

ARGUMENTOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

AÑO 4
N° 2
2023

ARGUMENTOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

Año 4 • N° 2 • 2023
ISSN 2076-7722

ARGUMENTOS es una revista académica de ciencias sociales que publica investigación sobre el Perú y América Latina. La estructura de la revista es de acceso libre, gratuita, arbitrada bajo el sistema “doble ciego”, temática amplia y publicación semestral. Los artículos de investigación original analizan temas desde las diferentes ramas de las ciencias sociales, particularmente aquellas asociadas a la vida institucional del IEP: antropología, arqueología, ciencia política, economía, educación, historia y sociología.



Horacio Urteaga 694 - Jesús María
Teléfono: 200-8500
E-mail: argumentos@iep.org.pe

Director: Ricardo Cuenca

Editor: Yerel Vásquez

Corrección de estilo: Lilian Calisaya Gutiérrez

Diseño y diagramación: Gino Becerra Flores

Consejo editorial

Aileen Agüero (Economista) / Jorge Aragón (Politólogo) / Carolina de Belaúnde (Historiadora)
María Luisa Burneo (Antropóloga) / Marcos Cueto (Historiador) / Yusuke Murakami (Politólogo)
Rolando Rojas (Historiador) / Ricardo Cuenca (Psicólogo social) / Paolo Sosa Villagarcía (Politólogo)

Comité científico internacional

La revista Argumentos tiene en su Comité Científico Internacional a reputados investigadores peruanistas y expertos en América Latina:

- Cristobal Aljovín de Losada, Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Perú)
 - Roberto Angulo, Inclusión SAS (Colombia)
- Florence Babb, University of North Carolina at Chapel Hill (Estados Unidos)
- Julio Berdegué, Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe
 - José Joaquín Brunner, Universidad Diego Portales (Chile)
- Marisol de la Cadena, University of California, Davis (Estados Unidos)
 - Alicia del Águila, Pontificia Universidad Católica del Perú (Perú)
- Inés Dussel, Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional (México)
 - Ignacia Fernández, Centro de Investigación para el Desarrollo Rural (Chile)
 - Flavia Freidenberg, Universidad Nacional Autónoma de México (México)
 - Luis Miguel Glave, Universidad de Sevilla (España)
 - Elizabeth Jelín, Instituto de Desarrollo Económico y Social (Argentina)
 - Juan Pablo Luna, Pontificia Universidad Católica de Chile (Chile)
 - Carmen McEvoy, Sewanee: The University of the South (Estados Unidos)
 - Cecilia Méndez, University of California, Santa Barbara (Estados Unidos)
 - Núria Sala i Vila, Universidad de Gerona (España)
 - Charles Walker, University of California, Davis (Estados Unidos)

Contenido

ARTÍCULOS

- 5 *Polarización política: Análisis de discurso parlamentario sobre el enfoque de género en Perú*
Edelmira Ccoto
- 27 *Tráfico ilícito de drogas en el Perú*
Diego Sánchez, Samuel Calderón, Gelín Espinoza y Leanna Zúñiga Montaña
- 58 *Buscando el corazón del cerro: La nueva minería comunal en Colquemarca (Cusco, Perú)*
Carlos Alberto Castro Segura
- 91 *Cómo resisten las fuerzas de oposición*
Laura Gamboa
- 111 *Cómo Guatemala desafió los pronósticos*
Rachel Schwartz y Anita Isaacs

Polarización política: Análisis de discurso parlamentario sobre el enfoque de género en Perú

Edelmira Ccoto

Universidad Nacional de San Antonio Abad de Cusco

<https://orcid.org/0000-0003-2155-5876>

Recibido: 23-09-23

Aprobado: 21-11-23

doi: 10.46476/ra.v4i2.172

Resumen

En mayo de 2019 se desarrolló la interpelación a la entonces ministra de Educación, Flor Pablo Medina, debido a la aparición de unos *links* de contenido sexual en los textos escolares de tercer grado de secundaria, alegando que dichos *links* eran parte de la aplicación del enfoque de género en el currículo educativo peruano. Así, este artículo busca analizar las estrategias discursivas de polarización utilizadas por los parlamentarios en el proceso de justificación de ideas y posturas respecto al enfoque de género en el currículo educativo. Para ello, se seleccionaron los discursos de 29 parlamentarios que se pronunciaron en torno al tema de la interpelación. Con el corpus de estudio delimitado, se realizó un análisis de discurso bajo la metodología de la teoría fundamentada. Finalmente, los resultados del estudio revelaron que la estrategia de polarización del grupo de parlamentarios, en contra del enfoque de género, se sustentó sobre la base principalmente de un discurso de tipo moral-religioso que apelaba a la culpa y miedo. Por el lado de los parlamentarios a favor del enfoque de género, el énfasis de las estrategias discursivas de polarización política fue de tipo normativo-institucional.

Palabras clave: polarización política, estrategias discursivas, debate parlamentario, enfoque de género, currículo educativo peruano.

Abstract:

In May 2019, the then Minister of Education Flor Pablo Medina was interpellated due to the appearance of some links with sexual content in the textbooks of 3rd grade of secondary school, alleging that these links were part of the application of the gender approach in the Peruvian educational curriculum. Thus, this article aims to analyze the discursive strategies of political polarization used by parliamentarians in the process of justifying ideas and positions regarding the gender approach in the educational curriculum. For this purpose, the speeches of 29 parliamentarians who spoke on the topic of the study were selected. With the Corpus-Based Study delimited, discourse analysis was carried out applying Grounded Theory. Finally, the results of the study revealed that the polarization strategy of the group of parliamentarians against the gender approach was mainly based on a moral-religious discourse that appealed to guilt and fear, and on the side of the parliamentarians in favor of the gender approach, the emphasis of the discursive strategies of political polarization was based on a normative-institutional orientation.

Keywords: political polarization, discursive strategies, parliamentary debate, gender approach, Peruvian educational curriculum.

Resumo

Em maio de 2019, a então Ministra da Educação Flor Pablo Medina foi questionada devido ao aparecimento de links com conteúdo sexual em livros didáticos do 3º ano do ensino médio, alegando que esses links faziam parte da aplicação da abordagem de gênero no currículo educacional peruano. Assim, este artigo busca analisar as estratégias discursivas de polarização utilizadas pelos parlamentares no processo de justificação de ideias e posições em relação ao enfoque de gênero no currículo educacional. Para isso, foram selecionados os discursos de 29 parlamentares que falaram sobre o tema da interpelação. Com o corpus do estudo delimitado, foi realizada a análise do discurso utilizando a metodologia da teoria fundamentada. Por fim, os resultados do estudo revelaram que a estratégia de polarização do grupo de parlamentares contra a abordagem de gênero baseou-se principalmente em um discurso moral-religioso que apelava para a culpa e o medo, e, do lado dos parlamentares a favor da abordagem de gênero, a ênfase das estratégias discursivas de polarização política foi do tipo normativo-institucional.

Palavras-chave: polarização política, estratégias discursivas, debate parlamentar, enfoque de gênero, currículo educacional peruano.

Introducción

En mayo de 2019, el partido político de mayoría parlamentaria y de oposición al gobierno peruano presentó una moción para interpelar a la entonces ministra de Educación, Flor Pablo Medina, debido a la aparición de unos *links* de contenido sexual en los textos escolares de tercer grado de secundaria, alegando que dichos *links* eran parte de la aplicación del enfoque de género (en adelante EG) en el currículo educativo nacional. A pesar de que este enfoque ya había sido observado en anteriores interpelaciones a ministros de educación del mismo período de gobierno, esta era la primera vez que se interpelaba a una ministra de Educación. En consecuencia, se desarrolló un debate parlamentario que puso de manifiesto posiciones a favor y en contra de este enfoque.

Existe un número importante de estudios sobre polarización en los discursos parlamentarios desde diferentes enfoques. Por un lado, existen trabajos que han examinado las características, figuras retóricas y estrategias discursivas de polarización que son utilizadas por los parlamentarios para validar su posición. Por otro lado, se han realizado investigaciones que analizan los temas de los discursos a la luz del concepto de polarización y en ese sentido, también se ha abordado la polarización desde las condiciones que deben existir en un determinado contexto para que un tema o agenda sea políticamente polarizante.

Así, en el proceso de polarización se utilizan estrategias discursivas que buscan fortalecer la posición de los «unos» frente a los «otros» (Raum y Measell, 1974; van Dijk, 1999). En tal sentido, King y Anderson (1971) plantean dos estrategias como parte de su propuesta de la retórica de la polarización. La primera es la afirmación la cual hace que los actores se sientan identificados como grupo a través de una imagen autojustificante¹. Esta identidad se ve fortalecida por la elección de una visión simplificada que guiará el discurso y acción (Brasted, 2012; Cheney, 1983). La otra estrategia es la subversión que funciona en torno a la figura del «enemigo común» y del cuestionamiento de la moralidad del adversario (King y Anderson, 1971; Cheney, 1983).

Por su parte, McCaffrey y Keys (2000) plantean estrategias retóricas usadas en contraposición a los competidores. Una de ellas es la polarización-vilificación que implica desautorizar moralmente al opositor y hacer uso del vilipendio²

1. Ello se puede observar en la consigna utilizada por el movimiento Okupa de Los Estados Unidos para hablar de la situación económica, según ellos, representan el 99 % de la población en contraposición con el 1 % de ricos. Esta proporción no es necesariamente cierta, pero este discurso se ha posicionado de tal manera que termina convirtiéndose en una verdad discursiva y que consecuentemente atrae otros segmentos de la población que se sienten identificados con la figura del 99 % (Brasted, 2012)
2. Esta estrategia fue utilizada por grupos proaborto para desprestigiar a sus oponentes acusándoles desde extremistas hasta fascistas. En concreto, la estrategia consistió en colocar frente a frente el tema de la ilegalidad del aborto y el derecho fundamental de ejercerlo (McCaffrey y Keys, 2000, p. 51).

para desacreditar y desmovilizar al oponente a través de acusaciones con carga emocional (Martin, 2016; Chilton, 2004). Así también, plantean la desacreditación de marcos, que consiste en mantener en la escena pública aquello que es demandado por el adversario para, justamente, desacreditarlo y minar su impacto en el tema. Otra estrategia es el ahorro de marco, en el que se busca resguardar o defender un marco que ha sido cuestionado, aclarando el sentido de la propuesta. Por último, la coerción retórica, cuando se trata de un discurso que conecta con las creencias y expectativas del auditorio sin considerar necesariamente el apego a la verdad o cuestiones éticas. Esta coincidencia deliberada de ideas tiene el propósito de persuadir a los oyentes (Díaz y Posada, 2012). En términos pragmáticos, este busca que el oponente se quede sin justificación razonable para rechazar la propuesta de su contendor o demandante, en otros términos, se busca «torcer brazos por medio de la torsión de lenguas» (Krebs y Jackson, 2007, p. 42).

Por su parte, Dorna (1993) agrega otras estrategias discursivas polarizantes en los debates parlamentarios. Se destaca algunos como el hecho de descalificar al adversario, hacer que pierda el control, demostrar que él es quien miente, entre otras, lo cual se intensifica debido a que las sesiones son televisadas. Esto, según Bitonte y Dumm (2007) puede adquirir el carácter de noticiable. Así también, estos autores señalan que una estrategia para el debilitamiento del contendor es la manera como se expresa la idea y no tanto el contenido de esta, en otras palabras, si el planteamiento goza de verosimilitud o da la impresión de que se trata de una verdad, tendrá mayor éxito que una «verdad demostrable».

Siguiendo con las estrategias de polarización, existen discursos que intentan invalidar las propuestas de otros. En ese marco, Albert Hirschman (1991) plantea tres tesis de la retórica reaccionaria. La primera es la tesis de la perversidad, la cual sostiene que las acciones emprendidas por una entidad tendrán resultados negativos y contrarios a los que se pretendía conseguir. Es, justamente, ese «efecto perverso» el elemento discursivo que utilizan los actores para deslegitimar al adversario. La segunda es la tesis de la futilidad, la cual sugiere que una determinada realidad no podrá ser cambiada, cualquier intento por querer cambiarla fracasará, por lo tanto, será inútil el esfuerzo debido a que son las estructuras de la sociedad las que determinan su existencia. Finalmente, la tesis del riesgo señala que los cambios que se quieren impulsar significan un retroceso y que se corre el riesgo de perder lo conseguido.

Todas estas estrategias se construyen sobre la base de recursos o figuras retóricas que tienen como fin aumentar las posibilidades de persuasión. Entre las más usadas en los discursos políticos está la metáfora, hipérbole, eufemismo, entre otras. La metáfora es una estrategia que implica hacer inteligible un concepto en términos de otro concepto. La función de la metáfora radica en persuadir a la audiencia a través de un discurso que mezcla elementos concretos y abstractos y que apele

a la emotividad (Lakoff y Johnson, 1995; Sánchez, 2009). Ahora, la hipérbole es usada para sobredimensionar el hecho que se está cuestionando o demandando (van Dijk, 1994). El eufemismo es un mecanismo de sustitución de palabras para minimizar la gravedad de los hechos y exagerar posibles errores cometidos por otros (Sanchez, 2010).

Un tercer grupo no mayoritario de estudios aborda las condiciones que se requieren para que haya polarización, así como las ventajas de este proceso. En ese sentido, Raum y Measell (1974) señalan ciertas condiciones como la polarización preexistente, mediante la cual se evidencia una predisposición de los oponentes o la existencia de identidades opuestas. Igualmente, un ambiente cargado emocionalmente, generalmente a través de la utilización de símbolos que representen mensajes implícitos de confrontación y a nivel discursivo, el uso de términos controversiales y de manera exagerada. Una batalla de opuestos en la perspectiva de que un competidor reconoce que existe un «nosotros» versus «ellos» y que el opositor se ofrezca como redentor, en representación del «nosotros», este redentor se ocupa de las acciones de autoafirmación de su posición.

Ciertamente, la polarización se puede debilitar, pero también exacerbar cuando surgen discrepancias frente a un tema que gozaba de consenso (Fiorina y Abrams, 2008). En ese sentido, es importante que los reclamos del grupo demandante estén muy bien elaborados de modo que no enfrente represión ni violencia (LeBas, 2018). Así, se puede ver que la polarización no es un fenómeno estático, diversas circunstancias podrían «inclinarse la balanza» de manera significativa hacia una de las posiciones y la polarización perdería fuerza, lo que lleva a suponer que una condición para que la polarización se mantenga es el equilibrio de fuerzas (Fiorina y Abrams, 2008; LeBas, 2018).

Ello en algunos contextos no garantiza la victoria permanente para ninguna fuerza, sino más bien hay una tendencia a la democratización (LeBas, 2018). Por esta razón, se plantean ciertos resultados no necesariamente negativos de los procesos de polarización, como la creación de identidades colectivas, ciudadanía activa, desconcentración del poder, empoderamiento a través del fortalecimiento de lazos internos y generación de un compromiso sostenido en quienes defienden una u otra posición (Fiorina y Abrams, 2008; LeBas, 2018).

Ahora bien, el abordaje de la polarización en contexto de debate parlamentario tiene ciertas particularidades y se debe principalmente a la configuración propia de este tipo de espacios. Entre estas, se puede destacar la existencia de una dinámica confrontativa en razón a los intereses divergentes por parte de los representantes de partidos políticos del oficialismo y los opositores (Ilie, 2002) con posturas partidistas e ideológicas (Ilie, 2001). Así también, está el carácter institucional, este se refiere a que los congresistas no emiten un voto u opinión como cualquier

ciudadano, sino que en su calidad de representantes elegidos por un sistema de elección popular específico y con plena facultad para legislar, aprobar y derogar leyes, tienen el poder de decidir sobre otros en función del marco normativo que rige (Ilie, 2003; Bitonte y Dumm, 2007).

A pesar de todos los alcances teóricos logrados, hay poca literatura sobre el abordaje de la polarización política en torno al enfoque de género en los debates parlamentarios en el contexto latinoamericano y peruano. Resulta importante analizar los discursos parlamentarios debido, principalmente, a su carácter institucional y al ejercicio de poder e influencia que tienen las decisiones de los parlamentarios desde las agendas que ingresan en la escena política, lo que se discute de estas y el curso de las políticas públicas. De esta manera, este artículo busca analizar las estrategias discursivas de polarización política utilizadas por los parlamentarios en el proceso de justificación de ideas y posturas respecto al enfoque de género en el currículo educativo peruano.

Finalmente, el artículo se divide en tres secciones. La primera es el desarrollo de la metodología empleada en la investigación, el corpus de estudio y la secuencia de pasos. Seguidamente, se aborda el debate parlamentario propiamente que contiene las estrategias discursivas de polarización utilizadas por los parlamentarios que participaron del debate de interpelación, condensadas en cinco dimensiones: normativa-institucional, función y efectividad del EG, binarismo, ideología de género y moral-religiosa. Finalmente, se presenta la discusión y conclusiones del estudio, incluyendo la aplicabilidad y las limitaciones.

Metodología

El artículo presenta un análisis de discurso que hace uso del método de la teoría fundamentada (Strauss y Corbin, 2002). Este método fue seleccionado debido a que era preciso desmenuzar los discursos de los parlamentarios con el propósito de identificar y reconocer las estrategias discursivas utilizadas a través de mensajes implícitos, y debido a que permitía comparar patrones entre los datos provenientes de los parlamentarios en favor del EG y los parlamentarios en contra de este. Ciertamente, en el proceso surgió la dificultad de que al codificar no se cambie el sentido de lo que el parlamentario estaba refiriendo, por lo que se estableció una pregunta de control, «¿es esto lo que realmente está diciendo el parlamentario?».

Así, se analizó la sesión de interpelación a la entonces ministra de Educación, Flor Pablo Medina, ocurrida el 9 de mayo del 2019. La información de estudio se encontraba disponible en videos del canal oficial de *YouTube* del Congreso de la República del Perú bajo el nombre de *Sesión del Pleno (09.05.2019)* con una duración total de nueve horas y 52 minutos, divididos en videos de 30 minutos en promedio cada uno (ver Anexo 1). De esta forma, con todos los videos

transcritos, se procedió a la delimitación del corpus de estudio. De un total de 54 parlamentarios que hicieron uso de la palabra, se seleccionaron los discursos de 29 pertenecientes a nueve bancadas³ congresales, ya que solo este número cumplía con ciertos criterios.

Los criterios de selección del corpus fueron que los discursos de los parlamentarios trataran únicamente el tema de la interpelación, el enfoque de género en el currículo educativo peruano, y que se expresaran de forma oral, sin considerar documentos escritos presentados en el debate. Sobre la base del corpus elegido se procedió a desmenuzar cada pronunciamiento para codificarlo. Luego, se establecieron categorías que posteriormente fueron agrupadas en categorías mayores y finalmente en dos categorías centrales, correspondientes a los parlamentarios a favor del EG y a los que estaban en contra. Por último, se analizó la información en función al desarrollo teórico de las estrategias discursivas de polarización en el contexto de debate parlamentario.

Debate parlamentario sobre el Enfoque de género en el currículo educativo peruano.

Dimensión normativa-institucional

En esta dimensión se ubican principalmente los pronunciamientos de los parlamentarios a favor del EG. Las estrategias discursivas utilizadas por ellos están basadas en justificar sus posiciones en un marco institucional, fundamentándose en leyes nacionales, tratados internacionales y la diferenciación entre política de Estado y política de gobierno. De esta forma, evidencian las contradicciones del grupo de parlamentarios contrario al EG.

Los parlamentarios a favor del EG justifican su posición sobre la base de normatividad internacional y nacional que promueve el enfoque de género en el diseño de políticas educativas. En primer lugar, puntualizan que este enfoque no es reciente en las políticas públicas, sino que data desde 1979 con la aprobación por parte del Estado peruano de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación hacia la Mujer y posteriormente la Convención de Belém do Para⁴ de 1994. De esta manera, se valida la existencia del EG en las políticas nacionales porque son parte de un acuerdo internacional entre estados.

Es así que la estrategia discursiva de este grupo se basaba en la apelación a la autoridad emanada de las normas legales. En tal sentido, un grupo de

3. Las bancadas consideradas fueron: Célula Parlamentaria Aprista, Nuevo Perú, Bancada Liberal, Contigo Perú, Peruanos Por el Cambio, Frente Amplio, Alianza para el Progreso, Acción Popular y Fuerza Popular (Legislatura 2016-2019)

4. Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer.

parlamentarios manifestaban que el Ministerio de Educación, en su rol rector de las políticas educativas, no debería «consultar ni consensuar con la sociedad civil peruana nocierto⁵ la política educativa y mucho menos un enfoque como este que se deriva de compromisos internacionales» (Gino Costa, Bancada Liberal). Además, resaltaban en repetidas oportunidades que el EG no era parte de una política de gobierno sino una política de Estado.

Esta diferenciación que se marca entre política de gobierno y política de Estado es expresada a través de ciertas aseveraciones por parte de los parlamentarios que defendían el EG como política de Estado. Pues en ese sentido se hace alusión a las decisiones políticas a favor del EG realizadas en la década de los 90 por Alberto Fujimori, expresidente y exlíder de la bancada Fuerza Popular, que fue la misma que en el debate, objeto de este artículo, se opuso abiertamente al EG. De hecho, con esto los parlamentarios a favor del EG quisieron desacreditar los discursos de los otros, colocando en escena pública el compromiso anterior del fujimorismo con el EG y la posición que ahora asumían los parlamentarios que representaban ese partido. De este modo, la estrategia era aparentemente dejar a los opositores sin argumentos, incluso desautorizarlos, al evidenciar sus contradicciones.

En efecto, recurrir a la autoridad de la norma, incluso usando tecnicismos y la desacreditación del adversario, a partir del cuestionamiento de compromisos que ya antes había asumido, han sido las estrategias discursivas con mayor transcendencia por parte de los parlamentarios a favor del EG. Si bien son argumentos con cierto respaldo institucional, no tienen el mismo impacto que los argumentos que apelan a la emocionalidad del público. Es|to considerando que los parlamentarios no intentan convencerse entre ellos, sino lograr que sus opiniones sean respaldadas, validadas y difundidas.

Dimensión de función y efectividad del EG

Los parlamentarios que defendían el EG denotaron algunos conceptos asociados a este enfoque remarcando su función y efectividad en la implementación de políticas educativas, como medida para la visibilización y tratamiento de la ideología del machismo y el cuestionamiento del concepto tradicional de familia.

La defensa del EG se sustentó sobre la base de resaltar las cualidades y capacidad de resolver problemáticas que importan a un sector de la población peruana. Así, se hizo referencia al EG como medida frente a la desigualdad de género, como herramienta teórica y metodológica para la lucha contra la imposición de roles, violencia de género y feminicidios, así como herramienta para la prevención de los altos índices de embarazo en adolescentes. Posición que se sustenta en la estadística expuesta por los parlamentarios, en la que evidencian que el 70 % de violaciones

5. Apéndice confirmativo que significa «¿verdad?»

sexuales ocurren dentro del hogar, lugares aparentemente seguros. Además, se añade que el EG es una medida contra la ideología del machismo.

Este punto del machismo fue abordado por varios parlamentarios que refirieron que el EG facilitaba la visibilización y tratamiento del machismo no solo porque es un problema estructural reconocido incluso internacionalmente, sino también para evitar que siga normalizándose «como una expresión cultural de un país que es profundamente injusto con las mujeres» (Ana María Choquehuanca, Peruanos por el Cambio). En ese sentido, se resaltó que el EG beneficiaba también a los hombres, quienes en función de una cultura machista estaban siendo restringidos en la expresión de sus emociones y sentimientos. A pesar de que esta justificación era inclusiva y hasta innovadora no tuvo mayor resonancia.

Otro concepto vinculado al EG que se destacó fue la preservación de las familias. Esto en respuesta a la crítica realizada por los parlamentarios que rechazaban el EG en el currículo educativo, pues se cuestionaba el hecho de que el EG iba a destruir el concepto de familia. Así, los parlamentarios que defendían el EG indicaron que en realidad lo que hace la educación con base en el EG es defender y preservar la familia; sin embargo, más de un tipo de familia. De hecho, se estaba haciendo alusión a la existencia de familias diversas que no necesariamente tienen ambas figuras, paterna y materna como se conoce en su forma tradicional.

Esta estrategia discursiva de función y efectividad del EG fue utilizada para legitimar la trascendencia de este enfoque en el currículo educativo. Si bien los argumentos expuestos por los parlamentarios representan las demandas de un cierto sector de la población, es claro que es un sector con alguna información al menos sobre la definición e implicancias del EG. Los pronunciamientos fueron compactos y bien argumentados; sin embargo, el uso de tecnicismos que intentan demostrar la «voz del experto» tiene menos posibilidades de tener peso político en el contexto del debate y ser noticiable.

Dimensión del binarismo

Los discursos hacen hincapié en cómo los links de contenido sexual encontrados en los textos escolares de tercer grado de secundaria fomentaban la hipersexualización, incitación a prácticas homosexuales, contraposición entre la identidad de género construida y la identidad sexual natural. *Links* que fueron la razón para la presentación de la moción de interpelación que motivó este debate parlamentario.

La estrategia discursiva más importante en esta dimensión consistió en desautorizar y desacreditar moralmente a quienes estaban a cargo de la producción de los textos escolares y por consiguiente invalidar el contenido de estos textos, acusándolos de atentatorios contra la moral. Para empezar, se afirmó que los *links* revelaban lo que

realmente era el EG, ya que en el entendimiento de los parlamentarios de oposición, el contenido sexual en los textos escolares tenía la intención de hipersexualizar a los niños, incitarlos a la promiscuidad sexual, que se inicien en prácticas homosexuales e incluso se decía que a través de estos *links* se quería «introducir en los niños, antes de que formen su identidad sexual, la idea de la práctica sexual sin valores, sin amor, por placer degradante, ni siquiera instintivo, transitando por el recoveco oscuro y deprimente de los géneros tan imprecisos que se multiplican abarcando cada vez más letras del abecedario» (Tamar Arimborgo, Fuerza Popular). En efecto, lo que se destaca es esta polarización respecto al tratamiento de la sexualidad en los textos escolares, así los parlamentarios de oposición se expresaban de este tema desde una perspectiva moral, ya que se insinuaba que quienes se identificaban con los grupos LGTBI (de allí la alusión a letras del abecedario) tenían un andar pecaminoso.

Esta desacreditación también se manifestó a través de discursos sobre el aborto, asegurando que los *links* estaban poniendo en riesgo la integridad emocional y física de las niñas, ya que promovían precisamente el aborto, como cuando indica «...una de las razones del aborto es cuando la madre no está de acuerdo con el sexo del feto, eso está en los links, eso está en los links...» (Nelly Cuadros, Fuerza Popular). Ello justamente con el propósito de darle credibilidad a lo que estaba diciendo, eran discursos aparentemente verosímiles que nadie se atrevió a cuestionar.

Así, en respuesta a ello, la intención era hacer notar que la bancada de Fuerza Popular estaba asumiendo el rol de defensa de la integridad moral, principalmente de la niñez, en contraposición a quienes atentaban contra esos valores. Nuevamente, se hacía uso de la estrategia discursiva de lo bueno de «unos» y lo malo de «otros», lo que invitaba al público a tomar una posición.

En ese marco, a nivel de discurso, había una contraposición entre una identidad de género construida y una identidad sexual natural, defendida por los parlamentarios de oposición al EG. De hecho, se expresaba que los niños eran invitados a «cuestionar su identidad natural, su identidad biológica, a decirle niño mira por si acaso te queda esta posibilidad si tú no estás contento consigo mismo, puedes pensar, adoptar, fantasear con ser mujer, te puedes peinar y usar vestido como mujer y entonces esa es tu identidad» (Julio Rosas, Fuerza Popular). Pues este tipo de discursos eran calificados por los parlamentarios en contra del EG como acciones que inducían al temor, en este caso en los padres de familia, ya que sus hijos podían adoptar una nueva identidad de género.

Igualmente, se contrapuso la idea de la igualdad entre los sexos versus la igualdad de género. La primera, defendida por los parlamentarios de oposición, revelaba la comprensión que tenían sobre la igualdad como un principio condicionado por

la naturaleza aparente de las personas, es decir, su sexo biológico. Al referirse a «igualdad entre los sexos» no solo se denotaba implícitamente su desacuerdo con la igualdad de género, sino que también insinuaban el rechazo hacia las personas de orientación homosexual, ya que este tipo de igualdad solo debía estar garantizada para los dos sexos establecidos: hombres y mujeres. Y así la igualdad de género permaneció como el concepto que defendían los parlamentarios a favor del EG que a su vez implicaba ser inclusivo con los derechos de los grupos LGTBI.

De esta manera, la discusión de la implementación del EG se traslada al campo de la moralidad, de la desacreditación de quienes elaboraron los textos escolares y al mismo tiempo de los parlamentarios que defendían la incorporación del EG. Se trata de discursos que conectan con las creencias que tiene la sociedad sobre el tabú de la homosexualidad. La manera como se argumenta es definatoria en el sentido de que son discursos con carga emocional con capacidad de ser retuiteables por el carácter sensacionalista que tienen. Por último, a nivel de recursos discursivos dentro de la estrategia de la desacreditación, es evidente el uso de mensajes redundantes y compactos, aparentemente negociados y acordados con anterioridad.

Dimensión de la ideología de género

En esta dimensión, mientras un grupo de parlamentarios niega la existencia de una ideología de género, el otro grupo ofrece justificaciones para afirmar la existencia de una ideología de género, señalando la distorsión entre sexo, género, identidad y orientación sexual y asimismo, insinuando la relación entre el término ideología y terrorismo.

Los parlamentarios que estaban a favor del EG hicieron uso de la estrategia de la desacreditación restándole fundamento a la existencia de una ideología de género. Se indicaba que este era un concepto que «no había podido ser sustentado, más allá de sus temores, más allá de que este haya sido un término que hoy coincidentemente poseen sectores ultraconservadores de la política... contra la educación sexual o con contra las políticas de igualdad» (Indira Huillca, Nuevo Perú). De otro lado, refería que lo defendido por los parlamentarios de oposición era en realidad una ideología del machismo, de la cual sí se había demostrado, provocaba problemas como las relaciones desiguales de género y consecuentemente hechos de violencia y feminicidio. En este punto, la polarización se expresó a través de la confrontación discursiva entre una ideología de género y la ideología del machismo.

Para los parlamentarios de oposición, el EG era en realidad una ideología de género debido a que esta fomentaba una disociación entre el sexo, rol de género, identidad y orientación sexual. De hecho, estos mismos parlamentarios, con folletos en mano, indicaban que su argumento se sustentaba en investigaciones, lo que resultaba imposible de probar, principalmente porque en ningún momento

se citaba la fuente de información. La estrategia discursiva consistía en validar sus ideas, argumentando que se trataba de investigaciones, en otras palabras, hacían referencia a la «opinión de los expertos». Además de ello, se aprecia el uso de afirmaciones simplificadas y redundantes sobre la ideología de género. Es decir, los parlamentarios de oposición tenían un discurso más compacto utilizando los mismos términos para hablar de la mencionada disociación.

Otra razón para aseverar que el EG era en realidad ideología de género se sustentaba en ciertas evidencias construidas por los propios parlamentarios de oposición. Es así que se indica, mediante el «test del pato⁶», una serie de conceptos como «...enfoque de género, identidad de género, equidad de género, expresión de género, igualdad de género, perspectiva de género, rol de género y mucho más, ¿Qué es? Ideología de género pues, sencillo y humilde para la mente natural...» (Julio Rosas, Fuerza Popular). Según el parlamentario estas eran suficientes evidencias para afirmar que se trataba de ideología de género. Se advierte que el uso de estas referencias intentaba eliminar toda duda de la existencia de una ideología de género.

En ese mismo sentido, se utilizaba la estrategia del vilipendio cuando los parlamentarios señalaban de que la implementación del EG provocaba neoterrorismo, delito de lesa humanidad e incluso cáncer y sida. Es decir, no generaría igualdad sino todo lo contrario, ya que se trataba de una corriente perversa. Por ejemplo, para el caso del del neoterrorismo, el argumento era que la ideología de género atentaba «...contra las libertades fundamentales del individuo, es la estrategia previa para ridiculizar nuestra débil democracia...» (Ángel Neira, Fuerza Popular). El uso de estos términos tenía una base en el discurso oficial de campaña⁷ contra el EG, organizado por el movimiento «Con Mis Hijos No Te Metas» al cual apoyaban abiertamente los parlamentarios que en este debate se oponían al EG.

A modo de conclusión, si se comparan las estrategias discursivas empleadas por ambos grupos de parlamentarios, es posible notar que, entre los parlamentarios de oposición, las estrategias empleadas aparentemente son más coordinadas, el lenguaje es más sencillo, simplificado y redundante. El tema del cuestionamiento de la moralidad de las ideas contrarias es una constante en la legitimación de ideas por parte de los parlamentarios en contra del EG. En cambio, la estrategia de desacreditación utilizada por los parlamentarios a favor de este enfoque, se traduce en intervenciones discursivas con un cierto nivel de semejanza y con

6. Test del pato: Este se fundamenta en un conjunto de evidencias de las que se acepta la que es más probable por la valoración que se hacen de las pruebas.

7. El movimiento «Con mis hijos no te metas» habló justamente de ello, señalando que el enfoque de género es similar al terrorismo. De esta manera, muestran imágenes violentas sobre los años de conflicto armado que enfrentó el Perú, con escenas de muertes y atentados. La intención era evocar el miedo e incertidumbre que se sintió en aquellos tiempos.

mayor precaución, ya que las ideas de los otros parlamentarios no fueron rebatidas aun cuando se relacionó al EG con el terrorismo.

Dimensión moral-religiosa

En este punto, las referencias bíblicas que hacen los parlamentarios que rechazan el EG son claras al intentar justificar la inmoralidad que produce el EG. En ese marco, se cuestionan temas como el carácter reproductivo del sexo y se autoasignan el rol de salvadores al prevenirlos de adoptar el EG en las políticas públicas. Del otro lado, los parlamentarios a favor del EG intentan invalidar la posición de los otros resaltando los discursos de odio contra grupos como el LGTBI.

Los parlamentarios a favor del EG destacaron la presencia de una ideología religiosa que influye en los discursos de rechazo al EG. Ciertamente, se presentaron varias ideas sobre la influencia de un pensamiento religioso en ciertos parlamentarios con clara alusión a quienes fueron parte en ese entonces de la bancada de Fuerza Popular, que no apoyaban un EG en el currículo educativo. La primera de estas revelaba un pacto firmado entre la líder del partido Fuerza Popular y la coordinadora Cívico Cristiana Pro valores⁸ para las elecciones presidenciales del 2016. Si bien no hay mayores evidencias de esta alianza, lo cierto es que los parlamentarios que expusieron sus motivos de no implementación de un EG, utilizando preceptos religiosos y morales en el debate parlamentario en cuestión, representaban al Fujimorismo.

Ahora bien, el grupo de parlamentarios que respaldaba el EG habló efectivamente de una ideología que pretendía incorporarse, el «fundamentalismo doctrinario religioso evangélico o católico» (Marco Arana, Frente Amplio), calificado como autoritario y antiderechos y que fue colocado en contraposición a una ideología democrática, defendida por los parlamentarios a favor del EG en el currículo escolar. Asimismo, se señaló la disyuntiva en cuanto a la función reproductiva del sexo, idea que según los parlamentarios de oposición se estaba tergiversando con el EG. Este planteamiento fue confrontado, indicando que el cuerpo de las mujeres no era «únicamente una maquina reproductiva, entonces si tenemos un problema con entender que las mujeres tenemos un rol más allá de la maternidad y que sí necesitamos una educación con enfoque de género...» (Marisa Glave, Nuevo Perú). Así también, surgieron otras respuestas para aclarar que este tipo de apreciaciones sobre el sexo, eran efectivamente políticas de la iglesia cristiana del MEDIOEVO; sin embargo, fue la misma iglesia que lo declaró más tarde improcedente. Todo esto tenía el propósito de descalificar ese discurso «conservador» usando la misma figura que representa autoridad para los opositores, la iglesia católica, en este último ejemplo.

8. La Coordinadora Cívica Cristiana Pro valores es un conjunto de agrupaciones religiosas extremistas reunidas para salvar «los valores» del Perú.

De igual forma, haciendo uso de la estrategia de la desacreditación y cuestionamiento de la moral de los parlamentarios en contra del EG, se resaltó el tema de la discriminación e incitación al odio hacia grupos LGTBI por parte de grupos evangélicos. Para ello se mostraron unos videos con mensajes explícitos de violencia e incluso de declaración de muerte a personas que tengan otras orientaciones sexuales. Con este tipo de evidencias no solo se buscaba generar disociación al interior de los grupos evangélicos, sino también crear condiciones para que algunos grupos —los denominados ultraconservadores— se vean desautorizados moralmente al contradecir su posición en favor de la vida.

Dellado de los parlamentarios que rechazaban el EG, se consideró varios argumentos de tipo religioso para desprestigiar, hacer retuiteable sus pronunciamientos sobre el EG y denotar el grado de polarización con los planteamientos de los parlamentarios a favor de un EG en el currículo. En tal sentido, se intentó justificar que el EG estaba poniendo en riesgo la «...función biológica del sexo y de su anatomía orgánica es la reproducción y no el placer siendo este solamente subsidiario a la función primera...» (Tamar Arimborgo, Fuerza Popular); así se estaba quebrantando el orden natural y normal de la sociedad. Aparentemente, estas afirmaciones no contienen elementos religiosos explícitos; sin embargo, en razón al contexto del debate, los parlamentarios que emitieron tales discursos y principalmente el significado detrás de esas expresiones, dan cuenta de la influencia de ciertos preceptos religiosos conservadores frente al tema del sexo, que fueron calificados por otros parlamentarios como pensamientos de la época medieval como ya se dijo anteriormente.

Según los parlamentarios de oposición, la incorporación de este enfoque tenía implicaciones perversas, tal es así que refirieron a Sodoma y Gomorra como una imagen simplificada del EG, no solo para desacreditarlo, sino también para que el público se atemorice, le cause aversión y elija estar del lado de lo «correcto». A fin de reforzar esta idea se nombró citas de textos bíblicos de manera literal «...optan por la negación, viendo no quieren ver, oyendo no quieren escuchar, tienen el entendimiento entenebrecido y el corazón endurecido...» (Julio Rosas, Fuerza Popular) e hicieron alusión a personajes bíblicos como David y Goliat.

Notoriamente, los parlamentarios de oposición al EG se autorepresentaban como David, un personaje que no tenía la fuerza física de Goliat, pero sí el «favor de Dios». En un contexto más amplio, según el texto judeocristiano, David estaba en lo correcto, mientras Goliat era un filisteo, considerado un ídola y, en consecuencia, un pecador que terminaría perdiendo la batalla. En general, usar ese tipo de elementos religiosos en discursos políticos apela a la moralidad, reglas o instituciones y autoridad que socialmente se ha conferido a los preceptos religiosos.

Asimismo, ante el peligro que para ellos representaba el EG, un grupo de parlamentarios debía asumir el papel de «salvadores», es así que se decía: «...queremos salvar a los niños, vamos a salvar y sepan que salvación se escribe con sangre...» (Julio Rosas, Fuerza Popular). Esto expresaba confrontación al utilizar mensajes bíblicos y una polarización entre los que están del lado de lo correcto y lo moral y los que no. De hecho, este uso de lenguaje sobre situaciones cotidianas sobre la base de enunciados bíblicos intentaba apelar al «miedo» y «culpa», aquello que algunas instituciones religiosas han procurado mantener y que ha sido la base para no lograr deserciones en sus fieles.

Por último, en esta dimensión se aprecian varias estrategias discursivas para sugerir al público que adopte una posición en favor o en contra del EG. Principalmente, se observan discursos con carga emocional que intentan conectar con la autoridad emanada de los preceptos bíblicos, usados como metáforas bíblicas. Se hace énfasis en las implicancias perversas al implementar el EG y se apela a la figura de la redención que busca apelar a la culpa y el miedo. Por el lado de los parlamentarios a favor del EG, hay un intento de desacreditación de los discursos referidos a la función biológica del sexo vinculándolo con perspectivas del «Medioevo» en el sentido de su no correspondencia con el contexto actual. En definitiva, los elementos discursivos utilizados en esta dimensión son aquellos que han generado controversia y han tenido la suficiente capacidad de ser retuiteables por el tipo de contenido.

Discusión de resultados y conclusiones

Los resultados de la investigación revelan que la estrategia discursiva de polarización ideológica de los parlamentarios, en contra del EG, se sustentó sobre la base del cuestionamiento a la moralidad y desacreditación hacia los otros parlamentarios en favor del EG en el currículo escolar. Así, se enfocaron en enmarcar los efectos perversos de la implementación de un EG a través del uso de preceptos religiosos cristianos que apelaran al miedo y la culpa.

Este hallazgo coincide parcialmente con el planteamiento de Chilton (2004), quien señala el cuestionamiento de la moralidad y la culpabilización del contrario como una técnica de legitimación de discursos. Coincide solo de manera parcial, debido a que los resultados de la presente investigación evidencian un discurso que invoca una moral fundamentada en preceptos bíblicos, aspecto que no es considerado por ningún autor. Esto se debe a que el estudio se desarrolló en un contexto de debate en el cual un grupo de parlamentarios validó sus argumentos haciendo uso de citas bíblicas a modo de metáforas.

Además de este discurso de tipo moral-religioso en que se señala implícitamente la inmoralidad del otro, se resalta el rol de «salvador» que se autoasignan, en este

caso, los parlamentarios que rechazaban el EG. Este hallazgo se puede explicar desde los aportes teóricos de Raum y Measell (1974) a través de los cuales se visibiliza la existencia de una lucha entre «nosotros» versus «ellos», en la que unos son representados como buenos y los otros como malos en términos morales. En ese sentido, los mismos autores identifican la figura del redentor como una característica de los procesos de polarización, lo que concuerda con la idea de Cheney (1983) y Brasted (2012) sobre imagen autojustificante que crearon los parlamentarios que rechazaban el EG para legitimarse y calificar a los otros como enemigos.

Alaluz delo que señala Krebsy Jackson (2007) sobre cómo desarmar discursivamente al oponente para que no tenga una justificación razonable que contradiga lo que el adversario esté señalando, se puede explicar cómo los parlamentarios en contra del EG se autojustifican en función de su identidad cristiana. Es esta la que les confiere la autoridad de señalar la inmoralidad del adversario, ya que a su vez señalan principios bíblicos que sustentan este carácter moral del que gozan. Ciertamente, si los parlamentarios de oposición utilizan estas estrategias es porque consideran que la investidura de alguien que profesa una religión, en este caso la cristiana, goza de influencia y poder y en la sociedad peruana más aún.

Además, en términos de Diaz y Posada (2012), este grupo de parlamentarios hace uso de tales argumentos debido a que su discurso guarda relación con las creencias que tiene un sector importante de la población peruana sobre temas como la identidad de género. Cabe preguntarse si realmente tienen una visión muy conservadora de la igualdad de género o fue parte de una estrategia para desestabilizar el gobierno de ese entonces, queriendo censurar un nuevo ministro de educación. El EG era un tema del que se podían aprovechar dado que gozaba de controversia, se prestaba a la utilización de mensajes con carga emocional (Martin, 2016; Chilton, 2004), incluso de tipo sexual que posteriormente fueran noticiables o tuiteables. Importaba quién decía el mensaje y cómo lo decía. Un debate parlamentario de este tipo no se presta para mostrar evidencias de lo que se dice, basta que tenga el carácter de verosímil para que el público pueda asumirlo como verdad (Bitonte & Dumm, 2007).

Ahora, el planteamiento de King y Anderson (1971) sobre grupos contrastantes y mutuamente exclusivos podría ser aplicable, aunque con algunas precisiones a luz de los resultados presentados en este artículo. Esto debido a que, aparentemente los parlamentarios de oposición al EG, estaban a favor de la igualdad, la educación sexual en las escuelas y el no odio a los grupos LGTBI. Sin embargo, si se analizaban los discursos, estos claramente señalaban su posición respecto a los temas mencionados. Así, los parlamentarios de oposición pretendían una igualdad, pero entre los sexos, desconociendo la existencia de más de dos géneros, una educación sexual, pero con valores y el supuesto no odio a los grupos LGTBI

era más bien incitación al odio, ya que los hacían ver como grupos al margen de la «normalidad» y los valores. Entonces, podríamos decir que fueron los grupos que rechazaban el EG quienes tenían un manejo más estratégico de las posturas que defendían. Aparentemente no exacerbaban la polarización, sino planteaban formas alternativas de implementar una política de acuerdo a su ideología.

El tema de los resultados negativos que podía ocasionar la implementación del EG coincide con la tesis de la perversidad planteada por Hirschman (1991). Esta estrategia discursiva fue utilizada precisamente por los parlamentarios en contra del EG para deslegitimar dicho enfoque y a quienes lo defendían. El interés era utilizar políticamente el tema del EG, desprestigiarlo de tal manera que, frente a este supuesto atentado o daño perverso contra las familias, la presunta hipersexualización de los niños, promoción del aborto, entre otros apareciera un salvador. Como también revelaron varios parlamentarios en el debate, se buscaba la aparición de un nuevo partido político de tipo confesional y fundamentado en la moral.

Por otro lado, el énfasis de las estrategias discursivas de polarización política, utilizadas por los parlamentarios a favor del EG, fue de tipo normativo-institucional. El EG estaba respaldado por diversas normas de carácter nacional, ya que era parte de una política de Estado e internacional debido a los acuerdos suscritos por el Perú en este tema. En ese entender, aludir a la autoridad que emana de las leyes que respaldan el EG no era suficiente para evitar los cuestionamientos a este enfoque. Los parlamentarios que estaban a favor del EG aparentemente tenían un instrumento discursivo de menor peso, lo legal. Esto en el sentido de que a quien interesaba persuadir no era al otro colega parlamentario, sino a la población en general y medios de comunicación para quienes el incumplimiento de la norma referida al EG no significaba un retroceso como lo remarcaban los parlamentarios a favor de este enfoque.

Ciertamente, el tipo de discursos y estrategias discursivas basadas en figuras retóricas que se utilizaron en la validación de las posiciones de los parlamentarios fueron de orden ideológico. Así, el grupo parlamentario de oposición al EG hacía uso de las figuras retóricas principalmente metáforas bíblicas, mientras que el otro grupo de parlamentarios en contra de este enfoque, tenía discursos más de tipo normativos y legalistas que apelaban a la razón. A la luz de lo señalado por Lakoff y Johnson (1995) y Sánchez (2009) sobre la emocionalidad a la que se apela con figuras como la metáfora, estas no eran requeridas por los parlamentarios a favor del EG porque su estrategia e intenciones estaban definidas en un marco institucional.

Sobre la base del desarrollo teórico respecto a las estrategias discursivas de polarización abordado en la introducción y a los hallazgos de este estudio, se elaboró

una matriz de análisis de la polarización política en torno a temas controversiales. Esta puede ser aplicable no solo en contexto de debate parlamentario. La matriz contiene las condiciones, estrategias discursivas de polarización y recursos discursivos utilizados por los grupos a favor y en contra, en este caso en función a las posiciones vertidas sobre el EG.

Cuadro N° 1: Matriz de análisis de polarización política

N°	Condiciones de los discursos	Estrategias discursivas de polarización política utilizada	Recursos discursivos utilizados	
			Grupo a favor	Grupo en contra
1	Respaldo institucional o capacidad para conseguirlo	Hacer creer que el respaldo existe, aunque no sea así.	Referencia a alguna ley, institución, acuerdo.	
2	Cuestionamiento de la moralidad a través de preceptos religiosos.	Definición y delimitación entre lo «correcto o bueno» y «lo incorrecto o malo»		Uso de preceptos bíblicos Uso de analogías Uso de proverbios moralistas. Uso de la figura de la «redención»
3	Capacidad de ser «retuiteable» (aplica cualquier medio de comunicación)	Uso de lenguaje controversial		Uso de términos de tipo sexual, que inciten al morbo o exagerados.
4	Capacidad de elaborar argumentos, mensajes compactos	Desacreditación	Uso de tecnicismos o palabras que no son del común entendimiento.	Uso de mensajes redundantes y sencillos

Elaboración propia sobre la base de Bitonte y Dumm (2007)

Respecto a las limitaciones, el concepto de polarización política no ofrecía el marco para analizar los mensajes implícitos detrás de los discursos de los parlamentarios, así como las ideas que se legitimaban, conducentes muchas veces a justificar la discriminación y violencia hacia grupos minoritarios (poder). Si bien ese no era el objetivo del estudio, se cuenta con abundante material empírico para continuar investigando y reflexionando al respecto. Por otro lado, la metodología propuesta implicó que la redacción de los resultados expresara de forma estricta las ideas vertidas por los parlamentarios. Para ello, se formuló una pregunta de control para aquellos enunciados señalados mediante ambigüedades, metáforas, hipérboles, ironías y eufemismos: «¿Es eso lo que realmente el parlamentario está diciendo entre líneas?» Con esto se buscaba minimizar la influencia de los modelos mentales o formas estereotipadas, propias de la investigadora al analizar los datos.

Finalmente, una posible línea de investigación futura podría estar orientada a estudiar el impacto de estos discursos parlamentarios en ciertos grupos de la sociedad y medios de comunicación, ya que, según los resultados de la investigación, estos son los actores a los que realmente se buscaba persuadir respecto al EG.

Referencias

- Bitonte, M. y Dumm, Z. (2007). El discurso parlamentario: ¿diálogo en la torre de Babel? En R. Marafioti (Ed.). *Parlamentos. Teoría de la argumentación y debate parlamentario* (pp. 169-195). Biblos.
- Brasted, M. (2012). Move on: The rethoric of polarization. *Communication Faculty Publication*, 3, 1-27. https://digitalcommons.brockport.edu/cmc_facpub
- Cheney, G. (1983). The rethoric of identification and the study of organizational communication. *Quarterly Journal of Speech*, 69(2), 143-158.
- Chilton, P. (2004) *Anlysing Political Discourse. Theory and Practice*. Routledge.
- Díaz, P. y Posada, J. (2012). Argumentación o retórica, una de las piezas claves para la construcción de la realidad social. *Anagramas*, 10(21), 81-94.
- Dorna, A. (1993). Estudios sobre el discurso político: El papel persuasivo de las figuras retóricas y de la gestualidad. *Psicología política* (6), 117-130.
- Fiorina, M. y Abrams, S. (2008). Political Polarization in the America Public. *The Annual Review of Political Science*, 563-588.
- Hirschman, A. (1991). *Retóricas de la intransigencia*. s.l.: Fondo de Cultura Económica.
- Ilie, C. (2001). Unparliamentary Language: Insults as Cognitive Forms of Ideological Confrontation. En D. Rene, & et.al (Eds.), *Language and Ideology. Volume II Descriptive Cognitive Approaches* (pp. 235-261). John Benjamins Publishing .
- Ilie, C. (2002). Discourse and metadiscourse in parliamentary debates. *Journal of Languange and Politics*, 2(1), 71-92.
- Ilie, C. (2003). Histrionic and Agonistic Features of Parliamentary Discourse. *Studies in Communication Sciences*, 3(1), 25-53.
- King, A. y Anderson, F. (1971). Nixon, Agnew and the “Silent Majority”: A Case Study in the Rhetoric of Polarization. *Western Speech*, 35(4), 243-255.
- Krebs, R. y Jackson, P. (2007). Twisting Tongues and Twisting Arms: The Power of Political Rhetoric. *European Journal of International Relations*, 13(1), 35-66.
- Lakoff, G. y Johnson, M. (1995). *Metáforas de la vida cotidiana*. Cátedra.
- LeBas, A. (2018). Can Polarization Be Positive? Conflict and Institutional Development”. *American Behavioral Scientist* , 62(1), 59-74.
- Martin, J. (2016). Capturing Desire: Rethorical Strategies and the Affectivity of Discourse. *The British Journal of Politics and International Relations*, 18(1), 143-160.
- McCaffrey, D. y Keys, J. (2000). Competitive Framing Processes in the Abortion Debate: Polarization-vilification, Frame Saving, and Frame Debunking. *The Sociological Quarterly*, 44(1), 41-61.

Raum, R. y Measell, J. (1974). Wallace and his ways: A study of rethorical genre of polarization. *Central States Speech Journal*, 25(1), 28-35.

Sanchez, F. (2009). Usos metafóricos del lenguaje político español. La metáfora estructural en los debates sobre el estado de la nación. *A survey of corpus-based research*, pp. 989-1007.

Sanchez, F., (2010). Eufemismos y Disfemismos en el Discurso Parlamentario Español. En: E. Montoro del Arco y J. Moya Corral(Eds). *El español en contexto. Actas del las XV Jornadas sobre la lengua española y su enseñanza*. Universidad de Granada, pp. 231-235.

Strauss, A. y Corbin, J. (2002). *Bases de la investigación cualitativa*. Universidad de Antioquía.

van Dijk, T. (1994). *Discurso, Poder y Cognición Social (Conferencias)*. s.l., Maestría en Lingüística. Escuela de Ciencia del Lenguaje.

van Dijk, T. (1999). *Análisis Crítico del Discurso*. Anthropos.

Anexos

Anexo 1: Material empírico

Nº	Sesión	Fecha	Duración
1	Sesión del Pleno 1/20 (09/05/19) https://www.youtube.com/watch?v=n4a8uTHpqPk	09.05.2019	29:34
2	Sesión del Pleno 2/20 (09/05/19) https://www.youtube.com/watch?v=R5Me7yWWBTk	09.05.2019	30:12
3	Sesión del Pleno 3/20 (09/05/19) https://www.youtube.com/watch?v=z6KvbVlwpk	09.05.2019	30:02
4	Sesión del Pleno 4/20 (09/05/19) https://www.youtube.com/watch?v=ExsGaHgqmEs	09.05.2019	31:18
5	Sesión del Pleno 5/20 (09/05/19) https://www.youtube.com/watch?v=1F4IzXT7g18	09.05.2019	32:26
6	Sesión del Pleno 6/20 (09/05/19) https://www.youtube.com/watch?v=d8H1EbK5zdg&t=298s	09.05.2019	32:47
7	Sesión del Pleno 7/20 (09/05/19) https://www.youtube.com/watch?v=sEoauQCmvoU&t=256s	09.05.2019	31:32
8	Sesión del Pleno 8/20 (09/05/19) https://www.youtube.com/watch?v=5rtB11ejlxs&t=285s	09.05.2019	31:49
9	Sesión del Pleno 9/20 (09/05/19) https://www.youtube.com/watch?v=3Rr-rLlx1k0&t=150s	09.05.2019	7:21
10	Sesión del Pleno 10/20 (09/05/19) https://www.youtube.com/watch?v=y6_CaLaM37g&t=181s	09.05.2019	29:17
11	Sesión del Pleno 11/20 (09/05/19) https://www.youtube.com/watch?v=7IBXKwOdLXY&t=167s	09.05.2019	32:37
12	Sesión del Pleno 12/20 (09/05/19) https://www.youtube.com/watch?v=rW3Wn3XOzSU&t=106s	09.05.2019	34:09
13	Sesión del Pleno 13/20 (09/05/19) https://www.youtube.com/watch?v=xF2K1NmMXas&t=134s	09.05.2019	23:03
14	Sesión del Pleno 14/20 (09/05/19) https://www.youtube.com/watch?v=TaenmKD9iPs&t=116s	09.05.2019	33:31
15	Sesión del Pleno 15/20 (09/05/19) https://www.youtube.com/watch?v=ECBaL5QpQl0&t=113s	09.05.2019	30:21
16	Sesión del Pleno 16/20 (09/05/19) https://www.youtube.com/watch?v=ZDE7WX8qNlk&t=116s	09.05.2019	33:13
17	Sesión del Pleno 17/20 (09/05/19) https://www.youtube.com/watch?v=S-lb9CcW_BI&t=435s	09.05.2019	30:32
18	Sesión del Pleno 18/20 (09/05/19) https://www.youtube.com/watch?v=EkvLUqNuBuY&t=91s	09.05.2019	22:05
19	Sesión del Pleno 19/20 (09/05/19) https://www.youtube.com/watch?v=qkllNUayGQ8&t=174s	09.05.2019	32:02
20	Sesión del Pleno 20/20 (09/05/19) https://www.youtube.com/watch?v=JY84VCU1dma	09.05.2019	32:39

Tráfico ilícito de drogas en el Perú: Brechas de conocimiento y futuros horizontes de investigación

Diego Alonso Sanchez Florez

Pontificia Universidad Católica del Perú
<https://orcid.org/0000-0002-9755-686X>

Samuel Calderón

Universidad Antonio Ruiz de Montoya
<https://orcid.org/0000-0001-6847-1210>

Gelín Espinoza

Pontificia Universidad Católica del Perú
<https://orcid.org/0000-0002-7658-6007>

Leanna Zúñiga Montaña

Universidad Antonio Ruiz de Montoya
<https://orcid.org/0009-0000-9382-0013>

Recibido: 26-05-23

Aprobado: 16-10-23

doi: 10.46476/ra.v4i2.162

Resumen

Este artículo presenta las principales características del conocimiento producido acerca del tráfico ilícito de drogas (TID) en el Perú, durante el período 2002-2022, con el fin de contribuir a identificar y dar a conocer las principales brechas de conocimiento que existen sobre este fenómeno. La brecha de conocimiento en esta materia es una situación que requiere ser atendida porque incide en la comprensión integral del fenómeno, como también en los procesos de diseño de políticas públicas destinadas a abordar dicha problemática. Para este fin, se revisaron documentos producidos por instituciones estatales directamente involucradas en implementar las estrategias y políticas nacionales en la materia, así como por organizaciones de la sociedad civil y organismos de cooperación internacional involucrados en la lucha contra esta problemática. Los resultados del análisis revelan tres tendencias: 1) casi la totalidad de los documentos consultados ofrecen evidencia acerca de los derivados cocaínicos frente a otro tipo de drogas como el cannabis; 2) la gran mayoría de los documentos abordan solamente dos actividades de la cadena de valor de los derivados cocaínicos: el cultivo de hoja de coca y la producción de pasta y clorhidrato de cocaína; 3) la mayor parte de los documentos se han centrado en explicar o describir los efectos que tienen esta cadena de valor sobre la economía y la seguridad. Finalmente, la discusión de los resultados sugiere ámbitos de exploración a ser considerados en futuras investigaciones.

Palabras clave: Tráfico ilícito de drogas, cadena de valor, seguridad humana, agenda de investigación, políticas públicas, gestión de la información.

Abstract

This article presents the main characteristics of the knowledge produced regarding illicit drug trafficking (IDT) in Peru during the period 2002-2022, aiming to contribute to identifying and publicizing the main knowledge gaps that exist about this phenomenon. Knowledge gaps in this matter are a situation that needs to be addressed as they impact the comprehensive understanding of the phenomenon and also the processes of designing public policies to address this issue. To this end, documents produced by state institutions directly involved in implementing national strategies and policies in this field were reviewed, as well as those from civil society organizations and international cooperation agencies involved in the fight against this problem. The main findings reveals three main trends: 1) almost all consulted documents provide evidence regarding coca-derived products compared to other types of drugs like cannabis; 2) the vast majority of the documents address only two activities in the value chain of coca-derived products: coca leaf cultivation and the production of coca paste and cocaine hydrochloride; 3) most of the documents have focused on explaining or describing the effects that

this value chain has on the economy and security. Finally, the discussion of the results suggests areas of exploration to be considered in future research.

Key words: Illicit drug trafficking, public policies, management information, value chain, human security, research agenda.

Resumo

Esta pesquisa apresenta as principais características do conhecimento produzido sobre o tráfico ilícito de drogas (TID) no Peru durante o período de 2002 a 2022, com o objetivo de contribuir para identificar e divulgar as principais lacunas de conhecimento que existem sobre esse fenômeno. As lacunas de conhecimento nessa matéria são uma situação que precisa ser abordada, pois afetam a compreensão abrangente do fenômeno, bem como os processos de elaboração de políticas públicas para lidar com essa problemática. Para esse fim, foram revisados documentos produzidos por instituições estatais diretamente envolvidas na implementação das estratégias e políticas nacionais nesse âmbito, bem como por organizações da sociedade civil e organismos de cooperação internacional envolvidos no combate a essa questão. Os resultados da análise revelam três tendências: 1) quase a totalidade dos documentos consultados oferece evidências sobre os derivados de coca em comparação com outros tipos de drogas, como a cannabis; 2) a grande maioria dos documentos aborda apenas duas atividades da cadeia de valor dos derivados de coca: o cultivo da folha de coca e a produção de pasta e cloridrato de cocaína; 3) a maior parte dos documentos se concentrou em explicar ou descrever os efeitos que essa cadeia de valor tem sobre a economia e a segurança. Por fim, a discussão dos resultados sugere áreas de exploração a serem consideradas em futuras pesquisas.

Palabras-chave: Tráfico ilícito de drogas, políticas públicas, informação gerencial, cadeia de valor, segurança humana, agenda de pesquisa.

Introducción

El presente artículo tiene como objetivo describir las principales tendencias y características de la literatura reciente acerca del tráfico ilícito de drogas (TID) en el Perú. A través de este objetivo, se busca contribuir a identificar y dar a conocer las principales brechas de conocimiento que existen sobre este fenómeno. Para ese fin, se construyó una base de datos original que incluye información acerca de 261 títulos de diversos tipos de documentos publicados durante el período 2002-2022, los cuales ofrecen evidencia relevante sobre diferentes dimensiones del TID en el país.

Con el fin de asegurar la inclusión de las publicaciones más relevantes sobre el TID en el Perú dentro de la base de datos, se optó por seleccionar aquellos títulos que formarán parte de la bibliografía de los principales balances producidos por la academia y documentos de gestión formulados por instancias gubernamentales (Véase Tabla 1). Dentro de ese universo, se escogió específicamente a aquellos títulos que aborden algún aspecto o dimensión del TID en el Perú y que, además, hayan sido publicados en los últimos veinte años. Adicionalmente, se optó por incorporar dentro de la revisión todos los títulos que se encuentran disponibles en los portales web de las instituciones públicas, directamente involucradas en implementar las estrategias y políticas nacionales, relacionadas con el control de las drogas, así como también los portales de las organizaciones de la sociedad civil y organismos multilaterales involucrados en el tema.

La elección del período de estudio responde a consideraciones prácticas y teóricas. En cuanto a las primeras, se consideró, en primer lugar, que la gran mayoría de los títulos incluidos en la bibliografía de los principales balances producidos por la academia y documentos de gestión formulados por instancias gubernamentales habían sido publicados entre los años 2002-2022. En segundo lugar, dado que el objetivo del presente artículo es contribuir a identificar las principales brechas de conocimiento sobre el TID en el Perú —de manera que permita mejorar los procesos de diseño de políticas en la materia— se contempló la necesidad de incluir publicaciones relativamente recientes que ofrecieran datos actualizados sobre esta problemática en el país.

En cuanto a consideraciones teóricas, dicho período coincide, a grandes rasgos, con la aparición de un conjunto de transformaciones en factores internacionales y domésticos que han incidido en la manera en la que se vienen formulando e implementando las políticas de control de drogas en el país y la región latinoamericana. A nivel global, vale la pena destacar el surgimiento de nuevos mercados de destino de las drogas —sobre todo de los derivados cocaínicos— más allá de los Estados Unidos tales como Brasil y la Unión Europea, la diversificación y fragmentación de las organizaciones criminales encargadas del acopio y transporte de drogas a nivel

global y la mejora en el rendimiento de las parcelas cocaleras producto de cambios en las técnicas de procesamiento y producción (Soberón, 2013, pp. 31-32). Debe destacarse también el proceso de definición y uniformización de los alcances de las obligaciones internacionales de los Estados que forman parte de los tratados que dan forma al sistema internacional de fiscalización de drogas —dentro de los cuales se encuentra el Perú— como producto de la Vigésima Sesión Especial de la Asamblea General de la ONU contra la Corrupción (UNGASS) ocurrida en 1998 (Soberón, 2013, p. 33; Zevallos, 2014, p. 105).

Adicionalmente, a nivel nacional, dicho período coincide, por un lado, con la transición a la democracia y, por otro lado, con el reinicio del proceso de crecimiento sostenido de las hectáreas de cultivos de arbusto de hoja de coca en el país. A diferencia de otros períodos, dicho crecimiento involucró la expansión de estos cultivos a nuevas zonas a lo largo y ancho del territorio peruano (Zevallos, 2014, p. 101-102).

Desde una perspectiva de investigación, este artículo es relevante debido a que, como lo vienen señalando algunos de los principales balances formulados por especialistas en la materia, la información y producción académica acerca del TID en el Perú ha venido mejorando sustantivamente en términos de cantidad y calidad, sin embargo, esta mejora no ha sido homogénea (Hernández & Loureiro, 2022; Manrique & Pastor, 2019; Dammert, Mujica y Zevallos, 2017; Zevallos, 2017). Precisamente, el marco conceptual utilizado en este estudio permite identificar aquellas dinámicas y problemáticas derivadas de este fenómeno sobre las que se tiene muy poco conocimiento sistematizado o incluso fuentes de información primaria fidedigna. Sobre la base de ello, los hallazgos del presente artículo contribuyen a reconocer, de manera rigurosa, temas y preguntas de investigación promisorios en materia de TID que pueden ser útiles para que estudiantes, investigadores y funcionarios públicos generen mayor y mejor información sobre la materia en aspectos sobre los que se conoce poco.

En la misma línea, este artículo representa un aporte en la medida que incorpora una muestra sustancialmente más amplia y diversa de fuentes, tanto primarias como secundarias, en comparación con los principales estudios bibliográficos disponibles sobre el tema. Las fuentes primarias representan información original y de primera mano sobre el fenómeno en cuestión, procedente directamente de las personas, instituciones o entidades bajo observación. Por otro lado, las fuentes secundarias comprenden información derivada de la síntesis, reorganización e interpretación de las fuentes primarias (Hernández et al., 2014, pp. 60-61; Pardinás, 1988, pp. 34-35).

En otras palabras, la muestra utilizada en este artículo incluye documentos académicos, como artículos y capítulos de libros, así como documentos provenientes tanto de las instituciones directamente involucradas en el control de drogas como de aquellas relacionadas con organismos de cooperación y la sociedad civil.

Estas últimas suelen trabajar con datos proporcionados por agencias públicas. Asimismo, la base de datos que se presenta en las siguientes secciones abarca la literatura publicada a lo largo de dos décadas de producción académica sobre el TID, período más extenso que abarca desde el 2002 hasta el 2022.

Finalmente, desde una perspectiva de política pública, este artículo tiene como objetivo contribuir a mejorar y ampliar la producción de investigaciones y estudios sobre el funcionamiento y los efectos del TID en el Perú. La mayor disponibilidad de información resulta fundamental para el diseño y la evaluación de políticas y estrategias que se encuentran a cargo de las instituciones públicas y multilaterales encargadas del control de drogas. Este aporte adquiere aún mayor relevancia si consideramos que la disponibilidad de datos, el manejo adecuado de la evidencia y la transparencia contribuyen a una gestión más eficiente de los recursos públicos, ofrecen mayores oportunidades de transparencia en la toma de decisiones y permiten satisfacer las necesidades de los ciudadanos y ciudadanas (Jaime & Vaca Ávila, 2017).

Marco teórico

La bibliografía producida sobre TID en las últimas décadas, contemplada en la base de datos, fue clasificada de acuerdo a la evidencia que puede aportar acerca de cada una de las actividades que comprenden la cadena de valor del mercado ilícito de drogas y los diversos tipos de problemáticas que cada una de estas actividades acarrearán, desde la perspectiva de la seguridad humana. Por un lado, el término «cadena de valor» hace referencia a una sucesión o secuencia de actividades de transformación, mediante las cuales se va añadiendo valor agregado a una determinada materia prima con el fin de convertirla en un determinado bien de consumo, así como su distribución global a fin de generar beneficios económicos (López y Vizcarra, 2012, pp. 80-82; Zevallos, 2022, p. 15-21).

Este concepto es cada vez más utilizado en el análisis del TID porque permite comprender que este fenómeno responde fundamentalmente a una lógica de mercado y que, por lo tanto, las actividades, tareas y estrategias promovidas para obtener ganancias buscarán ventajas comparativas y competitivas, al evaluar los riesgos y las vulnerabilidades de sus operaciones en dependencia a las facilidades que otorgan los Estados (Rivera y Bravo, 2020; Zevallos, 2022).

Junto con ello, ofrece la oportunidad de mejorar nuestra comprensión sobre cómo funciona este fenómeno a partir del estudio de la organización y dinámica de cada una de las actividades o etapas específicas que componen la producción y comercialización de la droga en distintos puntos del mundo. Esta exploración involucra tanto el estudio de las características particulares de cada tipo de actividad como las formas en las que estas se articulan a través de circuitos y flujos

de suministro (López y Vizcarra, 2012, pp. 80-82; Zevallos, 2022, pp. 15-21). Así, este concepto también permite establecer la interdependencia entre eslabones, al analizar las diversas estrategias de optimización y coordinación que determinan el precio de venta del bien ilícito (Rivera y Bravo, 2020).

Por su parte, el concepto de «seguridad humana» se refiere a un enfoque de política pública que sitúa a la persona como eje central de protección. En esa línea, traslada el foco de interés desde las amenazas directas que enfrenta el Estado —principalmente en forma de ataques militares— hacia el conjunto más amplio de riesgos y vulnerabilidades que afectan a los individuos y sus comunidades e impiden su desarrollo pleno. Este enfoque defiende una visión multidimensional de la seguridad que abarca diversos aspectos de la vida de las personas tales como la economía, el medio ambiente, la salud, entre otros. Por esa razón, este nuevo paradigma de política pública permite hacer visible el hecho que no todos los grupos poblacionales se encuentran igualmente expuestos a amenazas de la misma naturaleza y que las amenazas pueden encontrarse interconectadas entre sí, por lo que requieren respuestas multisectoriales (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2009, pp. 6-10).

Al permitirnos desagregar en detalle cada una de las actividades que componen la secuencia de cultivos ilícito, producción y comercialización de drogas, el concepto de «cadena de valor» ofrece la oportunidad de identificar de manera sistemática qué vacíos existen en el conocimiento generado acerca del funcionamiento del TID en el país. De otro lado, combinar los aportes de los conceptos «cadena de valor» y «seguridad humana» nos permite inventariar de manera más comprehensiva el conjunto de riesgos asociados a cada uno de los eslabones del tráfico ilícito de cocaína de tal forma que pueda identificarse de mejor manera qué vacíos existen en el conocimiento generado acerca de los efectos del TID en el Perú.

Metodología

La presente investigación tiene un alcance descriptivo y utiliza un enfoque cuantitativo no experimental. En ese sentido, se realizó una revisión documental de los siguientes tipos de documentos:

- Informes y reportes producidos por las instituciones directamente involucradas en implementar las estrategias y políticas nacionales relacionadas con el control de las drogas durante las últimas décadas.
- Informes y reportes producidos por diversos organismos de cooperación internacional y organizaciones de la sociedad civil.
- Tesis, artículos publicados en revistas indexadas, libros, capítulos de libros, documentos de trabajo y ponencias en congresos internacionales formulados por investigadores especialistas en la materia.

Durante la revisión documental se aplicó un muestreo no probabilístico. Con el fin de asegurar la inclusión de las publicaciones más relevantes sobre la temática del TID en el Perú, el criterio central para seleccionar los títulos revisados fue que formarían parte de la bibliografía de los principales balances bibliográficos, producidos por la academia y documentos de gestión formulados por instancias gubernamentales (Véase Tabla 1). Dentro de ese universo, se escogió específicamente a aquellos títulos que aborden algún aspecto o dimensión del TID en el Perú contemporáneo y que, además, hayan sido publicados en los últimos veinte años.

Tabla 1

Balances académicos y documentos de gestión a partir de los cuales se seleccionó la muestra de la base de datos del presente artículo

Nombre del documento	Tipo de documento	Autor/a	Año de publicación	Institución
Seguridad ciudadana	Capítulo de libro	Hernández, W. & Loureiro, R.	2022	Consortio de Investigación Económica y Social
Política Nacional Contra las Drogas al 2030	Documento oficial	Casas, F., Morales, S., Alvarez, K., Peñaloza, A., Ávila, K., Castillo, Y. & Trujillo, D.	2020	Dirección de Asuntos Técnicos - Comisión Nacional Para el Desarrollo y Vida Sin Drogas
Cocaína peruana: análisis bibliográfico de la investigación sobre el tráfico ilícito de drogas cocaínicas en Perú.	Artículo	Manrique-López, H. & Pastor-Armas, A.	2019	Revista Cultura y Droga - Universidad de Caldas
Agenda de investigación en seguridad. Líneas de investigación y temas a ser investigados por la Dirección de Gestión del Conocimiento para la Seguridad	Documento oficial	Moreno, M., Abanto, J., García, S., Rivas, P., Oviedo, L., León, K., Pérez, R., Escalante, G.	2018	Dirección General de Información para la Seguridad - Ministerio del Interior
Seguridad Ciudadana: Balance de investigación en políticas públicas 2011 - 2016 y agenda de investigación 2017 - 2021	Capítulo de libro	Dammert, L., Mujica, J. & Zevallos, N.	2017	Consortio de Investigación Económica y Social
Dinámicas locales en torno al cultivo de hoja de coca: elementos para el estudio desde el mercado ilegal de la cocaína.	Artículo	Zevallos, N.	2017	Revista de Ciencia Política y Gobierno - Pontificia Universidad Católica del Perú
Agenda Nacional de Investigación para la Lucha contra las Drogas 2016 - 2021	Documento oficial	Cabanillas, W., Casas, F., Guevara, E., Ramírez, M. & Bustamante, I.	2015	Dirección de Asuntos Técnicos - Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas

Fuente: Elaboración propia.

Adicionalmente, se optó por incorporar dentro de la revisión todos los títulos que se encuentran disponibles en los portales web de las instituciones directamente involucradas en implementar las estrategias y políticas nacionales, relacionadas con el control de las drogas durante las últimas décadas: Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (Devida), Policía Nacional del Perú (PNP) y el Centro de Información y Educación para la Prevención del Abuso de Drogas (Cedro).

Asimismo, se revisaron los documentos que se encuentran disponibles en los portales web de las principales organizaciones de la sociedad civil y organismos multilaterales involucrados en el tema: Oficina de las Naciones Unidas contra la Drogas y el Delito (Unodc), Capital Humano y Social Alternativo (CHS), Instituto de Criminología y Estudios sobre la Violencia (ICEV) y el Centro Internacional de Gobernabilidad Desarrollo & Seguridad (Cigodese). Dentro de ese universo, también se escogió aquellos títulos que aborden algún aspecto o dimensión del TID en el Perú contemporáneo y que, además, hayan sido publicados en los últimos veinte años.

Cada uno de estos documentos fue clasificado de acuerdo a la evidencia que ofrecía sobre las actividades identificadas dentro de la Política Nacional contra las Drogas al 2030: cultivos ilícitos, producción, comercialización mayorista ilícita interna, exportación ilícita y consumo (Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas [Devida], 2022, p. 29). Todas estas actividades, corresponden, a grandes rasgos, a eslabones o fases de la cadena de valor de la droga bastante trabajadas dentro de la literatura sobre el tema (López & Vizcarra, 2012; Zevallos & Mujica, 2015; Zevallos, 2022; Espinoza y Zuñiga, 2023).

Debe aclararse también que, si bien la Política Nacional Contra las Drogas al 2030 contempla actividades estrictamente vinculadas a la cadena de valor de los derivados cocaínicos, nuestra base de datos abarca también documentos que ofrecen información acerca del cultivo, producción, comercialización y consumo de cualquier otro tipo de droga en el país. Por otro lado, también debe mencionarse que la revisión de literatura nos llevó a considerar la incorporación de dos actividades adicionales a las consideradas por la Política Nacional contra las Drogas al 2030: la comercialización minorista ilícita y las intervenciones públicas. En esta última categoría ubicamos a todos aquellos documentos que nos ofrezcan información acerca de algún aspecto del funcionamiento de la institucionalidad existente en el país en el control de drogas o del desempeño de las intervenciones gubernamentales sobre el tema.

Gráfico 1
Actividades de la cadena de valor de la droga



Fuente: Devida (2020), López y Vizcarra (2012) y Zevallos (2022). Elaboración propia

Como resultado de esta revisión, se encontraron 261 referencias o títulos¹ publicados durante el período 2002-2022 que ofrecen evidencia relevante acerca de diferentes aspectos del TID en el país. Tras identificar los títulos, se construyó una base de datos que contiene los datos bibliográficos de cada documento, el tipo de actividad del TID sobre el que ofrece información, así como la información que estos ofrecen acerca de los tipos de daños que estas actividades de la cadena generan para la seguridad humana. Este ejercicio se realizó tomando como referencia el esquema de asociación entre actividades que comprende el tráfico ilícito de drogas y los daños en las dimensiones de la seguridad humana, presentado por la Política Nacional contra las Drogas al 2030, (Devida, 2022, p. 29).

Al recoger los aportes de autores como Zevallos & Mujica (2015a, 2015b), este mismo documento de planificación agrupa en cinco grandes categorías o dimensiones los daños a la seguridad humana producidos por el TID: económicos, seguridad, salud, medio ambiente y gobernabilidad. El Gráfico 2 ilustra las distintas categorías de afectaciones que, se ha identificado, pueden generar las actividades de la cadena de valor de la droga.

Gráfico 2
Daños a la seguridad humana provocados por el tráfico ilícito de drogas



Fuente: Devida (2020). Elaboración propia

1. Se puede encontrar el listado de documentos, con su respectiva metadata, en el siguiente enlace para libre descarga: <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1HI5BNbECt8E5Fd2ob9YKmYeHNdTanFfn>

A su vez, cada tipo de daño o afectación a la seguridad humana agrupa un conjunto de problemáticas más específicas:

1. *Daños a la seguridad*: amenazas de muerte y violencia física en comunidades nativas por invasión de tierras, violencia de redes criminales por control territorial, homicidios vinculados al tráfico ilícito de drogas y violencia interpersonal asociada al tráfico ilícito de drogas.
2. *Daños a la economía*: dependencia económica por alta rentabilidad de los cultivos ilícitos, involucramiento de mano de obra en producción y comercio ilícito de drogas, vulneración al sistema económico financiero por el lavado de activos y afectación al desarrollo social y económico del individuo y su familia.
3. *Daños a la salud*: morbilidad y mortalidad asociada al consumo, degradación y contaminación de suelos, contaminación de los recursos hídricos y deforestación de áreas naturales protegidas y zonas de amortiguamiento.
4. *Daños al medio ambiente*: degradación y contaminación de suelos, contaminación de los recursos hídricos, deforestación de áreas naturales protegidas y zonas de amortiguamiento.
5. *Daños a la gobernabilidad*: conflictividad social a escala local y regional, financiamiento de las acciones de Sendero Luminoso en zonas de producción y corrupción de funcionarios para evadir persecución fiscal. Dentro de esta categoría, hemos incluido también dos problemáticas específicas más no contempladas originalmente dentro de la política: violaciones a los derechos humanos en la implementación de políticas contra el TID y escasa capacidad y autonomía estatal.

Para finalizar esta sección, es importante aclarar que muchos de los documentos incluidos en la base de datos, formulada para este artículo, ofrecen información de la cadena de valor de más de una sustancia, acerca de más de una sola actividad de la cadena de valor o evidencia sobre más de un solo riesgo asociado a la seguridad humana. Por esa razón, muchos de estos registros han sido ubicados simultáneamente en varias categorías lo que explica que casi todos los gráficos que serán presentados a continuación no lleguen a sumar el 100 %.

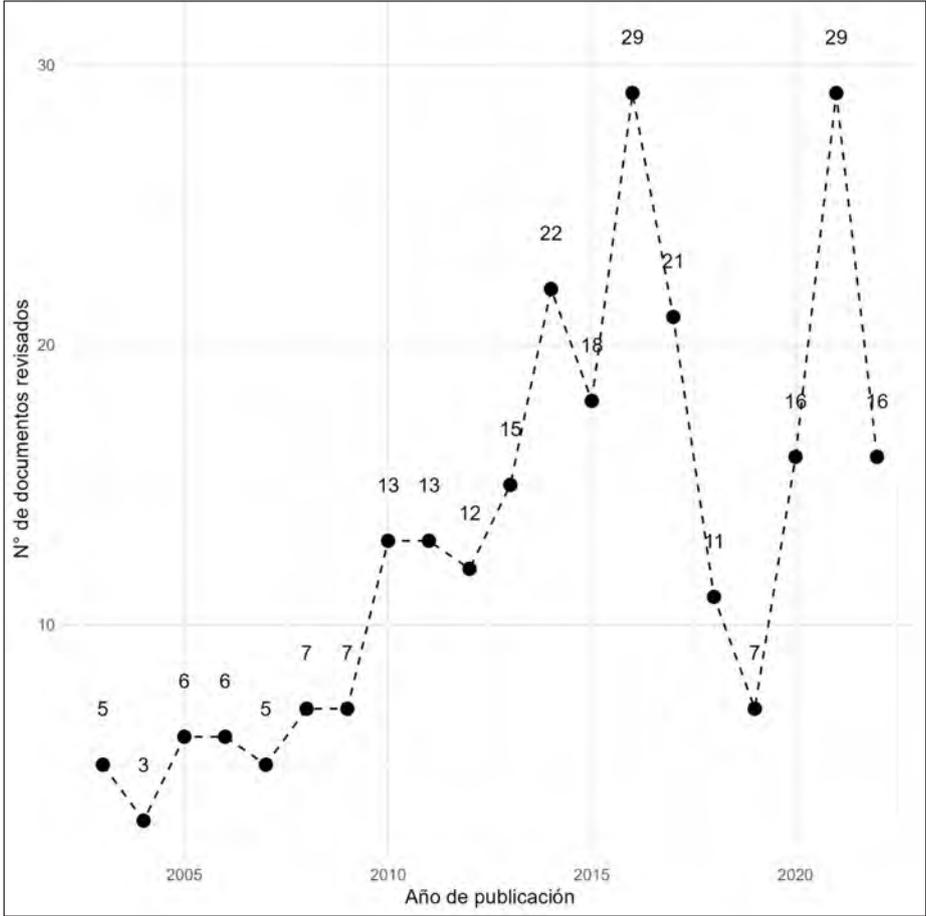
Resultados

Durante las últimas dos décadas se registra una mejora notable en la producción de información primaria y secundaria acerca del TID en el Perú. Como lo muestra el Gráfico 3, entre los años 2002 y 2009 no se encontraron más de siete documentos publicados anualmente sobre el tema. Sin embargo, a partir del 2010 en adelante —salvo por la excepción del 2012, 2018 y 2019— se publicaron no menos de trece

documentos anualmente, lo que representa casi el doble de la producción anual de inicios del siglo XXI.

El creciente interés por comprender este fenómeno se debe al contexto global, en el que han venido ganando terreno enfoques críticos sobre las implicancias sociales y políticas del sistema global de control de drogas en los derechos humanos y la salud (Manrique & Pastor, 2019, pp. 16-17). La mejora en la producción de información primaria y secundaria acerca del TID se enmarca, además, en una tendencia más amplia, identificada por otros especialistas, quienes señalan que la literatura e información sobre seguridad ciudadana, crimen y violencia —en las cuales estarían incluidos los estudios y reportes sobre el TID— ha venido aumentando en términos generales, junto con el interés de diversas instituciones gubernamentales como el Instituto Nacional de Estadística e Informática, organismos de cooperación y organizaciones de la sociedad civil, sobre todo, las ONG y universidades (Dammert, Mujica y Zevallos, 2017, pp. 75-78).

Gráfico 3
Documentos sobre TID publicados durante el período 2002-2022



Fuente: Dirección General contra el Crimen Organizado. Elaboración propia.

Con el fin de poder describir las principales tendencias en la literatura publicada acerca del TID en el país, esta sección está dividida en tres partes. La primera de ellas identifica cuáles son las actividades de la cadena de valor de la droga que han sido más trabajadas. De igual manera, la segunda parte explora qué tipo de efectos producidos por estas actividades sobre la seguridad humana han recibido mayor atención. Finalmente, en la tercera parte se destacan algunas de las principales brechas de conocimiento que quedan pendientes por cubrir, así como también se ofrecen algunos lineamientos que pueden contribuir a futuras investigaciones sobre el tema.

Balance de estudios sobre la cadena de valor del tráfico ilícito de drogas en el Perú (2002-2022)

El Gráfico 4 clasifica los 261 títulos contemplados en la base de datos a partir del tipo de droga sobre la que ofrecen información. Dado que muchos de los títulos analizados ofrecen individualmente datos sobre más de una sustancia ilícita, estos han sido ubicados simultáneamente en varias categorías. Por ejemplo, un determinado título podría ser categorizado como fuente de información acerca de los derivados cocaínicos y, al mismo tiempo, como una fuente de información acerca de las drogas sintéticas. Todo lo anterior explica que los datos del mencionado gráfico no lleguen a sumar 100 %.

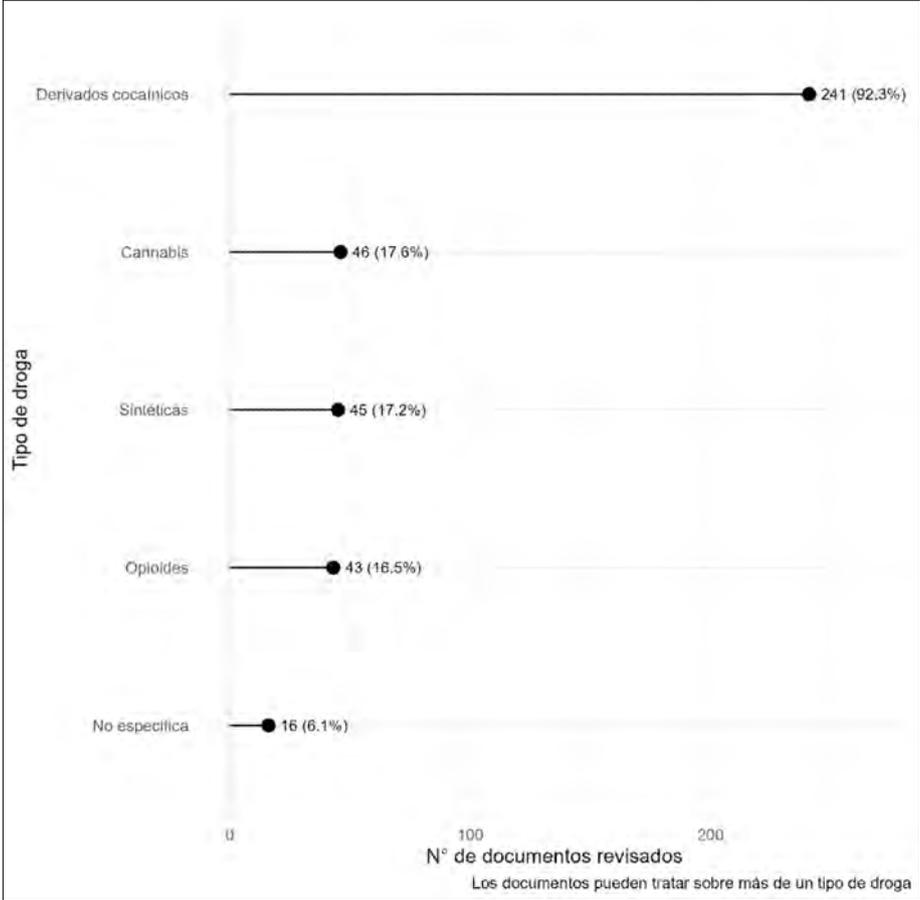
Un primer dato de interés que nos revela la base de datos, acerca de los documentos producidos sobre cada una de las actividades que componen la cadena de valor de la droga, es que la inmensa mayoría del conocimiento sobre TID se concentra en analizar la cadena de valor de los derivados cocaínicos. El Gráfico 4 muestra que, mientras cerca del 90 % de los documentos revisados ofrece información acerca de la cadena de valor de los derivados cocaínicos, menos del 20 % de estos documentos ofrece evidencia acerca de otro tipo de sustancias. En ese sentido, se cuenta con muy pocas investigaciones o datos sistematizados sobre cómo funcionan y los efectos que generan las cadenas de valor de otros estupefacientes como el cannabis, los opioides o las drogas sintéticas.

El mejor ejemplo de la preeminencia del estudio de la cadena de valor de los derivados cocaínicos es la Política Nacional Contra las Drogas al 2030 (Devida, 2020), la misma que se concentra en abordar de manera prioritaria las drogas cocaínicas. La política se sustenta en un enfoque integral que abarca desde la prevención del cultivo de coca hasta la lucha contra el tráfico y el consumo de cocaína. El objetivo principal es reducir significativamente la producción de cocaína y sus derivados, así como mitigar los impactos sociales y económicos relacionados con la oferta y demanda de esta sustancia. A través de la implementación de medidas de erradicación de cultivos ilegales, programas de desarrollo alternativo, interdicción de drogas y estrategias de prevención y tratamiento, la política busca abordar de manera efectiva el problema de las drogas cocaínicas en el país.

Esta información también corrobora lo señalado por otros autores acerca de la enorme predominancia que tienen los estudios sobre el mercado de los derivados cocaínicos en el Perú, situación que se explicaría por el hecho que, por un lado, de acuerdo a cifras de la Unodc, desde 1998 el Perú se encuentra posicionado como el segundo país con mayor presencia de cultivos ilegales de hoja de coca a nivel mundial, después de Colombia (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2022, p. 16). Por otro lado, el interés por analizar esta cadena de valor se explica en parte por el hecho que, desde el 2016, se aprecia un repunte en la extensión de hectáreas dedicadas al cultivo de arbusto de hoja de coca. Para el 2021, la superficie cultivada de esta planta llegó a cubrir 80 681 de hectáreas, lo que representa una cifra récord considerando los últimos veinticuatro años (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2022, p. 16; Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2023).

Gráfico 4

Documentos sobre TID publicados según el tipo droga sobre la que ofrecen información



Fuente: Dirección General contra el Crimen Organizado. Elaboración propia.

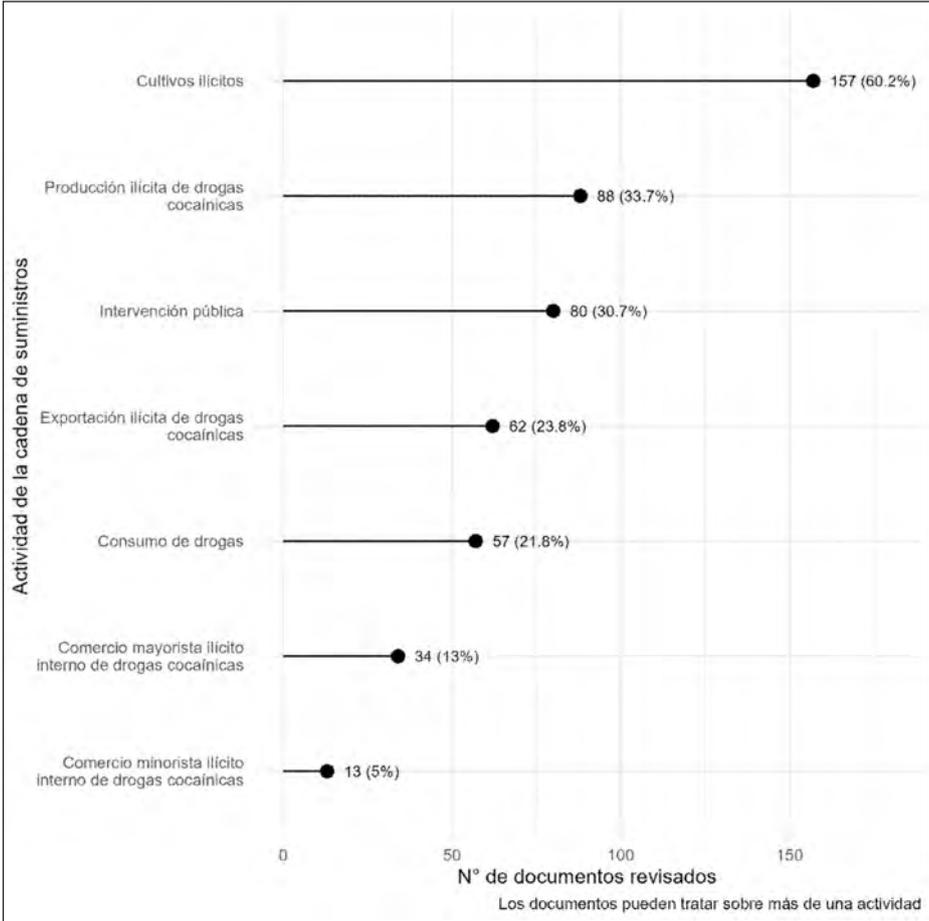
El Gráfico 5 clasifica los 261 títulos contemplados en la base de datos a partir del tipo de actividad de la cadena de valor sobre la que ofrecen información. Dado que muchos de los títulos analizados ofrecen individualmente datos acerca de más

de una actividad de la cadena de valor, estos han sido ubicados simultáneamente en varias categorías. Por ejemplo, un determinado título podría ser categorizado como fuente de información acerca de la fase de producción y, al mismo tiempo, como una fuente de información sobre la comercialización. Todo lo anterior explica que los datos del mencionado gráfico no lleguen a sumar 100 %.

De acuerdo al Gráfico 5, la gran mayoría de los documentos abordan solo dos actividades que corresponden principalmente a un solo tipo de sustancia ilícita: los derivados cocaínicos. Todo ello quiere decir que, incluso dentro de la cadena de valor de los derivados cocaínicos, la cual acapara casi toda la información disponible, hay fases que han sido bastante más estudiadas que otras. Por un lado, el 60.2 % de los documentos ofrecen información y evidencia sobre la fase de cultivo de hoja de coca. De otro lado, cerca del 33.7 % abordan la fase de producción de pasta y clorhidrato de cocaína.

Gráfico 5

Documentos sobre TID publicados según actividad de la cadena de valor de la droga, 2002-2022



Fuente: Dirección General contra el Crimen Organizado. Elaboración propia.

Dentro del grupo de trabajos que generan información sobre los cultivos ilegales, podemos identificar un primer conjunto de investigaciones o estudios que analizan la implementación, los principales cuellos de botella y los diferentes impactos generados por los programas de desarrollo alternativo en distintas regiones del país. Por su parte, el cultivo ilícito también ha sido analizado a través de los productores de hoja de coca y sus organizaciones (Ministerio del Interior, 2018, p. 18; Manrique & Pastor, 2019, pp. 23-26; Paredes & Pastor, 2021). Un segundo conjunto de documentos, que abordan los cultivos ilegales, corresponde a reportes producidos periódicamente por organismos públicos e instancias de cooperación. En conjunto, este tipo de documentos nos ofrecen cifras actualizadas que permiten medir la magnitud y extensión del cultivo de la coca en el país, la rentabilidad de esta actividad y el nivel de afectación que puede tener sobre el medio ambiente.

Dentro del 60.2 % de los estudios que ofrecen información sobre la fase de cultivo de hoja de coca resalta el estudio de Salisbury y Fagan (2013), quienes muestran el surgimiento de cultivos de coca en las regiones fronterizas de la Amazonía peruana, cercanas a los ríos Ucayali y Purús. En estas áreas específicas del país, ambos autores identifican que, en contraste con otras zonas, la producción de coca depende de la conectividad a través de ríos en lugar de carreteras y se concentra en tierras bajas en lugar de en la agricultura en las laderas. Además, se sugiere que la erradicación forzada motiva a los productores de coca a emigrar hacia zonas más distantes y menos vigiladas, como el Parque Nacional Serra do Divisor en Brasil o el Parque Nacional Alto Purús en Perú.

Sobre el grupo de trabajos que aportan información acerca de la actividad de la producción ilícita y exportación ilícita de drogas, podemos identificar un primer conjunto de estudios que abordan el desarrollo del TID y diversas actividades delictivas asociadas en zonas específicas del territorio como el Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (Vraem) y la triple frontera que comparten Perú, Colombia y Brasil (Hernández & Loureiro, 2022, p. 323; Manrique & Pastor, 2019, pp. 26-27; Dammert, Mujica y Zevallos, 2017, p. 71).

Al igual que con la literatura vinculada a los cultivos ilícitos, podemos identificar un segundo conjunto de documentos que corresponde a reportes publicados periódicamente por organismos públicos y agencias de cooperación acerca de la producción y exportación ilícita de drogas. En suma, estos documentos ofrecen data actualizada que puede ser empleada para calcular la magnitud y extensión de la producción de diversos tipos de estupefacientes, las principales rutas mundiales de comercio de estas sustancias, la rentabilidad que este negocio ilegal puede alcanzar y la productividad por hectárea de los principales países respecto a derivados cocaínicos.

Regresando al Gráfico 5, observamos que un segundo dato de interés es la presencia de un porcentaje considerable (30.7 %) de documentos que abordan el funcionamiento de las instituciones e intervenciones públicas destinadas a controlar la producción, comercialización y consumo de drogas. Dentro de este grupo, podemos identificar, por un lado, un conjunto de trabajos destinados a rastrear el desarrollo y evolución de la institucionalidad y las políticas antidrogas del país, los factores que han venido produciendo sus cambios y continuidades, los tipos de enfoques de política —predominantemente prohibicionistas y punitivistas— bajo las cuales son diseñadas, así como las limitaciones y potencialidades de los mismos (Manrique, 2015; Ponce, 2016; Hutchinson, 2009; Torres, 2012; Ramírez, 2013; Zevallos, 2014; Santillán, 2016).

Un ejemplo de este tipo de investigaciones se encuentra en el trabajo de Ramírez (2013). En su estudio, la autora analiza cómo, después del retorno a la democracia, la política pública de control de drogas experimentó una transformación, pasando de una postura de consenso a alinearse con la política de «coca cero». Además, se destaca el rol de Estados Unidos que, en el contexto posterior al 11 de septiembre, ejerció una presión considerable para lograr la erradicación de los cultivos de coca. El estudio identifica además la influencia de sectores gubernamentales y medios de comunicación, en la formulación y legitimación de políticas represivas en el ámbito del control de drogas.

Por otro lado, podemos ubicar también aquí aquellas investigaciones e informes que describen el despliegue de las agencias estatales —nacionales, regionales y locales— en el campo (Hernández & Loureiro, 2022, pp. 321-322, 331; Casas & Ramírez, 2017, p. 54; Pastor & Manrique, 2019, pp. 19-20; Dammert, Mujica y Zevallos, 2017, p. 70; Vizcarra, 2017). Un ejemplo de este tipo de investigaciones es el estudio de Vizcarra (2017). Su estudio examina las fricciones entre la Municipalidad Distrital de Pichari y el Gobierno Central en relación con las negociaciones sobre la implementación de la política de drogas. La investigación pone de manifiesto que, a través de la representación y la utilización de narrativas tradicionales sobre la hoja de coca, las autoridades locales han establecido redes de respaldo con el propósito de amparar y defender políticamente y legalmente la hoja de coca. Aunque estas acciones no necesariamente pueden prevenir la erradicación, aumentan los costos sociales de cualquier intervención de este tipo, debido al respaldo de la población.

Balance de estudios sobre los tipos de daños producidos por el tráfico ilícito de drogas en el Perú (2002-2022)

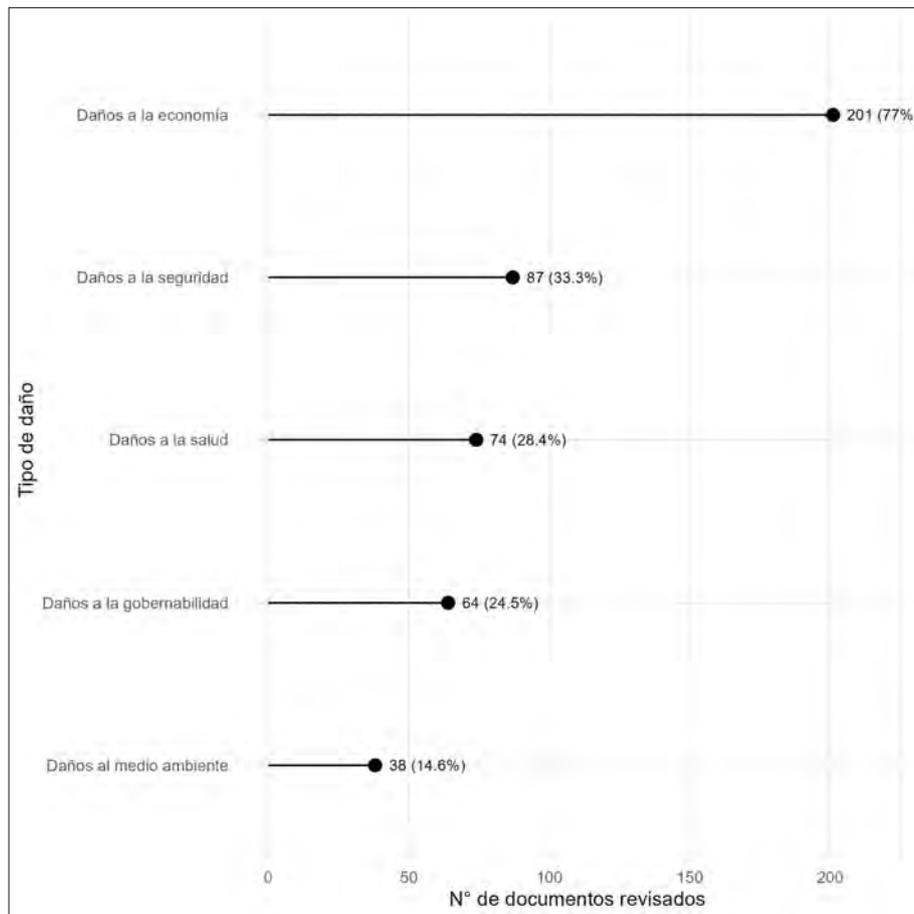
El Gráfico 6 clasifica los 261 títulos contemplados en la base de datos a partir de la información que ofrecen sobre las afectaciones que genera el TID en el Perú acerca de distintas dimensiones de la seguridad humana. Dado que muchos de los títulos analizados ofrecen individualmente datos sobre más de un tipo de daño generados por las cadenas de valor de la droga que funcionan en el territorio peruano, estos han sido ubicados simultáneamente en varias categorías. Por ejemplo, un determinado título podría ser categorizado como fuente de información acerca de las afectaciones económicas que se podrían estar generando y, al mismo tiempo, como una fuente de información acerca de los daños que estas actividades generan sobre la salud de los ciudadanos y ciudadanas. Todo lo anterior explica que los datos del mencionado gráfico no lleguen a sumar 100 %.

El Gráfico 6 muestra que la mayor parte de la evidencia e investigación producida en torno al TID, durante el período 2002-2022 en el país, ha centrado sus esfuerzos en explicar o describir los efectos que las diversas actividades que componen la cadena de valor de las drogas pueden tener en un reducido grupo de dimensiones. Por un lado, el 77 % de estos documentos abordan problemáticas que pueden ser categorizadas, a grandes rasgos, como «daños económicos» pues se refieren a las distorsiones que estas actividades pueden generar sobre la distribución de recursos y la utilización de los factores productivos disponibles.

Por otro lado, alrededor del 33.3 % de estos documentos abordan problemáticas que podríamos categorizar gruesamente como «daños a la seguridad» pues ofrecen información acerca de cómo el TID afecta la integridad física de las personas, el orden y la paz social. En contraste, el Gráfico 6 también muestra que aún contamos con relativamente menos datos e investigaciones acerca de los daños específicos que el TID pueden ocasionar a la gobernabilidad, la salud (física y emocional) y el medio ambiente. Dichos hallazgos ratifican la continuidad de una tendencia que ya había sido parcialmente identificada por Soberón (2013, p. 29) hace cerca de diez años.

Gráfico 6

Documentos producidos sobre TID en el Perú según el tipo de daño, 2002-2022



Fuente: Dirección General contra el Crimen Organizado. Elaboración propia.

El Gráfico 7 clasifica los 261 títulos contemplados en la base de datos también a partir de la información que ofrecen sobre las afectaciones específicas que genera el TID en el Perú, sobre distintas dimensiones de la seguridad humana. Como se señaló en la sección metodológica del presente artículo, cada dimensión de la seguridad humana abarca un conjunto más específico de problemáticas. Dado que muchos de los títulos analizados ofrecen individualmente datos acerca de más de un tipo de daño específico generado por las cadenas de valor de la droga que funcionan en el territorio peruano, estos han sido ubicados simultáneamente en varias categorías. Por ejemplo, un determinado título categorizado como fuente de información acerca de las afectaciones económicas puede ofrecer datos acerca de una problemática como la dependencia económica que se genera en distritos cocaleros por alta rentabilidad de los cultivos ilícitos y, al mismo tiempo, datos acerca de otra problemática económica como la vulneración al sistema económico financiero por el lavado de activos. Todo lo anterior explica que los datos del mencionado gráfico no lleguen a sumar 100 %.

Dicho gráfico permite corroborar que la mayoría de documentos producidos sobre el TID en el país durante el período 2002-2022 ofrecen información acerca de situaciones que se vinculan a daños económicos y daños a la seguridad, tales como la dependencia económica que genera la alta rentabilidad de los cultivos ilícitos (47.1 %), el involucramiento de mano de obra en la producción y comercio de drogas (41.8 %), sobre todo, en la manufactura de pasta básica y/o de clorhidrato de cocaína. En mucho menor medida, existe alguna información disponible también sobre la problemática específica de la violencia de redes criminales por control territorial (16.5 %).

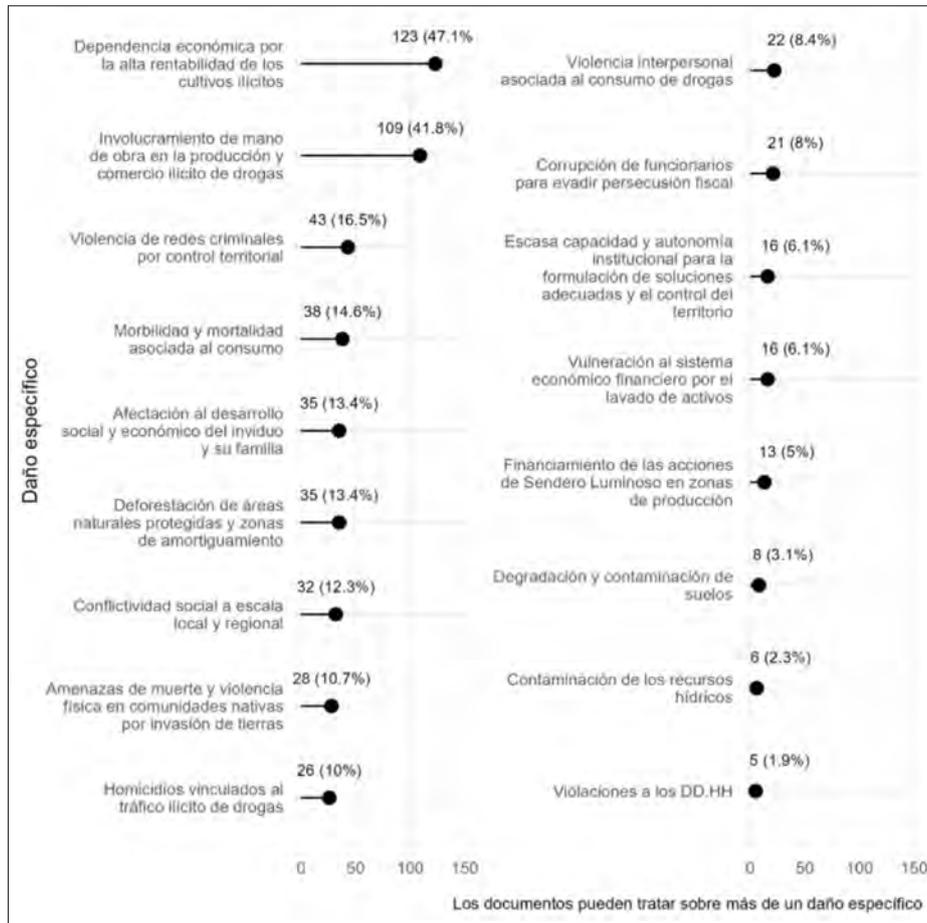
Dentro de los estudios que exponen la dependencia económica que genera la alta rentabilidad de los cultivos ilícitos, Durand Guevara (2005) proporciona uno de los primeros perfiles de los cultivadores de hoja de coca que residen en áreas marcadas por la falta de recursos, necesidades básicas insatisfechas y altas tasas de analfabetismo. En estas regiones, la producción de hoja de coca forma parte de una estrategia destinada a reducir riesgos, y suele alternarse con la producción de otros productos. Además, se destaca que el cultivo de hoja de coca requiere una inversión mínima y genera ingresos más sustanciales en comparación con otros cultivos (Durand Guevara, 2005).

Como ejemplo de estudios del segundo bloque, tenemos la investigación de Zevallos y Rojas (2012), quienes sostienen que la demanda de hoja de coca como materia prima por parte del narcotráfico conlleva a la movilización de una gran cantidad de fuerza laboral, lo cual da como resultado la generación de ingresos más fluidos y con menos obstáculos en comparación con otros productos legales. Esto tiene como consecuencia que la fase fundamental del ciclo de producción de cocaína influya de manera significativa en la economía local del Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM). Por lo tanto, no es sorprendente que un amplio número de sus residentes muestre interés en involucrarse, directa o indirectamente, en esta actividad agrícola, incluso si son conscientes de los riesgos asociados a la misma.

Por último, dentro de los pocos e innovadores estudios que abordan la violencia de redes criminales por control territorial tenemos el diagnóstico sobre microtráfico de Espinoza y Zuñiga (2023), que expone cómo las redes de comercio de drogas interno contribuyen al deterioro de la gobernabilidad y legalidad de esos territorios y la expansión de violencia urbana. Este deterioro se genera porque la comercialización al por menor requiere el control total de ciertas zonas urbanas, lo que consolida la aparición de «zonas de impunidad» donde se expanden otros delitos predatorios correlacionados como el hurto, extorsión, secuestro, sicariato, entre otros.

Gráfico 7

Documentos producidos sobre TID en el Perú según el tipo de daño específico, 2002-2022



Fuente: Dirección General contra el Crimen Organizado. Elaboración propia.

Futuros horizontes de investigación sobre el tráfico ilícito de drogas

Luego de haber caracterizado las principales tendencias de la literatura producida durante las últimas dos décadas acerca del TID en el Perú, corresponde destacar algunos de los principales vacíos de estos documentos con respecto al funcionamiento y dinámicas asociadas a las *actividades* que componen la cadena de valor de las drogas y a las *problemáticas* que estas actividades originan en el país. Todo ello se hará sobre la base de los resultados de la base de datos original y las propuestas formuladas en los balances bibliográficos escritos por los principales especialistas en el tema. El objetivo del análisis es contribuir a construir de la manera más rigurosa posible una agenda de investigación sobre el tema para los próximos años.

La información presentada hasta el momento da sustento para plantear que, en primer lugar, se ha producido muy poca información e investigaciones sobre todas y cada una de las actividades que componen las cadenas de valor de otros

estupefacientes más allá de los derivados cocaínicos. En esa línea, tal y como lo plantean Dammert, Mujica y Zevallos (2017) o Devida (2015), haría falta generar evidencia que nos permita identificar (1) cuáles constituyen las principales actividades involucradas en la cadena de valor de drogas como la cannabis, opioides o sustancias sintéticas, (2) en qué parte del territorio se desarrollan, (3) qué tipo de actores intervienen en cada una de sus diferentes etapas, (4) cuáles son las principales diferencias y particularidades de cada eslabonamiento frente al de los derivados cocaínicos y (5) cómo se organiza cada cadena a nivel regional (Dammert, Mujica y Zevallos, 2017, p. 83; Devida, 2015, p. 49).

Otro dato relevante que podemos destacar de la información presentada anteriormente es que, en términos relativos, se cuenta aún con menos información e investigaciones acerca de cómo vienen funcionando las actividades de comercialización y consumo de estupefacientes en el país (Véase Gráfico 5). De igual manera, sería fructífero contar con evidencia acerca de todas las operaciones que se relacionan a la compra y venta de este tipo de bienes ilícitos, tales como transporte, distribución, empaquetado, entre otras (Devida, 2015, p. 49).

Según lo mencionado anteriormente, un primer desafío crucial que emerge radica en producir mayor información acerca de la esfera de la comercialización de drogas. Sobre esto, varios estudiosos coinciden en la apremiante necesidad de generar fuentes de información más extensas y de mayor calidad que permitan un conocimiento más profundo sobre los actores involucrados y sus estructuras organizativas. Un primer paso innovador y relevante sería la creación de un mapa que identifique con precisión quiénes son los intermediarios específicos, cuáles roles desempeñan, cuáles son sus motivaciones, y cuáles son sus características (sociales, económicas, étnicas, de género, etc.). También sería esencial analizar cómo estos intermediarios se relacionan con otros actores en la cadena y de qué manera los actores estatales influyen en estas dinámicas (Hernández y Loureiro, 2022, pp. 341-342; Ministerio del Interior, 2018, p. 11; Paredes & Pastor, 2021, p. 181; Manrique & Pastor, 2019, p. 32; Dammert, Mujica y Zevallos, 2017, p. 83; Devida, 2015, p. 50).

Adicionalmente, resulta fundamental conocer cuáles son las características y patrones de organización criminal asociados a los diversos tipos de comercialización (exportación, venta mayorista y minorista para el mercado interno), cuál es la trayectoria de vida de sus miembros y el rol que desempeñan los actores lícitos en las estructuras de organización criminal en el ámbito local, departamental y nacional (Hernández y Loureiro, 2022, pp. 341-342; Ministerio del Interior, 2018, p. 11; Paredes & Pastor, 2021, p. 181; Manrique & Pastor, 2019, p. 32; Dammert, Mujica y Zevallos, 2017, p. 83; Devida, 2015, p. 50).

Más allá de los actores y sus roles, es fundamental generar mayor evidencia e indagaciones acerca de los lugares donde las actividades de comercialización se

desarrollan y la magnitud que pueden llegar a tener estos mercados a lo largo y ancho del territorio peruano. Específicamente, sería útil profundizar en cuáles son las principales rutas de tránsito de la cocaína y sus derivados, qué regiones del país abarcan, qué características tienen esos lugares y —en general— qué factores facilitan a nivel local el desarrollo de la comercialización para exportación o para el mercado interno (Hernández y Loureiro, 2022, pp. 341-342; Dammert, Mujica y Zevallos, 2017, p. 83).

También es imprescindible conocer las cantidades y precios a partir de los cuales se comercializan estas sustancias en distintas plazas, tales como las zonas de producción, zonas de frontera, zonas portuarias o aeroportuarias, espacios de esparcimiento, centros de detención y rehabilitación o determinados vecindarios dentro de la ciudad. Sobre este aspecto, contar con información sobre las rutas, modalidades de transporte de la droga (terrestre, aérea y marítima) y el volumen de estos flujos contribuiría mucho a desarrollar estrategias destinadas a mejorar las acciones de control y prevención de la PNP, así como a realizar acciones de coordinación con los países receptores de estas mercancías (Ministerio del Interior, 2018, pp. 17-18; Devida, 2015, pp. 49-50).

En segundo lugar, una mención aparte merece la fase de comercialización destinada al mercado interno —ya sea de carácter mayorista o minorista— pues es de las actividades menos investigadas hasta el momento. Sobre el primer tipo de comercialización, no se ha encontrado literatura que explique las vinculaciones y redes que se han formado entre los microcomercializadores y los mayoristas que abastecen los centros urbanos, así como el poder económico y de control territorial que tienen estos distribuidores, sus niveles de violencia y las lógicas organizacionales de la distribución de drogas al mayoreo. Por otro lado, tampoco se ha indagado sobre el tipo de respuesta del Estado frente al comercio mayorista de drogas. La data muestra que la mayoría de los esfuerzos de los actores policiales se han enfocado en evitar que las drogas cocaínicas salgan del país, sin embargo, se sabe poco sobre la respuesta al comercio interno.

Sobre lo segundo, el comercio minorista, se ha señalado la necesidad de identificar de manera clara dónde se encuentran los principales puntos de microcomercialización de drogas dentro de las ciudades del país (barrios específicos, centros educativos, balnearios, etc.), qué actores se dedican a este tipo de actividad y qué características tienen (socioeconómicas, género, edad, etnia, etc.). Adicionalmente, podría resultar importante analizar los patrones de vinculación entre usuarios de sustancias y vendedores al menudeo, los incentivos por los cuales las personas en estos espacios incurren en la microcomercialización, los riesgos que enfrentan, así como la trayectoria de vida de este tipo de actores. Estudios con estos detalles ayudarían mucho a explicar detalladamente sobre los factores de riesgo que condicionan o promueven la aparición del delito, es decir,

permiten explicar por qué aparece, más allá de variables estructurales (Bastidas, 2021, p. 42; Manrique & Pastor, 2019, p. 32; Ministerio del Interior, 2018, p. 18; Devida, 2015, p. 50).

En tercer lugar, hace falta mayor información sobre el consumo de drogas. Sobre el mismo, es fundamental indagar acerca de las razones por las que se consumen estupefacientes y las representaciones asociadas a estas sustancias, tanto por parte de usuarios como de autoridades. En esa línea, haría falta explorar aún más las trayectorias de vida de los usuarios de cada tipo de sustancia, pero, sobre todo, sus inicios en el consumo, sus motivaciones para consumir, el grado de información que cuentan con respecto a estas sustancias y los tipos de usos que le dan a cada una de ellas, así como la frecuencia con la que las consumen. En la misma línea, puede ser sumamente importante producir mayor información y pesquisas sobre los principales ámbitos y espacios del consumo de sustancias. En conjunto, esta información resulta de vital importancia para identificar factores y circunstancias asociados al consumo problemático de sustancias.

Contar con esta información supondría, adicionalmente, una contribución importante para el diseño, implementación y evaluación de instrumentos de gestión, toda vez que otro tema sumamente relevante como inexplorado es el del desempeño del Estado en el ámbito de la prevención y la rehabilitación de personas con drogodependencias (Manrique & Pastor, 2019, p. 31; Devida, 2015, pp. 51-53).

En cuarto lugar, la información presentada anteriormente también ofrece evidencia para sustentar que las problemáticas específicas, generadas por cada una de las actividades que componen la cadena de valor de la cocaína en el Perú y sobre las que existe menos evidencia, son aquellas vinculadas a los daños a la salud y al medio ambiente, respectivamente. Asimismo, estos datos también muestran que existe relativamente poca evidencia e investigaciones acerca de los efectos que estas fases de la cadena tienen sobre la gobernabilidad (véase Gráfico 6 y Gráfico 7).

Con relación a las problemáticas ocasionadas por el TID sobre el medio ambiente y la salud, resulta fundamental empezar por cuantificar el efecto que tienen las actividades de la cadena de valor de las drogas sobre el nivel de degradación y contaminación de los suelos y recursos hídricos, así como establecer medidas que nos permitan conocer los niveles de deforestación y afectación de las Áreas Naturales Protegidas y Zonas de Amortiguamiento (Manrique & Pastor, 2019, p. 32; Devida, 2015, p. 48; Grillo et al., 2021). En esa dirección, puede ser sumamente útil empezar por reconocer los cambios en las lógicas y racionalidades y patrones de vida de la población con respecto al aprovechamiento de diversos tipos de recursos ocasionados por actividades como el cultivo y la producción de cocaína.

Más directamente vinculado a los daños específicos sobre la salud, queda pendiente profundizar en los factores asociados a la morbilidad —física o mental— y la mortalidad vinculada al consumo de diversos tipos de estupefaciente, diferenciado adecuadamente según perfiles socio-demográficos, ámbitos de socialización y usos específicos de cada sustancia (Devida, 2015, p. 47).

En ese sentido, valdría la pena profundizar más en estimar cuáles son los impactos que tiene sobre la salud de la población el perfil químico de las drogas decomisadas a lo largo del territorio. Con el término «perfil químico» nos referimos a características como el grado de pureza del estupefaciente y la toxicidad de los precursores, diluyentes y adulterantes, utilizados en la elaboración de los mismos. Teniendo en cuenta que los adulterantes son sustancias químicas que son añadidas con el fin de potenciar el efecto psicoactivo y que, en muchos casos, pueden llegar a ser incluso más peligrosos que la droga, este tipo de estudios contribuirían mucho en empezar a reconocer los niveles de peligrosidad asociados al consumo de cada tipo de estupefaciente (Duffau, Rojas, Fuentes & Triviño, 2015). El perfilamiento químico constituye, además, una excelente herramienta para ofrecer indicadores que permitan caracterizar la estructura, evolución y dinamismo de los mercados de diverso tipo de drogas entre y al interior de distintos territorios (Broséus, Baechler, Gentile & Esseiva, 2016).

Por su parte, con respecto a las problemáticas específicas relacionadas a la gobernabilidad, es necesario, primero que nada, esclarecer la pregunta acerca de cuáles son las múltiples relaciones que se generan entre autoridades —nacionales, regionales y locales— y organizaciones criminales, qué modalidades de corrupción generan estos vínculos, qué factores facilitan su ocurrencia y qué tipo de externalidades —positivas o negativas— vienen generando². En ese sentido, urge explorar también cuál es la relación entre grupos terroristas y el narcotráfico (Ministerio del Interior, 2018, p. 11; Dammert, Mujica y Zevallos, 2017, pp. 70-71).

Adicionalmente, aún queda por saber más acerca de cuál es el nivel de capacidad y autonomía de las agencias gubernamentales en la lucha contra el crimen organizado, qué limitaciones enfrentan y cuál es el impacto que tienen sus acciones de prevención, control, tratamiento y atención de víctimas. De manera más específica, sobre el impacto de las políticas de control, resulta urgente conocer mejor la manera en que el sistema de justicia se encuentra abordando la problemática en el país. Al respecto, vale la pena destacar que la población penitenciaria internada por delitos vinculados al TID ha sido la que mayor crecimiento ha registrado durante el período 2005 – 2016 (Ministerio del Interior, 2018, pp. 11 y 23). Ayudaría mucho

2. Aunque pueda parecer contra intuitivo, no debe descartarse de plano que la colusión entre autoridades y organizaciones criminales pueda, en ocasiones, tener efectos relativamente menos perniciosos o negativos. Por ejemplo, Snyder y Durán (2009) ofrecen indicios para pensar que, para el caso colombiano y mexicano, la colaboración entre actores estatales e ilegales tuvo efectos directos sobre la disminución de la violencia en el territorio.

en ese sentido saber qué tipo de sentencias se han dictaminado sobre este asunto en el país, cuántas de ellas corresponden a cada categoría, qué afectaciones a los derechos de los procesados existen, cuál es el nivel de éxito en la judicialización de estos casos y qué costos exige sostener este tipo de medidas.

Por otro lado, estudiar a los ciudadanos y ciudadanas constituye otra manera relevante de aproximarse a los efectos del TID sobre la seguridad y la gobernabilidad. Al respecto, puede ser útil analizar a estos actores a partir de sus percepciones, creencias y racionalidades frente a los crímenes asociados al mercado ilegal de las drogas, así como frente a las instituciones que forman parte de los sistemas de seguridad y justicia. Este tipo de estudios podrían analizar, por ejemplo, fenómenos como las motivaciones que llevan a las personas a no denunciar o a resistir cierto tipo de delitos, el miedo al crimen y el nivel de confianza hacia las instituciones y programas de seguridad que se encuentran desplegados en el territorio (Ministerio del Interior, 2018, pp. 11, 18 y 26).

Otra manera de analizar a la ciudadanía es a partir de las iniciativas y acciones colectivas impulsadas por estos actores, ya sea para disuadir a los criminales o bien para coludirse con ellos. Vinculado a esto, puede ser de suma utilidad empezar a explorar cómo se conforman redes de soporte y protección de diversos actores criminales en determinados barrios y los efectos sobre el orden público y el accionar de las autoridades; o bien cómo funciona la participación ciudadana en programas como Barrio Seguro y cuáles son sus efectos en términos de mejoras de desempeño o aceptación de este tipo de intervenciones (Hernández y Loureiro, 2022, pp. 341-342; Ministerio del Interior, 2018 pp. 11, 18 y 26). Este tipo de investigaciones permitirían conectar muy bien los hallazgos encontrados con la literatura producida acerca de lo que se ha denominado «gobernanza criminal», es decir, aquellas zonas/comunas donde existe una aceptación social a determinadas conductas criminales, dado que la población recibe beneficios como seguridad, servicios no abastecidos por el Estado, etc. (De León, B. & Garzón, J., 2014; Feldmann y Luna, 2022).

Finalmente, existen algunas problemáticas específicas relacionadas a la seguridad sobre las que aún falta mayor información e investigaciones. Un asunto destacado insistentemente por los especialistas en el tema es explorar los múltiples vínculos que pueden existir entre el TID, el crimen organizado y los homicidios. Sobre este asunto, sería de suma utilidad poder diferenciar los escenarios y modalidades en los que este tipo de eventos ocurren, ya sea si estos se producen en entornos domésticos o barriales por violencia interpersonal asociada al consumo de drogas, delincuencia común o crimen organizado más vinculada al control territorial para el control de rutas de comercialización. Estudios longitudinales y análisis de tendencias sobre homicidios, en las últimas décadas en el país con énfasis en el nivel subnacional, contribuirían mucho en la tarea de conocer la magnitud y tendencia en la presencia de este tipo de delito (Dammert, Mujica y Zevallos, 2017, p. 80).

Más específicamente, con el fin de explorar las posibles vinculaciones entre TID y violencia, hace falta empezar a identificar las principales características, modalidades y causas de los homicidios por encargo (fenómeno comúnmente conocido como «sicariato»), así como rastrear los múltiples vínculos que estos tienen con las organizaciones criminales (Dammert, Mujica y Zevallos, 2017, p. 80). De igual manera, valdría la pena explorar en mayor detalle y exhaustividad situaciones como las amenazas de muerte y violencia física que ocurren dentro de las comunidades nativas por invasión de tierras a manos de traficantes y productores de derivados cocaínicos.

Conclusiones

Aunque la información y producción académica acerca del TID en el Perú ha venido mejorando sustantivamente en términos de cantidad y calidad, también es cierto que esta situación no ha sido homogénea pues subsiste una amplia variedad de actividades de la cadena y problemáticas sobre las que se tiene muy poco conocimiento sistematizado o, incluso, fuentes de información primaria fidedigna. Casi la totalidad de los documentos incluidos en la base de datos se ha enfocado en analizar la cadena de producción de derivados cocaínicos, dejando de lado el análisis de otras sustancias como el cannabis, los opioides y las drogas sintéticas (véase Gráfico 4). Por otro lado, incluso dentro del circuito de producción de los derivados cocaínicos, existen etapas mucho más estudiadas que otras: el 60.2 % de los documentos ofrecen información y evidencia sobre la fase de cultivo de hoja de coca, mientras que cerca del 33.7 % aborda la fase de producción de pasta y clorhidrato de cocaína (véase Gráfico 5).

Resulta preocupante que se cuente casi exclusivamente con información sobre estos dos eslabones de la cadena de valor, pues constituyen las fases menos rentables de la cadena de valor de la droga. Solo como un ejemplo de lo mencionado, de acuerdo a cifras del Observatorio Nacional de Interdicción contra el Tráfico Ilícito de Drogas de la Dirección Antidrogas de la Policía Nacional del Perú (Dirandro), en las zonas de fabricación, el precio del kilo de hoja de coca asciende a \$ 2.58, el kilo de Pasta Básica de Cocaína (PBC) asciende a \$ 638 y el precio del clorhidrato de cocaína asciende a \$ 1 124. En zonas de tráfico regional, el precio del kilo de PBC asciende a \$ 976 y el de clorhidrato de cocaína llega a costar \$ 1 423. En zonas de tráfico internacional, el kilo de clorhidrato de cocaína llega a costar \$ 3 613 (Observatorio Nacional de Interdicción contra el TID, 2020, p. 7). Por otro lado, de acuerdo con el portal web especializado en el tema de drogas *Insight Crime*, un kilo de clorhidrato de cocaína puede llegar a costar \$ 28 000 al por mayor, mientras que en Europa este precio puede alcanzar hasta los \$ 40 000 dólares en promedio (McDermott, 2021).

Por su parte, tanto la fase de cultivo de hoja de coca como la de producción de pasta y clorhidrato de cocaína representan etapas que no necesariamente concentran la mayor parte de actividades ilegales. Tal y como lo señala Zevallos:

En el caso del abastecimiento de hoja de coca, salvo la invasión de campos de cultivo, el resto de las tareas y operaciones o tiene carácter legal, o presenta algún margen de legalidad y/o informalidad [...]. Como también se observa, parte importante de las tareas y operaciones relacionadas con la producción y comercio de hoja de coca están clasificadas como informales o dentro de un marco regulatorio ambiguo. Esto ocurre debido a que existe un entramado complejo de regulaciones que da un margen de legalidad a esta actividad agrícola [...]. Una situación semejante se observa en el abastecimiento de insumos químicos (2022, p. 45).

Finalmente, se cuenta con menos evidencia acerca de cómo vienen funcionando las actividades de comercialización y consumo de derivados cocaínicos en el país, así como de todas aquellas acciones que se relacionan a la compra y venta de este tipo de estupefacientes (transporte, distribución, empaquetado, entre otras) (Véase Gráfico 5). Asimismo, el presente artículo ha mostrado que no todas las problemáticas generadas por las cadenas de valor del TID han sido igualmente investigadas. El 77 % del material recopilado en la base de datos ofrece evidencia acerca de cierto tipo de efectos que vienen generando las actividades que componen la cadena de valor de la droga en el país que pueden ser categorizadas, a grandes rasgos, como «daños económicos». Por su parte, el 33.3 % trata problemáticas que serían catalogadas como «daños a la seguridad» (véase Gráfico 6 y Gráfico 7). Sin embargo, se cuenta aún con relativamente menos datos e investigaciones acerca de los daños específicos que el TID puede ocasionar a la gobernabilidad, la salud (física y emocional) y el medio ambiente.

Desde una perspectiva de política pública, esta situación implica que se tiene aún una visión muy limitada sobre la extensión, magnitud e impactos que genera la circulación de este tipo de sustancias ilícitas en la sociedad peruana. Indudablemente, esta brecha de información y evidencia podría estar incidiendo en una inadecuada focalización y así, el gasto de recursos públicos se estaría invirtiendo en acciones hacia los actores más débiles y las acciones que tienen menores impactos sobre la sociedad.

Referencias

- Casas, F., & Ramírez, M. (2017). Actores y escenarios como determinantes clave de la política de drogas en Perú. El caso de la implementación del control de hoja de coca en el valle del Monzón (2010-2015). *Revista De Ciencia Política Y Gobierno*, 4 (7), 33-57. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/cienciapolitica/article/view/19300>
- Bastidas, E. (2021) Mas allá de la ilegalidad: Una aproximación sociológica hacia el microcomercializador de drogas del distrito de Villa el Salvador (Lima). *Revista de la Escuela de Posgrado de la Policía Nacional del Perú*, 1(1), 25-45. <https://revistachapaq.com/index.php/c/article/view/5/3>
- Broséus, J., Baechler, S., Gentile, N. & Esseiva (2016). Chemical profiling: A tool to decipher the structure and organisation of illicit drug markets: An 8-year study in Western Switzerland. *Forensic Science International* 266, 18-28. <https://www.sciencedirect.com/journal/forensic-science-international/vol/266/suppl/C>
- Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (2015). *Agenda Nacional de Investigación para la Lucha contra las Drogas 2016-2021*. http://www.cicad.oas.org/oid/pubs/AGENDA_2016_2021.pdf
- Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (2022). *Política Nacional Contra las Drogas al 2030*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2012814/Pol%C3%ADtica%20Nacional%20Contra%20Drogas%20al%202030.pdf.pdf>
- Dammert, L., Mujica, J. & Zevallos, N. (2017) *Seguridad Ciudadana: Balance de investigación en políticas públicas 2011-2016 y agenda de investigación 2017- 2021*. Consorcio de Investigaciones Económicas y Sociales. <https://cies.org.pe/investigacion/seguridad-ciudadana/>
- De León, B. & Garzón, J. (2014). Mercados urbanos de drogas y zonas de impunidad en Colombia. Los supuestos, los hechos y las respuestas detrás del narcomenudeo. *Transnational Institute*, (2), pp. 1-16.
- Duffau, B., Rojas, S., Fuentes, P., & Triviño, I. (2015). Perfil de composición de la cocaína de diseño en Chile: estado y los peligros asociados a la adulteración con levamisol. *Revista Chilena de Salud Pública*, 19(1), 78-82.
- Durand Guevara, A. (2005). El movimiento cocalero y su (in)existencia en el Perú. Itinerario de desencuentros en el río Apurímac. *Bulletin de l'Institut Francais d'etudes Andines*, 34(1), 103-126.
- Espinoza, G. & Zuñiga, L. (2023). *Diagnóstico. La intervención Policial a la distribución de drogas destinadas al consumo interno*. Lima: Ministerio del Interior. <https://www.gob.pe/institucion/mininter/informes-publicaciones/4442828-la-intervencion-policial-a-la-distribucion-de-drogas-destinadas-al-consumo-interno>
- Feldmann, A. & Luna, J.P. (2022). Gobernanza criminal y la crisis de los Estados latinoamericanos. *Annual Review of Sociology*, 48 (1), 1-23. <https://doi.org/10.1146/annurev-soc-030420-124931>

García-Yi, J. (2015). Drugs and Protected Areas: Coca Cultivation and Social Acceptance of Bahuaja-Sonene National Park in Peru. *Sustainability*, 7, 7806-7832. <https://www.mdpi.com/2071-1050/7/6/7806>

Grillo, L. Kendra, A. Pastor, A. y Manrique, H. (2021) Desafíos socioambientales y las consecuencias indeseadas de la política antidrogas peruana: un análisis en dos antiguos valles cocaleros. *Journal of Illicit Economies and Development*, 3(1), 97-118.

Hernández, R., Fernández, C. & Baptista, P. (2014). *Metodología de la investigación*. McGraw Hill (sexta edición).

Hernández, W. & Loureiro, R. (2022). *Seguridad ciudadana. Balance de investigación en políticas públicas 2016-2021 y agenda de investigación 2021-2026*. Consorcio de Investigaciones Económicas y Sociales. <https://cies.org.pe/investigacion/seguridad-ciudadana-2/>

Jaime, F., & Vaca Avila, P. (2017). Las políticas basadas en evidencia como plataformas para la innovación de políticas públicas. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 2(1), 51-76. <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/44>

López, N. & Vizcarra, S. (2012). La cadena de valor de la cocaína: Un análisis georreferenciado del VRAE. *Politai*, (3), 79-92. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/14098/14715>

Ministerio del Interior (2018). *Agenda de investigación en seguridad. Líneas de investigación y temas a ser investigados por la Dirección de Gestión del Conocimiento para la Seguridad*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4042001/Agenda%20de%20Investigaci%C3%B3n%20en%20Seguridad.pdf?v=1673626823>

Manrique-López, H. y Pastor-Armas, A. (2019). Cocaína peruana: Análisis bibliográfico de la investigación sobre el tráfico ilícito de drogas cocaínicas en Perú. *Revista Cultura y Droga*, 24(27), 15-38. <https://revistasojs.ucaldas.edu.co/index.php/culturaydroga/article/view/2795>

McDermott, J. (9 de febrero de 2021). Cocaína hacia Europa, una amenaza subestimada. *Insight Crime*. <https://es.insightcrime.org/investigaciones/cocaina-europa-amenaza-subestimada/>

Observatorio Nacional de Interdicción Contra el TID (2020). *Impacto Económico a las redes criminales del TID I-2020*. Dirección Antidrogas de la Policía Nacional del Perú. https://dirandro.policia.gob.pe/publicaciones/pdf_3.pdf

Oficina de las Naciones Unidas contra la Drogas y el Delito (2023). *World drug report 2023. Statistical Annex*. https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/wdr2023_annex.html

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2022). Drug market trends: Cocaine, anphetamine-type stimulants and new psychoactive substances. *World Drug Report 2022*. https://www.unodc.org/res/wdr2022/MS/WDR22_Booklet_4.pdf

Organización de las Naciones Unidas (2009). *Teoría y Práctica de La Seguridad Humana*. https://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/12_2010/97c70a6a-82ff-409c-a1de-438406607896.pdf

Pardinas, F. (1988). *Metodología y técnicas de investigación en ciencias sociales*. Siglo Veintiuno (trigésima edición).

Paredes, M. y Pastor, A. (2021). Erradicación en suspenso: La dimensión simbólica de la pacificación negociada en el VRAEM. *Revista de ciencia política*, 41(1), 163-183. Pontificia Universidad Católica de Chile. <http://ojs.uc.cl/index.php/rcp/article/view/33861/26421>

Ramírez, M. (2013). *La alineación a la política de «coca cero» durante el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2003)*. [Tesis de licenciatura, Pontificia Universidad Católica del Perú]. https://www.academia.edu/35358342/La_alineaci%C3%B3n_a_la_pol%C3%ADtica_de_coca_cero_durante_el_gobierno_de_Alejandro_Toledo_2001_2003_

Rivera, R. y Bravo, C. (2020) Crimen Organizado y cadenas de valor: el ascenso estratégico del Ecuador en la economía del narcotráfico. *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 3(28), 8-24. <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/568258>

Salisbury, D. and Fagan, C. (2013). Coca and conservation: cultivation, eradication, and trafficking in the Amazon borderlands. *GeoJournal*, 78(1), 41-60. <https://www.jstor.org/stable/42002507?typeAccessWorkflow=login>

Snyder, R. y Durán Martínez, A. (2009). Drugs, Violence, and State-Sponsored Protection Rackets in Mexico and Colombia. *Colombia Internacional*, (70), 61-91. <https://doi.org/10.7440/colombiaint70.2009.03>

Soberón, R. (2013). Los intentos de reforma de las políticas sobre drogas en América Latina. *Urvio. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, (13), 27-39.

Vizcarra, S. (2017). Instrumentalización de la imagen de la hoja de coca en las tensiones entre el Gobierno Local y el Gobierno Nacional en la ciudad de Pichari. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 4(7), 133-160. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/cienciapolitica/article/view/19307>

Zevallos, N y Rojas, F. (2012). Una lectura desde el capital político a la estrategia de seguridad en el VRAE. *Politai*, 3(4), 67-77. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/14097>

Zevallos, N. (2014). Hoja de coca y la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2007-2011: el problema público en el control de cultivos. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 1(1), 97-113. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/cienciapolitica/article/view/11894>

Zevallos, N. & Mujica, J. (2015a). *Consideraciones para el análisis de las políticas contra el crimen organizado: Una lectura desde el tráfico ilícito de derivados cocaínicos en el Perú*. En F. Chinchilla (Moderador), Conflictos, Pos-Conflictos, y No-Conflictos en América Latina Hoy. VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). https://www.academia.edu/18635844/Consideraciones_para_el_análisis_de_las_políticas_contra_el_crimen_organizado_una_lectura_desde_el_tráfico_ilícito_de_derivados_cocaínicos_en_el_Perú

Zevallos, N, & Mujica, J. (2015b). Consideraciones para una política antidrogas desde un enfoque de Seguridad Humana. *Métodos para el estudio del Tráfico Ilícito de Drogas*. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Observatorio Peruano de Drogas.

Zevallos, N. (2017). Dinámicas locales en torno al cultivo de hoja de coca: elementos para el estudio desde el mercado ilegal de la cocaína. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 4(7), 9-29. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/cienciapolitica/article/view/19299/19437>

Zevallos, N. (2022). *Mercado de la cocaína: fronteras (i)legales de la producción y comercio en el Perú*. Universidad Nacional de La Plata. http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/141827/Documento_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Buscando el corazón del cerro: La nueva *minería comunal* en Colquemarca (Cusco, Perú)¹

Carlos Alberto Castro Segura

<https://orcid.org/0000-0002-8703-9869>

Recibido: 28-03-23

Aprobado: 02-12-23

doi: 10.46476/ra.v4i2.157

Resumen

El siguiente artículo examina cómo el reciente auge de la actividad minera a pequeña escala, realizada en el territorio de las comunidades campesinas del distrito de Colquemarca (Chumbivilcas, Cusco), ha desencadenado procesos de reconfiguración político-económicos en la organización comunal. Respecto a estos procesos son reconocibles dos tendencias: 1) La creación de nuevas instancias de gobierno comunal para el control de la actividad minera y la extracción de recursos en el territorio y 2) La reestructuración de los regímenes de apropiación y de los sistemas del trabajo extractivo minero. Sostengo, además, que estos procesos pueden leerse como «nuevos procesos de comunalización», pues implican la reivindicación de las decisiones colectivas sobre el manejo de los recursos que, en este caso, participan de la actividad extractiva. Veremos, además, que esta reivindicación de lo «comunal» coexiste con desigualdades espaciales y generacionales en el acceso al recurso mineral, propias de la superposición de distintos niveles de apropiación de la tierra y los recursos presentes en cada comunidad. Asimismo, propongo llamar a este fenómeno «minería comunal» para diferenciar el manejo y control relativo que las comunidades campesinas de la zona mantienen —y reclaman— sobre esta actividad, el territorio y los recursos naturales del subsuelo, en contraste a la minería realizada por empresas privadas y

1. Este artículo es producto del proyecto “Entendiendo el nuevo escenario rural: configuraciones de poder y políticas públicas en territorios en cambio”, desarrollado en el marco del programa institucional “Configuración y ejercicio del poder en el Perú del siglo XXI”, del Instituto de Estudios Peruanos

el Estado peruano. A lo largo del artículo se describirá cómo estas nuevas formas de manejo y control comunal sobre los recursos territoriales van transformándose y adaptándose a otras dinámicas sociopolíticas paralelas.

Abstract

The following article examines how the recent boom in small-scale mining activity in the territory of the peasant communities of the Colquemarka district (Chumbivilcas, Cusco) has triggered political-economic reconfiguration processes in the communal organization. Two tendencies are recognizable with respect to these processes: 1) The creation of new instances of communal government for the control of mining activity and resource extraction in the territory, and 2) The restructuring of appropriation regimes and systems of extractive mining work. I also argue that these processes can be read as “new processes of communalization”, since they imply the vindication of collective decisions on the management of resources that, in this case, are involved in the extractive activity. We will also see that this claim of the “communal” coexists with spatial and generational inequalities in the access to the mineral resource, the superimposition of different levels of appropriation of the land and resources present in each community. Likewise, I propose to call this phenomenon “communal mining” to differentiate the relative management and control that the peasant communities of the area maintain -and claim- over this activity, the territory and the natural resources of the subsoil, in contrast to the mining carried out by private companies and the Peruvian State. Throughout the article we will describe how these new forms of communal management and control over territorial resources are transforming and adapting to other parallel socio-political dynamics.

Resumo

O artigo que se segue analisa a forma como o recente boom da atividade mineira de pequena escala no território das comunidades camponesas do distrito de Colquemarka (Chumbivilcas, Cusco) desencadeou processos de reconfiguração política e económica na organização comunal. Reconhecem-se duas tendências em relação a estes processos: 1) A criação de novas instâncias de governo comunal para o controlo da atividade mineira e da extração de recursos no território, e 2) A reestruturação dos regimes de apropriação e dos sistemas de trabalho mineiro extrativo. Defendo, aliás, que estes processos podem ser lidos como “novos processos de comunalização”, na medida em que implicam a recuperação das decisões colectivas sobre a gestão dos recursos que, neste caso, estão envolvidos na atividade extractiva. Veremos também que esta reivindicação do “comunal” coexiste com desigualdades espaciais e geracionais no acesso ao recurso mineral,

bem como com a sobreposição de diferentes níveis de apropriação da terra e dos recursos presentes em cada comunidade. Proponho também chamar a este fenómeno “mineração comunal” para diferenciar a gestão e o controlo relativos que as comunidades camponesas da zona mantêm - e reivindicam - sobre esta atividade, o território e os recursos naturais do subsolo, em contraste com a mineração levada a cabo por empresas privadas e pelo Estado peruano. Este artigo descreverá como estas novas formas de gestão e controlo comunitário dos recursos territoriais se transformam e se adaptam a outras dinâmicas sociopolíticas paralelas.

Palabras clave: minería, comunidades campesinas, pueblos indígenas, pueblos originarios, regímenes de apropiación, extractivismo, procesos de comunalización, recursos naturales, bienes comunes, territorio, Covid-19.

1. Introducción

El *boom* de la minería a pequeña escala en los territorios de las comunidades campesinas del distrito de Colquemarca es un fenómeno, producto de la confluencia de dinámicas de transformación que han afectado los espacios rurales peruanos en las últimas décadas.² Entre estas dinámicas destacan los cambios en las funciones de los espacios rurales y de las actividades económicas y productivas desarrolladas por la población. Por transformación hago referencia a que los territorios rurales dejan de ser fundamentalmente agropecuarios, dando lugar a actividades como el comercio, el turismo, la construcción y actividades extractivas como la gran y pequeña minería (Giarraca, 2001; De Grammont, 2008). Asimismo, estas actividades implican cambios en los usos del territorio y del suelo y, por tanto, en la estructura productiva.

En el caso del distrito de Colquemarca, el comercio y la minería marcan su trayectoria. Si bien lo agropecuario continúa siendo central para los ingresos y reproducción de las familias comuneras, gran cantidad ha diversificado su economía, iniciando procesos de migración, movilidad espacial, y estableciendo redes interregionales de trabajo y apoyo con actores heterogéneos, varios vinculados a la pequeña y mediana minería (Diez, 2014). Desde mediados de los años ochenta³, estos procesos se intensificaron relativamente en el país, en particular en el sur andino. Claro ejemplo fue la migración de retorno durante la pandemia del Covid-19, evidenciando la interconexión rural-urbana y los múltiples flujos poblacionales entre regiones que se continúa realizando desde hace tres décadas (Burneo y Castro, 2020; Burneo y Trelles, 2020).

En paralelo, el empoderamiento del campesinado peruano implicó cambios importantes con respecto a la tenencia de la tierra y al control sobre el territorio comunal (Asensio, 2016). La ampliación del territorio y de los derechos de las comunidades campesinas son procesos de suma importancia, gestados durante el siglo XX, pasando por la reforma agraria de 1969 y la posterior reestructuración agraria en los años ochenta (Caballero, 1976). El reconocimiento oficial de la propiedad de la tierra y de los derechos de apropiación del territorio comunal son factores determinantes para el desarrollo de la pequeña actividad minera

2. El fenómeno de este tipo de minería, realizada desde los territorios comunales, no es exclusivo del distrito de Colquemarca, pues se ha desarrollado a lo largo de la provincia de Chumbivilcas y en otras provincias de Cusco y el sur peruano.

3. Estos son los años más cruentos del conflicto armado interno peruano y período de los múltiples flujos migratorios que implicó. Gruesamente, este último proceso consistió en el desplazamiento de grandes grupos de población rural hacia centros urbanos mayores. Posteriormente, ocurrió una migración de retorno, que no necesariamente implicó el regreso de los mismos migrantes. La migración por el Covid-19 ocurrió después de los años de un crecimiento que, además de su intensidad y duración, abarcó la práctica totalidad del país, incluyendo el sur andino.

en la actualidad, así como de las nuevas demandas de reconocimiento sobre la apropiación del subsuelo.⁴

Por otro lado, la evolución de la cotización de los minerales en los últimos cinco años (2018-2023), sobre todo del cobre, oro y zinc, ha llevado a caracterizar el período actual como un nuevo «superciclo minero»; similar al que tuvo lugar entre los años 2003 y 2012 (CooperAcción, 15 de marzo del 2022). En conjunto con las restricciones de movilidad y el confinamiento obligatorio, desde el 2020 numerosos comuneros y familiares que se dedicaban a la actividad minera en otras regiones regresaron a sus comunidades de origen. Las expectativas de ganancias rápidas por la actividad minera en un contexto de paralización y pérdidas económicas resultaron más que atractivas para este grupo.

Asimismo, el conocimiento directo de los procesos y circuitos de extracción y comercio de minerales es también fundamental para entender este rumbo particular dentro de sus estrategias de vida (Zoomers, 1998). Del mismo modo, los beneficios de realizar la actividad extractiva en territorio comunal, —sin necesidad de pagar alquileres a privados por el acceso y uso del terreno, y con el soporte de la economía del cuidado propio de las familias comuneras— permite comprender las motivaciones para iniciar una «minería comunal».

Llamo a este fenómeno «minería comunal» ya que el entorno territorial desde donde se realiza es crucial en su desenvolvimiento. Los entornos comunales regulan una serie de dinámicas y características determinantes para la minería a pequeña escala, pues relaciones sociopolíticas, institucionales y culturales particulares configuran la especificidad local de esta actividad. Además, la categoría hace referencia al manejo y participación comunal en la actividad extractiva, clave de su desarrollo local como forma de reivindicación territorial y demanda política frente al poder local de los propietarios privados y familias ex hacendadas, la gran minería transnacional y el Estado peruano. Podemos decir que hay un «poder comunal» que excluye o intenta excluir la acción de otros poderes locales, nacionales y transnacionales. A esto hay que agregar que, si bien hay casos en los que una comunidad campesina particular administra las minas directamente, el término «minería comunal» hace referencia a la jurisdicción territorial con la que cuenta la institución comunal sobre el acceso a los recursos del subsuelo y, por tanto, sobre el trabajo extractivo que manejan las familias comuneras. Como veremos más adelante, la propiedad de las tierras es de carácter comunal, pero

4. Desde las narrativas locales, se coloca a la seguridad jurídica y legitimidad política sobre las tierras comunales como elementos que han permitido que los comuneros dispongan de los minerales del subsuelo. Estos derechos se mantienen a pesar de los intentos durante los años noventa y ya entrado el siglo XXI respecto a su recorte, a partir de políticas estatales en el marco de la liberalización del mercado de tierras y proyectos de titulación de las tierras comunales que fomentaban la propiedad individual por sobre la propiedad comunal.

la apropiación efectiva de los recursos minerales puede ser familiar, individual o corporativa.

El trabajo de campo en el que se basa este artículo fue realizado entre los meses de noviembre y diciembre del 2021, y mayo y junio del 2022, en el distrito de Colquamarca, provincia de Chumbivilcas (Cusco). Durante este período, se visitó la capital distrital y cuatro comunidades campesinas donde continúa la actividad minera: Charamuray, Curpiri, Huaccoto y Yanque. La metodología utilizada consta de entrevistas semiestructuradas y conversaciones informales con actores clave, en la revisión de documentación local y en la observación participante en espacios como minas, centros de acopio y compra-venta de mineral, asambleas comunales, festividades y en los hogares de las familias comuneras que se dedican a esta actividad.⁵



Imagen 1: Vista panorámica de la capital distrital de Colquamarca
Fotografía del autor

2. Nuevos procesos de comunalización y espacios de gobierno comunal en Colquamarca

La presencia e importancia de la actividad minera en las comunidades campesinas de Colquamarca ha generado como necesidad crear nuevas instituciones para el control y manejo de esta actividad. Es así que se crea la Asociación de Mineros Artesanos del distrito de Colquamarca entre los años 2018 y 2019. Alrededor de 1500 mineros empadronados la conforman —indicador de crecimiento considerable,

5. La metodología utilizada implicó ciertas limitaciones como la ausencia de información cuantitativa respecto a temas como los volúmenes y cantidades de mineral extraído, así como a la superposición de áreas concesionadas donde se realiza la minería comunal, entre otros.

pues en sus inicios reportaba solo 350—. La asociación distrital está conformada por asociaciones comunales de mineros, presentes en cada comunidad campesina del distrito donde se desarrolla la minería a pequeña escala.⁶

Las funciones de las asociaciones de mineros artesanos son velar por los intereses de las sociedades mineras conformadas por comuneros e inversionistas, y fiscalizar el cumplimiento de las normas establecidas en sus estatutos. Las sociedades mineras son los grupos de socios reconocidos y autorizados por cada comunidad y asociación para la extracción de mineral en los territorios comunales. Cada sociedad cuenta con representantes ante las instituciones de las comunidades campesinas, cargo que solo puede ser ocupado por un comunero empadronado y calificado.

La normativa estipulada en los estatutos tiene como fin controlar el acceso, uso y usufructo a las tierras donde se ingresa al subsuelo y realiza la actividad extractiva, así como también las formas de trabajo permitidas en cada «labor» abierta en el territorio comunal.⁷ Los estatutos son acuerdos producto de un proceso que culminó en una asamblea general realizada a fines del 2018 y en la inscripción en registros públicos en el 2019. Los acuerdos comunes entre los estatutos comunales y presentes en el estatuto de la asociación distrital son la prohibición del ingreso de empresas mineras externas (privadas y estatales) a territorios comunales, y el deber de cada sociedad minera de atender quejas, problemas y posibles daños o accidentes en relación a la labor minera.⁸

Las asociaciones comunales de mineros están representadas en la asociación distrital a través de las autoridades elegidas en asamblea. Así, encontramos una jerarquía entre niveles de gobierno comunales y distritales respecto a la actividad minera. Sin embargo, las autoridades mencionan que no tienen un poder de mandato, sino que representan la voz y demandas de las comunidades y las sociedades de comuneros mineros.

6. No forman parte de esta asociación las minas ubicadas en terrenos privados que pertenecen, en su mayoría, a familias exhacendadas. Un ejemplo es la zona de Chapiña, propiedad de una de las familias reconocidas como hacendadas durante el siglo XX y donde gran cantidad de comuneros mineros trabajan.

7. El término «labor» es usado localmente para designar a las minas y espacios donde se realiza el trabajo de extracción de mineral.

8. Un asunto discutido en las reuniones del 2022 fue la aparición de posibles estafas y compras a precios injustos por parte de las empresas acopiadoras y procesadoras de mineral. Anónimo (comunero y presidente de la Asociación de Mineros Artesanos de Colquemarca). Entrevista, 29 de mayo de 2022. Asimismo, las restricciones estipuladas en los estatutos comunales y de las asociaciones de mineros muestran que los comuneros y familias reconocen un riesgo latente del ingreso de otros actores al territorio comunal en búsqueda del mineral. Esto último pudo ser constatado personalmente durante el trabajo de campo, pues hubo mucha desconfianza y rumores respecto a que mi persona podría estar asociada a propietarios privados, empresas de gran minería, fiscalizadores del Estado, u organizaciones ambientalistas o antimineras, aunque estas últimas relacionadas más a evitar la explotación del mineral en las localidades de la zona.

Una excepción, respecto al resto de comunidades analizadas dentro del distrito de Colquemarca, es la Asociación de Pequeños Mineros Artesanos de la C.C. de Yanque, asociación autónoma e independiente de la central distrital. Esta institución ha elaborado normas propias para la gestión y control de la actividad minera dentro del territorio de Yanque, así como su propio estatuto. Se establece que los comuneros pueden trabajar libremente la extracción del plomo en las labores autorizadas, con la prohibición explícita de trabajadores o inversionistas foráneos. Tanto su autonomía relativa como las restricciones ante la intervención externa parten del fuerte control que esta comunidad mantiene sobre sus recursos, además de una historia de tensiones y conflictos con actores externos.⁹

Encontramos también otras instancias comunales de control, como los Comités de Recursos Naturales presentes en cada comunidad campesina. Se trata de instituciones creadas para fiscalizar y controlar los efectos medioambientales dentro del territorio comunal. Los comités se articulan con las asociaciones de mineros locales y también cuentan con representantes elegidos en asamblea. Sus funciones se activan generalmente frente a algún problema relacionado a la provisión de agua para el cultivo, la crianza de animales o el consumo humano, o cuando la actividad minera es realizada en zonas de riesgo para actividad agropecuarias, como bofedales, cabeceras de cuenca u ojos de agua.¹⁰

También están las Rondas Campesinas, organismo de administración de justicia y preservación del orden local. Aunque están presentes en la comunidad desde hace varios años, han ampliado sus funciones al manejo de los conflictos y problemas relacionados a la actividad minera realizada dentro de su jurisdicción territorial. La mayoría de problemas manejados por las rondas son disputas entre sociedades mineras por la apropiación del subsuelo y del mineral.

Por último, instituciones como la Junta Directiva y la Asamblea Comunal de cada comunidad también participan del manejo y control de la actividad extractiva, pues solo con una autorización formal emitida por estas entidades es que se puede abrir una labor minera. Solo puede presentar una solicitud un comunero calificado —empadronado y activo— que actúe como representante de una sociedad minera. Es importante recalcar que en ninguna de las cuatro comunidades se permiten representantes foráneos, aunque sí inversionistas en

9. Esta historia está marcada por la presencia y las experiencias negativas con haciendas, el Estado, el gobierno local y las empresas privadas e industrias extractivas foráneas. Son considerados ilegítimos e injustos con respecto a la distribución de los beneficios producidos por la comercialización de los bienes de la comunidad.

10. Puesto que la intensificación de la actividad minera tiene alrededor de cinco años, no se observan ampliamente efectos socioambientales negativos en tierras, agua, alimentos o salud. Tampoco encontramos estudios sobre estos efectos. Las comunidades no pueden realizarlos y muchas rechazan la entrada de ONGs u organizaciones especializadas en esta problemática.

comunidades como Huaccoto.¹¹ Asimismo, algunas comunidades permiten que familiares y yernos puedan participar de las sociedades mineras. Otras, como la comunidad de Yanque, restringen por completo la participación de personas no empadronadas como comuneros, ya sea como parte de una sociedad minera o en puestos de trabajo.

Notamos la importancia de la figura de la sociedad minera, pues son formas organizativas que controlan el proceso del trabajo extractivo en los espacios comunales y las principales beneficiarias de esta actividad. Las sociedades se encargan de administrar las labores mineras, las inversiones y el trabajo en el marco de las normativas comunales. Están compuestas por un grupo de socios — comuneros y externos— que, en su mayoría, son también inversionistas.

Las restricciones comunales para formar parte de una sociedad minera parten del control sobre el uso de las tierras y recursos de cada comunidad. A pesar de estas restricciones, comunidades como Huaccoto permiten el ingreso a inversionistas externos debido al bajo nivel de inversión comunero en esta comunidad para la explotación del recurso mineral. Además, podemos encontrar personas de otras localidades y regiones que, a través de la intermediación de un comunero, participan de una labor y sociedad minera en comunidades como Curpiri y Charamuray.¹² Las comunidades restringen la participación de externos en las sociedades mineras para asegurar que los bienes beneficien principalmente a las familias comuneras y a la comunidad en su conjunto; sin embargo, también se adaptan a las condiciones concretas, según la necesidad de asegurar beneficios para sus miembros.

A partir de lo descrito se aprecia que la creación de estas instituciones implica nuevos espacios de gobierno y decisión desde donde se dispone y manejan los recursos del territorio comunal. Así, las nuevas instancias de gestión y control del acceso y usufructo del mineral pueden ser entendidas como «nuevos procesos de comunalización» (Diez, 1998). Es decir, como formas de reivindicación de lo «comunal», pues reposicionan lógicas colectivas de apropiación de los recursos (Burneo, 2013). Las lógicas colectivas no eliminan otras formas de apropiación con lógicas familiares e individuales, sino que se superponen y generan situaciones de disputa en ciertos casos. De tal forma, en la minería comunal también encontramos lo que el antropólogo Étienne Le Roy llama «régimenes de apropiación» que

11. Es común encontrar inversionistas comuneros que mantienen más de una labor minera en otras comunidades campesinas o en alguna propiedad privada de la zona.

12. Estos inversionistas foráneos generalmente otorgan un porcentaje de las utilidades que les corresponden como a los comuneros que actúan como intermediarios o representantes. Se trata de un trato informal que comentan muchos comuneros y comuneras ocurre para evitar la regulación y normativa de algunas comunidades campesinas que prohíbe el ingreso de inversionistas o socios externos a las sociedades mineras.

fluctúan entre lo individual y lo colectivo (2011).¹³ Asimismo, hay que anotar que en cada caso estos procesos se desenvuelven de distinta manera, pues los procesos de comunalización «son variables y construyen formas y significados distintos de lo comunal» (Burneo y Chaparro, 2010, p. 98). En este caso, las dimensiones de los espacios de decisión del gobierno comunal cobran mayor fuerza que otras dimensiones de las comunidades campesinas analizadas.

Estos procesos no pueden entenderse sin el contexto de gran parte del sur andino, donde grandes empresas mineras —con apoyo del Estado— ejercen presión sobre los territorios comunales, sus recursos y bienes comunes; generando así disputas con las comunidades locales y reconfiguraciones en las valorizaciones de esos bienes (Burneo y Chaparro, 2010).¹⁴ Como afirman estudios sobre comunidades campesinas aledañas al Corredor Minero del Sur Andino, aquí acontecen procesos de reafirmación de instancias de autoridad colectiva comunal debido a las presiones de actores externos. Estos procesos están acompañados de redefiniciones de lógicas familiares comunitarias y de las formas de gestión de los territorios colectivos (Pajuelo, 2019).

Paralelamente a los procesos de comunalización se construyen narrativas sobre los derechos comunales a la extracción y su legitimidad. Por ejemplo, en el discurso de los comuneros, la extracción de los recursos del subsuelo es considerada un derecho de las comunidades, pues se accede a estos recursos a través de su territorio y la jurisdicción que las comunidades campesinas mantienen sobre el mismo. Junto al derecho a la explotación de los recursos del subsuelo, se exigen también, en algunos casos, derechos de propiedad sobre los recursos mineros del subsuelo, así como también que los beneficios por su usufructo se mantengan entre los comuneros y sus familias. Así, los comuneros, comunidades y las nuevas instituciones del gobierno comunal defienden su derecho a la apropiación del subsuelo, sosteniendo que al extraer el mineral de sus propios territorios pueden beneficiarse directamente de lo que en la práctica constituye un bien comunal.

Esta última demanda la sostienen autoridades y líderes locales en contraste y confrontación con la actividad de las grandes empresas mineras que «extraen mineral» y «(...) se llevan las riquezas de nuestras tierras hacia afuera sin dejarnos nada; por eso, nosotros mismos preferimos trabajar el mineral que sale de aquí, porque que es

13. El concepto de «régimen de apropiación» tiene una tradición de desarrollo previa en la antropología, mostrando la insuficiencia del concepto de propiedad para explicar la complejidad de formas de relacionamiento entre el ser humano y las cosas —en particular la tierra— en distintas sociedades (Hann 1998 y 2005; Huamán, 2017). Los regímenes de apropiación serían entonces el conjunto de formas de disposición del espacio y de los elementos que lo componen de diversas sociedades en contextos materiales y simbólicos particulares (Le Roy, 2011; citado en Núñez, 2014; Huamán, 2017).

14. Las comunidades sostienen que gran parte del territorio local está concesionado a grandes empresas mineras extranjeras. Se considera que —con apoyo del Estado peruano— alguna de estas empresas podría reclamar las tierras de las comunidades desde donde se extrae mineral.

nuestro».¹⁵ Así, vemos cómo la minería comunal constituye una forma colectiva de reivindicación territorial, en tanto opera como mecanismo para reafirmar su presencia en el territorio y reclamar el derecho de acceso y usufructo del subsuelo. Asimismo, tanto la demanda de apropiación del espacio del subsuelo como la de propiedad de los recursos minerales, que desde ahí se extraen, tropiezan con lo establecido en la Constitución Política vigente del Perú, pues en ella se establece que el subsuelo y sus recursos son propiedad del Estado peruano, pudiendo ser otorgados en concesión a terceros a partir del derecho de servidumbre minera. En ese sentido, el sistema de titularidad de los recursos naturales del subsuelo establece que el propietario legal de los yacimientos mineros es el Estado peruano (O'diana Rocca, 2016), lo cual deja un escenario de disputa y potenciales conflictos entre comunidades campesinas mineras, el Estado y los concesionarios o potenciales concesionarios.

Apreciamos cómo «lo comunal» se materializa en nuevas instancias de decisión, espacios de poder y participación. Aquí se reposicionan lógicas colectivas de apropiación de bienes y territorios reivindicados como comunales, que son esenciales para la actividad minera de las comunidades. A continuación, profundizaré en los regímenes de apropiación puestos en práctica en la minería comunal y cómo han ido transformándose a partir del *boom* minero. Podemos decir, entonces, que «lo comunal» se ha revalorado en función de su capacidad para controlar el crecimiento de la actividad minera y de proteger que los beneficios producidos se mantengan entre las familias comuneras.



Imagen 2: Campamento minero comunal
Fotografía del autor

15. Anónimo (Presidente de la Comunidad Campesina de Yanque). Entrevista, 6 de junio de 2022.

3. Regímenes y lógicas de apropiación de recursos en entornos territoriales: tierras, labores mineras y control del subsuelo

Ya señalamos que en la minería a pequeña escala de las comunidades de Colquamarca la extracción en el subsuelo se realiza mediante el acceso a ciertas zonas del territorio comunal. En ese sentido, el acceso al subsuelo y al mineral depende también del acceso y uso de las tierras, es decir, de los sistemas de tenencia presentes en las comunidades del distrito. Siguiendo esto, propongo entender la administración comunal del acceso, uso y usufructo de los recursos mineros del subsuelo como regímenes de apropiación en entornos territoriales, pues entran en juego diversos bienes, espacios heterogéneos y formas de disposición en el proceso de extracción minera: territorio, tierras y subsuelo. Como veremos, estos regímenes implican, a su vez, diversas lógicas de apropiación. Lo que he llamado aquí *minería comunal* debe ser comprendido como un fenómeno en el marco de estos regímenes de apropiación.

Dado que el acceso al mineral depende del acceso y uso de las tierras, partiremos por la diferencia local entre los tipos de tierra que conforman el territorio comunal. Las comunidades campesinas de Colquamarca distinguen tres tipos de tierras: originarias, reivindicadas y adjudicadas. Cada una es resultado de procesos históricos de apropiación del espacio diferenciados entre cada comunidad (Burneo, 2016), que generan distintos paquetes de derechos sobre el territorio.¹⁶ Veremos cómo estos procesos de apropiación se han extendido al subsuelo, reconfigurando los regímenes de apropiación existentes y el tipo de acceso, uso y circulación de los recursos involucrados en trabajo minero (Burneo, 2019).

Por un lado, tenemos a las tierras originarias, que cuentan con título validado por el Estado y son reconocidas por los comuneros como propiedad de la comunidad desde tiempos anteriores a la formación del Estado peruano. La gran mayoría de estas tierras tienen procesos de reconocimiento oficiales previos a la Reforma Agraria de 1969.¹⁷ Por otro lado están las tierras reivindicadas, aquellas tierras «recuperadas» en procesos de toma de tierras entre los años setenta y ochenta, en su mayoría.¹⁸ Gran número de estas tierras no se encuentran tituladas. Por último,

16. Estos procesos de apropiación son parte de un proceso histórico mayor de relacionamiento con otros grupos campesinos, con el Estado y la sociedad mayor.

17. Un grupo de comuneros sostienen que las comunidades campesinas de Colquamarca tienen un origen prehispánico, desde su formación como «ayllus». Otros comuneros afirman su origen colonial, mediante el reconocimiento legal de sus tierras durante el Virreinato.

18. La narrativa local sostiene que estas tierras eran parte de las comunidades campesinas, pero fueron arrebatadas por los hacendados a inicios del siglo XX. Posteriormente, fueron recuperadas mediante diversos procesos político-administrativos. Para una revisión más extensa sobre las tomas de tierra en el sur del Perú, véase García-Sayán (1982); Rénique, L. (2004); Blanco, H. (2017) y Rojas, R. (2019).

están las tierras adjudicadas que pertenecían a las haciendas, fueron abandonadas por sus propietarios y entregadas a las comunidades por el gobierno militar en los años setenta.¹⁹

En las tierras originarias y reivindicadas abundan lo que los comuneros llaman «terrenos comunales» o «terrenos libres». Son áreas con acceso y uso permitido a los comuneros empadronados. En contraste, los «terrenos parcelados» son tierras de apropiación familiar e individual —dedicadas, principalmente, a la actividad agrícola— en posesión de familias comuneras y que se ubican en tierras originarias y reivindicadas en general.

La mayor parte de labores mineras están ubicadas en las tierras originarias. Se elige esta ubicación pues las tierras originarias son consideradas más «seguras» por los comuneros, pues están respaldadas por títulos de propiedad y por una historia de apropiación territorial que les brinda mayor legitimidad. Este sentido de pertenencia, respaldado por el Estado, le otorga a la autoridad comunal mayor control de las labores ubicadas en las tierras originarias, considerando la presión que actores como el Estado y las empresas mineras ejercen sobre los yacimientos mineros.²⁰

La apropiación de los terrenos parcelados para la actividad minera ha generado disputas entre familias comuneras, pues no todas tienen entrada a estas zonas y los yacimientos mineros no están distribuidos de manera uniforme en el territorio comunal. Si no todas las parcelas dan acceso a yacimientos mineros, no todas las familias y comuneros en posesión se benefician de su explotación. La desigualdad en el acceso al mineral ha provocado que algunos comuneros compren a otros los certificados de posesión a parcelas con acceso, o que un sector presione al gobierno comunal para convertir estas tierras en terrenos comunales.²¹ Esto último ha sucedido en la comunidad de Yanque. Aquí, la zona con mayor concentración de labores mineras para la extracción de plomo se convirtió en terreno de acceso libre por disposición del gobierno comunal y sus instancias de decisión. Por otro lado, en comunidades como Charamuray hay comuneros —mayores de sesenta años y que no pueden dedicarse al trabajo minero— que ejercen presión en las asambleas para parcelar terrenos comunales libres y obtener un certificado de posesión, de esta forma pueden vender o alquilar el acceso a sus terrenos.

19. Anónimo (sociólogo e historiador de la localidad de Colquemarca). Entrevista, 15 de junio de 2022.

20. Podríamos decir, entonces, que el Estado opera tanto como un respaldo y como una amenaza en el caso de las labores mineras ubicadas en territorio comunal.

21. La gran mayoría de parcelas se encontraban asignadas antes del boom extractivo en las comunidades de la zona, por lo que cuentan con una trayectoria previa de herencias entre las familias campesinas y sus descendientes.

Mencionamos que en la extracción de mineral los sistemas de tenencia de la tierra son centrales, pues a través de este recurso se accede al mineral. Solo mediante la representación de un comunero calificado se puede acceder a las tierras, y por tanto al subsuelo y yacimientos mineros.²² Las autoridades comunales afirman que el objetivo de estos parámetros es garantizar que sea prioridad el acceso y la distribución de los beneficios de la extracción minera entre los comuneros calificados y sus familias. Así, observamos que las comunidades valoran los yacimientos de mineral como recursos que pertenecen a todos los comuneros en su conjunto. Sin embargo, legalmente solo pueden garantizar el uso y usufructo de las tierras, no del subsuelo. Entonces, lo que otorgan y aseguran las comunidades es el acceso al subsuelo. En un contexto extractivo, el uso particular de la tierra es el de la puerta de acceso al yacimiento de mineral. Esto es, el espacio territorializado como la «bocamina», o entrada y salida de los socavones.

Así, encontramos que en estos dos tipos de terreno operan dos formas de tenencia de la tierra: la tenencia de terrenos «parcelados» y de terrenos «comunales» o «libres». Los terrenos parcelados son aquellos en posesión familiar, dedicados a la agricultura y siguen una lógica de apropiación familiar e individual: solo los comuneros y familias en posesión del terreno pueden acceder, usar y producir en ellos, previa autorización y acuerdo en las instancias de gobierno comunal. Los terrenos comunales o libres son espacios considerados «comunes» o de «bienes comunes» (Ostrom, 1990), es decir, espacios en que los bienes y recursos son apropiados por las familias comuneras sin mayores exclusiones (Burneo, 2019).

La minería a pequeña escala en Colquemarca se realiza tanto en terrenos parcelados como en terrenos comunales o libres. La diferencia entre ambos radica en que solo pueden solicitar una autorización de apertura de una labor minera las familias y comuneros que previamente mantenían el derecho de acceso, uso y usufructo de los terrenos previamente parcelados. En contraste, cualquier comunero calificado puede solicitar autorización para emprender la explotación minera en los terrenos libres. Una vez abierta la labor minera, el acceso y usufructo de ese espacio solo está permitido a los usufructuarios autorizados, es decir, a los comuneros o sociedades mineras previamente autorizadas por el gobierno comunal. En otras palabras, la lógica de apropiación de la tierra sigue siendo comunal, pero el acceso al socavón y su usufructo —la explotación de los yacimientos mineros— es individual y familiar.

Como ya han mencionado otros autores respecto a los sistemas de tenencia de la tierra en comunidades campesinas (Burneo, 2007; Burneo, 2016; Diez, 2017), las

22. Según el estatuto de la Asociación de Mineros Artesanos de Colquemarca, marco normativo de las comunidades de Huaccoto, Curpiri y Charamuray, y el estatuto de la Asociación de Pequeños Mineros Artesanos de Yanque.

formas de apropiación de recursos en estos contextos combinan lógicas con niveles diferenciados de apropiación que varían entre lo comunal, familiar e individual. La propiedad del territorio es comunal, pero la apropiación sigue siendo familiar e individual. En el caso de las labores mineras ubicadas en terrenos libres se superponen formas de apropiación individuales, familiares y comunales, según la construcción y organización local del espacio. Tal descripción nos muestra la convivencia de distintos niveles de apropiación y derechos asociados a las familias comuneras, algo propio de las comunidades campesinas peruanas (Diez, 2017). Asimismo, encontramos también distintos grados y tipos de control del territorio comunal a partir de las representaciones del espacio y las prácticas locales que se desarrollan en ellos (Le Roy, 2011).

En resumen, todas las comunidades analizadas presentan una lógica de acceso comunal y familiar a los yacimientos mineros, pues lo que garantiza la comunidad legalmente es el acceso a los yacimientos a través de sus sistemas de tenencia de tierras, ya estén ubicados en terrenos «libres» o «parcelados». A pesar de esto, en la práctica, las lógicas de uso y usufructo de los yacimientos mineros son individuales y comunales²³, pues se restringe a los comuneros que cuentan con las condiciones socioeconómicas y asociativas para invertir en una labor. El hecho es que el control de las labores está en manos de las sociedades mineras, salvo casos en que se rompan las normas establecidas por el gobierno comunal respecto a su manejo.²⁴

Por otra parte, las sociedades mineras también son consideradas localmente como propietarias del mineral extraído y de los beneficios obtenidos tras su comercialización. La comercialización del mineral y la distribución de los beneficios también varía dependiendo de cada comunidad, de los sistemas de trabajo de las sociedades mineras y de la normativa del gobierno comunal. Asimismo, el contexto territorial comunal configura la apropiación de mineral y del subsuelo, pues es desde el reconocimiento de su jurisdicción por parte de las comunidades campesinas analizadas —forma particular de disposición del espacio que se pone en práctica— que se sustenta su legitimidad. De tal forma, la posesión familiar e individual de las tierras, asegurada por la propiedad comunal, configuran dos tipos distintos de derechos y formas de acción sobre el espacio y los recursos que se ponen en práctica en la minería comunal.

23. Aquí me refiero a las sociedades mineras que pueden incluir solo a comuneros calificados, a familiares de esos comuneros o, en casos como los de Huaccoto, a inversionistas externos a la comunidad campesina.

24. Hay comunidades como Charamuray que han sancionado a labores, revocando incluso la autorización de explotación a la sociedad minera que la manejaba, convirtiéndolas en labores administradas por la junta directiva de esa comunidad. Los comuneros se refieren a este fenómeno como «expropiación».

A continuación, desarrollaré los sistemas de trabajo, las formas de distribución de los beneficios obtenidos y las distintas lógicas que siguen estos procesos desde las comunidades campesinas analizadas.



Imagen 3: Labor minera en terreno parcelado de apropiación familiar/individual
Fotografía del autor



Imagen 4: Labor minera en terreno colectivo «libre» de apropiación comunal
Fotografía del autor

4. Sistemas del trabajo y distribución de beneficios en las sociedades mineras comunales

El trabajo dedicado a la extracción de mineral desde las comunidades varía dependiendo del tipo de minería y extracción realizada. En las comunidades campesinas de Colquemarca se realizan dos tipos de extracción: la minería de socavón y la minería de lavadero. La minería de socavón es el tipo de extracción más extendida y realizada por las comunidades del distrito, mientras que la minería de lavadero solo se realiza en las partes altas de la comunidad campesina de Yanque y en el sector denominado «Choccoyo», en la comunidad campesina de Idiopa Ñaupá-Japo Urinsaya.

Ambos tipos de minería son denominados localmente como «minería artesanal», pues de esta manera son diferenciadas por sus actores de la minería informal e ilegal, realizada en otras regiones del país. Tal diferenciación también se hace porque gran parte de las sociedades mineras activas en territorio comunal se encuentran en proceso de formalización, o ya empadronadas en el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO), incluso siendo respaldados por iniciativas de la municipalidad distrital con programas de ayuda económica y técnica para el proceso de geolocalización y otros trámites relacionados a este registro. Ahora bien, la minería en las comunidades de Colquemarca no calza enteramente en las categorías estipuladas en el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería (Cuadros, 2013) que clasifica la actividad minera según el tipo de extracción, la tecnología utilizada, el tipo de terreno donde se realiza y su relación con el marco legal. Como vemos, la minería comunal contiene distintas características pertenecientes a estas tipologías estatales.

La minería de socavón y lavadero realizada en Colquemarca está normada bajo el régimen del Pequeño Productor Minero (PPM) y Productor Minero Artesanal (PMA) (Cuadros, 2013). En la mayoría de casos el volumen de mineral extraído y el uso de ciertos materiales para el trabajo extractivo exceden la categoría formal de «minería artesanal».²⁵ Por ello, considero que es más adecuado hablar de «minería artesanal y a pequeña escala» (MAPE); y, en este caso específico, de «minería comunal», pues las actividades extractivas se realizan en un contexto institucionalizado a nivel comunal e incluso con articulación distrital. Por otro lado, podemos argumentar que no se trata tampoco de una minería del todo «informal», sino de una minería inscrita en una normatividad local, que puede o no atenerse en distintos puntos a la normativa oficial del Estado peruano. Este contexto institucionalizado brinda a la minería comunal una legitimidad local, reconocida como válida por todos los actores involucrados.

25. Cabe resaltar que los metales de mayor extracción en el territorio son el oro, el cobre, la plata y el plomo, y que las técnicas para la extracción varían, así como también el tipo de maquinaria y materiales utilizados: aplanadoras, carretillas mecánicas y motorizadas, excavadoras, taladros, motores eléctricos, grupos electrógenos, sistemas de ventilación, explosivos, entre otros.

La minería de socavón se caracteriza por la elaboración de túneles por debajo de la superficie terrestre, creando «galerías» en el subsuelo que permiten el acceso al yacimiento de mineral desde el exterior y su traslado a la superficie. Por otra parte, la minería de lavadero es un modo de extracción superficial de los minerales sedimentados a poca profundidad. Es importante aclarar que la minería a la que hacemos referencia es la minería de socavón realizada en el subsuelo y cerros de las comunidades campesinas del distrito.²⁶

En la minería desde las comunidades campesinas de Colquemarca apreciamos dos sistemas de trabajo diferenciados, cada uno con diversas formas organizativas. Ambos cuentan con diversas formas organizativas y lógicas que dependen del manejo comunal de la actividad, el tipo de recurso mineral extraído y los acuerdos internos con las sociedades mineras. Asimismo, estos sistemas se construyen sobre las experiencias y saberes mineros que muchos comuneros y familias migrantes acumularon previamente. Las sociedades mineras van reconfigurando las formas del trabajo minero trasladándose al contexto local y comunal, de modo que se producen formas de organización y normativas particulares.

El trabajo minero se enmarca en la normativa expuesta en los estatutos de las asociaciones de mineros comunales y la asociación distrital. A pesar de esto, en la práctica encontramos distintos arreglos respecto a la organización del trabajo y la distribución de los beneficios de las ventas de los minerales extraídos. Así, en las comunidades de Cupiri, Huaccoto y Charamuray se permite esporádicamente el acceso de trabajadores asalariados foráneos. Estos son llamados «jornaleros» y reciben un pago semanal, quincenal o mensual, según el arreglo específico con la sociedad minera. No son considerados socios, por lo que no obtienen parte de las utilidades generadas tras la venta del mineral. En contraste, en la comunidad de Yanque encontramos trabajo asalariado, pero realizado por comuneros calificados o familiares previamente autorizados por la asociación de mineros local. Asimismo, en las primeras tres comunidades se permite el ingreso a personas foráneas para brindar asistencia técnica y de seguridad a las sociedades mineras. En todas las comunidades se permite esporádicamente el ingreso a trabajadores especializados —«maestros cuadreros» y «maestros perforistas»— para la construcción de las estructuras que sostienen y estabilizan los socavones y para utilizar maquinaria de riesgo.²⁷

Otro elemento común a las sociedades mineras de las cuatro comunidades es que ninguna permite el ingreso de mujeres para el trabajo en las labores. Hay casos, como el de Charamuray, en que mujeres participan como socias e inversionistas,

26. Los comuneros de la zona reconocen que ambos tipos de extracción han estado presentes en el territorio desde tiempos precolombinos.

27. Las autoridades de la comunidad de Yanque mencionan que en un inicio permitieron el ingreso de esta clase de foráneo; sin embargo, se ha restringido su ingreso con excepciones, puesto que los comuneros «ya aprendieron» a realizar estos trabajos.

aunque siguen teniendo prohibido el ingreso al socavón. A las mujeres también se les permite el trabajo como «pallaqueras», aunque hay pocas dedicadas a este trabajo.²⁸ Mayormente, las mujeres se dedican a las labores de cocina, brindando alimento a los trabajadores mineros. Un grupo de mujeres trabaja como cocineras asalariadas para las sociedades mineras. Se les paga aproximadamente entre S/. 1 300 y 2 000 nuevos soles mensuales, sin incluir los insumos de cocina. Otro grupo brinda alimentos como parte de las labores de cuidado que proporciona dentro de la unidad familiar comunero. Esta última forma de vínculo al trabajo minero puede entenderse como una subvención no remunerada del trabajo extractivo de los varones. Vale recalcar que muchas mujeres realizan este trabajo en conjunto con otras labores de cuidado, mantenimiento y alimentación en sus hogares.

En cuanto a la comercialización del mineral, en Colquemarca se pueden observar una serie de actores interregionales vinculados a esta actividad. Encontramos empresas procesadoras, acopiadores y agentes intermediarios. Según los comuneros mineros, las empresas procesadoras con mayor presencia son Laytaruma S.A., Españolita S.A., CIA Minera Jerusalén S.A.C. e Inka Wasi. Las instalaciones de la mayoría de estas empresas están ubicadas en la costa de Arequipa, en el distrito de Chala, centro minero nacional y de procesamiento de mineral desde los años ochenta. Las empresas procesadoras que trabajan con metales como el plomo y cobre se ubican en la provincia de Nazca (Ica) y cuentan con representantes que residen por temporadas en el distrito y se movilizan alrededor de las comunidades que se dedican a la minería.

El proceso de compra está directamente vinculado al muestreo de mineral, puesto que mediante este último se determina el precio de compra-venta. Para iniciar este proceso es necesario trasladar el mineral a los laboratorios de las empresas procesadoras.²⁹ El traslado a los laboratorios de muestreo y centros operativos de las empresas es coordinado y se realiza junto a sus representantes locales, donde cada sociedad minera se encarga de pagar los costos de transporte del mineral hacia los laboratorios de muestreo.³⁰ En el proceso de muestreo se realizan las pruebas químicas que determinan la cantidad de mineral que contiene el material rocoso extraído. Los mineros se

28. Mujeres mineras que trabajan en las laderas de las minas, buscando restos de mineral en los desechos o restos de material extraído por los varones mineros. Se trata de una actividad que generalmente es de subsistencia para las familias comuneras y a la que se dedican principalmente las madres de cada unidad familiar. Como menciona la red Solidaridad (2020), en el año 2017, se identificó que el 75 % de ellas perciben ingresos por debajo del salario mínimo y la mitad están en pobreza extrema a nivel nacional.

29. Hay fiscalización esporádica en los traslados para la venta a empresas procesadoras. Se comenta que la policía interviene camiones de carga por no contar con documentos de registro a REINFO. Generalmente, una sociedad minera registrada vende el mineral de otra que no cuente con registro. La municipalidad de Colquemarca, cuyo exalcalde también se dedica a la actividad minera, ha apoyado anteriormente a algunas comunidades en el proceso de geolocalización para facilitar su registro.

30. Aproximadamente, 50 dólares por tonelada de mineral con una capacidad por volquete de 30 toneladas.

refieren a este porcentaje como la «ley» de una labor minera, establecida a partir de una muestra representativa de la carga. Una ley «baja» o «alta» depende de este porcentaje y la riqueza de un yacimiento minero se cuantifica a partir de este proceso.³¹ El precio de la compra-venta de las cargas se establece según la ley y la fluctuación del mercado internacional.³² Vemos cómo las empresas procesadoras operan como «juez y parte» en el proceso de comercialización del mineral, debido a que los comuneros mineros no cuentan con medios técnicos para la supervisión de las pruebas de muestreo en los casos analizados. Tal desbalance en la capacidad de determinar las cantidades de mineral y su valor ha llevado a que las sociedades mineras busquen controlar también el proceso de muestreo y procesamiento, incluyendo ideas sobre crear sus propias plantas procesadoras ubicadas en sus propias localidades.

Como mencioné, las sociedades mineras organizan la actividad extractiva en dos tipos de sistemas de trabajo. Estos dos sistemas siguen distintas lógicas de distribución de los beneficios obtenidos por la venta del mineral. La normativa en los estatutos no estipula alguna forma específica de distribución de beneficios, por lo que este asunto depende de cada sociedad minera. Sin embargo, a pesar de la ausencia de disposiciones, encontramos en los hábitos y principios de los comuneros acuerdos implícitos para organizar la distribución de beneficios.

En primer lugar, tenemos el sistema «por jornal», sistema más implementado en las cuatro comunidades analizadas. Aquí las inversiones y administración de las labores están a cargo de la sociedad minera; en ciertos casos comuneros calificados o familiares y, en otros, también personas externas a la comunidad. Asimismo, el trabajo extractivo es realizado por trabajadores asalariados, que pueden ser tanto comuneros como no comuneros, dependiendo de la normativa de cada comunidad.³³ El pago varía entre S/. 70.00 y 80.00 nuevos soles por jornada, es decir, ocho horas laborales. Una labor puede contar hasta con tres turnos por día y algunas los ocupan con diferentes trabajadores.

En este sistema los beneficios y utilidades se distribuyen entre los miembros de la sociedad minera, dependiendo del acuerdo establecido y la inversión que hayan realizado. La inversión no tiene que darse necesariamente en forma de dinero. Por ejemplo, algunos comuneros y familias con posesión de una parcela con

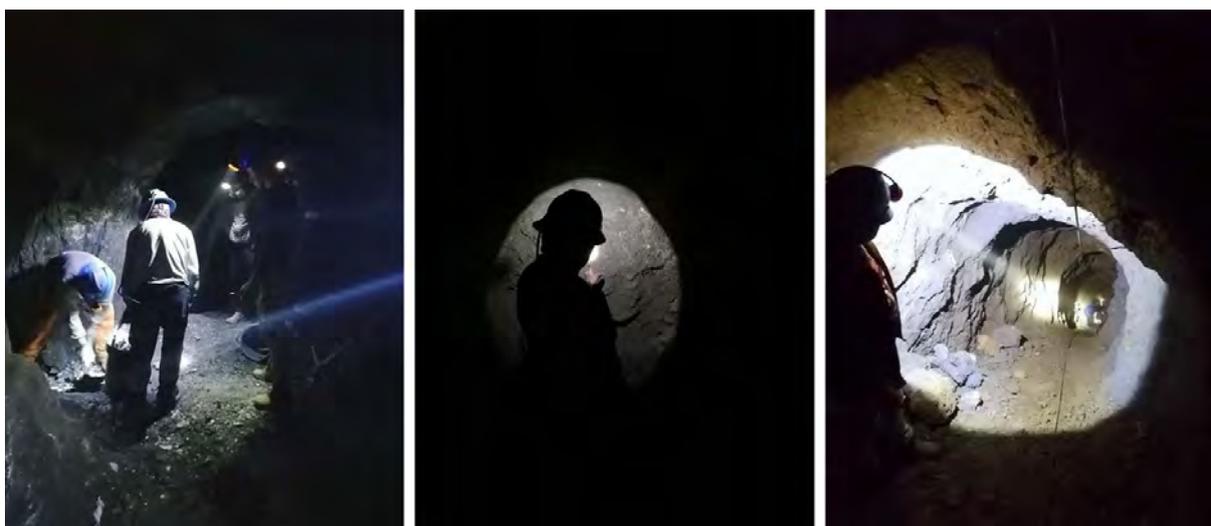
31. Una «buena» ley es aquella que supera el 0.5 de onza de mineral puro por cada tonelada de material rocoso sin procesar. Se habla de labores locales que extraen hasta 2 onzas de mineral por tonelada. Generalmente, la ley es determinada al encontrarse una veta a partir de la observación, de modo que se decide si vale la pena iniciar el proceso de muestreo o continuar explotando esa labor minera.

32. El precio internacional de los metales es revisado por los actores involucrados en el proceso desde sus teléfonos inteligentes.

33. En muchos casos, los representantes de la sociedad también se involucran en el trabajo extractivo, dependiendo de la oferta de mano de obra, lo cual varía según las temporadas del trabajo agrícola.

acceso a un yacimiento minero brindan ese acceso al subsuelo como inversión.³⁴ Observamos que se mantiene un esquema de trabajo asalariado, aunque dentro de un contexto comunal en el que parte de la acumulación trata de contenerse dentro de los confines de los miembros de cada comunidad, a partir de las restricciones de representación de cada sociedad minera.

En segundo lugar, tenemos el sistema «por campaña», presente en la comunidad campesina de Yanque. Se caracteriza por no emplear trabajo asalariado. El trabajo se divide entre los miembros de una misma sociedad minera, que en este caso deben ser todos comuneros calificados. De tal modo, los beneficios de las ventas y las utilidades también se dividen en partes iguales entre todos los miembros de la sociedad minera. El término «campaña» hace referencia a la carga de mineral extraída por un grupo de trabajadores. La «carga» es la cantidad de material que pueden trasladar los volquetes de las empresas desde la comunidad de Yanque hasta los centros de acopio y procesamiento del mineral.³⁵ Las utilidades de las ventas de estas cargas son repartidas por igual entre todos los miembros de la sociedad minera, sin diferenciar entre inversionistas, trabajadores especializados o trabajadores no especializados. Los inversionistas son, generalmente, aquellos comuneros que se encuentren en condiciones de contribuir con el capital necesario para abrir y mantener la labor minera. Este capital es utilizado en la compra de maquinaria y gastos como alimentación y pagos a especialistas necesarios para la apertura de una labor. Son los comuneros inversionistas los que se dedican a administrar y verificar el trabajo extractivo dentro de cada labor minera.



Imágenes 5, 6 y 7: Interior del socavón durante el proceso de trabajo por campaña.
Fotografía del autor

34. Estos comuneros también son los representantes de la sociedad minera frente a la comunidad y, generalmente, reciben el 25 % de las utilidades en este tipo de casos.

35. Aproximadamente 30 toneladas de mineral sin procesar.

En el trabajo «por campaña» observamos un esquema cooperativo, donde los beneficios se distribuyen sin diferenciación entre los socios que son también los trabajadores. Ciertamente, encontramos una división entre el trabajo manual extractivo y el trabajo de administración, pues el primero es realizado por aquellos comuneros que solo pueden aportar su fuerza de trabajo. Sin embargo, los beneficios pertenecen a todos los socios-trabajadores, cuyas decisiones conjuntas marcan la dirección que toma la sociedad minera respecto a cómo usarlo.³⁶ Lo particular aquí es que la distribución entre los socios no se realiza según su aporte a la labor o al proceso de trabajo. Así, tanto los socios que han invertido dinero para la apertura y mantenimiento de la labor, como aquellos que realizan un trabajo especializado, —como por ejemplo la perforación—, o trabajos menos especializados —como el traslado de mineral en carretillas o pequeños *dumpers* motorizados— reciben la misma proporción de beneficios.

Uno de los jóvenes comuneros —socio e inversionista de una de las labores más grandes de Yanque— explica la lógica de distribución de la siguiente manera:

Acá la comunidad no nos manda a trabajar así. Nadie nos manda. Nosotros lo hacemos porque lo que sacamos tiene que ser para todos los hermanos de la comunidad. Si el mineral es de todos, para todos tiene que ser, pues. Así es pues, yo invierto, y así yo también ayudo. No sacaré como en otras labores que tengo, pero hay que darse la mano entre comuneros.³⁷

Aquí se expresa muy bien la motivación de algunos de los comuneros y sociedades mineras para mantener este sistema. Se trata de ciertos principios que, si bien no están estipulados en la normativa vigente, organizan el trabajo extractivo y distribución del usufructo. Encontramos un régimen de apropiación del recurso minero con una lógica colectiva clara: se busca el beneficio de todos los miembros de la sociedad minera de comuneros, pues el recurso pertenece a la comunidad. Esta lógica de apropiación colectiva se extiende desde el acceso y uso de las tierras como puertas de entrada al yacimiento minero hasta su usufructo como mineral comercializado.

Así, la distribución de beneficios está atravesada por relaciones socioculturales que parten de la historia comunal y formas de asociación propias de las comunidades campesinas del sur. Además, encontramos que la mayoría de miembros de las sociedades mineras de Yanque son familiares cercanos o tienen algún grado de parentesco. Los principios de reciprocidad, ayuda y solidaridad mutua, imbricados en las relaciones de parentesco, pueden comprenderse como estructuras colectivas de bienestar, que se extienden desde las formas organizativas del trabajo minero hasta la distribución de beneficios.

36. Una parte de las utilidades se reinvierten en compra de maquinaria y nueva tecnología para el trabajo extractivo.

37. Entrevista, 3 de junio del 2022.

Por último, consideremos que la extracción y la posibilidad de encontrar una veta de mineral dependen en gran medida del azar.³⁸ Casi todos los comuneros mineros aceptan las dificultades para sostener esta actividad. La primera es la inversión económica para llegar a una veta de mineral y generar ganancias, por lo que las sociedades mineras contratan especialistas como geólogos, ingenieros de minas o *paqus* para asegurar su localización.³⁹ El tipo de mineral y su distribución geológica en el subsuelo también determina la posibilidad de tener éxito en la extracción minera, algo que pocas sociedades logran.⁴⁰ Algunos comuneros mineros se refieren a la veta en este contexto de dificultad como «el corazón del cerro», expresión que representa el valor simbólico que implica localizar esta superficie y el potencial de crecimiento económico y movilidad social que el cerro provee.

De este modo, el azar y dificultad respecto al acceso al mineral causa que varios comuneros y familias mineras que invierten en abrir una labor opten por abandonar sin encontrar una veta o generar ganancias. Así, encontramos pocas familias comuneras dedicadas completamente a la actividad extractiva, mientras que la mayoría se dedica a tiempo parcial.⁴¹ Esta diferencia en los réditos que obtienen las familias comuneras ha producido un proceso de estratificación interna en las comunidades campesinas del distrito, generando también tensiones y disputas entre las familias comuneras.⁴²

38. El término «veta» hace referencia a una zona de alta mineralización y de gran longitud con una vertiente de ángulo pronunciado en el subsuelo.

39. Con el término *paqu* se designa a los «curanderos» o «chamanes» que trabajan de intermediarios entre las personas y seres de la tierra (los cerros, la Pachamama y otras entidades dentro de la cosmología andina). Determinar la localización de una veta con un *paqu* es considerado tan legítimo y efectivo como la asesoría de un ingeniero minero o geólogo. Ante la pregunta sobre si hay conflictos respecto a la posibilidad de contratación de uno u otro, o a las indicaciones brindadas por alguno de estos especialistas, los comuneros mineros respondieron: «Si uno me dice que la veta está para la derecha y el otro me dice que está para la izquierda, pues yo hago túnel para ambos lados» (Conversación informal con comunero, 27 de mayo del 2022). Para profundizar sobre este tema, véase: Nash, J. (1979); Absi, P. (2005); Salas, G. (2019).

40. Por ejemplo, los mineros afirman que las vetas de oro y plomo se diferencian en la forma y en la distribución de la mineralización y, por tanto, en el recorrido de las galerías subterráneas y el nivel de inversión que se debe realizar para llegar a la veta en cada caso.

41. El antropólogo Eyner Alata (2018) realiza una diferenciación similar de familias mineras en la comunidad campesina de Ayahuay (Apurímac): mineros constantes, mineros intermitentes y exmineros.

42. Es común escuchar comentarios sobre comuneros que generan grandes ganancias con la minería. Organizan celebraciones familiares, mostrando su capacidad de gasto. Contratan grupos musicales de moda en la localidad, colocan equipos de sonido y pantallas gigantes, y grandes cantidades de alcohol y comida.



Imagen 8: Retiro de material rocoso para comercializar
Fotografía del autor



Imagen 9: Volquete con carga de mineral saliendo de zona de labores mineras hacia las afueras del territorio de una de las comunidades analizadas.

5. Conclusiones

A lo largo de este recorrido observamos cómo, si bien la minería realizada por las comunidades campesinas peruanas no es algo nuevo, hay elementos novedosos que se han potenciado en los últimos años, principalmente a partir de la intensificación de la actividad minera local a partir de la pandemia del Covid-19. Lo novedoso se halla en la manera en que se ha configurado la intensificación de la minería desde las comunidades de la zona estudiada. Podríamos resumir esta reconfiguración de la minería en tres puntos: 1) En términos de su escala de producción, pues es mucho mayor que la minería artesanal tradicional. 2) De los discursos reivindicativos que la acompañan, pues ya no solo enfatizan aspectos negativos como las demandas por una mejor distribución de recursos de la explotación que realizan empresas externas, sino afirmativos como el derecho de las propias comunidades a explotar el mineral como crean conveniente para sus intereses. 3) En términos del contexto institucionalizado en el que se llevan a cabo —excediendo la categoría de «minería informal»—, pues comunidades y municipalidades han creado normas y órganos de gobierno para regular quién puede explotar el mineral y en qué condiciones.

Por su lado, la creación de nuevas instituciones y espacios de manejo y decisión sobre los recursos comunales son respuestas colectivas a la intensificación de la actividad minera realizada en el territorio de las comunidades. Entiendo la creación de estos espacios como nuevos procesos de comunalización, pues «lo comunal» se reposiciona en la toma de decisiones colectivas sobre la tierra y los recursos del subsuelo. Asimismo, la revaloración de lo comunal se da concretamente a partir de la capacidad del gobierno comunal de controlar la creciente actividad minera local y proteger los recursos minerales del territorio y los beneficios extraídos para las familias comuneras. De esta manera, el gobierno comunal regula tanto el acceso a recursos productivos como la tierra y, mediante esta, la apropiación de los minerales ubicados en el subsuelo; así como también la distribución de las utilidades generadas mediante la comercialización a través de impuestos e, indirectamente en algunos casos, de la composición de las sociedades mineras.

Paralelamente, en estos procesos se reconfiguran los regímenes de apropiación de recursos de las comunidades mineras, extendiendo lógicas colectivas de apropiación a espacios como el subsuelo y a recursos como los yacimientos de mineral. Estas lógicas conviven y se superponen en el proceso extractivo con otras formas de apropiación de tipo familiar e individual, adaptándose a los cambios de valorización y a las disputas locales sobre los recursos mineros. Los sistemas de tenencia de la tierra son centrales aquí, pues es a través de ellos que se puede acceder al subsuelo, reestructurándose en relación al manejo de la actividad minera. A su vez, son estos sistemas de tenencia y niveles de apropiación diferenciados (Le Roy, 2011) lo que ha generado desigualdades en el acceso al mineral —corte espacial y

generacional—, pues implican diversos «paquetes de derechos» para una variedad de familias comuneras respecto al acceso a los recursos y sus condiciones de posibilidad (Le Roy, 2016; Diez, 2012).

Por su lado, los sistemas de trabajo y distribución también reposicionan lógicas que varían entre lo colectivo y lo individual-familiar. Al igual que los regímenes de apropiación de recursos, las formas de trabajo también se reconfiguran a partir de las particularidades locales, así como de la historia de cada comunidad en relación a otros actores y organizaciones de distintos niveles. En estos sistemas de trabajo, además, se ponen en práctica diversas formas organizativas y de distribución de beneficios que fluctúan de esquemas de corte capitalistas clásicos hacia algunos más de corte cooperativo, e incluso excediendo tales tipologías, como es el caso del sistema de trabajo «por campaña», en el que sin importar el tipo de trabajo realizado las utilidades se reparten en partes iguales. Vale mencionar que estas formas de organización responden a una lógica de acumulación capitalista, pero atravesada por relaciones sociales que están enraizadas en la historia y también en la lógica comunal.

La minería, desde las comunidades de Colquemarca, también opera como mecanismo de reivindicación y reapropiación del territorio comunal frente a la presión de actores externos como las grandes empresas mineras y el Estado. Las narrativas de los comuneros explicitan el componente político de esta actividad al confrontar las formas de apropiación particular de la minería comunal con la de estos actores. Estas reivindicaciones van de la mano con demandas por el derecho al usufructo del subsuelo, la propiedad de los recursos minerales y de una distribución de beneficios que priorice a las comunidades campesinas del distrito. Todas estas demandas se legitiman en que los yacimientos mineros son considerados parte del territorio comunal y constituyen la agenda política comunera local. De este modo, prestar atención a estos procesos y sus determinaciones es de suma importancia para mapear las futuras dinámicas de cambio y comprender las luchas de las comunidades campesinas en la actualidad.



Imagen 10: Material rocoso con plomo en punto de acopio
Fotografía del autor

Referencias

Absi, P. (2005). *Los ministros del diablo. El trabajo y sus representaciones en las minas de Potosí*. Institut français d'études andines.

Alata, E. (2018). *La inserción de la minería artesanal en la economía familiar campesina: un estudio de caso en la comunidad campesina de Ayahuay (Apurímac)* [Tesis de Licenciatura]. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Asensio, R. (2016). *Los Nuevos Incas. La economía política del desarrollo rural andino en Quispicanchi (2000-2010)*. IEP.

Blanco, H. (1972). *Tierra o muerte. Las luchas campesinas en Perú. Siglo XXI*.

Burneo, M. L. y Chaparro, A. (2010). Poder, comunidades campesinas e industria minera: el gobierno comunal y el acceso a los recursos en el caso de Michiquillay. *Anthropologica*, 28(28), 85-110. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/anthropologica/article/view/1373>

Burneo, M. L. (2013). Elementos para volver a pensar lo comunal: nuevas formas de acceso a la tierra y presión sobre el recurso en las comunidades de Colán y Catacaos. *Anthropológica*, 31(31), 15-42.

Burneo, M. L. (2016) Transformation de l'espace et privatisation des ressources communautaires au Pérou. *Cahiers des Amériques Latines*, 81, 53-72.

Burneo, M. L. y Castro, A. (2020). Movilidad y retorno frente al covid-19 en el contexto de una ruralidad transformada. En Raúl Asensio (ed.), *Crónica del Gran Encierro. Pensando el Perú en tiempos de pandemia* (pp. 136-141) IEP. Recuperado de: <https://iep.org.pe/wpcontent/uploads/2020/06/Cr%C3%B3nica-del-Gran-Encierro-1.pdf>

Burneo, M. L. y Trelles, A. (2020). Migración de retorno en el Alto Piura en el contexto de la pandemia por la Covid-19. Piura, Perú: CIPCA, (Documento de investigación).

Caballero, J. M. (1976). Reforma y reestructuración agraria en el Perú. Cisepa, (Documento 34). PUCP.

Caballero, V. (27 de enero del 2022). *Perú: la quimera del oro. Otra Mirada* <https://www.nodal.am/2022/02/peru-la-quimera-del-oro-por-victor-caballero-martin/>

Cancino, N. (15 de marzo del 2020). *¿Cuánto suman las ganancias extraordinarias mineras en el nuevo superciclo?* CooperAcción Opina: CooperAcción. <https://cooperaccion.org.pe/en-el-nuevo-superciclo-cuanto-suman-las-ganancias-extraordinarias-mineras/>

Cuadros, J. (2013). La pequeña minería, la minería artesanal, la minería informal e ilegal. Contexto y definiciones. Foro Virtual-Red Participa Perú. CooperAcción. http://www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/Tema%201%20-%20MAPE%20-%20Foro%20Virtual%20Red%20Participa%20Per%C3%BA_0.pdf

De Grammont, H. (2008). El concepto de nueva ruralidad. En Pérez, E., M. A. Farah y H. C. de Grammont. *La nueva ruralidad en América Latina: Avances teóricos y evidencias empíricas*. (pp. 23-44). Pontificia Universidad Javeriana y CLACSO.

Diez, A. (1998). *Comunes y haciendas: procesos de comunalización en la Sierra de Piura (siglos XVIII al XX)*. Centro de Investigación y Promoción del Campesinado, Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de Las Casas.

Diez, A. (2012). Gobierno comunal: entre la propiedad y el control territorial. El caso de la comunidad de Catacaos. Perú: el problema agrario en debate. *SEPIA*, 14,115-148.

Diez, A. (2014). Cambios en la ruralidad y en las estrategias de vida en el mundo rural. Una relectura de antiguas y nuevas definiciones. En A. Diez, E. Ráez, R. Fort (Eds.), *Perú: El Problema Agrario en debate. Sepia XV*. (pp. 19-85). SEPIA.

Diez, A. (2017). Propiedad y territorio como (diferentes) bienes comunes. El caso de las tierras de comunidades en la costa norte peruana. *Eutopía*. 11, 17-39.

Diez, A. (2018). Introducción. El gobierno colectivo de la tierra en América Latina y Dos tipos de gobierno colectivo de la tierra desde abajo. En A. Diez (Ed.), *El Gobierno Colectivo de la tierra en América Latina* (pp. 9-104). Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.

García-Sayán, D. (1982). Toma de tierras en el Perú. Lima, Perú: Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO).

Giarraca, N. (comp.). (2001) *¿Una nueva ruralidad en América latina?* CLACSO.

Hann, C. (1998). Introduction: The embeddedness of property. En C. Hann (Ed.), *Property relations. Renewing the anthropological tradition*. Cambridge University Press.

Hann, C. (2005). Property. En J. Carrier (Ed.), *A handbook of economic anthropology* (pp. 110-124). Northampton: Edward Elgar Publishing Limited.

Huamán, A. (2017). *Tierras en pugna. Cambios en la tenencia y el valor de la tierra comunal frente a la expansión del agronegocio del etanol en el valle del Chira, Piura. El caso de la comunidad campesina San Lucas de Colán* [Tesis de Licenciatura]. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Le Roy, É. (2011). La terre de l'autre. Une anthropologie des régimes d'appropriation foncière. *LGDJ - Droit et Société*.

Le Roy, É. (2016). Des Communs 'à double révolution'. *Droit et société*, (94), 603-624.

Míguez Núñez, R. (2014). Tierra, Propiedad y Antropología Jurídica: A propósito de Étienne Le Roy, La Terre de L'Autre. Une anthropologie des régimes D'Appropriation Foncière. *Revista Chilena De Derecho*, 41(3), 1199-1211.

Nash, J. (1979). *We Eat the Mines and the Mines Eat Us: Dependency and Exploitation in Bolivian Tin Mines*. Columbia University Press.

O'dianna Rocca, R. (2016). *El sistema de titularidad de los recursos naturales del subsuelo en el Perú y sus consecuencias negativas en las comunidades campesinas de los andes*. Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/175405>

Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons*. Cambridge University Press.

Pajuelo, R. (2019). *Trayectorias comunales. Cambios y continuidades en comunidades campesinas e indígenas del Sur Andino*. Grupo Propuesta Ciudadana.

Rénique, J. L. (2004). *La batalla por Puno: conflicto agrario y nación en los andes peruanos 1866-1995*. IEP, CEPES.

Rojas, R. (2019). *La revolución de los arrendires. Una historia personal de la reforma agraria*. IEP.

Salas, G. (2019). *Lugares parientes. Comida, cohabitación y mundos andinos*. PUCP.

Zoomers, A. (1998). Estrategias campesinas: algunas consideraciones teóricas y conceptuales. En A. Zoomers A. Aramayo. (comp.), *Estrategias campesinas en el Sur Andino de Bolivia: intervenciones y desarrollo rural en el norte de Chuquisaca y Potosí*. (pp. 13-33). CEDLA.

Cómo resisten las fuerzas de oposición¹

Laura Gamboa²

<https://orcid.org/0000-0002-4873-1764>

Recibido: 31-10-23

Aprobado: 02-12-23

doi: 10.46476/ra.v4i2.174

Resumen

En todo el mundo, líderes elegidos democráticamente están erosionando la democracia por medios legales, una estrategia que a menudo evita reacciones nacionales e internacionales. Para contrarrestar esta erosión, las fuerzas de oposición pueden desplegar estrategias radicales extrainstitucionales que corren el riesgo de resultar contraproducentes y fortalecer la autocracia. Las opciones más seguras son estrategias institucionales moderadas que mantienen la legitimidad de la oposición y funcionan dentro de marcos democráticos. Sin embargo, el éxito de las estrategias moderadas depende de un fuerte apoyo nacional e internacional a la democracia. La apatía global hacia la democracia puede combinarse con el uso de una fachada democrática por parte de un autócrata para producir un rápido retroceso democrático.

Palabras clave: democracia, retroceso democrático, estrategias políticas, oposición, elecciones.

1. Gamboa, L. (2023). How oppositions fight back. *Journal of Democracy*, 34(3), 90–104. <https://doi.org/10.1353/jod.2023.a900435> © 2023 National Endowment for Democracy and Johns Hopkins University Press. Reimpreso por la *Revista Argumentos* con el permiso de Johns Hopkins University Press. Traducción de Paolo Sosa-Villagarcía.

2. Profesora de ciencia política en la Universidad de Utah.

Abstract

Around the globe, democratically elected leaders are eroding democracy by legal means, a strategy that often averts domestic and international backlash. To counter this erosion, oppositions may deploy radical, extra-institutional opposition strategies which risk backfiring and strengthening autocracy. Safer options are moderate, institutional strategies that maintain opposition legitimacy and work within democratic frameworks. However, the success of moderate strategies hinges on strong domestic and international support for democracy. Global apathy towards democracy can combine with an autocrat's use of a democratic façade to produce rapid democratic backsliding.

Keywords: democracy, democratic backsliding, political strategies, opposition, elections.

Resumo

Em todo o mundo, líderes democraticamente eleitos estão a corroer a democracia através de meios legais, uma estratégia que muitas vezes evita reações adversas nacionais e internacionais. Para contrariar esta erosão, as forças da oposição podem implementar estratégias radicais e extra-institucionais que correm o risco de ser contraproducente e de fortalecer a autocracia. As opções mais seguras são estratégias institucionais moderadas que mantêm a legitimidade da oposição e operam dentro de quadros democráticos. Contudo, o sucesso das estratégias moderadas depende de um forte apoio nacional e internacional à democracia. A apatia global em relação à democracia pode combinar-se com a utilização, por parte de um autocrata, de uma fachada democrática para produzir um rápido retrocesso democrático.

Palavras-chave: democracia, retrocesso democrático, estratégias políticas, oposição, eleições.

Introducción

La democracia global ha estado en crisis durante dos décadas. La «tercera ola» de democracia, que comenzó a mediados de la década de 1970, marcó el comienzo de treinta años de expansión democrática. Dicha expansión se ha desacelerado. El número de democracias electorales en el mundo se ha ido reduciendo, llegando el año pasado a su punto más bajo desde 2002. Entre 2000 y 2022, el mundo experimentó más rupturas democráticas (41) que transiciones a la democracia (36),³ y ha perdido quince de las 86 democracias que existían a principios del milenio. Una ola autoritaria está revirtiendo los avances logrados entre 1980 y 1990. ¿Qué se puede hacer para detenerla?

La mayoría de los colapsos de las democracias actuales son diferentes a los del siglo XX. Detrás de la ola autoritaria hay líderes elegidos democráticamente que usan y abusan de las instituciones y las reformas institucionales para socavar los pesos y contrapesos, obstaculizar las elecciones libres y justas, y frustrar los derechos políticos y las libertades civiles. Una gran cantidad de investigaciones se han centrado en los factores que llevan al poder a estos autócratas potenciales. Sin embargo, lo que los defensores de la democracia pueden hacer una vez que esos líderes estén en el poder ha recibido menos atención.⁴

Como he argumentado en otra parte, debido a que la erosión de la democracia ocurre gradualmente, las oposiciones tienen amplias oportunidades para contraatacar. Las estrategias que utilizan (institucionales versus extrainstitucionales) y con qué fines las utilizan (moderados versus radicales) desempeñan un papel importante en el éxito o el fracaso en impedir que un autócrata potencial destruya la democracia.⁵

El fin de la Guerra Fría solidificó una preferencia normativa por la democracia en gran parte del mundo, elevando los costos de los intentos abiertos de derrocar a los gobiernos democráticos. Las medidas contundentes para cerrar el congreso y los tribunales con el fin de imponer una política deseada, por ejemplo, tienden a generar una fuerte oposición nacional e internacional. Por ejemplo, en diciembre de 2022, el presidente peruano Pedro Castillo intentó evitar su vacancia declarando un estado de emergencia, disolviendo el Congreso y anunciando una reforma judicial. La respuesta a su declaración fue inmediata. Actores nacionales e internacionales se movilizaron contra el autogolpe del presidente. Minutos después

3. Para conocer el número de democracias electorales, véase Coppedge et al. (2023). Clasifico las transiciones a la democracia como instancias en las que un país logró un V-Dem Puntaje de democracia electoral de 0,5 o más durante tres años consecutivos. Clasifico las rupturas democráticas como casos en los que el puntaje de Democracia Electoral V-Dem de un país cayó por debajo de 0,5 después de tres años de tener un puntaje de 0,5 o más.

4. Cleary y Öztürk (2022); McCoy y Somer, (2021); Somer, McCoy y Luke (2021).

5. Gamboa (2022).

de la alocución de Castillo, Estados Unidos tuiteó una declaración condenatoria y la Organización de Estados Americanos (OEA) convocó a una reunión de su Consejo Permanente.⁶ Activistas y políticos también condenaron la medida. Al final del día, Castillo estaba arrestado.

Para evitar este tipo de reacción, hoy en día, líderes con aspiraciones hegemónicas lo piensan dos veces antes de intentar un golpe o un autogolpe. Han aprendido que pueden evitar este tipo de reacción y mantener una fachada democrática si socavan la democracia de forma gradual, no inmediata. Utilizando legislación, referendos y asambleas constitucionales, estos líderes cooptan o debilitan las instituciones de rendición de cuentas horizontal (tribunales, legislaturas y agencias de supervisión) con modificaciones aparentemente inocuas que, acumuladas a través del tiempo, terminan degradando las elecciones libres y justas y transformando democracias en autoritarismos competitivos en los que las elecciones se mantienen, pero el acceso desigual de la oposición a los recursos y a los medios de comunicación, así como la manipulación de las reglas electorales por parte del gobierno, hace que sea casi imposible derrotar al presidente en el poder. Lo hemos visto en Hungría con Viktor Orbán y en Turquía con Recep Tayyip Erdogan.

Cómo detener la erosión democrática

A menudo se piensa que el colapso democrático en cámara lenta es un enemigo invisible y, por tanto, formidable, pero también puede ser una bendición oculta. Como la erosión de la democracia se produce de forma gradual, las fuerzas de oposición tienen tiempo y oportunidades para defenderse. Que consigan obstaculizar la capacidad del autócrata potencial para destruir la democracia de su país depende en gran medida de los objetivos que establezcan y de las estrategias que utilicen para alcanzarlos. Las decisiones desacertadas pueden resultar costosas.

¿Cuáles son los objetivos de la oposición? Los objetivos radicales buscan derrocar a un ejecutivo antes de que finalice su mandato constitucional. Los objetivos moderados buscan impedir reformas, políticas o medidas antidemocráticas específicas. Para lograr estos objetivos, la oposición puede utilizar estrategias institucionales que aprovechan la legislatura, los tribunales, o las elecciones o estrategias extra-institucionales que operan fuera de estos canales. Individualmente, ninguno de estos objetivos o estrategias tiene grandes consecuencias. Sin embargo, en conjunto, pueden obstaculizar o incrementar a la capacidad del ejecutivo de erosionar la democracia.

6. Embajada de Estados Unidos en Perú (@USEMBASSYPERU), «Los Estados Unidos rechazan categóricamente cualquier acto extra-constitucional del Presidente Castillo para impedir que el congreso cumpla con su mandato», Tweet, 7 de diciembre de 2022, <https://twitter.com/USEMBASSYPERU/status/1600560167409442817>; Mathus Ruiz (2022).

Tabla 1. Estrategias y metas de la oposición.

		Metas	
		Moderadas	Radicales
Estrategias	Institucionales	Campañas electorales Legislación Cabildeo Litigio	Referéndum revocatorio Impugnación o vacancia presidencial
	Extra-institucionales	—	Golpes de estado Insurgencia guerrillera
		Protestas, boicots, huelgas	

Estrategias extra-institucionales con objetivos radicales

Las estrategias extra-institucionales con objetivos radicales son apuestas arriesgadas que podrían quebrar completamente la democracia, polarizar aún más a la sociedad y convertir al caudillo en un mártir. Estas estrategias no usan los canales establecidos de resolución de conflictos y crean juegos de suma cero, aumentando los incentivos de los autócratas para reprimir y reduciendo los costos de hacerlo. Si son exitosas, estas tácticas pueden impedir por completo que un autócrata potencial erosione la democracia. Si fracasan, brindan al ejecutivo razones “legítimas” para destituir de sus cargos a miembros de la oposición y procesarlos o encarcelarlos, al tiempo que crean un efecto de *rally 'round the flag*⁷ que genera suficiente apoyo popular para que el ejecutivo impulse reformas institucionales antidemocráticas más agresivas con una oposición demasiado débil para detenerlas.

En Venezuela, el uso de estrategias extra-institucionales para lograr objetivos radicales por parte de los opositores al presidente Hugo Chávez (1999-2013) contribuyó a erosionar la democracia. Las estrategias contemplaron un golpe de estado en abril de 2002 (que removió a Chávez durante dos días), una huelga general indefinida en 2002-2003 con el objetivo de presionar a Chávez para que renunciara, y un boicot electoral en 2005 destinado a deslegitimar al gobierno. Juntas, estas estrategias le dieron al líder venezolano la excusa perfecta para purgar las fuerzas armadas y la compañía petrolera estatal (PDVSA), le garantizaron el control total sobre la Asamblea Nacional desde 2006 a 2010, proporcionaron razones para procesar a miembros de la oposición y le permitieron impulsar reformas antidemocráticas más agresivas. Todo ello sin perder su fachada democrática.

La constitución hecha a la medida de Chávez y aprobada vía un referendo en diciembre de 1999, volvió al Congreso unicameral, aumentó el mandato presidencial, permitió la reelección inmediata y aumentó el control del ejecutivo

7. Nota del traductor: El efecto *rally 'round the flag*, traducido como «reunirse alrededor de la bandera», hace referencia a la disposición de los ciudadanos de apoyar a sus presidentes o líderes ante la presencia de una amenaza como una guerra o inestabilidad.

sobre los ascensos militares. Así mismo, Chávez llamó y fue reelegido en elecciones generales en 2000 y su partido obtuvo la mayoría de los escaños en la Asamblea Nacional. A pesar de ello, en 2000, la coalición anti-chavista todavía contaba con varios recursos importantes, incluidos aliados en las fuerzas armadas y PDVSA, apoyo en los tribunales y agencias de supervisión y un tercio de los escaños en la Asamblea Nacional. Además, a lo largo de 2001, el discurso polarizador de Chávez dividió la coalición del gobierno y le dio a la oposición más aliados legislativos y judiciales, el respaldo de los medios de comunicación más grandes del país y la capacidad de movilizar a millones de venezolanos.

Sin embargo, en última instancia, las acciones extra-institucionales de la oposición le costaron la mayor parte de estos recursos. El golpe, la huelga indefinida y el boicot electoral no solo dañaron las credenciales democráticas de los anti-chavistas, sino que también le permitieron a Chávez apoderarse de los recursos que alguna vez controlaron sus adversarios. El golpe proporcionó a Chávez un pretexto e información crítica para purgar las fuerzas armadas. De manera similar, utilizó la huelga como excusa para despedir al 60 % de los empleados de PDVSA y reemplazarlos con funcionarios leales. El boicot electoral tuvo consecuencias similares. Chávez no necesitó una excusa para purgar la legislatura, la oposición le entregó una Asamblea Nacional casi enteramente chavista envuelta en papel de regalo.

En solo seis años, la alguna vez formidable oposición venezolana se había debilitado. Entre 2006 y 2012, el gobierno cooptó a los tribunales y las agencias de supervisión, aprobó leyes que limitaban la libertad de prensa y utilizó el aparato de seguridad para sofocar protestas y reprimir a los opositores. En 2009, Chávez modificó la constitución para permitir la reelección indefinida. Se postuló para un tercer mandato en 2012 y ganó fácilmente, al menos en parte mediante el uso y abuso de recursos estatales, la manipulación de leyes electorales y la cooptación o el cierre de medios de comunicación independientes que daban voz a la oposición. Las elecciones en Venezuela fueron consideradas libres y justas hasta 2006. A partir de 2008 eso se acabó.

Estrategias institucionales con objetivos moderados

Las estrategias institucionales con objetivos moderados son una apuesta más segura. Reconocen los canales existentes de resolución de conflictos y dejan espacio para negociar, salvaguardando a la oposición. Tales estrategias disminuyen los incentivos de un líder para reprimir y aumentan los costos de hacerlo. Privan al autócrata potencial de razones «legítimas» para procesar, encarcelar o destituir a los líderes de la oposición o para impulsar reformas antidemocráticas más agresivas. Si tienen éxito, las estrategias institucionales dirigidas a objetivos moderados pueden frenar o detener la erosión democrática. Pero incluso si fracasan, la oposición seguirá viviendo para luchar un día más.

Este fue el caso de Colombia bajo el presidente Álvaro Uribe (2002-2010), un autócrata en potencia. Uribe introdujo leyes para aumentar los poderes del ejecutivo, debilitar a las cortes y al Congreso y cooptar a las agencias de supervisión. La oposición utilizó estrategias institucionales y extra-institucionales moderadas para detener los intentos del presidente de usurpar poderes. Aunque más débil que su contraparte venezolana, la coalición anti-uribista logró proteger sus recursos y eventualmente detener la erosión de la democracia en Colombia.

La oposición a Uribe poseía menos recursos que los anti-chavistas. Tenía cierto apoyo en los tribunales y agencias de supervisión, pero no tenía aliados en las fuerzas armadas ni el control de grandes medios de comunicación. Aunque la coalición anti-uribista tenía aproximadamente un tercio de los escaños en el Congreso, carecía de la capacidad de movilización de su homóloga venezolana. Considerando la popularidad de Uribe y la debilidad de la democracia colombiana después de años de conflicto armado, las perspectivas de mantener el país democrático parecían escasas. Sin embargo, a diferencia de los anti-chavistas en Venezuela, la oposición colombiana evadió estrategias extra-institucionales radicales. Al optar por un enfoque más moderado, logró no solo proteger su legitimidad y ganar aliados, sino también debilitar las reformas autoritarias de Uribe e impedir la cooptación del poder judicial y los organismos de supervisión.

La oposición en Colombia hizo todo lo posible para proteger su legitimidad democrática. No solo rechazó rápidamente las estrategias extra-institucionales radicales utilizadas por los grupos guerrilleros en el país, sino que siempre utilizó el discurso institucional. Los anti-uribistas querían detener las reformas antidemocráticas de Uribe, no poner fin a su presidencia. Así, aunque el gobierno lo intentó, no logró manchar la reputación de la oposición. Los oponentes de Uribe no solo protegieron sus escaños en el Congreso y ampliaron su coalición, sino que también mantuvieron aliados internacionales que intercedieron en su favor más de una vez.

En lugar de utilizar medios extra-institucionales para lograr fines radicales, la coalición anti-uribista adoptó estrategias institucionales moderadas para retrasar y obstruir la legislación del gobierno. Con una minoría en el Congreso, la oposición utilizó procedimientos parlamentarios para retrasar, modificar y obstruir proyectos de ley oficialistas. En la mayoría de las veces, estas tácticas no pudieron impedir la aprobación de una ley, pero a menudo lograron retrasar y moderar las medidas propuestas. También lograron alertar a los magistrados de la Corte Constitucional sobre vicios de procedimiento al interior del congreso para que pudieran fallar más fácilmente contra reformas y medidas peligrosas, como sucedió con el intento de hacer un referéndum en 2009-2010 para permitir que los presidentes se postularan por un tercer mandato.

Estrategias extra-institucionales con objetivos moderados

Las estrategias extra-institucionales con objetivos moderados son algo arriesgadas. Estas reducen los incentivos para reprimir, pero también los costos de hacerlo. Las protestas no violentas, los boicots o las huelgas, por ejemplo, que buscan detener las reformas antidemocráticas pueden ayudar a proteger la democracia al movilizar a los votantes y exponer los abusos del gobierno. Pero si se vuelven violentas, un aspirante a autócrata tendrá una excusa para reprimir a la oposición. Mientras tanto, las estrategias institucionales radicales aumentan tanto los incentivos para reprimir como los costos de hacerlo. Tácticas como los referendos revocatorios y los juicios políticos pueden detener la erosión democrática, pero también pueden arrinconar al ejecutivo haciendo que las reformas antidemocráticas más agresivas parezcan su mejor o incluso única salida.

La oposición a Uribe en Colombia tuvo éxito con estrategias extra-institucionales moderadas. En 2003, utilizó un boicot para impedir un referéndum sobre medidas que incluían la reducción del tamaño de ambas cámaras del Congreso y la destitución de todos sus miembros. El Congreso había reducido el alcance original de la iniciativa y luego la Corte Constitucional lo redujo aún más, pero fue la campaña de boicot la que acabó con el referéndum. Aunque la mayoría de sus medidas recibieron votos a favor, la participación estuvo por debajo del nivel requerido para convertirse en ley.

Los anti-uribistas también se movilizaron en apoyo de instituciones como la Corte Constitucional. Durante las deliberaciones de la Corte sobre el referéndum con relación al límite de mandatos de 2010, por ejemplo, la ONG Alianza Ciudadana por la Democracia realizó una manifestación pacífica frente al edificio del tribunal. Aunque los manifestantes se opusieron claramente al referéndum, no abogaron ni a favor ni en contra del gobierno. En cambio, utilizaron velas a fin de «iluminar» a la Corte para que tomara la decisión correcta. En entrevistas, algunos magistrados de la Corte sugirieron que estas manifestaciones los ayudaron a sentirse cómodos fallando contra un presidente tan popular como Uribe.

Aun así, las estrategias extra-institucionales con objetivos moderados no están exentas de riesgos. Las protestas no violentas requieren organización y capacitación. De lo contrario, pueden volverse violentas fácilmente, dejando abierta una ventana de oportunidad para que un líder con aspiraciones hegemónicas deslegitime (y en ocasiones reprima) a la oposición.⁸ Esto sucedió, por ejemplo, en los Estados Unidos durante el gobierno de Donald J. Trump (2017-2021), cuando grupos como Antifa cometían actos de violencia durante protestas pacíficas planificadas. Los organizadores de las manifestaciones no invitaban ni respaldaban a Antifa o sus

8. Chenoweth (2020).

tácticas, pero eso no evitó que la administración Trump utilizara repetidamente a Antifa para desacreditar las manifestaciones masivas que se oponían a las políticas de su administración.

Estrategias institucionales con objetivos radicales

Las estrategias institucionales con objetivos radicales también conllevan cierto riesgo. Los referendos revocatorios, por ejemplo, pueden ser muy polarizantes e incluso pueden ser contraproducentes, como ocurrió durante el referéndum de 2008 en Bolivia para revocar al presidente Evo Morales (2006-2019). Morales no solo sobrevivió, sino que emergió más fuerte que antes. El intento de destitución aumentó sus incentivos para reprimir a la oposición y creó un efecto de *rally 'round the flag* que le permitió asegurar la ratificación del proyecto de constitución que se estaba debatiendo en ese momento. El referéndum de 2004 para revocar a Hugo Chávez, por el contrario, fue menos dañino para la oposición venezolana. Aunque no logró detener la erosión de la democracia (Chávez ganó cómodamente con el 59% de los votos), el presidente venezolano no pudo aprovechar el referéndum para reprimir a sus oponentes y aumentar su control sobre las instituciones estatales (a diferencia de lo que ocurrió después del golpe de 2002, la huelga de 2002-2003, y boicot electoral de 2005). El referéndum también ayudó a los anti-chavistas a desarrollar estructuras de movilización que luego utilizarían para avanzar en las elecciones de 2007, 2010, 2013 y 2015.

Como muestran estos ejemplos, cuando los autócratas potenciales quieren mantener una fachada democrática, las estrategias institucionales con objetivos moderados son la apuesta más segura para proteger la democracia. No le dan al ejecutivo una razón legítima para tomar represalias contra los líderes de la oposición, ni generan apoyo popular para reformas antidemocráticas más agresivas. En cambio, las estrategias extra-institucionales con objetivos radicales corren el riesgo de producir exactamente esos resultados. En algún punto intermedio del espectro, entre riesgo y recompensa, se encuentran las estrategias extra-institucionales con objetivos moderados y las estrategias institucionales con objetivos radicales. En algunas circunstancias, pueden proteger la democracia o incluso detener por completo su erosión; en otros, sin embargo, pueden resultar contraproducentes.

Las oposiciones no pueden sostenerse solas

Es evidente que las decisiones estratégicas de las oposiciones democráticas marcan la diferencia. En Argentina bajo Carlos Menem (1989-99), Polonia bajo el partido Ley y Justicia (PiS) (2015-presente) y Estados Unidos bajo Trump, por ejemplo, el uso de estrategias institucionales moderadas por parte de la oposición, así como medidas extra-institucionales moderadas o institucionales radicales ayudaron a

detener o al menos retrasar la erosión de la democracia. Mientras tanto, en Bolivia bajo Morales y en Turquía bajo Recep Tayyip Erdoğan (2003-presente), el uso de estrategias extra-institucionales radicales, institucionales radicales y extra-institucionales moderadas, por parte de los opositores, permitió a ambos líderes reprimir a la oposición e implementar agresivas reformas antidemocráticas que transformaron estas democracias en regímenes autoritarios competitivos. Dichas estrategias se dieron en Bolivia cuando las autoridades departamentales de Pando reprimieron violentamente a los manifestantes pro Morales en 2008, y en Turquía con el intento de golpe contra Erdoğan en 2016.

Sin embargo, a veces las estrategias que parecen tener mayores probabilidades de éxito no dan resultado. En Hungría y El Salvador, por ejemplo, la oposición ha evitado estrategias extra-institucionales radicales en favor de estrategias mayoritariamente institucionales y extra-institucionales con objetivos moderados como litigios, campañas electorales y manifestaciones pacíficas. La teoría esbozada anteriormente sugiere que tales esfuerzos impedirían o detendrían la erosión democrática. Sin embargo, Viktor Orbán de Hungría (2010-presente) y Nayib Bukele de El Salvador (2019-presente) lograron instaurar regímenes autoritarios competitivos. ¿Qué pasó? El éxito de estrategias extra-institucionales moderadas (y algunas estrategias institucionales radicales o extra-institucionales moderadas) depende de los incentivos que tengan los autócratas potenciales de mantener una fachada democrática. Si deben mantener las apariencias democráticas para evitar sanciones y censuras por parte de agentes nacionales e internacionales con preferencias normativas por la democracia, van a evitar atacar abiertamente las prácticas e instituciones democráticas. Si, por el contrario, no tienen esa presión, autócrata potencial va a intentar apropiarse descaradamente del poder, y la oposición tendrá menos influencia para hacer algo al respecto.

Apoyo interno a la democracia

El apoyo normativo de los ciudadanos a la democracia ha ido disminuyendo en todo el mundo, ya que el sistema parece no funcionar bien ni beneficiarlos. La respuesta actual a las transgresiones democrática está mediada por la polarización, el partidismo y la ventaja del incumbente.⁹ De los aproximadamente 55 países que se democratizaron entre 1970 y 2000, solo diez se convirtieron en democracias de alta calidad (con una puntuación de Democracia Liberal V-Dem de 0,8 o más). El resto permaneció estancado. Las democracias de nivel bajo y medio (con puntuaciones de 0,4 a 0,59 y de 0,6 a 0,79, respectivamente) pueden haber logrado elecciones mínimamente libres y justas, sufragio universal y derechos y libertades

9. Sobre la polarización, véase Graham y Svobik (2020). Sobre el partidismo, véase Simonovits, McCoy y Littvay (2022); Albertus y Grossman (2021). Sobre la ventaja del incumbente, véase Van der Brug et al. (2021).

civiles, pero no lograron incorporar plenamente a los ciudadanos en la arena política o generar bienestar para ellos por igual.

Las democracias ineficientes y marcadas por la desigualdad son caldo de cultivo perfecto para líderes con aspiraciones hegemónicas¹⁰ y convierten a las instituciones democráticas en presa fácil. A menudo pensamos que las instituciones son inherentemente débiles o fuertes, y asumimos que los países con historias más largas de gobierno democrático tienen menos probabilidades de experimentar crisis democráticas porque tienen instituciones estables que son difíciles de dismantelar o modificar. Pero eso no es necesariamente así, como lo demuestra el caso de Venezuela. Cuando Hugo Chávez llegó al poder, Venezuela era la segunda democracia más antigua de América Latina. En 1999, su poder legislativo, sus tribunales y sus organismos de supervisión llevaban funcionando varias décadas. Pero Chávez pudo destruirlos en solo seis años. Polonia, por el contrario, no se democratizó sino hasta 1990, después de medio siglo de gobierno autoritario. Sus instituciones democráticas llevaban solo 25 años en funcionamiento cuando el PiS llegó al poder en 2015. Su gobierno ha estado trabajando para socavar la democracia desde entonces, pero Polonia aún no se ha convertido en un régimen autoritario competitivo.

No importa cuán antiguas o estables sean, las instituciones no pueden mantenerse solas. Necesitan ciudadanos que las defiendan. Pero los ciudadanos solo lo harán si confían en esas instituciones. Un ejemplo de ello son los intentos del presidente Andrés Manuel López Obrador de socavar la democracia en México. Desde que asumió la presidencia en 2019, AMLO, como se conoce a López Obrador, ha utilizado la legislación y las reformas institucionales para cooptar y debilitar las agencias de supervisión y reducir el control civil sobre las fuerzas armadas.¹¹ Estas medidas han despertado poca oposición pública. Indiferentes a instituciones como la Comisión de Derechos Humanos o la Comisión de Regulación de Energía (ambas rápidamente cooptadas por el gobierno), los ciudadanos mexicanos carecieron de incentivos significativos para movilizarse en masa contra los intentos del gobierno de debilitar estos organismos.

La falta de resistencia envalentonó a AMLO y en 2022 comenzó a apuntar al Instituto Nacional Electoral (INE) de México, introduciendo una reforma que efectivamente dismantelaría el organismo. El INE, sin embargo, goza de un fuerte apoyo ciudadano. Según la encuesta de LAPOP 2021, el 57% de los mexicanos confía «mucho» en el INE (entre 5 y 7 en una escala de 1 a 7), lo que lo convierte en la segunda institución más confiable del país. Hasta ahora, los mexicanos han estado dispuestos a protegerlo. Cientos de miles de ciudadanos han inundado las calles

10. Carrión (2022); Mainwaring y Pérez-Liñán (2023).

11. Dresser (2022).

para protestar por las medidas de AMLO contra el organismo electoral. Aunque las manifestaciones no violentas —una estrategia extrainstitucional moderada— no lograron detener la reforma en el Congreso, persuadieron a la Corte Suprema en mayo de 2023 para que fallara en contra de un presidente popular, como ocurrió en Colombia en 2010.

Desafortunadamente, en algunos países es raro que la gente acuda en gran número a defender las instituciones democráticas. En El Salvador, por ejemplo, el presidente Bukele dismantló la democracia en poco tiempo y con muy poca resistencia. Desde que el país hizo la transición a la democracia a principios de los años 1990, había tenido uno de los sistemas bipartidistas más fuertes de América Latina.¹² Pero ninguno de sus dos partidos, la Alianza Republicana Nacional (ARENA) y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), mejoraron adecuadamente la seguridad o el bienestar en uno de los países más peligrosos de América Latina. El pacto que creó la democracia salvadoreña produjo una clase política estancada que no respondía a la difícil situación del pueblo.¹³ Atascados en luchas burocráticas y partidistas y escándalos de corrupción de alto nivel,¹⁴ tanto ARENA como el FMLN no lograron resolver problemas clave de criminalidad y desigualdad.

Los salvadoreños quedaron visiblemente desencantados con la democracia. En 1998, cinco años después de la transición, el 80% de la gente creía que la democracia era mejor que cualquier otra forma de gobierno. En 2018, esa cifra se había reducido a solo el 30%.¹⁵ Bukele aprovechó el malestar democrático y se presentó como *outsider* contra ARENA y el FMLN en las elecciones de 2018. Le ganó a candidatos más conocidos de los partidos del *establishment*, a pesar de haber mostrado tendencias autoritarias cuando era alcalde de San Salvador (como miembro del FMLN). La gente estaba dispuesta a apostar la democracia con tal de lograr algo.

El débil apoyo normativo a la democracia en El Salvador llevó al poder a un autócrata potencial y puso en peligro las instituciones democráticas del país, ganadas con tanto esfuerzo. Una vez en el cargo, Bukele comenzó inmediatamente su asalto a la democracia. En febrero de 2020, el presidente, asistido por la policía y el ejército, invadió la Asamblea Legislativa controlada por la oposición para forzar una votación a su favor. En abril, Bukele desató las órdenes de la Sala Constitucional de la Corte Suprema y mantuvo sus políticas de mano dura contra

12. Mainwaring (2018).

13. Meléndez-Sánchez (2021).

14. Roque Baldovino (2021).

15. Latinobarómetro (2020).

la pandemia.¹⁶ Luego, en mayo de 2021, Bukele utilizó su nueva mayoría legislativa para destituir a los jueces que habían fallado en su contra y llenar la Sala de lo Constitucional con sus aliados. A lo largo de su presidencia, ha desafiado órdenes judiciales, ha utilizado sus poderes de decreto para restringir las libertades civiles y políticas y ha atacado a medios de comunicación independientes.

Se podría esperar que medidas tan severas hubieran incitado una oposición popular contra el presidente en un país tan profundamente marcado por décadas de autoritarismo. Sin embargo, ninguno de estos ejemplos claros de acumulación o usurpación del poder provocó el tipo de protesta masiva que se vio en México por el INE. A pesar de la importante disminución de la democracia en El Salvador (se transformó de una democracia electoral a una autocracia electoral entre 2019 y 2022, según el informe de 2023 del V-Dem), Bukele sigue siendo muy popular. Su índice de aprobación se situó en el 78 % en 2021 y aumentó al 83 % en 2022.¹⁷ Aunque ha habido protestas criticando sus políticas, pocas o ninguna han reunido a más de quinientas personas.¹⁸

Parte del apoyo a Bukele proviene de su supuesto éxito al abordar la violencia de las pandillas. En 2018, antes de que llegara al poder, El Salvador era el segundo país más violento de América Latina, con una tasa de homicidios de 51 por cada 100.000 habitantes. En 2022, El Salvador se convirtió en la quinta nación más segura de la región, con una tasa de homicidios de 7,8 por cada 100.000 habitantes.¹⁹ Este logro es el resultado de negociaciones secretas con las pandillas y un interminable estado de emergencia que ha permitido a Bukele suspender derechos civiles y políticos y encarcelar a ciudadanos arbitrariamente. Estas medidas no le han costado el apoyo popular.²⁰ Descontentos con la democracia, los salvadoreños se han vuelto cínicos. ¿Por qué deberían ponerse en peligro para proteger instituciones democráticas que han hecho poco por ellos?

Apoyo a la democracia en el extranjero

Los actores extranjeros también han vacilado en su apoyo normativo a la democracia. El reciente ascenso de líderes con aspiraciones hegemónicas en democracias avanzadas como Estados Unidos, más las perturbaciones causadas por la pandemia de Covid-19, silenciaron las respuestas de la comunidad internacional a los ataques contra la democracia (particularmente en las Américas). Los gobiernos nacionales

16. Dada (2020).

17. Ipsos (2021 y 2022).

18. Entre 2019 y 2022 hubo 147 protestas del tamaño reportado. De ellos, sólo 21 tenían más de quinientos participantes (ACLED 2022).

19. Dalby y Carranza (2019); Appleby et al. (2023).

20. Martínez y Reyes (2023); Avelar y López (2022).

y las organizaciones internacionales y regionales no solo ignoraron o minimizaron la acumulación de poder, sino que también permitieron que países autoritarios, como Rusia y China, ganaran influencia en democracias débiles y en retroceso.

La rápida erosión de la democracia de El Salvador ejemplifica esta tendencia. En Europa, el ritmo vertiginoso del declive democrático de Hungría, años antes de la pandemia, impulsó a la Unión Europea a idear mejores respuestas al retroceso democrático.²¹ En América, por el contrario, la comunidad internacional ha respondido a los líderes autoritarios con ambivalencia. Estados Unidos y organismos regionales como la OEA han sido extremadamente críticos con los dictadores de izquierda en Nicaragua y Venezuela. Pero las preocupaciones ideológicas e internas los han mantenido más callados respecto a Bukele y otros gobiernos autoritarios de derecha.²²

Quizás el mejor ejemplo de esto sea la respuesta de la comunidad internacional a la ya mencionada ocupación de la Asamblea Legislativa por parte de Bukele en 2020. El presidente, que había llegado al poder sin una mayoría legislativa, quería que el organismo aprobara un préstamo para equipos por valor de 109 millones de dólares en febrero de 2020 como parte de su Plan de Control Territorial para combatir el crimen organizado. Los legisladores estaban tan preocupados por la falta de transparencia sobre cómo se gastarían los fondos que rechazaron el préstamo y suspendieron la sesión legislativa especial para considerar la solicitud. Bukele no dio marcha atrás y pidió sesiones especiales el fin de semana. Cuando los legisladores boicotearon esas sesiones, Bukele convocó a sus seguidores a protestar frente a la Asamblea y luego entró a la fuerza en el edificio acompañado por miembros de las fuerzas armadas. Al igual que Castillo en Perú, Bukele amenazaba con un autogolpe.

Sin embargo, mientras la medida de Castillo provocó una fuerte condena internacional, la respuesta a la amenaza de Bukele fue tibia. La UE y algunos gobiernos nacionales llamaron inmediatamente a ambas partes a «dialogar», al tiempo que enfatizaron la importancia de los pesos y contrapesos.²³ Pero Estados Unidos y la OEA (que tienen un peso significativo en la región) fueron menos expresivos. El secretario general de la OEA, Luis Almagro, había llamado por teléfono al ministro de Relaciones Exteriores de El Salvador en vísperas de la ocupación de la Asamblea. Tras la llamada, Almagro elogió las políticas de seguridad de Bukele e informó que el canciller había manifestado respeto a las instituciones democráticas.²⁴ Al día

21. Baraggia y Bonelli (2022).

22. WOLA (2020).

23. Lemus, Martínez y Martínez (2020).

24. Luis Almagro [@Almagro_OEA2015], “Mantuve conversación telefónica con Canciller de #ElSalvador @CancillerAleHT. Expresó respeto del Gobierno de su país por Constitución e institucionalidad

siguiente, Estados Unidos criticó la presencia militar en la Asamblea, pero pidió «paciencia», haciendo eco de las propias palabras de Bukele.²⁵ Los comunicados de prensa de la OEA guardaron silencio al respecto. No hay ningún registro oficial (al menos que esté disponible públicamente) de algún intento de reunir el Consejo Permanente de la OEA o invocar la Carta Democrática Interamericana, que han sido respuestas comunes para abordar rápidamente las amenazas autoritarias en América Latina, o para dar seguimiento a líderes de los estados miembros para disipar las tensiones que podrían haber llevado a la demostración de fuerza de Bukele. Estados Unidos tampoco amenazó con recortar la ayuda monetaria a El Salvador. De hecho, el Congreso de Estados Unidos quedó suficientemente satisfecho con la ayuda del país para frenar la inmigración que renovó millones en ayuda apenas unos meses después.²⁶

El silencio internacional fue fatal para la democracia salvadoreña. Estados Unidos tiene una fuerte influencia sobre El Salvador, y esta ha sido clave para promover transiciones desde y hacia la democracia en el pasado.²⁷ Junto con la OEA, la superpotencia occidental podría haber liderado una respuesta más fuerte a las maniobras autoritarias de Bukele y, de ese modo, haber echado una mano a la oposición, que hasta ese momento había estado tratando de detener la erosión de la democracia, utilizando estrategias institucionales con objetivos moderados. Por ejemplo, intentando detener o frenar las reformas autoritarias del presidente a través de la Asamblea Legislativa (antes de 2021) o la Corte Suprema. En cambio, la anémica respuesta de Estados Unidos y la OEA hizo lo contrario: le mostró a Bukele que enfrentaría pocas o ninguna consecuencia si se quitaba la careta democrática. Con ello hizo más difícil que la oposición tuviera éxito utilizando estrategias institucionales moderadas.

La eficacia de las estrategias institucionales moderadas (así como la de algunos tipos de estrategias institucionales radicales y extra-institucionales moderadas) depende del supuesto de que los ejecutivos no pondrán en peligro su imagen democrática con medidas violentas o tomas de poder abiertas, a menos que tengan una razón legítima. Pero la respuesta ambivalente de la comunidad internacional (y la relativa indiferencia de los ciudadanos), ante el comportamiento autoritario de Bukele, demostró al autócrata potencial que no necesitaba parecer democrático para mantener el apoyo doméstico o internacional. Esto lo envalentonó.

y reafirmó compromiso de Gobierno del Presidente @nayibbukele con políticas de seguridad q han arrojado resultados positivos”, Tweet, 9 de febrero de 2020, https://twitter.com/Almagro_OEA2015/status/1226360243631927296.

25 Vivanco (2020).

26 Silva Ávalos (2020); Quintanilla (2020).

27 Mainwaring y Pérez-Liñán (2013).

La pandemia de Covid-19 estalló poco después de la invasión de Bukele al edificio de la Asamblea Legislativa. Con el mundo entero centrado en la emergencia sanitaria, el caudillo impulsó su agenda autoritaria sin mayores controles: declaró un bloqueo estricto en 2020 que dio lugar a detenciones arbitrarias, tomó represalias contra los legisladores recortando sus salarios y pasó por encima de la legislatura y las cortes para ampliar sus poderes de decreto.²⁸

No fue hasta diciembre de 2020, un año y medio después de que Bukele llegara al poder, que Estados Unidos comenzó a contrarrestar su creciente autoritarismo.²⁹ Sin embargo, para entonces ya era demasiado tarde. En febrero de 2021, el partido Nuevas Ideas de Bukele obtuvo una supermayoría legislativa que el gobierno pronto utilizó para sustituir a todos los magistrados de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema (por fallar contra las políticas contra la Covid-19 del Ministerio de Salud) y al fiscal general (por presuntos vínculos con la oposición). La Sala Constitucional, ahora llena de aliados de Bukele, anuló la prohibición de la reelección presidencial de El Salvador en septiembre de 2021. Estados Unidos y la OEA han expresado preocupación por esta concentración de poder.³⁰ Sin embargo, ahora es poco lo que pueden hacer al respecto. Tal como están las cosas, Bukele podrá postularse de nuevo en 2024 y, con el control de los tribunales, la legislatura y las agencias de supervisión, probablemente gane.

¿Cuáles son las probabilidades de resistir?

Los esfuerzos de la oposición para luchar contra la erosión democrática pueden frenar o detener la caída de un país hacia la autocracia. Pero también conllevan el riesgo de resultar contraproducentes y reforzar inadvertidamente la capacidad de un autócrata potencial para derrocar la democracia. Las estrategias de la oposición y los objetivos que persigue determinan en parte cuál será el resultado. Cuando un líder con inclinaciones autoritarias todavía tiene incentivos para parecer democrático, será menos probable que reprima violentamente a sus oponentes o tome el poder directamente sin una razón «legítima».

En tal contexto, las estrategias extra-institucionales con objetivos radicales, como los intentos de golpe o la guerra de guerrillas, son apuestas particularmente peligrosas. Arriesgan deslegitimar a la oposición y proporcionarle al ejecutivo una excusa perfecta para castigar a sus oponentes e instaurar medidas autoritarias más agresivas. Incluso ciertas estrategias extra-institucionales con objetivos moderados (como protestas callejeras a gran escala con el potencial de volverse violentas) y estrategias institucionales con objetivos radicales (como un referéndum revocatorio mal planificado) corren este riesgo.

28. Freedom House (2021).

29. Goodman (2021).

30. OEA (2021).

En tales circunstancias, las oposiciones deberían considerar el uso de estrategias institucionales para lograr objetivos moderados. Buscar cambios a través de elecciones, legislación, lobby y litigios son apuestas mucho más seguras. Bajo ciertas condiciones, estrategias extra-institucionales con objetivos moderados (como manifestaciones callejeras no violentas, bien organizadas y bien planificadas) y estrategias institucionales con objetivos radicales (como referendos revocatorios o juicios políticos bien organizados) también son menos riesgosas. Ninguno de estos ofrece a los autócratas potenciales una excusa legítima para reprimir a la oposición o imponer reformas antidemocráticas. Con tales estrategias, la oposición puede ganar tiempo, proteger sus recursos y potencialmente derrotar a un autócrata en ciernes.

Sin embargo, la capacidad de la oposición para utilizar estas estrategias con éxito depende en gran medida de la firmeza con la que los ciudadanos y los aliados internacionales prefieran y estén dispuestos a defender la democracia. El desencanto interno con la democracia y la Realpolitik internacional son buenos socios de un autócrata, como lo ilustra El Salvador bajo Bukele.

Finalmente, para superar estos obstáculos, las oposiciones también deben mirar más allá del autócrata y reconocer el contexto que lo impulsó al poder en primer lugar. Las oposiciones democráticas a menudo prometen devolver su país a cómo era antes de que el autócrata llegara al poder. Para muchos, sin embargo, esos fueron días de desesperanza y exclusión. Una manera de fortalecer la fe y el deseo de la gente en la democracia es reconocer que el pasado no fue tan bueno para todos y presentar a los ciudadanos alternativas creíbles. Hacerlo podría involucrar a nuevos socios internacionales que podrían compensar la apatía de antiguos aliados regionales fuertes. Pero más importante, ayudaría a superar la apatía de los ciudadanos hacia la democracia.

Los salvadoreños optaron por apoyar a su presidente incluso cuando él cooptó instituciones, restringió las libertades civiles y políticas y gobernó por decreto. Y los actores internacionales, preocupados por la pandemia y con la vista puesta en temas de política doméstica como la inmigración, se hicieron los de la vista gorda cuando Bukele amenazó repetidamente las normas democráticas, en lugar de utilizar su influencia para detenerlo. Aunque la preocupación por la moribunda democracia de El Salvador ha aumentado tanto dentro como fuera del país durante el año pasado, esta preocupación llega demasiado tarde. El país ya se ha convertido en un régimen autoritario competitivo. Luchar contra el autócrata es mucho más difícil ahora. Que eso sea una lección.

Referencias

Albertus, M. y Grossman, G. (2021). The Americas: When do voters support power grabs? *Journal of Democracy*, 32(2), 116-131. <https://doi.org/10.1353/jod.2021.0023>

Appleby, P., Dalby, C., Doherty, S., Mistler-Ferguson, S., y Shuldiner, H. (8 de febrero de 2023). InSight Crime's 2022 Homicide Round-Up. *InSight Crime*. <https://insightcrime.org/news/insight-crime-2022-homicide-round-up/>

Armed Conflict Location and Event Data-ACLED. (2022). *Armed Conflict Location and Event Data Project*. <https://acleddata.com/>.

Avelar, B. y Lopez, O. (7 de diciembre de 2022). El Salvador's leader has eroded rights to tackle violence. Is it working? *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2022/12/07/world/americas/el-salvador-state-of-emergency-crime.html>

Baraggia, A. Y. y Bonelli, M. (2022). Linking Money to Values: The New Rule of Law Conditionality Regulation and Its Constitutional Challenges. *German Law Journal*, 23, 131-156.

Carrión, J. F. (2022). *A Dynamic Theory of Populism in Power: The Andes in Comparative Perspective*. Oxford University Press.

Chenoweth, E. (2020). The future of nonviolent resistance. *Journal of Democracy*, 31(3), 69-84.

Cleary, M. R., y Öztürk, A. (2022). When does backsliding lead to breakdown? Uncertainty and opposition strategies in democracies at risk. *Perspectives on Politics*, 20(1), 205-221. <https://doi.org/10.1017/s1537592720003667>

Coppedge, M., et al. (2023) *V-Dem Dataset V13*, Varieties of Democracy (V-Dem) Project.

Dalby, C., y Carranza, C. (2019, enero 22). *InSight Crime's 2018 Homicide Round-Up*. InSight Crime. <https://insightcrime.org/news/analysis/insight-crime-2018-homicide-roundup/>

Dresser, D. (2022, octubre 21). *Mexico's dying democracy*. Revista de Prensa. <https://www.almendron.com/tribuna/mexicos-dying-democracy/>

Dada, C. (18 de abril de 2020). Defending the Constitution Is Not Up to One Court. It's the Collective Work of Citizens Committed to the Democratic Order. *El faro*.

Freedom House. (2021). *El Salvador: Freedom in the World 2021 Country Report*. <https://freedomhouse.org/country/el-salvador/freedom-world/2021>.

Gamboa, L. y Backsliding, R. (2022). *Resisting Backsliding: Opposition Strategies against the Erosion of Democracy*. Cambridge University Press.

Goodman, J. (29 de diciembre de 2020). US cuts military aid to El Salvador amid intense lobbying. *AP News*. <https://apnews.com/article/donald-trump-honduras-el-salvador-lobbying-nayib-bukele-c9c7813cbe556943b2f31faa8199d5cf>

Graham, M. H., y Milan, W. (2020). Democracy in America? Partisanship, Polarization, and the Robustness of Support for Democracy in the United States. *American Political Science Review*, 114, 392-409.

Ipsos. (2021). ¿Qué le preocupa al mundo? www.ipsos.com/es-sv/quele-preocupa-al-mundo-abril-2021.

Ipsos. (2022). ¿Qué le preocupa al mundo? www.ipsos.com/es-pa/que-le-preocupa-al-mundo-octubre-2022.

Latinobarómetro. (2020). *Latinobarómetro: Opinión Pública de Latinoamérica*.

Lemus, E., Martínez Y, Ó., y Martínez, C. (3 de setiembre de 2020). La historia detrás del día en que Bukele se tomó la Asamblea Legislativa. *El Faro*.

Mainwaring, S. (2018). *Party System Institutionalization in Contemporary Latin America*, en Scott Mainwaring, *Latin America Party Systems: Institutionalization, Decay and Collapse*. Cambridge University Press.

Mainwaring, S., y Pérez-Liñán, A. (2013). *Democracies and Dictatorships in Latin America: Emergence, Survival, and Fall*. Cambridge University Press.

Mainwaring, S. y Pérez- Liñán, A. (2023). Why Latin America's Democracies Are Stuck. *Journal of Democracy*, 34, 156-170

Martínez, Ó. y Reyes, D. (18 de enero de 2023). Cronología Del Pacto Entre El Gobierno de Bukele y Las Pandillas. *El Faro*.

Ruiz, R. M. (7 de diciembre de 2022). Amplia condena en Estados Unidos al fallido autogolpe de Pedro Castillo en Perú. *La Nación*. www.lanacion.com.ar/el-mundo/amplia-condena-en-estados-unidos-alfallido-autogolpe-de-pedro-castillo-en-peru-nid07122022/.

Mccooy, J. Y. y Somer, M. (2021). Mainstream Parties in Crisis: Overcoming Polarization. *Journal of Democracy*, 32, 6-21.

Meléndez-Sánchez, M. (2021). Latin America Erupts: Millennial Authoritarianism in El Salvador. *Journal of Democracy*, 32, 19-32.

Organización de Estados Americanos-OEA (2021), *Statement of the OAS General Secretariat on the Situation in El Salvador*. https://www.oas.org/en/media_center/press_release.asp?sCodigo=E-044/21.

Quintanilla, J. (1 de junio de 2020). Estados Unidos regaló a Bukele un espaldarazo para su primer año de gobierno. *El Faro*. https://www.elfaro.net/es/202006/el_salvador/24492/Estados-Unidosregal%C3%B3-a-Bukele-un-espaldarazo-para-su-primer-a%C3%B1o-de-Gobierno.html.

Roque, R. (2021). Nayib Bukele: Populismo e implosión democrática en El Salvador. *Andamios*, 18, 231-253.

Silva, H. (29 de octubre de 2020). Trump and Central America: Less Democracy for Less Migration. *El Faro*. <https://elfaro.net/en/202010/columnas/24941/Trump-and-Central-America-Less-Democracy-for-Less-Migration.htm>.

Simonovits, G. y McCoy Y Levente, J. (2022). Democratic Hypocrisy and Out-Group Threat: Explaining Citizen Support for Democratic Erosion. *Journal of Politics*, 84, 1806-1811.

Murat, J. L. y McCoy Y, R. E. (2021). Pernicious Polarization, Autocratization and Opposition Strategies. *Democratization*, 28, 923-948.

Van Der Brug, W. (2021). Democratic Support, Populism, and the Incumbency Effect. *Journal of Democracy*, 32, 131-145.

Vivanco, J. (14 de febrero de 2020). President Bukele, Brute Force Is Not the Way Forward for El Salvador. *New York Times*. www.nytimes.com/2020/02/14/opinion/bukele-el-salvador.html.

Washington Office on Latin America. (28 de julio de 2020). *Trump Administration and How Latin American Authoritarian Leaders Are Consolidating Power*. [Archivo de Vídeo]. www.youtube.com/watch?v=lr8Rp0bKI2Q.

Cómo Guatemala desafió los pronósticos¹

Rachel A. Schwartz²

<https://orcid.org/0000-0002-6188-4183>

Anita Isaacs³

<https://orcid.org/0000-0001-6578-4967>

Recibido: 02-11-23

Aprobado: 02-12-23

doi: 10.46476/ra.v4i2.175

Resumen

Guatemala ha experimentado un retroceso democrático sostenido, incluida la manipulación de la arena electoral en 2023. Sin embargo, contra todo pronóstico, los ciudadanos guatemaltecos desafiaron la estrategia electoral autoritaria del régimen gobernante y votaron para que un reformista anticorrupción llegara al poder. Este artículo analiza la trayectoria (anti)democrática de Guatemala y explica cómo los actores de la oposición resistieron las tentativas autoritarias durante el proceso electoral de 2023. Las autoras sostienen que el régimen guatemalteco puede considerarse como una «oligarquía criminal» y examinan cómo los avances en el estado de derecho provocaron una reacción de las élites que aplastó las instituciones democráticas. Sin embargo, el inesperado resultado electoral de 2023 ilustra las posibilidades de explotar las fisuras en la coalición criminal-oligárquica para detener la consolidación autoritaria.

Palabras clave: oligarquía, democracia, corrupción, oposición, elecciones, erosión democrática.

1. Schwartz, R. A. e Isaacs, A. (2023). How Guatemala Defied the Odds. *Journal of Democracy*, 34(4), 21-35. © 2023 National Endowment for Democracy y Johns Hopkins University Press. Reimpreso por *Revista Argumentos* con autorización de Johns Hopkins University Press. Traducción de Paolo Sosa-Villagarcía.
2. Profesora asistente de estudios internacionales y de área en la Universidad de Oklahoma y autor de *Undermining the State from Within: The Institutional Legacies of Civil War in Central America* (2023).
3. Profesora Benjamin R. Collins de Ciencias Sociales en Haverford College.

Abstract

Guatemala has experienced sustained democratic backsliding, including the manipulation of the 2023 electoral playing field. Yet, against the odds, Guatemalan citizens defied the ruling regime's electoral authoritarian strategy, voting an anticorruption reformer into power. This article analyzes Guatemala's (anti)democratic trajectory and explains how opposition actors resisted further backsliding during the 2023 electoral process. The authors argue that the Guatemalan regime reflects a «criminal oligarchy» and examine how rule-of-law advances prompted elite backlash that eviscerated democratic institutions. The unexpected 2023 electoral outcome, however, illustrates the possibilities of exploiting fissures in the criminal-oligarchic coalition to arrest authoritarian consolidation.

Keywords: oligarchy, democracy, corruption, opposition, elections, democratic backsliding.

Resumo

A Guatemala sofreu um retrocesso democrático sustentado, incluindo a manipulação da arena eleitoral em 2023. No entanto, contra todas as probabilidades, os cidadãos guatemaltecos desafiaram a estratégia eleitoral autoritária do regime dominante e votaram num candidato reformista anticorrupção. Este artigo analisa a trajetória (anti) democrática da Guatemala e explica como os atores da oposição resistiram às tentativas autoritárias durante o processo eleitoral de 2023. As autoras argumentam que o regime guatemalteco pode ser considerado uma «oligarquia criminosa» e examinam como os avanços no Estado de direito provocaram uma reação das elites que corroeu as instituições democráticas. No entanto, o resultado inesperado das eleições de 2023 ilustra as possibilidades de explorar fissuras na coligação criminosa-oligárquica para impedir a consolidação autoritária.

Palavras-chave: oligarquia, democracia, corrupção, oposição, eleições, retrocesso democrático.

Introducción

Se esperaba que las elecciones de 2023 en Guatemala fueran un hito para el creciente autoritarismo en el país. A pesar de la competencia multipartidista, el régimen gobernante emprendió maniobras antidemocráticas para subvertir una respuesta ciudadana significativa. Antes de que los votantes acudieran a las urnas en la primera vuelta del 25 de junio, el Tribunal Supremo Electoral (TSE), el Ministerio Público (MP) y las cortes fraguaron violaciones electorales para descalificar a candidatos de todo el espectro político que se posicionaron en contra del *establishment*.

La manipulación de la arena electoral fue solo uno de los métodos que el presidente Alejandro Giammattei utilizó desde 2020 para profundizar el autoritarismo bajo una fachada legal. La distorsión del panorama electoral se produjo tras una cruel campaña para criminalizar a las autoridades y a los líderes de la sociedad civil que habían liderado la lucha contra la impunidad de la corrupción y los abusos de los derechos humanos. Decenas de ex funcionarios judiciales, periodistas y activistas fueron detenidos u obligados a exiliarse.

Por lo tanto, parecía casi seguro que el ciclo electoral de 2023 sólo aceleraría el retroceso democrático en este país centroamericano de dieciocho millones de habitantes. Sin embargo, los observadores tanto dentro como fuera del país quedaron atónitos cuando el poco conocido candidato reformista, diputado al Congreso y exdiplomático, Bernardo Arévalo —el último candidato anti-*establishment* en pie— terminó segundo en la primera vuelta frente a otros 22 candidatos. Eso fue suficiente para lanzarlo a la segunda vuelta presidencial contra Sandra Torres, tres veces candidata presidencial y ex primera dama, quien ganó casi el 16 por ciento de los votos. Arévalo había obtenido solo el 3 por ciento en las encuestas, lo que convirtió su aumento electoral en uno de los mayores que América Latina haya visto en la última década.⁴ Su movimiento, el partido Semilla, que ocupó apenas siete escaños en el Congreso de 2019-23, triplicó con creces su porcentaje de escaños al ganar 23 de los 160 escaños de la legislatura unicameral.

En respuesta, el régimen gobernante y sus aliados movilizaron los instrumentos judiciales habituales. Por motivos dudosos, el Tribunal Constitucional ordenó una auditoría electoral, pero no encontró pruebas de fraude. Usando a un juez penal corrupto, el Ministerio Público pidió la descalificación de Semilla y buscó criminalizar a los organizadores del partido, así como a los funcionarios electorales que certificaron los resultados de la primera vuelta.

Pero el ataque legal no descarriló la segunda vuelta. El 20 de agosto, Arévalo ganó con un aplastante 58 por ciento, superando a Torres en 17 de las 22 provincias de

4. Ver Meléndez-Sánchez y Perelló (2023).

Guatemala. En dos meses, Arévalo había pasado de un escaso reconocimiento de su nombre a obtener más votos que cualquier candidato presidencial en la historia de Guatemala.

¿Cómo desafiaron los votantes guatemaltecos las probabilidades y aprovecharon el proceso electoral de 2023 para adoptar una postura contra la consolidación autoritaria? ¿Y cómo lo hicieron frente a una «oligarquía criminal» gobernante que depende de la captura del Estado y de la impunidad asegurada por la supresión de la competencia política y la disidencia? En la década de 2010, un movimiento anticorrupción sin precedentes había comenzado a amenazar la coexistencia alguna vez estable de una democracia minimalista y una oligarquía criminal. En respuesta, la coalición gobernante buscó no solo restaurar el antiguo orden político sino también dismantelar las instituciones democráticas para destruir la posibilidad de futuros avances en el fortalecimiento del Estado de derecho.

El impactante resultado de las elecciones de 2023 muestra que la estrategia autoritaria resulta, al menos en parte, contraproducente. La oligarquía criminal sigue siendo una amenaza, pero la contienda que la sorprendió yendo en sentido contrario se presenta ahora como un momento inesperado de resistencia al retroceso democrático. El momento surgió de las acciones e interacciones de tres conjuntos de actores: 1) la coalición criminal-oligárquica, que enfrentó problemas de coordinación postelectoral y fragmentación debido a incentivos competitivos; 2) la oposición interna, que se fortaleció a partir del legado normativo y organizativo de la campaña anticorrupción de mediados de la década de 2010; y 3) la comunidad internacional, que presionó para que se mantuviera la voluntad de los votantes guatemaltecos. Si bien la oligarquía criminal todavía tiene armas que puede utilizar y, en consecuencia, los riesgos de una regresión autoritaria cobran gran importancia, el caso guatemalteco ilustra que incluso cuando el gobierno autocrático se basa en pactos de protección duraderos, las fuerzas prodemocráticas pueden explotar sus fisuras y detener el retroceso democrático.⁵

¿Qué es la oligarquía criminal?

El régimen autoritario que se desarrolló en Guatemala elude etiquetas directas. La extrema concentración del poder político en el ejecutivo —un sello distintivo de la autocratización— no se ha producido y ningún líder personalista a nivel nacional ha ganado fuerza. En esto, Guatemala se diferencia tanto de Nicaragua, donde la dinastía represiva de Daniel Ortega y Rosario Murillo ha consolidado el control y se ha apropiado de bienes estatales, como de El Salvador, donde el presidente Nayib Bukele ha utilizado su altísima popularidad y su super mayoría legislativa

5. Ver Slater (2010); Levitsky y Camino (2016).

para destripar la independencia institucional.⁶ Los vehículos partidistas débiles y efímeros en Guatemala también han impedido el tipo de gobierno de partido único que evolucionó en Venezuela bajo Hugo Chávez y su sucesor Nicolás Maduro, o que se estaba desarrollando bajo Evo Morales de Bolivia antes de su derrocamiento en 2019.⁷

Aunque no existe un partido o figura hegemónica, el caso guatemalteco no es un ejemplo de «vaciamiento democrático» que proviene de la hiperfragmentación y la toma de poder autoritaria e interesada, como pareciese suceder en Perú.⁸ El gran número de partidos que se presentaron en 2023 sugiere hiperfragmentación, pero en realidad el *establishment* político es bastante coherente fuera del ámbito electoral. Su capacidad de coordinación con el fin de socavar el Estado de derecho lo ilustra.

«Oligarquía» es el concepto que encontramos más útil para dar sentido al tipo de autoritarismo de Guatemala.⁹ El término significa gobierno de los ricos.¹⁰ En tal régimen, el poder político fluye de la riqueza y se utiliza para defender la riqueza, asegurando la propiedad y resistiendo la redistribución. Los sistemas oligárquicos pueden caracterizarse internamente por competencia o cooperación: la primera si los individuos ricos chocan por ambiciones en conflicto, la segunda si los objetivos compartidos fomentan las alianzas.

A primera vista, la oligarquía no es inherentemente incompatible con la democracia liberal. Aunque la distribución del poder político estará lejos de ser igualitaria, en teoría la oligarquía puede coexistir con el respeto a los derechos políticos, instituciones responsables e independientes y el Estado de derecho. Pero la forma de oligarquía que prevalece en Guatemala es, como la llamamos, «criminal». Como tal, no puede sostenerse junto con la democracia liberal. En la oligarquía criminal, el poder se deriva tanto de la riqueza ilícita como de la lícita. Junto a las fuentes de riqueza tradicionales, como la agricultura, el comercio, la industria y la prestación de servicios, existen fuentes ilegales como la captura corrupta de recursos estatales y el crimen organizado en forma de tráfico de drogas, lavado de dinero y extorsión.¹¹

6. Ver Thaler y Mosinger (2022); Meléndez-Sánchez (2021).

7. Sobre estos casos, ver Corrales (2015); Anria (2016).

8. Ver Barrenechea y Vergara (2023).

9. Para más información sobre la oligarquía en la América Latina contemporánea, consulte Cameron (2021).

10. Véase Winters (2011).

11. Como sostiene Maxwell A. Cameron (2021), los estudiosos de la política latinoamericana deberían utilizar ahora el término «oligarquía» para algo más que las élites terratenientes. Nosotras consideramos el papel de los funcionarios políticos y los criminales que se enriquecen por medios ilícitos.

Estas formas de acumulación ilícita enriquecen a los políticos y a los jefes del crimen. En alianza con intereses económicos arraigados, despliegan poder político para mantener sus distintas formas de generación de riqueza. Obligan al personal judicial a archivar casos penales, sobornan a funcionarios para obtener lucrativos contratos públicos y ejercen presión política para mantener las medidas redistributivas fuera de la agenda nacional.

En otras palabras, la oligarquía criminal requiere instituciones débiles y un estado de derecho obstaculizado, mientras que la democracia liberal requiere lo contrario. Cuando las instituciones públicas son independientes y rinden cuentas ante los gobernados, será más difícil para los poderosos criminales corromper o intimidar a los funcionarios. Cuando los tribunales hacen cumplir la ley, las élites no protegerán tan fácilmente sus intereses. Donde los individuos disfrutan de derechos básicos y la prensa es libre, se descubrirán y denunciarán anomalías en la contratación pública y la colusión entre el gobierno y el crimen organizado. Por lo tanto, en la medida en que la oligarquía criminal se arraigue en un sistema político plural y competitivo, las instituciones democráticas de ese sistema seguirán siendo frágiles.

La estructura oligárquica contemporánea de Guatemala abarca una mezcla de actores políticos, económicos y criminales. Sus arquitectos fueron oficiales militares que llegaron al poder durante el conflicto armado interno de 1960-1996, reclamando flujos de rentas, así como impunidad por crímenes y abusos de derechos humanos.¹² Estos soldados se aliaron con las élites tradicionales de la agricultura comercial, la construcción y las finanzas que habían detentado durante mucho tiempo el poder estatal. Además, los nuevos propietarios adinerados de empresas de importación y exportación, conglomerados de medios y grandes proyectos de infraestructura y energía han adquirido una tremenda influencia sobre la política guatemalteca. El crimen organizado constituye un pilar más del sistema, junto con la clase política.

Los modos de concentración de la riqueza son igualmente variados. El azúcar, el café, la palma africana, las granjas avícolas, el cemento, la cerveza y los textiles dominan los mercados internos y externos. Pero muchas de las élites empresariales que obtienen riqueza de estos bienes y servicios también son contratistas estatales y reciben subvenciones del gobierno para proyectos de infraestructura, equipos y otros suministros. Los sobornos en los contratos estatales hacen que la contratación pública sea lucrativa para los políticos nacionales y locales que tienen las llaves de las arcas estatales. Las actividades delictivas organizadas, como el tráfico de drogas, acumulan enormes riquezas para los grupos ilícitos transnacionales y sus afiliados en sus nóminas (empresas legítimas dispuestas a actuar como fachada

12. Schwartz (2023).

para el lavado de dinero, funcionarios públicos que aceptan sobornos para hacer la vista gorda).

Los intereses económicos que pueblan el panorama criminal-oligárquico de Guatemala no son estáticos ni unificados. Hay luchas por los alquileres y el acceso, y camarillas rivales compiten por el poder, mientras las elecciones reorganizan la posición relativa de varias facciones políticas. Sin embargo, la polarización crónica y los conflictos interprofesionales que generan crisis en otros países latinoamericanos son poco conocidos en Guatemala. En cambio, cuando sus intereses fundamentales se ven amenazados, la oligarquía criminal se mantiene unida. Los desafíos políticos o judiciales que amenazan la búsqueda de rentas y la corrupción o el reinado de la impunidad tienden a toparse con un frente unido contra la reforma.

Ascenso y decadencia de los gobernantes

Durante el postconflicto en Guatemala, la oligarquía criminal coexistió momentáneamente con la liberalización política y el progreso democrático. O al menos ese fue el caso, hasta que Jimmy Morales asumió la presidencia en 2016. Él y Giammattei, su sucesor, supervisaron reveses autoritarios. El ataque antidemocrático fue la reacción de la oligarquía criminal contra algo nuevo: una campaña patrocinada internacionalmente para dismantelar las redes criminales incrustadas en el Estado y al mismo tiempo fortalecer el Estado de derecho. El movimiento anticorrupción planteó un desafío real y sostenido a la impunidad que sustenta a la oligarquía criminal, por lo que las élites optaron por probar un enfoque diferente: restringir los derechos políticos y utilizar el sistema legal para neutralizar la oposición. En resumen, demolieron las instituciones democráticas para salvar a la oligarquía criminal.

Las semillas del sistema prevaleciente se pueden encontrar en el conflicto armado, que enfrentó a dictaduras militares con grupos insurgentes de izquierda, lo que provocó más de 200.000 muertes y desapariciones, así como actos de genocidio perpetrados por el Estado. La guerra civil estalló después de la década de 1944-1954, conocida como la «Primavera Democrática». Durante este período, los gobiernos reformistas del padre de Bernardo Arévalo, el presidente Juan José Arévalo, y su sucesor Jacobo Arbenz amenazaron el *statu quo* político y económico. Introdujeron reformas sustantivas para ampliar el sufragio, la protección laboral y el bienestar social. Bajo Arbenz, el gobierno se comprometió a redistribuir las tierras de plantaciones ociosas a los campesinos sin tierra. Luego, la élite agraria y las facciones militares radicales anticomunistas lo derrocaron en un golpe de estado respaldado por Estados Unidos. Muchos miembros de las familias más ricas de Guatemala aprendieron la lección de que tolerar el cambio democrático

sería peligroso.¹³ El conflicto también trajo poder y riqueza al ejército y fomentó su alianza con la élite económica, sentando así las bases de la oligarquía criminal.¹⁴

En lugar de ser una ruptura clara con el pasado de la guerra, la apertura política de la década de 1990 se convirtió en una forma para que la élite asegurara su riqueza garantizando al mismo tiempo la impunidad por las violaciones de derechos humanos, todo ello bajo el barniz de una democracia procesal. Los generales y líderes empresariales maniobraron para garantizar que el acuerdo de paz mediado por la ONU protegiera sus intereses económicos y políticos. A pesar de la amplitud de los acuerdos de paz de 1996, los arquitectos de la oligarquía criminal salieron de esta era habiendo dejado de lado con éxito las medidas redistributivas, asegurando una amnistía amplia (aunque no total) para los abusos de derechos humanos en tiempos de guerra y levantando altas barreras a la formación de partidos políticos.

La élite gobernante conservó el proyecto criminal-oligárquico sin tener que volver a la guerra. La élite se movilizó para derrotar un referéndum constitucional que habría consagrado las disposiciones del acuerdo de paz en la ley. Luego vino la construcción de un sistema de partidos que restringió la capacidad de competir a los aliados de la élite y dio a los exsoldados y a los intereses empresariales tradicionales nuevas vías para tomar el control del Estado. Lo siguiente fue la privatización a gran escala de empresas estatales para concentrar aún más la riqueza en manos de empresas y sectores criminales organizados.

Los procesos de selección de magistrados de la Corte Suprema y magistrados de los tribunales de apelaciones se entregaron a «comisiones de postulación» compuestas por administradores académicos y representantes de colegios de abogados que habían sido comprados para garantizar tribunales favorables a la impunidad.¹⁵ Supervisada por el Congreso, una dinámica similar pasó a regir la selección del fiscal general, el contralor general y los magistrados del TSE.

Las investigaciones criminales, la contratación pública y las reglas electorales están, por lo tanto, como una cuestión de rutina, en manos de funcionarios que están en deuda con la coalición criminal-oligárquica. Los esfuerzos incompletos para purgar y capacitar a la nueva fuerza policial civil fomentaron el crimen y la inseguridad. Las instituciones nominalmente democráticas de Guatemala, en tiempos de paz, nacieron así en un ambiente donde la impunidad, la violencia y la corrupción seguían siendo la regla, un ambiente diseñado por los líderes de la oligarquía criminal.

13. Ver Isaacs (2021).

14. Ver Isaacs y Schwartz (2020).

15. Ver Dudley (2014).

Sin embargo, a mediados de la década de 2010, dos acontecimientos estaban perturbando esta dinámica y empujando a los beneficiarios de la oligarquía criminal a formar una coalición sobre la base de la creencia de que su proyecto político y económico compartido nunca podría sobrevivir bajo la democracia, por muy debilitada que fuera. El primer acontecimiento fue una serie de juicios relacionados con violaciones de derechos humanos en tiempos de guerra. Los primeros acusados fueron soldados jóvenes, pero en enero de 2012 se inició el proceso contra Efraín Ríos Montt, el exdictador militar acusado de orquestar una campaña de tierra arrasada durante 1982 y 1983.

El juicio de Ríos Montt de 2013 fue el primero en el mundo en el que un jefe de Estado tuvo que enfrentar cargos de genocidio en un tribunal nacional del país donde se habían cometido los crímenes. Este procedimiento pionero se encontró con una reacción criminal-oligárquica. Los grupos empresariales estaban preocupados por la imagen de Guatemala en el extranjero y ansiosos de que la atención pudiera desplazarse hacia los patrocinadores económicos del régimen genocida, mientras que los exoficiales temían que ellos también pudieran terminar en el banquillo. Entre estos veteranos se encontraba, significativamente, el presidente Otto Pérez Molina: había estado destinado en el altiplano predominantemente maya, el área más devastada por la violencia estatal. Aunque posteriormente la Corte de Constitucionalidad anuló el eventual veredicto de culpabilidad contra Ríos Montt por motivos procesales y falleció en 2018 (antes de que pudiera comenzar un nuevo juicio), el caso fue un presagio. En 2019, el ex jefe del Estado Mayor del Ejército, el ex director de la sección de inteligencia militar y el ex jefe de operaciones enfrentaron cargos. La capacidad de los tribunales y fiscales independientes para levantar el velo de la impunidad estaba más allá de toda duda.

El segundo acontecimiento llegó a un punto crítico en 2015, cuando la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), patrocinada por la ONU y creada en 2007 para asociarse con el MP y fortalecer el estado de derecho, amenazó con destruir a la oligarquía criminal. El equipo de la CICIG-MP dejó de investigar casos discretos para centrarse en las fluidas «redes político-económicas ilícitas» que sustentaban la impunidad.¹⁶ Se descubrieron esquemas criminales que expusieron al partido gobernante del presidente Pérez Molina como lo que un comunicado de prensa de la CICIG llamó «una estructura mafiosa criminal que había cooptado el poder a través de las urnas».¹⁷ Estuvieron implicados cientos de funcionarios de la Superintendencia de Administración Tributaria, la Policía Nacional Civil, el Ministerio de Energía y Minas y otras instituciones. Bajo presión

16. Ver CICIG (2019).

17. Véase el comunicado de prensa de la CICIG del 2 de junio de 2016, www.cicig.org/casos/caso-cooptacion-del-estado-de-guatemala.

popular, el Congreso despojó a Pérez Molina y a su vicepresidente de su inmunidad, y ambos quedaron tras las rejas.

La movilización anticorrupción, sin embargo, hizo que sus enemigos se resolvieran a hacer retroceder las instituciones democráticas. Las investigaciones continuaron sobre la administración de Morales y demostraron que no fue una campaña aislada. Al encontrarse a sí mismos como objetivos y no como amos del sistema legal guatemalteco, los beneficiarios de la oligarquía criminal se dieron cuenta de que la lucha entre su empresa e incluso una democracia mínima era un juego de suma cero, y que defender la impunidad requeriría medidas más drásticas.

La contraofensiva autoritaria

Al darse cuenta de que había cedido demasiado terreno, la oligarquía criminal elaboró un nuevo plan para destruir los avances democráticos. El primer paso fue derrocar a la CICIG. A finales de 2019, el presidente Morales se negó a renovar su mandato por otro período de cuatro años. Bajo Giammattei, los abogados del MP que habían trabajado con la CICIG fueron despedidos y los casos de corrupción de alto perfil fueron archivados. La oficina de la Fiscalía Especial Contra la Impunidad (FECI), que alguna vez estuvo a la vanguardia anticorrupción, se convirtió en cambio en la punta de lanza de los esfuerzos para criminalizar a ex funcionarios judiciales.

Para limitar la competencia política, se utilizaron instituciones cooptadas para excluir a cualquier candidato de 2023 que desafiara el *statu quo* o simplemente pareciera poco confiable. El TSE excluyó la fórmula progresista de la dirigente indígena Thelma Cabrera y su compañero de fórmula, el ex procurador de derechos humanos Jordán Rodas. Los esfuerzos por seleccionar la lista de competidores presidenciales también se extendieron a figuras de derecha como Roberto Arzú, quien antagonizó al sector privado tradicional. Y en el último momento, el TSE descalificó al favorito Carlos Pineda, quien había llegado a la cima de las encuestas gracias a su presencia en las redes sociales y su discurso populista.

Los medios independientes también fueron silenciados. Los métodos utilizados durante mucho tiempo para intimidar y atacar a periodistas que investigan la corrupción encontraron un nuevo refugio bajo un MP comprometido con salvaguardar la impunidad. A mediados de 2022, José Rubén Zamora, fundador y director del periódico de investigación *El Periódico*, fue enviado a prisión por cargos falsos de lavado de dinero supuestamente inventados después de que su publicación comenzara a informar sobre sobornos gubernamentales por parte de Giammattei y sus compinches. Durante el juicio, el juez ordenó que se investigara a ocho periodistas por acusaciones de obstrucción de la justicia.

Finalmente, la coalición gobernante de Guatemala se volvió experta en manipular a la comunidad internacional, particularmente a Estados Unidos, que llegó a tratar a los líderes corruptos del régimen como aliados. Tras la elección de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos en 2016, la obsesión por la migración indocumentada desplazó la preocupación por el Estado de derecho. Sintiendo una nueva apertura, las élites oligárquicas criminales presionaron para convencer a los funcionarios estadounidenses de la naturaleza partidista de la CICIG. Morales se ganó el favor de Trump al trasladar la embajada de Guatemala en Israel a Jerusalén y al firmar un acuerdo de «tercer país seguro» que obligaba a los solicitantes de asilo, que pasaban por Guatemala, a buscar refugio allí. Estas medidas prepararon el terreno para que Guatemala desechara la CICIG con pocas protestas por parte de Washington.

La elección de Joe Biden en 2020 trajo un nuevo discurso de política exterior, pero hasta las elecciones de 2023 en Guatemala, la transición hacia el autoritarismo solo encontró una respuesta tibia y cautelosa por parte de Estados Unidos. La administración de Giammattei se posicionó como un socio de Estados Unidos para reducir el número de migrantes que se dirigen al norte y buscan cruzar la frontera sur de Guatemala. Mientras sus vecinos adoptaban una mayor asociación con China, Guatemala complació a Washington al ser uno de los únicos países latinoamericanos que mantenía relaciones diplomáticas con Taiwán. Utilizando la influencia geopolítica adicional que estas medidas habían aportado, la élite criminal-oligárquica puso a prueba el compromiso de Washington con el Estado de derecho y aprendió a poner en evidencia el farol estadounidense.

Elecciones 2023: Contrarrestando el autoritarismo

Dado el poder de la coalición gobernante, ¿cómo un proceso electoral destinado a profundizar el gobierno autoritario y cimentar la oligarquía criminal se convirtió en una oportunidad para resistir? La oposición se benefició de tres cosas. Primero fueron los propios errores y divisiones de la oligarquía criminal, especialmente los que se manifestaron después de la primera vuelta del 25 de junio. En segundo lugar, aprovecharon la conciencia y la organización persistentes de la movilización anterior contra la corrupción. Los intentos de interferencia electoral despertaron a estas fuerzas prodemocráticas y les dieron un mensaje que resonó en todas las divisiones de clase, étnicas e ideológicas. Por último, la comunidad internacional respaldó decisivamente a quienes luchaban para garantizar que prevaleciera la voluntad popular. Los riesgos de aislamiento internacional para un país pequeño como Guatemala exacerbaban los problemas de coordinación que plagaron a la coalición criminal-oligárquica y, por lo tanto, galvanizaron a los guatemaltecos que luchaban por revivir la democracia. Analicémoslos en orden.

Errores garrafales de la oligarquía criminal y problemas de coordinación.

La sorprendente victoria de Arévalo en la primera vuelta dejó a la oligarquía criminal buscando a tientas una respuesta unificada. Como se señaló anteriormente, la coalición criminal-oligárquica de Guatemala está lejos de ser cohesiva, pero tiene un historial de ser capaz de cerrar filas cuando surge una amenaza. La exclusión de la primera vuelta de tres candidatos que parecían serios contendientes fue un ejemplo de ello.

Arévalo escapó de esta purga porque estaba casi al final de las encuestas y era relativamente desconocido: nacido en Uruguay, hijo de un expresidente exiliado, había crecido y había pasado gran parte de su carrera fuera de Guatemala. Al ver sus débiles cifras en las encuestas, la élite criminal-oligárquica simplemente no lo tomó en serio. Luego, una vez que pasó desapercibido y entró en la segunda vuelta, se toparon con dilemas nuevos y divisivos mientras intentaban decidir qué hacer con él. Figuras políticas del *establishment* y el diputado de Giammattei terminaron enfrentándose con el TSE, su antiguo socio vital en la exclusión de candidatos antisistema. En medio de protestas internas y bajo la atención internacional, el TSE defendió la integridad de la votación de la primera vuelta y se negó a violar la ley electoral al suspender a Semilla. La Corte de Constitucionalidad, otro entrometido preelectoral, confirmó los resultados y dio luz verde a la segunda vuelta después de ordenar una auditoría que encontró solo errores insignificantes en el recuento de votos.

Los intentos de interferencia electoral también llevaron a muchos miembros de la élite económica a alejarse de la oligarquía criminal; las consecuencias económicas y reputacionales en el extranjero de una subversión demasiado flagrante de la democracia prometían ser peores de lo que la comunidad empresarial podría soportar. Después de la primera vuelta, mientras corrían rumores de que Giammattei aprovecharía el tumulto electoral para permanecer en el poder, incluso los sectores más conservadores de la comunidad empresarial insistieron en que la segunda vuelta se llevara a cabo con los dos principales candidatos. Destacados líderes del sector privado habían formado parte de las juntas de auditoría y recuento de votos, lo que los llevó a un conflicto directo con los aliados del régimen que cuestionaban los resultados. En resumen, los grupos que habían marchado al unísono para hacer retroceder las instituciones democráticas, antes de las elecciones, no pudieron salvar los intereses divergentes que surgieron cuando el resultado de la primera vuelta trastocó el panorama político.

La fragmentación de la coalición autoritaria también fue impulsada por la arrogancia de un régimen que había sufrido pocas consecuencias reales por sus maquinaciones autocráticas. Cualesquiera que fueran las quejas en el país y en el extranjero que habían surgido por el desmantelamiento del Estado de derecho,

la asfixia de la libertad de expresión y la criminalización de los opositores no fueron nada comparado con lo que enfrentó la administración Giammattei por señales de que podría estar tratando de anular las elecciones y cancelar la segunda vuelta. Las élites políticas pasaron del exceso de confianza, antes de la primera vuelta, a la sombría comprensión después de ella de que sus aliados las estaban abandonando mientras el precio de alterar el proceso y su resultado aumentaba. Las investigaciones muestran que los intentos descarados de alterar los resultados electorales después de la votación son más riesgosos para los autócratas que las manipulaciones del proceso (incluidas las exclusiones de candidatos) que se realizan antes de que se emitan los votos.¹⁸ El régimen de Guatemala aprendería esta lección por las malas.

Legados de la movilización anticorrupción de la década de 2010

La victoria presidencial de 2023 muestra que el movimiento anticorrupción de la década anterior ha tenido una trayectoria más larga de lo que algunos esperaban. Las investigaciones de la CICIG-MP de la década de 2010 dejaron al descubierto los costos y la naturaleza profundamente arraigada de la depredación estatal, al tiempo que reforzaron las normas anticorrupción y la confianza en el poder de la acción colectiva. Las investigaciones presentaron la poderosa imagen de un Estado guatemalteco rehén del «Pacto de Corruptos», una idea que entró en la jerga del país y se convirtió en un medio para evaluar la posición de los candidatos en 2023.

Las renuncias en 2015 (y posteriores condenas penales) del presidente Pérez Molina y la vicepresidenta Roxana Baldetti también apuntalaron la confianza colectiva de los guatemaltecos, subrayando que las protestas masivas podrían alterar el *statu quo*. Los intentos de anular los resultados de la primera vuelta y criminalizar a los agentes de Semilla provocaron formas similares de indignación y movilización. Una encuesta de julio de 2023, realizada por CID-Gallup y la Fundación Libertad y Desarrollo, encontró que casi tres cuartas partes de los guatemaltecos creían que la democracia estaba amenazada y el 56 por ciento estaba preparado para manifestar si se suspendía la segunda vuelta de agosto.¹⁹ Se trata de cifras impresionantes en un país donde persisten recuerdos traumáticos de la represión estatal en tiempos de guerra contra opositores políticos.

Semilla había comenzado en 2014 como un foro informal para discutir desafíos sociales, políticos y económicos. La campaña anticorrupción de 2015 lo llevó al escenario nacional y lo puso en camino de convertirse en un partido político, con activistas manifestándose en la plaza central de la Ciudad de Guatemala. Después del registro formal como partido en 2017, persistieron los desafíos de

18. Ver Reuter y Szakonyi (2021); Szakonyi (2022).

19. Ver Fundación Libertad y Desarrollo y CID-Gallup (2023).

expandirse más allá de una base mayoritariamente joven, urbana y profesional hacia comunidades empobrecidas del altiplano, y de hacer frente a las tensiones que cualquier movimiento político de amplia base debe manejar. La primera candidata a la presidencia de Semilla fue Thelma Aldana, quien siendo fiscal general había encabezado la investigación de Pérez Molina. En mayo de 2019, sin embargo, un tribunal la descalificó y a principios de 2020 había recibido asilo en Estados Unidos. En las elecciones de 2019, Semilla obtuvo apenas el 5 por ciento de los votos, suficiente para siete escaños en el Congreso.

Pero Semilla continuó impulsando su mensaje prodemocrático y utilizando todas las herramientas institucionales que pudo contra el «Pacto de Corruptos». Sin dejarse intimidar por la escasez de su número, los diputados de Semilla continuaron denunciando la corrupción del gobierno. Una vez en la segunda vuelta, Arévalo extendió su campaña a las zonas rurales, animado por las encuestas que sugerían que no estaba muy atrás en los distritos fuera de la Ciudad de Guatemala e invocando el legado de su padre con promesas de cambio. El éxito democrático de 2023 es difícil de imaginar sin la «primavera» anticorrupción, por breve que sea, de la década de 2010.

Apoyo internacional

Aunque es insuficiente para detener el retroceso democrático, el apoyo internacional le demostró a la oposición y los funcionarios electorales comprometidos a defender el orden constitucional que el mundo estaba observando y estaba del lado del pueblo guatemalteco. Mientras tanto, la coalición criminal-oligárquica se crispó ansiosamente a medida que tanto las agencias públicas como las élites del sector privado comenzaron a separarse en respuesta al escrutinio. Al ampliar las grietas dentro de la coalición gobernante, la comunidad internacional sentó las bases para una alianza amplia que recuerda al movimiento anticorrupción de 2015.

Las elecciones de 2023 tuvieron más observadores internacionales que cualquier otra en la historia de Guatemala. Misiones de la Unión Europea y la Organización de Estados Americanos (OEA) se unieron a los observadores nacionales para afirmar la integridad de los resultados y condenar —rápida y enfáticamente— los esfuerzos judiciales y procesales para socavar la elección y poner en peligro la segunda vuelta presidencial.

Cuando las autoridades ordenaron auditorías electorales e investigaciones criminales a Semilla y los funcionarios electorales, los observadores no cedieron. A principios de julio, la misión de la OEA regresó a Guatemala para observar el proceso de revisión de boletas que había ordenado la Corte de Constitucionalidad. El Consejo Permanente de la OEA se reunió el 26 de julio para discutir la manipulación electoral y la intimidación de las autoridades electorales, reunión

que llevó al secretario general de la OEA, Luis Almagro, a visitar Guatemala unos días después. En medio de las amenazas inminentes, la OEA prometió mantener su delegación en el país hasta el día de la toma de posesión (14 de enero de 2024). La misión de la UE se expresó de manera similar y, a principios de agosto, supervisó la extracción por parte del parlamentario de registros de votación digitales como parte de las investigaciones sobre los resultados de la primera ronda. Esta sólida actividad de observadores internacionales contrarrestó las narrativas del *establishment* e hizo que las acusaciones de fraude fueran difíciles de acreditar.

Los gobiernos de toda América también denunciaron los ataques de las autoridades a funcionarios electorales y los intentos de subvertir el proceso electoral. Ninguna voz fue más significativa que la de Estados Unidos. A pesar de su cautela política previa, los funcionarios estadounidenses vieron la interferencia electoral abierta como un exceso; si tenía éxito, colocaría a Guatemala entre las filas de autocracias latinoamericanas como Nicaragua y Venezuela. Por lo tanto, el Departamento de Estado de Estados Unidos se apresuró a confirmar el resultado del 25 de junio, defender a los funcionarios electorales contra crecientes ataques legales e insistir en que la segunda vuelta se llevara a cabo según lo planeado. En una declaración conjunta del 14 de julio, los líderes del Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de Representantes y del Comité de Relaciones Exteriores del Senado (un republicano y un demócrata, respectivamente) condenaron el «intento descarado del MP de socavar la voluntad del pueblo guatemalteco» y «eludir la certificación de las elecciones».²⁰

Washington también impuso sanciones selectivas contra el juez que había suspendido a Semilla y la fiscal Cinthia Monterroso que había allanado el TSE. Estas medidas, tomadas en virtud de la Ley de Compromiso Reforzado entre Estados Unidos y el Triángulo Norte de 2020, se sumaron a las sanciones que ya se habían aplicado contra el fiscal general y un fiscal superior por socavar la democracia y trabajar para proteger la impunidad que se suponía que debían combatir.²¹ Si bien medidas punitivas como estas habían tenido poco impacto en el pasado, el origen bipartidista y el tono duro de las condenas enviaron una señal clara de que los funcionarios estadounidenses veían el plan de manipulación electoral de la oligarquía criminal como una grave escalada autoritaria que Washington no podía tolerar.

Mientras tanto, las élites del sector privado, que supervisan y se benefician de la mayor economía de Centroamérica, estaban preocupadas por las consecuencias

20. Vea el comunicado de prensa del representante republicano Michael McCaul y el senador demócrata Bob Menendez, <https://foreignaffairs.house.gov/press-release/chairmen-mccaul-menendez-state-ment-on-recent-threats-to-guatemalas-democracy>.

21. Ver Gressier y Sanz (2023).

económicas del robo electoral. El creciente aislamiento internacional y la ampliación de las sanciones estadounidenses impulsaron a los líderes empresariales a contrarrestar los ataques del gobierno al proceso electoral. Entonces, de palabra y de hecho, la comunidad internacional cambió los incentivos de los aliados de la oligarquía criminal, empeoró sus problemas de coordinación y le dio a las fuerzas prodemocráticas una ventaja importante.

Conclusiones: Peligros futuros

La capacidad de los ciudadanos de Guatemala para contrarrestar el autoritarismo electoral en la contienda de 2023 ha sido nada menos que notable. Contra todo pronóstico, han canalizado un amplio sentimiento contra el *establishment* en un apoyo abrumador a la única opción prodemocrática disponible, generando esperanzas de que realmente sea posible transformar la forma en que se hace política.

Sin embargo, el país aún está lejos de recuperar la gobernabilidad democrática y ahora se avecina una batalla cuesta arriba. La conmoción de los resultados fracturó la coalición criminal-oligárquica, pero la administración de Arévalo y su agenda de reformas pueden proporcionar el enemigo común que la coalición puede utilizar para reconstituirse. Los funcionarios del MP han prometido continuar erigiendo el sistema legal contra los oponentes de la oligarquía criminal. Las investigaciones sobre funcionarios electorales y dirigentes de Semilla persisten. El partido aún podría ser prohibido o (lo que es aún más alarmante) el presidente electo podría ser despojado de su inmunidad procesal antes de asumir el cargo.

Incluso si se produce la transferencia de poder, la capacidad de Arévalo para rehacer las reglas del juego político y avanzar con sus prioridades políticas se verá gravemente paralizada. Semilla quedará tercero en el Congreso con 23 escaños, pero los partidos de Giammattei y Torres tendrán 67 en total. Junto con grupos más pequeños del *establishment*, no tendrán problemas para alterar la agenda de Semilla. El poder político a nivel local también sigue firmemente en manos de la coalición autoritaria. El partido de Giammattei obtuvo más de un tercio de las alcaldías. Los cambios políticos nacionales no necesariamente llegaron al nivel local, donde las máquinas clientelistas siguen siendo poderosas.

También es importante señalar que los esfuerzos de los guatemaltecos por resistir el retroceso democrático en las elecciones de 2023 no significan necesariamente que las actitudes prodemocráticas estén generalizadas. De hecho, las encuestas de opinión sugieren que el compromiso de los guatemaltecos con las normas e instituciones democráticas es, en el mejor de los casos, inestable. En 2021, solo la mitad de los encuestados dijeron al Proyecto de Opinión Pública de América Latina que veían la democracia como la mejor forma de gobierno, una cifra que apenas

cambió con respecto a administraciones anteriores. La mitad también estuvo de acuerdo en que la corrupción excesiva justificaría un golpe militar, mientras que el 40 por ciento aprobó que el Ejecutivo gobernara sin el Congreso durante una crisis.²²

Estas actitudes sugieren que el apoyo a Arévalo no fue un resultado inevitable, sino más bien un producto de las circunstancias. Si se hubiera permitido postularse a un populista autoritario como el líder de las primeras encuestas, Carlos Pineda podría haberse abierto paso y haber obtenido una mayoría electoral. Pero el discurso *antiestablishment* de Pineda y su falta de confiabilidad como aliado de la clase política corrupta hicieron que lo expulsaran de la carrera, abriendo un camino para Arévalo, cuya agenda prodemocracia y anticorrupción ciertamente representa una amenaza mayor para el sistema criminal-oligárquico.

Además, no hay garantía de que el pronunciado voto *antiestablishment* de Guatemala se canalice hacia la opción democrático-institucionalista la próxima vez. El proceso electoral de 2023 ciertamente ilustra la capacidad y voluntad de los guatemaltecos de movilizarse cuando la democracia está en juego. Pero en el probable caso de que Arévalo y Semilla no puedan implementar su agenda interna, la falta de progreso podría allanar el camino para un candidato como Pineda o Nayib Bukele de El Salvador. Alguien que pueda aprovechar el descontento, llegar al poder mediante elecciones y luego dedicarse a aplastar las instituciones democráticas.

A pesar de estos obstáculos, ¿qué podemos aprender de la resistencia guatemalteca dentro del proceso electoral de 2023? Primero, el caso guatemalteco confirma hallazgos recientes sobre las estrategias de la oposición para detener el retroceso democrático. Como argumentó recientemente Laura Gamboa, las estrategias institucionales moderadas, como la campaña electoral, son más efectivas que las acciones radicales extrainstitucionales.²³ El enfoque de Semilla refuerza esta afirmación. Con todo el sistema en su contra, Arévalo y la media docena de diputados de Semilla denunciaron la corrupción repetidamente durante el Congreso 2019-23. Después de llegar a la segunda vuelta presidencial y ser objeto de críticas judiciales, utilizaron canales legales para contraatacar mientras continuaban haciendo campaña por un futuro político diferente. Esta estrategia no solo amplió su base de apoyo, sino que ayudó a socavar el alarmismo de sus rivales oligárquicos criminales.

El caso guatemalteco también resalta la importancia de explotar las grietas en la coalición autoritaria y el papel del apoyo internacional para hacerlo. Aunque la oligarquía criminal de Guatemala y sus aliados siempre han estado plagados de

22. Ver Rodríguez (2021).

23. Ver Gamboa (2023).

cierto grado de fragmentación, parecían estar marchando al mismo ritmo antes de las elecciones, llevando a cabo acciones antidemocráticas que servían a sus intereses compartidos. Sin embargo, el resultado inesperado trastornó el panorama político y de repente puso estos intereses en conflicto. Las fuerzas internas de oposición y la comunidad internacional apoyaron a los funcionarios electorales y otras autoridades que defendían el orden constitucional. Las preocupaciones sobre los costos económicos de la ampliación de las sanciones y el aislamiento internacional también provocaron la desertión de las élites del sector privado. Estas dinámicas resultaron cruciales para exacerbar las divisiones dentro de la coalición autoritaria, a medida que los socios en quienes confiaba el régimen para restringir la democracia se distanciaban cada vez más. Aunque la alianza criminal-oligárquica puede volver a encontrar formas de reagruparse, el proceso electoral de 2023 ilustra que las coaliciones autoritarias unificadas y aparentemente amplias no son inmutables y que la sociedad civil y los actores internacionales comprometidos pueden aprovechar los fallos autoritarios para contraatacar.

Referencias

- Anria, S. (2016). Delegative Democracy Revisited: More Inclusion, Less Liberalism in Bolivia. *Journal of Democracy*, 27, 99-108.
- Barrenechea, R. y Vergara, A. (2023). The Danger of Powerless Democracy. *Journal of Democracy*, 34, 77-89.
- Cameron, M. A. (2021). The return of oligarchy? Threats to representative democracy in Latin America. *Third World Quarterly*, 42(4), 775-792. <https://doi.org/10.1080/01436597.2020.1865794>
- CICIG, Informe Temático (2019). *Guatemala: Un Estado Capturado*. www.cicig.org/wp-content/uploads/2019/08/Informe_Captura_Estado_2019.pdf
- CID-Gallup y Fundación Libertad y desarrollo (2023). *Primera Encuesta Nacional, Elecciones 2023-Segunda Vuelta*. www.fundacionlibertad.com/sites/default/files/archivo_articulos/fld_informe_primera_encuesta_2_de_agosto.pdf.
- Corrales, J. (2015). The Authoritarian Resurgence: Autocratic Legalism in Venezuela. *Journal of Democracy*, 26, 37-51.
- Dudley, S. (27 de marzo de 2017,). Justice and the creation of a mafia state in Guatemala. *InSight Crime*. <https://insightcrime.org/investigations/justice-and-the-creation-of-a-mafia-state-in-guatemala>.
- Gamboa, L. (2023). Cómo resisten las fuerzas de oposición. *Revista Argumentos*, 4(2), 91-110.
- Gressier, R. y Sanz, J. L. (20 de julio de 2023). US Sanctions Judge and Prosecutor Involved in Attempted Electoral Coup in Guatemala. *El Faro*. <https://elfaro.net/en/202307/centroamerica/26957/us-sanctions-judge-and-prosecutor-involved-in-attempted-electoral-coup-in-guatemala>.
- Isaacs, A. (19 de abril de 2021). Traditional Guatemalan Elites Must Change Now. Here Is Where to Start. *Plaza Pública*. <https://plazapublica.com.gt/multimedia/disidencia-y-disciplina/traditional-guatemalan-elites-must-change-now-here-is-where-to-start.html>.
- Isaacs, A. y Schwartz, R. A. (2020). Guatemala: The Military in Politics. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Oxford University Press.
- Levitsky, S. y Lucan, A. (2016). Durable Authoritarianism. En O. Fioretos, G. Tulia y A. Falleti (Eds.), *Oxford Handbook of Historical Institutionalism*. Oxford University Press.
- Meléndez-Sánchez, M. (2021). Latin America erupts: Millennial authoritarianism in El Salvador. *Journal of Democracy*, 32(3), 19-32. <https://doi.org/10.1353/jod.2021.0031>
- Meléndez-Sánchez, M., y Perelló, L. (11 de julio de 2023). The June Guatemalan Election Was an Outlier in Latin America. *El Faro*. <https://elfaro.net/en/202307/opinion/26925/the-june-guatemalan-election-was-an-outlier-in-latin-america>.
- Reuter, O. J. y Szakonyi, D. (2021). Electoral Manipulation and Regime Support: Survey Evidence from Russia. *World Politics*, 73, 275-314.

Rodríguez, M. (Ed.). (Nashville: LAPOP 2021). *Cultura política de la democracia en Guatemala y en las Américas 2021: Tomándole el pulso de la democracia*.

Schwartz, R. A. (2023). *Undermining the State from Within: The Institutional Legacies of Civil War in Central America*. Cambridge University Press.

Slater, D. (2013). Ordering power: Contentious politics and authoritarian leviathans in southeast Asia. *Southeast Asian Economies*, 30(2), 228. <https://doi.org/10.1355/ae30-2h>

Szakonyi, D. (2022). Candidate filtering: The strategic use of electoral manipulations in Russia. *British Journal of Political Science*, 52(2), 649-670. <https://doi.org/10.1017/s0007123420000836>

Thaler, K. M. y Mosinger, E. (2021). Latin America Erupts: Millennial Authoritarianism in El Salvador. *Journal of Democracy*, 33, 19–32.

Winters, J. A. (2011). *Oligarchy*. Cambridge University Press.