1.3. La desinformación y su efecto perverso

En los últimos años se han observado los siguientes efectos que pueden ser devastadores para las sociedades y sus gobiernos. La desinformación tiene un efecto perverso que puede generar lo siguiente:

- Bloquean la capacidad de los individuos de tomar buenas decisiones.
- Traicionan a la verdad.
- Desinforman a la población.
- Manipulan al individuo.
- Agreden y descalifican al adversario.
- Incitan al odio con mensajes y discursos hostiles, difamatorios y discriminatorios.
- Deslegitiman a las autoridades.
- Se cuestionan a las instituciones.

- Se genera desconfianza, porque finalmente no se sabe a quién creer.
- Se agudiza la incertidumbre, el miedo y la angustia.
- Se busca invalidar procesos políticos y sus resultados.
- Se hiperpolariza a la población.
- No se alcanzan acuerdos, diálogos ni consensos.
- Se incita a la violencia, al caos y a la sublevación de ciertos grupos radicales.

Fuente: Elaborado por Elaine Ford¹¹⁷.

¹¹⁷ FORD Elaine (2021) "Tecnologías digitales y elecciones en el Perú, NDI, D&D Internacional <https://democraciadigital.pe/publicaciones>

En la escena política, las redes sociales se convierten en un campo de batalla donde de pronto todo es permitido. No hay autorregulación por ningún lado. Hay la necesidad de que sea el político, la persona capaz de autorregular su retórica, su contenido o mensaje para evitar justamente la desinformación. Pero también para evitar caer en otras acciones que se cuestionan como lo es la censura de la información o el generar advertencias sobre los contenidos. Prácticas que se han visto en el último tiempo en elecciones en distintas latitudes y que han sido una respuesta

por parte de las principales redes sociales (o las corporaciones de tecnología), para evitar la proliferación de información falsa y, consecuentemente, eludir todo el efecto perverso señalado.

Entonces, recae en el político, en el líder y, por supuesto, en su partido la responsabilidad de conducir a sus seguidores, partidarios y atraer a nuevos votantes con la verdad. Generando un clima de confianza propicio para sanar fisuras producto de la desinformación.

4.1.4. Filtros, burbujas y tribalización

Otros aspectos a tener en cuenta en este clima de desinformación y, que se aprecia en las redes sociales, es lo concerniente a la construcción de filtros burbujas o también la tendencia a la tribalización. Es decir, finalmente las personas interactúan, leen, comparten y retuitean entre aquellos que piensan igual o similar. No hay opción para una opinión distinta, menos si lo es disruptiva u opositora. Entonces, lo que se ve no es solo polarización, sino una sociedad digital muy fragmentada, entre esos núcleos que tienen afinidad en sus intereses políticos o sociales, cuyos contenidos muchas veces son con una fuerte carga valorativa. Adicionalmente, si esos contenidos son “neutros” o “tibios” en sus posiciones, es muy probable que estos no sean muy exitosos y el alcance sea mínimo.

Esto va de la mano con un excesivo narcisismo de parte de aquellos nuevos influencers políti-

cos, tuiteros, que hacen un uso constante de las redes sociales. Con esto, hay el riesgo pues, en caer en ese sentimiento de creer que su verdad es absoluta, ya que tampoco abren espacio al diálogo y a la interacción. Por el contrario, se percibe una actitud intolerante. De pronto son la cantidad de likes los que validan contenidos, las opiniones o comentarios; lo que a su vez va a influir en la percepción en el resto de la población.

Es importante recordar de que uno de los principales beneficios que ofrece Internet y las plataformas digitales, es la posibilidad de que todas las opiniones pesen por igual. Esa horizontalidad y simetría que es una característica propia de la e-participación o la participación en línea.

4.1.5. Las encuestas falsas

Una tendencia que se observa en los procesos de elecciones es recurrir a la difusión de encuestas falsas con resultados que no son reales, sino que buscan reforzar a ciertos candidatos en las preferencias de los electores en desmedro de otros, manipulando así la percepción ciudadana. La proliferación de las encuestas falsas, en su inmensa variedad, solo han minado la confianza de la ciudadanía hacia este instrumento de medición y generando incertidumbre, sin precedentes, frente a los resultados del sufragio¹¹⁸.

Durante las contiendas electorales se ha observado que se propagan nuevas encuestas con el aval del medio que las publica y de la amplia cantidad de trolls o cuentas falsas dedicadas a difundirla en las redes sociales propiciando su viralización. En el imaginario de las personas ganarán los candidatos de la encuesta que más se difunde y comparte. A través de las nuevas tecnologías, la difusión de dichos resultados se masificará rápidamente y tendrá una incidencia en el espacio público, en la percepción de la ciudadanía y en las decisiones que pudieran tomar.

Si una encuesta tiene como propósito engañar, por supuesto que constituye una fake news. Hay que discernir entre aquellas empresas encuestadoras que son las que gozan de más prestigio, por los años de experiencia, por los métodos aplicados, por la rigurosidad de la muestra, por el bajo margen de error, entre otros aspectos.

Hay una reputación detrás y una institución, con personas calificadas, quienes responden y dan la cara frente a los resultados expuestos. Sin embargo, hay otras encuestadoras que han sido creadas repentinamente con fines específicos, solo para favorecer a un determinado candidato, tergiversar la verdad y manipular a los electores. Nadie sabe quién está detrás de las mismas. Tal como sucede con las noticias falsas, no se sabe quién las crea, pero sí se sabe quiénes las comparten y difunden. Por tanto, no es difícil distinguir su procedencia y los intereses en juego.

En un proceso electoral resulta imperativo actuar con mucha prudencia y responsabilidad. Mediante las noticias falsas se ha caído a un nivel deplorable en la forma cómo se transmiten las preferencias electorales mediante la técnica de las encuestas, que lleva ciega a la población a las jornadas electorales. La más sabia recomendación es informarse adecuadamente sobre los candidatos, sus antecedentes y sus planes de gobierno en las plataformas online oficiales creadas con estos fines y no dejarse llevar por los distintos sondeos que circulan incesantemente.

118 Ibid.

4.1.6. Los discursos de odio

Conforme se aproxima la fecha del sufragio, el clima en las redes sociales se vuelve más hostil. La polarización es una de las características más evidentes en estos espacios online que inducen al choque de sentimientos, a la confrontación de ideas antagónicas y, lo que es peor aún, refuerzan los discursos de odio o hate speech. Esto es una señal de alarma, que despierta la preocupación en las altas autoridades globales, pues se sabe que en las redes la velocidad, el alcance y el impacto en la difusión de contenido es superior a los canales tradicionales, generando su viralización a tiempo real. Por tanto, los discursos de odio son un gran desafío que atender en estos tiempos de digitalización.

Las distintas herramientas digitales se convierten en campos de batalla, en vez de ser utilizadas sabiamente por los diversos actores políticos, en especial los líderes y sus respectivos partidos quienes debieran aprovechar estos espacios online para cocrear propuestas con los ciudadanos y electores, mostrar sus planes de gobierno, convertirse en fuente de primera mano para absolver dudas y dar a conocer sus antecedentes, su equipo de trabajo, generar confianza, empatía y transparencia, entre otras cosas relativas a la campaña.

Es frecuente observar una guerra de hashtags, likes y retuits. Esta polarización política en las redes se torna agresiva, ofensiva y no contribuye a sostener una deliberación con respeto y tolerancia. Para tener una idea, se muestran los

siguientes hashtags que estuvieron entre los primeros puestos del ranking de tendencias en Twitter en el Perú durante el proceso electoral de 2021:

- #CongresoDeMiserables
- #ElPeorGobiernoDeLaHistoria
- #Miserable
- #Caradura
- #Cobarde

En cada uno de ellos se aprecia el ánimo de agredir y descalificar. Hay una carga emocional negativa muy fuerte y es ésta la puerta abierta para fomentar los discursos de odio en todas sus dimensiones: muchas veces promovido por los mismos líderes políticos, como también por la colectividad de usuarios que comentan, comparten y viralizan el contenido.

En tiempos de elecciones es necesario advertir sobre los riesgos y recordar que la libertad de expresión es un derecho fundamental inherente a todo ser humano, pero también tiene alcances y límites. Y entre estos límites está la prohibición “a toda propaganda a favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia...¹¹⁹”. Esto se consagra tanto en los textos constitucionales como en los instrumentos internacionales de protección a los derechos humanos. Y, evidentemente, se extiende tanto en el plano offline como online, puesto que los derechos digitales se basan en las normas y mecanismos ya vigentes.

¹¹⁹ Convención Americana sobre Derechos Humanos, Artículo 13°, inciso 5.

4.1.7. El anonimato o cuentas falsas

Hoy un gran porcentaje de las cuentas en las principales redes sociales son cuentas anónimas. Cuentas en las que uno no sabe quién está detrás. Y cuentas que se sienten libres de decir cualquier cosa: de inventar, de mentir, de exagerar, de descontextualizar, de tergiversar la realidad. Cuentas falsas y anónimas que además acosan, hostigan, difaman y agreden.

El anonimato constituye el ingrediente perfecto para lograr un ambiente tóxico en las redes sociales. Esto impide la construcción de un espacio cívico donde el diálogo y el intercambio de puntos de vista suelen ser los pilares de una democracia participativa entre personas con ra-

ciocinio y no producto de los algoritmos o la inteligencia artificial.

El anonimato online es la carta blanca para decir lo que a uno le plazca sin límites, quebrantando todas las normas tácitas en el ámbito digital. Además, esto implica también afectar los derechos de terceras personas y hasta perturbar el espacio público. El anonimato, las cuentas falsas online, la manipulación con algoritmos a través de bots, la desinformación, son elementos nocivos en las frágiles democracias de las Américas cuyo efecto puede ser severo, no solo por polarizar a la sociedad, sino por fomentar el odio, la violencia y la convulsión social.

4.1.8. Telegram y la desinformación

En el último tiempo se ha advertido sobre el uso de los chats de mensajería en Telegram para aumentar la espiral de desinformación, acción que es muy empleada por ciertos candidatos de extrema derecha. Telegram permite grupo de más de 200 mil personas mientras que los otros aplicativos de mensajería como Signal y WhatsApp los limita a mil y 256 personas, respectivamente. Recientemente se ha criticado a Telegram, porque no limita el reenvío de mensajes y tampoco se ha adherido a medidas y compromisos para evitar la desinformación como ya lo han hecho otras corporaciones de tecnología, quienes además han impulsado acciones para contrarrestar este problema. El DFRLab analizó seis mil canales y chats estadounidenses en Te-

telegram y revisó once comunidades con amplio número de seguidores que se alimentaban de teorías de conspiración o desinformación sobre la pandemia y las vacunas, la mayoría ubicados en el extremo derecho del espectro político. También, en Brasil grandes canales de derecha en Telegram crecieron un 42% en el 2021, según el medio especializado en tecnología Núcleo; mientras que el canal del presidente Jair Bolsonaro se disparó un 145%¹²⁰ con miras a las elecciones presidenciales de 2022.

Es necesario identificar aquellos detonantes que contribuyen en la espiral de desinformación; que menoscaban los esfuerzos globales para ponerle fin a este problema.

¹²⁰ Tomado del artículo "La desinformación se atrinchera en Telegram", diario Gestión, 28 abril de 2022. <https://gestion.pe/tecnologia/la-desinformacion-se-atrinchera-en-telegram-tecnologia-noticia/?ref=gesr>

4.2. Respuestas para mitigar la desinformación online

Como se ha examinado, la desinformación es un problema latente global que se exagera por el mayor uso de las nuevas tecnologías digitales. Ante los niveles de desinformación que se ha vivido, tanto en situaciones de crisis como en procesos de elecciones, se han impulsado diversos esfuerzos y métodos para hacerle frente. Sin embargo, es importante tener en cuenta que no es fácil combatir la desinformación y tampoco hay una sola fórmula o receta. Tampoco se logrará en el corto plazo. Esta desinformación es una piedra en el zapato en esta era digital, que muchos abusan de ella, para usufructuar o tener un beneficio.

Considerando, además, que la revolución tecnológica avanza muy rápido y traerá permanentemente nuevos riesgos y desafíos que atender; se considera que la respuesta más efectiva es actuando coordinadamente entre los distintos stakeholders. Es necesario que las múltiples partes interesadas tengan un rol y una respuesta desde sus áreas de acción. En ese sentido, son cinco grandes pilares los cuales debieran diseñar soluciones para contrarrestar este problema. Estos cinco pilares son: i) la sociedad civil y ciudadanía, ii) las corporaciones de tecnología o Big Tech, iii) el periodismo y los fact-checkers, iv) los gobiernos y v) el multilateralismo y la cooperación digital.

4.2.1. Sociedad civil y ciudadanía

Es muy importante que la ciudadanía actúe responsablemente en el entorno digital. Ante la desinformación y las noticias falsas recae en el individuo el deber de: a) de verificar el autor, b) la fuente, c) el sitio web, d) la fecha, e) confirmar los hechos con los medios y entidades oficiales, para así poder determinar la veracidad y calidad de la información. Recién, después de estos pasos, debiera decidir si la información debe ser compartida.

Las fake news deben ser atendidas desde diversos sectores, pero la acción responsable del ciudadano digital es crucial para detener el espiral de difusión y desinformación. Es necesario sensibilizar y educar a los individuos en términos de ciudadanía digital. Hay que enseñarles a ser ciudadanos digitales responsables y prepararlos

para un mundo con tecnología. No significa enseñarles a usar una herramienta, es prepararlos para una sociedad llena de tecnología. Esto implica lo siguiente:

- Usar el pensamiento crítico.
- Usar la tecnología en términos positivos, con respeto, ética y empatía.
- Proteger la seguridad.
- Manejo de la privacidad.
- Reforzar la identidad digital para evitar el anonimato.
- Conocer sus derechos digitales. Esto implica sus alcances y límites.

También es recomendable diseñar programas desde muy niños, reforzar la Alfabetización Mediática e Informativa (AMI) mediante la capaci-

tación en talleres en centros escolares, universitarios, gobiernos locales, organizaciones de base, entre otros.

La desinformación ha existido en todos los tiempos, pero en la actualidad la viralización de los contenidos engañosos es lo que hace la gran diferencia. La confianza online se recuperará con la actuación responsable de los individuos en línea. También es necesario dotar de herra-

mientas a las poblaciones para que aprendan a discernir sobre la veracidad de la información y, eventualmente, denunciarla si es falsa.

A continuación, se muestra el texto de un Decálogo audiovisual elaborado con el propósito de alertar, educar y sensibilizar a la ciudadanía y actores políticos sobre cómo combatir la desinformación online, durante la segunda vuelta electoral en el Perú de 2021.

DECÁLOGO ¿Cómo combatir las noticias falsas?

Las noticias falsas suelen proliferar en contextos electorales. En esta segunda vuelta electoral circulan con mayor frecuencia y también se observan nuevas modalidades. El riesgo es altísimo porque manipula las emociones e impide que los individuos tomen decisiones acertadas. El futuro del país está en tus manos, por esa razón, te damos las siguientes recomendaciones:

1. Ante cualquier hecho, confirma el autor, fuente, website o link. También verifica la fecha.
2. En las redes sociales sigue a cuentas con identidad. Revisa su perfil. No compartas información de cuentas falsas o trolls.
3. Las fotografías o vídeos también pueden ser adulterados o sacados de contexto. Usa tu juicio crítico si ves algo inusual.
4. Verifica si el contenido ha sido compartido o reenviado varias veces. Eso podría ser una señal de desinformación.
5. Sospecha de un texto con errores ortográficos y uso excesivo de emoticones.

6. De preferencia consulta portales oficiales, académicos o científicos, para así poder determinar la calidad de la información.
7. Los medios de comunicación tradicionales pueden servir para confirmar la veracidad de las noticias que circulan.
8. También puedes verificar hechos a través de bases de datos o buscadores especializados en fact-check.
9. Toma nota de las advertencias que hacen algunas redes sociales sobre la autenticidad de cuentas o contenidos.
10. No seas productor de información engañosa que solo busque afectar al adversario político o manipular a la población.

Fuente: canal en YouTube de D&D Internacional - Democracia Digital
<https://www.youtube.com/watch?v=8lizNHM5hIY&t=2s>

4.2.2. Las corporaciones de tecnología o Big Tech

Las diversas corporaciones de tecnología o Big Tech han tenido reacciones para prevenir y enfrentar la desinformación y la propagación de información falsa, tanto en tiempos de elecciones como durante la crisis sanitaria por COVID-19. A continuación, se detallan algunas de las acciones implementadas por las principales Big Tech sobre asuntos políticos y electorales¹²¹.

Facebook

Algunos esfuerzos de Facebook para combatir la desinformación son:

- La identificación de una noticia falsa: se da a través de los verificadores de noticias que se encuentran aliados a Facebook. Son organizaciones locales, usualmente vinculadas al periodismo, que cuentan con la certificación del International Fact-Checking Network. Previamente, realizan una verificación del contenido con los medios locales. De esta manera se evita la censura. Al identificar la noticia falsa, Facebook procede a degradarla a través de la penalización de los algoritmos, lo cual impide su circulación y su mayor alcance.
- Herramienta de transparencia de anuncios políticos: es una nueva política obligatoria para la mayoría de los países donde funciona el grupo Meta, para cualquier anunciante que desee compartir anuncios políticos y electorales. Para esto, es necesario que el usuario

que desee compartir el anuncio verifique su perfil, además se solicita vincular las cuentas publicitarias a su perfil verificado y finalmente que envíe una etiqueta “pagado por” que será visible para los demás usuarios.

- Biblioteca de anuncios políticos: el anuncio quedará guardado por siete años en una biblioteca de anuncios políticos donde cualquier usuario puede consultar los anuncios políticos activos e inactivos que se hayan dado en el proceso electoral.
- Botón de voto informado: herramienta que permite informarse sobre los candidatos políticos. Redirige a la página oficial de la entidad electoral.
- Megáfono electoral: esta herramienta permite que los votantes puedan colocar si ya votaron o si desean conocer su lugar de votación. Para esto último, el botón le redirige a la página oficial electoral.

Twitter

- Una de las herramientas que Twitter ha implementado dentro del contexto electoral es:
- Aplicativo de Q&A (preguntas y respuestas) para los políticos: de esta forma se puede interactuar con los candidatos políticos y conocer más sobre las inquietudes de los ciudadanos. Así se puede compartir información de primera mano, fidedigna, sobre sus propuestas de gobierno. Asimismo, se pue-

121. Entre marzo y mayo 2021 desde D&D Internacional – Democracia Digital se realizaron distintos Foros en el marco del Ciclo Electoral Democracia Digital. En el segundo Foro denominado “El uso de las tecnologías digitales en elecciones y campañas políticas”, participaron representantes de Facebook, Twitter y Google para mostrar sus principales acciones. Participaron: Diego Bassante, jefe de políticas públicas para la región andina de Facebook. Andrea Pereira, representante del equipo de políticas públicas, gobierno y filantropía para LATAM de Twitter. Juan Manuel Lucero, director de Google News Hispanoamérica (Argentina).

den realizar sesiones de preguntas a través de textos, videos o VIT App (Very Important Twitter).

- Uso de “listas” en Twitter: herramienta útil para que los partidos políticos presenten a sus candidatos. Las listas funcionan como un filtro. Las cuentas de los partidos políticos pueden agregar a sus listas a los candidatos con los que postulan. Las listas pueden estar configuradas tanto público como privado.

Google

Google ha logrado desarrollar distintas soluciones para estos escenarios adversos de desinformación, entre ellas:

- DigiMente: es un programa que tiene como objetivo colaborar para que los jóvenes aprendan nuevas habilidades para ver la información críticamente y puedan discernir entre la información verdadera y falsa. Está dirigido para ciudadanos y maestros. Dentro de este programa existe la posibilidad de tomar lecciones, exámenes y escuchar podcasts, entre otras cosas.
- LATAM Chequea unifica a más de 30 fact-checkers de la región, proyecto colaborativo que se enfoca en los jóvenes de 18 a 26 años y la población indígena para compartir información sobre las vacunas, entre otros temas.
- Google trends: es una base de datos anónima. Una herramienta que permite visualizar lo que la gente pregunta en el buscador de

Google en tiempo real y en el pasado.

- Fact-Check Explorer: es un buscador especializado para encontrar información verificada por organizaciones de fact-checking. El buscador almacena los hechos falsos o imprecisos más viralizados y explica su situación real.

De otro lado, durante la crisis sanitaria, Facebook, Google, LinkedIn, Microsoft, Reddit, Twitter y YouTube emitieron una declaración conjunta (16 de marzo de 2020) sobre su compromiso de combatir la información falsa relacionada con el coronavirus¹²². Asimismo, han impulsado diversas acciones enfocadas principalmente: 1) Moderación de contenido. 2) Orientando a usuarios hacia información oficial sobre salud. 3) Políticas de publicidad prohibiendo anuncios que incluyen desinformación sobre COVID-19. 4) Donaciones importantes a fact-checkers y periodistas¹²³.

Las corporaciones de tecnología tienen un deber y una alta responsabilidad considerando que la ciudadanía pasa muchas horas al día conectada y usa en gran medida las principales plataformas digitales. Si bien lo descrito demuestra las acciones tomadas, siempre se les exigirá más por el grado de responsabilidad que ellos poseen.

122 Informe UNESCO “Periodismo, libertad de prensa y COVID-19”, 2020

https://en.unesco.org/sites/default/files/unesco_covid_brief_es.pdf?fbclid=IwAR3SgBN1CTNnda5KH72S30RtN9pXBJRmxB81rLIYZiz1sHH3_mhQwS7KBU

123FORD Elaine (2020), “La desinformación y las fake news en tiempos de COVID-19” en “Entre información y conspiración”, pg. 60-61, KAS, Uruguay.

4.2.3. El periodismo y los fact-checkers

Una de las principales maneras de hacer frente a los efectos de la desinformación online es mediante los procesos de fact-checking lo que en español significa la verificación de hechos. A raíz de los problemas globales de desinformación, producto de la abundancia de información falsa, que ha circulado durante la pandemia por COVID-19 y especialmente en coyunturas de elecciones han surgido muchos grupos especializados en verificar la información que se difunde y viraliza. Estos grupos suelen estar asociados al periodismo y vinculados a los medios de comunicación. También forman parte de gremios o asociaciones que protegen la libertad de expresión.

La prensa y medios de comunicación también tienen un rol fundamental en la confirmación de hechos, en la verificación de fuentes y brindando información objetiva. Hay también la necesidad de fortalecer la libertad de prensa y la labor de los medios de comunicación quienes sirven de contrapeso frente a la información que fluye en las redes sociales.¹²⁴

La prensa y los fact-checkers trabajan coordinadamente y se han creado alianzas entre las redacciones y redes globales para poder determinar con eficacia cuando una noticia no es real, evitando así daños de diversa índole a la población. Por ejemplo, la Red Internacional de Verificadores de Hechos (IFCN por sus siglas en inglés) ha logrado construir una base de datos denominada #CoronaVirusFacts con miles de

hechos verificados de 70 países del mundo en 40 idiomas. Si bien es un trabajo más enfocado en la crisis sanitaria por COVID-19, también hay muchos hechos y contenidos que se difunden sobre la gestión de la pandemia por los gobiernos, en medio de una contienda electoral.

Durante las elecciones en los países latinoamericanos, la labor de fact-checking ha sido muy importante. Se han creado gran variedad de iniciativas a cargo de medios de comunicación tradicionales y digitales, organizaciones internacionales o asociaciones que velan por el cuidado de la prensa. A continuación, se mencionan algunas iniciativas:

- Chequeado en Argentina.
- Bolivia Verifica, iniciativa de la Fundación para el Periodismo (FPP).
- Agencia Lupa en Brasil.
- Aos Fatos en Brasil.
- ColombiaCheck en Colombia.
- Redcheq, alianza de medios en Colombia.
- Mala Espina en Chile.
- No Caiga en Costa Rica.
- Doble Check en Costa Rica.
- Ecuador Chequea, a cargo de Fundamedios.
- iVerifyHonduras (YoVerifico), a cargo del Centro Universitario Tecnológico de Honduras.
- PerúCheck, creado por el Consejo de la Prensa Peruana (CPP).

¹²⁴ Ford, Elaine 2019: El reto de la democracia digital. Hacia una ciudadanía interconectada, KAS Perú, D&D Internacional, JNE, ONPE, Lima, p. 164.

- Ama Llulla, una alianza colaborativa liderada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Cocuyo Chequea en Venezuela.

También la verificación de hechos se ha realizado desde entidades oficiales electorales. En el caso del Perú se creó por primera vez el Comité Técnico de Fact-Checking (CTFC). El Consejo Nacional Electoral (CNE) del Ecuador junto al PNUD también lanzaron campaña contra la desinformación. El Servicio Electoral del Chile (Servel) ha creado una Unidad de Comunicaciones que monitorea la información con la colaboración de

la ciudadanía. El Ministerio de Comunicación de Costa Rica lanzó una plataforma web denominada “Gobierno Aclara” para contrarrestar impacto de los contenidos falsos.

El trabajo de verificación de hechos no es fácil, demanda esfuerzos, recursos humanos, dinero, metodología de trabajo y todo ello implica tiempo. Mientras que la propagación de contenido falso puede ser muy veloz y de manera permanente. Por tanto, es muy dispar las formas cómo ambas acciones se dan, lo cual puede hacer más complicado la labor para combatir las noticias falsas en las redes sociales.

4.2.4. Los gobiernos

Los gobiernos también tienen un papel central para mitigar la difusión de fake news y evitar la desinformación. Por tanto, hay ciertas acciones que deben ser cruciales desde los gobiernos, tales como:

- Ser una fuente oficial de información constante.
- Habilitar canales de información online con datos actualizados, oportunos, imparciales y veraces.
- Construir portales de datos abiertos para que sean reutilizados por la comunidad técnica, los desarrolladores y hackers cívicos.
- Poner en alerta sobre aquellos mitos, engaños y falsedades que circulan en la red.

- Instar al uso de fuentes oficiales: organizaciones internacionales, científicos y médicos.
- Generar confianza a través de mayor transparencia y rendición de cuentas.

Por ningún motivo los gobiernos deben hostigar a la prensa independiente ni usar la data recolectada para otros fines más allá de los requeridos. Tampoco la solución es perseguir a periodistas, ni agredirlos verbalmente, ni mucho menos limitar o censurar la libertad de expresión.

En el ámbito de la regulación y el marco legal son pocos los esfuerzos que se destacan para combatir la desinformación o las noticias falsas, pero en esta arena hay que tener especial cuidado en ALC, porque hay el riesgo de que otros

derechos o libertades sean vulnerados, considerando además otras dos debilidades en términos generales: 1) La carencia de conocimiento y expertise de los legisladores en ciertos países, encargados en regular estos temas. Los representantes del legislativo requieren, además, una formación permanente que muchas veces no la obtienen, así como también tienen el deber de escuchar la opinión de los expertos en la materia, quienes muchas veces son ignorados. 2) La tecnología avanza muy rápido y su permanente regulación podría afectar el desarrollo del ecosistema digital o entorpecer procesos a través de la excesiva burocratización. En democracias cerradas como Cuba, Venezuela y Nicaragua se han dado esfuerzos diversos para promulgar leyes que buscan criminalizar y legalizar la persecución por opiniones generadas en línea; así como regular el uso y acceso a Internet lo cual supone la vulneración y restricción de libertades fundamentales. Otros esfuerzos que se han visto desde los gobiernos latinoamericanos y son dignos de destacar son, por ejemplo, las accio-

nes del Tribunal Superior Electoral (TSE) de Brasil que ha firmado un acuerdo con ocho plataformas digitales para frenar la desinformación en línea, éstas son: Twitter, Facebook, TikTok, WhatsApp, Google, Instagram, YouTube y Kwai, con miras a las próximas elecciones presidenciales a realizarse en octubre de 2022 en ese país.

Muchos de los órganos electorales en Latinoamérica que han presenciado elecciones en los últimos años han propiciado iniciativas de diversa índole, a través de campañas de comunicación e información para evitar la desinformación, abriendo datos, creando alianzas, verificando información, entre otros. Sin embargo, el trabajo debe ser constante y asertivo. Muchas veces las respuestas dadas no han sido lo suficientemente efectivas porque se dieron tardíamente. Es importante que los órganos de gobierno actúen anticipadamente y puedan prevenir los episodios de desinformación.

4.2.5. El multilateralismo y la cooperación digital

Un quinto pilar que puede ser efectivo para brindar solución a los problemas que ocasiona la desinformación en las Américas es el trabajo multilateral entre los Estados. Desde la Organización de los Estados Americanos (OEA) se han establecido áreas de trabajo sobre determinados temas que han desarrollado planes de acción, programas e iniciativas coordinadas con los países miembros. Dichas áreas son: ciencia

y tecnología, e-Gobierno, seguridad cibernética, sociedad del conocimiento y telecomunicaciones¹²⁵. Sin embargo, es muy poco aún lo que se ha hecho en la arena de la desinformación online y derechos digitales.

En el marco de las Naciones Unidas, en setiembre de 2020 se aprobó la Hoja de Ruta en Cooperación Digital, impulsada por el Secretario

¹²⁵ FORD Elaine (2020) "Un nuevo multilateralismo para enfrentar los retos de la digitalización" en "Multilateralismo perspectivas Latinoamericanas", pg. 155-156 KAS ADELA, Panamá.

General, Antonio Guterres, que incluye a la desinformación y los discursos de odio como uno de los principales desafíos de la digitalización. Previamente se estableció un Panel de Alto Nivel sobre Cooperación Digital, quienes tuvieron a cargo la elaboración del Informe “La era de la interdependencia digital” a través de un diálogo global de las múltiples partes interesadas sobre cómo trabajar mejor para aprovechar el potencial de las tecnologías digitales para optimizar el bienestar humano y mitigar los riesgos¹²⁶.

Asimismo, recientemente más de 60 países suscribieron la Declaración sobre el Futuro de Internet, un compromiso no vinculante, que reafirma: “Nos une la creencia en el potencial de las tecnologías digitales para promover la conectividad, la democracia, la paz, el estado de derecho, el desarrollo sostenible y la de los derechos humanos y las libertades fundamentales”. Asimismo, la Declaración establece “Las plataformas en línea han permitido un aumento de la difusión de contenidos ilegales o nocivos que

pueden amenazar la seguridad de las personas y contribuir a la radicalización y la violencia. La desinformación y la actividad maligna extranjera se utilizan para sembrar la división y el conflicto entre individuos o grupos de la sociedad, socavando el respeto y la protección de los derechos humanos y las instituciones democráticas”.¹²⁷

Es importante avanzar hacia un multilateralismo desde el hemisferio Interamericano que sea más activo y vinculante en los temas relacionados a los procesos de digitalización y sus potenciales riesgos. La revolución tecnológica avanza muy rápido, en consecuencia, permanentemente traerá nuevos desafíos que atender. Por esa razón, las instancias internacionales a nivel regional deben estar preparadas y anticiparse a esos hechos para que el impacto no sea nefasto para las sociedades y las democracias en las Américas.

¹²⁶ Ibid pg. 159.

¹²⁷ Declaration for the Future of the Internet. Tomado del texto original en inglés, traducción DeepL. https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/04/Declaration-for-the-Future-for-the-Internet_Launch-Event-Signing-Version_FINAL.pdf

5. La migración y la democracia: alternativas entre la exclusión y expulsión¹²⁸

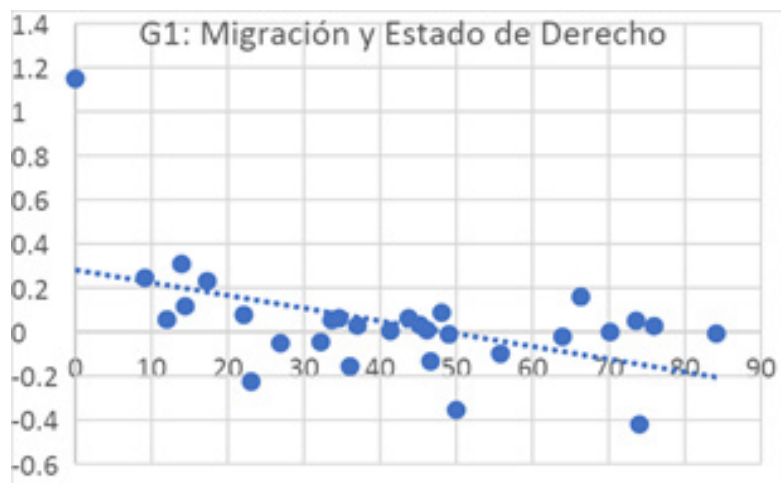
Dr. Manuel Orozco

5.1. Introducción

Este informe presenta un análisis de las tendencias migratorias, y el efecto que las condiciones políticas pueden tener en la movilización, y ofrece algunas recomendaciones de un abordaje regional a la migración. La movilidad de las personas entre fronteras y territorios nacionales históricamente han constituido el test de la elasticidad y calidad democrática de un régimen político. Es decir, la magnitud y ámbito de la libertad de movimiento de los ciudadanos ha dependido de la discrecionalidad soberana del ejercicio de la autoridad del estado. Las autoridades políticas han pautado quien y como uno entra y sale de un territorio. En este siglo XXI, y en coincidencia con la observación de Saskia Sassen¹²⁹, la exclusión y la expulsión se han convertido en dos determinantes de la forma de cómo la política está operando en el mundo y las

Américas en particular al punto de crear patrones migratorios.

En algunos contextos esta exclusión y expulsión resulta del extremo deterioro de la estructura estatal, llevando a muchos países en condiciones de estado fallido, así como de la ausencia de consenso o la polarización social y política sobre el tipo de sujeto político que conforme la sociedad moderna. En ambos casos, la migración está surgiendo como consecuencia. Viendo los ranqueo que realiza el Banco Mundial sobre Estado de derecho y estabilidad política en 30 países de América Latina y el Caribe, en relación con el crecimiento migratorio la tendencia es negativa, ante el deterioro del estado de derecho o estabilidad política, la migración aumenta.¹³⁰



¹²⁸ Manuel Orozco. April 30, 2022.

¹²⁹ Sassen, Saskia. Expulsions. 2018

¹³⁰ Worldwide Governance Indicators, Rule of Law captures perceptions of the extent to which agents have confidence in and abide by the rules of society... Political stability measures perceptions of the likelihood of political instability or violence. Percentile rank indicates the country's rank among all countries covered by the aggregate indicator, with 0 corresponding to lowest rank, and 100 to highest rank.

5.2. Exclusión y expulsión en el origen

Entre ocho (37%) a diez (45%) países de América Latina y el Caribe conforman casi la mitad de la migración latinoamericana y estos tienen en común un fuerte deterioro de sus estructuras institucionales y estatales, con la dificultad o falta

de voluntad de proteger o dar albergue mínimo a sus constituyentes. Estos países también han pasado por las tasas de crecimiento migratorio mayor de los últimos cinco o seis años.

Cuadro 1. Migrantes de América Latina y el Caribe

País	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2019	2020	Crec.
Venezuela	185,946	242,811	319,240	438,692	558,491	690,683	2,519,780	5,415,337	51%
Guatemala	348,332	462,072	583,020	737,106	925,252	1,119,417	1,205,644	1,368,431	7%
Honduras	156,594	246,799	342,337	449,303	587,886	731,096	800,707	985,077	6%
Nicaragua	442,126	438,387	502,243	436,780	610,902	647,919	682,865	850,000	6%
Haití	528,873	665,028	805,430	972,717	1,123,759	1,469,133	1,585,681	1,869,671	5%
Cuba	835,796	935,463	1,049,761	1,162,586	1,313,321	1,507,660	1,654,684	1,800,000	4%
Brazil	500,392	751,469	970,453	1,220,052	1,518,343	1,530,784	1,745,339	1,897,128	4%
Argentina	430,169	481,996	555,587	808,409	938,087	946,815	1,013,414	1,076,148	3%
D. Republic	466,216	675,282	897,785	1,023,442	1,185,546	1,456,950	1,558,668	1,608,567	3%
Bolivia	224,693	283,540	344,713	543,783	780,095	825,826	878,211	927,244	2%
Colombia	1,009,935	1,217,608	1,436,444	1,887,924	2,526,525	2,703,591	2,869,032	3,024,273	2%
Jamaica	589,010	719,398	858,815	906,462	989,512	1,031,086	1,111,021	1,118,931	2%
Peru	314,854	509,283	699,598	973,644	1,302,167	1,387,590	1,512,920	1,519,635	2%
Costa Rica	69,711	85,421	105,682	118,673	133,027	139,525	150,400	150,241	1%
El Salvador	1,242,075	933,330	949,270	1,119,319	1,337,458	1,514,601	1,600,739	1,599,058	1%
Paraguay	297,979	336,064	374,876	545,839	766,008	842,425	871,638	896,484	1%
Trinidad & Tobago	197,521	251,244	307,802	322,944	350,533	309,211	334,304	330,519	1%
Mexico	4,395,365	6,949,297	9,562,929	10,818,079	12,414,825	11,924,099	11,796,178	12,185,737	1%
Ecuador	214,008	326,230	446,391	987,059	1,152,628	1,130,942	1,183,685	1,127,891	0%
Panama	134,743	133,405	137,430	132,266	140,609	150,417	161,107	139,520	-1%
Guyana	233,731	296,132	363,434	393,980	439,451	483,172	520,196	438,413	-2%
Belize	36,117	41,959	48,213	51,891	57,331	63,256	68,144	52,756	-4%
Suriname	179,870	193,707	213,526	252,472	261,654	412,080	423,517	273,209	-8%
Uruguay	237,486	233,993	235,641	299,038	338,334	598,965	633,439	367,060	-9%
LAC	13,271,542	17,409,918	22,110,620	26,602,460	31,751,744	33,617,243	36,881,313	39,746,784	4%

Fuente: UN DESA. En *itálicas* estimaciones del autor.

Países de Centro América como Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, el Caribe como Cuba y Haití, Sudamérica como Venezuela y Bolivia presentan fuertes problemas de protección de derechos constitucionales de sus ciudadanos, serios aspectos de gobernabilidad democrática. La migración desde México, inclusive, ha resurgido después de años de haber decaído y coincide con los cambios políticos recientes del populismo en ese país. Un fenómeno reciente es el de la tendencia migratoria ascendente hacia Estado Unidos, en donde cerca de dos millones

de Latino Americanos y del Caribe salieron de sus países hacia este país, con una tendencia continua en 2022. El crecimiento migratorio hacia Estados Unidos de varias nacionalidades como Venezuela, Colombia, Nicaragua, e incluso México comparado a la ya creciente ola migratoria que ocurrió en 2019 fue inesperado. En muchos casos los factores detrás tuvieron que ver con deterioros progresivos en sus países y situaciones impostergables de quedarse para muchos.

Cuadro 2: Migración e Indicadores Sociales y Económicos

País	Detenciones/ encuentros en la frontera de EE.UU.	Crecimiento porcentual			Proporción de la población		Índice de Salud Global
		Detenciones en la frontera de Estados Unidos	Remesas	Renta per cápita	Vacunados	Cubierto por la Seguridad Social	
		2019-21	2020-21	2019-21	2021	2021	
Colombia	20,721	1192%	21%	-12%	63%	9%	44
Costa Rica	250	3%	17%	-3%	72%	20%	45.1
Cuba	54,817	288%		-18%	87%	NA	35
República Dominicana	3,000	3%	14%	-7%	54%	7%	38.3
Ecuador	91,000	527%	20%	-9%	77%	11%	50.1
El Salvador	116,477	17%	25%	-4%	65%	6%	44.2
Guatemala	311,739	9%	33%	2%	32%	4%	32.7
Haití	57,197	1921%	17%	-8%	1%	1%	30
Honduras	352,838	31%	32%	-4%	45%	3%	27.6
Jamaica	1,000	-5%	18%	-12%	21%	40%	57.6
México	706,021	177%	23%	-12%	60%	5%	35.1
Nicaragua	87,000	511%	13%	-1%	53%	NA	23
Venezuela	108,510	3826%		-24%	48%	7%	29

Fuente: <https://www.nytimes.com/interactive/2021/world/covid-cases.html> [semana del 31 de enero de 2022]; Global Health Security Index, <https://www.ghsindex.org/report-model/>; World Bank Dev. Indicadores; <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/nationwide-encounters>.

La continuidad de modelos obsoletos de crecimiento económico, plasmados de fuertes economías informales, con redes del crimen organizado bien establecidas, y una fragmentación

profunda de la autoridad política haciendo prevalecer el ejercicio de la violencia como forma de control, han creado condiciones perversas para la expulsión de personas.

5.3. La tendencia migratoria en América Latina y el Caribe

La migración internacional resulta de una mezcla de condiciones que tienen que ver con la influencia de factores en la decisión a migrar y el contexto en el que se vive. Los deterioros institucionales de un país pueden conducir a situaciones de riesgo migratorio, así como de pro-

testa social o de aceptación de un status quo indeseado pero forzado. Lo que se observa es una tendencia continua de migración en estos estados frágiles, fallidos o políticamente inestables.

5.3.1. Migración centroamericana

La migración desde Centroamérica también está mostrando lo que podría representar un flujo de salida históricamente alto. En un estudio realizado en 2019 el 25 por ciento de las personas de estos países habían considerado emigrar, o 2.1 millón de personas. En 2021 en El Salvador la cifra aumentó del 24 por ciento al 36 por ciento¹³¹. Para los nicaragüenses la intención de emigrar aumentó del 19% al 65% en diciembre de 2021. De hecho para el 2021 cerca de un millón de Centroamericanos fue detenido en la frontera entre México y Estados Unidos. Para el 2022 la tendencia muestra números similares.

de millones en pérdidas y deudas individuales.¹³² Para quienes logran entrar están en situación irregular, pero consideran esa situación mejor que vivir en su tierra. Anualmente más personas han salido de su país que el crecimiento anual de su población. Esta situación es dramática considerando que estas cifras incluyen al menos que uno de cuatro es un menor de edad y no toman en cuenta otros destinos como España, Costa Rica o Panamá.

Estos números reflejados en el Cuadro abajo muestran que mucha gente sale de sus países y equivale a más del 30% de quienes tienen intención de migrar. De ellos, la gran mayoría son devueltos, lo que representan costos de miles

¹³¹ Orozco, Manuel. Survey of El Salvadorans about their intention to migrate. Forthcoming, October 2021.

¹³² Los migrantes que son retornados invirtieron al menos \$4,000 para salir del país.

Cuadro 3: Tendencias migratorias de los centroamericanos en ruta a Estados Unidos

A. Llegadas con estatus legal permanente	2018	2019	2020	2021	2022 est.	Intención de emigrar
El Salvador	16,014	10,605	5,343	7,500	7,500	
Guatemala	9,188	5,479	2,302	3,500	3,500	
Honduras	6,997	6,045	2,250	4,000	4,000	
Nicaragua	1,972	2,248	1,077	500	500	
Cuatro países	36,189	26,396	12,992	17,521	17,522	
B y C. Estimaciones de entrada irregulares *	2018	2019	2020	2021	2022	
El Salvador	16,792	34,024	8,420	47,051	30,499	
Guatemala	64,738	91,430	24,595	124,709	89,112	
Honduras	46,738	91,430	21,038	141,910	102,300	
Nicaragua	3,240	14,000	3,000	83,967	63,000	
Cuatro países	131,508	230,884	57,053	397,638	259,728	
D. Detenciones	2018	2019	2020	2021	2022	Intención
El Salvador	41,981	85,059	21,051	117,628	76,248	544,500
Guatemala	161,845	228,575	61,488	311,773	222,779	430,000
Honduras	116,845	233,812	52,594	354,776	255,749	575,000
Nicaragua	3,000	14,000	3,000	83,967	90,000	560,000
Cuatro países	323,671	561,446	138,133	911,683	592,594	2,111,521

E. Sobre-estadía de visa**	2018	2019	2020	2021	2022	Intención de emigrar
El Salvador	869	813	815	1,716	829	
Guatemala	945	1,009	815	2,832	1,030	
Honduras	730	2,128	842	2,373	2,170	
Nicaragua	389	386	228	500	394	
Cuatro países	2,933	4,336	2,699	7,421	4,423	
Migración total	2018	2019	2020	2021	2022	Intención
El Salvador	84,052	147,512	33,945	173,895	115,076	544,500
Guatemala	107,240	143,633	22,793	442,814	316,420	430,000
Honduras	194,679	382,272	72,516	503,059	364,219	575,000
Nicaragua	7,161	25,034	5,265	168,934	153,894	560,000
Cuatro países	393,133	698,452	134,519	1,288,703	949,609	2,111,521
D. Deportaciones	2018	2019	2020	2021	2022	Intención
El Salvador	15,445	18,981	12,590	15,786	14,188	
Guatemala	50,390	54,919	29,790	42,355	36,072	
Honduras	28,894	41,800	21,139	31,470	26,304	
Nicaragua	879	2,240	1,416	1,828	1,622	
Relación con la población	2018	2019	2020	2021	2022	Intención de emigrar
El Salvador	1%	2%	1%	3%	2%	
Guatemala	1%	1%	0%	3%	2%	
Honduras	2%	4%	1%	5%	4%	
Nicaragua	0%	0%	0%	3%	1%	
Cuatro países	1%	2%	0%	3%	2%	

Nota: * Este número refleja las llamadas entradas irregulares no autorizadas (equiparado a 18% de los detenidos), y aquellos admitidos después de las detenciones bajo Título 8 (un 22% en 2021). Ver el informe de métrica de DHS Irregular Entry Success Rate, y Title 8 Non-impactable Single Aliens, and Adults in Family Units. https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/immigration-statistics/BSMR/ndaa_border_security_metrics_report_fy_2019_0.pdf
 US Visa Statistics, <https://travel.state.gov/content/dam/visas/Statistics/AnnualReports>; <https://travel.state.gov/content/travel/en/legal/visa-law0/visa-statistics/nonimmigrant-visa-statistics.html>. **Entre el 0,6 y el 5% de los migrantes latinoamericanos y caribeños se exceden en su estancia https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/20_0513_fy19-entry-and-exit-overstay-report.pdf, para 2021 con las restricciones de viaje vigentes, se considera un máximo equivalente al 50% de los viajeros de 2019. Intención de migrar: Saliendo Adelante.

5.3.2. La migración venezolana: La continuidad en medio de la pandemia

A pesar de la pandemia, la emigración desde Venezuela aumentó en más de 3800 por ciento desde marzo de 2020 hasta diciembre de 2021¹³³. La gran emigración desde Venezuela, tanto antes como durante la pandemia, ha sido impulsada por las dificultades económicas, incluyendo la inseguridad alimentaria y el desempleo¹³⁴. Los datos disponibles en 2020 revelaron que el 97 por ciento de los hogares venezolanos padecen inseguridad alimentaria, y que los alimentos y el combustible son aún más escasos durante la pandemia¹³⁵. Hasta junio de 2021, la Confederación Venezolana de Industrias (CONINDUSTRIA) registró ocho años consecutivos de producción negativa, con un promedio de 30,6% de disminución del índice de productividad desde 2012¹³⁶.

La pandemia ha dejado a la mayoría de las empresas (grandes y pequeñas) sin acceso a diesel y funcionando al 20% de su capacidad. Lamentablemente, las políticas para detener la propagación del COVID-19 han limitado seriamente o eliminado las vías regulares de migración disponibles para los venezolanos antes de la pande-

mia. Las trayectorias de la migración venezolana dentro de la región han cambiado de junio de 2020 a diciembre de 2021 (Cuadro). Colombia experimentó un ligero aumento de migrantes procedentes de Venezuela. En 2020, a pesar de un número excepcionalmente bajo de migrantes durante varios meses debido a los cierres fronterizos, Colombia experimentó un aumento neto de migrantes venezolanos. Esta tendencia se invirtió de enero a julio de 2021; Colombia experimentó una reducción neta de migrantes de Venezuela, con más migrantes saliendo que entrando al país, igualándose a finales de 2021. Al mismo tiempo, hubo un aumento del 102 por ciento en los migrantes a los que se les negó la entrada a Colombia en la frontera¹³⁷.

Perú, seguido de Ecuador, acogen ahora una proporción mucho mayor de migrantes venezolanos que en junio de 2020. La migración sostenida hacia Perú -a pesar del aumento de la xenofobia, la vigilancia policial y los obstáculos a la integración económica- respalda que la emigración está impulsada por la persistente y desesperada situación económica de Venezuela¹³⁸.

133 Calculations based on data from Refugiados y migrantes de Venezuela | R4V

134 Venezuelan immigrants in Colombia_Final_ONLINE.pdf

135 Effect of Remittances on Food Security in Venezuelan Households | Publications (iadb.org); Venezuela: Temporada de mangos | Internacional | EL PAÍS (elpais.com)

136 Adán Celis, presidente de Conindustria: Aprobación de plan de vacunación y eliminación del esquema 7+7 permitirá reactivar parte de la producción industrial - Conindustria

137 Comparison of the 2020 total migrants and the number of "inadmission" for 2020 and 2021 on Migracion Colombia. Flujos Migratorios - 2021 | Tableau Public and Flujos Migratorios - 2020 | Tableau Public

138 Venezuelans Can Bolster Economic Recovery and Stability in Peru amid COVID-19 | Center For Global Development (cgdev.org); <https://www.latimes.com/espanol/internacional/articulo/2021-02-06/preocupacion-por-delinuencia-en-peru-afecta-a-venezolanos>

Cuadro 4: Migración regional, junio de 2020 y septiembre de 2021

	Venezolanos reportados por RV en Jun-20	Venezolanos reportados por RV en Dic-21	Crecimiento Jun - Sep 2021	Cuota de junio por país	Cuota de Dic 2021 por país
Colombia	1,790,644	1,842,390	3%	42%	37%
Perú	829,677	1,286,464	55%	19%	26%
Chile	455,494	508,935	12%	11%	10%
Ecuador	362,901	448,138	23%	8%	9%
Brasil	263,445	261,441	-1%	6%	5%
Argentina	179,069	173,248	-3%	4%	3%
Panamá	121,072	121,598	0%	3%	2%
República Dominicana	96,625	115,283	19%	2%	2%
México	73,115	82,976	13%	2%	2%
Costa Rica	29,813	29,906	0%	1%	1%
Otros	103,143	117,782	14%	2%	2%

Fuente: R4V <https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes>, Evolución de las cifras en los 17 países r4v. Los cálculos de crecimiento y cuota son de los autores. El total para junio de 2020 de la gráfica de datos era de 4.304.998 y para septiembre de 2021 es de 4,616,562.

Las tendencias migratorias sugieren que los migrantes están utilizando Colombia como punto de partida hacia otros destinos. Entre junio de 2020 y septiembre de 2021 hubo 12,386 migrantes venezolanos más que salieron que entraron a Colombia. Aunque no tenemos datos específicos sobre el destino de los migrantes que salen de Colombia, es poco probable que estén regresando a Venezuela¹³⁹.

La tendencia de la migración de Venezuela a Estados Unidos parece haber cambiado considerablemente desde 2020 hasta ahora. Los venezolanos han experimentado el mayor aumento de aprehensiones en la frontera de Estados Unidos, con un incremento del 3,800 por ciento.

139 Where Are Venezuelan Migrants and Refugees Going? An Analysis of Legal and Social Contexts in Receiving Countries - The Center for Migration Studies of New York (CMS) (cmsny.org)

5.3.3. La migración haitiana, entre terremotos y asesinatos

La migración desde Haití está impulsada por la persistencia de un crecimiento económico y unos sistemas sociales deficientes, salpicados por crisis políticas recurrentes y catástrofes naturales. Según la mayoría de las mediciones, Haití es posiblemente el Estado más frágil de la región y es el decimotercer Estado más frágil según la clasificación del Fondo para la Paz¹⁴⁰.

Durante la pandemia, los haitianos siguieron desplazándose a la República Dominicana de forma regular como en años anteriores. Sin embargo, hacia otros países, la movilidad ha aumentado. En el primer semestre de 2021, se estima que 25,000 migrantes haitianos llegaron a Colombia como punto de tránsito; la mayoría se dirigía a Panamá¹⁴¹. El número de personas que optan por la migración irregular hacia Chile, Colombia y Panamá está alcanzando cifras comparables a las del período posterior al terremoto de 2010. Mientras que muchos de los migrantes haitianos que entran en Chile permanecen en el país al menos durante algún tiempo, Colombia y Panamá son puntos de tránsito para los migran-

tes en viaje hacia el norte. Haití depende de las remesas, que alcanzaron los 3.800 millones de dólares en 2020¹⁴². De cada diez dólares remitidos a Haití en 2020, al menos ocho procedían de Estados Unidos. En línea con las remesas, Estados Unidos sigue siendo el principal destino de los migrantes haitianos.

La migración haitiana en los últimos tres años se ha caracterizado por la reducción de las vías de visado y el aumento de las aprehensiones en la frontera. De 2018 a 2019 los visados de inmigrantes y no inmigrantes para haitianos disminuyeron en un 35 por ciento y se redujeron aún más (50%) de 2019 a 2020. Al mismo tiempo, las detenciones entre 2019 y 2021 aumentaron un 1,900 por ciento. La migración irregular comenzó a oscilar al alza al mismo tiempo que aumentaban los disturbios en Haití, que más tarde culminaron con el asesinato presidencial el 7 de julio de 2021. En el plazo de un mes, Haití se vio afectado por la catástrofe natural más mortífera en el país desde el terremoto de 2010.

5.3.4. La migración mexicana, ¿una nueva ola en ciernes?

La migración mexicana se había desacelerado desde el 2005 (véase el cuadro) pero mostró un aumento repentino a partir de 2020. Los inmigrantes mexicanos en Estados Unidos han permanecido más tiempo, lo que explica en parte el

mayor aumento de las remesas procedentes de Estados Unidos a pesar de la ralentización de la entrada de migrantes durante este periodo. Sin embargo, en 2021, el número de encuentros en la frontera de Estados Unidos de mexicanos que

140 Global Data | Fragile States Index; Migration-Patterns-and-State-Fragility.pdf (thedialogue.org)

141 Miles de migrantes haitianos permanecen varados en la frontera entre Colombia y Panamá | Internacional | EL PAÍS (elpais.com)

142 Global-Flows-of-Family-remittances.pdf (creativeassociatesinternational.com)

intentaban entrar al país se duplicó, acercándose al número de aprehensiones de 2010. Sin embargo, es importante señalar que la tasa de “reincidencia migratoria” entre los mexicanos

fue más alta, con un promedio del 30%, frente al 26% en 2020 y el 15% en 2019¹⁴³. Además, las aprehensiones del Título 8 para adultos solos y grupos fue de 117.000.

Cuadro 5: Características de los inmigrantes mexicanos en EE.UU. y de la migración mexicana a EE.UU., 2010-21

Año	Inmigrantes en Estados Unidos			Migración irregular		Visados para no inmigrantes		Migración legal
	Total	Años de antigüedad en EE.UU.	Compartir +20 años viviendo en EE.UU.	Detenciones en la frontera	Entradas irregulares	H1-B, H1-B2	H2-A, H2-B	
2010	12,168,662	12	30%	632,034	94,805			66,956
2015	11,643,298	16		267,885	48,219			82,323
2018	11,500,000	17	40%	252,267	45,408	962,888	242,582	79,678
2019	11,489,684	19	44%	254,595	45,827	1,042,961	261,097	54,780
2020	11,489,684	20	48%	297,711	53,588	625,726	244,109	29,242
2021	11,600,000	20	48%	706,000	88,958			30,000

Fuente: UNDESA, DHS, Orozco, Manuel. En la cúspide del cambio, 2016. Un compromiso con la familia: Remesas y Covid-19, junio de 2021. *Nota: Según la DHS el 37% de las aprehensiones son migrantes que intentan ingresar más de una vez. Es importante considerarlo.

Es importante reconocer también que la migración Latinoamericana ha seguido un curso ‘diaspórico’ toda vez que la movilidad humana ha ido en varias direcciones, tanto dentro de América

Latina y el Caribe, como hacia Estados Unidos, Canadá y España. En gran parte los problemas por los que salen son los mismos, y los retos que enfrentan también son los mismos.

143 The recivism rate may be associated with the pandemic event and border closures. <https://www.wola.org/2021/06/weekly-border-update-cbp-data-points-to-rise-in-migrants-from-other-countries/>

5.4. Los Determinantes de la migración

Estas tendencias resultan de una combinación de dinámicas en donde el deterioro institucional de los estados, tanto en lo económico como lo político, incide sobre la migración. Las decisiones de ‘votar con sus pies’ resulta cuando ciertas circunstancias personales o familiares no permiten seguir en el país, desempleo continuo, bajos ingresos, redes de contactos en el exterior, experiencia inmediata de victimización o violencia política, o el elemento aspiracional, de muy bajas expectativas de confianza en el régimen. Esta sección identifica algunos de los factores de riesgo a emigrar entre estas sociedades con estados frágiles viendo los casos particulares de los Centroamericanos, Venezolanos, Haitianos y Cubanos.

En general para los Centroamericanos, las personas que han pensado en emigrar declaran haber estado expuestas a situaciones económicas difíciles y haber sido víctimas de crimen o no estar satisfechas por la situación política en su país, en mayor medida que las que no han pensado en emigrar. También tienen mayores lazos familiares transnacionales que los que no han pensado en emigrar¹⁴⁴.

En toda la región, las experiencias y características individuales asociadas a la idea de emigrar incluyen ser joven, vivir en un hogar de bajos ingresos, ser un trabajador poco cualificado o informal, estar desempleado, tener una perspectiva desfavorable sobre la situación económica

futura. Pero para algunos, haber sido víctima de un crimen también es asociado con la intención a migrar. Los jóvenes tienen el doble de probabilidades de considerar la posibilidad de emigrar que sus homólogos de más edad¹⁴⁵.

Una serie de cuestiones económicas influyen en que los residentes de estos países consideren la posibilidad de emigrar. Vivir en un hogar que gana menos de 400 dólares al mes y que no puede llegar a fin de mes hace que las personas tengan 1,24 veces más probabilidades de considerar la posibilidad de emigrar. Creer que las condiciones son peores hoy que el año pasado hace que la gente tenga 1,67 veces más probabilidades de pensar en emigrar. Las condiciones del mercado laboral también son importantes. En cuanto a los vínculos transnacionales, tener un familiar en el extranjero no aumenta la probabilidad de que una persona piense en emigrar, pero sí lo hace recibir remesas.

En los tres países, recibir remesas tiene mayor importancia estadística que tener un familiar en el extranjero. Sin embargo, la interacción¹⁴⁶ estadística entre recibir remesas y tener un familiar en el extranjero es significativa y arroja un 71 por ciento de probabilidades de que la persona haya pensado en migrar.

En el caso de Honduras, la intención de migrar se correlaciona con haber tenido una propiedad destruida por el huracán Eta. La cuestión del

144 Saliendo Adelante: Why migrants risk it all,” www.saliendo-adelante.com

145 Fuente: Creative Associates, 2019, “Saliendo Adelante: Why migrants risk it all,” www.saliendo-adelante.com

146 En el análisis estadístico, dos variables interactúan cuando una combinación particular de variables produce resultados que no se anticiparían en función de los efectos principales de esas variables.

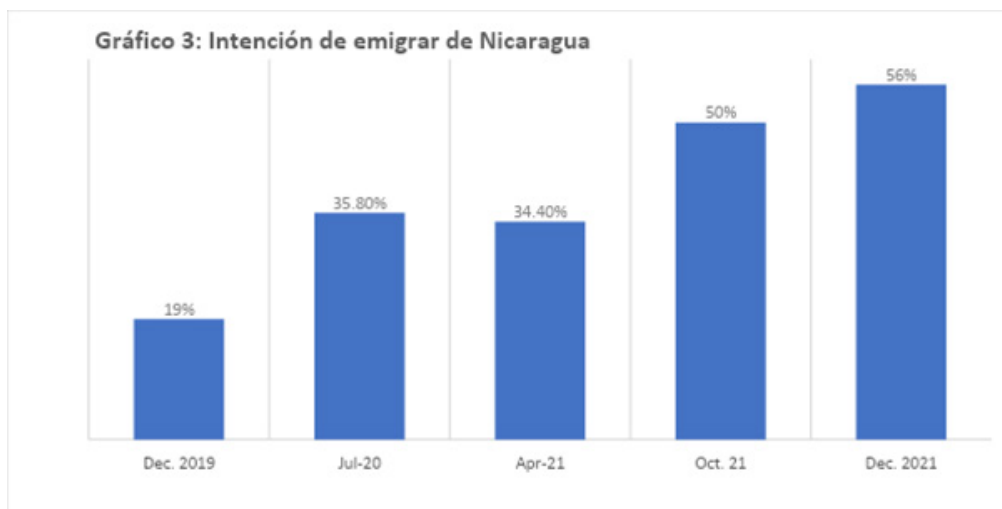
cambio climático no es de ignorar al menos para el caso Hondureño, en donde el porcentaje total de migrantes que originan del corredor seco creció de 44% en 2012 a 48%. Sin embargo, los que salieron del sector occidental del corredor seco crecieron de 12% a 18% durante ese período.

El estado de derecho y la estabilidad política también son factores de emigración. En una encuesta realizada en Noviembre 2020, 6% de Guatemaltecos y Hondureños dijeron que la violencia y la extorsión era un factor para emigrar.¹⁴⁷ A nivel municipal, existe una correlación estadística entre los homicidios y la migración, el aumento en 1% de homicidios dispara la migración en 130%. En El Salvador, la intención a migrar (que en 2021 fue de 34%) aumento en 15% entre quienes dicen haber sido afectados por el crimen y la victimización.¹⁴⁸

En Nicaragua la crisis política y económica provocó un masivo flujo migratorio. Más de 250000 personas han abandonado el país desde la crisis,

un número inclusive más asombroso si se toma en cuenta que la población total de Nicaragua es de menos de 7000000. En los meses posteriores a abril de 2021, cuando se extendió la represión política a través del encarcelamiento, la cantidad de nicaragüenses que emigró escaló a más de 100 000 personas que se fueron a Estados Unidos y otro número similar que salió hacia Costa Rica. Los datos de encuestas demuestran que los factores determinantes de esta migración entre los nicaragüenses fueron predominantemente políticos y económicos. Estar desempleado, creer que habría fraude en cualquier elección futura, un sentimiento de miedo tras la elección, falta de confianza y reconocer el empeoramiento de las condiciones económicas son parte de las razones para emigrar.

El Gráfico 3 muestra cómo la intención de migrar aumentó con el empeoramiento de las condiciones políticas en el país: 19% en 2019 a 56% en Diciembre 2021 de forma paralela al deterioro político del país.¹⁴⁹



147 Orozco, Manuel and Mariellen Jewers, Migration, the Economy and Remittances in Central America. March 2021.

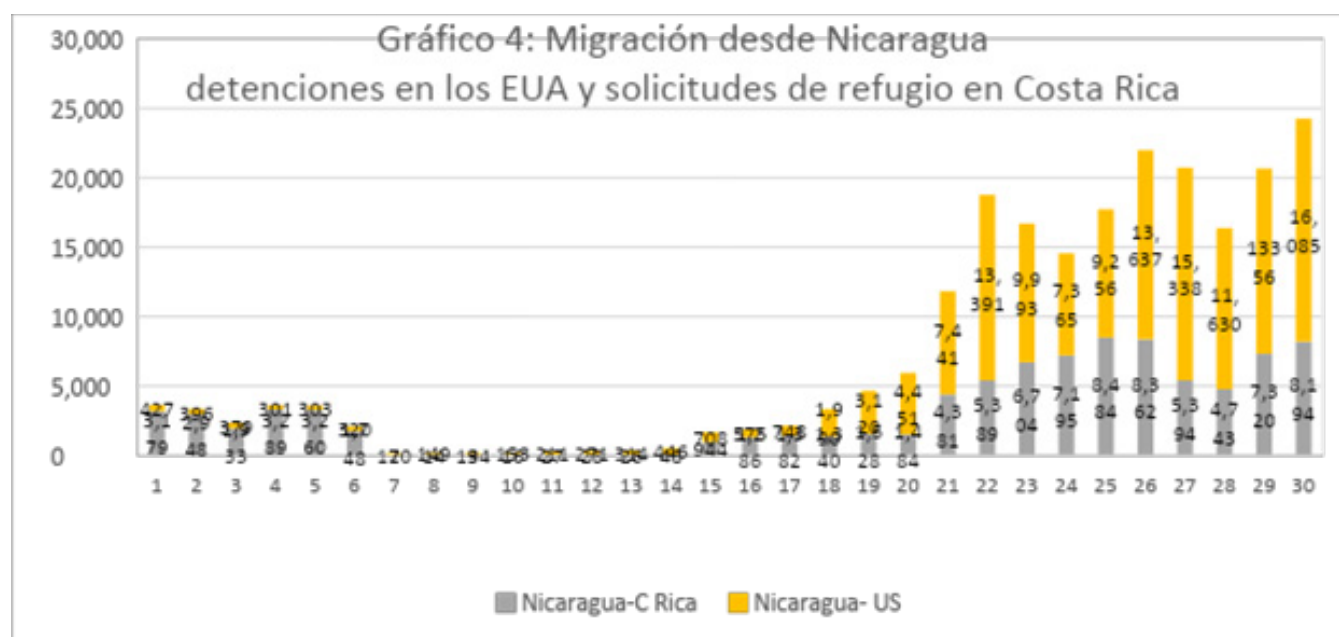
148 Orozco, Manuel and Mariellen Jewers, Economic Insecurity & Irregular Migration from El Salvador, December 2021.

149 Orozco, Manuel. A Push for Freedom: Ensuring A democratic transition in Nicaragua through international pressure, May 2022.

El Cuadro 6 muestra cómo tres encuestas diferentes capturaron la lógica detrás de la intención de los nicaragüenses de migrar en tres momentos diferentes el año pasado

Cuadro 6: Correlaciones estadísticas entre la intención de migrar y factores socioeconómicos

Relación de probabilidad de la intención de emigrar		
Abril 2021	Octubre 2021	Diciembre 2021
<ul style="list-style-type: none"> Estar desempleado (2), trabajar en la economía informal (1.5) y pensar que la crisis económica es el principal problema en el país(6) Crear que habrá fraude (1.5), así como un mal Gobierno (2) y violaciones de los derechos humanos (1.4) 	<ul style="list-style-type: none"> Crear que el país va en la dirección equivocada (1.9), No estar de acuerdo con las acusaciones contra los presos políticos (2.6) El costo de la vida ((1.5) No tener un título universitario 	<ul style="list-style-type: none"> Percibir que las condiciones económicas empeorarán y que el país va en la dirección equivocada (1.9) Está en desacuerdo con que después de las elecciones de noviembre Ortega tendrá más apoyo(1.8) Uno no puede confiar en la gente después de las elecciones (1.8). Tener un ingreso familiar debajo de \$500 (1.4). Otros factores incluyen tener menos de 35 años (1.4) y vivir en Managua (1.5).



Fuente: DHS y Gobierno de Costa Rica

Estas realidades ocurren de manera pareja, sea en emigrar a Estados Unidos o a otros países, incluso dentro de América Latina. En un estudio realizado en el 2018 en cuatro Colombia, Chile, Costa Rica y Panamá a Nicaragüenses, Venezolanos y Haitianos. La situación de violencia o el régimen político fueron la segunda respuesta por más de 20% de los encuestados después del tema económico.¹⁵⁰ En otro estudio realizado en Noviembre 2020, a Venezolanos en Colombia, “el 52% dijo que dejó Venezuela debido a razones económicas (alto costo de la vida, desempleo y, fundamentalmente, escasez de alimentos), el 38% citó la inseguridad y el 22% alegó razones políticas. Un dato relevante es

que tales respuestas no variaron por género, nivel educativo o método de entrada al país.”¹⁵¹

En el caso mexicano de esta migración muy reciente, es difícil discernir qué puede explicar estos cambios en la emigración. Pero al examinar la relación entre los indicadores clave (por ejemplo, los casos de COVID-19, el PIB estatal, la creación de empleo formal, los homicidios y el tamaño de la economía informal), el crecimiento de los flujos de remesas se corresponde en gran medida con los casos de COVID-19 por estado, a diferencia del rendimiento laboral o la productividad.

Cuadro 7: Crecimiento de las remesas, por Estado Mexicano, 2020 - 2021

Estado	Crecimiento de las remesas 2020-2021
Tabasco, Ciudad de México, Coahuila y Zacatecas	Más del 9%
Durango, Yucatán, Sonora, Aguascalientes, Quintana Roo, Nuevo León y Guanajuato	Entre el 2% y el 8%
Chiapas, Colima, Hidalgo (30% de todos los migrantes)	1% de crecimiento
Tamaulipas, Jalisco, Campeche, Oaxaca,	No hay crecimiento
Morelos, Tlaxcala, Veracruz, Querétaro, Nayarit, Estado de México, San Luis Potosí, Baja California, Chihuahua, Baja California Sur, Michoacán, Sinaloa, Puebla (42% del total de migrantes)	Crecimiento negativo, disminución de remesas entre -1, -4%, Puebla -14%

Fuente: Banco Central de México, diciembre de 2021.

Lo político sea por capacidad de control del estado, por falta o debilidad de estado de derecho y estabilidad política desemboca o influye en migración.

150 Orozco, Manuel. Latin American and Caribbean Migration from Weak and Failing States, 2019. Washington, DC, IAD.

151 Orozco, Manuel. Tendencias, Desafíos y Posibilidades de Integración de la Inmigración Venezolana, 2021, Creative Associates.

5.5. Algunas recomendaciones a modo de conclusión

¿Cómo abordar esta realidad migratoria en la era post-Pandemia? En un análisis anterior el autor había previsto este crecimiento con una tendencia de dispersión global.¹⁵² En su momento también habíamos resaltado la importancia de abordar la migración desde la debilidad del estado y tomar en consideración aspectos de regularización, integración, así como migración y desarrollo.¹⁵³

En particular el autor ha resaltado que los migrantes llegan a quedarse (y en encuestas dicen

al menos la mitad que no volverán a su país),¹⁵⁴ por lo que su integración es importante. De igual forma, como la estrategia Biden de las causas de la migración lo plantea, es importante enfrentar regionalmente los problemas de inestabilidad política y democrática en los países de América Latina y el Caribe. Hay al menos ocho países huésped de migrantes Latinoamericanos en las Américas, y éstos tienen fuerte peso en el sistema Inter-Americano para incidir sobre soluciones permanentes para el futuro de sus sociedades.

Cuadro 8: Migración Latinoamericana en las Américas, 2018

Migrantes de	Brazil	Chile	Costa Rica	Colombia	Dom. Rep	Ecuador	Panama	United States	All countries	Part.
Colombia	8,395	146,582	26739	..	3,687	200,539	98,253	753,847	2,736,230	47%
Cuba	2,544	3,173	5,791	1,945	3,927	3,083	2,917	1,251,037	1,558,312	83%
El Salvador	279	242	13,984	409	273	537	3,330	1,392,663	1,559,924	94%
Guatemala	357	236	2,676	490	438	442	1,658	975,504	1,117,355	89%
Haití	10,000	179,338		122	336,729	98	559	671,499	1,364,492	87%
Honduras	155	249	3,947	376	433	482	1,553	597,647	722,430	85%
Nicaragua	449	249	340,298	611	298	403	13,335	275,909	689,978	93%
Venezuela*	57,000	508,935	29,906	1,842,390	115,283	448,138	121,598	351,144	3,474,394	68%
Ocho países	79,179	614,153	432,435	873,953	351,324	405,584	201,595	6,269,250	12,048,721	76%
Latin America & Caribe	286,092	1251,225	458,237	911,290	359,347	447,254	239,173	23,362,654	39,026,446	71%
	28%	45%	94%	96%	98%	91%	84%	27%	31%	

*Peru, 1,286,464. Fuente: UNDESA y otras fuentes

152 Orozco, Manuel. International Migration Post-COVID. Washington, DC, 2020 Creative Associates.

153 Orozco, Manuel. Latin American and Caribbean Migration from Weak and Failing States. <https://www.thedialogue.org/analysis/latin-american-and-caribbean-migration-from-weak-and-failing-states-updated/>

154 Ver el estudio más reciente de Nicaragüenses en Costa Rica, Los migrantes nicaragüenses en Costa Rica: Vulnerabilidad e implicaciones de su integración. Febrero 2022.

5.5.1. Migración, Democracia y Desarrollo desde el origen

La migración Latinoamericana del período post recesión global 2009 se ha extendido y dispersado en gran parte como resultado de la creciente fragilidad estatal, ya sea por debilitamiento de su estado de derecho, por la creciente polarización política que ha desembocado en fragmentación del poder, populismos autocráticos o anarquías. Las democracias de la región tienen ahora como tarea pendiente retomar la tarea pendiente de resaltar la razón de ser de la democracia, adaptándose al cambio global que incluya la prevención de la violencia, la defensa de la democracia y la promoción del desarrollo.

El problema migratorio no solo afecta a otras democracias, pero también resulta del incumplimiento de muchos estados de sus obligaciones internacionales los cuales tienen que rendir cuentas y las evitan. De la misma manera que Estados Unidos introduce su estrategia para abordar las causas de la migración, es importante extender esa perspectiva a nivel regional, pero incluir una hoja de ruta de democratización para todos los países y de tal forma mitigar la migración, pero también adaptarse a los valores de la sociedad moderna.

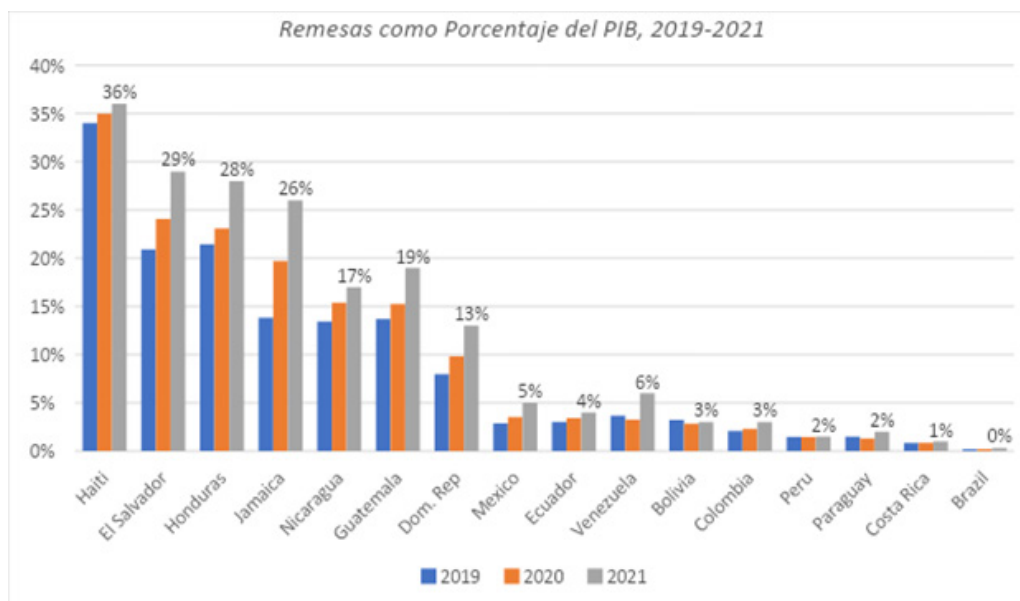
Este esfuerzo incluye formular estrategias de cooperación para el desarrollo que prevengan mas migración. En particular, es importante abordar los factores primordiales que inciden sobre la escalada migratoria en varios países. El denominador común es económico, particular-

mente, tener bajos salarios, trabajar en la economía informal. Pero la presencia de fragilidad institucional está sacando gente de igual forma en los últimos años. En medio de esta situación está el efecto del cambio climático que se manifiesta en mayores desastres naturales que al acumularse inciden sobre la salida de personas de sus lugares de origen. Finalmente está el abordaje de los vínculos transnacionales como factor para el crecimiento y desarrollo económico. Por ejemplo, el apalancamiento del impacto que tienen las remesas y el comercio nostálgico, pueden reducir la informalidad, aumentar el empleo, y el acceso al crédito en los países expulsos de migrantes. Las remesas en particular aumentan el ingreso disponible y la capacidad de ahorro.¹⁵⁵ Cuando el ahorro se formaliza la intención a migrar es negativa.

De igual forma, cuando los hogares poseen activos, la intención a migrar es negativa. Las remesas juegan un doble rol, su formalización crea activos y reduce la intención a migrar. Pero al formalizarlas en el sector financiero, su movilización en crédito reduce la informalidad y la intención a migrar. Hay buenas prácticas y experiencias que muestran cómo crear soluciones de desarrollo sostenible apalancadas en las remesas.¹⁵⁶

¹⁵⁵ <https://www.thedialogue.org/programs/programs/opportunities-for-my-community/>, and <https://www.thedialogue.org/post-by-topic/?s-topic=7190>. https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2022/03/Thriving-in-San-Marcos_Impacts-Report.pdf

¹⁵⁶ They Left Guatemala for Opportunities in the United States. Now They Want to Help Others Stay” Time magazine <https://time.com/6166459/guatemala-migration-economy-remittances/>



Source: Orozco, Manuel and Matthew Martin. Family Remittances in 2021: Between Migration and Transaction Growth, March 2022

Es importante por lo tanto integrar la migración dentro de las agendas de desarrollo de forma tal que no se ignoren estas realidades.

5.5.2. Gerencia migratoria y Regularización

La experiencia migratoria es traumática especialmente cuando muchos lo han hecho por razones de urgencia, sea por violencia, situación política, un desastre natural, o una crisis económica. La incorporación en el nuevo país también

es dura, por falta de empleo, papeles, y temor a no ser bienvenido. La realidad es que mas de las mitad de los migrantes piensan en quedarse en el país al que llegaron y eventualmente sentar raíces ahí.

Cuadro 9: La intención del migrante de volver a su país

Viviendo en	Costa Rica		Chile	Colombia	Estados Unidos
Nacionalidad	Nicaragua	Cuba	Haiti	Venezuela	Centro Americanos
2018	48.5%	36.6%	19.6%	36.8%	
2021	40%			27%	23.3%

Fuente: Orozco, Manuel. Migration from Fragile states. 2019. Nicaraguenses en Costa Rica, 2022.

Tanto los migrantes como el país y sociedad huésped comparten la 'ilusión de la impermanencia', un estado de negación independiente pero que previene definir pautas de integración. Para el migrante la experiencia de aceptar que su nueva vida empieza en otro país está sesgada por la nostalgia y la separación de sus seres queridos y su nación. Para los países huésped, la noción de integrar al extranjero es difícil de considerar porque representa afrontar adaptarse a las culturas que llegan, asumir riesgos de mostrarles las reglas de la sociedad y el estado. Por lo que no se regulariza al migrante, o se les otorga permisos temporales cuando la realidad de su estadía es mas permanente. El resultado

es la postergación de la integración y los beneficios económicos y sociales que ésta trae consigo.

Es importante que los países huésped consideren desarrollar una hoja de ruta de integración hacia aquellas nacionalidades en donde la trayectoria migratoria es consecuencia de las realidades mencionadas arriba, e incluya permisos de trabajo, una tramitología automatizada y rápida, similar al mecanismo biométrico implementado en Colombia y permisos de estadía temporal renovables y con opción de residencia permanente previa constatación de solvencia económica, fiscal y conducta cívica

5.5.3. Integración laboral y social

Acompañado con estos procesos de regularización, tanto el sector público como privado, incluyendo del país de origen del migrante, pueden diseñar estrategias de integración laboral y empresarial de los migrantes. En todos los países hay empresarios con grandes negocios que pueden asumir una cuota de compatriotas. Además, en algunos casos, hay empresas como bancos que pueden asumir el riesgo de financiar crédito a inmigrantes para facilitar su integración. El gobierno de cada país puede fomentar la formalización de empresas de migrantes mientras el sector privado contribuye a su integración en el mercado. Otras estrategias incluyen la utilización del régimen de zona franca para montar centros de servicios, como call centers, operaciones comerciales, e incluso maquilas, con mano de obra extranjera-migrante, en las zonas fronterizas de sus países.

De particular importancia en la integración laboral es la protección de los derechos laborales de los migrantes. Muchos migrantes trabajan en sectores conocidos, como construcción, trabajo doméstico y seguridad. Los ministerios de trabajo pueden alertar sus inspectores en la protección de estos grupos, independientemente de su estatus regular o legal. Otro aspecto de singular importancia se refiere la integración social y ciudadana de los migrantes. Los gobiernos pueden contribuir a reducir el sentimiento antinmigrante fomentando diálogos, estrategias de inclusión y equidad social, y educación cívica. El currículo de educación cívica en muchos países con migrantes carece de poco contenido sobre la diversidad o no lo aborda como parte del contexto de una cultura democrática que incluye la tolerancia, confianza, igualdad, libertad y solidaridad.

5.5.4. Trabajo con ciudades

La migración es una realidad en donde las ciudades globalizadas y transfronterizas o de paso son el corazón y arteria del migrante. Las ciudades por lo general han aprendido a convivir con los migrantes, pero con formas programáticas que ocurren desigualmente o a destiempo. Es importante que las ciudades conozcan de las buenas prácticas en otros países para aprovechar esas experiencias. Entre otras están las políticas de inclusión social de la Ciudad de Bogotá,¹⁵⁷ la alcaldía de Upala en temas de educación,¹⁵⁸ y los apoyos que da la ciudad de Madrid a las

casas de migrantes.¹⁵⁹ Estas experiencias contribuyen a mitigar problemas de vivienda, crimen, desempleo, y hasta xenofobia en algunos casos.

Las ciudades son espacios importantes en donde se pueden crear comisariatos para la persona extranjera que sirva de espacio para indagar sobre necesidades laborales, sociales, e incluso legales, como es la protección de sus derechos laborales. El rol del estado puede incluir coordinación con los gobiernos locales para implementar políticas conjuntas.

¹⁵⁷<http://www.gobiernobogota.gov.co/pirpas/?q=pirpas/migrantes-venezolanos>

¹⁵⁸ <https://www.confidencial.com.ni/migrantes/upala-el-canton-costarricense-que-facilita-la-integracion-de-los-migrantes-nicas/>

¹⁵⁹<https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Inmigrantes>

6. Nicaragua: Estancamiento catastrófico

Dr. Juan Carlos Gutiérrez Soto

6.1. Introducción

A los mas de trescientos asesinados por el régimen.
A mis amigas y amigos que están en las cárceles.
A mis colegas del exilio
y a quienes luchamos por
sociedades y Estados en libertad,
democracia, justicia y respeto.
“...cada 40 años se repiten los terremotos...”
Mito popular
“...a ustedes (los nicas) les encanta usar
a los externos para resolver sus pleitos...”
Historiador centroamericano.

Dentro de la infinita lista de mitos de mi país, Nicaragua, existe ese mito que augura sismos tenebrosos cada cuatro décadas. En 2018 estábamos a las puertas de cumplir cuatro décadas desde que se dio el último derrocamiento de una dictadura a través de las armas, y el acceso al poder de ese movimiento. Las analogías entre 1979 y 2018 fueron miles, dos dictaduras represoras y sangrientas, estallido social encabezados por jóvenes y apoyado por la población en general, la articulación de actores diversos, y un largo etc.

También vivimos diferencias neurálgicas: aquella insurrección armada, esta movilización cívica, aquella con posiciones ideológicas emulando el contexto de guerra fría, y esta ante una dicotomía dictadura vs. democracia y derechos humanos. ¿Qué pasa cuatro años después? ¿Es posible una salida a la crisis en Nicaragua a mediano plazo? Permítanme salir de la primera persona y pasar a la fría narrativa del análisis racional e impersonal. Después de cuatro años el conocer y analizar un caso de país con sistema cerrado, o modelo autoritario o modelo autocrático¹⁶⁰ de

¹⁶⁰ Se hace referencia en este texto a autoritarismo y autocracia de manera indistinta, en tanto se entienda como el modelo de gestión de gobierno y del poder a cargo de una persona, en este caso dos personas, y sobre las cuales recae el pleno control de todas las decisiones del Estado, sus instituciones, de la sociedad misma, y sus personas.

poder, como deseemos llamarle, requiere hacer un repaso de los actores y los mecanismos que utilizados para construir su base autocrática y constituir el modelo cerrado con el que gestiona el poder.

Analizar un caso de modelo autocrático requiere repasar las características sustantivas para com-

prender su estado actual: su economía, su funcionamiento / contradicciones internas, y composición para la gestión del poder; de igual forma se hace un repaso breve sobre los principales actores en la contienda, para cerrar en reflexión sobre el futuro incierto que cierra de esta forma:

En esta agenda compleja de la oposición y ante un régimen de represor, los grupos opositores tienen el reto y responsabilidad de construir bases de confianza, propuestas de narrativas alternativas al modelo autocrático, y constituir un actor articulado sobre la base de una propuesta y una estrategia. El factor tiempo es un aliado para construir una lógica más racional y estratégica de la oposición, pero en la medida que avanza el tiempo se tiende a perder la perspectiva y conexión con la realidad, en especial cuando se está en el exilio. Construir una alternativa con calma, mente fría, comprometidos con la realidad y ágilmente es otro reto de la oposición.

Ante este estancamiento catastrófico, el balón sigue estando en la cancha de las y los nicaragüenses.

6.2. Contexto de un conflicto

Para la comprensión del caso de Nicaragua hoy en día es indispensable realizar un ágil repaso sobre los hitos que marcan la crisis política o sociopolítica del país, sus orígenes y consecuencias en la institucionalidad y la ciudadanía en ge-

neral. En este repaso se describen brevemente hechos, actores y procesos tanto desde la acera gubernamental como del movimiento ciudadano y las futuras organizaciones opositoras.

6.2.1. De la acumulación de tensiones al estallido en 2018

En 2018 Nicaragua volvió a ser foco de las noticias internacionales: ciudadanos de la tercera edad y jóvenes perdieron la vida en un país que llevaba más de una década acumulando tensiones. En 1979, Nicaragua fue protagonista del último movimiento guerrillero del siglo XX que asumiera el poder después de derrocar a una de las dictaduras más cruentas de América Latina, tras 40 años controlar todos los poderes. La revolución sandinista fue el resultado del levantamiento popular encabezada por jóvenes apenas armados. El Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) gobernó durante 10 años, se vivió un conflicto armado en el que confluían intereses de nicaragüenses e intereses de la guerra fría.

Daniel Ortega, uno de los líderes del FSLN, asciende al gobierno después de las elecciones de 2007, con el mismo partido después de 17 años fuera del gobierno, pero esta vez un partido controlado por él, su esposa (Rosario Murillo) y familia. Ortega retornó al ejecutivo gracias a una base social que ha tenido y a un acuerdo político con el segundo partido más fuerte de la época, el PLC; acuerdo denominado “El Pacto” (Martí, 2008). La base social representaba un piso electoral aproximado del 15% al 20% de la población; y “El Pacto” propició reformas electorales para permitir su victoria electoral. A través de este paso es que el FSLN corona su control en todos los poderes del Estado, y a partir del cual fue ampliando su control hacia las fuerzas

armadas o de coerción, el control de la economía y de las diversas formas de expresión / participación ciudadana.

El retorno de Ortega al gobierno pasó por una reestructuración del partido y de su imagen de gestión política a través de dos líneas de actuación. La primera línea es endógena, y está basada en alimentar la base social histórica con un discurso antimperialista, en apelar a la gesta antisomocista y en hacer hincapié en los logros sociales producto de la revolución sandinista.

Al mismo tiempo, Ortega y Rosario Murillo, rompen con las estructuras tradicionales del FSLN, creando una dirigencia con funcionamiento vertical y centralizado, con poca o nula capacidad de autogestión política, lo que propicia el descontento en ciertos sectores de la base sandinista y funcionarios del Estado, además de un control político a todos los niveles de la población. El descontento entre los “históricos” dirigentes del partido se amplía debido al cierre de espacios para la reflexión y para la crítica en el interior del partido.

La segunda línea es de carácter exógeno, y su objetivo fue ampliar la base electoral y reducir los vetos asociados a las principales críticas generadas por sus adversarios: anticapital, antirreligiosos –anticlericales y promotores de la guerra-. Para revertir los “talones de Aquiles” Ortega y Murillo, como jefa de campaña y co-

gestora del FSLN, establecieron alianzas con la Resistencia o Contrarrevolución, su principal enemigo político-militar en los años ochenta; asimismo, realizaron alianza con un sector importante de la Iglesia católica y, después, con las iglesias protestantes; sin embargo, la alianza con mayores réditos económicos y políticos fue la establecida con el sector empresarial más importante de país a través del Consejo Superior de la Empresa Privada, con quienes el gobierno llegó a tomar las principales decisiones económicas del país desde 2007 hasta abril de 2018. Así, el sector empresarial pasó de ser el principal actor e interlocutor del país con el gobierno, seguido por la Iglesia.

Esta triple alianza permitió a Ortega y Murillo controlar todos los espacios institucionales del Estado nicaragüense, del partido y la sociedad en general. En este proceso de control de todos los espacios y fuentes de poder, se llegó a profundizar el debilitamiento del sistema de partidos, las capacidades de gestión y representación de las organizaciones sociales, además de que se afianzó el control sobre los movimientos sociales tradicionales (sindicatos, organizaciones juveniles, etc.). En materia económica, y como parte del flujo de recursos vía el acuerdo petrolero Nicaragua-Venezuela, la diversificación del mercado¹⁶¹, y un ampliado ciclo de alza en los precios de los commodities, se experimentó un crecimiento económico promedio superior al 4,5% del PIB por siete años. El mayor crecimiento de la región centroamericana, sin

dejar de ser la economía más débil de la región. Se llegó a generar políticas sociales que, a favor del acceso a la salud y la educación, los indicadores reflejaban reducción en los niveles de pobreza, pero se generó al mismo tiempo una masa importante de no pobres altamente vulnerables.

El boom económico de Nicaragua, si bien incentivó la inversión extranjera, careció de políticas que contribuyeran al blindaje económico o sostenibilidad del crecimiento. Desde 2015 el acuerdo con Venezuela fue en declive, tanto por temas de corrupción, la baja de los precios internacionales del petróleo¹⁶², y particularmente por las crisis políticas internas de aquel país en el primer mandato de Nicolás Maduro.

Durante los tres mandatos consecutivos de Daniel Ortega¹⁶³ se fue generando y acumulando medidas¹⁶⁴ que provocaron expresiones de insatisfacción, movilizaciones reprimidas en zonas urbanas, uso de la fuerza coercitiva y muertes selectivas a cargo de la PN y el EN en zonas rurales. Exceptuando los movimientos anticanal, antiextractivismo minero, y particularmente el movimiento de mujeres (el más sostenido y de mayor visibilidad internacional), la sostenibilidad de los movimientos o de acciones colectivas con capacidad de bloqueo al Gobierno habían sido limitadas o inexistente. El control cotidiano, individual o sectorial fue generando acumulación de tensiones hasta que en abril de 2018 estalla la movilización generalizada contra un gobierno en Nicaragua, después de más de 30

161 Especialmente con los países de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA)

162 Entre 2011 y 2012 el precio del barril de petróleo había superado la barrera de los cien dólares, a partir de 2013 entró en un claro descenso hasta llegar en 2015 a menos de cincuenta dólares.

163 2007-2011, 2012-2016, 2017-2021.

164 Colapso de sistema electoral y de partidos, Ley 840, Reforma 779-Comisarías de la mujer, entre otros.

años de haberse dado la Revolución Sandinista. El levantamiento ciudadano inició como un proceso de creciente de pequeñas movilizaciones en la calle, encabezado por un grupo de jóvenes universitarios el 10 de abril/18. En esa ocasión se movilizaron por la desatención gubernamental ante el incendio en una de las reservas forestales más importantes de Centroamérica. El asedio fue el mecanismo de represión utilizado para evitar la presencia de reclamantes en las calles; durante esa semana se sostuvieron pequeños piquetes de reclamantes. El 18 de abril/18 se da una concentración de ciudadana de adultos mayores y jóvenes universi-

tarios en reclamo por las reformas a la seguridad social, las que afectaban tanto a los empleados cotizantes como a los pensionados. La represión fue sangrienta, perpetrada por una fuerza paraestatal con militantes del partido en el gobierno y funcionarios enviados a tal misión. Los hechos violentos fueron transmitidos en vivo por los medios de comunicación que la cubrían, provocando indignación ciudadana en las principales ciudades del país, el 19 de abril todos los recintos universitarios estaban en las calles, el 20 de abril la contabilidad de asesinatos y arrestos a manos de la policía crecía sin precedentes.

6.2.2. Del estallido de 2018 a la gestión infructuosa de salidas al conflicto

En 2018 se gestó la mayor movilización social autoconvocada de los últimos cuarenta años del país, propiciando la paralización de las principales arterias y ciudades. La movilización social y la presión internacional estaba en la primera plana de las principales capitales del mundo. Este contexto obligó a que el gobierno Ortega-Murillo abriera el Diálogo Nacional (mayo, 2018), mecanismo de negociación gestionado por el gobierno teniendo a la Iglesia Católica como mediadora y a un amplio grupo de representantes de diversos sectores, en un montaje inaugural propicio para dividir los temas, apostar por agendas sectoriales particularmente económicas, y evitar transformaciones profundas. Estas negociaciones fueron constantemente boicoteadas por el gobierno y finalmente fueron rotas como antesala a una de las peores olas de represión vividas en el país, conocida como “operación limpieza”, la cual fue realizada a manos de cente-

nares de paramilitares con armas de guerra: fusiles AK47, fusiles de largo alcance para franco tiradores, lanzacohetes, entre otros.

Los principales resultados del Diálogo Nacional de 2018 fueron la (i) conformación de un bloque opositor heterogéneo que permitiese concretar una propuesta de transición hacia la democracia, así como (ii) la conformación y posterior ingreso de mecanismos internacionales (OEA y ONU) para el monitoreo y verificación de las violaciones a los derechos humanos. El primero fue un resultado no previsto ni deseado por el gobierno, y el segundo un resultado no previsto pero aceptado por el gobierno ante la presión internacional.

Al cierre de 2018 la represión contabilizaba más +300 asesinatos¹⁶⁵, +600 presos políticos, cerca de 50mil migrantes, la falta de voluntad

165 Cifra aproximada basada en el informe de Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes, como parte de un acuerdo entre el Secretariado General de la OEA, la Comisión Interamericana

del Estado - Partido en dirimir el conflicto, patrones de represión gubernamental, etc. La heterogeneidad de las acciones opositoras y las disposiciones de los actores en conflicto de desconfianza entre ellas, el infructuoso Diálogo Nacional, como mecanismo de salida pacífica; y la galopante crisis económica que vive el país, todo obliga a revisar las tendencias del conflicto y posibles mecanismos para encontrar la salida al conflicto.

Después de ser reprimida de manera sangrienta y aplacada la movilización social, y de haber roto los espacios de diálogo abiertos en 2018, entre diciembre de 2018 y enero de 2019 se abren canales informales de comunicación entre actores internacionales, empresariales y el gobierno de Nicaragua para instalar la Mesa de Negociación el 27 de febrero de 2019. La Mesa de Negociación fue conformada por doce hombres¹⁶⁶: seis del Gobierno/Estado de Nicaragua y seis de la opositora Alianza Cívica por la Justicia y la Democracia (ACJD); y tuvo como observadores y testigos a un representante del Secretario General de la OEA y al Nuncio Apostólico.

En las negociaciones se suscribieron dos acuerdos, el primero (27/marzo, 2019) enmarcado en la liberación definitiva¹⁶⁷ de los más de doscientos presos políticos (Presas y Presos Políticos Nicaragua, 2019) que había a la fecha y que muchos estaban siendo procesados por acusaciones judiciales falsas, violatorias de los derechos humanos y carentes de sustento jurídicos y constitucional. El segundo acuerdo suscrito (29/marzo, 2019) tuvo como propósito el resta-

blecimiento de todos los derechos constitucionales y garantías ciudadanas que el gobierno ha ido controlando o suspendiendo de facto y progresivamente desde 2007.

El acuerdo de la Mesa de Negociación concernientes a la liberación definitiva de los presos políticos fue atendido de manera unilateral por el gobierno, sin permitir mecanismos de verificación alguna, a través de una ley de amnistía, a través de la cual excarcela a la mayoría de los presos políticos sin eliminar las causas y los expedientes; la ley de amnistía incorporaba un artículo que advertía que de haber reincidencia en los actos por los cuales fueron encarcelados (movilización pacífica, organización, libertad de pensamiento y expresión) serían nuevamente apresados y enjuiciados. El segundo acuerdo, el concerniente los derechos y libertades ciudadanas fue y sigue siendo a la fecha incumplido.

Entre 2020 y 2021, con los derechos civiles y políticos cercenados de facto, la oposición organizada y un par de partidos políticos opositores se estaban preparando para un proceso electoral. En tal contexto la oposición surgida a partir de abril/18 procedió a fortalecer sus capacidades organizativas y a constituir una coalición política que aglutinara tanto a expresiones de sociedad civil/movimientos sociales como a partidos políticos, y de esta forma participar en el proceso electoral de Nov/2021.

Los planes y algunas acciones para el fortalecimiento de capacidades organizativas, así como la intención de constituir un actor político electoral no fue suficiente para evitar importantes

¹⁶⁶ Por el gobierno: Estudiante afín al gobierno, un representante del Ejecutivo, tres del Legislativo y uno del Judicial. Por la oposición seis integrantes de la Alianza Cívica por la Justicia y la Democracia: un estudiante, un político y tres del sector privado.

¹⁶⁷ El término "definitivo" implica la excarcelación, la suspensión de todo proceso judicial espurio y la eliminación de las acusaciones de todos los antecedentes judiciales y policiales de las y los presos políticos.

fracturas internas de la oposición y, en especial, evitar la nueva y más importante oleada de represión gubernamental a la oposición organizada desde 2018¹⁶⁸, tanto de movimientos sociales/sociedad civil como de partidos políticos. El resultado: una treintena de los principales líderes políticos de todas las organizaciones sociales y partidos políticos, todos los precandidatos presidenciales opositores, empresarios, dirigentes del gremio patronal, periodistas, entre otros; cancelación de dos partidos políticos; cancelación de organizaciones no gubernamentales,

cierre y expropiación de importantes medios de comunicación¹⁶⁹; y la mayor ola de migrantes en búsqueda de refugio por razones después de 2018¹⁷⁰.

El primer semestre de 2021 cierra el ciclo de expresiones de movilización opositora, posicionamientos y propuestas políticas para gestionar la transición democrática y se proscriben toda posibilidad de disenso político, expresión crítica y menos organización/participación opositora al gobierno de Ortega – Murillo.

6.3. Contexto socioeconómico a 2022

El funcionamiento del Estado, independiente de su perfil (democrático o autocrático) requiere de recursos económicos para su funcionamiento, ya sea para la generación de políticas públicas acordes a las ofertas de los gobiernos, la protección de derechos de los que es responsable el Estado o bien para proteger y ampliar las bases de poder del régimen. En el caso de Nicaragua, siendo una sociedad y Estado con débil economía, el conocimiento de las condiciones socioeconómicas permite acercarnos al nivel de

fragilidad o sostenibilidad del modelo, en tanto representa la garantía para sostener la estrategia del mismo o para prever posibles tendencias de insatisfacción ciudadana ante el modelo.

Los datos del acápito económico están basados principalmente en estadísticas oficiales del Gobierno y Estado de Nicaragua, si bien la confianza sobre tales datos es precaria, permiten realizar una aproximación sobre la situación económica de país y su frágil recuperación.

6.3.1. Condiciones económicas

Macroeconomía con respiración, pero sin superar de la crisis. Las estadísticas económicas proveídas por el gobierno en Nicaragua muestran en 2021 una tendencia de recuperación después de la contracción económica iniciada

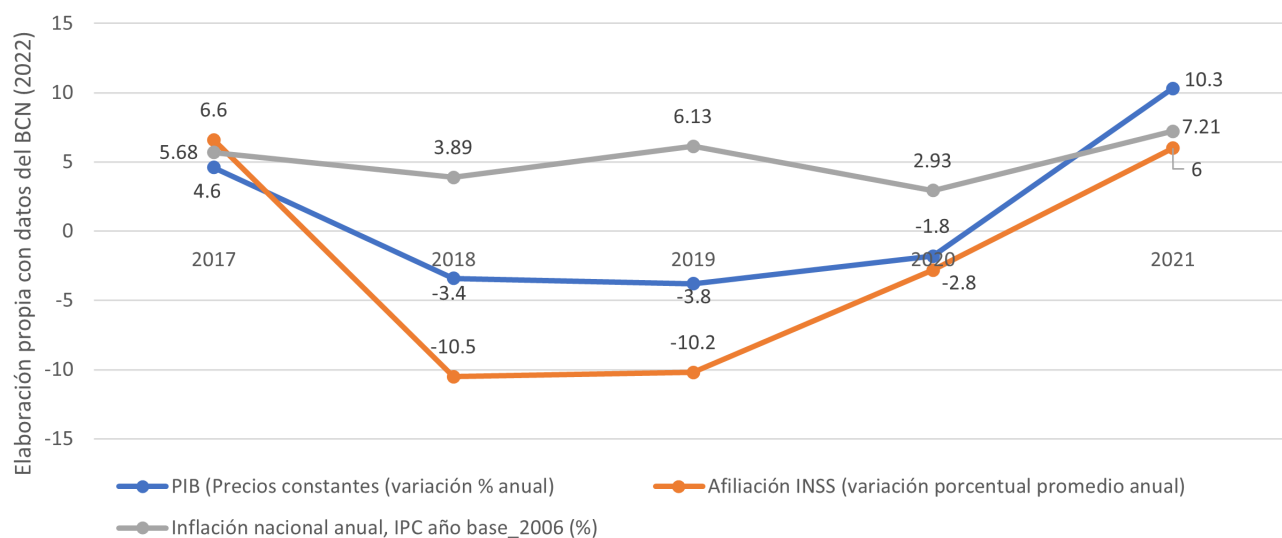
en 2018, producto de la crisis sociopolítica y la represión gubernamental hacia la ciudadanía, así como la crisis sanitaria producto de la pandemia del COVID-19.

¹⁶⁸ Con el fin de plasmar un marco jurídico en la actuación represiva, el Ortega y Murillo, a través del Gobierno y la Asamblea Nacional emiten leyes que sancionan expresiones, publicaciones (en redes o medios tradicionales), gestión que consideren opositora; también se pune en la mira de asedio y sanciones a toda persona natural o jurídica que cuente con ingresos o financiamiento extranjero, incluidas organizaciones no gubernamentales cercanas al partido de gobierno o que tuviesen más de treinta años de existencia.

¹⁶⁹ Dentro de los que se destaca La Prensa S.A., medio escrito con más de nueve décadas de antigüedad, una institución de la comunicación social.

¹⁷⁰ Destinos principales: Costa Rica, Estados Unidos, España, Panamá, México, entre otros.

Actividad Económica Nicaragua 2017 - 2021



El crecimiento del Producto Interno Bruto en 2021 que registran las cifras oficiales de Gobierno muestra una importante recuperación macroeconómica, pasando de tres años con indicadores negativos a crecer en un 10.3%.

El aumento de la demanda global debido a la suspensión de restricciones sanitarias, así como el incremento de algunos precios en los commodities, y las remesas familiares han sido tres de los factores que ha contribuido al crecimiento de la economía. El oro y algunas líneas de producción de las zonas francas han sido de los principales rubros de exportación que han aportado al incremento del producto interno bruto en 2021 (Banco Central de Nicaragua, 2022).

El crecimiento económico y la estabilidad de las cuentas nacionales también ha estado marcado por los préstamos realizados por bancos internacionales¹⁷¹ en el marco de inversión ante la pandemia del COVID-19, los huracanes (Eta

/ Iota en 2020) e inversiones para reactivación de puentes, carreteras, instalaciones de salud y educación. Entre marzo de 2020 y septiembre de 2021, el Estado de Nicaragua suscribió préstamos para atender la crisis sanitaria producto de la pandemia con un monto aproximado de US\$613 millones de dólares (Expediente Abierto, 2021).

La estrategia de financiamiento del gasto público e inversiones a través de préstamos internacionales tiende el crecimiento de la deuda pública. En 2021 la deuda pública aumentó a 65.8% del PIB. (Banco Central de Nicaragua, 2022). Los factores más destacados en el crecimiento de la economía de Nicaragua en 2021 no están determinados por el crecimiento en la capacidad productiva, ni el incremento de la inversión extranjera directa y su efecto en la ampliación del número de empresas, fábricas o empleos. Tanto el aumento de la demanda en 2021 como los precios de algunos commodities son factores exter-

171 Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial (BM).

nos a la gestión económica de Nicaragua y coyunturales a la transición de la crisis sanitaria global.

El tercer factor más importante es el incremento de remesas al país, rubro que resulta de la migración de nicaragüenses ante las crisis políticas y económicas que vive el país desde hace más de 40 años. En el marco de la crisis sociopolítica y represión gubernamental en Nicaragua, entre 2018 y 2021 se da una oleada importante de emigración, en la que se calcula que cerca de 300 mil nicaragüenses (Orozco, Manuel, 2022, pág. 13) han salido del país, incrementando la masa de población migrante que envía remesas económicas a sus familiares, recursos que son destinados en su totalidad para el consumo en alimentación, alquiler, medicamento, vestuario, etc.

El Poder Ejecutivo de Nicaragua ha definido políticas fiscales y monetarias que, según su argumentación política, apuestan a una estabilidad macroeconómica, en especial la contención de la inflación y la búsqueda desesperada por incrementar la recaudación fiscal. En virtud de ello, entre 2019 y 2021 el Gobierno incrementó la carga fiscal, en particular sobre el valor agregado (IVA) y sobre la renta (IR).

El incremento fiscal en 2021 apostaba cerrar las brechas presupuestarias y aspiraba a solventar el financiamiento del Estado a costa de la inversión, de la ampliación de fuentes de trabajo o afianzamiento de las constreñidas empresas en Nicaragua después de dos crisis (sociopolítica y sanitaria) que propician la crisis económica de país; obviamente también afectan el poder adquisitivo de la ciudadanía. La desesperada búsqueda de recaudación fiscal es producto de una suma de hechos que propiciaron un déficit presupuestario. Entre los principales hechos eco-

nómicos que se hacen referencia se destacan: (i) la drástica reducción del consumo y el empleo como efecto de la crisis sociopolítica provocada por las políticas represivas del gobierno y posteriormente por la pandemia del COVID-19 en el país; (ii) las sanciones económicas vertidas por Estados Unidos, Canadá y Europa hacia actores políticos por la violación a los derechos humanos en el país, propiciando restricciones para que Nicaragua pueda acceder a programas de préstamos ante el BID, FMI y BM que les permitieran financiar el presupuesto estatal; (iii) la contracción casi total de la demanda de bienes y servicios (como el turismo) global producto de la pandemia del COVID-19. El gobierno ha solventado parcialmente el déficit presupuestario a través del incremento fiscal, y un mayor endeudamiento con el Banco Centroamericano de Integración Económica (CIE).

Además del incremento del PIB, el Banco Central de Nicaragua muestra índices de crecimiento en el número de afiliados al Instituto de Seguridad Social (INSS), crecimiento que está sustentado en el sector de industrias de la zona franca, esto como efecto del incremento de la demanda global sobre productos textiles y de accesorios para líneas de montaje en la industria mundial.

Invasión Rusa a Ucrania, efecto en la economía de Nicaragua. A finales de febrero de 2022 la República Rusa invade Ucrania a través de lo que el presidente Putin ha denominado una “operación militar especial”. Esta nueva guerra y la participación de las principales economías del mundo de manera indirecta ha afectado claramente en la contracción de la demanda y particularmente en el incremento de los precios internacionales del petróleo; ambos factores afectan directamente en dos de los principales

pilares del crecimiento económico de Nicaragua en 2021: la demanda para los productos de la industria en la zona franca y el incremento en los costos de producción causados por el alza del combustible. A estos factores críticos en la economía global se debe incorporar el incremento en los precios de los insumos para la producción agrícola, siendo Rusia y otros países del éste los principales productores de urea y otros insumos agropecuarios.

Además de reducir el crecimiento, la guerra ampliará la inflación. Los precios de los combustibles y los alimentos han subido con rapidez, afectando especialmente a los segmentos más vulnerables de la población, sobre todo la de los países de bajo ingreso. (...) Se proyecta que el crecimiento mundial se desacelere del 6,1% estimado para 2021 a 3,6% en 2022 y 2023... (Fondo Monetario Internacional, 2022 -a-)

En la tercera semana de abril, mientras este documento se redacta, el Fondo Monetario Internacional ha recalculado las proyecciones de la economía mundial que habían realizado en enero de 2022. El balance económico ante la invasión de Rusia a Ucrania y el repunte de contagios por una nueva cepa del COVID-19 en China plantean una nueva fase de contracción económica global y prevén una inflación global. Para América Latina y el Caribe, el crecimiento estimado por el FMI para 2022 y 2023 será de 2,5 para ambos años. (Fondo Monetario Internacional, 2022 -b-) El crecimiento del PIB en la economía nicaragüense en 2021 carece de estabilidad, particularmente porque es producto de factores coyunturales de la economía global, factores que han desaparecido al tener una economía global con-

traída producto de la invasión de Rusia a Ucrania y por el incremento del contagio de coronavirus en China.

Gasto e ingreso de la población. El incremento del producto interno bruto de Nicaragua no ha logrado impedir la inflación o el incremento de los precios en los principales productos de consumo de la población.

Entre diciembre de 2020 y diciembre de 2021 la canasta básica ha incrementado su valor en 12%. Si bien la inflación (Índice de Precios al Consumidor – IPC) ha sido controlada desde 2018, en 2021 “...la inflación nacional alcanzó 7.21% por ciento (2.93% en 2020)” (Banco Central de Nicaragua, 2022, pág. 11). Los rubros que estimularon la inflación interanual fueron alimentos y bebidas no alcohólicas, transporte, combustible, alojamiento y servicios públicos, todos de primera necesidad de la población.

En contraste con la tendencia de inflación, los márgenes de ingreso y capacidad adquisitiva de la población nicaragüense es muy limitada. Entre 2018 y 2019 el salario mínimo en Nicaragua fue congelado a C\$6,244.59 equivalente a U\$198 y U\$188 respectivamente según la tasa de cambio promedio de cada año. El salario mínimo promedio en los últimos tres años logra cubrir entre el 46% y 41% de la canasta básica, reflejándose claramente la tendencia de reducción en la capacidad de cobertura que tiene la población para cubrir la canasta básica con el salario mínimo definido por el Gobierno con sindicatos y empresarios afines a su modelo de gobierno¹⁷².

El deterioro de la capacidad adquisitiva de la población asalariada cobra especial valor cuando

172 Desde 2018 el Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP) no participa de las reuniones tripartitas para definir el aumento del salario mínimo en Nicaragua, y ha sustituido a este gremio con empresarios del partido de gobierno que han constituido organizaciones gremiales para estos fines.

observamos el nivel de desempleo abierto y el subempleo (sin contratos, inestable, parciales, etc.) en la población en edad de trabajar. Si bien en 2021 el Banco Central de Nicaragua registra una reducción del desempleo y el subempleo, desde 2018 casi 1 de cada 2 nicaragüenses está desempleado o tiene un empleo precario.

Remesas, el sustento de la sobrevivencia ciudadana. Entre 2019 y 2021 las remesas económicas enviadas por nicaragüenses en el exterior, especialmente Estados Unidos y Costa Rica, representa el principal amortiguador de la baja en el consumo de la ciudadanía producto de la precariedad laboral y la pérdida del poder adquisitivo de los salarios. En 2021 las remesas familiares fueron equivalentes al 78% de los impuestos recaudados por el gobierno después de la reforma fiscal y el aumento de la carga impositiva. La remesa como factor económico guarda

estrecha relación con el aumento de la emigración de ciudadanos nicaragüenses a partir del estallido social y la crisis sociopolítica de 2018, que aún no ha sido superada.

Estabilidad macroeconómica sin efectos positivos sostenibles en la estabilidad económica de la ciudadanía. Si bien los indicadores de inflación están dentro de los rangos manejables en economías de países en vías de desarrollo, el sustento de tal estabilidad radica en la volátil demanda global y en el endeudamiento a través de las instituciones financieras internacionales (globales y regionales), ambos factores externos están en dependencia del rumbo de la economía global y del cumplimiento que tenga Nicaragua sobre las cláusulas o principios de respeto a los derechos humanos, transparencia y gobernabilidad democrática que estipulan tales instituciones financieras.

6.3.2. Condiciones sociales

Pobreza.

Entre el 2018 y el 2020, el 19.3% de los nicaragüenses tenía dificultad para llevar alimentos a la mesa siendo el tercer país con la mayor tasa después de Haití (46.8%) y Venezuela (27.4%). (FAO, FIDA, OPS, WFP y UNICEF, 2021). Los centros de investigación global y regionales, la CEPAL entre ellos, han realizado llamados al go-

bierno de Nicaragua para que actualice y mejore las estadísticas macroeconómicas y en particular las socioeconómicas, aquellas que permiten conocer y analizar la calidad de vida y derechos de la ciudadanía. La ausencia de datos actualizados de las encuestas sobre el nivel de vida en Nicaragua y la transparencia en el manejo de las existentes hace difícil poder conocer los niveles de pobreza en el país.

Migración / factores de migración.

La migración es un fenómeno complejo y en ocasiones doloroso en todas las sociedades del mundo. Desde que se tiene conciencia y registro de las migraciones en Nicaragua, los mayores flujos están asociados a los conflictos sociopolíticos y armados que ha vivido el país en toda su vida republicana, así como por las crisis económicas que por lo general están estrechamente vinculadas a los conflictos.

En los últimos cincuenta años, Nicaragua ha experimentado al menos cinco momentos históricos clave que a su vez han propiciado la migración de nicaragüenses al exterior: Terremoto (1972), Guerra civil (1978-1979), Revolución sandinista y conflicto armado década de los 80 (1979 - 1990), crisis económica de la década de los 90 (1990 - 1999) y la movilización ciudadana a partir de abril de 2018. (Ver Orozco, Manuel, 2022)

Tabla 1. Estimación de nicaragüenses migrantes en CR y resto del mundo

Estimación de nicaragüenses migrantes en CR y resto del mundo			
	Nic. en países no CR	Nic. en CR	Total
2017	658.203,00	294.018,00	952.221,00
2019	682.865,00	296.541,00	979.406,00
2021	850.000,00	400.449,46	1.250.449,46

Después de la cruenta represión gubernamental contra las movilizaciones pacíficas de la ciudadanía en 2018, la migración de nicaragüenses hacia Costa Rica, Estados Unidos y en menor medida España, ha recordado el éxodo experimentado en la guerra de los años 70 y el conflicto armado de la década de los 80.

Declaraciones oficiales de la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) indican que desde el inicio del conflicto sociopolítico en Nicaragua (2018) Costa Rica ha recibido más de 150,000 desplazados, superando el número de desplazados recibidos producto de los

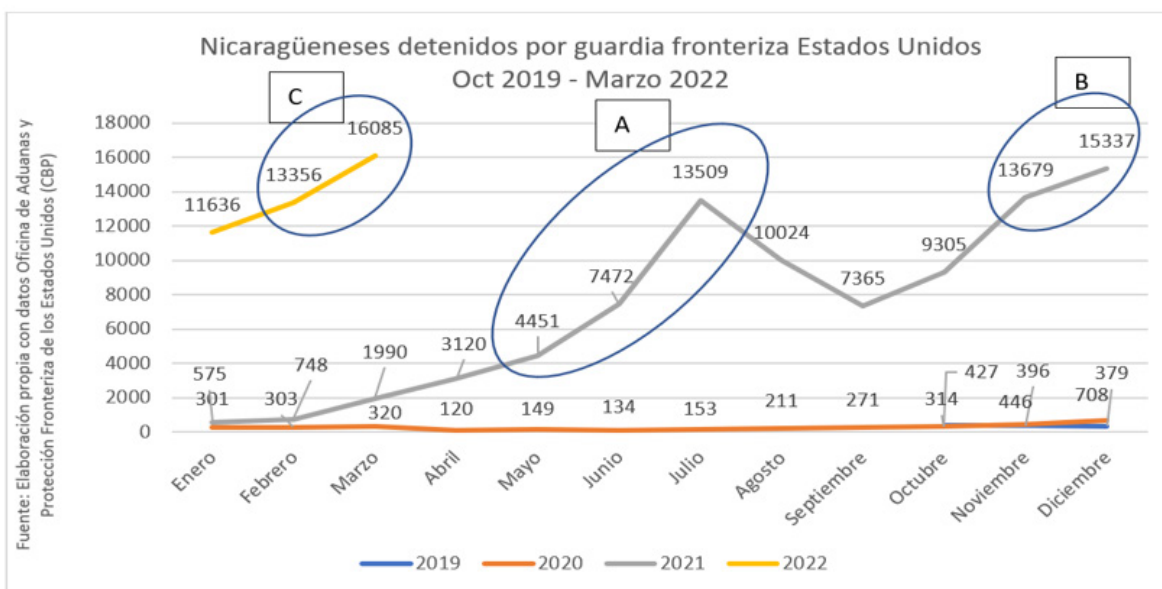
conflictos armados de Centroamérica en todos los años 80. (Naciones Unidas, 2022)

El aumento exponencial de migrantes está directamente asociado a los patrones y picos de represión del gobierno de Nicaragua; esta afirmación está fundamentada en el registro de detenidos por la policía fronteriza de los Estados Unidos. Entre 2019 y 2021 el incremento de detenciones de nicaragüenses en el borde fronterizo está marcado por tres períodos en que la represión ha aumentado: (A) mayo-julio de 2021, cuando encarcela a todos los aspirantes presidenciales opositores y a los principales líderes

de organizaciones opositoras; (B) incremento del asedio y represión o encarcelamiento a nivel territorial previo y durante las votaciones de no-

viembre de 2021; y (C) en el contexto del rechazo internacional a los resultados electorales y la toma de posesión – enero/marzo 2022.

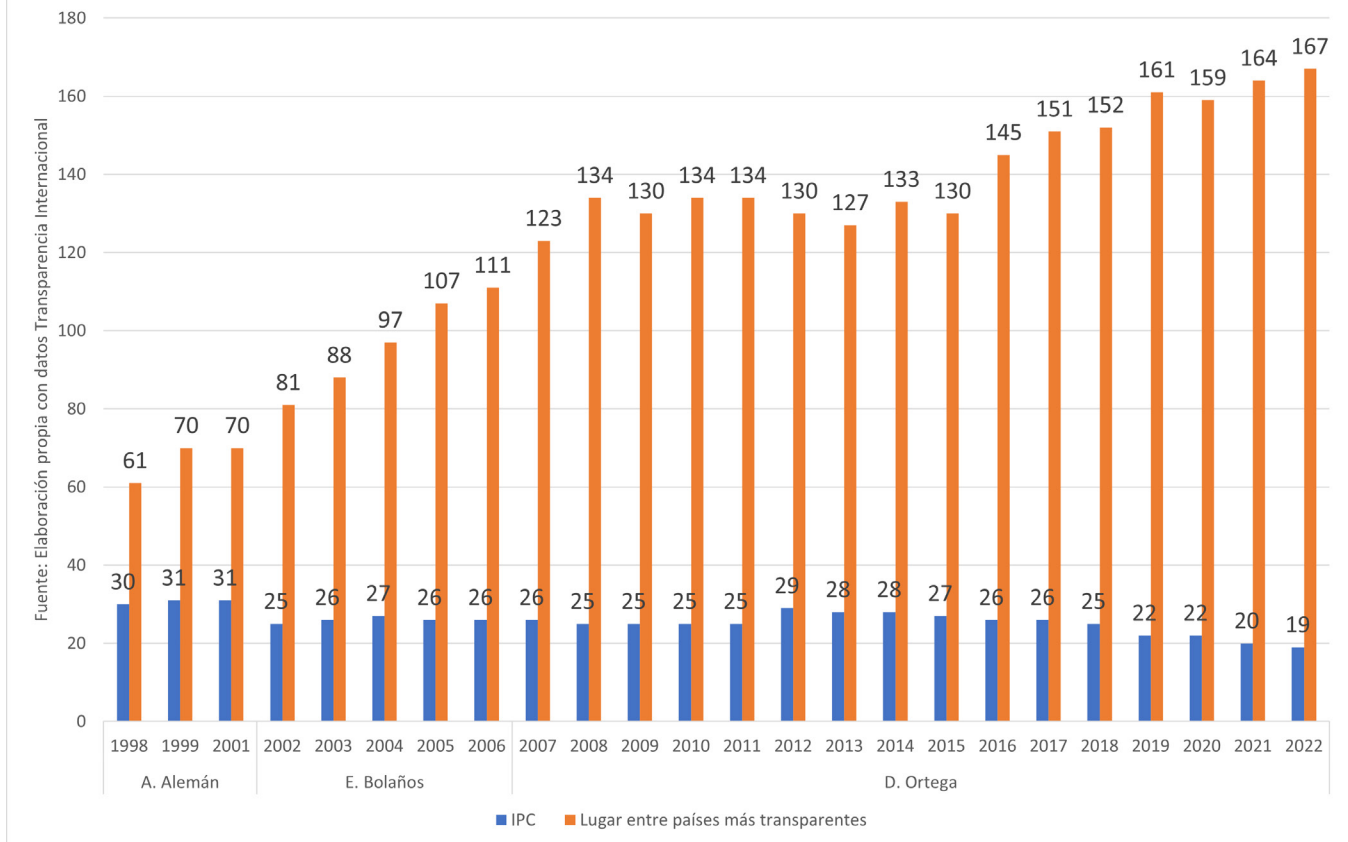
6.3.3. Corrupción y crimen organizado



Los Estados Unidos (U.S. Department of State, 2022 (b)) considera que Nicaragua sigue siendo un país vulnerable al lavado de dinero debido a los niveles de corrupción, la falta de transparencia, la narcoactividad, la informalidad de la economía y particularmente la politización de las instituciones del Estado. Esta descripción enmarcada en el análisis que hace el Departamento de Estado sobre el riesgo de los países del mundo con relación al lavado de dinero y el crimen organizado tiene estrecha relación con las razones ligadas a la corrupción en general dentro del país, y en particular en las instituciones del Estado. La lucha contra la corrupción está en el punto más bajo de la historia de Nicaragua (20 de 100) según lo

refleja el Índice sobre Percepción de Transparencia del organismo Transparencia Internacional. El país ha perdido nueve puntos en los últimos 10 años, obteniendo el mismo puntaje de Haití y solo superada por Venezuela (14). El deterioro de la percepción de transparencia en Nicaragua se proyecta en claro descenso desde el retorno al poder de Ortega en 2007, sin embargo, cobra mayor fuerza el deterioro de la transparencia a partir de su tercer mandato (2017 – 2021), coincidiendo con la caída del flujo de recursos producto (2015) del acuerdo petrolero con Venezuela, y el conflicto sociopolítico producto del levantamiento ciudadano de 2018.

Nicaragua: Índice Percepción de la Corrupción - Lugar entre países - 1998 - 2022



El gobierno autocrático de Ortega y Murillo controla todos los Poderes del Estado, incluyendo las instancias autónomas que tienen la función de garantizar el ejercicio transparente del Estado (Contraloría del Estado, Fiscalía de la República, Policía Nacional, sistema judicial, etc.).

El mecanismo de funcionamiento, en general, gira a través del control de todas las instancias de contratación del Estado, la ausencia de información para evitar el control social y de los medios de comunicación. Al mecanismo de cierre de información y acceso a los procedimientos

de adquisición y rendición de cuentas que impone el gobierno, se suma la creciente persecución de las organizaciones de sociedad civil y medios de comunicación que han sido responsables de hacer auditoría social durante los diversos gobiernos después de 1990.

La cancelación arbitraria y expropiación de más de doscientas organizaciones no gubernamentales desde 2008 ha afectado la elaboración de informes de transparencia desde la sociedad civil en los organismos internacionales como Transparencia Internacional.

6.3.4. Crimen organizado

En 2021¹⁷³ los Estados Unidos han incorporado a Nicaragua como parte de los 22 países del mundo como los de mayor producción y/o responsables del tráfico de drogas. En América Latina Bolivia y Venezuela son los países que han fracasado en su gestión para contener la producción y tráfico de estupefacientes, y en Centroamérica los otros países incorporados son: Guatemala, El Salvador, Honduras y Costa Rica. El Departamento de Estado de los Estados Unidos, a través de la Oficina Internacional de Narcóticos, reporta entre 2020 y 2021 una tendencia crítica de la disposición o capacidad de Nicaragua para la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado. Entre los principales datos se destacan¹⁷⁴:

- En la histórica y creciente ruta del crimen organizado y trasiego de droga de Sudamérica hacia Norteamérica, teniendo a Centroamérica como zona neurálgica para la operación criminal.
- La limitada capacidad del Estado y Gobierno de Nicaragua para la investigación, patrullaje e intervención operativa dirigidas contra el narcotráfico internacional.
- Tendencia creciente de incautación de drogas, entre 2020 y 2021. Entre 2019 y 2020 la incautación de droga ascendió a 0.6TM durante el mismo período; entre 2020 y 2021 el incremento de droga incautada fue de 1,2TM.
- Reducción de operativos a lo interno del país contra el narcomenudeo. En los primeros nueve meses de 2020 las fuerzas policiales realizaron 10,307 operativos y en el mismo período durante 2021 fueron 4,589, %55 menos que el año anterior.

El presupuesto destinado a la Policía Nacional y el Ejército de Nicaragua se ha incrementado en 2020, 2021 y 2022, a pesar de la crisis sociopolítica, la crisis sanitaria por el COVID-19 y con ello la crisis económica. El incremento presupuestario a las fuerzas armadas no ha derivado en el incremento de la operatividad contra el crimen organizado, incautación de droga y menos en la operatividad interna contra el narcomenudeo. El uso de la fuerza coercitiva policial y de inteligencia del ejército ha estado enfocado en la represión al liderazgo opositor y toda organización o expresión que sea identificada como adversa al gobierno de Ortega y Murillo, incluyendo a la Iglesia Católica y sus sacerdotes.

Para el Departamento de Estado de los Estados Unidos la corrupción y el desvío de recursos del presupuesto para reprimir a opositores políticos son de las principales razones del descenso en la efectividad del Gobierno de Nicaragua en la lucha contra el narcotráfico.

173 Determinación Presidencial No. 2021-13, fechada el 15 de septiembre de 2021.

174 <https://www.state.gov/2021-incsr-volume-i-drug-and-chemical-control-as-submitted-to-congress/> <https://www.state.gov/2022-incsr-volume-i-drug-and-chemical-control-as-submitted-to-congress/>

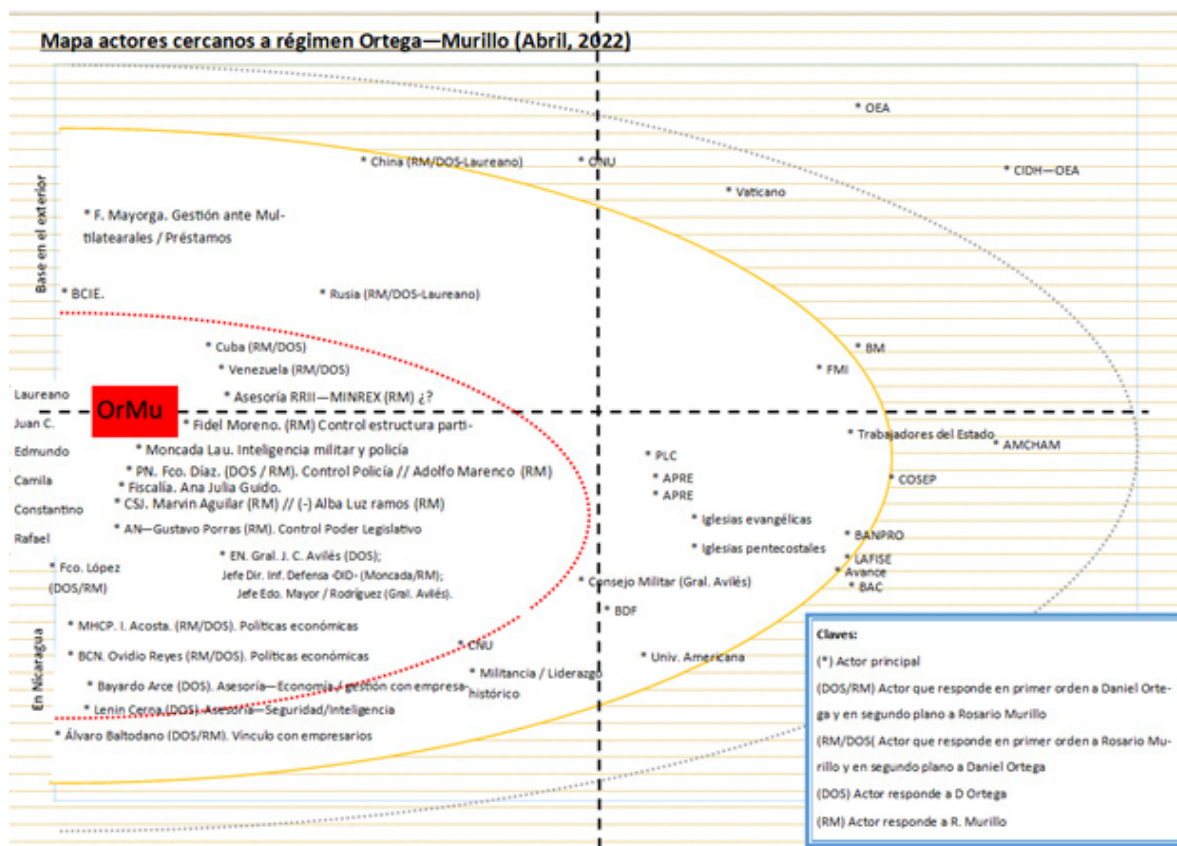
6.4. Régimen y sus círculos de poder

Para comprender el modelo de gestión del poder es importante identificar los circuitos con los que opera el gobierno de Ortega y Murillo, su composición y alcance. En la construcción del mapa de poder del régimen en Nicaragua se logró reconocer las diferencias en las lealtades hacia Ortega y Murillo, destacándose la lealtad de la máxima jefatura del Ejército exclusivamente a Ortega, no así a Murillo; en cambio los operadores que controlan el funcionamiento del

partido y la Policía Nacional son controlados particularmente por Murillo.

Las diferencias en las lealtades a la autocracia en Nicaragua evocan y refuerza la hipótesis que la gestión del modelo actualmente es bicéfalo, pero la sucesión de Ortega hacia Murillo no es garantizada, y por tanto, la sucesión del poder de Ortega aún está pendiente de definirse, en caso de que se logre.

Ilustración 1. Mapa de actores cercanos al régimen Ortega - Murillo (abril, 2022)¹⁷⁵



175 Elaboración propia. Mapa de actores realizado en 2018, actualizado en 2019, 2021 y 2022.

Los circuitos de poder.

En el modelo de control absoluto del Estado, Ortega fue modificando mecanismos de funcionamiento del Estado, eliminando toda separación de los Poderes y concentrando el poder de decisión y gestión en el Presidente y la Vicepresidenta; en este mismo esquema llegó a reformar las leyes que rigen a la Policía y el Ejército, con el fin de ser él su jefe supremo sin mediación de ministerio alguno y la reelección indefinida de las jefaturas máximas de cada órganos coercitivo, garantizando un mecanismo de incentivo o castigo a las lealtades dentro de la Policía Nacional y el Ejército de Nicaragua. A continuación, se describen los circuitos y roles de los circuitos de poder de Ortega y Murillo.

En 2022 el círculo de poder se ha modificado poco desde que estalla la movilización ciudadana en 2018, ya que todo se fundamenta en la lealtad a Ortega y Murillo, y en la confianza que ambos tienen sobre esa(s) persona(s). El primer circuito de confianza lo protagonizan sus hijas e hijos, los cuales están presentes en los ámbitos económicos (inversiones familiares, gestión de lazos comerciales internacionales como Gobierno), comunicacionales (control de los medios de comunicación familiares, estatales y de asedio a medios independientes), y de gestión (son asesores presidenciales, secretarios/as personales, etc.) ya que sesionan en los gabinetes de gobierno o lo representan en relaciones internacionales.

El segundo circuito de poder lo protagonizan, en primer orden, los operadores políticos y paraes-

tatales (Moreno y Monada Lau) que a través de equipos de partidarios distribuidos en el país ejercen seguimiento, control e incluso represión selectiva o masiva en contra de opositores; también articulan los mecanismos de seguimiento, asedio o investigación ficticia a cargo de la policía o el trabajo de inteligencia que realizan a través del Ejército de Nicaragua. En segundo orden, dentro de este circuito de poder se identifican a los presidentes de los Poderes del Estado, de la Fiscalía y del Banco Central, así como a las jefaturas de la Policía Nacional y Ejército de Nicaragua.

En el caso del Ejército, el Jefe del Estado Mayor solo asiste cuando es Ortega quien preside la reunión, tomando distancia de Murillo. En estas reuniones participan en particular con el doble perfil de responsables políticos del Frente Sandinistas en cada instancia del Estado y como presidentes o primer cargo de la institución; evidenciando claramente la gestión del Estado y el Partido como uno solo. En el tercer circuito de poder participan el resto de los ministros y o diputados según la agenda a desarrollar.

En cada circuito del poder el control de las decisiones gira alrededor de Murillo y Ortega, siendo la primera quien gestiona de manera cotidiana los gabinetes y reuniones de crisis. Los funcionarios, independientemente de sus niveles, presidentes o ministros, carecen de autonomía para la gestión de sus carteras, ya sea contrataciones, adjudicaciones de contratos, encarcelamientos, investigaciones judiciales o juicios, etc.

Ausencia de lealtades partidarias-políticas, ideológicas o programáticas. Las lealtades personales a Ortega y Murillo son las que priman en los circuitos de poder del régimen; dicha lealtad se basa en la construcción de culto a la personalidad, pero tiene mayor peso el temor a represalias en caso se objete o no se cumpla las exigencias o designios. El ejercicio del poder basado en la lealtad personal y el temor requiere del uso de recursos o mecanismos necesarios para el premio y castigo:

- control de fuentes de recursos económicos (estatales o negocios al amparo del Estado),
- control de las fuerzas coercitivas estatales (Policía y Ejército) y paraestatales o partidarias con protección estatal, y por tanto
- control de las instituciones del Estado para sanciones/chantajos judiciales o fiscales

Para lograr el peso en la gestión política, Ortega y Murillo han ejercido el poder de manera absoluta, a voluntad, al margen de cualquier marco político, ideológico, ético o legal. El uso de los recursos del Estado, la definición de las políticas económicas y la disposición hacia las libertades u oportunidades de la ciudadanía dista de cualquier decálogo básico de las izquierdas pregonadas por el mismo Ortega en los años ochenta, durante la Revolución Sandinista, o en la actualidad.

La gestión del poder, en su esencia, si bien carece de todo sustento ideológico, sí está envuelto en un bucólico discurso nacionalista y antiimperialista, con el fin constituir un enemigo mayor (el imperialismo capitalista) que propicie el bosquejo de una identidad político-ideológica.

La operatividad del engranaje de poder que ejerce Ortega y Murillo lo realizan a través de una selección de funcionarios elegidos por su nivel de lealtad, al margen de sus capacidades profesionales o experiencia. La desconfianza de todo y todos limita el tamaño del círculo de confianza en la operación del poder, teniendo en primer orden a la familia, seguido por personas que han mostrado lealtad en años de cercanía o amistad, y finalmente a quienes dependen de la centralidad del poder ya sea por condiciones materiales/económicas o por ser partícipes de delitos que solo serán protegidos bajo el techo de la dictadura, como es el caso de los funcionarios sancionados por la comunidad internacional.

La definición de marco jurídico y su aplicación resulta funcional para el control a lo interno del país, tanto a las expresiones opositoras al régimen (individuales u orgánicas), como dentro de sus propias filas. Todo en término del castigo ejemplar a la disidencia, para implantar o fortalecer el temor a su alrededor. Es así como el control de todo el marco institucional del Estado es indispensable en un modelo cerrado o autocrático de gobierno, como el de Ortega y Murillo

6.5. Una realidad con pocas salidas a corto plazo.

La interacción de los elementos antes descritos, como la economía y la disposición de la gestión del poder de Ortega y Murillo plantean hitos clave para perfilar las posibles salidas al conflicto. En primer orden se destaca la fase de cierre

de espacios a salidas democráticas – electorales, la ilegitimidad del Gobierno a lo interno del país y a nivel internacional, así como la ausencia de alternativa política ante un modelo de poder que, aunque colapsado aún sobrevive.

6.5.1. El cierre de un ciclo, 2021: cierre de todo espacio y alternativa de salida a la crisis sociopolítica

En 2021 el gobierno de Ortega-Murillo incrementó la represión en año electoral. La oposición al gobierno Ortega-Murillo había optado por las elecciones (bajo estándares internacionales) como el mecanismo de salida al conflicto que vive Nicaragua, siendo el tema de mayor coincidencia en las propuestas que los diversos grupos de oposición han realizado desde el estallido de abril de 2018. El gobierno, por su parte, también ha retado a la oposición a disputar el poder a través de elecciones; sin embargo, desde 2018 el control represivo de toda expresión opositora ha hecho imposible la movilización en las calles o la realización de reuniones organizativas bajo techo, obligando a expresar cualquier posición opositora a través de las redes sociales o en el exilio.

Desde 2020 el gobierno Ortega – Murillo ha emitido leyes y reformas electorales y constitucionales enfocadas a la criminalización de la protesta, legalizar la persecución o encarcelamiento al liderazgo opositor, y para ejercer mayor control sobre el Consejo Supremo Electoral, institución garante de las elecciones en el país. El control sobre la institución electoral es crucial en la cri-

sis en Nicaragua, dado que el gobierno evade las recomendaciones realizadas por la Asamblea General de la OEA (2019 y 2021) y el Parlamento Europeo, entre otros, para realizar elecciones libres, competitivas y transparentes.

Producto del marco legal construido, el control de las fuerzas coercitivas (Policía y Ejército) y de todas las instituciones del Estado, desde el mes de mayo de 2021 el gobierno de Nicaragua ha desarrollado procesos de investigación y encarcelamientos violatorios de todo debido proceso judicial y de los derechos humanos contra: cinco aspirantes presidenciales (5), seis líderes disidentes sandinistas, líderes opositores anti-sandinistas, líderes del sector privado, incluido el presidente de una corporación bancaria regional, y otros líderes o funcionarios de organizaciones no gubernamentales investigadas. Ha sido el descabezamiento del liderazgo de mayor nivel dentro de la oposición no partidaria, el descabezamiento de la vocería opositora con mayor reconocimiento a nivel nacional e internacional.

En los arrestos y persecución desarrollados desde mayo 2021 se destacan operadores o

empresarios de los grupos empresariales más importantes del país. Arturo Cruz y José Adán Aguerri han tenido lazos cercanos con el grupo empresarial Pellas; Luis Rivas Anduray es presidente del grupo Banpro-Promerica, del grupo empresarial Ortiz, todos han sido encarcelados bajo la Ley N°1055 como traidores a la Patria. La directiva de la Fundación Nicaragüense de Desarrollo Económico y Social (FUNIDES) y antiguos directivos como Juan Sebastián Chamorro, han sido encarcelados, cuentan con orden de captura o tienen sus cuentas bancarias intervenidas, muchos de ellos ligados a diversos grupos empresariales.

Es la primera vez, desde los años ochenta de Siglo XX, que importantes líderes empresariales son perseguidos por razones políticas. Después de 14 años de ser socios-aliados con el régimen Ortega-Murillo, en 2018 se fractura dicha alianza, sin embargo, es en este año que se generan medidas coercitivas de manera directa, bajo el argumento de canalizar financiamiento internacional para la desestabilización o derrocamiento del gobierno de Nicaragua.

La arremetida del régimen Ortega-Murillo en 2021 contra aspirantes presidenciales, liderazgo opositor destacado, periodistas y empresarios tiene varios objetivos. En primer orden, el objetivo de la escalada es descabezar a la oposición organizada, y de esta forma desarticular la capacidad organizativa, su respuesta territorial y mediática, ámbitos de importancia en un proceso electoral. En segundo orden, esta oleada aspira reducir la posibilidad de una masiva participación electoral, tanto para evitar los preparativos como la organización de la campaña electoral, y en definitiva evitar la movilización del voto opositor al régimen.

Además del descabezamiento opositor, la oleada represiva hacia liderazgos visibles parece apostar por desmoralizar a la ciudadanía y reafirmar el miedo como mecanismos de control de cualquier expresión espontánea de resistencia o rechazo al gobierno, especialmente desmovilizar la voluntad ciudadana de ejercer su derecho al voto.

El encarcelamiento a Cruz, Aguirre y Rivas Anduray, así como el congelamiento de cuentas y orden de captura para un importante grupo de empresarios, además de ser medidas profilácticas para evitar la financiación de narrativas críticas al gobierno o el financiamiento de una oposición electoral, puede ser interpretado como un mecanismo de chantaje para generar acercamiento del gobierno Ortega – Murillo con el gran capital y/o que este propicie un canal de comunicación con los Estados Unidos para contener sanciones económicas, y para abrir la puerta para negociaciones postelectorales.

Los principales representantes del denominado gran capital están divididos, unos tratando de proteger sus capitales o su libertad, otros fuera del país buscando estar al margen del incremento de la represión en Nicaragua. Ante este contexto se torna difícil poder contar con una posición cohesionada entre el gran capital. ¿Cómo están “leyendo” la realidad los diversos integrantes del gran capital? ¿Actualmente qué salida le encuentran a la crisis?

Si bien Nicaragua se encuentra en su fase de mayor aislamiento internacional, es posible que Ortega y Murillo apuesten a ese costo y quizás duden de que sean expulsados de la OEA. Más condenas diplomáticas o sanciones bien valen una salida negociada.

En la semana del 21 de junio/2021 voceros del Frente Sandinista y el mismo Ortega han retomado el viejo esquema de la guerra fría: pedir ayuda al enemigo de tu enemigo, para ubicarte en un conflicto geopolítico de mayores dimensiones. Es así que han declarado que “...el sandinismo nunca ha renunciado al uso de la lucha armada para defender la revolución...”, o que han solicitado apoyo en armas y preparación militar a Rusia, todo dentro de un contexto de tensiones bilaterales entre los Estados Unidos y Rusia.

Actores internacionales cercanos al conflicto. Los Estados Unidos, Europa y España en particular parecen estar recalibrando la estrategia desarrollada hasta la fecha, aunque se muestran dispuestos a incrementar la presión diplomática bilateral, se destaca una nueva estrategia conjunta como países o a través de instancias hemisféricas como la OEA. Este giro diplomático y la creciente censura, como la expresada por España en la semana del 21 de junio, ha representado una reacción que tiende a motivar a la

oposición nicaragüense, pero se vislumbra poco efectiva a muy corto plazo.

A lo interno del partido de Ortega y Murillo existen dudas sobre la cohesión dentro de sus filas, es por ello que han creado figuras legales y narrativas de soberanía o antimperialismo para justificar el incremento de represión y encarcelamiento de destacados opositores o empresarios a menos de seis meses de las elecciones. Leyes y narrativas que han sido especialmente amplificadas para los traidores, como le llaman al liderazgo disidente del sandinismo y que encabezan personalidades icónicas como Dora María Téllez, Hugo Torres y Víctor Hugo Tinoco, pero que también forman parte un liderazgo sandinista joven encabezado por Ana Vijil, Támara Dávila y Suyen Barahona. La inquina contra los traidores parece ser otro antídoto para tratar de controlar posibles amotinamientos entre las filas partidarias del Frente Sandinista o dentro del mismo ejército.

6.5.2. Elecciones 2021 ilegítimas, resultados ilegítimos.

El encarcelamiento de los principales liderazgos opositores, así como los precandidatos presidenciales, el cierre de organizaciones y cancelación de partidos políticos, el impedimento de la observación electoral y transparencia del padrón electoral, dentro de una amplia lista de irregularidades, hicieron perder todo crédito del sistema electoral en Nicaragua y en particular del proceso electoral de 2021.¹⁷⁶

Todas las recomendaciones de actores internacionales para el fortalecimiento del sistema electoral en Nicaragua y el cumplimiento de los estándares mínimos internacionales de procesos electorales democráticos fueron desoídas o rechazadas. En particular se destacan las emitidas desde la OEA¹⁷⁷ y de otros países o grupos de países (Estados Unidos y Europa).

¹⁷⁶ En mayo de 2021 el Consejo Supremo Electoral convoca abiertamente a elecciones Presidenciales y Legislativas, realizadas finalmente el 7 de noviembre de 2021.

Como efecto de las medidas represivas, y la generación de una nueva oleada migratoria de exiliados políticos, la ciudadanía nicaragüense atendió el llamado de la oposición en el exilio de abstenerse a ejercer su derecho al voto, y no salir a las calles el día de las votaciones (7/noviembre, 2021). Esto provocó que el día de las votaciones se diera un evidente vaciado de las calles del país, lo cual fue reportado por la población en general a través de sus redes sociales o de la mensajería digital. Este hecho representó una pequeña luz de esperanza generada por la misma población, al reconocerse con algún poder, en este caso la abstención.

La organización de observación electoral Urnas Abiertas fue la encargada de sistematizar y hacer público la observación que realizara un conjunto de organizaciones, redes y personas que observaron el nivel de participación electoral de la ciudadanía el día de las votaciones, tratando de superar los mecanismos de represión gubernamental para acciones de este tipo. El resultado final de dicha observación fue que el nivel de abstención fue superior al 81% de la población en edad de votar y estaba inscrita en el padrón electoral del Consejo Supremo Electoral.

Como efecto de las medidas represivas y generadoras de ausencia de transparencia en el proceso electoral de 2021, la comunidad internacional, en particular OEA, la Unión Europea, países de América y de Europa, rechazaron el proceso electoral, denominándose como ilegítimo y violatorio de acuerdos internacionales. La valoración de ilegitimidad emitida hacia el proceso electoral de noviembre de 2021 realizada por la comunidad internacional, también fue aplicado a los resultados de las mismas elecciones por carecer de mínimos de confiabilidad. Este hecho plantea al gobierno de Nicaragua en un claro aislamiento diplomático internacional.

La posición de la comunidad internacional y la actitud ciudadana ante las elecciones de 2021 en Nicaragua son los principales indicadores para calificar este proceso electoral y sus resultados como ilegítimos de origen, ya que los supuestos representantes de la ciudadanía dentro del Estado de Nicaragua no fueron elegidos por la ciudadanía, carecen de su legítimo respaldo y, además, carecen del respaldo de la mayoría de los países de América y Europa.

6.5.3 Oposición mínimamente cohesionada, una tarea pendiente

La oposición no ha logrado superar la división que han venido cargando desde el estallido de 2018. El proceso electoral, contrario a ser una oportunidad de articulación, representó un factor de mayor fragmentación, esto producto de que

han emergido las diferencias entre los heterogéneos sectores para lograr constituir un actor político-electoral y quien encabezara ese actor. El desgaste interno de la oposición también ha sido estimulado por los mecanismos de repre-

177 En 2014 (comisión especial y delegados del Secretario General), 2017 (comisión especial y delegados del Secretario General) y en 2021 (Asamblea General).

sión masiva y selectiva que les infringe el gobierno de Ortega – Murillo, generando presión a lo interno de las filas opositoras, la desmovilización del apoyo ciudadano a cualquier acción que pueda representar un riesgo ante los niveles de represión gubernamental. Todo este esquema estimula la desconfianza y desesperanza entre la ciudadanía y los grupos opositores.

Después de la ofensiva de represión de mayo-junio 2021, la oposición tiene muchos retos: reconstruir el liderazgo visible; redefinir su estrategia ante la ausencia de elecciones como mecanismo de salida en el corto plazo. Crear estrategias de consenso, reforzar liderazgos y crear condiciones organizativas que les permita tener una única voz con legitimidad dentro de una posible negociación para operativizar acuerdos macro.

Al momento de elaborar este documento, la oposición nicaragüense cuenta con presencia organizada a nivel local/municipal, pero la dirigencia de las principales organizaciones opositoras que quedó libre después de la oleada represiva de 2021 aún se encuentra dispersa en proceso e iniciativas de acercamiento sin que esto logre superar las desconfianzas acrecentadas durante el año electoral, aunque coincidan en propósitos generales.

Este proceso de dispersión y desconfianza resulta común dentro de los grupos opositores ante procesos dictatoriales altamente represivos, así lo vimos entre la oposición durante la dictadura de los Somoza en Nicaragua (1934

– 1979), en Chile después del golpe de Estado militar encabezado por Pinochet, o en Argentina durante la dictadura de Videla, incluso con casos al otro lado del océano, en España.

En todos esos casos, la oposición al régimen es claramente reprimida (asesinatos, encarcelamiento y exilio), y los liderazgos que quedan en libertad y en el exilio protagonizan enconadas batallas entre facciones, grupos opositores o partidos claramente opositores, en medio de desconfianzas y carencias de condiciones para reconstruir los fragmentos de sus respectivos movimientos.

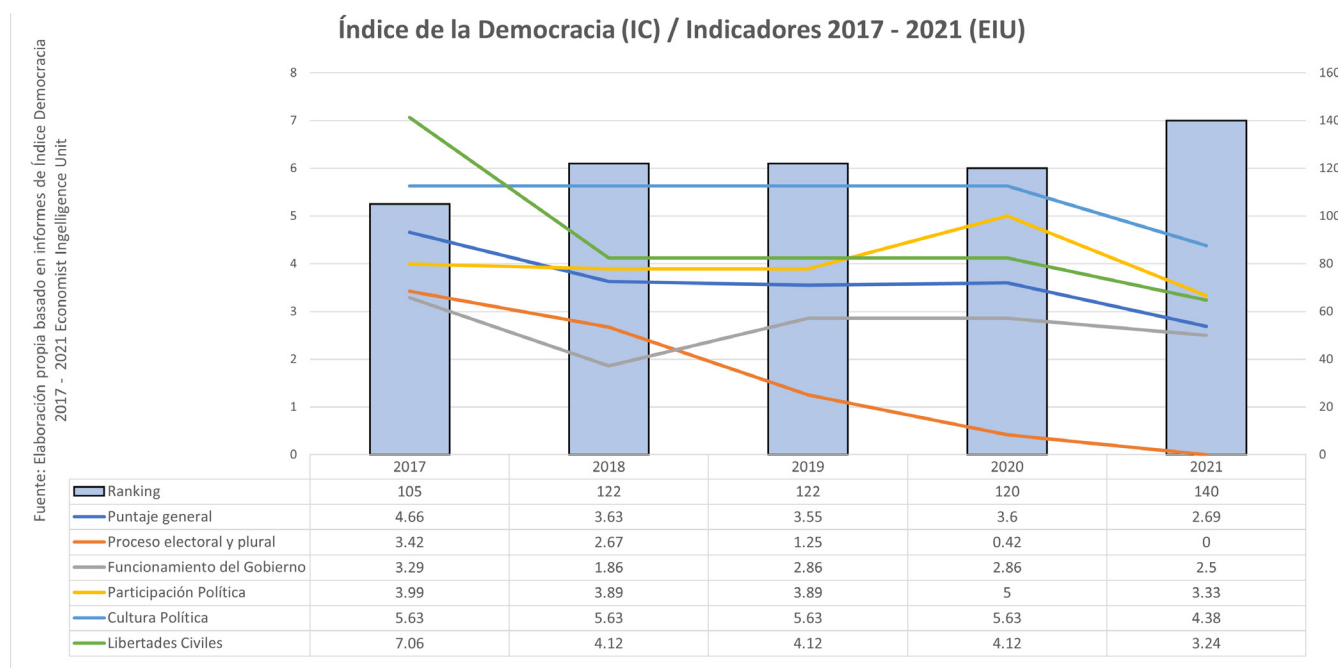
Superar esa fase crítica es uno de los principales retos de la oposición, en especial por la urgencia de constituir un actor político que propicie la organización de la oposición en Nicaragua, propicie una estrategia de desgaste de la dictadura en Nicaragua, y en especial presente y represente una alternativa al proceso de cambio democrático del país.

6.5.4. El modelo de gestión del poder, y sus posibles limitaciones.

En el modelo de gestión del poder de Ortega y Murillo en Nicaragua se destacan características propias de una autocracia, cercanas a las dictaduras militares que han existido en América Latina y Europa en los años 50, 60, 70 y 80. Dentro de las principales características a destacar:

- Ausencia de separación de Poderes del Estado;
- Ausencia del Estado de Derecho, lo que representa el control y uso de la justicia como mecanismo de represión al disenso o la oposición política (criminalización de la protesta o la disidencia), así como para control o chantaje hacia actores económicos a través de propiedades e inversiones;
- Control y uso de las fuerzas coercitivas del Estado (Policía Nacional y Ejército);
- Modelo corporativo en la gestión económica con la élite empresarial, bajo el acuerdo de que los negocios con el sector empresarial estén al margen de la gestión del poder realizada por el partido de gobierno y cercanos;
- Control del poder simbólico, a través de la censura y chantaje económico/fiscal hacia medios de comunicación (tradicionales o no) que cuestionen la narrativa gubernamental.

8. Índice de la Democracia (IC) 2017 - 2021 (EIU)



Las características destacadas de la autocracia en Nicaragua nos acercan a la lógica de L'État, cese moi, que para la realidad en Nicaragua y por la gestión bicéfala del poder Ortega-Murillo, sería: “el estado somos nosotros”.

El perfil de dictadura bicéfala plantea el control de las principales fuentes de poder de cualquier aparato que obtiene el poder y aspira proteger:

- Poder simbólico. Control de la calle y la narrativa popular. Control de los medios de comunicación y de las posibles fuentes de comunicación disruptivas al discurso-narrativa del poder hegemónico, en este caso y en el contexto actual: país, sociedad y economía estable; paz y prosperidad.
- En esta dimensión las iglesias y narrativas religiosas también son controladas o reprimidas según la necesidad del régimen. Es así que encontramos asedio y amenazas a líderes – jerarcas de la iglesia católica, o premio a líderes de otras religiones. La construcción de narrativas de “los otros” en calidad de enemigos y riesgos de la estabilidad es una clave de esta dimensión que sostiene el poder.
- Poder fáctico – coercitivo. Control de las armas, manejo de los mecanismos espionaje y de represión requeridos para evitar la organización, la movilización y actuación de grupos opositores. El alineamiento del Ejército de Nicaragua y la Policía Nacional a los mandatos de Ortega y Murillo son indispensables para sostener el poder.
- Poder económico. Control de los principales medios de producción, ya sea de manera directa (como en los años 80) o indirecta, a través de la represión fiscal o el uso de leyes para sancionar a los capitales que no respondan a los propósitos de producción, comercio y recaudación requeridos para el funcio-

namiento del modelo dictatorial de ejercer el poder.

Las fuentes de carácter económico y factico-coercitivo representan los principales sustentos del poder. Es indispensable contar con recursos económicos para contar con una economía al menos funcional que evite un malestar generalizado de la población que sea imposible de controlar por las fuerzas coercitivas; así como es indispensable contar con recursos para mantener al ejército, la policía, los aparatos paramilitares o de seguridad política a través de la cual se controla a la población.

En este esquema de mantenimiento de la economía, los grupos económicos pasaron de ser aliados previo a 2018, adversarios u opositores a partir de 2018, y en la actualidad, además de estar algunos dirigentes gremiales encarcelados por razones políticas, el gremio que aglutina a los principales empresarios se ha limitado a sobrevivir institucionalmente y reducir los riesgos de perder propiedades u oportunidades de mercado, mecanismos de chantaje que utiliza el gobierno para ejercer control absoluto sobre el sector privado de la economía.

La manutención de las fuerzas coercitivas es también una prioridad para el modelo autocrático – dictatorial de Ortega – Murillo en tanto representa la garantía de lealtades en los diversos niveles del ejército, la policía, paramilitares, filas partidarias y funcionariado del Estado.

Hasta la fecha, el gobierno goza del apoyo de la Policía Nacional en sus estrategias represivas y de la complacencia tácita de las Fuerzas Armadas, quienes garantizan los mecanismos de inteligencia y contrainteligencia que requieren

para sostener el poder. Si bien el Ejército es una institución menos contaminada en cuanto a la lealtad al partido gobernante o a su liderazgo, los

primeros círculos de la comandancia han guardado lealtad funcional hacia Ortega y Murillo.

6.5.5. ¿Fisuras en la centralidad del poder?

Desde 2018 se han mostrado indicadores de desgaste interno del Frente Sandinista de Liberación Nacional, así lo muestra la renuncia de varios funcionarios del Estado con responsabilidad política¹⁷⁸. Declaraciones públicas de exfuncionarios que han renunciado, así como de funcionarios activos que por seguridad no salen a luz pública, existe una clara inconformidad por el manejo de la crisis en 2018 por parte de Ortega y Murillo, en particular por el uso de la violencia armada; las consecuencias económicas propiciadas por la crisis sociopolítica; y en particular por la represión que desde 2018 se ejerce en contra los funcionarios del Estado, de quienes se tiene desconfianza.

El gobierno ha ejercido control y represión a sus funcionarios y partidarios a través del embargo de pasaportes a funcionarios de primero y segundo nivel, el requisito de autorización para que funcionarios del gobierno o el partido puedan trasladarse a otros departamentos a lo interno del país, entre otras medidas que también son aplicadas a familiares de funcionarios de primer nivel. La sucesión.

La gestión de Rosario Murillo por concentrar poder a lo interno del Frente Sandinista propició

el desplazamiento de los liderazgos históricos, quienes a su vez no le expresaban respeto alguno a la vicepresidenta. Ese distanciamiento que se hizo claro desde 2007 fue revertido en 2018 para constituir fuerzas de tarea políticas y en especial militares con el fin de contener o aplacar el levantamiento ciudadano o el “intento de golpe Estado”. La rearticulación de los “dirigentes históricos” del sandinismo volvió a ser disuelta en 2022 a través de escritos internos del Frente Sandinista donde expresaba que “ya no es necesario” que existan estructuras u organización de ese “liderazgo histórico”.

Todos estos hechos han propiciado algunas reacciones públicas de funcionarios o dirigentes históricos, sin embargo, tales las declaraciones públicas están lejos de ser catalogadas como evidencia de una tendiente implosión del poder de Ortega y Murillo, esto es por el temor que han implantado entre ciudadanos nicaragüenses, opositores o no.

178 Tres ejemplos de renunciadas de funcionarios con responsabilidad política: Ligia Gómez, funcionaria del Banco Central de Nicaragua, secretaria política en dicha institución, renuncia a mediados de 2018; Magistrado de la Corte Suprema de Justicia Rafael Solís, renuncia a finales de 2018, responsable político del Poder Judicial; Embajador Arturo McFields, representante de Nicaragua ante OEA, renuncia en 2022.

6.5.6. Modelo en crisis ¿final del modelo?

En páginas anteriores se analiza que el modelo sobre el cual Ortega y Murillo sustentan el poder se basó en (i) el control del poder simbólico, (ii) la gestación de imagen de reconciliación, (iii) el control del poder económico a través del modelo de gestión económica corporativista, y (iv) el control sobre el poder coercitivo.

De los pilares que sustentaron el afianzamiento del modelo de poder de Ortega y Murillo, dos fueron quebrados en abril de 2018, y el nivel de fractura hace imposible recuperar las relaciones que existían antes del estallido ciudadano. La Iglesia Católica y el sector empresarial, cuando menos, representan ser adversarios a los que se debe controlar o reprimir si fuera necesario.

El pilar de las bases sociales, que contribuyen a sostener el control en la ciudadanía en los barrios y propician la reproducción de la narrativa gubernamental de paz y prosperidad también ha sido fracturada de manera directa, más aún cuando viven en carne propia las limitaciones producto de la carestía de la vida, la precariedad o ausencia del empleo. El modelo de gestión del poder que había hasta marzo de 2018 ya no existe, sin embargo, aún no ha nacido el nuevo modelo, ni los actores que lo vayan a ofrecer y gestionar ante la ciudadanía.

6.6. ¿Es posible una salida a la crisis en Nicaragua a mediano plazo?

Después de describir los elementos que contextualizan y protagonizan las crisis en Nicaragua, la articulación de todos los elementos nos puede proporcionar preguntas para analizar la complejidad e identificar posibles alternativas a la crisis política del país. A continuación, y a modo de

cierre, se presentan preguntas que describen el alcance y límite del modelo autocrático, el peso que tiene la economía en la sustentación de este, y el rol que tiene la oposición nicaragüense en la construcción de una salida.

6.6.1. Modelo de control total del Estado ¿para su beneficio o para su perjuicio?

El Índice de la Democracia (ID) de Transparencia Internacional (Gráfico 6) muestra el deterioro de los principales indicadores asociados a la democracia en Nicaragua, en particular los ligados a los derechos políticos y civiles. En los últimos cinco años, el país ha ascendido 35 puestos en el ranking de los países menos democráticos del mundo, en particular en 2021 después de las fraudulentas elecciones (The Economist Intelligence Unit, 2022). Entre 2017 (ID 4.66) y 2018 (ID 3.63) Nicaragua pasó de tener un gobierno híbrido a ser uno autoritario, al perder los mínimos indicadores básicos de democracia en libertades civiles.

Esa tendencia ha contribuido en el evidente deterioro de las relaciones internacionales o aislamiento en que se encuentra el gobierno, sin contar con los efectos directos que representan en la calidad de los derechos y libertades ciudadanas.

El control de todos los poderes del Estado, así como el ejercicio de la represión y la judicialización de la protesta o de los objetores de pensamiento y conciencia, le ha permitido a gobierno de Ortega y Murillo retomar los espacios de poder debilitados con el levantamiento ciudadano de 2018, controlar las calles y la libre expresión ciudadana; sin embargo, ha obligado a mostrar claramente el perfil autocrático del modelo que

hasta 2018 había intentado ocultar con el apoyo de aliados funcionales.

La represión en 2018, con más de trescientos asesinatos, centenares de arrestos y miles de exiliados, ha evidenciado que el modelo de gobierno de Ortega y Murillo aspira a sostenerse en el poder sin mediar las consecuencias. Ante la evidente radicalización del modelo, este ha optado gestionar el poder a través del miedo y la fuerza, para lo cual han sido utilizadas las leyes y las instituciones coercitivas; ejercicio que a su vez ha puesto en práctica en sus propias filas y en el aparato burocrático de poder. La lealtad por temor carece de eficiencia y sostenibilidad en períodos de crisis, en particular por la crisis económica.

¿Hasta dónde llega la capacidad de las fuerzas coercitivas y de las personas que las componen para ejercer la represión en período de crisis y sin alternativa segura de sostenibilidad del modelo? Dentro de las fuerzas coercitivas de Nicaragua, la Policía Nacional, parece ejercer una mayor lealtad dada su fragilidad institucional previa al ascenso de Ortega al poder en 2007.

En cambio, el Ejército de Nicaragua es un cuerpo que desde 1995 fue avanzando en un proceso de institucionalización, tanto por el cumplimiento de sus propias normativas, como porque se ha con-

vertido en un actor económico con capacidad de inversión en bolsas de valores internacionales.

Dentro del esquema de institucionalización del Ejército, se identifica una clara composición de estamentos de oficiales, en segundo y tercer nivel de mando, que han sido formados profesionalmente, generando una masa crítica a lo interno de dicha fuerza castrense que carece de un vínculo histórico con su antecesor Ejército Popular Sandinista, o con la Revolución Sandinista y la guerra contra la Dictadura de los Somoza, todos recursos utilizados por Ortega para construir una lealtad del Ejército de Nicaragua hacia su poder.

Es una masa crítica al cual se puede estimular el valor de la institucionalidad y apolitización del Ejército, y la contribución de esos elementos en la estabilidad del país.

La capacidad económica del Ejército, el nivel de profesionalización alcanzado, así como la capacidad de establecer canales de comunicación

con otras fuerzas armadas del continente (prácticas militares), plantean al Ejército de Nicaragua como un potencial factor catalizador de un proceso de transición, sin que eso represente actuación militar alguna.

Un modelo de gobierno para su funcionamiento eficaz requiere legitimidad, legalidad, capacidad del uso de la fuerza y recursos económicos.

En el caso del modelo autoritario o autocrático, como es el de Ortega y Murillo, la ausencia de legitimidad (desconocimiento de elecciones 2021) y la derivada ilegitimidad del ejercicio del poder, limita los pilares de sustentación al uso de la fuerza coercitiva (Policía y Ejército), a contar con una economía mínimamente funcional que le permita sostener dicha fuerza y a la existencia de un aparataje burocrático, también funcional. Con estos elementos básicos, el régimen se puede sostener en el tiempo.

6.6.2. ¿Es la economía la matriz central del modelo autocrático?

En este documento se presenta una serie de indicadores económicos que describen lo vulnerable que es la economía de Nicaragua ante los movimientos del contexto global. Los márgenes de crecimiento obtenidos en los últimos dos años, y en particular 2021, están basados

en el flujo de recursos vía préstamos y donaciones ¹⁷⁹, incremento de la demanda de productos primarios y remesas.

Nicaragua carece de yacimientos de minerales u otras riquezas que le permitan abrir mercados de interés ante una crisis económica global, como

179 Dirigidos a paliar efectos de pandemia y destrucciones provocadas por desastres naturales en 2020.

es el caso de Venezuela. Todos los factores de crecimiento son externos a la capacidad económica del país. La guerra de Rusia contra Ucrania, el alza en los precios del petróleo, el alza y desabastecimiento de insumos agropecuarios, así como la contracción de la demanda internacional, los problemas en la cadena de distribución global y el repunte de una nueva cepa de COVID en China prevén una caída estrepitosa del crecimiento económico en 2022. A este contexto se deben agregar los decrecientes índices de transparencia (IPC) y el deterioro de la democracia (ID) que pueden hacer de Nicaragua un país no sujeto de crédito. Esta descripción sobre la tendencia económica del país podría ser valora-

da positivamente para una perspectiva de transición pacífica a la democracia, sin embargo el país aun cuenta con una sanidad macroeconómica que resulta viable para programas de crédito ante el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), principal financiador del gobierno de Ortega y Murillo; por otro lado, la capacidad de producción agropecuaria le permitiría sostener una economía básica de subsistencia por un período, corto, pero suficiente como para desgastar aún más las alternativas opositoras al modelo autocrático. ¿Ortega y Murillo avanzan en la radicalización autocrática y represiva de su modelo porque cuenta con un apoyo especial aún no visible?

6.6.3. ¿Interés geopolítico en Nicaragua?

Si bien la economía del país carece de solvencia o autonomía, y tampoco se avizora un pronto colapso del régimen por razones económicas, los conflictos internacionales con vicios de un posible reordenamiento del orden mundial pudiesen ser un riesgo o una oportunidad ante un país periférico como Nicaragua. El aprovechamiento del contexto internacional dependerá de la gestión o acercamientos que realice el régimen ante los bloques internacionales de poder.

En enero de 2022, durante el acto de instalación del nuevo mandato de Ortega ¹⁸⁰, las delegaciones internacionales presentes con mayor peso en la geopolítica global eran las de Irán, Rusia y China; en segundo orden se hicieron presente

los aliados regionales Cuba y Venezuela, países en condiciones económicas precarias tanto o más que Nicaragua; de los presentes China es el país con mayor capacidad para bridar oxígeno económico al régimen de Ortega y Murillo; sin embargo ¿qué experiencia nos deja Centroamérica en las relaciones con China?

Costa Rica suscribió relaciones con China en 2007 y en 2011 suscribe un tratado de libre comercio. Siendo el país con relaciones diplomáticas y económicas más sostenidas de la región, en 2021 el principal socio comercial de Costa Rica sigue siendo Estados Unidos (Exp. 42.3% / Imp. 42.6%), Holanda (Exp. 6.9%); China representa el 2.9% de las exportaciones y el 13.6%

¹⁸⁰ Cabe señalar que la OEA y países en particular han declarado el proceso electoral como ilegítimo, base importante para el reconocimiento o no del ejercicio de gobierno de Ortega y Murillo.

de las importaciones. El vecino sur de Nicaragua tiene la economía más robusta de la región, con amplia capacidad productiva y exportadora, sin embargo, en quince años de relaciones comerciales con China, la potencia asiática representa menos del tres por ciento de sus exportaciones. Si bien la tendencia de expansión económica de China en Latinoamérica es clara, en países de renta media o precaria, la presencia económica del gigante chino es cuando menos incipiente.

Costa Rica también goza de Estado de Derecho, los mayores indicadores de transparencia y democracia de América, y con ello de una institucionalidad que protege el uso y propiedad de los recursos nacionales. En caso contrario, Nicaragua carece de institucionalidad alguna y el control del Estado está concentrado en Ortega, Murillo y su familia. Este modelo autocrático y centralizado de poder propicia el manejo discrecional de la propiedad y los recursos naturales en Nicaragua, siendo un marco de funcionamiento que pueda ser ofrecido a China por parte de la pareja autocrática para lograr favores económicos que le permitan oxigenar su debilitado modelo de poder; si bien es pronto para calificar el rumbo

de las relaciones económicas Nicaragua – China, resulta claro y obliga un llamado de alerta la tendiente expansión china en Centroamérica.

En cuanto a Rusia, Ortega y Murillo lo han asumido como un aliado geopolítico que le permite alimentar la narrativa “antiimperialista” contra Estados Unidos, y en particular contar con alguna asistencia militar en materia de seguridad; sin embargo, Rusia no representa una alternativa para oxigenar económicamente el modelo autocrático que sufre Nicaragua; por el contrario, la guerra de Rusia contra Ucrania le está generando contradicciones internas y efectos económicos directos. Es una alianza costosa.

Sin legitimidad nacional e internacional, sin blindaje económico para sostener su modelo autocrático por la fuerza, y sin alianzas internacionales claras que respaldan abiertamente para recobrar la fuerza perdida de su modelo ¿qué líneas de acción deberían prestar atención los actores nacionales de oposición y la comunidad internacional que apuesta por el restablecimiento de la democracia, la justicia y un Estado de Derecho en Nicaragua?

6.6.4. ¿Cuáles podrían ser los retos para restablecer la democracia en Nicaragua?

Ante un contexto de debilitamiento de los pilares que sustentan el poder de Ortega y Murillo, este no termina de colapsar. Al cierre de este documento aun cuenta con el respaldo pleno y visible de la Policía Nacional y respaldo menos manifiesto pero

efectivo del Ejército; cuenta con una burocracia partidaria y estatal suficiente para el ejercicio del control y la fuerza sobre cualquier vestigio de oposición; y tiene una economía vulnerable pero sana en términos macroeconómicos y funcional para

sostener su modelo represor. ¿Qué debería hacer el liderazgo opositor libre en Nicaragua y en el exilio? ¿Qué debería hacer la comunidad internacional?

Después de la guerra civil en España (1939), y se instala la dictadura de Franco, el liderazgo republicano que no murió en la guerra, el que fue apresado o exiliado, o el que logró protegerse en las montañas (maquis) o en zulos ¹⁸¹, al verse derrotados albergó las esperanzas en las fuerzas aliadas que estaban ganando la guerra Hitler y sus ejércitos nazis. Soñaban que cuando los aliados llegaran Berlín y liberaran los países de Europa, continuarían su trayecto para sacar del poder a Franco (aliado tácito de Hitler y Mussolini en la II GM). En diciembre de 1955, los encerrados en las cuevas o en las cárceles se enteraron por las noticias el día en que las Naciones Unidas habían integrado a España a la Asamblea General como miembro de ese órgano global, con Franco a la cabeza. Solo ellas y ellos pueden saber a ciencia cierta lo que sintieron, pero desesperanza y decepción muy probablemente fueron parte de los procesos y emociones vividos.

Guardando las distancias y los tiempos, la experiencia de aquellas personas de la España posguerra nos plantea que las esperanzas las debemos albergar en nuestros propios propósitos y capacidades. La ausencia de un actor político con capacidad de generar una propuesta alternativa al modelo autocrático de poder, que espere a la población con una propuesta del país que se propone construir, y que se disponga a generar un cambio en la correlación de fuerza que tiene el régimen dentro del país, difícilmente va a ser considerado en los cálculos de intereses que realiza la

comunidad internacional.

Ortega va a seguir amenazando con el riesgo que él representa al ser factor de inestabilidad para la región centroamericana, y sus efectos en materia de migración, crimen organizado y droga. En la medida que se carezca de una propuesta alternativa al modelo autocrático de Ortega y Murillo, que esta propuesta sea liderada por un actor político con vocación de poder y respaldada por la población, que este actor logre agenciar una estrategia para el debilitamiento del régimen y convertirse en interlocutor de la comunidad internacional, en la medida que se carezca de estos elementos, la comunidad internacional irá acercándose al régimen para encontrar un punto de coexistencia y convivencia que le otorgue certidumbre regional.

En esta agenda compleja de la oposición y ante un régimen de represor, los grupos opositores tienen el reto y responsabilidad de construir bases de confianza, propuestas de narrativas alternativas al modelo autocrático, y constituir un actor articulado sobre la base de una propuesta y una estrategia. El factor tiempo es un aliado para construir una lógica más racional y estratégica de la oposición, pero en la medida que avanza el tiempo se tiende a perder la perspectiva y conexión con la realidad, en especial cuando se está en el exilio. Construir una alternativa con calma, mente fría, comprometidos con la realidad y ágilmente es otro reto de la oposición. Ante este estancamiento catastrófico, el balón sigue estando en la cancha de las y los nicaragüenses.

181. Lugar oculto y cerrado dispuesto para esconder ilegalmente cosas o personas secuestradas. (RAE)

6.7. Bibliografía

- Avendaño, N. (18 de Abril de 2022). Blog de Néstor Avendaño. Economía. Obtenido de Los retos ante la inflación por el lado de la oferta.: <https://nestoravendano.wordpress.com/>
- Banco Central de Nicaragua. (2022). Informe Anual 2021. Managua: Banco Central de Nicaragua.
- Comité De Cooperación De Hidrocarburos de América Central (CCHAC). (Abril de 2022). Boletín N°8 semanal Comité De Cooperación De Hidrocarburos de América Central (CCHAC). Obtenido de <https://radios.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/2022/03/10.-BOLETIN-No-8-SEMANAL-CCHAC-del-06-al-12-de-marzo-de-2022-PPT-PANAMA.pdf>
- Cruz Sequeira, A. (2021). Un breve ensayo sobre la crisis del régimen de Daniel Ortega. En A. Cortes Ramos, Anhelos de un nuevo horizonte. Aportes para una Nicaragua democrática (págs. 193 - 202). San José : FLACSO.
- Expediente Abierto. (Diciembre de 2021). Expediente Abierto. Obtenido de Esfuerzo presupuestario del gobierno de Nicaragua para combatir la pandemia del COVID-19: https://www.expedienteabierto.org/wp-content/uploads/2021/12/PGR_COVIDPDF.pdf
- FAO, FIDA, OPS, WFP y UNICEF. (2021). 2021 América Latina y el Caribe - Panorama regional de la seguridad alimentaria y nutricional: estadísticas y tendencias. Santiago de Chile: FAO. Obtenido de Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO): <https://www.fao.org/3/cb7497es/cb7497es.pdf>
- Fondo Monetario Internacional. (Abril de 2022 -a-). Perspectivas de la economía mundial: La guerra retrasa la recuperación. Obtenido de <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/WEO/2022/April/Spanish/execsum.ashx>
- Fondo Monetario Internacional. (Abril de 2022 -b-). Informes de perspectivas de la economía mundial. Obtenido de <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2022/04/19/world-economic-outlook-april-2022>
- Naciones Unidas. (25 de marzo de 2022). ACNUR: El número de refugiados nicaragüenses en Costa Rica se ha duplicado en los últimos meses. Obtenido de Noticias ONU: <https://news.un.org/es/story/2022/03/1506222>
- Orozco, Manuel. (2022). Los migrantes nicaragüenses en Costa Rica: vulnerabilidad e implicaciones de su integración. Washington, DC: Diálogo Interamericano.
- Presas y Presos Políticos Nicaragua. (Marzo de 2019). Mecanismo para el reconocimiento de personas presas políticas. Obtenido de Informe y lista de personas presas políticas: <https://presasypresospoliticosnicaragua.org/wp-content/uploads/2020/08/Personas-Presas-Politicas-Nicaragua-Mayo-2019.pdf>
- The Economist Intelligence Unit. (2020). Democracy Index 2019. A year of democratic setbacks and popular protest. London: The Economist Intelligence Unit.
- The Economist Intelligence Unit. (2018). Democracy Index 2017. Free speech under attack. London: The Economist Intelligence Unit.
- The Economist Intelligence Unit. (2019). Democracy Index 2018: Me too? London: The Economist Intelligence Unit.
- The Economist Intelligence Unit. (2021). Democracy Index 2020. In sickness and in health? London: The Economist Intelligence Unit.
- The Economist Intelligence Unit. (2022). Democracy Index 2021. The China challenge. London: The Economist Intelligence Unit.
- U.S. Department of State. (March de 2021). U.S. Department of State. Obtenido de Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs. 2021 INCSR–Volume I: Drug and Chemical Control: <https://www.state.gov/2021-incsr-volume-i-drug-and-chemical-control-as-submitted-to-congress/>
- U.S. Department of State. (March de 2022 (b)). Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs. 2022 International Narcotics Control Strategy Report –Volume II Money Laundering. Obtenido de <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2022/03/22-00768-INCSR-2022-Vol-2.pdf>
- Urnas abiertas. (2021). Urnas Abiertas. Obtenido de <https://urnasabiertas.com/>
- US-Department of State. (March de 2022). U.S. Department of State. Obtenido de Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs. 2022 INCSR–Volume I: Drug and Chemical Control: <https://www.state.gov/2022-incsr-volume-i-drug-and-chemical-control-as-submitted-to-congress/>

7. Cuba: situación actual y retos tras las protestas masivas de 2021

Lic. Pablo Díaz Espi

Entre los días 11 y el 13 de julio de 2021, decenas de miles de cubanos salieron a manifestarse pacíficamente en más de 50 ciudades, en unas protestas sin precedentes en la historia del país. Tras décadas de miseria, de ausencia de derechos y de secuestro del espacio público por parte de un régimen de partido único, los gritos de “libertad” resonaron en las calles de la Isla de forma masiva, creando un parteaguas en la relación entre la ciudadanía y el poder político.

En respuesta, el Gobierno de Miguel Díaz-Canel desató una oleada represiva que incluyó cortes de internet, el despliegue de grupos paramilitares, disparos contra los manifestantes, desapariciones forzadas, torturas, tratos crueles, inhumanos y degradantes, y la detención de al menos 1.400

ciudadanos que han recibido condenas de hasta 30 años de privación de libertad. Tal despliegue represivo ha logrado contener las protestas y diezmar a la sociedad civil. Sin embargo, la falta de espacios políticos y económicos que impulsó a los ciudadanos a las calles no solo sigue ahí, sino que se ha agravado, aumentando la desafección hacia el sistema político y la solidaridad y el compromiso de muchos por avanzar hacia una sociedad democrática.

El presente estudio analiza las principales transformaciones políticas, económicas y sociales que vive Cuba hoy y que dieron pie a las manifestaciones, sus consecuencias, y los principales desafíos que enfrenta la sociedad.

7.1. Introducción

En julio de 2006, debido a su precario estado de salud, Fidel Castro cedió el cargo de Presidente del Consejo de Estado de Cuba y Comandante en Jefe a su hermano Raúl de manera provisional, medida que sería ratificada como definitiva por la Asamblea Nacional dos años después, en febrero de 2008. Una década más tarde, en abril de 2018, un Raúl Castro también octogenario y mermado de salud propondría para la jefatura del Estado a Miguel Díaz-Canel, quien resultaría elegido con el 99,83% de los votos de los diputados de la Asamblea Nacional. En 2021, durante la celebración del VIII Congreso del Partido Comunista de Cuba, Raúl Castro también renunciaría al cargo de secretario

general, resultando elegido Díaz-Canel como su sucesor.

De esa manera, el proceso político conocido como “Revolución cubana”, iniciado en 1959, pasó por primera vez a ser liderado, al menos de manera nominal, por alguien ajeno al apellido Castro. Inevitablemente, este autotraspaso de poder entre la generación que protagonizó la Revolución y la de sus herederos, ha requerido una serie de cambios y ajustes que han estremecido los cimientos de la sociedad cubana, hasta el punto de transformar el modelo económico y social planteado por el propio castrismo desde su llegada al poder.

Durante décadas, el sistema político cubano basó su legitimidad en el carisma de los hermanos Castro. De sus personalidades y participación en la lucha armada surgía la potestad de llevar las riendas del país en cualquier ámbito. Esta condición fue lo que les permitió lidiar incluso con la crisis ideológica surgida a raíz del derrumbe del comunismo en la Unión Soviética, aumentando el componente nacionalista en su discurso marxista-leninista como vía para mantenerse en el poder.

Para el presidente Díaz-Canel, en cambio, la fórmula de una legitimidad basada en el carisma no funciona, entre otras razones, porque:

- 1) Díaz-Canel no participó en la lucha armada, por tanto, solo le queda apelar a la “continuidad”, tal y como ha hecho, buscando ser identificado como heredero de los hacedores de la revolución.
- 2) El desarrollo de las nuevas tecnologías de la comunicación y del periodismo independiente cubano han horadado el monopolio informativo del régimen y la capacidad de imponer su narrativa, que si bien continúa siendo hegemónica, ya no es la única.
- 3) La sociedad civil cubana se ha diversificado y abrazado demandas relacionadas con derechos de segunda y tercera generación, para los que el Estado cubano, por su propia estructura vertical y anquilosamiento, tiene una escasa capacidad de respuesta.
- 4) Al desaparecer los Castro de la primera línea política, el Estado ha dejado de ser un ente monolítico, mostrando fisuras que se harán cada vez más evidentes entre distintas facciones.
- Y 5) Los malos resultados económicos, agravados por la pandemia de Covid-19, impiden proyectar incluso una imagen de buena gestión.

Incapaz de hallar legitimidad a partir exclusivamente del carisma de sus líderes, el neocastro ha basculado hacia la búsqueda de un sistema racional/legal y de resultados económicos que le permita llevar a buen puerto su autotraspaso de poder.

Esta basculación se planteó a través de cinco pasos fundamentales:

Abril de 2018, elecciones para presidente del Consejo de Estado y de Ministros:

Miguel Díaz-Canel se presentó como candidato único a instancias de Raúl Castro, resultando elegido, mediante votación secreta, con el voto a favor de 603 de los 605 diputados, una unanimidad habitual en la Asamblea Nacional. El propio Díaz-Canel, en su discurso de investidura, dejó claro que Raúl Castro seguiría encabezando “las decisiones de mayor trascendencia para el presente y futuro de la nación”¹⁸², anunciando así un diseño por fases del traspaso de poder.

Febrero de 2019, nueva Constitución: tras una intensa campaña mediática por el Sí, múltiples irregularidades y la represión contra voces críticas durante el llamado “proceso de consulta”, una nueva Constitución, tutelada por el Partido Comunista, fue aprobada por la Asamblea Nacional y ratificada posteriormente en consulta popular, según la Comisión Electoral Nacional (CEN), con el apoyo del 86,85% de los 7.848.343 millones de electores (90,15% de índice de participación¹⁸³).

Diciembre de 2019 en adelante, reforma legislativa: a partir de la nueva Constitución, el Cronograma Legislativo propuesto por la Asamblea Nacional anunció la aprobación de normas de alto rango que, en principio, regularían derechos es-

182 La Vanguardia. “Las frases más destacadas del discurso del nuevo presidente de Cuba”. Abril 2018. <https://www.lavanguardia.com/politica/20180420/442756638557/las-frases-mas-destacadas-del-discurso-del-nuevo-presidente-de-cuba.html>

183 La Vanguardia. “Cuba destaca su “masiva” participación electoral pese a una caída de 8 puntos”. Marzo 2018. <https://www.lavanguardia.com/politica/20180312/441487708165/cuba-destaca-su-masiva-participacion-electoral-pese-a-una-caida-de-8-puntos.html>

tablecidos en la Carta Magna. A pesar de la campaña estatal por el Sí y de la represión durante el “proceso de consulta” constitucional, la reforma legislativa apareció entonces como una oportunidad para que derechos como los de reunión, manifestación y asociación con fines pacíficos, si bien “con respeto al orden público y el acatamiento de las preceptivas establecidas por la Ley”, no quedarán en letra muerta. A la postre, la reforma terminaría colocando las piezas de la estructura jurídica y legal necesarias para la administración del país por el neocastro, como posteriormente se revelaría, anteponiendo las leyes de remodelación y administración del Gobierno a las referentes a los derechos ciudadanos.

Enero de 2021, inicio de la reforma económica

llamada Tarea Ordenamiento: anunciada como imprescindible para encauzar la economía, la llamada Tarea Ordenamiento se presentó como un proceso de unificación monetaria y del tipo de cambio, una eliminación gradual de “subsidios excesivos y gratuidades indebidas”¹⁸⁴, y una reforma en los ingresos. En realidad, fue mucho más allá: constituyó un cambio de paradigma en el cual el Estado cubano abandonaba su antiguo rol socialista de distribuidor equitativo de la riqueza nacional por la adopción de una dinámica y una estructura corporativa que a partir de ese momento abogaría exclusivamente por sus intereses y los de sus socios, sin ceder apenas espacios de autonomía ni abandonar su papel hegemónico en la economía.

Abril de 2021, VIII Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC):

el máximo cónclave del único partido político legal en el país se saldó con tres acontecimientos principales: 1) la retirada de Raúl Castro como primer secretario y su sustitución por Miguel Díaz-Canel; 2) la indicación de Raúl Castro,

en su discurso de cierre, de los límites y el rumbo a seguir por sus herederos en política económica, cuando equiparó “socialismo” con “soberanía” e “independencia nacional” (“Hay límites que no podemos rebasar porque las consecuencias serían irreversibles y conducirían [...] a la destrucción misma del socialismo y, por ende, de la soberanía e independencia nacionales”¹⁸⁵), y 3) la incorporación al Buró Político —la instancia más importante del PCC y por tanto del país— del general Luis Alberto Rodríguez López-Calleja, ex yerno de Raúl Castro y todopoderoso líder del Grupo de Administración Empresarial S. A. (GAESA), consorcio perteneciente a la élite militar, dueño de los renglones más lucrativos de la economía.

En los cinco pasos anteriores se hallan los pilares que sustentan las medidas tomadas por el sistema político cubano para 1) traspasar generacionalmente el poder, y 2) adaptar sus mecanismos de poder y control de la sociedad a un nuevo contexto nacional e internacional.

La primera parte de este estudio analizará más detalladamente cada uno de estos pasos. La segunda parte reflejará sus consecuencias, la respuesta de la sociedad y la sociedad civil a estas transformaciones, y los principales retos que enfrenta el país en la actualidad y en el futuro inmediato, entre ellos: la ausencia de un sistema democrático, la represión y los ataques a las libertades civiles y los derechos humanos, la desinformación y la censura, la corrupción estatal y el afianzamiento de un capitalismo corporativo y autoritario, el éxodo migratorio, la crisis demográfica y el aumento de la inseguridad y de los conflictos ciudadanos. Por último, el estudio presentará unas conclusiones.

184 Agencia EFE. “Cuba dice que el “ordenamiento” económico “no ha logrado” todos sus objetivos”. Diciembre 2021. <https://www.efe.com/efe/america/economia/cuba-dice-que-el-ordenamiento-economico-no-ha-logrado-todos-sus-objetivos/20000011-4700890>

185 Diario de Cuba. “Raúl Castro ratifica que abandona la dirección del Partido Comunista”. Abril 2021. https://diariodecuba.com/cuba/1618599233_30434.html

7.2. Gobierno

7.2.1. Elecciones, nueva Constitución, VIII Congreso del PCC

Para un análisis ajustado de los más recientes acontecimientos en Cuba y los principales desafíos que enfrenta el país, es imprescindible partir de los cambios implementados por su sistema político durante el traspaso de poder de los hermanos Castro a sus herederos. También, reconocer que, en Cuba, la fusión entre Estado, Gobierno y Partido Comunista sigue siendo englobada bajo el concepto de “Revolución”, el cual, perpetuado en el tiempo, no solo pretende erigirse como fuente de legitimidad presente y futura (plasmada su irrevocabilidad incluso en la propia Constitución ¹⁸⁶), sino que entiende e imparte la historia de la nación como un proceso de independencia que culmina y se justifica con la llegada al poder del castrismo.

A partir de esta base, obligado por la vejez y la enfermedad de sus líderes originales, el sistema político cubano diseñó un traspaso progresivo de poder a sus herederos que por un lado garantizara mantener el control de la sociedad, y por otro permitiera adaptarse a un nuevo escenario nacional e internacional.

Esta remodelación se llevó a cabo en tres fases (2018-2021): unas elecciones para designar al nuevo jefe del Estado; una nueva Constitución a la medida de los tiempos, y un congreso de la única agrupación política permitida en el país, del que emergiera un nuevo secretario general y en el que se validara una hoja de ruta.

En las **elecciones del sistema político cubano** no hay espacio para sorpresas. Cada cinco años, los ciudadanos son convocados a las urnas para elegir a los candidatos municipales que posteriormente integrarán las asambleas provinciales y la Asamblea Nacional del Poder Popular (ANPP). Existe el mismo número de candidatos que de puestos; o sea, no se escoge entre varios candidatos, sino que estos se aprueban o no. El Partido Comunista es el encargado de supervisar el proceso electoral. De los delegados municipales electos sale el 50% de los aspirantes a delegados provinciales y a diputados. El otro 50% es propuesto por unas comisiones de candidatura formadas por organizaciones creadas por el propio Gobierno.

El sistema garantiza así la exclusión de cualquier opositor de los órganos políticos, pues para integrarlos deben pasar tanto la votación vecinal (en las que se ejerce la coacción e incluso la violencia) y luego, el tamiz de las comisiones de candidatura. Por último, los candidatos propuestos a diputados por las comisiones de candidatura (605) son ratificados. De entre ellos, los miembros de la ANPP eligen a 31 aspirantes al Consejo de Estado, el cual, una vez constituido, elige entre sus miembros al presidente, al vicepresidente primero y a otros cinco vicepresidentes. En abril de 2018, tal y como deseó Raúl Castro, con la unanimidad de la ANPP, Miguel Díaz-Canel resultó elegido presidente.

¹⁸⁶ Gaceta Oficial de la República de Cuba. “CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA. PREÁMBULO”. <https://www.gacetaoficial.gob.cu/es/constitucion-de-la-republica-de-cuba-proclamada-el-10-de-abril-de-2019>

Una vez erigido su sucesor al frente del Gobierno, Raúl Castro retuvo por tres años más, hasta abril de 2021, el puesto de secretario general del PCC, asegurándose así el liderazgo de la única agrupación política permitida en el país, la cual, según la Constitución, resulta “la fuerza política dirigente superior de la sociedad y del Estado”.

Tras las elecciones, consideradas por el politólogo Leandro Querido, director ejecutivo de Transparencia Electoral y autor del libro *Así se vota en Cuba*, como “un catálogo de abusos institucionales”¹⁸⁷, **una nueva Constitución** fue debatida y aprobada por la ANPP en tan solo dos meses (2 de junio - 22 de julio). En las fases de consulta a la población y en la de referéndum (24 de febrero de 2019), organizaciones de la sociedad civil y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) denunciaron y registraron restricciones al ejercicio de los derechos.¹⁸⁸ A decenas de activistas se les impidió asistir a las asambleas vecinales.

La CIDH señaló que “activistas informaron haber sido intimidados, detenidos y en algunos casos golpeados por las fuerzas de seguridad y que sus casas fueron sitiadas por las fuerzas militares la semana anterior al referéndum”. Igualmente, notó la existencia de denuncias de fraude en dicho referéndum, entre ellas, “[el voto] con lápiz; la falta de secreto en el voto, que no se incluyó el voto de más de dos millones de cubanos en el extranjero; además de irregularidades en las urnas electorales”. Por otra parte, se comprobó la posibilidad de votar en más de un lugar, y personas entrevistadas afirmaron que votos contrarios no se contabilizaron y que votos que deberían haber sido considerados nulos sí fueron contabilizados favorablemente.

No obstante, una Constitución que describe al Estado de Cuba como “socialista” y al Partido Comunista como “la fuerza política dirigente superior de la sociedad y del Estado”¹⁸⁹, y establece que organiza y orienta los esfuerzos comunes en la construcción del socialismo, quedó aprobada. En su Artículo 8, la Constitución de la República de Cuba declara su primacía sobre los tratados internacionales firmados por el Gobierno.

En su Artículo 4, afirma que “la traición a la patria es el más grave de los crímenes, quien la comete está sujeto a las más severas sanciones. El sistema socialista que refrenda esta Constitución, es irrevocable. Los ciudadanos tienen el derecho de combatir por todos los medios, incluyendo la lucha armada, cuando no fuera posible otro recurso, contra cualquiera que intente derribar el orden político, social y económico establecido por esta Constitución”. En general, la Constitución permite a las autoridades interpretar a su favor cualquier intento de expresión pública que no sea iniciativa del Gobierno o el PCC, y calificarlo como ilícito. Brindándole carácter eterno a su modelo político, Cuba ha devenido como único país occidental anclado constitucionalmente al pasado. Al mismo tiempo, la Constitución incorpora referencias a derechos fundamentales, pero la verdadera garantía de estos ha quedado a la espera de leyes postergadas o vaciadas en la reforma legislativa.

Por último, tras las elecciones presidenciales y la reforma de la Constitución, se celebró el **VIII Congreso del PCC**. Al resultar elegido Miguel Díaz-Canel como primer secretario, terminó la bicefalía entre las dos organizaciones más importantes del país —Gobierno y Partido Comunista—, ambas

187 Gaceta Oficial de la República de Cuba. “CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA. PREÁMBULO”. <https://www.gacetaoficial.gob.cu/es/constitucion-de-la-republica-de-cuba-proclamada-el-10-de-abril-de-2019>

188 Gaceta Oficial de la República de Cuba. “CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA. PREÁMBULO”. <https://www.gacetaoficial.gob.cu/es/constitucion-de-la-republica-de-cuba-proclamada-el-10-de-abril-de-2019>

189 Gaceta Oficial de la República de Cuba. “CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA. PREÁMBULO”. <https://www.gacetaoficial.gob.cu/es/constitucion-de-la-republica-de-cuba-proclamada-el-10-de-abril-de-2019>

regidas ahora por el actual presidente y heredero político de Raúl Castro, quien a su vez queda en un rol de padre putativo. Al mismo tiempo, al declarar este último en su discurso de despedida la existencia de líneas rojas que no se deben rebasar, a riesgo de “la destrucción misma del socialismo”, quedó establecida la prioridad del Gobierno: más que crear desarrollo social y económico, es la de garantizar la continuidad del sistema que lo mantiene en el poder. Finalmente, un tercer aspecto relevante emergió del Congreso del PCC: la incor-

poración al Buró Político del Partido del general Luis Alberto Rodríguez López-Calleja, ex yerno de Raúl Castro y todopoderoso presidente del Grupo GAE-SA, en cuyas manos se hallan los renglones más lucrativos de la economía nacional. Con este paso, entró oficialmente en la más alta instancia política del país quien maneja una estructura financiera y económica de miles de millones de dólares, paralela al Estado, opaca y ajena a cualquier control institucional (ver más adelante, sección Corrupción).

7.2.2. Reforma legislativa

A pesar de las manifestaciones masivas de 2021 y de la agudización de la crisis social, el Gobierno cubano no ha cedido espacios políticos o económicos a los cubanos. La reforma legislativa y la Tarea Ordenamiento —las dos principales herramientas del neocastriismo para afianzarse en el poder—, siguen adelante a un costo dramático para la inmensa mayoría de una sociedad cada vez más inconforme y empobrecida.

El caso de la reforma legal ha sido un fiasco para los cubanos. Quienes confiaban en la aprobación de disposiciones que permitieran ejercer derechos recogidos en la Constitución —como las libertades de reunión, manifestación y asociación con fines pacíficos— se han encontrado con proyectos, leyes y decretos-leyes que más bien imponen límites y proporcionan al Gobierno más instrumentos para el control de la sociedad. Además, han visto al Gobierno modificar a su antojo el Cronograma Legislativo¹⁹⁰ para posponer la aprobación de nor-

mas esperadas por la ciudadanía y adelantar otras útiles para el funcionamiento del Estado o sus intereses.

Desde abril de 2019 hasta diciembre de 2021, la Gaceta Oficial de la República publicó 2.689 nuevas disposiciones jurídicas. Ninguna de ellas ha servido para garantizar el ejercicio de derechos recogidos en la nueva Constitución.

Por ejemplo, se aprobaron decretos-leyes como el 370¹⁹¹, popularmente conocido como “Ley Azote”, que restringe las libertades de expresión, información y comunicación en internet, utilizando como justificación el supuesto bien de la sociedad, la seguridad y defensa nacional; y el 389¹⁹², que permite “el empleo de la vigilancia electrónica” sin que sea imprescindible una autorización judicial. Tras las protestas de 2021, el Gobierno publicó también el Decreto-Ley 35¹⁹³—y varias disposiciones relacionadas— para aumentar el control y la fiscalización de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), e impedir que se usen para la

¹⁹⁰ Gaceta Oficial de la República de Cuba. Acuerdo IX-115 de 2021 de Asamblea Nacional del Poder Popular. <https://www.gacetaoficial.gob.cu/es/cronograma-legislativo>

¹⁹¹ Gaceta Oficial de la República de Cuba. Julio 2019. <https://www.gacetaoficial.gob.cu/sites/default/files/goc-2019-o45.pdf>

¹⁹² Gaceta Oficial de la República de Cuba. Noviembre 2019. <https://www.gacetaoficial.gob.cu/sites/default/files/goc-2019-ex27.pdf>

¹⁹³ Gaceta Oficial de la República de Cuba. Agosto 2021. <https://www.gacetaoficial.gob.cu/sites/default/files/goc-2021-o92.pdf>

movilización y para exigir libertades. Con extremas limitaciones, se aprobó una nueva Ley Electoral.¹⁹⁴ La normativa niega el derecho al voto a cubanos que hayan perdido la residencia en la Isla, aunque conserven la ciudadanía; así como a los cubanos que, teniendo residencia en Cuba y en el exterior, no se encuentren en el territorio nacional durante los procesos electorales. La Ley incrementa además las facultades de las comisiones de candidaturas, formadas por organizaciones progubernamentales con potestad para designar candidatos sin participación de la ciudadanía, y cuyas propuestas no son impugnables.

Asimismo, el Gobierno aprobó disposiciones que refuerzan su poder para mantener al sector privado de la economía dentro de una camisa de fuerza¹⁹⁵: establecen el control del Estado sobre la exportación e importación de bienes y servicios que necesitan hacer las MIPYMES; condenan al sector a sufrir impuestos leoninos y el abuso de los inspectores; y garantizan que las áreas más productivas, profesionales y científicas permanezcan en manos del Estado, al impedir el emprendimiento privado en 124 amplios grupos de actividades.

El Consejo de Estado aprobó también el Decreto-Ley 16¹⁹⁶, sobre la Cooperación Internacional que Cuba ofrece y recibe, relacionado con el principal negocio del Gobierno, la venta de servicios profesionales, principalmente médicos. La norma obliga a los países destinatarios de profesionales cubanos a aceptar las reglas de La Habana para estos trabajadores —que incluyen quitarles al me-

nos el 75% del salario y una drástica limitación de libertades fundamentales—; además, establece el control del Estado sobre cualquier cooperación o donación humanitaria enviada a Cuba. Mientras todas estas disposiciones jurídicas eran aprobadas, se postergaban leyes como la del Proceso de Amparo a los Derechos Constitucionales, que debe regular los derechos de reunión y manifestación —que ni siquiera tiene fecha—; y la Ley de la Vivienda, que debe responder a uno de los problemas más graves del país.

De este modo, tanto la Constitución como el calendario de aprobación de leyes han sido diseñados y planteados como herramientas de dominación y control de la ciudadanía. Con la primera, el régimen intentó aparentar, de cara al mundo, cierta voluntad de apertura. Con el segundo, busca atornillarse en el poder y armarse de cara a desafíos que surjan desde una sociedad contra la cual, tras las protestas de 2021, está en guerra abierta.

Una de las leyes que refleja ese conflicto es precisamente la del Proceso de Amparo a los Derechos Constitucionales¹⁹⁷, que debía dar cumplimiento al Artículo 99 de la Carta Magna, según el cual los cubanos tienen derecho a reclamar la restitución de derechos vulnerados y obtener, de conformidad con la ley, la correspondiente reparación o indemnización.

La ley debió presentarse ante el Parlamento en octubre de 2020, pero fue demorada hasta mayo de 2022. El malabarismo detrás del texto podría

¹⁹⁴ Gaceta Oficial de la República de Cuba. Agosto 2019. <https://www.gacetaoficial.gob.cu/sites/default/files/goc-2019-o60.pdf>

¹⁹⁵ Resolución 300 de 2020 de Ministerio del Comercio Exterior y la Inversión Extranjera. Resolución 114 de 2020 de Ministerio de Economía y Planificación Resolución 210 de 2020 de Ministerio de Finanzas y Precios Resolución 26 de 2021 de Ministerio del Comercio Exterior y la Inversión Extranjera Resolución 315 de 2020 de Ministerio del Comercio Exterior y la Inversión Extranjera Decreto Ley 44 de 2021 de Consejo de Estado

¹⁹⁶ Gaceta Oficial de la República de Cuba. Diciembre 2020. https://www.gacetaoficial.gob.cu/sites/default/files/goc-2020-o85_0.pdf

¹⁹⁷ LEY DEL PROCESO DE AMPARO DE LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES (ANTEPROYECTO). Febrero 2022. <https://www.tsp.gob.cu/sites/default/files/documentos/Ley%20de%20amparo%20constitucional%20%281%29%20%281%29.pdf>

explicar el retraso; la idea fue que la norma creara la ilusión de un Estado de Derecho, no que los cubanos hicieran uso de ella. El texto otorga amplias facultades discrecionales a los jueces, pero poca protección a los ciudadanos. En la práctica, convierte el Artículo 99 de la Constitución en letra muerta: es lo bastante maleable para que el amparo constitucional no sea aplicable a todos los cubanos, ni a todos los derechos.

El Artículo 6.1 de la ley excluye de su jurisdicción: a) Las reclamaciones por inconformidad con las decisiones judiciales adoptadas en otras materias; b) la declaración de inconstitucionalidad de las leyes y otros actos normativos; c) las reclamaciones relativas a la defensa y la seguridad nacional, y las medidas adoptadas en situaciones excepcionales y de desastre para salvaguardar la independencia, la paz y la seguridad del país. Esto implica que quedan excluidas, por ejemplo, las violaciones de derechos constitucionales que sufren quienes son despedidos de sus trabajos por motivos políticos. Por otra parte, la ciudadanía tampoco podrá reclamar contra una ley que considere inconstitucional —eso será “facultad exclusiva” de la Asamblea Nacional—, y el régimen podrá seguir utilizando el argumento de la defensa y la seguridad nacional para justificar cualquier vulneración de derechos reconocidos en la Constitución.

El contenido es coherente con leyes como la del **Proceso Administrativo**¹⁹⁸—que restringe el derecho de acceso a la justicia por causas similares a las de la Ley de Amparo Constitucional— y el nuevo Código Penal. Ambas disposiciones marcan un retroceso en materia de derechos, protegen a los

seguidores del Gobierno que participen en la represión de opositores y ciudadanos críticos, y blindan al castrismo y a sus instituciones ante posibles expresiones de descontento popular.

El Código Penal, por su parte, pone responsabilidad penal en las personas jurídicas no estatales, pero no en “las organizaciones políticas, sociales y de masas que reconoce el Estado”; y establece que “obra en legítima defensa quien impide o repele (...) un peligro o un daño inminente (...) a la paz pública o a los bienes o intereses sociales del Estado” —malas intenciones que las autoridades suelen atribuir a los opositores—. Esto eximiría de castigo a quienes agredan a cubanos que protesten contra el régimen, como ocurrió en julio de 2021.

El Artículo 119.3 del Código Penal prevé penas de hasta 15 de cárcel para quien intente cambiar total o parcialmente la Constitución o la forma de Gobierno por ella establecida, y el Artículo 120 castiga con hasta diez años de cárcel el ejercicio de derechos reconocidos en la propia Carta Magna, si el régimen considera que ponen en peligro “el orden constitucional y el normal funcionamiento del Estado y el Gobierno”. Este artículo es uno de los más peligrosos para la sociedad civil, pues ilegaliza cualquier intento pacífico de buscar la democracia.

El Artículo 143 criminaliza cualquier financiamiento para lo que —sin precisiones— se describe como “actividades contra el Estado y su orden constitucional”, y prevé condenas de hasta diez años de prisión. El Artículo 185.1, sobre el delito de desacato, que el régimen usa rutinariamente

198 Gaceta Oficial de la República de Cuba. Diciembre 2021. [goc-2021-o139_ley_no.142_procesgoc-2021-o139_ley_no.142_proceso_administrativo.pdf \(gob.cu\)o_administrativo.pdf \(gob.cu\) CÓDIGO PENAL \(ANTEPROYECTO\). Febrero 2022. <https://www.tsp.gob.cu/sites/default/files/documentos/ACP.%2028.02.2022.pdf>](https://www.gob.cu/sites/default/files/documentos/ACP.%2028.02.2022.pdf)

contra sus detractores, establece penas de hasta un año de cárcel y multas para “quien amenace, calumnie, difame, insulte, injurie o, de cualquier modo, ultraje u ofenda, de palabra o por escrito, en su dignidad o decoro, a un funcionario público, autoridad o a sus agentes o auxiliares, en ejercicio de sus funciones o en ocasión o con motivo de ellas”. La sanción puede llegar a los tres años de cárcel si el desacato es contra altos cargos del régimen, a quienes los cubanos gritaron masivamente su indignación en las protestas del 11J.

El Artículo 263 reformula en interés del régimen el delito de desórdenes públicos, del que podrían ser acusados ahora incluso ciudadanos que acudan a un ministerio o institución para solicitar un diálogo o plantear una inquietud. Dispone penas de hasta dos años de cárcel para quien “mediante actos de violencia, intimidación o provocadores, vulnere los derechos de los demás, o afecte el orden, la paz y tranquilidad de las familias, de la comunidad o de la sociedad”; y sanciones de hasta ocho años de cárcel “si se obstaculizan las vías públicas” o se “invaden instalaciones o edificios”. El Gobierno suele calificar de “provocación” cualquier muestra de descontento.

El Artículo 274 establece penas de cárcel de hasta dos años para “los promotores, organizadores o directores de una asociación no autorizada para constituirse” por el propio Gobierno o el Partido Comunista. También podrán ir a la cárcel los asociados o afiliados. El Artículo 275 dispone un año de prisión para quien participe en reuniones o manifestaciones celebradas con infracción de las disposiciones que regulen estos derechos (desconocidas, pues aún no existe ley sobre los derechos de reunión y manifestación, supuestamente protegidos por la Constitución), mientras los organizadores pueden pasar dos años de privación de libertad.

El Artículo 431 prevé hasta un año de cárcel para quien “promueva o induzca la abstención entre las personas con derecho al voto activo”. En 2019, el Gobierno hizo una campaña feroz para que los cubanos votaran Sí a la nueva Constitución. Quienes intentaron promover el rechazo o la abstención sufrieron hostigamiento y detenciones. Ahora, el Gobierno podrá encarcelarlos. Solo el Gobierno tendrá derecho a promover, e incluso inducir, una forma de voto en los ciudadanos.

Otros artículos del nuevo Código Penal son tan negativos como los mencionados, pero ya existían en la versión anterior. El Gobierno podrá seguir juzgando como adultos a menores de edad, pues la responsabilidad penal continuará exigiéndose a partir de los 16 años. Se mantiene también la pena de muerte para delitos contra la seguridad del Estado y para el asesinato.

Mientras los códigos penales de otros países sancionan con mayor severidad los delitos cometidos contra la persona y las libertades, el de Cuba pone al Estado por encima. Las mayores sanciones son para los delitos contra la seguridad del Estado y, como han mostrado las acusaciones de sedición contra manifestantes de 2021, el Gobierno considera las protestas de los ciudadanos una amenaza a su seguridad.

Por otro lado, uno de los reclamos de las feministas cubanas era la tipificación del delito de feminicidio en el Código Penal. El Gobierno hizo oídos sordos, aunque la ley considera como agravante la violencia de género y la cualifica en casos de asesinato. El Código contiene avances respecto a la norma anterior en cuanto a la violencia de género, pero no aborda todos los tipos de violencia que sufren las mujeres en Cuba, como la política, empleada contra activistas y opositoras.

La dureza del Código Penal se refleja en la Ley de Ejecución Penal¹⁹⁹. Esta augura mayor crueldad contra los presos políticos, ya que deja sin control judicial el cumplimiento de la normativa en lo que se refiere a personas que cumplen condenas en prisión, y permite a las autoridades carcelarias negar la mayoría de los derechos y beneficios a los reclusos.

Anunciada para julio de 2022, está la Ley de Expropiación Forzosa²⁰⁰, no contemplada en el Cronograma Legislativo inicial e introducida por interés del Gobierno. Esta ley profundizará la desprotección de los cubanos frente al Estado. Su proyecto echa mano también al maleable motivo de la defensa y la seguridad nacional y permite aprobar expropiaciones casi bajo cualquier pretexto.

La prensa oficial ha dedicado escaso espacio a la mayoría de las leyes enumeradas hasta aquí, pese al impacto que tendrán en la vida de los cubanos. Algunas, como la Ley de Expropiación Forzosa, han sido mencionadas de pasada. Esto contrasta con la avalancha de artículos, programas de radio y televisión para promover el Código de las Familias y la consulta popular sobre el mismo. Dicha consulta se ha presentado como prueba de que en Cuba se legisla con la participación del pueblo; sin embargo, no es vinculante, según establece la Ley Electoral. El nuevo Código de las Familias,²⁰¹ la única ley del Cronograma Legislativo que irá a referendo, incluye cambios positivos. Entre otros, reconoce la unión legal sin distinción por orientación sexual y moderniza el tratamiento de situaciones novedosas, como la reproducción asistida. No obstante, entra a la intimidad del hogar al convertir en mandato

relaciones afectivas que deberían ser naturales. El oficialismo afirma que la norma “pone en el pedestal de la ley la solidaridad, el amor, la dignidad, el respeto”, una descripción que disfraza un paso del Gobierno para deshacerse de la responsabilidad sobre problemas sociales que ha creado con sus políticas.

Es el caso del desamparo de los ancianos, el sector más empobrecido de la población —la mayoría subsiste con pensiones miserables—, y el que más crece debido a la baja natalidad y a la emigración masiva. El Código de las Familias obliga a los cubanos a proporcionar alimentos no solo a sus descendientes, sino además a sus ascendientes, e incluso a tíos sin descendientes directos.

En cuanto a quienes no tienen familia, el Gobierno echa mano a otro mecanismo que ya empleaban los cubanos para remediar el problema de vivienda y que, de paso, beneficiaba a algún anciano con casa, pero sin familia: un “contrato de asistencia” entre personas sin parentesco, a través del cual “el alimentante se obliga a ofrecer alimentos al alimentista, a cambio de la transmisión de bienes o derechos como contraprestación”. Esos bienes pueden ser lo mismo la casa (si el contrato es hasta la muerte), que un mueble o electrodoméstico, si es a menor plazo.

Corresponderá a un notario emitir un juicio de capacidad sobre la persona que recibirá los alimentos y asegurarse de que no firma un contrato bajo coacción, algo que preocupa a los juristas en un país donde la corrupción es común en todos los estratos sociales y en el funcionariado.

199 Tribunal Supremo Popular de la República de Cuba. “Proyecto de Ley de Ejecución Penal”. Enero 2022. <https://www.tsp.gob.cu/documentos/proyecto-de-ley-de-ejecucion-penal>

200 Ministerio de Finanzas y Precios. <https://www.mfp.gob.cu/ficheros/imgnoticias/pdf781.pdf>

201 Tribunal Supremo Popular de la República de Cuba. “Código de las familias: Una norma medular para la sociedad cubana presente y futura”. Octubre 2021. <https://www.tsp.gob.cu/art%C3%ADculos/codigo-de-las-familias-una-norma-medular-para-la-sociedad-cubana-presente-y-futura-video>

7.2.3. Reforma y crisis económica

Tras meses de rumores y en uno de los años más complejos para la economía cubana, en octubre de 2020 Miguel Díaz-Canel anunció el inicio de un proceso de unificación monetaria y cambiaria para “destrabar una parte importante de los problemas” del país. En esos momentos circulaban en Cuba tres monedas: el peso cubano (con el que se pagaban los salarios), el peso cubano convertible (CUC, la moneda en que el Gobierno entregaba los dólares de las remesas que llegaban por vía bancaria y que básicamente regía en el comercio nacional) y el dólar. “Si alguien queda en una situación de vulnerabilidad con la implementación de la Tarea Ordenamiento está previsto cómo se va a ayudar”, prometió Díaz-Canel. Seguidamente, el presidente declaró que la Tarea Ordenamiento sería aplicada “sobre la base de garantizar a todos los cubanos la mayor igualdad de oportunidades, derechos y justicia social; lo cual será posible, no mediante el igualitarismo, sino promoviendo el interés y la motivación por el trabajo”.

Con la Tarea Ordenamiento, el Gobierno declaró de manera oficial la eliminación del CUC (lanzado ante la gran crisis económica de 1994, denominada “Período Especial”), y fijó arbitrariamente la tasa cambiaria del peso cubano con el dólar en 24 X 1. Apenas un año después, el cambio en el mercado negro supera el de 110 pesos x 1 dólar²⁰². Ya a inicios de la Tarea Ordenamiento, el economista Pe-

dro Monreal advirtió que la secuencia de medidas gubernamentales relacionadas con el proceso de unificación monetaria y cambiaria no era correcta. “Un incremento sustancial de la demanda debe ir precedido de un incremento de la capacidad de oferta, sobre todo de alimentos”, explicó.

Monreal alertó que la carencia en la oferta “apunta hacia tendencias inflacionarias”²⁰³, por lo que afirmó que sería “más adecuado asumir con realismo la probabilidad (no solo la posibilidad) de que pudiera haber una inflación que redujese el poder adquisitivo promedio”. “La tasa de cambio oficial adoptada por el Gobierno es, frente a las condiciones del mercado, una tasa de cambio sobrevaluada y esto es un error de entrada”, escribió²⁰⁴ por su parte el economista Mauricio de Miranda.

Y en efecto, un año después de la puesta en marcha de la Tarea Ordenamiento (enero 2021 - enero 2022), un informe de la agencia Bloomberg identificó al peso cubano como la moneda más depreciada del mundo en los últimos doce meses, con un 95,83% de depreciación. Además, en octubre de 2021 las autoridades cubanas anunciaban que la inflación en los últimos 10 meses se ubicaba en un 60% para precios minoristas y hasta el 6.900% en el mercado informal de divisas,²⁰⁵ en medio de una severa escasez de alimentos y medicinas. La reforma monetaria ha tenido “efectos indeseados sobre la vida de los ciudadanos”, hoy expresados “en la dañina inflación”, se vio obligado a admitir en-

202 Twitter. El Toque. Abril 2022. https://twitter.com/eltoquecom/status/1519632528876838912?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1519632528876838912%7Ctwgr%5E%7Ctwcon%5Es1_&ref_url=https%3A%2F%2Fd-34720570851643288742.ampproject.net%2F2204160405000%2Fframe.html

203 Diario de Cuba. “Alejandro Gil: ‘Será difícil vivir sin trabajar en Cuba’”. Octubre 2020. https://diariodecuba.com/cuba/1602671681_25653.html

204 Diario de Cuba. “Alejandro Gil: ‘Será difícil vivir sin trabajar en Cuba’”. Octubre 2020. https://diariodecuba.com/cuba/1602671681_25653.html

205 Diario de Cuba. “Alejandro Gil: ‘Será difícil vivir sin trabajar en Cuba’”. Octubre 2020. https://diariodecuba.com/cuba/1602671681_25653.html

tonces el presidente Miguel Díaz-Canel, señalando, eso sí, la consecuencia en lugar de las causas. Sin embargo, la Tarea Ordenamiento va mucho más allá de la caída en picado del poder adquisitivo de los cubanos, el aumento de los precios y la pulverización de los ahorros, la crisis de abastecimiento y el fin de la cohesión social. Además de una prueba del fracaso de la economía planificada y centralizada ejercida durante décadas sobre los cubanos, exclusivamente por razones ideológicas y en contra de toda racionalidad económica, la Tarea Ordenamiento ha sido un cambio de paradigma, que como mejor se revela es en las declaraciones de sus responsables:

Al declarar oficialmente la eliminación de “subsidios y gratuidades indebidas”, el Gobierno abandona de facto el sistema social socialista, en el que se supone que el rol del Estado es el de distribuir igualitariamente entre todos los ciudadanos la riqueza de la nación. Al anunciar que a partir de la instauración de la Tarea Ordenamiento será difícil vivir sin trabajar²⁰⁶ —sin facilitar espacios de autonomía—, y que la empresa estatal seguirá siendo el centro de la economía, el Estado pasa a ser una megaempresa que convierte a los ciudadanos en empleados y les paga en función de lo que rindan.

Y al considerar que, fuera de esa estructura, quienes suban precios serán considerados “parásitos” y deberán ser multados y perseguidos, el Estado reduce y esquina a la competencia (el sector independiente, los emprendedores) y deja claro su capacidad de jugar con ventaja y de cambiar las reglas en cualquier momento. La Tarea Ordenamiento ha sido, en resumen, la cancelación del pacto social

impuesto por el propio castrismo tras el triunfo de la Revolución.

Así, lo verdaderamente grave de esta transformación económica no es la inflación causada por la expansión financiera, sino cómo el Gobierno ha usado esa expansión como vía para reestructurar la sociedad. Inyectando dinero de forma arbitraria en la economía, ha provocado una redistribución forzada de la renta, un terremoto que cambia el poder adquisitivo de los actores sociales. De un plumazo, el Gobierno cubano reseteó la economía a su favor y a costa del sector privado, que incluye a emprendedores, campesinado, artistas, cooperativas, artesanos, y del inmenso mercado negro que sostiene una gran parte del consumo nacional y el empleo.

Con la Tarea Ordenamiento el Gobierno aumentó muchísimo la cantidad de dinero circulante, inyectándolo al sistema mediante sus empresas en forma de salarios —también pensiones, pero en monto muy inferior al de la masa salarial—, y devaluó la moneda que usaban las empresas —otra manera de aumentar la liquidez mediante la velocidad de circulación— sin tocar el tipo de cambio oficial, mantenido a 24x1.

Ambas acciones mejoran la posición de las empresas estatales a costa de disminuir el peso económico del sector privado. Por si estas ventajas no fuesen suficiente, previendo que las empresas estatales caerían en bancarrota —y que aflorarían las que estaban quebradas desde hacía mucho pero escondían su situación contable en los tipos de cambios—, el Gobierno reservó partidas

206 Diario de Cuba. “Alejandro Gil: ‘Será difícil vivir sin trabajar en Cuba’”. Octubre 2020. https://diariodecuba.com/cuba/1602671681_25653.html

milmillonarias de dinero nuevo —más inyección monetaria a su favor— para sostener a estas empresas mientras se ajustaban a la nueva situación. Además, proveyó a todo el sector estatal con créditos bancarios a tipo cero para que pudieran pagar los salarios tras el aumento previsto en la Tarea Ordenamiento. Mientras tanto, el sector no estatal asistió a todo esto como espectador —las condiciones políticas totalitarias no le dan voz— y como víctima, sufriendo los ajustes —tras un año paralizado por el aislamiento social que el Gobierno impuso por la pandemia—, sin otra ayuda que algunos descuentos impositivos que en un ambiente fiscal tan opresivo resultaron insignificantes.

Para el sector privado no ha habido ni habrá financiación para asumir los pagos de los nuevos salarios o de los nuevos precios de los suministros que adquiere en el carísimo —ahora más— mercado minorista estatal o en el mercado negro. Además, el sector privado tiene que asumir con recursos propios el aumento de los costos fijos —electricidad, agua, transporte, gas—, lo que en muchos casos resulta un golpe letal.

Más allá, tuvo lugar una subida de los precios de bienes y servicios estatales mucho más acuciada que la de los salarios, con lo que a los cubanos no les quedó más remedio que destinar una mayor parte de su gasto al sector estatal, dejando menos para el consumo en el privado —incluyendo el mercado negro—, que de este modo queda excluido del beneficio de la mayor liquidez.

Haciendo uso de su poder tiránico, el Gobierno ha multiplicado sus precios tantas veces como ha querido mientras impedía que los privados hicieran lo mismo, con lo que queda clara su intención de mantener a flote el sector estatal, es decir, fortalecer el control del Estado sobre la economía, que es lo mismo que fortalecer el control del Gobierno sobre la sociedad.

La prueba más clara de tal intención es que el Gobierno lanzó la Tarea Ordenamiento sin antes liberar el sector privado y la inversión extranjera —algo que sí puede crear riqueza real—, con el clarísimo objetivo de que los cubanos no tuvieran otra opción que integrarse al sector estatal, trabajar para el Gobierno, a la vez que este se libra de sus compromisos de antaño, que otorgaba en forma de “subsidios” y “gratuidades”, ahora calificadas de “indebidas”. Toda esta transformación que ha evitado ir a la raíz del problema —revertir el rol de “orden y mando” del Estado en la economía—, lejos de traer mejoras, lo que ha logrado es la prolongación e intensificación de la miseria y la agonía del pueblo cubano.

Pues a pesar de la inyección monetaria y de reglas de juego favorables, la economía castrista se encuentra en bancarrota, sin que las autoridades se atrevan a renunciar a su poder monopólico en rubros como la importación/exportación, las telecomunicaciones, la banca o el turismo, y tampoco permitan a los cubanos trabajar por cuenta propia en oficios profesionales —médicos, arquitectos, profesores, ingenieros, artistas...—, dejándoles tan solo labores de servicios o artesanales.

Un estudio del Havana Consulting Group revela que el país está inmerso en una crisis de liquidez que le impide cumplir con sus obligaciones de pago de la deuda externa no solo con el Club de París, sino también con sus principales aliados, China y Rusia. También ha reducido sus importaciones, al perder proveedores por falta de pago. Si el país ha sobrevivido a duras penas, se debe al suministro gratuito de petróleo que provee el presidente venezolano Nicolás Maduro. Por otra parte, las expor-

taciones de la Isla han caído estrepitosamente ²⁰⁷. Según un estudio del economista Emilio Morales ²⁰⁸, repasando las estadísticas correspondientes a la sumatoria del volumen de ingresos anuales del período 2008-2021 de los nueve rubros que aportan la mayor parte de los ingresos de la economía cubana —exportación de servicios médicos, remesas en efectivo, ingresos del Turismo, minería, exportaciones de medicamentos, exportación de tabaco, exportación de azúcar y sus derivados, exportación de pescados y mariscos y de productos agropecuarios—, se observa que la debacle comenzó a gestarse en 2015, en pleno apogeo del deshielo político con Washington. 2014 fue el año en el que estos nueve sectores alcanzaron el mayor volumen de ingresos, al registrar 17,703.93 millones de dólares.

Seis años después, apenas suman 5,184.41 millones de dólares, lo cual representa una caída del 70.2%. Esto ha tenido prácticamente el mismo efecto sobre la economía cubana que el derrumbe de la Unión Soviética y del campo socialista de Europa del Este.

Para entender que el Gobierno cubano está atrapado en las redes de su propia incompetencia, basta analizar el declive de ingresos en estos sectores durante los últimos cuatro años, en comparación con los ingresos obtenidos en 2013: una pérdida

acumulada de 29,064.75 millones de dólares, cifra similar a la de la deuda externa condonada por Rusia a Cuba en 2015.

Solo con el Club de París, La Habana ha dejado de pagar alrededor de 200 millones de dólares. Morales recuerda que en 2015 el Club de París le perdonó al Gobierno cubano 8,500 millones de dólares de 11,100 que le debía a sus miembros. El acuerdo dejó instrumentado que la suma restante se iba a pagar en cuotas anuales hasta 2033. Sin embargo, el Gobierno cubano comenzó a retrasarse con los pagos a mediados de 2019.

Lo cierto es que Cuba lleva varios años sin pagar a sus principales acreedores. Por ejemplo, el Gobierno español tuvo que aplazar indefinidamente en octubre pasado una deuda por valor de 1,937.55 millones de euros. Esta situación también ocurre con los principales aliados políticos de La Habana. Las importaciones chinas cayeron en 2021 a 963.3 millones de dólares, muy por debajo de los 2,331.1 millones de dólares importados en 2015; una caída del 58.67%. En resumen, después de un año de la implementación de la Tarea Ordenamiento, es evidente el desplome del nivel de vida de los cubanos, y la necesidad de una reforma que libere las fuerzas productivas, como única vía para salir de una crisis económica inducida por el Gobierno, que ya dura varias décadas.

7.3. Desafíos sociales

Bajo un sistema de Gobierno autoritario y de partido único, en el que no existe la libertad de expresión, información o asociación, los principales desafíos que enfrenta la sociedad cubana surgen

a partir de acciones u omisiones de las propias autoridades, más dedicadas a la conservación del poder que a conseguir avances sociales. Este informe aborda cuatro desafíos:

207 Morales, Emilio. Diario de Cuba. "El régimen cubano, en bancarrota total". Abril 2022. https://diariodecuba.com/economia/1649073220_38541.html

208 Morales, Emilio. Diario de Cuba. "El régimen cubano, en bancarrota total". Abril 2022. https://diariodecuba.com/economia/1649073220_38541.html

7.3.1. Sociedad civil, autoritarismo y represión

Las protestas pacíficas de 2021 fueron las más masivas en la historia de Cuba. Tras ellas, el abismo entre la sociedad y el Gobierno no solo se hizo infranqueable, sino también imposible de ocultar. La desafección colectiva de los cubanos y la represión abierta y despiadada no permiten ya continuar con el supuesto apoyo unánime a “la Revolución” ni con esa represión de baja intensidad que durante años se esforzó en no dejar huella legal, en moverse en las sombras, con el objetivo de no ser cuestionada internacionalmente. La magnitud de las protestas y el miedo del castrismo a perder el poder hicieron necesario que el sistema jurídico acudiera de manera pública y ejemplarizante en apoyo de la policía política.

La velocidad y espontaneidad con que se propagaron las marchas, su masividad, los reclamos de libertad y el repudio al Gobierno quitaron al castrismo la posibilidad de presentar a sus detractores como minoritarios y a sus demandas como un discurso sin fundamento, inoculado por “el enemigo”. En su lugar, debió acudir a la fuerza bruta. Como parte de esta estrategia, las autoridades

se ocuparon de sembrar el temor en la población con una represión que se ha extendido a las familias y entornos de los manifestantes, sobre todo de adolescentes y jóvenes. Madres y padres han sido encarcelados²⁰⁹, amenazados y detenidos para evitar que denuncien la situación de sus hijos y que se unan para exigir su libertad. La persecución casa por casa —con escenas de mucha violencia²¹⁰— que vivieron los cubanos en julio de 2021 no tiene precedentes en décadas, y llevó a la detención de unas 1.450 personas. De ellas, unas 750 continúan presas, según las estadísticas del grupo independiente Justicia 11J.²¹¹

La Fiscalía del régimen reconoció en enero de 2022 que estaba procesando a 790 manifestantes²¹². La organización Prisoners Defenders calculó en abril que 652 ya habían sido sentenciados, 259 de ellos a más de 10 años de cárcel. Los datos de Justicia 11J indican que unos 33 fueron condenados a entre 20 y 26 años de prisión y, al menos dos, a 30 años²¹³. En la lista hay un joven de 21 años con discapacidad intelectual que recibió una pena de 23 años de privación de libertad²¹⁴.

209Mendoza Navarro, Mauricio. Diario de Cuba. “Tras dos semanas de arresto, el régimen cubano libera sin cargos a la madre de un preso del 11J”. Marzo 2022. https://diariodecuba.com/derechos-humanos/1647014943_38036.html

210Facebook Diario de Cuba. “Le disparan en su propia casa delante de sus hijos pequeños”. Julio 2021. <https://www.facebook.com/watch/?ref=external&v=353689313013557>

211 Google Docs. “Listado de detenidos y desaparecidos Cuba Julio de 2021”. https://docs.google.com/spreadsheets/d/1-38omFpJdDiKTSBoU0g19tv2nJxtNRS3-2Hf-VUUwtSw/edit?fbclid=IwAROCXCDKzI2s_OdqfEPHqKvM16fs6ZudJc-35HwMqQaM8yEA0omDVgSj8U#gid=1651014915

212 Cubadebate. “Fiscalía General de la República informa sobre estado de los procesos penales derivados de los disturbios provocados el 11 de julio de 2021”. Enero 2022. <http://www.cubadebate.cu/noticias/2022/01/25/fiscalia-general-de-la-republica-informa-sobre-estado-de-los-procesos-penales-derivados-de-los-disturbios-provocados-el-11-de-julio-de-2021/>

213 Carrazana, Lien. Diario de Cuba. “Dayron Martín Rodríguez, un paciente psiquiátrico cubano condenado a 30 años de cárcel por manifestarse”. Marzo 2022. https://diariodecuba.com/derechos-humanos/1647865545_38222.html

214 Diario de Cuba. “‘Ustedes están en guerra con su pueblo’: dice al régimen el padre de un joven condenado a 23 años por el 11J”. Marzo 2022. https://diariodecuba.com/derechos-humanos/1647607131_38183.html

De acuerdo con Prisoners Defenders, 169 cubanos han sido acusados de “sedición” por participar en las protestas, entre ellos 16 adolescentes. La organización recogió y llevó ante el Comité de Derechos del Niño²¹⁵ de la ONU 37 casos entre los que hay un niño de 13 años de edad, tres adolescentes de 15 años, diez de 16 años y 23 de 17 años. De ellos, 20 fueron condenados. El promedio de las sentencias rondó los siete años de privación de libertad.

Por su parte, la Fiscalía cubana admitió que 55 de los procesados por el 11J tenían entre 16 y 18 años de edad, y 60 entre 19 y 20 años —el Código Penal cubano establece la responsabilidad penal a partir de los 16 años—. La información oficial mencionó también a 27 menores de 16 años sometidos a procedimientos judiciales. Diez fueron internados en las temidas “escuelas de conducta” y 17 recibieron “atención individualizada” en sus propios centros de estudio, lo que en Cuba quiere decir reforzamiento del adoctrinamiento y de las medidas coercitivas.

Por otra parte, ni el régimen ni su prensa han mencionado las golpizas, abusos psicológicos, períodos de desaparición y negación de atención médica que han denunciado manifestantes y sus familias. Tampoco han informado sobre la situación del policía Yoennis Pelegrín Hernández, quien mató de un disparo por la espalda al manifestante Diubis Laurencio Tejada e hirió a otros cinco en el

barrio de La Güinera. En enero de 2022, cuando los tribunales del régimen ya condenaban a decenas de participantes en las protestas, el agente seguía sin petición fiscal y a la espera de juicio²¹⁶.

Los epicentros de las protestas fueron precisamente barrios como La Güinera, cuyos habitantes viven en la pobreza. Con esos barrios se ensañó la maquinaria judicial del régimen: de los 790 procesados, 96 eran vecinos de La Güinera²¹⁷ (12 de cada 100). Todos fueron acusados de sedición.

La sedición fue un cargo que añadió tardíamente por el régimen, que inicialmente incluyó delitos como desorden público, instigación a delinquir, robo con fuerza, resistencia, atentado, lesiones, desacato, daños a la propiedad y propagación de epidemias.

Esos primeros cargos tenían como objetivo el escarmiento, y desalentar futuras expresiones masivas de descontento. Sin embargo, menos de tres meses después de las manifestaciones, cubanos de diferentes regiones del país, indignados por la represión, crearon la plataforma Archipiélago, a través de la cual convocaron nuevas marchas pacíficas contra la violencia y por el cambio, notificando a las delegaciones regionales del Gobierno su intención de realizarlas. La respuesta oficial fue la prohibición de esas marchas, la persecución de sus promotores, y la expulsión de centros laborales y de estudios a quienes los apoyaron o expresaron su intención de participar. Para rematar, se

215 Prisoners Defenders. “VIOLACIONES SISTÉMICAS A LOS DERECHOS DEL NIÑO EN CUBA”. Abril 2022. <https://drive.google.com/file/d/1DVh6l03fETCXTwnqpTybczqTfnYh1zK0/view>

216 Fernández Cuenca, Waldo. Diario de Cuba. “El policía que mató al joven cubano en La Güinera sigue a la espera de juicio y petición fiscal”. Enero 2022. https://diariodecuba.com/derechos-humanos/1642188264_36814.html

217 Borrero Batista, Darcy. Diario de Cuba. “La Güinera, el barrio cubano con el que se ensañó la represión por el 11J”. Marzo 2022. https://diariodecuba.com/derechos-humanos/1647372797_38118.html

incorporó el delito de sedición contra muchos de los ya detenidos.²¹⁸

El actual Código Penal cubano²¹⁹ permite acusar de sedición a quienes “tumultuariamente y mediante concierto expreso o tácito, empleando violencia, perturben el orden socialista o la celebración de elecciones o referendos, o impidan el cumplimiento de alguna sentencia, disposición legal o medida dictada por el Gobierno, o por una autoridad civil o militar en el ejercicio de sus respectivas funciones, o rehúsen obedecerlas, o realicen exigencias, o se resistan a cumplir sus deberes”.

La disposición preveía penas de privación de libertad de diez a 20 años o muerte²²⁰, “si el delito se comete en situación de guerra o que afecte la seguridad del Estado, o durante grave alteración del orden público, o en zona militar, recurriendo a las armas o ejerciendo violencia”, entre otros escenarios. En el nuevo Código Penal la formulación variará poco, más bien para aumentar el alcance de la aplicación del delito. Para justificar la imputación de sedición el régimen insiste, sin presentar pruebas, en que las protestas fueron organizadas desde el exterior y formaron parte de un supuesto golpe blando en su contra.

Bajo esa premisa se ha tratado a los acusados. Abogados participantes en los procesos judiciales han afirmado que a lo largo de sus carreras no habían “presenciado tanto maltrato y tanta anulación del derecho y garantías a los defendidos”. Además, denuncian acuerdos²²¹ entre jueces, la Fiscalía y el Ministerio del Interior para que ni una sola detención sea declarada ilegal.

Paralelamente a lo anterior, el castrismo aprovechó la coyuntura de las protestas para atacar a la sociedad civil y a la oposición interna, como evidencia el encarcelamiento de líderes, entre los cuales se hayan algunos nombres que ni siquiera consiguieron unirse a las manifestaciones. Entre ellos están José Daniel Ferrer²²², coordinador nacional de la Unión Patriótica de Cuba, a quien el régimen intentó atribuir labores organizativas y revocó una sanción subsidiaria de limitación de libertad para enviarlo cuatro años a prisión; Félix Navarro²²³, coordinador del Movimiento por la Democracia Pedro Luis Boitel, condenado a nueve años de cárcel; las Damas de Blanco Sayli Navarro y Sissi Abascal²²⁴, sentenciadas a ocho y seis años de prisión respectivamente; y Luis Manuel Otero Alcántara²²⁵, líder del Movimiento San Isidro, para quien la Fiscalía pide siete años de privación de libertad. Y es que, si bien las manifestaciones de julio de 2021 fueron

218 Alfonso Mirabal, Lucía. Diario de Cuba. “Delito de sedición: la nueva herramienta del régimen contra manifestantes pacíficos en Cuba”. Octubre 2021. https://diariodecuba.com/derechos-humanos/1635419409_35116.html

219 Asamblea Nacional del Poder Popular. “Código Penal”. Febrero 1979. <https://www.parlamentocubano.gob.cu/index.php/documento/codigo-penal/>

220 Asamblea Nacional del Poder Popular. <https://www.tsp.gob.cu/sites/default/files/documentos/ACP%20EN%20WEB.%2019.01.2022.pdf>

221 Alfonso Mirabal, Lucía. Diario de Cuba. “Así es como jueces y fiscales han violado el derecho a la defensa de los cubanos procesados por el 11J”. Marzo 2022. https://diariodecuba.com/derechos-humanos/1648314063_38143.html

222 Diario de Cuba. “José Daniel Ferrer inicia una huelga de hambre en prisión en protesta por los maltratos del régimen”. Marzo 2022. https://diariodecuba.com/derechos-humanos/1646660578_37913.html

223 Diario de Cuba. “Nueve y ocho años de prisión, respectivamente, para los activistas cubanos Sayli y Félix Navarro”. Marzo 2022. https://diariodecuba.com/derechos-humanos/1646263055_37834.html

224 Diario de Cuba. “Seis años de cárcel para la activista Sissi Abascal por manifestarse el 11J”. Noviembre 2021. https://diariodecuba.com/derechos-humanos/1637261484_35635.html

225 Diario de Cuba. “Otero Alcántara perdió la visión de un ojo en prisión, denuncia Amnistía Internacional”. Abril 2022. https://diariodecuba.com/derechos-humanos/1651182440_39144.html

una demostración espontánea del rechazo de los cubanos al castrismo, estas no salieron de la nada. Dado su afán de control y su anquilosamiento, las autoridades cubanas se sienten incómodas y resultan torpes ante las reivindicaciones del mundo del siglo XXI. Los derechos de segunda y tercera generación con los que se identifican las más jóvenes generaciones las sacan de su zona de confort, sin que encuentren políticas o mensajes efectivos. En esta dirección, el tejido ciudadano de la Isla se ha complejizado en los últimos años, con la consolidación de agrupaciones enfocadas en reclamos sociales que el régimen desoye o trata como tabú.

Son grupos contra la discriminación racial, feministas, defensores de los derechos de los animales, colectivos LGBTI, denominaciones religiosas que se niegan a someterse al control del Estado y un sector privado harto de las trabas gubernamentales que frenan su desarrollo.

Estas iniciativas se han ubicado en terrenos aledaños a los de la oposición política tradicional. También se ha afianzado un periodismo independiente cada vez más incisivo y profesionalizado, favorecido —al igual que el resto de la sociedad civil— por un uso creciente de las nuevas tecnologías de la comunicación. Uno de los desafíos más significativos para el régimen ha venido del ámbito de los creadores, sobre todo del Movimiento San Isidro (MSI), integrado por artistas independientes, músicos, poetas y actores, liderados por el artista visual Luis Manuel Otero Alcántara.

El MSI sacudió el escenario de la disidencia en Cuba con intervenciones disruptivas y llenas de simbolismo, y un discurso crítico y a su vez alejado de la solemnidad de la oposición tradicional, conectan-

do así con los ciudadanos de a pie —sobre todo en el barrio San Isidro, de La Habana, donde tiene su sede— y ganando la atención y el apoyo de figuras de la esfera cultural, incluidas algunas que no solían pronunciarse sobre cuestiones políticas.

La represión del régimen contra el MSI ha sido despiadada; también la campaña de difamación para desacreditarlo. Sin embargo, esta arremetida ha tenido como respuesta una cohesión y solidaridad entre artistas e intelectuales de la Isla y el exilio sin precedentes, con el resultado de que cada vez más voces se atreven a criticar abiertamente la forma en que el castrismo atropella las libertades.

El 26 de noviembre de 2020, agentes del régimen, algunos de ellos disfrazados de personal de la Salud, irrumpieron en la sede del MSI para desmantelar un acuartelamiento y una huelga de hambre que realizaban integrantes del movimiento en protesta por la detención arbitraria de uno de ellos. Al día siguiente, centenares de artistas, intelectuales y otros ciudadanos, mayoritariamente jóvenes, se concentraron ante el Ministerio de Cultura para protestar por la acción represiva, y consiguieron que funcionarios de ese organismo se vieran obligados a aceptar un diálogo. Para un régimen que se ha hecho fuerte restando históricamente toda legitimidad a sus detractores, el cambio de escenario no fue un paso menor, a pesar de que las autoridades incumplieran los acuerdos prometidos. La solidaridad gremial demostrada entonces rompió el tradicional aislamiento al que la policía política somete a quienes considera un peligro. Más protestas, huelgas y detenciones siguieron, mientras el régimen intensificaba su estrategia de enviar al exilio a las voces más incómodas. A uno de ellos, el periodista independiente Esteban Rodríguez —de-

tenido durante más de ocho meses en una manifestación²²⁶ de apoyo a Otero Alcántara, ingresado en un centro psiquiátrico por la policía política—, se le obligó a elegir entre permanecer en la cárcel o abandonar el país²²⁷, y se le llevó directamente de la celda a un avión en que tuvo que abandonar Cuba.

El mismo destino han corrido opositores, periodistas independientes, artistas y escritores críticos, entre ellos: el artista visual Hamlet Lavastida²²⁸ —también llevado de la cárcel al aeropuerto—, la poeta Katherine Bisquet, el rapero Denis Solís²²⁹, los periodistas independientes Waldo Fernández Cuenca y Héctor Luis Valdés Cocho y los abogados Julio Antonio Fernández Estrada y Fernando Almeyda²³⁰.

Además, otra forma de forzar el exilio de ciudadanos molestos ha sido impedirles regresar a la Isla. Son los casos de la historiadora del arte Anamely Ramos²³¹ y la periodista Karla Pérez.

Con los que permanecen en prisión, el régimen se ensaña para que sirvan de escarmiento. Además

de Otero Alcántara y los otros líderes opositores detenidos durante las protestas, espera juicio el rapero Maykel Castillo Pérez (Osorbo), para quien la Fiscalía pide diez años de cárcel. Osorbo es uno de los compositores e intérpretes de “Patria y Vida”, el tema que se convirtió en himno y, su título, en consigna de las protestas²³².

A pesar de ganar los Grammy Latinos a Canción del Año y Mejor Canción Urbana en 2021 y de acumular 11 millones de reproducciones en YouTube, el rapero lleva un año en prisión, acusado de “atentado, desacato y resistencia” por sucesos ocurridos en abril de 2021, cuando un grupo de vecinos frustró su arresto arbitrario por parte de agentes policiales. Tanto Osorbo como Otero Alcántara están enfermos en prisión. Ambos son jóvenes negros que han crecido en barrios pobres como La Güinera y San Isidro, donde la crisis económica, la represión policial y la desatención del Estado impactan con mayor dureza. El ensañamiento con ellos, pese a los numerosos reclamos internacionales por su liberación²³³, es otra forma en la que el régimen en-

226 Diario de Cuba. “El régimen propone un ‘acuerdo conciliatorio’ a los cubanos que se manifestaron en la calle Obispo”. Enero 2022. https://diariodecuba.com/derechos-humanos/1642465438_36876.html

227 Diario de Cuba. “El régimen cubano fuerza al exilio a los periodistas independientes Esteban Rodríguez y Héctor Valdés Cocho”. Enero 2022. https://diariodecuba.com/derechos-humanos/1641380498_36586.html

228 Alfonso Mirabal, Lucía. Diario de Cuba. “Expatriaciones forzadas de Hamlet Lavastida y Katherine Bisquet, otra escupida del régimen cubano a la ONU”. Septiembre 2021. https://diariodecuba.com/derechos-humanos/1633000808_34459.html

229 Diario de Cuba. “El rapero cubano Denis Solís se exilia en Serbia tras meses de hostigamiento de la policía política”. Noviembre 2021. https://diariodecuba.com/derechos-humanos/1638293518_35868.html

230 Diario de Cuba. “Dos juristas cubanos: los últimos casos de exilios forzados por amenazas de la Seguridad del Estado”. Febrero 2022. https://diariodecuba.com/derechos-humanos/1645527608_37659.html

231 Alfonso Mirabal, Lucía. Diario de Cuba. “Caso Anamely Ramos: la decisión del régimen cubano de impedirle entrar al país es arbitraria e inconstitucional”. Febrero 2022. https://diariodecuba.com/derechos-humanos/1645117454_37562.html

232 Diario de Cuba. “El régimen cubano pide diez años de prisión para Maykel ‘Osorbo’ y siete para Luis Manuel Otero Alcántara”. Abril 2022. https://diariodecuba.com/derechos-humanos/1649352445_38661.html

Diario de Cuba. “San Isidro le grita ‘Patria y Vida’ a la Policía cubana en otro día de arrestos y cercos”. Abril 2021. https://diariodecuba.com/derechos-humanos/1617584549_30111.html

vía el mensaje de que no tendrá piedad con quienes se le enfrenten. Las autoridades saben que en esos vecindarios, como en toda Cuba, las causas que detonaron las manifestaciones no han varia-

do, sino que incluso han empeorado, y que puede ser cuestión de tiempo que los cubanos vuelvan a las calles.

7.3.2. Censura, desinformación y control de la libertad de expresión

La desinformación es una herramienta que el castro utiliza de manera metódica para socavar la capacidad de toma de decisiones de la ciudadanía, uniformizarla y fomentar su pasividad incluso ante medidas gubernamentales que la perjudican.

En los cimientos de esa herramienta está la educación estatalizada, ideologizada, dirigida a crear servidores del sistema, no ciudadanos con pensamiento crítico. Pero las armas fundamentales son los medios estatales de comunicación —que transmiten principalmente propaganda e información engañosa con intencionalidad— y un entramado legal que otorga al Estado y al PCC el control exclusivo del discurso público y castiga cualquier reto a dicho control.

Como su predecesora, la Constitución vigente en Cuba²³⁴ prohíbe la existencia de medios de prensa privados (Artículo 55). Dicta que “los medios fundamentales de comunicación social, en cualquiera de sus manifestaciones y soportes, son de propiedad socialista de todo el pueblo o de las orga-

nizaciones políticas, sociales y de masas (todas subordinadas al PCC); y no pueden ser objeto de otro tipo de propiedad”. En el lenguaje del Gobierno, “propiedad socialista de todo el pueblo” es sinónimo de estatal. El resultado es el control absoluto sobre todos los medios de comunicación legales en el país.

Para perseguir a los periodistas y medios independientes el Gobierno dispone de leyes como la 88²³⁵, “De protección de la independencia nacional y la economía de Cuba”, conocida popularmente como Ley Mordaza, cuyo Artículo 6 castiga con hasta 15 años de prisión a quien “acumule, reproduzca o difunda material” que el Gobierno considere “de carácter subversivo” y dirigido a “quebrantar el orden interno, desestabilizar el país y liquidar al Estado socialista”. El Artículo 7 de la misma Ley prevé hasta ocho años de privación de libertad para quien “colabore por cualquier vía con emisoras de radio o televisión, periódicos, revistas u otros medios de difusión extranjeros”.

233 Diario de Cuba. “Más de 130 organizaciones e individuos piden la liberación de los artistas cubanos Maikel Castillo y Luis Manuel Otero Alcántara”. Abril 2022. https://diariodecuba.com/derechos-humanos/1650633522_38990.html

234 Gaceta Oficial de la República de Cuba. “CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA. PREÁMBULO”. Abril 2019 <https://www.gacetaoficial.gob.cu/es/constitucion-de-la-republica-de-cuba-proclamada-el-10-de-abril-de-2019>

235 Asamblea Nacional del Poder Popular. “Ley de Protección a la Independencia Nacional y la Economía de Cuba”. Febrero 1999. <https://www.parlamentocubano.gob.cu/index.php/documento/ley-de-proteccion-la-independencia-nacional-y-la-economia-de-cuba/>

La Ley 88 fue uno de los instrumentos utilizados por el Gobierno en la primavera de 2003 para encarcelar a 75 disidentes —entre ellos 27 periodistas independientes— a sentencias de hasta 28 años de cárcel.

Asimismo, el nuevo Código Penal castiga con hasta cinco años de prisión a quien “incite contra el orden social, la solidaridad internacional o el Estado socialista reconocidos en la Constitución de la República, mediante la propaganda oral o escrita o en cualquier otra forma”²³⁶ (Artículo 124). La pena puede subir hasta diez años si “se utilizan medios de comunicación social”. Otro artículo (133) establece penas de hasta tres años de prisión para “quien difunda noticias falsas, con el propósito de perturbar la paz internacional, o de poner en peligro el prestigio o el crédito del Estado cubano, o sus buenas relaciones con otro Estado”.

La nueva norma eleva hasta 30 años de cárcel, cadena perpetua o muerte las sanciones por “mercenarismo”²³⁷ (Artículo 135), un cargo con el que se amenaza a periodistas y activistas. Por otra parte, incluye un artículo (143) para castigar con hasta diez años de prisión a “quien, por sí o en representación de organizaciones no gubernamentales, instituciones de carácter internacional, formas asociativas o de cualquier persona natural o jurídica del país o de un Estado extranjero, apoye, fomente, financie, provea, reciba o tenga en su poder fondos, recursos materiales o financieros, con el propósito de sufragar actividades contra el Estado y su orden constitucional”.

Abogados cubanos y organizaciones como la Alianza Regional por la Libre Expresión e Información

han advertido²³⁸ que el Artículo 143 “introduce por primera vez en una norma penal (cubana), la criminalización del financiamiento a actores de la sociedad civil”. Esto extiende el estigma “ya no solo a fondos norteamericanos sino a cualquier apoyo proveniente de ONG, organizaciones filantrópicas e iniciativas individuales, que den lugar a opiniones o acciones que el Gobierno considere opuestas al sistema comunista o cualquier otro principio de la Constitución”, alerta la Alianza.

Controlar los medios de comunicación y poseer herramientas para contener a quienes tratan de ofrecer información alternativa ha ayudado al Gobierno a someter a la mayoría de los cubanos a un sistema que desprecia la separación de poderes, la concepción universal de los derechos humanos y los valores y principios democráticos, a la vez que intenta imponer —ya sin éxito— la idea de que solo su propio sistema político puede llegar a proporcionar justicia social y satisfacer las necesidades de los ciudadanos.

Reducir los medios de comunicación a maquinaria de propaganda permite además al Gobierno esquivar el escrutinio ciudadano, impedir la difusión de noticias molestas para sus intereses y controlar la circulación, el enfoque y alcance de contenidos que puedan hacer que los cubanos cuestionen el accionar del Estado y el Partido Comunista. El cuadro se completa con el monopolio de las telecomunicaciones, que facilita desde bloquear el acceso a sitios en internet críticos, hasta cortar selectivamente la comunicación a periodistas y activistas en momentos determinados.

236 Asamblea Nacional del Poder Popular. <https://www.tsp.gob.cu/sites/default/files/documentos/ACP%20EN%20WEB.%2019.01.2022.pdf>

237 Diario de Cuba. “El régimen cubano amenaza al opositor Iván Hernández con procesarlo por ‘mercenarismo’ por hacer listas de presos políticos”. Diciembre 2021. https://diariodecuba.com/derechos-humanos/1638460242_35913.html

238 Alianza Regional por la Libre Expresión e Información. “Tendencia restrictiva a la libertad de asociación en la región: alerta por anteproyecto de Código Penal en Cuba”. Abril 2022. <https://mailchi.mp/5701e06a2e8d/tendencia-restrictiva-a-la-libertad-de-asociacin-en-la-regin?e=3c37f70380>

En estas condiciones, el Gobierno es efectivo evitando, por ejemplo, que los ciudadanos comprendan el peso real de los militares en la distribución del poder y en la economía de Cuba. Cuando los medios oficiales se refieren a algún acontecimiento relacionado con estos asuntos, lo hacen superficialmente, sin explicar el significado.

Para muestra, si bien la prensa oficial informó sobre la entrada en el Buró Político del Partido Comunista y en la Asamblea Nacional del Poder Popular (como diputado) del general Luis Alberto Rodríguez López-Calleja, presidente ejecutivo del conglomerado empresarial GAESA, poco se sabe de su trabajo dentro del PCC, mucho menos de su labor como “asesor principal” del presidente de Cuba. De hecho, los cubanos se enteraron de que López-Calleja era el “colaborador”²³⁹ con mayor influencia sobre Miguel Díaz-Canel porque así lo presentó la prensa mexicana cuando acompañó al gobernante a las celebraciones por los 211 años de la independencia de México.

Los medios oficiales tampoco informan sobre el funcionamiento, la composición, el capital, los negocios o los beneficios de empresas como GAESA y otras entidades igualmente opacas que no rinden cuentas a la Asamblea Nacional ni se someten a ningún otro tipo de escrutinio. En otros casos, los medios estatales soslayan intencionadamente información de interés público. Pueden informar, por ejemplo, sobre la cantidad de habitaciones que se construyen para el turismo, pero no de lo que re-

quieran del presupuesto estatal en comparación con lo destinado a otros sectores, como el de la salud.

En este sentido, la prensa oficial no se ha referido a por qué, mientras los hospitales colapsaban y cubanos morían por falta de oxígeno, ambulancias y otros insumos en los peores meses de la pandemia de Covid-19, no se detuvo la construcción de hoteles para el turismo²⁴⁰, un sector en el que GAESA controla los establecimientos más lucrativos. Por otra parte, los organismos encargados de hacer pública información del Estado, como la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI), contribuyen a esa falta de transparencia. La ONEI esconde la información sobre los recursos destinados a la inversión en construcción hotelera en un apartado llamado “Servicios empresariales, actividades inmobiliarias y de alquiler”. Ese gran “saco” de la estadística oficial concentró el 45,5% del total de la inversión nacional en el primer semestre de 2021. Economistas de diferentes tendencias consideran razonable asumir que la mayor parte de esa inversión fue a parar al sector turístico²⁴¹. Otros temas de impacto nacional tampoco llegan, o lo hacen tarde, a los informativos y plataformas oficiales. El Gobierno ocultó durante tres meses una avería en la principal planta productora de oxígeno médico de la Isla²⁴², ocurrida en el peor momento de la pandemia de Covid-19. Asimismo, asuntos que irritan a una parte importante de la población, como el hecho de que el Gobierno se quede con al menos el 75% de los salarios que pa-

239 Diario de Cuba. “Los cubanos se enteran por la televisión mexicana del peso real de López-Callejas en el Gobierno de la Isla”. Septiembre 2021. https://diariodecuba.com/cuba/1631815379_34151.html

240 Morales, Emilio. Diario de Cuba. “Menos turistas y más inversiones hoteleras en Cuba: ¿qué hay detrás de todo esto?” Mayo 2021. https://diariodecuba.com/economia/1622217681_31502.html

241 ONEI. República de Cuba. “Inversiones. Indicadores Seleccionados. Enero-Septiembre 2021”. Noviembre 2021. <http://www.onei.gob.cu/node/14246>

242 Cubadebate. “¿Cómo Cuba recupera gradualmente su producción de oxígeno?” Septiembre 2021. <http://www.cubadebate.cu/especiales/2021/09/09/como-cuba-recupera-gradualmente-su-produccion-de-oxigeno/>

gan los países de destino por los médicos y profesionales enviados a trabajar en el exterior, no son objeto de cobertura. Tampoco las fugas, durante esas misiones, de profesionales descontentos.

Con frecuencia, cuando temas molestos para el Gobierno llegan a los medios estatales es porque le han ocasionado un costo político en el escenario internacional —es el caso de las condenas a las condiciones a las que son sometidos los médicos en las misiones en el exterior o las críticas por las sentencias contra los manifestantes de 2021—; porque la prensa independiente ha conseguido introducirlos en la discusión pública; o porque el malestar en las redes sociales supera los niveles tolerables. En estos casos, el enfoque de la prensa oficial suele ser de “control de daños”, para desviar la atención de las causas reales del problema y exculpar al régimen.

Sistemáticamente, la prensa oficial cubana responsabiliza a Estados Unidos de todos los problemas de Cuba, desde el desabastecimiento de alimentos hasta la emigración y el desprestigio internacional del Gobierno; magnifica las crisis en los países capitalistas y relativiza los problemas de los gobiernos y sectores aliados con un enfoque ideológico que, nuevamente, culpa a Estados Unidos, al capitalismo, los empresarios y los partidos de derecha, como ocurre en las coberturas sobre Venezuela, Bolivia, Brasil, Nicaragua, Ecuador y México entre otros.

En asuntos internacionales es donde la capacidad de desinformar de la maquinaria mediática del Gobierno es mayor, por el escaso acceso de los cubanos a información alternativa y por las alianzas de

las autoridades con cadenas con un alto contenido propagandístico, como TeleSUR, que transmite en abierto en Cuba, y Russia Today (RT), de la cual se emite una selección.

Uno de los más recientes ejemplos de desinformación en temas internacionales es la cobertura que la prensa estatal cubana hace de la guerra en Ucrania, en general, calcando la narrativa de Moscú sobre el conflicto²⁴³.

La versión que han recibido los cubanos ha sido limpiada de casi toda referencia a una “invasión”. En su lugar, los medios oficiales de la Isla describen la acción rusa como una “operación especial militar” de “defensa” y para “desmilitarizar Ucrania”, evitan mencionar las víctimas civiles y señalan a Estados Unidos y la OTAN como responsables del conflicto. El resultado es que muchos cubanos consideran justificada la guerra²⁴⁴.

Además de la posibilidad de ocultar información y difundir información sesgada, disponer de toda la maquinaria mediática legal a su servicio permite al castrismo mantener un discurso sin contestación, especialmente útil a la hora de demonizar a sus adversarios.

El Gobierno utiliza los medios oficiales para dañar la reputación de disidentes, artistas y activistas de derechos humanos sin darles derecho a réplica. En sus campañas de descrédito, miente rutinariamente acusando a los opositores de trabajar para Estados Unidos, y manipula información privada, obtenida a través del hackeo de las comunicaciones de sus objetivos, a pesar de que el Artículo 50

243 Padrón Cueto, Claudia. Diario de Cuba. “Medios oficialistas de Cuba impulsan la narrativa rusa sobre Ucrania con desinformación”. Marzo 2022. https://diariodecuba.com/cuba/1648579619_38445.html

244 Diario de Cuba. “¿A favor de la paz o de Putin? Cubanos opinan sobre la invasión a Ucrania”. Marzo 2022. <https://www.youtube.com/watch?v=L-X00-g2EaE>

de la Constitución dicta que “la correspondencia y demás formas de comunicación entre las personas son inviolables” y “solo pueden ser interceptadas o registradas mediante orden expresa de autoridad competente, en los casos y con las formalidades establecidas en la ley”.

Esta intromisión en la intimidad de ciudadanos críticos y su exposición pública es posible porque la prensa oficial se subordina a los intereses de la policía política, que es la que facilita el material adulterado contra los opositores.

Las campañas de desinformación para demonizar a los adversarios buscan justificar las acciones para destruirlos socialmente o encarcelarlos. En los últimos meses han sido blanco de ellas también los detenidos por las protestas antigubernamentales de 2021.

Mientras los tribunales imponen condenas ejemplarizantes de hasta 30 años de cárcel, ensañándose con los jóvenes y retorciendo la ley para aplicar sin pruebas delitos como el de “sedición”, los medios oficiales se encargan de negar la espontaneidad de las protestas, afirmar que los manifestantes siguieron un guión elaborado en el exterior, presentarlos como vándalos, silenciar los abusos cometidos contra los prisioneros y defender el accionar desproporcionado del sistema judicial. Tanto en el caso de los activistas como en el de los manifestantes de 2021, la campaña de desinformación busca separar a los opositores del resto de la ciudadanía, evitar que ganen influencia, minar cualquier esperanza que los cubanos puedan tener en ellos y, especialmente, mostrar que oponerse al

régimen tiene un alto costo personal y familiar.

Pese a todo, la capacidad del Gobierno de dominar el espacio y el discurso públicos ha mermado en los últimos años debido al creciente descontento popular; el afianzamiento de grupos que han complejizado el entramado de la sociedad civil independiente, como las organizaciones feministas, antirracistas, animalistas; el crecimiento y diversificación de la prensa independiente y el uso cada vez mayor que los cubanos hacen de las redes sociales.

A falta de un espacio real debido al control del régimen, las redes sociales se han convertido en plataforma para el debate entre cubanos. También para la divulgación de denuncias e informaciones que la prensa oficial silencia, y para la movilización. Buscando atajar cualquier reto al Gobierno, sus agentes realizan campañas de acoso y desinformación a través de perfiles falsos en redes sociales.²⁴⁵ Un estudio de la Universidad de Oxford²⁴⁶ incluyó en 2019 al Gobierno y al Partido Comunista de Cuba entre los que utilizan las redes sociales como instrumentos para “difundir propaganda favorable a su ideología, atacar a la oposición u organizar campañas de desprestigio; distraer o desviar conversaciones o críticas lejos de asuntos importantes; polarizar la sociedad y suprimir la participación a través de ataques personales o acoso”. Pero el Gobierno aplica además en el ciberespacio herramientas represivas más concretas. Desde julio de 2019 dispone del Decreto-Ley 370, “Sobre la informatización de la sociedad en Cuba”²⁴⁷ (Ley Azote), para castigar a sus detractores en las redes sociales.

245 Diario de Cuba. “El régimen responde con funcionarios y bots al nuevo auge de la etiqueta #SOSCuba”. Marzo 2022. https://diariodecuba.com/cuba/1648680301_38474.html

246 University of Oxford. “The Global Disinformation Order”. 2019. <https://demtech.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/93/2019/09/CyberTroop-Report19.pdf>

De la forma vaga, imprecisa, que es común en las normas cubanas, el Artículo 68 establece como contravención la acción de “difundir, a través de las redes públicas de transmisión de datos, información contraria al interés social, la moral, las buenas costumbres y la integridad de las personas”. Por otra parte, considera violaciones asociadas a las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) “hospedar un sitio en servidores ubicados en un país extranjero”, algo a lo que están obligados los medios independientes cubanos.

Organizaciones cubanas e internacionales y medios de prensa independientes han exigido declarar inconstitucional el Decreto-Ley 370, por considerar que impone restricciones al ejercicio de la participación política, la libertad de expresión, la privacidad y el derecho de asociación, además de supeditar el desarrollo de las TIC a las necesidades estatales.

Decenas de periodistas independientes, activistas y otros ciudadanos han sido multados²⁴⁸ bajo el Decreto-Ley 370, por publicar información u opiniones contrarias al Gobierno en redes sociales.

En agosto de 2021, un mes después de las protestas masivas, el Gobierno publicó además el Decreto-Ley 35 y otras normas de menor rango,

que regulan el uso de las telecomunicaciones y que fueron descritos como herramientas “para la defensa de la Revolución”.

El decreto-ley establece en su Artículo 69²⁴⁹ que “los operadores y proveedores” deben interrumpir el servicio a quien transmita “información falsa, ofensiva o lesiva a la dignidad humana”, que afecte “la seguridad colectiva, el bienestar general, la moralidad pública y el respeto al orden público”.

La normativa no especifica qué se considerará “información falsa” o que afecte la “seguridad colectiva” y el “respeto al orden público”, pero su aprobación da respaldo legal a una práctica que desde hace más de una década realiza arbitrariamente el monopolio estatal de las telecomunicaciones, ETECSA: cortar el acceso a internet y el servicio telefónico a opositores y activistas durante acciones represivas, o incluso a amplias zonas del país durante momentos de crisis, como ocurrió tras las protestas de 2021. Al presentar el Decreto-Ley 35²⁵⁰ en la televisión estatal, el Ministerio de Comunicaciones dijo que el régimen considerará “difusión dañina” las publicaciones que “inciten a movilizaciones u otros actos que alteren el orden público” y tratará como “ciberterrorismo” aquellas acciones que, a su juicio, busquen “subvertir el orden constitucional” mediante el uso de las TIC.

247 Gaceta Oficial de la República de Cuba. Julio 2019. <https://www.gacetaoficial.gob.cu/sites/default/files/goc-2019-o45.pdf>

248 Diario de Cuba. “Al menos 40 cubanos han sido sancionados bajo la ‘Ley Azote’, que castiga publicaciones críticas con el régimen en internet”. Noviembre 2021. https://diariodecuba.com/derechos-humanos/1636193471_35359.html

249 Gaceta Oficial de la República de Cuba. Agosto 2021. <https://www.gacetaoficial.gob.cu/es/gaceta-oficial-no-92-ordinaria-de-2021>

250 Diario de Cuba. “El régimen cubano instaura la censura en internet con la publicación del Decreto-Ley 35”. Agosto 2021. https://diariodecuba.com/cuba/1629222572_33447.html

7.3.3. Corrupción, ruptura de la cohesión social y aumento de la conflictividad

Como resultado de la desaparición de sus aliados comunistas en Europa del Este y de su circuito cerrado de economía y comercio, en el VI Congreso del PCC (abril 2011) el Gobierno cubano comenzó la “Actualización del modelo económico”, un plan de supervivencia dirigido a encajar la estatizada y centralizada economía nacional en el libre mercado. De esa forma, nuevas entidades comerciales, bajo la figura de opacas sociedades anónimas, ajenas al control del Estado y blindadas a la información pública, se abrieron hueco entre los anteriormente todopoderosos ministerios y comenzaron a ocuparse de las actividades más lucrativas.

Versionando el modelo ruso de privatizaciones, la compañía ETECSA, por ejemplo, pasó a administrar las telecomunicaciones en detrimento del Ministerio de Comunicaciones. La compañía AZCUBA se hizo cargo de la producción y exportación de azúcar, y la Comercializadora de Servicios Médicos Cubanos S.A, y no el Ministerio de Salud Pública, asumió el controvertido negocio de la exportación de personal de la salud. Como máximo exponente de esa línea, el consorcio militar GAESA avanzó hasta apoderarse de gran parte de la industria turística y de la totalidad de otros rubros, entre ellos: la importación/exportación, las remesas (convertidas en dólares electrónicos a través de tarjetas magnéticas que solo funcionan en las tiendas de la propia corporación, o en su equivalente en moneda nacional según la tasa de cambio oficial, con

lo cual, las dólares que envían los emigrados a sus familias nunca llegan a manos de estas), el comercio minorista en dólares (donde se vende con un sobreprecio del 240%), la Zona Especial de Desarrollo Mariel (con una inversión de más de 1.000 millones de dólares, mayoritariamente del brasileño Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico y Social²⁵¹ I (BNDES) durante la presidencia de Lula da Silva), negocios de minería y hasta del 27% de las acciones de ETECSA. GAESA también domina negocios inmobiliarios, el casco histórico de la Habana Vieja y el Banco Financiero Internacional (BFI), ente comercial que dirige todas las operaciones comerciales que se hacen en Cuba, ya sea de exportación o importación, y el 90% de las operaciones comerciales de inversión.

La expansión de GAESA y la proliferación de otras entidades mercantiles horadó el panorama estatizado de la economía cubana. Los manejadores de esta economía paralela, fieles o familiares del régimen, viven ajenos a las penurias que el propio sistema crea en la población; tampoco se hallan sometidos al control de organismos estatales. En Cuba, el registro mercantil no es público —tampoco hay ley de acceso a la información pública—, y la Ley Mercantil establece que el Estado es quien decide, en función del interés del país, qué empresas formar. Es decir, más allá de MIPYMES centradas en servicios y oficios artesanales —sin capacidad de conseguir crédito extranjero, inversión indepen-

251 La Vanguardia. “Lula considera proyecto cubano-brasileño de Mariel “referencia” para A.Latina”. Febrero 2014. <https://www.lavanguardia.com/economia/20140226/54401746690/lula-considera-proyecto-cubano-brasileno-de-mariel-referencia-para-a-latina.html>

diente, etc—ningún cubano puede fundar una empresa sin el consentimiento del Estado. De este modo, las empresas permitidas se han apoderado del comercio y la economía del país sin competencia, creando un capitalismo corporativo que excluye a los ciudadanos y fomenta la corrupción.

Toda esta economía paralela opera en moneda convertible, mientras paga a sus trabajadores en la devaluada moneda nacional. Los nacionales empleados en empresas extranjeras deben ser contratados a través de oficinas de contratación pertenecientes a GAESA —se les exige, por tanto, lealtad—; es decir, no pueden ser contratados directamente por los empresarios. Estos, a su vez, pagan en moneda convertible a la oficina de contratación, la cual entrega a los trabajadores pesos cubanos, quedándose con al menos el 75% del salario. Estos trabajadores pueden ser despedidos, no tienen derecho a indemnización, huelga, o a vías para denunciar abusos.

Según el mismo principio de disponer de mano de obra barata, el Gobierno exporta profesionales a terceros países —sobre todo personal de la salud²⁵²—, a los que roba más de tres cuartas partes del salario. En 2018, único año sobre el cual la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI) publicó cifras desglosadas, La Habana admitió ingresos de más de 6.400 millones de dólares por este concepto. Los derechos de los profesionales exportados también son violados: se les prohíbe la libertad de movimiento, acompañarse de familiares, mantener relaciones con locales, se les somete a vigilancia, se les obliga a labores políticas en apoyo de gobiernos afines a La Habana, etc. En

2019, el secretario general de la OEA, Luis Almagro, se refirió a las misiones médicas como “un sistema de esclavitud moderna que no puede quedar impune”. Ese mismo año, las relatoras especiales de la ONU sobre las formas contemporáneas de la esclavitud y sobre la trata de personas, se dirigieron al Gobierno cubano para expresar preocupación por las informaciones relacionadas con las misiones médicas: “Las condiciones de trabajo reportadas podrían elevarse a trabajo forzoso, según los indicadores de trabajo forzoso establecidos por la Organización Internacional del Trabajo.

El trabajo forzoso constituye una forma contemporánea de esclavitud”, dijeron a La Habana. También la Comisión Interamericana de DDHH y organizaciones como Human Right Watch elevaron sus denuncias.

Hoy, el general Luis Alberto Rodríguez López-Calleja es el hombre más poderoso de Cuba. La concentración de poder financiero y comercial en sus manos está por encima de las políticas económicas y financieras que el Gobierno debería implementar a través de las instituciones. López-Calleja es también el máximo responsable de la ola inflacionaria que hoy agobia a la población²⁵³. En el período 2010-2016, en consonancia con el deshielo político entre Washington y La Habana, los emprendedores cubanos, aún con claras limitaciones, protagonizaron un verdadero boom no estatal en la Isla (miles de pequeños emprendimientos generaban entonces un promedio anual de tres mil millones de dólares), provocando el surgimiento de una incipiente clase media (unas 535.000 personas trabajaban en el sector privado de forma oficial y

252 VVAA. Connectas/Diario de Cuba. “Médicos cubanos: negocio y política afuera, abandono adentro”. <https://www.connectas.org/especiales/medicos-cuba/es/index.html>

253 Morales, Emilio. Diario de Cuba. “La inflación en Cuba tiene un responsable: Luis Alberto Rodríguez López-Calleja”. Enero 2022. https://diariodecuba.com/economia/1643648639_37170.html

legalmente, percibiendo una remuneración mínima unas 10 veces superior a la de un trabajador estatal). Esto puso en peligro el monopolio de GAESA en sectores como el turismo (59.612 habitaciones privadas por 66.973 habitaciones de GAESA), la gastronomía (1.712 restaurantes privados y 7.909 cafeterías), el transporte (en 2016 el número de taxis del sector privado (14.034) superaba en 3,4 veces al de las empresas estatales (4.125)) y el sector minorista (48.000 cubanos viajaron al exterior en 2017, importando productos que se dejaban de comprar en las tiendas de GAESA). A consecuencia de esto, se paralizaron y revirtieron medidas para volver a atenuar al sector privado y mantener el dominio de las empresas paraestatales. Entre ellas:

Se dejaron de otorgar licencias para ejercer el trabajo por cuenta propia, se detuvo la creación de Cooperativas No Agropecuarias, se limitó las operaciones de las cooperativas existentes a sus provincias de origen y se puso límite a los salarios. Posteriormente, en 2018, se apretó aún más la tuerca alrededor de quienes intentaban buscar un espacio económico desligado de los intereses de las élites del Gobierno: solo se permitió una licencia de trabajo por persona, se estableció una escala salarial fija, se subieron impuestos por la contratación de fuerza laboral, se prohibió la contratación directa de artistas en bares y restaurantes, los taxistas privados debieron asumir rutas y tarifas establecidas por las autoridades, se elevó el monto de multas y sanciones, etc. Bajo estas condiciones, los emprendedores vieron agotadas la posibilidad de invertir en el país, por lo que comenzó un fuerte movimiento para exportar el capi-

tal y salir a buscar nuevas oportunidades de inversión en el exterior. Como resultado, el CUC aceleró su devaluación frente al dólar, y GAESA desplegó su estrategia de dolarización de la economía, que acabó por disparar la inflación.

El 80% de la población laboral cubana tenía un salario por debajo del salario promedio de 2.000 pesos. La subida de precios aumentó su vulnerabilidad, y la reacción no se hizo esperar: para el mes de febrero el Observatorio Cubano de Conflictos reseñó 159 protestas ciudadanas²⁵⁴, 22 más que las reportadas en enero (137) y 37 más que en diciembre (122).

Para tener una idea clara de la dimensión del poder de GAESA, basta analizar los datos relacionados con la industria turística: De todas las industrias cubanas, la turística ha sido la que más inversiones ha recibido en los últimos 20 años (17.614 millones de dólares solamente en el período 2015-2020). En 2020, en plena pandemia de Covid-19 —cuando los cubanos morían sin oxígeno en los hospitales, no había medicamentos, mascarillas ni madera para ataúdes en el país—, el 45% de las inversiones en Cuba se dedicó a la construcción de hoteles, hecho que levantó fuertes sospechas de lavado de capital y señala hacia una futura venta del país a compañías extranjeras en caso de que la economía no mejore. En los últimos seis años (2015-2020), las inversiones en el sector turístico cubano han pasado de 1.575 millones de pesos a 4.139 millones de pesos, lo cual representa un descomunal crecimiento de 162.75%. En el período 2017-2019, según ha reportado la propia ONEI, el país construyó un total de 57 nuevos hoteles.

254 Observatorio Cubano. "JOSÉ MARTÍ, DISIDENTE EN CUBA." Febrero 2021. <https://observatoriocubano.com/2021/02/01/jose-marti-disidente-en-cuba-137-manifestaciones-publicas-de-protesta-en-enero/>

De ellos, 25 de categoría cinco estrellas y 32 de categoría cuatro estrellas.

Tal desbalance de la inversión llevó a economistas independientes a esgrimir preguntas claves²⁵⁵: ¿Cómo es posible que en 2020, en plena pandemia, el Gobierno cubano tuvo el año de mayores inversiones en el turismo, con \$4.139 millones de pesos? ¿Cómo es posible que el país haya dedicado el 45.5% de las inversiones a una industria paralizada, mientras la población está siendo fuertemente impactada por la falta de alimentos y medicamentos? ¿Para qué construir más hoteles cuando la tasa de ocupación estuvo en cero por varios meses y al final del 2020 terminó con un bajísimo 14.7%, la cifra más baja de los últimos 30 años? Ante esto, Díaz-Canel salió a aclarar la importancia del turismo para el país y, sobre todo, que la inversión hotelera “no era comprendida por una parte de la población”²⁵⁶.

Mientras, alrededor de los hoteles de lujo construidos y administrados por la élite militar, cada vez más cubanos carecen de servicios básicos: al menos 456.000 carecen de suministro regular de agua potable²⁵⁷, decenas de miles no tienen acceso a vivienda (desde hace décadas el Gobierno no cumple ni siquiera el 50% del plan de construcción de viviendas mientras los derrumbes, ruinas y el mal estado del parque habitacional es algo recurrente), o electricidad (los cortes de luz son ya parte del día a día en el país²⁵⁸, muchos no pueden pagar las desbocadas tarifas²⁵⁹). Toda esta situación de precariedad permanente se ceba, sobre todo, con las zonas más vulnerables de la población, como por ejemplo, las madres solteras, protagonistas frecuentes de la ocupación de inmuebles estatales abandonados²⁶⁰, de los que son expulsadas por las autoridades.

A lo anterior hay que sumar la degradación de la salud pública²⁶¹ y el aumento de la inseguridad alimentaria. La pandemia no solo colapsó los hospi-

255 Morales, Emilio. Diario de Cuba. “Menos turistas y más inversiones hoteleras en Cuba: ¿qué hay detrás de todo esto?” Mayo 2021. https://diariodecuba.com/economia/1622217681_31502.html

256 Cubadebate. “Díaz-Canel insiste en la importancia del turismo para la economía cubana”. Marzo 2022. <http://www.cubadebate.cu/noticias/2022/03/21/presidente-cubano-asiste-a-balance-del-ministerio-de-turismo/>

Diario de Cuba. “Díaz-Canel dice que la inversión en hoteles en Cuba ‘no es comprendida por una parte de la población’”. Marzo 2022. https://diariodecuba.com/cuba/1647894555_38254.html

257 Diario de Cuba. “Más de 456.000 cubanos sufren escasez de agua, más de 102.000 solo en La Habana”. Abril 2022. https://diariodecuba.com/cuba/1651225512_39150.html

258 Cubadebate. “Unión eléctrica informa afectaciones al servicio eléctrico”. Mayo 2022. <http://www.cubadebate.cu/noticias/2022/05/06/union-electrica-informa-afectaciones-al-servicio-electrico/>

259 Rodríguez Silveira, Roberto. Diario de Cuba. “Sin electricidad muchas familias pobres de Santiago de Cuba que no pueden pagar las tarifas del Gobierno”. Enero 2022. https://diariodecuba.com/cuba/1643384221_37130.html

260 Fernández Cuenca, Waldo. Diario de Cuba. “Imparable el fenómeno de las ‘madres cubanas okupa’: otras tres toman un almacén abandonado en La Habana”. Mayo 2021. https://diariodecuba.com/cuba/1620985363_31137.html

261 Diario de Cuba. “‘Con un diazepam y oxígeno se hubiera salvado’, dice la tía de una niña fallecida en Santiago de Cuba”. Abril 2022. https://diariodecuba.com/cuba/1648890844_38543.html

tales cubanos, sino que paralizó toda actividad no relacionada con el Covid-19²⁶² y vació las farmacias de medicamentos²⁶³, mientras los servicios de salud para turistas²⁶⁴ continúan siendo publicitados y calificados de excelentes por las propias autoridades. En cuanto al tema alimentario, una encuesta independiente realizada por Cubadata²⁶⁵ a 2616 cubanos residentes en la Isla a finales de 2020 reveló la dramática crisis en la que se haya sumida la población, en una realidad muy diferente de la que plantean agencias internacionales como la FAO, cuyas deficiencias²⁶⁶ en el caso cubano han sido bien señaladas, entre otros, por el director del Food Monitor Program.

Atados de manos por la ambición de GAESA y por el afán del Gobierno en mantener un sistema económico quebrado, pero que le garantiza la dependencia de la población, a los cubanos solo les queda la emigración en masa o acudir a la microcorrupción diaria como mecanismo de subsistencia. El robo en centros de trabajo, la bolsa negra, el contrabando, la compra-venta prohibida de ciertos bienes y servicios o los pequeños sobornos son recursos cotidianos. Este modo de vida, normalizado ya desde hace décadas, se agrava más por el silenciamiento de estadísticas oficiales y la manipulación de datos. Sobre esto último, la directora de la consultoría jurídica Cubalex, Laritza Diversent,

habla basándose en su experiencia como abogada independiente en Cuba:

“No es que no haya estadísticas, porque los tribunales deben tenerlas, pero las estadísticas de los tribunales son clasificadas. No hay acceso público a ese tipo de información. Pero sí recuerdo haber leído unas conclusiones provisionales de un abogado de defensa que citaba esas estadísticas y hacía referencia a que las personas de la raza negra eran más proclives a cometer delitos contra el patrimonio”.

“Los afrodescendientes casi siempre viven en áreas periféricas de las ciudades, en barrios pobres, que no tienen todas las condiciones de habitabilidad, barrios insalubres”, explica.

“En la crisis económica, si a la gente le falta ingresos, especialmente en esos barrios pobres donde vive fundamentalmente la población afrodescendiente, la que ha emigrado de otras provincias a la capital, donde están los ‘llega y pon’, o en los ‘llega y pon’ que se han convertido en comunidades, son más propensos a que el nivel de violencia y delincuencia sea mayor. No lo vas a encontrar en estadísticas oficiales. Nosotros lo veíamos al analizar las sentencias”, afirma. Por su lado, el catedrático mexicano Vidal Romero, jefe del Departamento de

262 Rosas, Ángeles. Diario de Cuba. “Una cubana desesperada por la dilatación de una operación para su hijo: ‘cuando no hay anestesia, no hay yeso’”. Mayo 2022. https://diariodecuba.com/cuba/1651766372_39288.html

263 Rodríguez, Jorge Enrique. Diario de Cuba. “Si no tienes familia en el extranjero, no consigues medicinas”. Mayo 2021. https://diariodecuba.com/cuba/1622029433_31412.html

264 Diario de Cuba. “Con los servicios de salud en crisis, Cubanacán invita a los turistas extranjeros a atenderse en Cuba”. Mayo 2022. https://diariodecuba.com/cuba/1651687927_39267.html

265 Vara Horna, Aristides. CUBADATA. “Inseguridad alimentaria, violencia e inequidad de género en Cuba a fines del 2020”. 2020. https://docs.google.com/document/d/12vDig2s33JqnJt9sbrm_zXRK-2eolW_/edit

266 Ángel, Sergio. Diario de Cuba. “Cuba, Venezuela y los puntos críticos de hambre en América Latina”. Marzo 2022. https://diariodecuba.com/cuba/1648718577_38484.html

Ciencia Política del Instituto Tecnológico Autónomo de México, dirigió en 2018 una investigación sobre cómo un proceso de apertura en Cuba afectaría la seguridad pública y la ilegalidad. “De forma indirecta el aumento en la percepción de inseguridad y en los delitos está relacionada al endurecimiento del régimen cubano, pero hay otros elementos importantes”, sostiene Romero²⁶⁷.

“Las causas del incremento en la inseguridad en Cuba son varias: la combinación de la apertura económica con el endurecimiento político del régimen genera fuertes presiones para un incremento del crimen. Hay relativamente más oportunidades de negocio y de ingresos, pero el Estado cubano mantiene el monopolio de las decisiones económicas. Esto incentiva la corrupción y que buena parte de la población no pueda acceder a los beneficios económicos. En el modelo chino y el vietnamita es posible abrir la economía, pero no la política, en un contexto de alta seguridad. Esto requiere un gobierno fuerte (en términos autocráticos); este no es el caso del Gobierno cubano, que es un Estado relativamente más débil en recursos y legitimidad interna”.

“La pandemia del Covid ha sido un factor exógeno que ha mostrado que el régimen cubano es más débil de lo pensado. Los incentivos para delinquir han aumentado por la necesidad generada por la crisis económica. La pandemia ha traído crisis económica; esto en cualquier lugar del mundo incrementa los llamados ‘delitos de necesidad’, como el robo”. “Finalmente, el endurecimiento del régimen, que se

refleja en una mala economía (independientemente de la pandemia), ha generado un incremento en la necesidad del Gobierno por atraer recursos económicos del extranjero. Ante la falta de países mecenazas, los recursos de los cubanos fuera de la Isla son atractivos. El Gobierno cubano es ahora más laxo para recibir ese tipo de inversión, que combina recursos lícitos e ilícitos. Así, se presentan actividades de lavado de dinero en Cuba. Esto atrae actividades ilícitas relacionadas, como corrupción, contrabando y mercados negros”, advierte Romero.

Finalmente, el doctor en Ciencias Jurídicas Julio Fernández Estrada opina que el aumento de los delitos en Cuba en últimos meses, “sobre todo el robo con violencia y el robo con fuerza”, tiene causas diversas: “Las causas generales de los delitos también son complejas y amplias, nunca es suficiente el argumento de una medida política o económica puntual”. Sin embargo, “si estos delitos han aumentado, considero que la causa principal de ellos es la crisis económica sostenida y profunda en la que nos encontramos en los últimos años y su empeoramiento en los últimos cuatro”.

“Pero no creo que las causas sean solo económicas, también estamos en un ambiente de tensión política creciente y de exacerbación de puntos de vista políticos ideológicos extremos”.

“En las situaciones de inestabilidad política proliferan las conductas violentas que expresan también sentimientos de odio, inseguridad, malestar social”, concluye.

267 Díaz Espí, Pablo. Diario de Cuba. “Lavado de dinero, tráfico de drogas, armas... ¿Es esto lo que nos espera en Cuba?” Junio 2018. https://diariodecuba.com/cuba/1529426075_40132.html

7.3.4. Éxodo migratorio y crisis demográfica

Un total de 79.835 migrantes irregulares cubanos entraron a Estados Unidos entre octubre de 2021 y marzo de 2022, la mayoría a través de la frontera con México, según la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP, por sus siglas en inglés) del Gobierno estadounidense²⁶⁸.

La cifra es más del doble de la de todo el año fiscal 2021, cuando la agencia estadounidense registró 39.303 migrantes de la Isla, y más del quíntuple de la de 2020, cuando llegaron a Estados Unidos 14.015 cubanos. Supera, además, los números registrados durante la Crisis de los Balseiros de 1994 (32.362 migrantes) y los de la crisis migratoria de 2015 (43.159 migrantes) y 2016 (50.082 migrantes).

La información publicada por CBP²⁶⁹ muestra un incremento constante de migrantes irregulares desde junio de 2021, con picos en febrero (16.663 migrantes) y marzo (32.396 migrantes) de 2022. Solo en un día, el 28 de marzo, fueron detenidos 1.500 cubanos que entraron ilegalmente a territorio estadounidense desde México. Por su parte, entre el 1 octubre de 2021 y el pasado 27 de abril de 2022 la Guardia Costera estadounidense in-

terceptó a 1.446 cubanos²⁷⁰ que arriesgaban sus vidas en el mar intentando alcanzar las costas de Florida. Esa cifra superó en más de 600 personas la de todo el año fiscal 2021, durante el cual fueron interceptados 838 cubanos, y significa un aumento dramático respecto a 2020 (49 migrantes) y 2019 (313 migrantes).

La predicción de la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza es que durante el actual año fiscal lleguen a Estados Unidos 155.000 cubanos. De hacerse realidad, prácticamente se cuadruplicarán los arribos de 2021 y se superarán los de uno de los mayores éxodos, ocurrido en 1980, cuando en seis meses unos 125.000 cubanos salieron hacia Estados Unidos por el puerto del Mariel²⁷¹.

Y la predicción de CBP tiene grandes posibilidades de cumplirse. En estos momentos, miles de cubanos recorren países de Sudamérica y Centroamérica camino a la frontera de México con Estados Unidos²⁷². Arriesgan sus vidas y las de sus hijos en la Selva del Darién y en las aguas del Río Bravo, se exponen a asaltos, violaciones, robos y secuestros. Muchos mueren intentando alcanzar las costas estadounidenses por mar.²⁷³

268 U.S. Customs and Border Protection. "Nationwide Encounters". Abril 2022. <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/nationwide-encounters?1649206653428>

269 Diario de Cuba. "EEUU detiene a 1.500 emigrantes cubanos, más del doble del promedio diario en febrero". Marzo 2022. https://diariodecuba.com/cuba/1648639702_38455.html

270 U.S. Coast Guard. "Coast Guard repatriates 84 people to Cuba". Abril 2022. <https://content.govdelivery.com/accounts/USDHSCG/bulletins/314e0b0>

271 The Washington Post. "Cubans arriving in record numbers along Mexico border". Abril 2022. <https://www.washingtonpost.com/national-security/2022/04/07/cuba-migration-border-miami/>

272 Facebook. La Voz De Coahuila. Marzo 2022. <https://www.facebook.com/LaVozDeCoahuila/posts/pfbid0B9LLRkRE2uKr9usJojKmHiFmBAseq8S7Wo7mTiaMdoT3HT-QG5X3ywGV2CfAU7tvsl>

273 Diario de Cuba. "La Patrulla Fronteriza de EEUU encuentra el cadáver de un balseiro cubano cerca de Florida". Abril 2022. https://diariodecuba.com/cuba/1648837766_38534.html

Además, centenares viajan a Rusia²⁷⁴, aprovechando que ese país no les exige visado, para intentar llegar desde allí a otros territorios de la Unión Europea. Sufren abusos y viven situaciones dramáticas en Polonia, Turquía, Grecia, Bielorrusia. Decenas han quedado atrapados en el conflicto ucraniano.

Los cubanos lo apuestan todo a estos viajes. Venden sus escasas pertenencias²⁷⁵, incluidas sus viviendas, se endeudan y asumen dolorosas separaciones familiares sin certeza de una futura reunión. El Gobierno, por su parte, se desentiende, se exculpa, califica la emigración de “económica” y acusa a Washington de propiciarla²⁷⁶.

Sin embargo, en los últimos 63 años el castrismo ha utilizado varias veces la emigración masiva con el objetivo de presionar a Estados Unidos en busca de negociaciones.

Fue lo que sucedió entre 1965 y 1973, cuando 260.000 cubanos abandonaron la Isla a través de los “Vuelos de la Libertad”, instaurados tras un memorando de entendimiento con la Administración de Lyndon Johnson, después de que Fidel Castro

autorizara a exiliados a buscar a sus familiares a través del puerto pesquero de Camarioca²⁷⁷. La historia se repitió en 1980 en el puerto del Mariel (125.000 emigrantes calificados por el régimen de “antisociales”, “gusanos” y “escoria”²⁷⁸), cuando según documentos desclasificados²⁷⁹, el presidente Jimmy Carter prometió conversaciones “suficientemente amplias como para abarcar todos los aspectos de las relaciones bilaterales y las preocupaciones mutuas” y Castro detuvo la estampida, mientras los EEUU se comprometían a otorgar 20.000 visas anuales. En 1994, la brutal crisis económica provocada por el derrumbe de la Unión Soviética disparó el número de salidas ilegales, con secuestros de embarcaciones, aeronaves y varios incidentes dramáticos.

En julio de ese año, un grupo de cubanos robó en un muelle de La Habana un remolcador para intentar escapar de la Isla. Cuatro barcos del régimen lo hundieron a siete millas de la costa con chorros de agua y embestidas, matando a 41 personas, incluidos diez niños²⁸⁰. Ante lo desesperante de la situación, Castro anunció que sus guardafronteras permitirían las salidas ilegales por mar. Se inició así la “Crisis de los Balseiros”, durante la cual más de

274 Diario de Cuba. “Desnudez forzada, palizas’: las expulsiones que sufren emigrantes cubanos en Grecia”. Enero 2022. https://diariodecuba.com/cuba/1641900095_36707.html Carrazana, Lien. Diario de Cuba. “Ya son 35 los cubanos atrapados en la frontera de Polonia con Bielorrusia: ‘virar a Cuba no es solución’”. Marzo 2022. https://diariodecuba.com/cuba/1647087661_38045.html AméricaTeVé. “Otros 13 cubanos detenidos en Ucrania en medio de la invasión Rusa”. Abril 2022. <https://www.youtube.com/watch?v=82yAKo-M2uY&t=2s>

275 Facebook. Abran Avilés Carballo. Abril 2022. <https://www.facebook.com/abran.aviles-carballo/posts/703457774105200>

276 Cubadebate. “La política de EEUU que favorece la emigración irregular, ilegal e insegura desde Cuba”. Marzo 2022. <http://www.cubadebate.cu/noticias/2022/03/30/la-politica-de-eeuu-que-favorece-la-emigracion-irregular-ilegal-e-insegura-desde-cuba-video/>

277 U.S. Citizenship and Immigration Services. “Residencia Permanente para Naturales o Ciudadanos Cubanos”. Junio 2020. <https://www.uscis.gov/es/residencia-permanente-tarjeta-verde/categorias-de-elegibilidad-a-la-residencia-permanente/residencia-permanente-para-naturales-o-ciudadanos-cubanos>

278 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Organización de los Estados Americanos. “VÍCTIMAS DEL BARCO REMOLCADOR “13 DE MARZO” vs. CUBA”. Octubre 1996. <http://www.cidh.oas.org/annualrep/96span/Cuba11436.htm>

279 Alfonso, Pablo. El Nuevo Herald. “Camarioca: cuatro décadas de éxodo y dolor”. Septiembre 2005. <http://www.futurodecuba.org/camarioca.htm>

280 Radio Televisión Martí. “Expertos: La gran mayoría de los ‘marielitos’ eran trabajadores, no antisociales”. Octubre 2015. <https://www.radiotelevisionmarti.com/a/expertos-la-gran-mayoria-de-los-marielitos-eran-trabajadores-no-antisociales/108072.html>

32.000 cubanos abandonaron la Isla en embarcaciones precarias; muchos de ellos murieron en el Estrecho de Florida.

En septiembre, Castro volvería a cerrar las fronteras marítimas, tras conseguir que Washington se sentara a negociar: restauración del interrumpido programa de 20.000 visa anuales sin contar a parientes inmediatos de ciudadanos norteamericanos, a cambio de que La Habana aceptara de vuelta a los migrantes interceptados en el mar, impidiera las salidas ilegales y no represaliara a los repatriados. Surgió así la llamada política de “pies secos/pies mojados”, por la que Washington permitía a los cubanos que alcanzaban las costas estadounidenses quedarse en el país, y devolvía a los interceptados en el mar; un mecanismo que se sumó a la Ley de Ajuste Cubano²⁸¹, aprobada por el Congreso de Estados Unidos en 1966, que autoriza a los cubanos que estén físicamente en territorio estadounidense durante al menos un año a obtener la residencia permanente.

Todas estas oleadas migratorias tuvieron en común el hecho de que, durante décadas, Fidel Castro impidió la emigración legal de cubanos. Solo podían viajar al exterior aquellos que recibían un “permiso de salida”²⁸², generalmente otorgado por razones de trabajo. Sin embargo, La Habana acusaba a Estados Unidos de estimular las salidas ilegales. No fue hasta 2013 que el Gobierno de Raúl Castro eliminó dicho “permiso de salida”, excepto para aquel

“capital humano” —médicos, científicos, deportistas de alto rendimiento— que considerara necesario para sus intereses. En lo adelante, la mayoría de los cubanos solo requeriría su pasaporte y una visa para viajar.

Posteriormente, entre 2015 y 2016, más de 93.000 cubanos llegaron a Estados Unidos a través de Centroamérica, en una estampida azuzada por el temor de que el Gobierno de Barack Obama cambiara las políticas migratorias. Y en efecto, pocos días antes de terminar el segundo mandato de Obama, Washington y La Habana anunciaron un acuerdo²⁸³ por el cual Estados Unidos eliminaba la política de “pies secos/pies mojados”. Como consecuencia, en los años siguientes el número de cubanos que llegó ilegalmente a Estados Unidos se redujo.

Hoy, el éxodo que protagonizan los cubanos tiene como telón de fondo la crisis económica, arreciada por la Tarea Ordenamiento y la pandemia de Covid-19. A esto se suma la inflexibilidad del régimen tras las protestas de 2021, la utilización de leyes para penalizar cualquier expresión de descontento, y la persecución de quienes intentan ejercer derechos fundamentales. Una vez más, la desesperanza alimenta el éxodo. Y aunque ya no existe la política “pies secos/pies mojados”, La Habana sigue culpando a Estados Unidos. La viceministra de Relaciones Exteriores, sin aceptar ningún tipo de responsabilidad²⁸⁴, afirmó en abril que las crisis

281 Diario Las Américas. “Carter buscó negociar con Cuba en medio de la crisis de Mariel”. Octubre 2014. https://web.archive.org/web/20160310025651/http://www.diariolasamericas.com/4847_cuba/2747409_carter-busco-negociar-con-cuba-en-medio-de-la-crisis-de-mariel.html

282 Chicago Tribune. “Cuba elimina el permiso de salida al exterior en esperada reforma migratoria”. Octubre 2012. <https://www.chicagotribune.com/hoy/ct-hoy-8138134-cuba-elimina-el-permiso-de-salida-al-exterior-en-esperada-reforma-migratoria-story.html>

283 Cubadebate. “Declaración conjunta Cuba-EEUU sobre temas migratorios”. Enero 2017. <http://www.cubadebate.cu/noticias/2017/01/12/declaracion-conjunta-cuba-eeuu-sobre-temas-migratorios/#.WHfhXE9Dy1s>

284 Diario de Cuba. “El régimen cubano confirma negociaciones migratorias con EEUU, a quien acusa de generar la crisis”. Abril 2022. https://diariodecuba.com/cuba/1650449850_38930.html

se producen cuando Washington deja de cumplir los acuerdos migratorios. Vidal acusó asimismo a Estados Unidos²⁸⁵ de ejercer “presiones sobre países de la región para que establezcan requerimientos específicos para los viajes de los cubanos en tránsito”. Se refería, al parecer, a la decisión de Panamá y Costa Rica de exigir visas de tránsito a los cubanos, una posición opuesta a la de Nicaragua —aliada del régimen— que levantó ese requerimiento y se convirtió desde noviembre en el nuevo punto de escala de los migrantes. La decisión de Managua hizo sospechar de un acuerdo con La Habana para aliviar la presión social dentro de la Isla.

Una vez más, la actual avalancha de migrantes ha servido para propiciar que Washington se sienta a negociar con La Habana. Tras conversaciones realizadas en abril, un portavoz del Departamento de Estado dijo que el Gobierno de Joe Biden habló con el de Cuba de formas de abordar la emigración ilegal, las deportaciones y las funciones de la embajada estadounidense en la Isla. Al término de las conversaciones, sin embargo, el vice ministro cubano de Exteriores se quejó de que “EEUU solo quiere dialogar sobre migración”²⁸⁶, haciendo patente el interés de La Habana de conseguir negociar otros puntos de las relaciones entre Gobiernos usando la crisis migratoria como detonante.

Lejos de lo que podría pensarse, sin embargo, el Gobierno cubano no siente urgencia por atajar el drama de la emigración, pues esta le representa un doble negocio. Por un lado, se libra de ciudadanos descontentos; por otro, consigue nuevos remiten-

tes de remesas y productos de primera necesidad, desesperados por aliviar la situación de los familiares que dejan en Cuba.

Desde hace años, las remesas son la principal fuente de entrada de divisas a la Isla. Según un reporte de The Havana Consulting Group²⁸⁷, en el período 2008-2018, el total exportado de los principales siete rubros de la economía cubana solo creció 310 millones de dólares (de 4,161.20 millones anuales en 2008 a 4,471.20 millones en 2018). En el mismo período, las remesas en efectivo aumentaron en 2,244 millones (de 1,447.06 millones anuales en 2008 a 3,691.68 en 2018), es decir, 7.2 veces más que las exportaciones. Finalmente, si contabilizamos el total de las remesas enviadas a la Isla (efectivo más mercancías), el aumento fue de 4,619 millones (de 2,047.06 millones anuales en 2008 a 6,666.68 millones una década más tarde), o sea, 14.9 veces más que las exportaciones.

Solo en efectivo, GAESA administró 3,128.93 millones de dólares en concepto de remesas en 2014, 3,354.12 en 2015, 3,444.68 en 2016, 3,575.30 en 2017, 3,691.68 en 2018, 3,716.71 en 2019, 2,348.26 en 2020 y 1,084.01 en 2021. Para Cuba, en cambio, la emigración sí es una catástrofe de primer orden. Cada año el país pierde capital humano, sobre todo jóvenes que no ven otra salida que intentar construir un futuro en otra parte, por el afán del castrismo de sostener, a toda costa, su modelo de núcleo estalinista parcheado.

285 Diario de Cuba. “El régimen cubano se despoja de culpas y reclama a EEUU el cumplimiento de los acuerdos migratorios”. Abril 2022. https://diariodecuba.com/cuba/1650621272_38980.html

286 Diario de Cuba. “EEUU solo quiere discutir sobre migración, se queja el enviado de La Habana al diálogo bilateral”. Abril 2022. https://diariodecuba.com/cuba/1650705635_39008.html

287 The Havana Consulting Group. “Remittances, an investment route for Cubans?” Septiembre 2019. <http://www.thehavanaconsultinggroup.com/en-US/Articles/Article/69>

288 Cubadebate. “Cuba y los vientos de una tormenta demográfica”. Mayo 2021. <http://www.cubadebate.cu/noticias/2021/05/11/cuba-y-los-vientos-de-una-tormenta-demografica>

La catástrofe demográfica²⁸⁸ ya se ciñe sobre el país. Para 2025 se espera que los adultos mayores constituyan el 25% de la población, y que cinco años más tarde lleguen a ser el 30%. En Cuba el único grupo poblacional que crece es el de mayores de 60 años²⁸⁹, y no solo por la emigración, también por la reducción de los embarazos²⁹⁰. Las cubanas en edad fértil prefieren esperar la oportunidad de emigrar para tener hijos en países que brinden más oportunidades. En 2011 nacieron en Cuba 132.962 niños. Desde entonces la cifra no ha hecho más que disminuir. En 2020 el número de nacimientos fue de 104.900, inferior al de muertes (112.441). La tasa de natalidad en la Isla rondaba en 2021 los 1,6 hijos por mujer en edad fértil, lejos de la tasa de reemplazo —fijada por los expertos en los 2,1 hijos— para el mantenimiento de la población.

Con 132,2 personas de la tercera edad por cada 100 menores de 15 años, y con la fecundidad a menos de una hija por mujer desde hace 38 años, la Isla encabeza los procesos de envejecimiento de toda América Latina y el Caribe.

Para la socióloga Elaine Acosta, especialista en envejecimiento poblacional, migración y políticas de bienestar, la rapidez y magnitud con que el proceso de envejecimiento poblacional se ha instalado en la sociedad cubana puede ser interpretado, en primera instancia, como una buena noticia²⁹¹. Los cubanos y cubanas viven más años y esto se ha conseguido en mucho menos tiempo que en las sociedades europeas. La disminución en los nive-

les de mortalidad (del 7,6 en 1970 al 4,6 en 2016) y la mayor esperanza de vida (de 64 a 78 años en el periodo 1960-2012) han traído un aumento significativo de la proporción de personas mayores de 60 años. Pero a la buena noticia se agrega una pregunta que, como se dice en Cuba, puede aguar la fiesta: ¿cómo envejecemos, podemos vivir una vejez digna?

Una de las consecuencias de la disminución de la natalidad y de la emigración joven es que cada vez hay menos personas produciendo y mayor cantidad arribando a la edad de jubilación, cuando necesitarán ser sostenidas. Algunos países alivian este problema atrayendo inmigrantes, pero ¿quién querría trabajar en Cuba? Otro elemento en el caso cubano es que los adultos de la tercera edad constituyen una población empobrecida²⁹², dependiente de familiares, debido a las miserables pensiones del Estado.

En otros países, una parte importante de los miembros de la tercera edad acumulan riqueza en forma de Seguridad Social, cuentas de ahorro, inversiones en seguros, títulos bursátiles, participación en propiedad de empresas o propiedad inmobiliaria. Como consecuencia, el sector de la tercera edad, aunque jubilado, es independiente. De hecho, forma un estrato cuyos ahorros pueden financiar los emprendimientos de jóvenes, y que además tiene una significativa capacidad de consumo. Es decir, aunque retirados de la producción, estos ciudadanos siguen generando riquezas con el capital acumulado. En Cuba, las generaciones que están ter-

289 Ministerio de Salud Pública. República de Cuba. "Anuario Estadístico de Salud". 2020. <https://salud.msp.gob.cu/wp-content/Anuario/Anuario-2020.pdf>

290 SWI swissinfo.ch - unidad empresarial de la sociedad suiza de radio y televisión SRG SSR. "Cuba logró el embarazo de 6.033 de parejas infértiles durante 2021". Febrero 2022. https://www.swissinfo.ch/spa/cuba-salud_cuba-logr%C3%B3-el-embarazo-de-6.033-de-parejas-inf%C3%A9rtil-durante-2021/47334918

291 Díaz Espí, Pablo. Diario de Cuba. "Las fallas de las políticas sociales en Cuba no deben atribuirse exclusivamente a la escasez de recursos". Octubre 2018. https://diariodecuba.com/cuba/1540499295_42642.html

292 Columbia Law School. "Un fantasma recorre Cuba". Agosto 2021. <https://horizontecubano.law.columbia.edu/news/un-fantasma-recorre-cuba>

minando su periodo productivo son aquellas que han trabajado principalmente bajo condiciones de monopolio estatal de la producción y la propiedad, por lo que nunca tuvieron capacidad de ahorro, ni oportunidad de inversión o creación de emprendimientos. Esto las ha convertido en una carga, una fuente de gasto neto.

En sus referencias a esta situación, el Gobierno suele proponer políticas de estímulo de la natalidad. Pero expertos advierten que un aumento del número de nacimientos no solo no resolverá el

“problema demográfico”, sino que lo agravará, al agregar a la mucha población de adultos mayores económicamente dependientes, otro segmento económicamente dependiente, el infantil, aumentando así la presión sobre la limitada población productiva del país.

El problema de Cuba no es solo el número de ancianos, sino que el modelo de gobierno no ha creado ni crea los recursos para hacer de ellos un motor y no un lastre, ni para que los jóvenes quieran quedarse a participar del crecimiento económico del país.

7.4. Conclusiones

Tras más de seis décadas de Gobierno totalitario, la sociedad cubana es una sociedad devastada. Los desafíos que enfrenta son múltiples y sus consecuencias afectarán a futuras generaciones más allá de cómo se gestionen. Dada la ausencia de actores independientes con presencia institucional, la responsabilidad de la situación recae exclusivamente sobre quienes han regido el destino del país en todos los ámbitos. Entre los retos más inmediatos, surgidos o reforzados a raíz de la autotransferencia de poder ejercida por el castrismo, identificamos los siguientes:

El sistema político cubano siendo completamente cerrado, sometido a conceptos como “Revolución” o “Socialismo”. El primero se presenta como fuente de legitimidad y engloba al Estado, el Gobierno y el Partido Comunista. El segundo es calificado de “irrevocable” por la propia Constitución. El sistema cubano sigue atacando y negándole todo espacio a cualquier ciudadano que disienta.

- Las elecciones (abril de 2018), la Constitución (febrero de 2019) y la reforma legislativa (iniciada en diciembre de 2019) han sido

meras herramientas diseñadas para adaptar las estructuras de poder y dominación a los herederos políticos del castrismo, y no pasos para ejercer, garantizar o ampliar derechos ciudadanos. Formalmente han cumplido su rol, sin embargo, no han logrado contener la creciente pérdida de legitimidad de las autoridades.

- La represión ejercida por la policía política se ha incrementado en los últimos años y meses. En su irrespeto por las propias leyes del sistema y su impunidad, cada vez adquiere más rasgos mafiosos. A ella se ha sumado la represión legal, ejercida de forma despiadada contra los manifestantes pacíficos de julio de 2021, algunos de los cuales han sido condenados a penas de hasta 30 años de prisión.
- La reforma económica conocida como Tarea Ordenamiento ha agravado aún más una crisis económica permanente e inducida, y puesto fin al sistema económico socialista establecido por el castrismo a inicios de la “Revolución”, sustituyéndolo por un capitalismo corporativo y paralelo a las instituciones del Estado. Sus

efectos han disparado la inflación, pulverizado los ahorros de la población, hundido a los más vulnerables, creado una dramática crisis de desabastecimiento y provocado un éxodo masivo de ciudadanos. Sus razones son políticas y no económicas, como demuestra la paralización y eliminación de medidas aperturistas que, si bien parciales y mínimas, crearon una ventana de prosperidad entre 2010 y 2016.

- La élite militar y familiar cubana cercana a los Castro, a través del Grupo de Administración Empresarial S. A. (GAESA), se ha apoderado de los rubros más lucrativos de la economía, desarrollando una todopoderosa corporación, ajena

al control de las instituciones, cuyos intereses son prioritarios en la toma de decisiones económicas del Gobierno. Todo esto ha abonado el terreno a una corrupción sin precedentes en el país.

- La migración masiva de los últimos meses agrava aún más la gran crisis demográfica cubana, con graves efectos a largo plazo. La sociedad de la Isla lidera hoy los procesos de envejecimiento en América Latina. Al mismo tiempo, el Gobierno utiliza la emigración para aliviar la tensión social, crear futuros remitentes de remesas, y presionar a EEUU con el objetivo de entablar negociaciones.

8. Arco minero del orinoco: La cleptocracia del oro (Caso Venezuela)

Lic. Mercedes De Freitas

Resumen ejecutivo

La corrupción está presente en toda América Latina y la diferencia entre países no es solo de magnitud del robo. En la mayoría de las naciones hay algún nivel, alto o bajo, de captura del Estado, y temores fundados en procesos turbios de nombramiento de jueces o fiscales con evidentes conflictos de interés que garantizan impunidad a los poderosos. No es el caso de Venezuela, donde la red de gran corrupción no es externa al Estado, no hay una cooptación desde fuera, pues es desde el propio gobierno que se dirige la economía negra y los flujos ilícitos, con la tranquilidad que ofrece la participación de los altos representantes de los organismos de justicia, contraloría, de seguridad y defensa en la super red. El Arco Minero del Orinoco es una muestra de su funcionamiento. Con la creación en febrero de 2016 del Arco Minero del Orinoco (AMO), en un área ecológicamente frágil que ocupa 12,2% del territorio de Venezuela, el presidente Nicolás Maduro prometió organizar la anárquica situación de explotación de oro y otros minerales metálicos que se había disparado desde que en 2011 Hugo Chávez nacionalizó la actividad aurífera y desplazó a empresas mineras internacionales que tenían cierta tecnología y nivel de reporte de explotación, producción y comercialización a organismos internacionales.

Como en los casos de gran corrupción y cleptocracia, en el Arco Minero del Orinoco no hay límites claros entre los recursos y beneficios que llegan

al Estado, los que son capturados por la élite en el poder para su beneficio personal y los fondos que obtienen los grupos criminales que controlan las zonas mineras. La relación es simbiótica, no se perciben los límites con claridad y las competencias se adaptan a los acuerdos en la distribución la renta para beneficio propio.

Investigaciones realizadas por organizaciones de la sociedad civil, academias, medios de comunicación y organismos internacionales coinciden en denunciar la acelerada destrucción del área y las graves consecuencias en diferentes ámbitos. Hay reportes, testimonios y evidencias del grave impacto ambiental en la región, de decenas de masacres, desapariciones forzadas, asesinatos de líderes indígenas y el desplazamiento de sus comunidades, explotación laboral de adultos y niños, prostitución forzada y proliferación de enfermedades como la malaria.

Todo esto sucede aun cuando para 2022 el Estado ha aumentado su presencia en la zona a través de al menos ocho entes nacionales que se encargan de regir todo lo relacionado con la explotación y comercialización del oro; decenas de alianzas estratégicas con grupos privados que usan técnicas artesanales y semi mecanizadas para la extracción y procesamiento del material; todos los cuerpos de seguridad y defensa nacionales, regionales y locales; además del poder regional y varias alcaldías.

Pero estos entes estatales no rinden cuentas al país y actúan sin procesos de contraloría independientes, generando riesgos de corrupción y violaciones de derechos humanos que quedan impunes. Un dato ilustrativo es que a la fecha ha sido imposible conocer quiénes son los socios del Estado en la mayoría de las alianzas estratégicas para la explotación aurífera.

La corrupción está presente en toda América Latina y la diferencia entre países no es solo de magnitud del robo. En la mayoría de las naciones hay algún nivel, alto o bajo, de captura del Estado, y temores fundados en procesos turbios de nombramiento de jueces o fiscales con evidentes conflictos de interés que garantizan impunidad a los poderosos. No es el caso de Venezuela, donde la red de gran corrupción no es externa al Estado, no hay una cooptación desde fuera, pues es desde el propio gobierno que se dirige la economía negra y los flujos ilícitos, con la tranquilidad que ofrece la participación de los altos representantes de los organismos de justicia, contraloría, de seguridad y defensa en la super red. El Arco Minero del Orinoco es una muestra de su funcionamiento. Con la creación en febrero de 2016 del Arco Minero del Orinoco (AMO), en un área ecológicamente frágil que ocupa 12,2% del territorio de Venezuela, el presidente Nicolás Maduro prometió organizar la anárquica situación de explotación de oro y otros minerales metálicos que se había disparado desde que en 2011 Hugo Chávez nacionalizó la actividad aurífera y desplazó a empresas mineras internacionales que tenían cierta tecnología y nivel de reporte de explotación, producción y comercialización a organismos internacionales.

Como en los casos de gran corrupción y cleptocracia, en el Arco Minero del Orinoco no hay límites claros entre los recursos y beneficios que llegan al Estado, los que son capturados por la élite en el

poder para su beneficio personal y los fondos que obtienen los grupos criminales que controlan. Ni siquiera está claro cuál es el alcance y las competencias de la Corporación Venezolana de Minería (CVM), la empresa estatal que suscribe esas alianzas y que hoy es dirigida por el mayor general Carlos Osorio, sancionado por Canadá, EE. UU. y Panamá, por presuntos hechos de corrupción y violación de derechos humanos; y por ser considerado de alto riesgo por blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva.

La CVM ejerce un gran control sobre todos los insumos que ingresan a los pueblos mineros, desde los materiales propios para la actividad aurífera, hasta los alimentos y otros bienes esenciales. Revisa todo lo que llega a la zona y cobra impuestos en oro a quienes desean trasladar cualquier material. Además, suprime de explosivos, sacos y otros implementos a los mineros artesanales. Incluso el combustible, que no se encuentra regularmente en las estaciones de servicio de los pueblos mineros, ha llegado a ser distribuido por la CVM.

No obstante esta presencia del Estado, en los últimos años siguió creciendo la deforestación y la erosión de suelos, así como la contaminación de ríos Yuruari y Cuyuní; aumentó la explosión demográfica por la migración interna, su correspondiente colapso de servicios básicos, crecieron las barriadas pobres y hay un levantamiento caótico de nuevos poblados.

La fuerte presencia de cuerpos de seguridad y defensa tampoco impidió la consolidación de los grupos criminales que operan en la zona, que de sindicatos del oro, pasaron a llamarse el sistema. Estas organizaciones no solo ejercen el poder con el uso de la violencia y las armas, también fijan un

conjunto de normas para resolver conflictos familiares, civiles, mercantiles o penales. Más que garantizar, imponen la seguridad, regulan y cobran a los trabajadores en las minas, y se distribuyen con los demás actores la renta. A la vez, intentan tapar sus ilícitos a través de fundaciones con las que brindan ayuda a las comunidades que controlan. La ausencia de acciones efectivas por parte del gobierno contra los mecanismos causantes de tal devastación se explica por el beneficio que genera la explotación ilegal y desordenada del oro convertida en una nueva forma de captura de renta para los actores de poder.

Fuentes internacionales, declaraciones oficiales e informes de países receptores de oro, como

Turquía, permiten estimar que Venezuela exporta anualmente alrededor de 2.000 millones de dólares en oro, pero en promedio solo poco más de 500 millones de dólares ingresan a las cuentas nacionales. Es decir, que más de 75% es comercializado de manera ilegal, con la anuencia y participación de funcionarios del Estado y cuerpos de seguridad y defensa.

Las estimaciones señalan que del total de la producción de oro, 25% llegaría al Banco Central de Venezuela, 30% a los grupos irregulares que controlan los yacimientos auríferos (entre USD 600 millones y USD 705 millones) y el 45% restante al grupo que pertenece al poder político (entre USD 1.500 millones y USD 1.700 millones).

8.1. Introducción

En las últimas dos décadas, las debilidades de los sistemas de control y los órganos de justicia en Venezuela permitieron que se produjeran cientos de casos de gran corrupción con un grave impacto en los derechos humanos. Aunque no existen cifras oficiales del expolio, dada la misma impunidad y la alta opacidad, investigaciones de Transparencia Venezuela revelan más de 23 países han abierto 120 causas vinculadas con el desfalco al patrimonio público venezolano por más de 64.000 millones de dólares.

De la sistematización de los datos se desprende que la mayoría de los casos de corrupción tuvo su origen en Petróleos de Venezuela, Pdvsa, la estatal más importante del país. La red corrupta utilizó diversos mecanismos para capturar la renta generada por la empresa en el reciente boom de precios de hidrocarburos y para llevar a cabo

prácticas clientelares que la ayudaran a mantener el poder.

Además de los recursos provenientes de Pdvsa, la estructura corrupta también se benefició de la renta generada por el diferencial cambiario. Desde que en febrero de 2003 el presidente Hugo Chávez instauró un férreo control de cambio que restringió la venta de divisas e impuso su valor, los grupos en el poder, directamente o a través de testaferros, accedieron a grandes cantidades de monedas extranjeras a precios subsidiados y posteriormente vendieron esas divisas en el mercado paralelo para lucrarse con la gran brecha que existía entre una tasa y otra.

Sin embargo, ante la asfixia económica causada por la destrucción de la industria petrolera, la crisis económica, la desaparición del subsidio cambiario, la falta de inversión y luego de 2019 las sanciones

internacionales, la red corrupta optó por ampliar su participación en un conjunto de actividades económicas ilegales que se desarrollan a lo largo y ancho del territorio venezolano.

Cálculos de la consultora Ecoanalítica para Transparencia Venezuela, muestran que anualmente la red de corrupción es capaz de generar al menos 1.900 millones de dólares por contrabando de combustible; 4.919 millones de dólares por el tráfico de drogas y alrededor de 825 millones de dólares por la extorsión en los puertos. Solo los montos reportados por estos tres ilícitos representan cerca de una quinta parte (18%) del total de la economía del país, pues el producto interno bruto de Venezuela se ubica aproximadamente en 43.440 millones de dólares.

En ese contexto, otro sector que cobró gran interés fue la explotación y comercialización de oro en el sur de Venezuela, una actividad que aunque está avalada por las autoridades nacionales ha estado rodeada de prácticas delictivas con graves consecuencias en el presente y para el futuro.

La investigación realizada por Transparencia Venezuela sobre este sector confirma claramente la relación simbiótica de convivencia, complicidad y apoyo de representantes de entes oficiales nacionales, regionales y locales con organizaciones criminales consolidadas, en toda la cadena de producción de oro, en la que convergen varias econo-

mías ilícitas con un grave impacto social y ambiental. La evidencia empírica sustenta la necesidad de interpretar estas estructuras criminales como redes y sistemas cuya operación actual no es externa a las instituciones del Estado y no se limita a jurisdicciones domésticas o nacionales.

Es difícil separar los beneficios lícitos que obtiene el Estado por impuestos, regalías, ventas y producción asociadas a la minería, de los fondos que reciben los funcionarios corruptos que participan en el contrabando de oro. Hacer estas distinciones no solo es complicado por la opacidad característica del gobierno venezolano y la oscuridad propia de lo ilegal, también por la delgada línea que separa ambas operaciones, la cantidad de participantes que van cambiando de ámbito de poder y los distintos actores nacionales e internacionales que participan.

Lo que es más fácil observar es el avance de la destrucción en el sur de Venezuela por la extracción masiva y desordenada del oro. Desde 2020 la explotación en el Arco Minero del Orinoco ha tenido importantes cambios en cuanto a las estructuras de poder formal e informal que allí imperan y sus mecanismos, pero la elevada capacidad de adaptación de la red criminal no ha limitado su obtención de beneficios. Durante la pandemia de Covid-19 que ralentizó al mundo, la actividad destructiva e ilegal se profundizó, así como la migración interna y la violación de derechos humanos.

8.2. Las promesas del Arco Minero y las violaciones de DD HH

El expresidente de Venezuela, Hugo Chávez, nacionalizó la actividad aurífera en el año 2011, pero fue Nicolás Maduro quien en 2016 firmó el decreto No. 2.248 que creó la Zona de Desarrollo Estratégico Nacional del Arco Minero del Orinoco, una su-

perficie que comprende 111.843,70 kilómetros cuadrados del estado Bolívar, donde se pueden extraer minerales como oro, hierro, bauxita, coltán, diamante, manganeso y granito²⁹³, todos clasificados como materiales estratégicos, bajo control

monopólico del Estado. La extensión del AMO representa 12,2% del territorio nacional e incluye zonas ecológicas protegidas que albergan más de 170 comunidades indígenas.

El estado Bolívar el más grande en territorio y el segundo menor en población en Venezuela, tiene una inmensa frontera despoblada y selvática con Guyana y Brasil. En esa zona, como en otras regiones del mundo en la que se explotan minerales, históricamente han ocurrido ilícitos y violaciones de derechos, pero tras la creación del Arco Minero del Orinoco la situación empeoró.

Nicolás Maduro vendió al Arco Minero del Orinoco como una gran oportunidad de diversificar la economía, reordenar la pequeña minería, atraer millonarias inversiones de empresas nacionales y extranjeras e incrementar los aportes a los programas sociales. Sin embargo lejos de ser una fuente sostenible de ingresos, la zona se ha convertido en un terreno mucho más fértil para prácticas ilegales como el contrabando de oro, combustible, drogas, armas y municiones con detrimento de las condiciones de vida de criollos e indígenas.

El proyecto no ha escapado de la opacidad característica de otros sectores gubernamentales. Desde que se creó el Arco Minero del Orinoco, los entes del Estado encargados de ordenar la minería y captar los ingresos, no han ofrecido datos de interés público. No hay informes de las empresas estatales involucradas ni de las compañías priva-

das con las que se han firmado alianzas estratégicas. No se sabe cuál es el nivel de operaciones, cómo fue su proceso de selección, cuáles son las condiciones en las que operan; no hay estudios de impacto ambiental y sociocultural. Ni siquiera el Banco Central de Venezuela que custodia el oro informa sobre captación y destino del material. De lo que hay abundantes testimonios y evidencias es de las violaciones de derechos humanos y del grave impacto ambiental que se han exacerbado en la región. La Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Acnudh), Michelle Bachelet²⁹⁴ y la Misión Internacional Independiente de Determinación de los Hechos sobre Venezuela, establecida por Naciones Unidas²⁹⁵, han manifestado su preocupación por la situación.

En su informe de julio de 2020, la Acnudh además instó al gobierno venezolano a adoptar medidas urgentes para poner fin a la explotación laboral y sexual, al trabajo infantil y a la trata de personas; velar por la regularización de las actividades mineras con el objetivo de que se respete el derecho a condiciones de trabajo justas y favorables; iniciar investigaciones efectivas y transparentes, además de operaciones de las fuerzas del orden para dismantelar los grupos delictivos y armados que controlan las actividades mineras; hacer frente a la corrupción, enjuiciar y sancionar a los responsables de delitos.

Ese mismo día, el gobierno de Nicolás Maduro emitió un comunicado a través de las redes sociales del entonces canciller Jorge Arrea-

293 El decreto de creación del Arco Minero del Orinoco que fue publicado en la Gaceta Oficial No. 40.855 del 24 de febrero 2016.

294 Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2020). "Independencia del sistema judicial y acceso a la justicia en la República Bolivariana de Venezuela, también respecto de las violaciones de los derechos económicos y sociales, y situación de los derechos humanos en la región del Arco Minero del Orinoco". Disponible en: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/A_HRC_44_54_UnofficialSpanishTranslation.pdf

295 Informe de la Misión internacional independiente de determinación de los hechos sobre la República Bolivariana de Venezuela. 16 de septiembre 2021. Disponible en: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/HRCouncil/FFMV/A.HRC.48.69_ES.pdf

296 Twitter @jaarreaza. Cuenta en Twitter del ex canciller de Venezuela, Jorge Arreaza. 15 de julio de 2020. Disponible en: <https://twitter.com/jaarreaza/status/1283567110787076096>

za, en el cual rechazó el informe. Aseguró que se trató de un documento “tendencioso” que constituye una “muestra palpable del doble ra-

sero, la manipulación y el vergonzoso uso político de los mecanismos internacionales”²⁹⁶.

8.3. El camino legal y lo que realmente ocurre

Las leyes venezolanas publicadas antes y después de la creación del Arco Minero del Orinoco establecen que el oro y demás minerales estratégicos que se obtengan como consecuencia de cualquier actividad minera en el territorio nacional serán de obligatoria venta y entrega al Banco Central de Venezuela y que posteriormente el BCV podrá autorizar la venta y/o entrega de cada mineral a una entidad distinta.

El Decreto No. 2.165 con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica que Reserva al Estado las Actividades de Exploración y Explotación del Oro y Demás Minerales Estratégicos, publicado en 2015²⁹⁷ dicta que las actividades a las que se refieren solo podrán ser ejercidas por:

- 1) La República a través del ministerio con competencia en materia de minería o entes públicos;
- 2) Empresas Mixtas, en las cuales el Estado tenga una participación no menor de 55% del capital social y
- 3) Alianzas estratégicas conformadas entre la República y unidades de producción, organizaciones socioproductivas, sociedades y demás formas de asociación permitidas por la ley.

La ley también contempla la creación de un Registro Único Minero que tiene como función la administración y gestión de información, seguimiento y control de las personas naturales y jurídicas de carácter público o privado que desarrollen dichas actividades reservadas; y un Fondo Social Minero, que tiene por finalidad garantizar los recursos para el desarrollo social de las comunidades aledañas a las áreas destinadas al ejercicio de las actividades mineras.

Asimismo, en Venezuela está prohibido “el uso, tenencia, almacenamiento y transporte del mercurio (Hg) como método de obtención o tratamiento del oro y cualquier otro mineral metálico o no metálico”, según el Decreto No. 2.412 publicado el 05 de agosto de 2016²⁹⁸.

Pese a que estas legislaciones están vigentes, la mayor parte de la explotación de oro en el Arco Minero del Orinoco incumple con lo previsto. La visita a minas del estado Bolívar a inicios de 2022 dejó en evidencia que muchos de los mineros que se encargan de las primeras etapas del proceso no están inscritos en el Registro Único Minero ni conocen o gozan de ningún beneficio del Fondo Social. En los pequeños molinos que hay en la zona se si-

²⁹⁷ El Decreto No. 2.165 con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica que Reserva al Estado las Actividades de Exploración y Explotación del Oro y demás minerales estratégicos fue publicado en la Gaceta Oficial No. 40.819 del 30 de diciembre de 2015.

²⁹⁸ El Decreto No. 2.412 fue publicado en la Gaceta Oficial No. 40.960 del 05 de agosto 2016.

que procesando el material aurífero con mercurio; en las plantas de lixiviación se procesan las arenas auríferas con cianuro, cal y carbón activado y

la mayor parte del oro es sacado de Venezuela por las vías ilegales.

8.4. Producción de oro y nivel del contrabando

La opacidad que ha marcado el negocio del oro en Venezuela hace que a siete años de la creación del Arco Minero del Orinoco, sea muy complejo precisar la capacidad real de producción en la zona y las toneladas de minerales que se están explotando anualmente.

Pese a que las estadísticas internacionales contribuyen a estimar cuánto oro sale legalmente de Venezuela, es muy difícil saber con exactitud cuánto es realmente lo que está extrayendo de los yacimientos auríferos, cuánto de eso llega a los canales regulares (centralizados) y cuánto sale del país por contrabando (flujos dispersos, como identificó la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE- en su último informe sobre los flujos ilícitos del oro en Venezuela)²⁹⁹.

Algunos anuncios oficiales permiten tener una idea de cuál es el potencial de explotación de oro en el Arco Minero del Orinoco. En 2018, el Ministerio de Desarrollo Minero Ecológico (Mindeminec) anunció que ese año serían entregadas 24 toneladas al BCV. Al año siguiente, en ocasión del lanzamiento del Plan Nacional Motor Minero 2019-2025, Nicolás Maduro asomó que la meta de producción sería de 80 toneladas anuales. El mandatario se basó en las cifras del programa que proyectaba que el Arco Minero estaría produciendo 45 toneladas anuales

en 2022 y 80 toneladas en 2025, es decir, al cierre del período trazado. Además, estadísticas previas dan algunas luces sobre el nivel de contrabando. El último reporte oficial del Banco Central de Venezuela, encargado de la custodia del oro producido y de autorizar su comercialización, data del año 2018, cuando registró en sus estadísticas la compra interna de 9,72 toneladas de oro provenientes del Arco Minero del Orinoco.

Por su parte, la Oficina Estratégica de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas del Despacho del Viceministerio de Exploración e Inversión Económica, afirmó³⁰⁰ que en 2018 el Arco Minero del Orinoco produjo 35 toneladas de oro. La instancia anunció que, al cierre de ese año, fueron entregadas al BCV 10,5 toneladas que representan 30% de la producción anual. El 70% restante (24,5 toneladas), saldría de contrabando del país, según el mismo ente.

El informe de la OCDE 2021, que reconoce las extremas dificultades para calcular la producción de oro en Venezuela, estima que la capacidad de procesamiento pueda llegar a 75 toneladas al año, cantidad que en julio de 2021 alcanzaba el valor en mercado de USD 4.400 millones. Pero la investigación realizada por Transparencia Venezuela, que incluye las entrevistas a fuentes cercanas al Mi-

299 OCDE. (2021). "Gold Flows from Venezuela. Supporting due diligence on the production and trade of gold in Venezuela". Disponible en: <https://mneguidelines.oecd.org/Gold-flows-from-Venezuela-supporting-due-diligence-on-the-production-and-trade-of-gold.pdf>

300 AVN. (2019). "2018: Año de grandes logros en el Arco Minero del Orinoco", 05 de enero. Disponible en: <http://www.avn.info.ve/contenido/2018-a%C3%B1o-grandes-logros-arco-minero-orinoco>

nisterio de Economía, Finanzas y Comercio Exterior, sugieren que la producción real en Venezuela se ubica actualmente entre un tercio y la mitad de ese monto, es decir, entre 25 y 37,5 toneladas de oro al año.

Las fuentes vinculadas con el ministerio agregan que solo alrededor de 25% del oro que se está extrayendo llega al BCV (es decir, entre 7,5 y 9 ton/año o entre USD 500 y 580 millones), el instituto emisor posteriormente comercializa ese material con traders o intermediarios; aproximadamente 30% puede quedar en manos de organizaciones criminales irregulares con control territorial en el Arco Minero del Orinoco (entre 9 y 11 ton/año o

USD 600 y 700 millones/año) y el resto se destina a transacciones realizadas por funcionarios corruptos (entre 13.5 y 17 ton/año o USD 900 y 1000 millones/año).

Otras estimaciones basadas en proyecciones, fuentes internacionales e informes de receptores del contrabando como Turquía, confirman esos datos: anualmente se exportan alrededor de 2.000 millones de dólares en oro, pero en promedio solo poco más de 500 millones de dólares ingresan a las cuentas nacionales, es decir, que más de 75% es comercializado de manera ilegal, con la anuencia y participación de funcionarios del Estado y cuerpos de seguridad y defensa.

Es decir, que actualmente el contrabando de oro ejercido por grupos irregulares y corruptos genera rentas anuales de entre USD 1.500 millones y USD 1.700 millones

Actor	Proporción	Toneladas anuales	Millones de USD/Anuales
BCV	25%	7.5-9	500-580
Grupo irregulares	30%	9-11	600-705
Red de corrupción	45%	13.5-17	870-1.100
		30-37	1.970-2.385

Fuente: Ecoanalítica y voceros del Ministerio de Economía, Finanzas y Comercio Exterior en declaraciones extraoficiales.

8.5. Mineros artesanales en indefensión

En el Arco Minero del Orinoco el oro se fuga por diferentes vías. A quienes primero les quitan el material es a los mineros artesanales, hombres y mujeres de distintas edades que sin ningún equipo de protección y cargados apenas con picos, palas, bateas de madera, linternas de frente y sacos de plásticos, se adentran en minas improvisadas en la búsqueda del oro.

Muchos mineros no están inscritos en el Registro Único Minero ni tienen experiencia en el área. Se dedicaban a cualquier otro oficio, pero la crisis económica los llevó a migrar al sur de Venezuela en la búsqueda de una solución a sus problemas. Trabajan de manera independiente pero para que puedan sacar oro están obligados a entregar porcentajes del material que consigan a los distintos

actores que controlan las minas. A los grupos criminales deben dejarles desde 10% de la producción, mientras que a los dueños de los molinos en los que procesan el material les entregan 10% o más³⁰¹.

“Nosotros no somos mineros ilegales”, dice una de las habitantes de El Perú, al suroccidente de El Callao en la que hay centenares de huecos de donde se extrae oro a todas horas. Reclama que desde instancias oficiales se les descalifique aun cuando ellos son los que explotan el oro que posteriormente procesa y comercializa el BCV.

En las zonas donde las economías ilícitas tienen mayor presencia y fuerza, la ciudadanía se enfrenta en simultáneo a las regulaciones oficiales del Estado, las reglas de los grupos ilícitos, los abusos de las redes de corrupción, la ausencia del sistema

de justicia oficial y a su necesidad de sobrevivir. Esta compleja realidad se transforma en incredulidad y cinismo ante las promesas oficiales, mientras el pragmatismo que exige la supervivencia lleva a las personas a crear vínculos de lealtad, admiración hacia los grupos ilícitos y con orgullo mostrar parentescos y compadrazgo con ellos. Por eso no es extraño escuchar a algunos trabajadores y vecinos del Arco Minero del Orinoco identificarse con las bandas criminales que operan allí.

La confluencia de actores que participan en alianzas cambiantes, con rivalidades mortales y empresas criminales a gran escala sirve como punto de partida para el contrabando de oro, lavado de dinero y otros delitos financieros, así como a la trata de personas con fines de explotación sexual y laboral, explotación laboral infantil, trabajos forzados, crímenes ambientales³⁰² y narcotráfico.

8.6. El pago de los molinos

Los sacos con el material aurífero extraído por los mineros artesanales, así como el material que es recolectado con el uso de explosivos y maquinarias, deben ser llevados a molinos donde se realiza la primera fase de recuperación del oro.

Los administradores de los molinos también deben pagar una “vacuna”, suerte de impuesto, los grupos criminales para que les permitan operar. Una de las fuentes entrevistadas en febrero de 2022 detalló que en el molino en el que trabaja tienen que pagar 300 gramos de oro (o gramos de oro) cada tres meses a los grupos irregulares. Para

esa fecha un gramo de oro equivalía a USD 49 dólares, es decir, que solo por ese establecimiento las organizaciones criminales perciben cerca de USD 15.000 cada trimestre. Y hay miles de molinos.

“Además de lo que se les da a los grupos irregulares para que dejen trabajar, también se saca un porcentaje para todo lo administrativo, entre lo que se incluye el pago al personal y la compra del material para trabajar, como el azogue (mercurio) que es bien caro”, afirma el trabajador de un molino en El Callao.

301 Las cifras de comisiones pueden variar dependiendo de la zona en la que se explote el oro y de las reglas impuestas por los grupos criminales. Estos montos han sido reseñados incluso en el informe de la Acnuth.

302 OECD. (2021). “Gold flows from Venezuela: Supporting due diligence on the production and trade of gold in Venezuela”. Disponible en: <https://mneguidelines.oecd.org/Gold-flows-from-Venezuela-supporting-due-diligence-on-the-production-and-trade-of-gold.pdf>

8.7. Las opacas plantas de procesamiento

Desde el nacimiento del Arco Minero del Orinoco, el gobierno venezolano anunció la creación de empresas mixtas para la producción de oro que no terminaron de instalarse. Esta figura de asociación se fue dejando de lado y cobraron auge las “alianzas estratégicas”, empresas público-privadas que concentran su actividad en plantas que recuperan el oro de las arenas auríferas con el uso de cianuro, carbón activado y cal.

Hasta mayo de 2019 se habían instalado 60 plantas recuperadoras de oro en el sur de Bolívar, de acuerdo con las declaraciones que dio el entonces ministro de Desarrollo Minero y Ecológico, Víctor Cano³⁰³. Un año después, en septiembre de 2020, la vicepresidenta de la República, Delcy Rodríguez, se reunió con representantes de 21 plantas activas para “revisar la productividad” y con directivos de siete plantas que serían activadas a finales de ese mismo año³⁰⁴.

Los responsables de las plantas de lixiviación acuden a los pequeños molinos y les presentan ofertas para comprar sus arenas auríferas. Después de establecer los acuerdos envían sus transportes para retirar el material.

De estas alianzas muy poco se sabe. Es muy difícil conseguir información sobre sus dueños y beneficiarios reales, cómo lograron establecer las alianzas, quién firmó y aprobó estas alianzas, qué les exige el Estado a las empresas aliadas,

si cuentan o no con experiencia minera, o cuánto capital se requiere. Tampoco hay certezas de la cantidad de oro que logran recuperar de las arenas auríferas ni de la cantidad de oro que reportan al Banco Central de Venezuela. Con estas alianzas el Estado logra recuperar oro, pero las fugas se siguen registrando.

De acuerdo con los testimonios recabados, la mayoría de la minería que desarrollan las alianzas estratégicas no cuenta con suficiente tecnología, procesos ecológicos ni sistemas de protección para los trabajadores. Apenas tienen mecanizados algunos de los procesos. Trabajadores que prefieren no ser identificados, describen cómo las empresas usan C4 u otros explosivos para “disparar” dos veces al día en cada mina. En turnos dobles de 11 am a 5 pm y de 5 pm a 11 pm, los trabajadores terminan de romper y seleccionar el material, y con retroexcavadoras llenan los camiones que llevan hasta los molinos o a las plantas de cianuración.

El ecosistema de industrias y plantas recuperadoras de oro fue uno de los cambios destacados durante la pandemia de Covid-19 en el sur del estado Bolívar. El alcalde de El Callao, Coromoto Lugo, precisó que hasta enero de 2022, solo en esa localidad operaban 39 plantas productoras de oro bajo las figuras de empresas mixtas y alianzas estratégicas, 1.200 pequeños molinos y 600 compras de oro, de acuerdo con el censo local realizado por su

303 VTV. (2019). “Gobierno Nacional activa planta de extracción de oro «Refimina» para producir 500 kilos al año”. 15 de mayo. Disponible en: <https://www.vtv.gob.ve/activan-planta-extraccion-oro-refimina/>

304 Ministerio del Poder Popular de Desarrollo Minero Ecológico. (2020). “Ministra Magaly Henríquez participó en encuentro con representantes de plantas de lixiviación del estado Bolívar”. 24 de septiembre. Disponible en: <http://www.desarrollominero.gob.ve/ministra-magaly-henriquez-participo-en-encuentro-con-representantes-de-plantas-de-lixiviacion-del-estado-bolivar/>

administración. El alcalde explicó que la CVM recibe 35% de impuesto de las alianzas estratégicas al mes. No tenemos información de las empresas de los municipios Sifontes y Roscio,

porque los entes responsables de las actividades en todo el Arco Minero del Orinoco no han publicado datos completos y actualizados.

8.8. Más plantas procesadoras que arenas auríferas

Mientras se instalan nuevas empresas procesadoras de oro en el estado Bolívar, otras que ya habían sido inauguradas operan a media máquina, como el Complejo Industrial Manuel Carlos Piar, que fue instalado por el gobierno en el año 2019 en el municipio Caroní, al norte de la entidad.

Las fuentes con conocimiento en el caso aseguran que no habría suficiente material para que la planta funcione con regularidad, por dos razones: primero porque se han instalado más plantas de las que se necesitan para el procesamiento de arenas; y segundo porque en la compra de esas arenas a los molinos, el Complejo Carlos Piar no ofrecería precios competitivos.

La hipotética escasez de materia prima entra en contradicción con los proyectos de instalación de plantas de lixiviación que están en marcha. ¿Por qué abrir nuevas concentradoras si no hay suficientes arenas auríferas para procesar? Esto obligaría a acelerar la primera etapa de la cadena de producción a cargo de la pequeña minería y mediana minería que operan en minas de aluvión (a cielo abierto y en cuerpos de aguas) y de veta (verticales), lo que implica remover tierra, talar árboles, erosionar suelos, destruir ecosistemas sin contar con estudios previos geológicos ni evaluaciones de impacto ambiental como corresponde por ley.

8.9. El Estado presente en un mundo de ilícitos

Las fugas del oro venezolano se producen aun cuando en el Arco Minero del Orinoco hay una gran presencia de organismos oficiales. En la zona existen actualmente al menos ocho entes estatales que se encargan de regir todo lo relacionado con la explotación y comercialización del oro. Estos organismos administrativos tienen en común la política de opacidad que ha caracterizado a otras instancias del gobierno. No rinden cuentas al país, lo que dispara los riesgos de corrupción.

De los ocho entes destaca el nombre de la Corporación Venezolana de Minería (CVM), una empresa estatal creada en 2012 que está a cargo del mayor general Carlos Osorio, quien fue duramente cuestionado por la Asamblea Nacional (2015 – 2020)

por presuntos manejos turbios del Ministerio de Alimentación y está sancionado por Canadá, EE. UU y Panamá, por hechos de corrupción y violación de derechos humanos.

Aunque no es un actor nuevo en el sector minero, desde finales de 2019 la CVM ha aumentado su protagonismo. Ejerce un gran control sobre todos los insumos que ingresan a los pueblos mineros, desde los materiales propios para la actividad aurífera, hasta los alimentos y otros bienes esenciales. Revisan todo lo que llega a la zona y cobran impuestos en oro a quienes desean trasladar cualquier material. Suplen de explosivos, sacos y otros implementos a los mineros.

Lista de entes con responsabilidad en la actividad minera y sus responsables en 2022

Ente	Autoridad	Designación	Tipo
Vicepresidencia Sectorial de Economía	Tareck Zaidan El Aissami Maddah	14/06/2018. G.O No. 41.419	Civil
Ministerio del Poder Popular de Desarrollo Minero Ecológico (Mindeminec)	William Miguel Serantes Pinto	19/08/2021. G.O. E No. 6.638	Militar
Corporación Venezolana de Minería (CVM)	Carlos Alberto Osorio Zambrano	21/06/2019. G.O. No. 41.660	Militar
Compañía General de Minería de Venezuela, C.A (Minerven)	William Miguel Serantes Pinto	07/10/2021. G.O. No. 42.229	Militar
Servicio Nacional de Fiscalización e Inspección Minera (Senafim)	Richard Alexis Sánchez Arias	10/6/2021. G.O. No. 42.146	Militar
Instituto Nacional de Geología y Minería (Ingeomin)	César Alejandro Basanta	22/10/2020. G.O No. 41.991	Civil
Fundación Misión Piar	Reiber Alexander Mendoza Pérez	22/10/2020 G.O No. 41.991	Civil
Banco Central de Venezuela (BCV)	Calixto José Ortega Sánchez	19/06/2018 G.O No. 41.422	Civil

8.10. Fuerzas de seguridad presentes en el AMO

En las poblaciones mineras del estado Bolívar están presentes efectivos de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana y funcionarios de otros organismos como el Cuerpo de Investigaciones Científicas Penales y Criminalísticas, el Servicio

Bolivariano de Inteligencia Nacional y la Dirección General de Contrainteligencia Militar, además de las policías nacionales y regionales, como se pudo corroborar en las visitas realizadas a la zona entre enero y febrero de 2022.

Máximas autoridades de los demás cuerpos de seguridad y defensa presentes en el AMO en 2022

Organismo	Efectivo	Cargo
Ministerio de Defensa	Vladimir Padrino López	Ministro
Región Estratégica de Defensa Integral (REDI) Guayana	Alfredo Parra Yarza	Comandante
Zona Operativa de Defensa Integral (ZODI) Bolívar	Julmer Rafael Ochoa Romero	Comandante
Cuerpo de Investigaciones Científicas Penales y Criminalísticas (Cicpc)	Douglas Arnoldo Rico González	Director
Servicio Bolivariano de Inteligencia Nacional (Sebin)	Gustavo González López	Director
Dirección General de Contrainteligencia Nacional (Dgcim)	Iván Hernández Dala	Director

La presencia de todos estos grupos es tan notoria que algunas de las fuentes entrevistadas coinciden en afirmar que “el sur está militarizado”. La apreciación no es descabellada, solo en la troncal 10 que atraviesa los pueblos mineros del estado

Bolívar hasta la frontera con Brasil se identificaron 25 puntos de control o alcabalas con presencia de militares y policías, en el rastreo realizado como parte de esta investigación.

8.11. Convivencia entre el Estado y los grupos irregulares

La existencia de los entes estatales en el Arco Minero del Orinoco y la gran presencia de cuerpos de seguridad del Estado no ha impedido que en la zona surjan y se consoliden diversas organizaciones criminales en poder de la actividad minera. Al contrario, las fuentes entrevistadas por Transparencia Venezuela aseguran que las bandas nacieron y se han fortalecido precisamente gracias al respaldo de militares que han ejercido importantes cargos dentro del gobierno y a la anuencia de las máximas autoridades de los cuerpos de seguridad destacados en la zona.

Las personas entrevistadas coinciden en que las alianzas entre los representantes del Estado y las bandas criminales se da porque todos participan del reparto del botín que producen las economías ilícitas. “Cada prán tiene su padrino entre los funcionarios estatales con mayor poder”, refiere un politólogo e investigador consultado.

Los presuntos vínculos entre los representantes de los entes estatales y los grupos delictivos han sido denunciados incluso por efectivos de los mismos cuerpos de seguridad del Estado, como el excomisario del Sebin, José Gregorio Lezama Gómez y el primer teniente del Ejército Nacional, Jesús Leonardo Curvelo.

El 26 de enero de 2016, Lezama Gómez le envió una carta a Gustavo González López, director del Sebin, en la que narra la presunta responsabilidad del gobernador de Bolívar (2004-2017), general de división en situación de retiro, Francisco Rangel Gómez, en el surgimiento de las bandas delictivas de los municipios mineros. El

excomisario de inteligencia aseguró que el promotor de los grupos delictivos fue el general de brigada Julio César Fuentes Manzulli, secretario de Seguridad Ciudadana y mano derecha de Rangel Gómez.

Fuentes Manzulli también fue acusado por el primer teniente Curvelo, quien durante 14 años se desempeñó como su asistente personal. Curvelo fue detenido en 2015 y acusado de pertenecer a una red criminal, pero una vez que le dieron casa por cárcel huyó del país. Desde el exterior redactó un “informe denuncia” en el que narró parte de los supuestos actos de corrupción cometidos por su exjefe, que lograron armar y posicionar a las bandas criminales en Bolívar. Dijo que les suministraban armas y además los ayudaban a quedar en libertad cuando eran detenidos.

“Otra de las instrucciones recibidas del G/B Julio César Fuentes Manzulli fue el retiro de armamentos provenientes del Plan Desarme que se encontraban en el Parque Nacional de Armas de la Dirección de Armas y Explosivos (DAEX) para trasladarlos a las poblaciones del sur del Estado Bolívar, instrucción conocida por el G/D Francisco Rangel Gómez”, dice el documento enviado por Curvelo al diputado de la Asamblea Nacional de Venezuela, Américo De Grazia.

La salida de Rangel Gómez de la gobernación y el inicio de la gestión del mayor general Justo José Noguera Pietri (2017-2021), coincidió con un repunte en las denuncias sobre la presencia de presuntos grupos guerrilleros en las minas. De acuerdo con los diputados de oposición, estos

grupos habrían sido apoyados por Noguera con el propósito de desplazar a las bandas armadas no estatales que ya estaban en la zona.

Más recientemente, se han evidenciado vínculos entre al menos dos de las bandas armadas que controlan las minas auríferas y Alexander “Mimou” Vargas, actual diputado de la Asamblea Nacional y alto comisionado presidencial por la

paz y la vida, quien además es identificado como una figura cercana a Carmen Meléndez, alcaldesa de Caracas y a la familia presidencial, Nicolás Maduro, Cilia Flores y sus hijos. Hay reportes que también vinculan a las bandas con funcionarios de la Corporación Venezolana de Minería, pero no hay suficientes elementos que permitan confirmar la relación.

8.12. De sindicatos a El Sistema

La estructura delincinencial que se dedica a controlar el negocio de la explotación ilegal del oro en el estado Bolívar se ha reacomodado y consolidado en los últimos años. Pasaron de ser conocidas como supuestos sindicatos mineros a autodefinirse como El sistema, una clasificación que envuelve la capacidad de estas organizaciones para cumplir funciones similares a las del Estado.

Estas organizaciones ya no solo ejercen el poder con el uso de la violencia y las armas, también imponen un conjunto de normas para resolver conflictos familiares, civiles, mercantiles o penales o “castigos ejemplarizantes”. A la vez, intentan tapar sus ilícitos a través de fundaciones con las que brindan ayuda a las comunidades que controlan.

Con los años, han logrado copiar estructuras como las de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana para controlar cada paso que se da dentro de una mina. Cuentan con personas que se encargan de la vigilancia temprana, a quienes llaman gariteros y tienen hasta equipos de logística, que les ayudan con los insumos y grupos de choque, para defen-

der sus territorios y hacer cumplir sus normas. Los castigos para quienes desobedecen van desde golpizas hasta mutilaciones y descuartizamientos que se hacen en público para que el mensaje llegue a más personas.

El avance de estos grupos y la falta de acción del Estado ha llevado a algunos ciudadanos a normalizar la situación. “En estos pueblos no hay inseguridad”; “Yo salgo con mi celular a la plaza y nadie me va a robar”; “Al que le cortan la cabeza es porque se come la luz (no sigue una regla)”, son frases que se repiten en la zona.

En los pueblos mineros pueden recitar fácilmente los nombres de los líderes de los sistemas: “Ronny Matón”, jefe del Tren de Guayana, que opera entre los municipios Caroní, Roscio y El Callao; “El Totó” y “Zacarías”, que controlan también minas de El Callao; “El Run”, que dirige la Organización R dominante en Tumeremo y con presencia en El Callao; el “Negro Fabio”, líder criminal de El Dorado; y “Juancho” y su equipo, con poder sobre Las Claritas y el Km 88.

8.13. Guerrilla en Bolívar: ¿ELN, FARC, FBL?

En el trabajo de campo realizado en el estado Bolívar se encontraron fuertes indicios de la presencia de organizaciones criminales con vestimenta camuflada y comportamiento hostil que los testigos identifican como guerrilleros. También se recopiló un número importante de reportes de ataques de grupos ilegales en los últimos dos años. Sin embargo, varios expertos consultados para este estudio tienen dudas de que esos grupos sean parte del Ejército de Liberación Nacional (ELN) de Colombia, como se ha reportado antes.

Aunque hay certezas de que esta organización criminal tenga presencia en el sur de Bolívar, hay más evidencias de su actuación en el área 1 del AMO, correspondiente a la zona de El Caura, Caira y más hacia el estado Amazonas, y en la vía hacia Apure, donde líderes indígenas refieren ha-

ber sido víctimas de grupos guerrilleros que se auto declaran del ELN. Académicos de la zona coinciden en que hay indicios de guerrilla, pero no cuentan con las evidencias suficientes para confirmar la presencia del ELN o las disidencias de las FARC en el sur. Afirman, que se requiere una investigación más rigurosa.

Las dudas están relacionadas con el comportamiento de los grupos en Venezuela que es distinto al que han tenido en Colombia: 1. Los grupos en Venezuela tienen demasiada autonomía, en comparación con los grupos en Colombia. 2. No se autodenominan como miembros del ELN, ni de las disidencias de las FARC. 3. Tampoco refieren su pertenencia a un comando, ni a su jefe o líder. 4. No reclaman autoría de hechos a nombre de estos grupos, 5. no tienen asentamientos.

8.14. Masacres y desapariciones. Los saldos rojos de la lucha por las minas

En sus intentos por controlar más minas auríferas del estado Bolívar y dominar las economías ilícitas en la zona, los grupos criminales han propiciado episodios sanguinarios que han cobrado la vida de cientos de personas, en su mayoría mineros e integrantes de las mismas bandas delictivas.

Estos hechos han llevado a que el estado Bolívar se ubique como la tercera entidad territorial más

violenta del país, con una tasa de 56,8 homicidios por cada 100.000 habitantes, según el reporte de 2021 del Observatorio Venezolano de Violencia (OVV) ³⁰⁵.

La organización destaca que cuando se observa la situación a escala municipal, se encuentra que entre los cinco municipios más violentos de Venezuela, tres están en la zona minera del estado

³⁰⁵ Observatorio Venezolano de Violencia. (2021). "Informe Anual de Violencia 2021". Disponible en: <https://observatoriodeviolencia.org.ve/news/informe-anual-de-violencia-2021/>

Bolívar y presentan tasas de muertes violentas excepcionalmente altas: el municipio El Callao con una tasa de 511; el municipio Sifontes con 189 y el municipio Roscio con 125 homicidios por cada 100.000 habitantes.

Solo en 2021, la organización Codehciu y el Correo del Caroní, denunciaron la desaparición de 26 per-

sonas al sur del estado Bolívar, a la mayoría se les perdió el rastro en las minas del municipio Sifontes (10). Las demás, en El Callao (4), Sucre (3), Cedeño (2), Angostura del Orinoco (1) y Gran Sabana (2), sin que el Estado venezolano implemente políticas públicas que garanticen la búsqueda en vida de estas personas.

8.15. El impacto a las comunidades indígenas

En los últimos dos años, el sistema que opera al sur del estado Bolívar se ha expandido aún más a los territorios indígenas que coinciden con las áreas de explotación del Arco Minero del Orinoco, lo que sigue afectando los tradicionales modos de vida de estas comunidades y las expone a la gobernanza criminal y las relaciones laborales y sociales en formato de esclavitud moderna.

La ampliación de las áreas de control de las organizaciones criminales con complicidad estatal ha sido denunciada desde hace más de cinco años por dirigentes indígenas en instituciones formales, pero la respuesta ha sido nula y los capitanes indígenas, líderes en sus comunidades están dispuestos a tomar la justicia por sus manos, aunque insisten en la necesidad de agotar las vías regulares. Mientras la tensión sigue latente, aguardan por el desalojo de sus tierras y han instalado carteles en un intento por demarcar sus territorios.

Un hecho ocurrido el 12 de enero de 2022 permite retratar la situación de los pueblos originarios y la escalada de la violencia. El conflicto se dio en

comunidades indígenas de la parroquia San Isidro, en el municipio Sifontes del estado Bolívar³⁰⁶. Las comunidades indígenas Sororopan, Inaway, San Miguel, Araima Tepui y Joboshirima -ubicadas en la troncal 10- decidieron ocupar un galpón que está en el Km 82, en tierras de la comunidad indígena Santa Lucía de Inaway, con el propósito de instalar una venta comunitaria de sus productos y cosechas, según narraron. El inmueble estaba abandonado hace más de 30 años, pero queda justo en la entrada a la vía de acceso de un yacimiento minero controlado por el grupo criminal que opera en las comunidades de Las Claritas y el Km 88, liderado por alias “Juancho”.

“Antes los indígenas pasaban por allí porque eran sus trochas para ir al río Cuyuní, para pescar, pero ahorita no pueden hacer eso porque no los dejan pasar. Hay lagunas allí atrás y las están trabajando. También hay empresas allí atrás”, declaró un dirigente del sector.

Para impedir que las comunidades indígenas ocuparan el galpón, el grupo armado hizo que los con-

306 Ramírez, M. Correo del Caroní. (2022). “Grupo armado arremete contra comunidades indígenas tras intento de ocupación de galpón en Km 86”. 14 de enero. Disponible en: <https://correodelcaroni.com/region/grupo-armado-arremete-contra-comunidades-indigenas-tras-intento-de-ocupacion-de-galpon-en-km-86/>

sejos comunales lo ocuparan primero. Los indígenas intentaron evitar la invasión, pero alrededor de 30 hombres -estiman- portando armas largas los intimidaron y arremetieron contra ellos. El capitán de Joboshirima, Junior Francis, fue herido cuando intentaba hacer fotos y videos. Otros dos indígenas también recibieron golpes con el armamento de los delincuentes cuando intentaron tomar fotografías.

El Observatorio de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas, Kapé-Kapé ha alertado en rei-

teradas ocasiones³⁰⁷ la grave situación de violencia que tiene lugar en las comunidades indígenas cercanas a las zonas donde se ejerce la minería ilegal, específicamente el espacio territorial conformado por el Arco Minero del Orinoco. Kapé-Kapé resalta que la incursión de los grupos criminales y el desplazamiento de las comunidades indígenas se manifiesta igualmente en el estado Amazonas y en el estado Delta Amacuro, aunque los casos son menos conocidos.

8.16. Cierre de escuelas por migración a las minas

En el Arco Minero los maestros no escapan a la situación de pobreza. Casi todos los educadores de las escuelas de Fe y Alegría son de la zona sobreviven cobrando algunas gramas de oro (5 gramas al mes por sus servicios), según personas cercanas a la institución educativa.

Pero esto no es suficiente y las escuelas están cerrando. La migración de los miembros de las comunidades a las minas y las incursiones de las organizaciones criminales han llevado al cierre de al menos cuatro escuelas de Fe y Alegría desde 2020. Solo en la vía a Bochinhe, una zona del muni-

cipio Sifontes del estado Bolívar cerca de la frontera con Guyana se perdieron tres de esas escuelas, La Esperanza, Matupo 1, La Guaica, por presión de las organizaciones criminales.

Cualquier área de análisis en el AMO es una fuente de irregularidades, abusos, violencia donde la institucionalidad está desecha, es cómplice, no opera como debería o no está presente. Pero representantes del Estado obtienen recursos y otros beneficios, mientras la población criolla o indígena es víctima útil para los ilícitos.

8.17. Recomendaciones

Como resultado de la elevada diversidad de agentes y de recursos transados en el negocio del oro, los flujos ilícitos pueden originarse en actos formalmente legales cuando, por ejemplo, la explotación de una mina está legalmente respaldada por una concesión o cuando una empresa está legalmente constituida, pero en la práctica ambas son

un mecanismo para lavar, legitimar activos ilícitos o mantener sistemas de esclavitud moderna. Este fenómeno implica la necesidad de identificar y analizar actos ilícitos con apariencia de legalidad que facilitan la explotación, tránsito, intercambio y usufructo de los recursos que conforman los mercados criminales.

³⁰⁷ Kapé-Kapé, asociación civil. (2021). "Violencia minera en comunidades indígenas del sur de Venezuela". Disponible en: <https://kape-kape.org/wp-content/uploads/pdf/Informe.de.Resultados.Violencia.minera.en.comunidades.indigenas.pdf>

Por mucho que se discute la situación de Venezuela, el mundo aún no conoce el nivel de destrucción institucional, social y ambiental. Muestra de ello es la falta de atención de las grandes organizaciones dedicadas al desarrollo sustentable. Por esto es imprescindible visibilizar la situación descrita por estudios serios y fortalecer el movimiento anticorrupción que ya cuenta con casi 1.000 organizaciones en Venezuela. La reestructuración necesaria es tan compleja que solo con una sociedad y opinión pública comprometida y trabajando activamente a favor de una Venezuela Íntegra se podrá alcanzar el cambio, no de la élite política, sino de la estructura del Estado. Y en esto cada venezolano puede y tiene que participar.

Pero el apoyo internacional es imprescindible porque la red de gran corrupción venezolana tiene una presencia e impacto global. Pero sobre todo porque después de décadas sin estado de Derecho ni checks & balances, las capacidades institucionales están mermadas, las buenas y mejores prácticas y los procesos innovadores de gestión pública no se conocen. Necesitamos traer a Venezuela los avances y el conocimiento institucional por los que está luchando el mundo. La necesidad de un cambio en el sistema de justicia en Venezuela es

imperativo e irremplazable para reducir las redes criminales instaladas desde el Estado. Mientras amplios sectores del sistema de justicia sean un recurso de las redes criminales, la sociedad venezolana carecerá de instrumentos para controlar, prevenir y combatir los mercados criminales domésticos.

No hay soluciones rápidas y fáciles a la Cleptocracia del oro. La necesaria reestructuración podría comenzar en la nuevamente anunciada mesa de negociación entre las fuerzas políticas venezolanas, siempre que haya interés de las partes, la atención y reparación de las víctimas sea el centro de las discusiones, y se tenga como marco la transparencia, la lucha contra la opacidad y la reducción de la impunidad.

Necesitamos seguir estudiando las formas y procesos de la cleptocracia en Venezuela, la red de gran corrupción que la dirige y las economías donde obtiene los beneficios con los que garantiza mantenerse en el poder. Entendiendo que es una red anti frágil³⁰⁸ y que tiene una alta capacidad de aprender, se requieren recursos y capacidades de todo orden para poder reconvertirla para avanzar en un sistema democrático y de estado de Derecho.

308 Eduardo Salcedo-Alban, Fundación Vortex



NATIONAL
DEMOCRATIC
INSTITUTE
