

américalatina observations électorales LAOE 2013/4



Sous la direction d'Olivier Dabène
Observatoire politique de l'Amérique latine et des Caraïbes (OPALC)
CERI – Sciences Po, Paris

opalc
www.sciencespo.fr/opalc

**Observatoire politique de l'Amérique latine
et des Caraïbes (OPALC)
CERI – Sciences Po, Paris**

Mars 2015

Table des matières

Introduction.....	4
Bolivie :	
Una elección en el espíritu de la constitución del 2009.....	6
Équateur :	
La consolidación de la revolución ciudadana y el desvanecimiento de los partidos tradicionales.....	30
Honduras :	
El fin histórico del bipartidismo : las elecciones del 2013.....	40
Panama :	
Une alternance dans l'ombre du président Martinelli.....	57
Paraguay :	
Paraguay en la encrucijada : un país hacia el fortalecimiento democrático.....	75
Salvador :	
Les élections présidentielles de 2014 : les défis de la continuité.....	85

Introduction

Depuis une décennie, l'Observatoire politique de l'Amérique latine et des Caraïbes (OPALC) du Centre de recherches internationales (CERI) de Sciences Po s'emploie à analyser les élections en Amérique latine. L'analyse électorale occupe une place importante sur le site web de l'OPALC¹, elle a donné lieu à un ouvrage collectif portant sur le cycle 2005-2006² et le rapport annuel de l'OPALC, *L'Année Politique* (LAPO), y consacre traditionnellement sa troisième partie.

En 2012, l'OPALC a signé une convention avec le Département pour la coopération et l'observation électorale (DECO) de l'Organisation des Etats Américains (OEA) qui permet à des membres de l'OPALC de participer aux missions d'observation électorale de l'OEA³. L'OPALC et le DECO publient conjointement des analyses transversales, portant notamment sur les questions de financement des campagnes électorales, sur les médias ou encore sur le genre. En complément, l'OPALC propose dans ce recueil des analyses issues des observations de terrain lors des missions.

Les différents chapitres de l'ouvrage proposé par l'OPALC révèlent des réalités bien différentes d'un pays à l'autre. En Bolivie, les élections de 2014 ont été l'occasion de mettre en œuvre la « démocratie communautaire » voulue par Evo Morales et la constitution de 2009. La facile réélection d'E. Morales témoigne de la place nouvelle occupée par les peuples indigènes dans la politique bolivienne. Mais l'arbre ne saurait cacher la forêt : les dispositifs de représentation inaugurés pour assurer une juste représentation des Nations indigènes ont donné des résultats mitigés. En Equateur en 2013, Rafael Correa a lui aussi été aisément réélu. La révolution citoyenne avance, plus que jamais au détriment des partis politiques traditionnels. Au Honduras, toujours en 2013, les élections qui marquaient la normalisation après le coup d'Etat de 2009 se sont soldées par la disparition du bipartisme historique. Au Panama (2014), l'alternance masque la domination de l'ancien président Martinelli sur le jeu politique. Le Paraguay (2013) a, comme le Honduras et pour les mêmes raisons, tenu des élections de normalisation, à la suite du coup d'Etat de 2012. Les progrès de la démocratie dans ce pays sont indéniables. Enfin, au Salvador, la gauche est parvenue en 2014 de justesse à conserver le pouvoir, dans un contexte fortement polarisé.

L'OPALC poursuit avec cette première livraison du LAOE sa mission de diffusion des résultats de la recherche sur les évolutions politiques du continent.

Olivier Dabène

¹ www.sciencespo.fr/opalc

² O. Dabène (dir.), *Amérique latine. Les élections contre la démocratie?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008.

³ L'OPALC remercie les Offices jeunesse internationaux du Québec (LOJIQ) et l'Office franco-québécois pour la jeunesse (OFQJ) pour leur soutien à ces missions.

bolivie

élection générale

12 octobre 2014



Una elección en el espíritu de la Constitución del 2009

Salomé Cosset y Dominic Garant

Una elección en el espíritu de la Constitución del 2009

El 12 de octubre 2014 observamos las elecciones generales del Estado Plurinacional de Bolivia. Estas elecciones son las primeras organizadas bajo el marco de la nueva Constitución, ratificada por referendo del 25 de enero de 2009. En efecto, las elecciones generales del 6 de diciembre de 2009, cuyo resultado fue la reelección triunfal del presidente Evo Morales, fueron regidas por un régimen electoral transitorio promulgado el 14 de abril 2009. Aunque ya hace más de cinco años que Bolivia se encuentra bajo esta Constitución, las elecciones generales de 2014 fueron las primeras en realizarse bajo la nueva organización estatal.

La Constitución que se ratificó en el año 2009, aportó numerosos cambios buscando acabar con la fuerte discriminación social en Bolivia. Se establecieron varios derechos “para que nunca más seamos excluidos”⁴, según las palabras del mismo presidente Evo Morales. Evo Morales explica que “mediante esta Nueva Constitución Política queremos que todos los originarios bolivianos seamos iguales. Eso estamos buscando, sin racismo, ni discriminación”⁵. La Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia consagra, en un espíritu vanguardista, un nuevo modelo de democracia en oposición con el modelo de “democracia liberal” instaurada en 1982: la “*democracia intercultural*”. Según el Órgano Electoral Plurinacional (OEP). Cuando se hace referencia a la democracia intercultural, se trata de muchas democracias y se reconoce la existencia de diferentes formas de deliberación política, de toma de decisiones y diferentes maneras de organizarse políticamente. Esta nueva forma de democracia busca crear los mecanismos que fomentan la participación plural y el reconocimiento de la variedad de actores. Las tres democracias de Bolivia son: la democracia participativa, representativa y comunitaria⁶.

⁴ Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, discurso de introducción del presidente Evo Morales, [en línea] <http://www.harmonywithnatureun.org/content/documents/159Bolivia%20Constitucion.pdf>, consultado el 31 de enero

⁵ *Ibid.*

⁶ Artículo 11.I de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia : “*La República de Bolivia adopta para su gobierno la forma democrática participativa, representativa y comunitaria, con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres.*” Estado Plurinacional de Bolivia, *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia*, 2009.

En el sistema electoral, estas democracias inciden de diferentes formas. La democracia directa y participativa se traduce en mecanismos de participación tal como el referendo o la iniciativa legislativa ciudadana que ponen al ciudadano en el corazón de las decisiones políticas. La democracia representativa pasa por la elección de representantes por el voto universal, directo y secreto. Y la democracia comunitaria, se refiere al sistema y procedimientos propios de elección de los representantes de las “Naciones y Pueblos Indígenas Originarios Campesinos” (NPIOC)⁷.

La democracia comunitaria es uno de los avances más grandes de la carta constitucional y refleja un paso histórico en la vida política del país. La población indígena representa a 62% del total poblacional en Bolivia⁸, este porcentaje es el más alto de América Latina y sin embargo, seguía discriminada y excluida. La constitución del 2009 opera una verdadera “compensación histórica para los pueblos indígenas”⁹ por el reconocimiento de 36 grupos indígenas, de sus lenguas, de su patrimonio y sobretodo de sus derechos a la autodeterminación y al autogobierno. Revelando el particularismo étnico-cultural de Bolivia, esta Constitución se inscribe en el marco de los cambios sociales y políticos que fomentan las administraciones de Evo Morales y refleja la voluntad de construir un Estado indígena plurinacional¹⁰ reparando la exclusión de la cual fueron víctimas los indígenas.

En este contexto, los autores, en misión de observación electoral, se encontraron al frente de una situación especial. Bolivia había iniciado una reforma constitucional que ha resultado en nuevos derechos para las poblaciones indígenas que van mucho más allá que las practicas electorales. Sin embargo, la misión de observación se centró en el proceso electoral boliviano al nivel nacional, sin duda, es un instrumento democrático fundamental pero cuyo cambios no son los más obvios. De nuestra reflexión resultó la pregunta siguiente: ¿Cómo los derechos indígenas reconocidos en la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, se traducen en el proceso electoral nacional?

⁷ Artículo 30. I.: « *Es nación y pueblo indígena originario campesino toda la colectividad humana que comparta identidad cultural, idioma, tradición histórica, instituciones, territorialidad y cosmovisión, cuya existencia es anterior a la invasión colonial española.*” Estado Plurinacional de Bolivia, *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia*, 2009.

⁸ Instituto Nacional de Estadística, *Censo Nacional de Población y Vivienda*, 2012, p.31

⁹ Franco Gamboa Rocabado, “Transformaciones constitucionales en Bolivia: Estado indígena y conflictos regionales”, *Colombia Internacional*, 71, enero a junio de 2010, p.154

¹⁰ *Ibid.*, p.157

Al nivel electoral, aparece un nuevo mecanismo, las circunscripciones especiales indígenas. En el país son siete las circunscripciones especiales en las cuales se eligen, en cada una, un representante de los NPIOC.

Trataremos de analizar si estos mecanismos nuevos de participación, son adecuados y si sirven eficientemente a la inclusión de los pueblos indígenas en el sistema político del país.

Otros retos marcaron esta elección que también estudiaremos en las siguientes páginas: la baja percepción de la gente hacia el órgano electoral, la “asimetría” de la elección y las ventajas del presidente denunciadas por la oposición política y las pocas propuestas políticas en contraste con las numerosas confrontaciones entre los candidatos.

Los candidatos a las elecciones presidenciales

Cinco partidos presentaron candidatos a las elecciones nacionales. Se concentrara aquí la presentación de los equipos de candidaturas a los títulos de presidente y vicepresidente.

Los representantes del Partido Demócrata Cristiano (PDC), uno de los partidos políticos bolivianos más antiguos, fueron el ex presidente Jorge “Tuto” Quiroga y Tomasa Yarhui. El partido y su líder se ubican al centro-derecha del espectro político. El candidato Quiroga ya es reconocido en Bolivia por haber sido presidente en 2001-2002 (después de la renuncia de Hugo Banzer por razón oficial de salud) y por haber sido el principal competidor de Evo Morales (MAS) en las elecciones de 2005, bajo los colores de PODEMOS. La candidata al puesto de vicepresidente, Tomasa Yarhui, es abogada y fue Ministra de Asuntos Campesinos durante la presidencia de Quiroga. Ella fue la primera indígena en ocupar esta posición.

En esta elección, el partido Unidad Demócrata (UD) representó la principal oposición al oficialismo, con Samuel Doria Medina para presidente y Ernesto Suarez como vicepresidente. La UD es una nueva organización política que resulta del intento por la oposición de unirse contra la popularidad del MAS. Medina fue ministro entre 1988 y 1992 y dueño de la más grande empresa de cemento de Bolivia. Es la tercera vez que se presenta al puesto de presidente. Su candidato para la vicepresidencia, Ernesto Suarez, fue prefecto (ahora se dice gobernador) del departamento del Beni, pero fue destituido por acusaciones de malversación. Hasta la fecha de las elecciones, el proceso estaba paralizado.

El Movimiento sin Miedo (MSM) fue representado por Juan del Granado a la presidencia y por Adriana Gil a la vicepresidencia. El MSM tiene su base en La Paz, donde nació, y donde del Granado fue elegido como alcalde dos veces durante los años 2000. El MSM fue aliado

del MAS hasta 2010, pero después de esta alianza, se volvieron adversarios políticos adentro de la izquierda boliviana. Del Granado es conocido por haber sido el primer abogado en lograr la condena de un dictador mientras estaba en función, Luis García Meza Tejada. Gil es ex militante del MAS, en la región oriental de Santa Cruz, capital de la oposición al oficialismo, y fue elegida en 2009 como diputada del partido Convergencia Nacional.

El Partido Verde se fundó oficialmente en 2007. Tiene como candidatos Fernando Vargas Mosua (presidencia) y Margot Soria (vicepresidencia). Mosua llamó la atención nacional por su fuerte oposición contra el proyecto gubernamental del TIPNIS de ruta entre Cochabamba y Brasil, camino que pasaría por el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécuré. Mosua tiene capacitación jurídica y Soria es socióloga.

El Movimiento Al Socialismo de Evo Morales y Álvaro García Linera ganó las elecciones por primera vez en 2005. El partido está compuesto por muchos sindicatos y grupos indígenas. Conocido por haber sido el primer indígena de América Latina en ser elegido como presidente, Evo Morales inició una reforma profunda del estado por proceso constitucional y recibió el apoyo popular en 2008 en un referendo. Fue elegido una segunda vez en 2009, junto a García Linera. El dúo siguió su proyecto de distribución de la riqueza, con una ideología de intervención del Estado en la economía. En 2013, hubo controversia cuando Morales hizo pública su intención de presentarse por tercera vez. Finalmente, la Corte Suprema de Justicia le otorgó la autorización de ser candidato, con argumento de que el conteo de la reelección empezó de nuevo con la nueva constitución.

Las novedades institucionales en las elecciones generales de 2014 y los resultados

Ingeniería del voto

La nueva constitución dejó algunos cambios en el sistema electoral y en el acto de votación, pero se conservaron también aspectos del régimen anterior.

La constitución en su artículo 26 estipula que el sufragio es, entre otros elementos, obligatorio para los mayores de 18 años¹¹. Al emitir su voto, la persona recibe su certificado de sufragio. Sin este Certificado o la prueba de haber pagado la multa, no será posible acceder a cargos públicos, hacer trámites bancarios u obtener pasaporte durante los 90 días que siguen el día de las elecciones¹². Los ciudadanos y ciudadanas que son eximidos y eximidas de tal obligación

¹¹ Estado Plurinacional de Bolivia, *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia*, artículo 26.

¹² Estado Plurinacional de Bolivia, *Ley del Régimen Electoral*, artículo 154.1.

de votar son los mayores de setenta años, las personas que no pudieron votar por caso fortuito o fuerza mayor comprobada documentalmente y aquellos que viven en el extranjero.

El artículo 27 de la constitución señala que *“las bolivianas y los bolivianos residentes en el exterior tienen derecho a participar en las elecciones”*¹³. Las elecciones de 2009 fueron la primera oportunidad de votación al exterior pero se limitó a cuatro países: Argentina, Brasil, los Estados Unidos y España. En 2014, se extendió el voto a 33 países, con un total de 69 ciudades, incluyendo los países vecinos y otros como los Países Bajos, Corea y Egipto. En contraste al voto nacional, el voto al extranjero es voluntario.

Antes de 2012, la configuración del mapa electoral estaba determinada de acuerdo con el censo de 2001, con una población total de aproximadamente 8,25 millones de habitantes. Con el nuevo censo que estimó que la población había subido a más de 10,6 millones, además de la migración interna, era previsible que una recomposición del mapa electoral fuera necesaria. Sin embargo, tal refundación de los escaños no se hizo sin temores y tensiones, especialmente considerando que los desplazamientos internos se explican en parte por el éxodo rural, significando una pérdida de influencia política de las regiones y de los departamentos rurales¹⁴.

Cuadro 1 - Repartición de los escaños por departamento

Departamentos	Elecciones 2009	Elecciones 2014	Diferencia
La Paz	29	29	0
Santa Cruz	25	28	3
Cochabamba	19	19	0
Potosí	14	13	-1
Chuquisaca	11	10	-1
Oruro	9	9	0
Tarija	9	9	0
Beni	9	8	-1
Pando	5	5	0

Fuente: OEA, Misión de observación electoral Estado Plurinacional de Bolivia – Documento Informativo, Documento interno, p. 20.

¹³ Estado Plurinacional de Bolivia, *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia*, artículo 27.

¹⁴ La Razon, *“El censo puede derivar en tensiones regionales por escaños legislativos”*.

En sistema boliviano es mixto, es decir que hay elementos de proporcionalidad y de territorialidad que influyen la representación de la población. En las elecciones generales, los votantes tienen una papeleta con dos listas de candidatos, como muestra la figura 1.

Figura 1 – Modelo Papeleta de Sufragio – Elecciones Generales del 12 de Octubre 2014



Fuente: Los Tiempos, Galería de fotos – Bolivianos eligen a 5 cargos en octubre, en línea, http://www.lostiempos.com/elige/noticias/noticias/20140910/galeria-foto-bolivianos-eligen-5-cargos-en-octubre_273217_600113.html (visto el 26 de enero 2015).

En la lista de arriba, aparecen los candidatos presidenciales. A votar por los candidatos presidenciales, el elector vota implícitamente por la vice-presidencia, la cámara alta, los escaños plurinominales de la Asamblea Legislativa¹⁵ y los representantes en organizaciones supraestatales¹⁶. Con 36 bancas en el senado y 53 bancas plurinominales en la Asamblea legislativa, son unos 89 que están vinculados con el voto presidencial. La asignación de los escaños a los partidos se hace mediante el sistema proporcional, establecido en los artículos 56 (Senado) y 59 (Diputados plurinominales) de la ley del Régimen Electoral¹⁷. Los

¹⁵ Ver la *Ley del Regimen Electoral*, no 26, 2010. La organización del voto nacional se encuentra en el capítulo III : Eleccion de Autoridades y Representantes del Estado Plurinacional, Presidente y Vice-Presidente, Art. 52; Senadores, Art. 54; Diputados plurinominales, Art. 58

¹⁶ Ley 522, 28 de abril 2014.

¹⁷ *Ley del Regimen Electoral*, no 26, 2010.

candidatos políticos que toman las bancas ganadas por su partido son los que aparecen en la lista cerrada del partido y son elegidos en el orden que aparecen. Entonces, los votantes no pueden pronunciarse sobre quien se encuentra en esta lista, se pronuncian solo sobre el partido que quieren elegir.

En la lista de abajo se elige el diputado uninominal y su suplente respectivo, que representaran una cierta zona geográfica determinada, su circunscripción, integrando así un aspecto de territorialidad en la representación. En este segundo caso, los electores que viven en Circunscripciones Especiales Indígena Originario Campesina (CEIOC) pueden escoger entre votar para el candidato uninominal o para el representante indígena local. De manera concreta, el día de las elecciones, los recintos dentro de una CEIOC tienen dos tipos de papeleta: una con lista presidencial y lista especial y otra con lista presidencial y lista uninominal. Entonces, cuando el votante escoge la papeleta presidencial-uninominal, renuncia a votar por el candidato especial. Se trata con más detalles de las CEIOC en la siguiente parte. Si se juntan las bancas uninominales y los especiales, son unos 77 puestos en la cámara baja que se eligen vía la segunda lista.

Para ser elegido presidente, el candidato debe tener la mayoría absoluta de los votos (más de 50%) o tener más de 40% de los votos, “con una diferencia de al menos el diez por ciento (10%) en relación a la segunda candidatura más votada.”¹⁸ Si ningún candidato logra estos resultados, habrá una segunda vuelta popular dentro de 60 días después de las elecciones generales.

La fórmula mixta actual en Bolivia limita la distinción entre los poderes ejecutivo y legislativo. Con 89 asientos legislativos derivados del voto presidencial y 77 que resultan del segundo voto, la elección de la mayoría de los representantes del Congreso está vinculada con los resultados de la elección presidencial. La ventaja de este proceso es que el gobierno se vuelve eficiente en la toma de decisiones: goza teóricamente del apoyo del Congreso, limitando las luchas entre la esfera legislativa y la esfera del ejecutivo. Este caso se confirma en la práctica, tomando en cuenta la popularidad actual del MAS que obtuvo resultados altos para la elección presidencial (y los puestos anexos) y para la elección de la Cámara baja. El presidente tiene entonces una gran margen para cumplir sus poderes.

¹⁸ *Ley del Régimen Electoral*, no 26, artículo 53.

En el caso contrario de una fuerte división del voto presidencial, la oposición podría ser mayoritaria en el Congreso, favoreciendo así la negociación y coaliciones y resultando en un sistema de frenos y contrapesos fuertes.

La nueva constitución boliviana tiene como objetivo la inclusión de los pueblos indígenas en la sociedad del país. El texto fundamental busca también aumentar la capacidad de decisión de la población y por eso conceptualiza la democracia de manera más compleja que antes, se refiere de hecho a tres tipos de democracia, la democracia participativa, representativa y comunitaria. En relación a las elecciones generales, eso se concretizó de dos maneras más o menos significativas. Primero, sobre la segunda vuelta, el sistema anterior al 2009 implicaba una elección congresal, es decir que los diputados recién electos iban a votar por el presidente, haciendo que el presidente necesitase ganar el apoyo de otros partidos políticos elegidos al Congreso¹⁹.

Desde 2009, los ciudadanos tienen la oportunidad de votar en una segunda vuelta, tomando en cuenta la nueva situación política que incluye solo a dos partidos. Esto asegura que el resultado presidencial refleje la voluntad popular y no los intereses de los partidos políticos. Segundo, la reservación de asientos exclusivos de bancas para los grupos indígenas minoritarios se inscribe en la voluntad de involucrarlos en la vida política del país. Las bancas especiales contribuyen al fortalecimiento de los derechos políticos de estas naciones autóctonas. Sin embargo, como la segunda parte del presente texto mostrara, este optimismo debe ser moderado.

El Órgano Electoral Plurinacional, actor clave de las elecciones

Uno de los actores clave de las elecciones generales de 2014 fue el OEP. Heredero de la Corte Nacional Electoral, esta nueva institución electoral tuvo que enfrentar varios retos para afirmarse como institución fundamental del proceso de elección.

En la línea del nuevo texto constitucional, la ley 018 del 16 de junio 2010 instauro y rige el funcionamiento del OEP. El OEP se compone del Tribunal Supremo Electoral (TSE), de los tribunales electorales departamentales (TED), de los juzgados electorales, los notarios y los jurados electorales.

¹⁹ Mario TORRICO, « Bolivia : nuevo sistema electoral presidencial y coordinación política de los partidos », *Perfiles Latinoamericanos*, 43, 2013, p. 79.

El TSE²⁰ es la máxima autoridad electoral y tiene jurisdicción y competencia en todo el territorio nacional. Se compone de siete vocales elegidos por seis años: uno designado por el Presidente y los seis otros por el Congreso, respetando los principios de paridad y de representación, como lo veremos más adelante. El tribunal Supremo Electoral está a cargo de “*garantizar el ejercicio de la democracia intercultural y el derecho al registro cívico; administrando procesos electorales y jurisdiccionales, registro cívico, fortalecimiento democrático y fiscalización a organizaciones políticas para las bolivianas y bolivianos*”²¹.

A nivel departamental, la máxima autoridad electoral es el Tribunal Electoral Departamental (existen nueve TED). Se componen de cinco vocales y cumplen con las mismas reglas de representación y paridad del TSE. Los TED están a cargo, entre otras misiones, de designar los juzgados electorales, los jurados electorales y los notarios. Los juzgados electorales son designados según la necesidad del TED como primera instancia para “preservar los derechos y garantías”²² en los procesos electorales.

Respecto al día de la votación, los principales representantes de la autoridad electoral son los jurados electorales y los notarios. Los jurados representan la autoridad electoral de cada mesa y son responsables de su organización y de su funcionamiento. Cada mesa de sufragio está compuesta por un máximo de seis jurados y al menos de tres jurados para poder funcionar y empezar el proceso de votación. Sus designaciones están sometidas a un sorteo aleatorio organizado por el TED. Al nivel nacional se sortearon alrededor de ciento sesenta mil jurados electorales. Es un deber ciudadano y el incumplimiento injustificado de sus funciones de jurado genera multas y otras series de sanciones como el impedimento de votar y de ser electo en dos procesos consecutivos o la imposibilidad de realizar trámites bancarios. Los notarios siguen el mismo proceso de designación y son el apoyo logístico y operativo del proceso de votación.

Esta nueva institución electoral sucede a la Corte Nacional Electoral (CNE) que ha sufrido de una pérdida de credibilidad y ha recibido cuestionamientos sobre la real independencia del Poder Ejecutivo. Las condiciones en las cuales se celebraron los cuatros referendos departamentales sobre estatutos autonómicos y el referendo nacional sobre la revocatoria de

²⁰ Artículo 206, Estado Plurinacional de Bolivia, *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia*, 2009.

²¹ <http://www.oep.org.bo/index.php/mision-y-vision>

²² *Ley del Órgano Electoral Plurinacional*, no 18, artículo 50, 2010

mandato resultaron en la peor crisis que tuvo que enfrentar el órgano desde 1991²³. Estas votaciones se hicieron en condiciones jurídicas polémicas, denunciadas por una parte de la propia CNE y que desembocaron en una pérdida de credibilidad del órgano. A partir de este punto, las consultas quedaron bajo “un manto de sospecha sobre su transparencia”²⁴.

La desconfianza generada por su antecesor reforzó las expectativas sobre el trabajo y la eficiencia del OEP. Además, en la organización de las elecciones del 12 de octubre, la nueva autoridad electoral tuvo que enfrentar varias críticas de la oposición política.

Primero, la campaña electoral estuvo marcada por numerosas confrontaciones entre los candidatos que denuncian entre ellos las irregularidades del otro. En este marco, la oposición denunció varias veces lo que llamó una “elección asimétrica”, es decir que el Presidente y candidato del MAS beneficiaba de unas ventajas en su campaña electoral relacionadas con la gestión pública de su administración (uso de bienes del estado, inauguración de proyectos, etc.). Estas acusaciones reforzaron las acusaciones de falta de independencia del OEP heredada de la CNE.

Pero más allá de la falta de independencia, el Órgano perdió credibilidad por sus fallas en una de sus misiones principales: el establecimiento del padrón electoral. El padrón electoral se basaba en el censo del 2012 y tenía que ser “depurado” por el TSE. Sin embargo, en las listas de habilitados para el voto y hasta en la lista de jurados de mesas, se encontraron personas fallecidas. Por ejemplo, Juan del Granado, candidato del Movimiento Sin Miedo, declaró que después de investigaciones se encontraron tres cientos fallecidos en el padrón electoral, únicamente en el cementerio de La Paz. Ante estos hechos, la presidenta del TSE, Wilma Velasco, contestó que los fallecidos en 2014 no habían sido registrados por culpa de sus familiares²⁵.

Se reveló también la identificación de tres cientos mil homónimos en el padrón electoral por lo cual, la presencia de la foto de identidad en la lista de habilitados permitía de luchar contra el fraude. A pesar de estos mecanismos, se observó a lo largo del día de votación, que muchos ciudadanos se quejaron de no ubicarse en las listas de los habilitados o de no poder votar.

²³ Salvador ROMERO BALLIVIAN, « Medio siglo de Historia del Órgano Electoral de Bolivia », *América Latina Hoy*, vol. 51, abril, 2009, pp. 77-94

²⁴ *Ibid.*

²⁵ http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/nacional/20141001/tse-tambien-habilito-a-muertos-como-jurados_275812_606474.html

Otra misión esencial del OEP fue la pedagogía electoral hacia los bolivianos y bolivianas. Primero hacia los ciudadanos y ciudadanas en general y segundo hacia los jurados electorales. En efecto, el 12 de octubre 2014, no se elegían solamente el presidente sino también los diputados, senadores y los parlamentarios supraestatales. La pedagogía también se tenía que aplicar a los jurados electorales. Designados por sorteos, ellos debían asistir a una capacitación organizada por los departamentos electorales con el fin de poder dirigir sus mesas de sufragios el día de las elecciones.

Esta misión a cargo del OEP pareció también tener límites cuando se observó el proceso de votación el 12 de octubre 2014. Del lado del ciudadano, si las confrontaciones entre los candidatos a la presidencia fueron transmitidas por los diferentes medios, se habló menos de los representantes a la Asamblea y no se trató de los parlamentarios supraestatales. Eso se reflejó en los resultados de las mesas donde se observó un número más alto de votos blancos o nulos para los candidatos a diputados²⁶. Y del lado de los jurados, a pesar de los materiales distribuidos y de las capacitaciones, se observó varias veces que los jurados estaban confundidos frente a los obstáculos que enfrentaban en sus mesas.

Pero el más importante reto que tuvo que asumir la OEP fue en el conteo de los votos y la proclamación de los resultados de las elecciones generales. Con la ausencia de resultados preliminares y a través de anuncios del cómputo de 70% de los comicios generales el mismo día de la votación²⁷, el TSE enfrentó un colapso de su sistema informático de cómputo. Anunciaron los resultados con menos de 50% de los votos contabilizados, lo que generó una ola de contestación en contra de la institución. En la declaración de la Organización de los Estados Americanos el día siguiente a las elecciones, destacó que *“el proceso de cómputo, transmisión y divulgación de actas fue extremadamente lento”*, pero que *“dada la distancia entre los candidatos y la concesión de los rivales, no es determinante. Sin embargo, en una elección estrecha, podría ser problemático.”*²⁸

Estos problemas, experimentados por los votantes durante el proceso electoral, alteraron la credibilidad de la institución y aun si los resultados no se contestaron, se perdió confianza en esta autoridad. El presidente recién reelegido condenó el mismo la falla en el cómputo de los

²⁶ Órgano Electoral Plurinacional, *“Informe de resultados oficiales de las elecciones generales 2014 a la Asamblea Legislativa plurinacional de Bolivia”*, 11 de noviembre de 2014, p.161-166

²⁷ http://www.la-razon.com/animal_electoral/Elecciones-TSE-promete-error-computo-comicios_0_2136986334.html

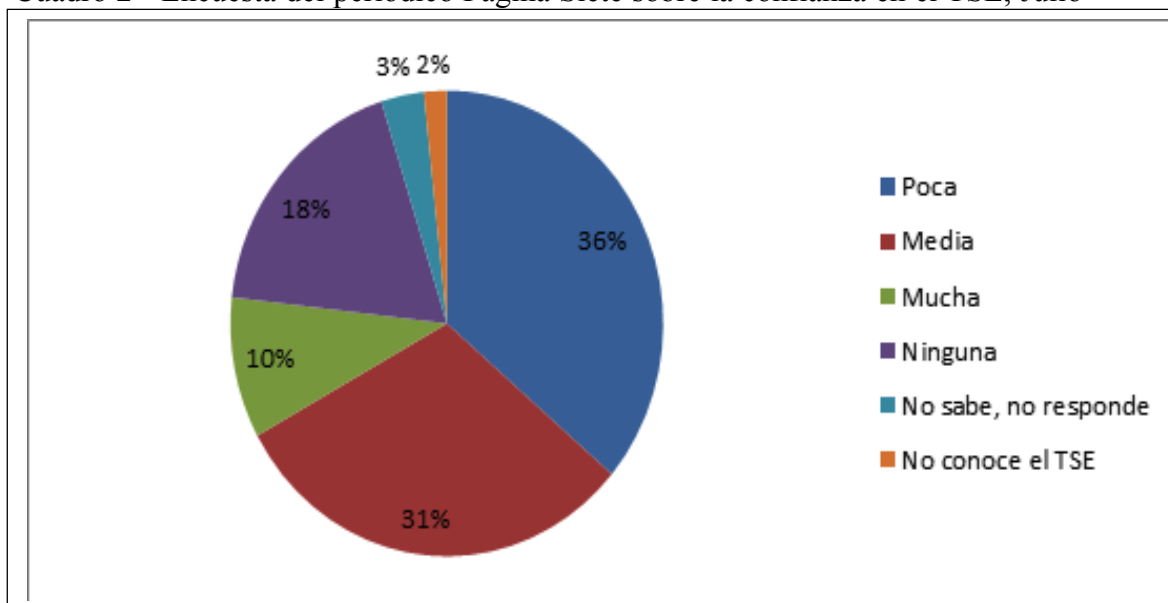
²⁸ Organización de los Estados Americanos, *“Misión de OEA en Bolivia felicita la alta participación ciudadana”*, *Comunicado de prensa C-436/14*, 2014

votos y abrió la puerta a la necesaria revisión del régimen electoral y de la organización del TSE.

Los proyectos de reformas empezaron a surgir antes las elecciones del 12 de octubre. Ramiro Paredes, vocal del TSE, afirmó varias veces que el tribunal se elaborara un proyecto para modificar la ley 026 del Régimen Electoral. Este proyecto hace eco a las polémicas sobre los vacíos jurídicos que se observaron en el texto, sobretodo alrededor de la propaganda gubernamental y las faltas de precisión alrededor de definiciones como el domicilio electoral²⁹.

Frente a sus primeras elecciones generales y a las numerosas críticas, el OEP subrayó las fallas en su funcionamiento y en el régimen electoral. Sin embargo, se tomó nota de los problemas y fracasos ocurridos y desde antes del fin del periodo electoral se anunció la reestructuración del propio Órgano y del régimen así que cambios en los funcionarios³⁰. Estas reformas parecían necesarias para ganar la confianza de la población en la nueva institución (cuadro 2), que hubiera podido ser usada como argumento para criticar el proceso electoral.

Cuadro 2 - Encuesta del periódico Pagina Siete sobre la confianza en el TSE, Julio



Fuente: Pagina Siete, “El 36,2% de consultados confía “poco” en el trabajo del TSE”, en línea, <http://www.paginasiete.bo/nacional/2014/7/27/362-consultados-confia-poco-trabajo-27817.html> (visto el 4 de enero 2015).

²⁹ <http://www.opinion.com.bo/opinion/articulos/2014/1001/noticias.php?id=140735>

³⁰ <http://www.paginasiete.bo/nacional/2014/10/24/vocales-anuncian-reestructuracion-organo-electoral-36223.html>

Los resultados

El OEP publicó los resultados oficiales más de una semana después de la fecha de las elecciones, el 12 de Octubre. La participación fue de 87,9% de la población, incluyendo el voto exterior. El cuadro 3 muestra los resultados presidenciales y el cuadro 4 los resultados en el Congreso.

Cuadro 3 - Resultados generales

Partido político	MAS-IPSP	PDC	UD	MSM	PVB-IEP
Votos	3.173.304	467.311	1.253.288	140.285	137.240
%	61,36%	9,04%	24,23%	2,71%	2,65%

Fuente: Tribunal Supremo Electoral, *Resultados de las Elecciones Generales 2014*, en línea, http://tse.oep.org.bo/images/elecciones_2014/resultados%202014/FINALISIMA%20RESULTADOS.pdf (visto el 14 de noviembre 2014).

Cuadro 4 - Resultados legislativos

Partido político	MAS-IPSP					PDC					UD				
	S	D P	D U	D E	D S	S	D P	D U	D E	D S	S	D P	D U	D E	DS
Elegidos	25	33	49	6	8	2	8	2	0	0	9	19	12	1	1
Total	121					12					42				
%	69,14%					6,85%					24%				

Fuente: Tribunal Supremo Electoral, *Resultados de las Elecciones Generales 2014*, en línea, http://tse.oep.org.bo/images/elecciones_2014/resultados%202014/FINALISIMA%20RESULTADOS.pdf (visto el 14 de noviembre 2014).

* Leyenda: S: Senador; DP: Diputado plurinacional; DU: Diputado uninominal; DE: Diputado especial; DS: Diputado Supraestatal.

Esos resultados legislativos como los presidenciales atestiguan un fuerte apoyo popular al MAS y a Evo Morales. Este soporte se nota también en la diferencia de casi 40% entre el ganador y el segundo partido, Unidad Democrática. Los números son especialmente impresionantes tomando en cuenta que este apoyo al MAS bajo de menos de 3% en relación a los resultados de 2009. Aun en regiones típicamente asociadas con la oposición, Santa Cruz y

Pando, el partido de Evo Morales terminó con 49%, delante de la UD, que obtuvo casi 40%³¹. Solo en el Beni ganó la UD, con 51%, con 10% al frente del MAS.

Reconocimiento y visibilidad de los NPIOC

Las CEIOC

El sistema boliviano establece que el derecho a la participación comprende “4. *La elección, designación y nominación directa de los representantes de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, de acuerdo con sus normas y procedimientos propios.*”³²

El artículo 146 que prevea la conformación de la Cámara de Diputados, dispone que los escaños sean distribuidos a través de circunscripciones uninominales, plurinominales y especiales y mixtas³³.

El reconocimiento de la existencia de treinta y seis NPIOC tuvo una influencia en el proceso electoral. El otorgamiento de escaños especiales y de cuotas que benefician a una categoría poblacional son mecanismos que se usan en los diferentes sistemas electorales y políticos con el fin de favorecer los grupos marginalizados/excluidos.

Teóricamente, la reservación de bancas parlamentarias asegura una cierta presencia en el debate público, que sea durante las elecciones o durante el proceso legislativo. Los diputados pueden utilizar esa posición para presentar y hacer valer asuntos específicos a su región o a su grupo de origen. Tales reservaciones pueden facilitar la autonomía de estas comunidades al frente de las elites o de los grupos dominantes³⁴.

En el caso boliviano, el reconocimiento y la incorporación política de los indígenas lleva de una cierta manera a una inversión total de la dinámica del país: los grupos que estaban excluidos se encuentran hoy en el centro de los cambios del país³⁵.

³¹ Tribunal Supremo Electoral, *Elecciones Generales 2014 – Departamento de Santa Cruz*, en línea, <http://www.oep.org.bo/Computo2014/>, (visto el 14 de noviembre 2014).

³² Artículo 26.II, párrafo 4, Estado Plurinacional de Bolivia, *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia*, 2009.

³³ Artículo 146, Estado Plurinacional de Bolivia, *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia*, 2009

³⁴ Htun, Mala. 2004. “Is Gender Like Ethnicity? The Political Representation of Identity Groups.” *Perspective on Politics*, 2, p.442.

³⁵ Nalinn Larsson, “The Democratic Dream in a Multicultural Society”, Linneuniversitetet, Tesis de grado, 2013, p.4

Las CEIOC pueden estar conformadas por Territorios Indígenas Originarios Campesinos, comunidades indígena originario campesinas, municipios con presencia de NPIOC que constituyen minorías poblacionales dentro del respectivo departamento. Las circunscripciones no están definidas por un territorio propio sino por el porcentaje poblacional de las minorías reconocidas en cada departamento. Las siete circunscripciones especiales se encuentran en La Paz, Cochabamba, Oruro, Pando, Beni, Tarija y Santa Cruz.

Las circunscripciones especiales a su vez tienen dos variantes: las circunscripciones especiales y las circunscripciones especiales mixtas. Las segundas tienen recintos y mesas en las que los electores indígenas puedan elegir votar por candidatos indígenas o por candidatos uninominales. A estas mesas de sufragio concurren electores indígenas y no indígenas.

Es importante precisar que las CEIOC fueron creadas para representar grupos minoritarios. Si 62% de los bolivianos son de origen indígena, tres grupos son mayoritarios: los Aymaras, los Guaranis y los Quechuas. Por entonces, no están contabilizados en la representación por CEIOC.

Cuadro 5 - Representación de los NPIOC

Departamento	Naciones y pueblos indígenas minoritarios
La Paz	Afroboliviano, Mosetén, Leco, Kallawaya, Tacan y Araona
Santa Cruz	Chiquitano, Guaraní, Guarayo, Ayoreo y Yuracaré – Mojeno
Cochabamba	Yuki y Yuracaré
Oruro	Chipaya y Murato
Tarija	Guarani, Weenayek y Tapiete
Beni	Tacana, Pacahuara, Itonama, Joaquiniano, Maropa, Guarasugwe, Mojeno, Siriono, Baure, Tsimane, Movima, Cayubaba, Moré, Cavineno, Chacobo, Canichana, Moseten y Yuracaré
Pando	Yaminagua, Pacahuara, Esse Ejja, Machineri y Tacana

Fuente: *Ley del Régimen Electoral Plurinacional*, no 26, artículo 57.II, 2010.

En cada CEIOC se elige un representante titular y un suplente por simple mayoría de los votos. En caso de empate, está previsto que se dará lugar, en el plazo de 28 días después de la primera votación, a una segunda vuelta entre los candidato/as, con el mismo padrón electoral pero con nuevos jurados de mesas de sufragio. En las elecciones del 12 de octubre, este caso no ocurrió, los representantes fueron elegidos al salir de la primera vuelta.

En lo referente a la postulación de candidatos y candidatas a las CEIOC se efectúan a través de las organizaciones de NPIOC o dentro de las organizaciones políticas registradas ante el

OEP. La elección de candidatos quedó poco transparente. El proceso se hace de manera interna a las NPIOC, según sus propias reglas y estatutos indígenas³⁶.

Otra norma por la candidatura reside en la afiliación del postulante: el artículo 61 de la ley electoral dispone que la postulación a una circunscripción especial “*se efectuara a través de las organizaciones de naciones o pueblos indígena originario campesinos o las organizaciones políticas*”. Sin embargo los diferentes candidatos solo se afiliaron a partidos políticos y la comunicación sobre la afiliación se concentró sobre este modo de afiliación.

Esta medida fue criticada en el hecho de que acordar y reconocer una autonomía propia a los NPIOC se encuentra alterado. Competir bajo una bandera política puede ser visto como un reforzamiento impuesto de los partidos tradicionales que así se ven integrado a las dinámicas indígenas.

De otro lado, para algunos candidatos, esta medida representa una puerta hacia cargos más altos. Hacer una alianza con los partidos políticos reconocidos por el OEP es una estrategia electoral. Puede permitir a los representantes indígenas elegidos bajo el mismo color que el presidente elegido, de hacer parte del equipo gubernamental, de los ministerios etc. Al presentarse de manera independiente, los representantes de estas circunscripciones logran entrar al Congreso pero podrían tener más dificultades a “subir las escaleras”³⁷.

Nueva visibilidad institucional y política

Todavía hay que evaluar los mecanismos por los cuales se concretizan en términos políticos esas disposiciones inscritas en los instrumentos jurídicos fundamentales y estructurantes. En otras palabras, ¿las cuotas de asientos mínimos indígenas permitieron que se destaquen candidatos indígenas minoritarios y/o temas que les conciernen?

Históricamente, los grupos indígenas fueron unos de estos grupos marginalizados, aunque hubo varias tentativas de reforma y inclusión en el pasado (ver el artículo de Almut Schilling-Vacaflor).³⁸ Esto no quiere decir que estos grupos no participaran en la esfera política, solo que lo hacían mayormente por fuera del Estado y en reacción al él. La fuerza del MAS fue de canalizar el descontento de los varios movimientos sociales, entre otros los indígenas, de los

³⁶ Entrevista de un candidato a la diputación conducida el 10 de octubre 2014

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Almut Schilling-Vacaflor, « Bolivia's New Constitution : Towards Participatory Democracy and Political Pluralism? », *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, 90, 2011, 6-7.

años dos mil en una movilización electoral³⁹. La llegada de un grupo marginalizado al gobierno fue un avance en la inclusión de grupos marginalizados y los esfuerzos constitucionales subsecuentes institucionalizaron varias medidas de integración y de empoderamiento⁴⁰.

Las nuevas garantías jurídicas juntas al resurgimiento de los movimientos y temas indígenas hacen que los NPIOC ganaron una presencia en las elecciones y en los mecanismos de democracia representativa. Esta presencia se ve por los candidatos indígenas en posiciones estatales de alto perfil que son Evo Morales, Tomasa Yarhui y Fernanda Vargas Mosua. El hecho que estos candidatos son de tres partidos políticos distintos muestra que ninguno partido puede reivindicar la representación exclusiva de los NPIOC y que ser “indígena” no significa ser de una ideología específica.

Segundo, diferentes temas durante la campaña electoral permitieron abordar las cuestiones de derechos de los NPIOC. El tema que más se destacó fue el TIPNIS, no tanto por el proyecto de desarrollo en si mismo éste fue anulado después de meses de conflicto entre el gobierno y las asociaciones indígenas locales⁴¹. El TIPNIS quedó como un tema pertinente y una fuente de atención nacional durante las elecciones al cristalizar la oposición y la autonomía indígena al oficialismo que decía representar a estos mismos grupos. También la demora en la consulta de los grupos indígenas, proceso consagrado en la constitución de 2009⁴², y la sentencia enseguida del Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP)⁴³, demuestran que las nuevas garantías legales aumentaron la autonomía de los pueblos indígenas.

El TIPNIS no sólo expuso que las garantías legales podían fortalecer la autonomía de los pueblos indígenas y dar resultados concretos. También demostró que a pesar de estos avances, todavía sobrevive una dinámica social por la cual los grupos políticos en el poder siguen tratando de imponerse y que dentro de la categoría de “grupo indígena” hay conflictos de intereses, de identidades y otros. Así que todavía existe una discrepancia entre los objetivos bajo la nueva constitución y la realidad actual.

³⁹ *Ibid.*, 7-9.

⁴⁰ Estado Plurinacional de Bolivia, *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia*, artículo 30.

⁴¹ Robin Cavagnoud, La Bolivie et la Révolte des Indigènes du TIPNIS, *Observatoire Politique de l'Amérique latine et des Caraïbes*, en ligne, <http://www.sciencespo.fr/opalc/content/la-bolivie-et-la-revolte-des-indigenes-du-tipnis> (page consultée le 23 novembre 2014).

⁴² *Ibid.*

⁴³ <http://cejis.org/wp-content/uploads/cejis/publicaciones/390176563000boletin%20BP%20numero%205.pdf>

Las limitaciones a la integración de los NPIOC en el sistema electoral

Ya fueron expuestos los mecanismos de votación en las circunscripciones especiales. Bolivia es uno de los muchos países que adoptaron el sistema de cuotas de bancas como medida de inclusión de los marginalizados. Mientras que este sistema representa un avance cierto al ser una medida eficaz, diferentes aspectos de la fórmula elaborada obstaculizan la profundización de la integración.

Aspectos institucionales

En Bolivia, la categoría de personas que se dicen indígena representa a más de 60% de la población, como ya fue mencionado. Sin embargo, esa mayoría se divide en 36 grupos étnicos distintos, con una distribución poblacional que varía mucho entre cada uno. La obtención de escaños para los NPIOC es una demanda histórica y creó un importante debate. Cuando se negoció la exclusividad de las bancas, los grupos indígenas reivindicaron en primer lugar un lugar por cada pueblo reconocido en la Constitución.⁴⁴ Pero a lo largo del debate, los indígenas a través de la Confederación de los Pueblos Indígenas solicitaron 24 escaños especiales frente a los 15 que se proponía en el proyecto de ley enviado por el Ejecutivo al Congreso

Además, las organizaciones en cuestión pidieron que la nominación de los candidatos se hiciera por los usos y costumbres locales.⁴⁵ Lo que no fue acordado en el proyecto final. Finalmente, la ley del Régimen Electoral, establece que las NPIOC tendrán 7 representantes en la Cámara de diputados sobre un total de 166.

Los 7 que existen actualmente representan entonces menos del quinto de lo pedido y los usos y costumbres no fueron reconocidos como método de nominación. Esto podría ser interpretado como el existencia de una posición escéptica del gobierno frente a las autonomías indígenas.⁴⁶

En teoría y según la ley, las organizaciones indígenas pueden presentar sus propios candidatos. Sin embargo, no se presentaron candidatos que no fueran afiliados a un partido político. Aunque la afiliación a un partido político puede significar la oportunidad para el

⁴⁴ Almut Schilling-Vacaflor, « Bolivia's New Constitution : Towards Participatory Democracy and Political Pluralism? », *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, 90, 2011, 5.

⁴⁵ Htun, Mala y Juan Pablo Ossa, « Political Inclusion of Marginalized Groups : Indigenous Reservations and Gender Parity in Bolivia », *Politics, Groups, and Identities*, 1(1), 2013, 15.

⁴⁶ Htun, Mala y Juan Pablo Ossa, « Political Inclusion of Marginalized Groups : Indigenous Reservations and Gender Parity in Bolivia », *Politics, Groups, and Identities*, 1(1), 2013, 16.

diputado especial de llegar a una posición política o gubernamental, esta falta de representación distinta de los partidos nacionales hace temer que el objetivo de la autonomía frente a los grupos dominantes se diluya a favor de la sumisión de los intereses particulares indígenas al interés general del partido político. Las autoridades electorales deberían establecer mecanismos para asegurarse que la posibilidad de presentarse independientemente de los partidos nacionales es real y no solo una ficción jurídica. En los hechos, analizando la actitud del MAS frente los grupos minoritarios, tal como quedó expuesta en el caso del TIPNIS, no parece muy probable que los diputados especiales, que representan a las minoridades, tengan una presencia valorizada. Además, de manera general, el efecto de la dilución puede ser aún más marcado tomando en cuenta que los partidos políticos escogen sus candidatos de manera discrecional, sometiendo la candidatura a la política interna del partido, y no según los usos y costumbres locales.

Otra limitación resulta del número de asientos reservados. Primero, la representación que tiene cada grupo varía en función del departamento. En Cochabamba, hay dos minoridades que “comparten” un cargo⁴⁷, así que tiene una ratio pueblo/diputado de 0,5. El otro extremo es el Beni, donde hay 18 grupos, lo que resulta en una ratio pueblo/diputado de 0,056. Esto repercute en la representación de la diversidad de las naciones indígenas y en el acceso de cada una al Congreso. Además, algunas minorías se ubican en más de un departamento, como los Yuracaré que están presentes en Santa Cruz, Cochabamba y en Beni. Relacionado con la cuestión de las ratios, esto hace que los municipios Yuracaré en el Beni no tengan la misma representación que los de Santa Cruz o de Cochabamba, aunque forman un solo NPIOC.

Segundo, como fue demostrado, el TIPNIS hace recordar que dentro de la categoría poblacional “indígena” existen varios intereses⁴⁸ y que también hay dinámicas de exclusión *adentro* de los NPIOC y *entre* ellos⁴⁹. Por supuesto, la existencia de un asiento para cada NPIOC no hubiera mitigado la exclusión intragrupal, pero hubiera podido prevenir la de tipo intergrupala. Sobre la primera forma de marginalización, se tendría que encontrar un equilibrio, muy sensible, es cierto, entre el reconocimiento de los usos y costumbres y los objetivos de integración, tales como la paridad de género.

⁴⁷ Artículo 57.II, *Ley del Regimen Electoral*, no 26, 2010.

⁴⁸ Htun, Mala y Puan Pablo Ossa, « Political Inclusion of Marginalized Groups : Indigenous Reservations and Gender Parity in Bolivia », *Politics, Groups, and Identities*, 1(1), 2013, 13-18.

⁴⁹ Ver Almut Schilling-Vacaflor, hablando de esas dinámicas en relación a los proyectos de autonomía. Es razonable pensar que esas dinámicas pueden también afectar al proceso electoral. Almut Schilling-Vacaflor, « Bolivia's New Constitution : Towards Participatory Democracy and Political Pluralism? », *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, 90, 2011, 14-15.

Aunque la exclusividad de los cargos puede ser una medida apropiada para luchar contra la exclusión de algunos sectores de la sociedad, por autonomizarlos, la presencia exclusiva de los partidos políticos nacionales en las candidaturas presentadas puede ser contraproducente.

Democracia local versus democracia nacional

La representación especial de los NPIOC con 7 representantes indígenas permite de reforzar la democracia al nivel local. Los representantes de las NPIOC son necesariamente indígenas y provienen de estas comunidades. Este criterio se dio para garantizar una “proximidad” con las comunidades, sus necesidades y sus reclamos.

Además, uno de los diputados entrevistados nos precisó que más allá de los principios que tiene que respetar cualquier candidato, un candidato de las CIOC también tiene que responder a los criterios de los estatutos internos de las comunidades indígenas, aun si no es una obligación protegida por la ley. Si no respeta o no cumple sus obligaciones, el candidato está sometido a la justicia comunitaria. Este doble peso de la comunidad puede ser beneficioso en el sentido que el candidato elegido se siente más comprometido a defender los intereses de los NPIOC que representa. Sin embargo, sin consagración legal, esta tradición puede perder fuerza.

El hecho de tener diputados especiales puede incentivar la formación de líderes proviniendo de estos grupos “minoritarios” y así fomentar una representación y visibilidad más alta de los NPIOC en la política nacional.

Sin embargo, el fomento de una democracia local tiene doble hilo: si permite estar más cercano de las preocupaciones de las comunidades, tiene dificultad en posicionarse en el nivel nacional. En el ámbito regional y local, el papel de los movimientos sociales es muy importante, pero cuando se trata de constituirse en partido con ofertas nacionales, los movimientos tienen dificultad para fortalecerse y asentarse⁵⁰. Lo podemos ver con el partido verde que se construyó sobre una base local, cuyo candidato era el dirigente del TIPNIS⁵¹, pero cuyo programa tuvo dificultad para incidir en el nivel nacional⁵². Intentó presentarse como el partido de los indígenas pero finalmente, la mayoría de los candidatos de las CIOC prefirieron afiliarse al MAS.

⁵⁰ Franco Gamboa Rocabado, “Transformaciones constitucionales en Bolivia: Estado indígena y conflictos regionales”, *Colombia Internacional*, 71, enero a junio de 2010, p.162

⁵¹ http://www.la-razon.com/index.php?url=/nacional/Partido-Bolivia-Fernando-Vargas-Presidencia_0_2064393638.html

⁵² <https://www.youtube.com/watch?v=KYsREfU2iJc>

Los desafíos de este modo son diferentes y si bien dichos representantes benefician de escaños especiales, necesitan para durar en la política, extender sus propuestas y sus ofertas a todos los votantes y no solo a los indígenas.

De otro lado, si es verdad que gracias a esta nueva constitución los NPIOC adquirieron una oportunidad de representación en el Congreso, tenemos que recordar que son 7 diputados representados por 36 NPIOC sobre un total de 166 diputados, lo que puede afectar su influencia real.

Voto secreto versus voto comunitario

El proceso de selección de los candidatos para las circunscripciones especiales no aparece evidente. La ley 026 detalla el proceso de elección de los diputados de los escaños especiales sin dar información sobre el proceso de las candidaturas de estos diputados. *“La postulación de candidatas y candidatos a las Circunscripciones Especiales Indígenas Originarias Campesinas se efectuará a través de las organizaciones de naciones o pueblos indígena originario campesinos o las organizaciones políticas, debidamente registradas ante el Órgano Electoral Plurinacional”*, prevé la ley. Lo que dio lugar a una falta de transparencia. El único criterio que precisa la ley es que el candidato tiene que pertenecer a una NPIOC.

Un diputado de la región de Cochabamba, compartó su opinión con nosotros: el nos explicó el proceso de postulación para la circunscripción especial del Tropicó de Cochabamba (que representa a los Yuracaré, Yuki, Moxeño-Trinitario) según su vista. Los tres grupos de NPIOC se dividen en varias comunidades, entonces para reunirlos, cada NPIOC tiene un concejo. En cada uno de los tres concejos se elige un candidato.

Los tres candidatos que fueron elegidos por las comunidades y por el concejo compiten internamente. El vencedor de esta competencia será el candidato de la circunscripción y su elección será enviada al CIDOB (Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia).

Lo que aparece en el proceso de selección de los candidatos es el riesgo del voto comunitario. La lucha contra el voto comunitario fue un reto de esta elección. En efecto, uno de los temores y de las denuncias hechas públicas por los candidatos fueron el riesgo de que los diputados de las circunscripciones especiales fueran “electos” antes de la fecha de votación.

La votación en las circunscripciones especiales subraya el difícil equilibrio entre el respeto de los principios y las normas NPIOC y la incorporación al sistema electoral nacional. El voto en las comunidades no es un voto individual sino que se decide en grupo. Sin embargo,

gracias a la presentación de matices, el OEP no considera que el principio del voto secreto sea afectado: para el Órgano, mientras el votante se encuentra solo el recinto, tiene la libertad de votar por el candidato de su elección y así subestima el peso de la comunidad en los Territorios NPIOC.

Aparece un límite a la nueva democracia que se quiere construir en Bolivia: se reconocieron los derechos de los indígenas, su cultura, su patrimonio y sobre todo su propia democracia (la democracia comunitaria) pero para reconocerlos, y darles visibilidad en el Congreso de la República, aun si se crean los escaños especiales se tiene que cumplir con los principios del sistema electoral nacional que pueden no ser ajustados a sus sistemas de representación.

Conclusiones

El ejercicio democrático que fueron las elecciones del 12 de octubre 2014 fue un evento importante en nueva etapa histórica de Bolivia. La fuerte participación popular demuestra el compromiso de los ciudadanos en el proceso electoral, fortaleciendo así mismo uno de los pilares de la constitución, la democracia representativa. Más precisamente, las elecciones fueron otra ilustración de los esfuerzos para lograr la integración de ciertos grupos marginalizados, como las mujeres o los grupos indígenas minoritarios. Estos últimos que fueron el centro de análisis del presente texto, ganaron cierta presencia en el debate público los últimos años, además de diferentes garantías jurídicas. La evolución es tal que sería muy difícil imaginar un regreso a la situación antes de 2009. Las reformas que establecieron a lo largo de los años de presidencia de Evo Morales, permitieron a las comunidades indígenas, que representen a la mayoría de la población nacional, de canalizar su fuerza y su capacidad política para actuar a dentro del sistema. Si antes la movilización indígena se hacía en respuesta a las decisiones políticas del Estado (como lo vimos con el TIPNIS) ahora tienen la posibilidad de ver sus intereses mejor representados y defendidos en el seno del Congreso.

El 12 de octubre, las NPIOC pudieron elegir a través de mecanismos propios el candidato que correspondía y defendía de la mejor manera sus intereses. Si el MAS salió ganador de esta competencia política, tenemos que recordar que las nuevas instituciones electorales y el nuevo régimen electoral, aplicado por primera vez en Bolivia, benefició al partido oficialista. Recordemos que el MAS, partido del oficialismo ya gozaba de un fuerte apoyo de la población. Durante la campaña, el MAS gozó de una fuerte visibilidad, debido notadamente al

beneficio de tener un candidato presidente. La joven institución electoral, no hizo un estricto control de las apariciones públicas y de los gastos de campaña de Evo Morales por ejemplo⁵³.

Al lado de esta visibilidad, hemos visto que el sistema electoral creado por la nueva constitución, en cuanto a la representación en el Congreso, beneficia al partido ganador y puede afectar el papel de contrapoder del Congreso. Aun eligiendo un candidato para el cargo legislativo distinto al partido político del candidato presidencial, el votante ve su voto para este nivel de representación debilitado.

También vimos que el Órgano Electoral tuvo varias dificultades en realizar sus misiones. Muchos votantes el día de las elecciones se encontraba perdidos, debido principalmente a una falta de pedagogía del Órgano sobre el nuevo sistema, hacia la población.

Vimos a lo largo de este análisis que si bien los avances para las comunidades indígenas son históricos y que permitieron reforzar los liderazgos locales, todavía son frágiles al nivel nacional. El caso del candidato del partido verde, que representa los intereses de los indígenas en la lucha contra el TIPNIS es revelador: no logró imponerse en el nivel nacional. Para obtener resultados significativos y poder defender los intereses de sus comunidades, los representantes de las CEIOC necesitan hacer alianzas con los partidos políticos más fuertes, por esta razón, se puede explicar que aún si existe la opción, ninguno candidato se presentó bajo una organización NPIOC. Este ejemplo ilustra también que solo crear mecanismos especiales no es lo suficiente para entrar en el juego político nacional. Pero permite claramente a estas comunidades excluidas de entender las reglas del juego político nacional y del ejercicio de la democracia a través de alianzas, construcción de programas más allá de los intereses locales, competencia pública, relaciones con los medios, intervenciones públicas y otros aspectos.

Sin embargo, una dificultad encontrada al analizar el caso de los NPIOC fue la poca cantidad de documentación sobre los efectos concretos de la constitución boliviana sobre la participación política de las minoridades indígenas, principalmente durante las elecciones. Después de cinco años bajo la nueva constitución, tal análisis sería de una contribución cierta al estudio de los grupos autóctonos bolivianos. Entender las razones atrás de la falta de participación en el proceso electoral de las organizaciones indígenas sería también útil, tanto

⁵³ Organización de los Estados Americanos, “Misión de OEA en Bolivia felicita la alta participación ciudadana”, Comunicado de prensa C-436/14, 2014.

más cuanto que representan la diversidad social, cultural y política que caracteriza tan bien al pueblo boliviano.



équateur
élection générale
17 février 2013

Consolidación de la revolución ciudadana y desvanecimiento de los partidos tradicionales

Lucas Gómez

El 17 de febrero del 2013 11.6 millones de ecuatorianos fueron llamados a las urnas para elegir durante las elecciones generales la fórmula Presidente y Vicepresidente de la República, ciento treinta y siete (137) Asambleístas Nacionales y cinco (5) representantes nacionales al Parlamento Andino. La jornada electoral estuvo marcada tanto por la masiva confluencia del pueblo ecuatoriano (el 81% de los votantes se hicieron presentes en las juntas electorales – equiparando el nivel de participación alcanzado en las elecciones generales del año 2006); como, por la poca incertidumbre con respecto a los resultados que suscitaron los comicios tanto a nivel nacional como internacional.

Es así como, estas elecciones presentaban institucionalmente un desafío mayor para la democracia ecuatoriana y para su Consejo Nacional Electoral al ser las primeras en donde se ponía a prueba el nuevo código de la democracia (ley orgánica electoral) en medio de denuncias de algunos sectores de la oposición por falta de garantías constitucionales. No en vano se habló repetidamente en los medios de comunicación y en la oposición ecuatoriana de inequidad en el acceso a los recursos del Estado y a los medios de comunicación para todos los candidatos. Sin embargo, tal y como lo señala el informe verbal de la Misión de Observación Electoral (MOE) de la Organización de Estados Americanos (OEA), el trabajo del CNE se ha enfocado en este aspecto y se le recomienda que continúe “sus esfuerzos de fortalecimiento institucional y capacitación con el fin de reforzar su control directo en las diferentes fases del proceso electoral”⁵⁴.

La victoria sin contestación, desde la primera vuelta, del presidente Rafael Correa y de su proyecto político avalado por el movimiento Alianza País permite afirmar que las electorales, del mes de febrero 2013, se caracterizaron principalmente, por la consolidación de la revolución ciudadana y por el desvanecimiento de los partidos tradicionales en Ecuador. El objetivo principal de este documento es presentar algunas ideas que permitan entender la transformación o evolución que ha tenido el sistema político ecuatoriano en los últimos años

⁵⁴ OEA, Misión de Observación Electoral (MOE) – Elecciones en Ecuador 2013 Informe Verbal. Disponible en: http://www.oas.org/es/sap/deco/MOE_informe/InfoVerbal_Ecuador2013.pdf

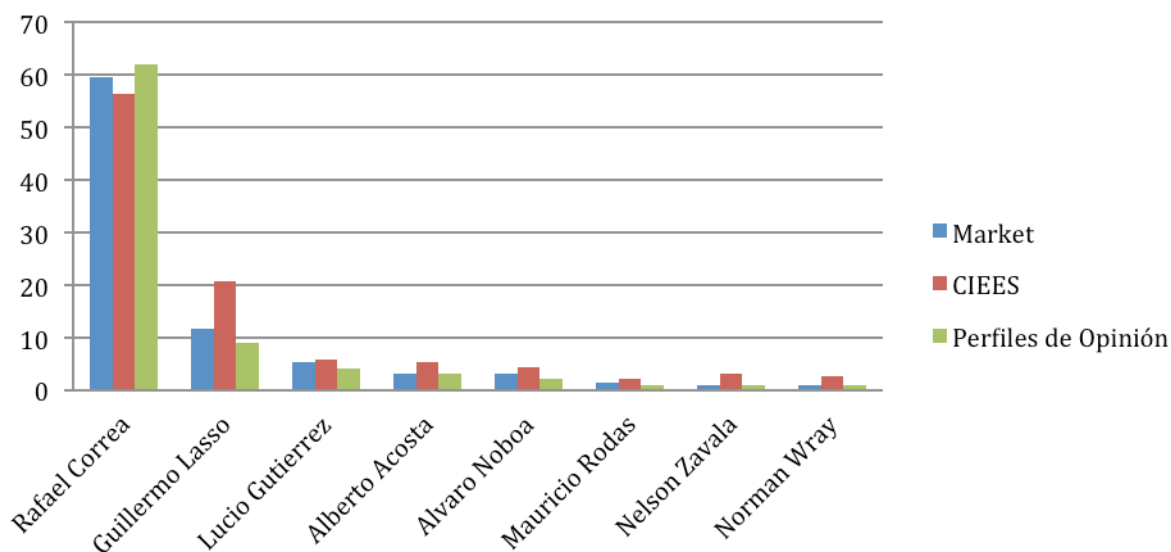
llegando a un modelo de partido predominante con el movimiento político Alianza País y al afianzamiento del presidente Rafael Correa y su revolución ciudadana.

Crónica de una reelección anunciada: consolidación de la revolución ciudadana de Rafael Correa

En 2013, Rafael Correa se presenta a los comicios teniendo como punto de mira la consolidación de un proyecto político que venía gestándose desde la redacción de la nueva Constitución. Antes de las elecciones generales de este año, el Presidente Correa logró obtener el primer cargo del país en dos ocasiones consecutivas (2006 y 2009). Durante la ceremonia de posesión, correspondiente a su primer mandato, el entonces recién electo presidente de la República del Ecuador exclamaba la necesidad de orquestar una “lucha por una revolución ciudadana, consistente en el cambio radical, profundo y rápido del sistema político, económico y social vigente”.

Siguiendo esta idea, y de manera progresiva, el mandatario fue construyendo mayorías legislativas que le permitieron sacar adelante el referendo para la formulación de una nueva Carta Magna, y posteriormente, la aprobación de muchas de sus políticas de fortalecimiento político, económico, social y cultural del Ecuador. En este escenario, y con un estilo político que ha sido catalogado en algunas ocasiones como populista, el primer mandatario ha conseguido el apoyo ciudadano a su proyecto político. Es así, que en este año electoral el Presidente-candidato llegó a las urnas confiado en la posibilidad de refrendar los pilares de la Revolución Ciudadana. Todas las encuestas pre-electorales marcaban una intención de voto superior al 50% para Rafael Correa y una distancia de no menos de treinta puntos porcentuales frente a su contrincante más cercano, asegurándole así una contundente victoria desde la primera vuelta.

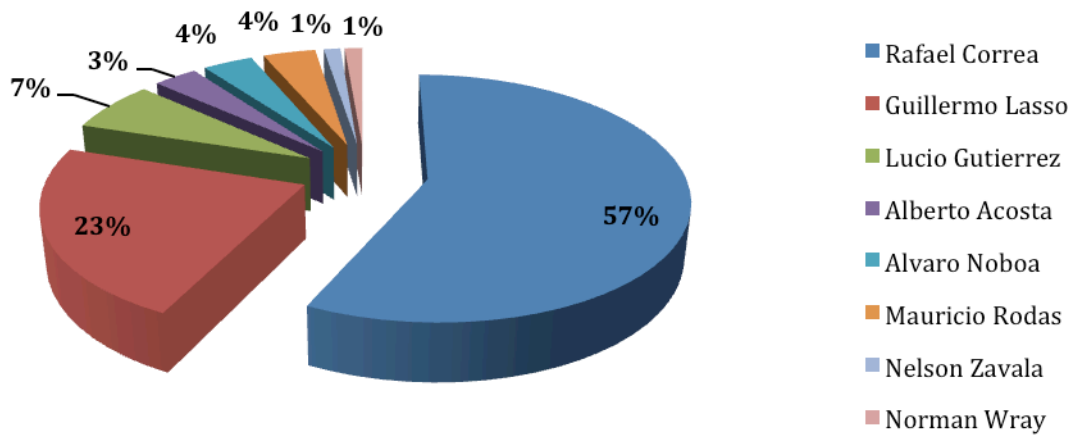
Intención de voto elecciones presidenciales Ecuador 2013 según empresa encuestadora



Fuente: Elaboración propia datos empresas encuestadoras (proyecciones 15 días antes de las elecciones)

Los resultados de las elecciones confirmaron las tendencias pre-electorales en donde el presidente-candidato obtuvo la mayoría absoluta de los votos necesarios para evitar el desgaste político de una segunda vuelta. El binomio presidencial Correa-Glas, del partido oficialista Alianza País, se impuso con el 57.17% de los votos a la dupla presidencial Lasso-Solines, del movimiento político *CREO*, quienes sólo alcanzaron el 22.68% de los sufragios válidos.

Resultados elecciones Ecuador 2013 Presidente

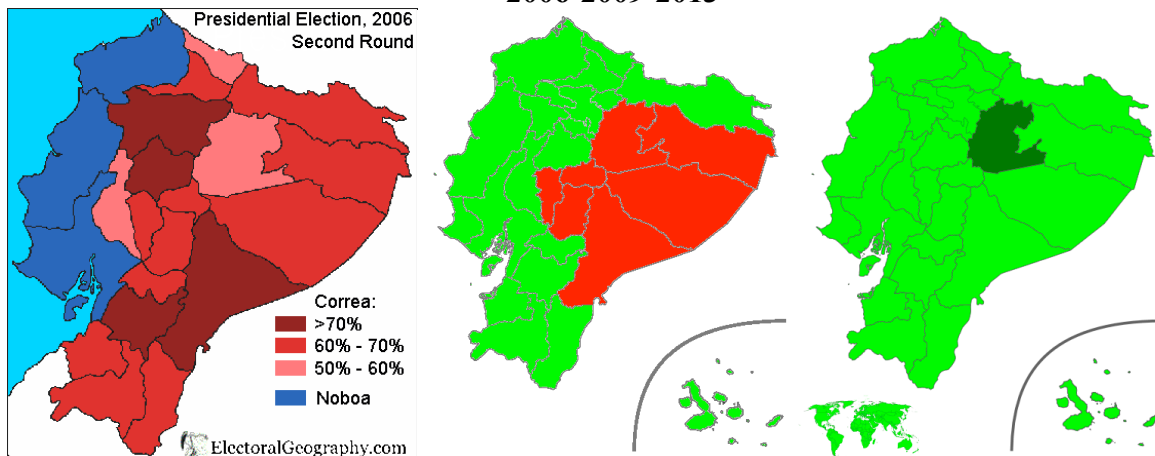


Fuente: Elaboración propia con información del CNE-2013

Entre los otros candidatos sobresalen como grandes perdedores de la elección el ex presidente Lucio Gutiérrez, del partido sociedad patriótica “21 de enero”, que obtuvo apenas el 6.73% de los votos y el magnate ecuatoriano Álvaro Noboa, del Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN), quien redujo su score con respecto a las pasadas elecciones en casi 8 puntos porcentuales obteniendo 3.72% contra 11.40% en 2009. Puede decirse, igualmente, que los demás candidatos, todos con menos del 4%, (Mauricio Rodas – Movimiento suma 3.90% –; Alberto Acosta – Alianza plurinacional de las izquierdas 3.26% –; Norman Wray – Movimiento ruptura 1.31%–; Nelson Zavala – Partido roldosista ecuatoriano 1.23%), pesaron poco en los resultados y que sus movimientos jugarán un papel secundario en el nuevo periodo político ecuatoriano.

Los resultados nacionales, permiten igualmente identificar una hegemonía total del presidente Correa en el territorio nacional, históricamente marcado por una dicotomía sierra-costa predominante y un contraste sierra-costa-selva continuo. Las elecciones de 2013 ponen fin a esta lógica histórica y confirman la aceptación del presidente Correa en 23 de las 24 provincias de la República del Ecuador. Esta tendencia ya se había evidenciado en el año 2009 cuando el entonces candidato a su primera reelección obtuvo en la primera vuelta una victoria en 14 de las 21 provincias electorales de la época, conquistando así la zona costera que le fue esquivada en las elecciones de 2006.

Cartografía electoral del Ecuador 2006-2009-2013



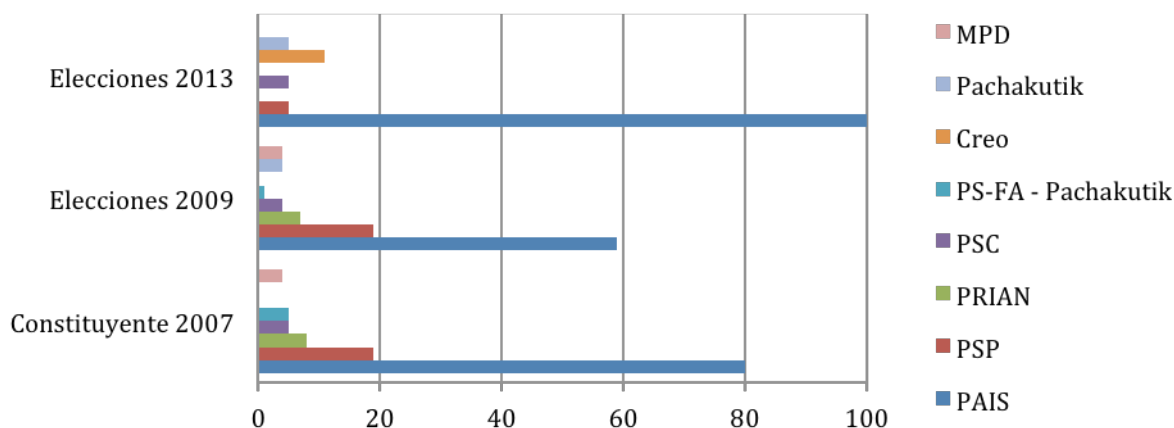
Fuente: (2006) www.electoralgeography.com y (2009-2013) wikimedia commons – CNE

En este sentido, las elecciones generales de febrero de 2013, simbolizan un espaldarazo a la labor del Presidente Correa. Su victoria incontestable, en primera vuelta, con el 57,17% de los votos es un indicador del apoyo masivo que los ciudadanos otorgan no sólo a él sino a su movimiento político (Alianza País) y que le permiten obtener la mayoría absoluta tanto en el poder ejecutivo como el legislativo.

¿El poder legislativo al servicio del ejecutivo?: Ecuador 2013-2017 instauración de un sistema de partidos predominante

De acuerdo con el politólogo italiano Giovanni Sartori un sistema de partidos con *partido predominante* es un sistema en el cual si bien existe una competencia política, el mismo partido siempre gana las elecciones (Sartori, 1980). La tendencia en Ecuador parece seguir este marco teórico, el partido político oficialista ha logrado en las últimas dos elecciones generales – tres si se tiene en cuenta la elección de los asambleístas constituyentes de 2007 – imponerse como partido predominante; hasta tal punto que en las electorales de este año obtuvo la mayoría absoluta en la asamblea nacional, con cien (100) de los ciento treinta y siete (137) escaños que la componen, confirmando la progresión y consolidando el proyecto político del presidente Correa.

Principales partidos representados en la Asamblea - número de escaños



Fuente: Elaboración propia con información del CNE-2013

La predominancia del partido Alianza País contribuye igualmente a la reducción en el número efectivo de partidos parlamentarios (NEPP)⁵⁵, pasando de 3.85 en 2009 a 2.25 en el 2013 y pone en entredicho la media histórica de 5.68 para el número efectivo de partidos electorales (NEPE)⁵⁶. La oferta política en Ecuador se ha ido reduciendo paulatinamente y las elecciones del 2013 confirmaron la dicotomía latente que rige actualmente la sociedad ecuatoriana entre el oficialismo poderoso y la oposición tímida y desorganizada.

El brazo parlamentario del Movimiento Alianza País se constituye finalmente en la clave de la continuidad y la consolidación de la revolución ciudadana del presidente Correa. Nunca antes en la historia del Ecuador un presidente dispuso de un margen de maniobra tan importante para la puesta en marcha de su programa de gobierno. La sumisión del oficialismo a su líder carismático no deja duda alguna sobre la disposición y diligencia que tendrá durante los próximos cuatro años la rama legislativa con el poder ejecutivo, sobretodo en un contexto en el cual, por lo menos hasta el momento, no se han detectado fisuras en el partido y la lealtad hacia Rafael Correa se mantiene fuerte y controlada.

⁵⁵ El número efectivo de partidos parlamentarios (NEPP) es un indicador que resume el número de partidos que obtienen representación parlamentaria, teniendo en cuenta su tamaño relativo. (Los cálculos para determinar el NEPP en Ecuador en 2009 y 2013 son propios a partir de los datos del CNE)

⁵⁶ El número efectivo de partidos electorales (NEPE) es un indicador que resume el número de partidos que compiten electoralmente, teniendo en cuenta su tamaño relativo. (La media histórica del NEPE en Ecuador fue establecida por Flavia Freidenberg (2013) en M. Alcántara y M.L. Tagina coord. Elecciones y Política en América Latina 2009-2011, "Elecciones y cambio de sistema de partidos en Ecuador 2009". Instituto Federal Electoral (IFE). México. 101-137 pp.

Finalmente las claves del éxito del modelo político revulsivo de Rafael Correa y de la predominancia de su movimiento político se asimilan instantáneamente con las mismas razones del éxito de la *revolución ciudadana* y de la transformación del país. De acuerdo con la investigadora Flavia Freidenberg, de la Universidad de Salamanca, la victoria de Rafael Correa y de Alianza País en las elecciones obedece a varios factores: a. La gestión anterior de los gobiernos de Correa y su gobierno (*voto retrospectivo*); b. la alta valoración del presidente y de su gestión ante los ciudadanos; c. la estabilidad económica y el éxito de las reformas ante la ciudadanía; d. La bonanza petrolera y las políticas sociales redistributivas (el clientelismo rentista); e. la ausencia de la una oposición que sea percibida como alternativa al proyecto de revolución ciudadana; f. El discurso de inclusión del presidente⁵⁷. Estos elementos se complementan entonces los unos a los otros y ofrecen como resultado un panorama extremadamente optimista para el futuro político ecuatoriano. No obstante, ellos se presentan igualmente como un desafío para la consolidación, no sólo del proyecto político del presidente Correa, sino y principalmente, para el fortalecimiento de la democracia ecuatoriana.

Sin embargo, Rafael Correa no ha logrado afianzarse en todos los círculos ciudadanos. Su estilo populista y la relación directa que instauró con sus electores han sido duramente criticados por la oposición. Su rendición de cuentas semanal a través de un programa televisivo y los ataques frontales contra sus detractores no dejan de suscitar resquemores entre los demócratas que ven la libertad de información como un pilar inquebrantable de la democracia-liberal. De hecho, más allá, del optimismo provocado por la “consolidación” del proyecto político, reforzado por la victoria electoral de Rafael Correa y de la revolución ciudadana, existen voces de protesta y de inconformismo que denuncian la falta de garantías para la oposición, la persecución del presidente Correa a los medios de comunicación no-oficialistas (*guerra de medios*) y los abusos por parte del ejecutivo en el ejercicio de las funciones. Estos llamados de atención implican una puesta en perspectiva de las razones evocadas para el éxito de la revolución ciudadana. La hegemonía del gobierno y la personificación del poder favorecen las campañas de favorabilidad y permiten la adhesión del pueblo al proyecto político en un contexto adverso para el surgimiento de discursos divergentes y de la difusión de otras visiones de país y de sociedad.

⁵⁷ Ver: F. Freidenberg (2013) Memorando Opex N°185/2013: Ecuador 2013: las claves del éxito de la revolución ciudadana. Disponible en: <http://www.falternativas.org/opex/documentos/memorandos/ecuador-2013-las-claves-del-exito-de-la-revolucion-ciudadana>

El comportamiento político expresado por el actual presidente ecuatoriano deja a su paso un interrogante que ha sido latente desde los procesos de democratización: ¿la democracia es sustentable sólo desde el plano electoral?, es decir, ¿las elecciones periódicas y la terminación de los mandatos presidenciales son condiciones necesarias y suficientes para garantizar la consolidación de la democracia? O, es necesario que esta definición mínima de democracia esté acompañada por una prensa y una oposición sin censura en donde se puedan expresar posiciones diferentes a las emitidas por el poder central. Estas preguntas sin respuesta conllevan lógicamente a un análisis que tenga en cuenta los retos y desafíos que serán enfrentados tanto por el presidente Correa y su proyecto político de *revolución ciudadana*, como por la democracia ecuatoriana en general durante los próximos cuatro años.

De la predominancia a la hegemonía, de la alianza a la unanimidad: retos y desafíos para la democracia ecuatoriana

A la luz de los resultados, las elecciones generales del 2013 pueden ser percibidas como un espaldarazo del pueblo ecuatoriano al proyecto de *revolución ciudadana* del presidente Correa, iniciado en el año 2006, así como una muestra de madurez y de consolidación de la que hasta hace pocos años era conocida como una de las democracias más inestables de América Latina. En este sentido, hablar de consolidación democrática en el contexto ecuatoriano fue durante más de 20 años una utopía marcada por la inestabilidad política y la atomización del sistema de partidos, haciendo del país andino una democracia ingobernable. Cabe recordar que en los últimos 15 años tres presidentes democráticamente electos no terminaron su mandato y fueron destituidos de sus funciones (Abdalá Bucarmam 1997, Jamil Mahuad 2000 y Lucio Gutiérrez 2005).

La victoria de Rafael Correa se presenta entonces como una transformación radical del sistema político al obtener la votación más alta en la historia del país y la distancia más grande con el segundo en la lista. La reelección indica un síntoma de estabilidad y de confianza de los ciudadanos en sus dirigentes. Sin embargo, el deterioro de las estructuras tradicionales y la ausencia de un contrapeso político a la actual “unanimidad nacional”, encabezada por los 100 asambleístas de Alianza País, se constituyen en un peligro futuro para la consolidación democrática en Ecuador. La predominancia del partido Alianza País puede tender a presentarse como una hegemonía en donde sólo tendría cabida el discurso oficialista y único de este tipo de sistema de partidos.

Finalmente, la personificación del poder y del proyecto de revolución ciudadana alrededor de la figura carismática del presidente Rafael Correa deja abierto, en el estado actual de la legislación, un interrogante sobre el después Correa y las elecciones de 2017. Desde ya algunos analistas coinciden en advertir sobre la tentación *perpetuacionista* que se abre al presidente electo en el contexto de la unanimidad nacional, aunque rápidamente el mismo Rafael Correa ha salido a desmentir los rumores y a reiterar su compromiso con la constitución y sus reglas. No obstante, queda abierta la pregunta de la herencia *correista* y sobretodo en el ámbito de la progresión social prevista por la revolución ciudadana para los próximos cuatro años.

A manera de conclusión

A pesar de la falta de interés que hubieran podido suscitar, particularmente en el contexto internacional, las elecciones del 2013 a causa de la ausencia de una real incertidumbre sobre el resultado de los comicios tanto para la elección presidencial como para la conformación de las mayorías parlamentarias, la fiesta electoral celebrada en Ecuador a inicios de este año permite emitir un parte de optimismo democrático y de madurez del régimen político en la República más meridional del planeta tierra. No en vano, el informe final verbal de la OEA termina diciendo *“Para concluir la Misión desea una vez más felicitar al Consejo Nacional Electoral, a los movimientos, partidos políticos y especialmente al pueblo ecuatoriano, por su madurez cívica demostrada a lo largo de este proceso electoral.*

honduras

élection générale

24 novembre 2013



El fin del histórico bipartidismo: las elecciones 2013 en Honduras

Darío A. Rodríguez⁵⁸ e Isabelle Brouillard⁵⁹

Cuando el 24 de noviembre de 2013 los hondureños acudieron a las urnas para elegir su presidente, por novena vez consecutiva desde el regreso de la democracia en 1981, la atención de la opinión pública internacional se concentró, como nunca, en la realidad política de este pequeño – y muchas veces olvidado – país de América central. La significación particular de este proceso electoral se explicó por una razón primordial. La destitución que sufrió el ex presidente Manuel Zelaya en junio de 2009 desató en el país una crisis política inédita en tiempos democráticos⁶⁰. La decisión de deponer al presidente en funciones provocó la crítica de la comunidad internacional⁶¹, debilitó dramáticamente los pilares del régimen democrático

⁵⁸ Observatorio Político de América Latina y del Caribe (OPALC) - Sciences Po Paris / Oficina Franco-Québécoise para la Juventud (OFQJ).

⁵⁹ Autora apoyada por el Oficinas Internacionales de la Juventud de Québec (LOJIQ).

⁶⁰ Dicha crisis tuvo como origen el giro político que Zelaya, perteneciente al tradicional Partido Liberal (PL), decidió darle a su gobierno como producto de la alianza consumada con el ex presidente venezolano, Hugo Chávez. En el contexto de la crisis internacional desatada en 2008 la provisión de energía se presentó como uno de los objetivos centrales del gobierno hondureño. Se instrumentó así el ingreso de Honduras a Petrocaribe y se estableció, posteriormente, su ingreso al ALBA. La redirección de la política del gobierno de Zelaya se profundizó con la declaración del aumento de los salarios mínimos y, sobre todo, con el llamado a la consulta popular, programada para el 28 de junio, para decidir la reforma de la carta constitucional. Rápidamente, a la oposición manifiesta del PN, pero también de buena parte del PL, se le sumó el declarado y ferviente rechazo de las elites empresariales del país. Zelaya fue perdiendo sus bases de poder. Una semana antes de la consulta, el jefe del Estado Mayor del Ejército desobedeció el mandato presidencial de velar por la seguridad ciudadana durante la realización de la referida consulta. Depuesto del cargo por el presidente, el jefe del ejército fue restituido en sus funciones al día siguiente por iniciativa de la Corte Suprema y del Congreso Nacional. Se declaró de este modo un abierto conflicto de poderes. El domingo 28 de junio, Zelaya fue arrestado en su propio domicilio y expulsado del país dando origen al primer quiebre institucional en la democracia hondureña en 28 años. Para un análisis sobre la explicación del novedoso giro a la izquierda protagonizado por Zelaya, ver el valioso trabajo de Cunha Filho et Al. (2013: 519-542). Para una referencia más precisa a la descripción de los sucesos que marcaron la crisis de 2009, ver los estudios de Salgado (2009) y Rodríguez (2013: 273-300).

⁶¹ Por primera vez desde 1962 Honduras fue expulsada de la Organización de los Estados Americanos. El reingreso de dicho país a este organismo se estableció en junio del 2011 una vez programada la vuelta de Zelaya al país (Fuente: <http://archivo.laprensa.hn/Ediciones/2011/06/02/Noticias/ONU-celebra-retorno-de-Honduras-a-la-OEA>).

y generó, además, un acelerado proceso de división y enfrentamiento en la sociedad hondureña. La elección de Porfirio Lobo del Partido Nacional (PN) como presidente en los comicios celebrados en noviembre de 2009 no logró calmar las agitadas aguas. Con una limitada legitimidad, tanto en el plano interno como en el externo⁶², el gobierno de "unidad nacional" naufragó entre la inacción y la desconfianza de una ciudadanía cada vez más sumida en una alarmante situación de pobreza y de inseguridad⁶³. La vuela definitiva de Zelaya al país, a fines de mayo de 2011, puso fin a un largo y desgastante proceso de negociaciones y fue alimentando las expectativas de cambio en la población. En este marco, el proceso electoral de 2013 se representó como una instancia decisiva en la definición del devenir de la debilitada democracia hondureña.

Pero además de lo señalado, otro elemento central justifica nuestro interés en dicho proceso electoral: las consecuencias que el mismo produjo sobre la vida política hondureña. En este sentido, afirmamos que su efecto inmediato fue la reconfiguración radical del sistema político hondureño decretando el fin del bipartidismo tradicional. Buscaremos en este trabajo identificar entonces los diferentes fenómenos que habilitaron este cambio en la democracia hondureña, completamente inesperado pocos años atrás. Para ello, en una primera parte, describiremos el proceso de composición de la oferta política; luego, nos ocuparemos de las estrategias de campaña movilizadas por los candidatos. En una segunda parte, analizaremos los resultados electorales y la distribución de los cargos institucionales. Finalmente, cerraremos nuestro trabajo señalando los desafíos que enfrenta la democracia hondureña al calor de este cruce inédito que hoy la define, entre la revelación de lo que cambia y la confirmación de lo que permanece.

1. La composición de la escena electoral

⁶² Solo los gobiernos de Costa Rica y EEUU respaldaron la realización de las elecciones que le dieron la victoria al candidato del PN (Rodríguez, 2013: 208).

⁶³ Honduras es el segundo país más pobre de toda América Latina luego de Haití. Según los datos del Instituto Nacional de Estadística de julio 2012, la pobreza total del país aumentó del 62% al 66% y la extrema pobreza del 42% al 45% respecto del 2011 (Fuente: <http://www.elheraldo.hn/Secciones-Principales/Economia/PNUD-Crece-la-inversion-y-la-pobreza-en-Honduras>). El problema de la inseguridad, sobre el que volveremos más adelante, representa uno de los principales flagelos que sufre actualmente la sociedad hondureña. Según los datos del Observatorio de la Violencia, si en 1990 el número de asesinatos registrado fue de 480, en 2012 dicha cifra aumentó exponencialmente hasta alcanzar el escalofriante número de 7172 víctimas. Esto hace de Honduras uno de los países más peligrosos del planeta (Fuente: <http://iudpas.org>).

El sistema político hondureño ha sido considerado como uno de los más institucionalizados de América latina (Cunha Filo et Al, 2013: 521). Dicha institucionalización se reflejó en su alto grado de nacionalización (Rodríguez, 2013: 292)⁶⁴ y en su sorprendente estabilidad (Otero Felipe, 2013: 524). Estos procesos se desarrollaron bajo el formato bipartidista que definió a la competencia política en Honduras desde principios de siglo pasado. Dos fueron sus protagonistas exclusivos: el PL creado en 1891 y el PN formado en 1902 como producto de una división en el seno del liberalismo. Este dominio de la escena política nacional ha sido explicado en razón de la connivencia directa de ambos partidos con los intereses de las elites económico-sociales⁶⁵ y en función de la progresiva consolidación, al calor del desarrollo del aparato estatal, de estos partidos como "maquinarias distribuidoras de recursos" en un contexto de continuo deterioro económico y social (Taylor Robinson, 2006:110). Esto llevó a que se diluyan las diferencias ideológicas de origen entre estos partidos ⁶⁶ y que se fueran alternado el control del poder tanto en los breves períodos democráticos, antes del golpe militar de 1963, como luego del regreso de la democracia, a principios de la década del ochenta.

Precisamente, en este momento otros partidos se incorporaron al sistema de competencia política y si bien su presencia institucional ha llevado a diferentes autores a hablar de la configuración de un "bipartidismo imperfecto" luego de la transición (Ajenjo Fresno, 2007:165), el control absoluto que detentaron los partidos tradicionales apareció – hasta ahora – como el dato distintivo de la realidad política hondureña (Taylor, 2009)⁶⁷. Pero todo pareció cambiar luego de la crisis de 2009. Tal como lo reflejó el proceso de selección de candidatos en vistas los comicios presidenciales de noviembre de 2013 el bipartidismo apareció en esta oportunidad, y por primera vez en la historia de Honduras, seriamente amenazado.

⁶⁴ Según lo planteado por Jones y Mainwaring (2003) esto supone una escasa diferencia de los votos que reciben los partidos entre el nivel nacional y el sub-nacional.

⁶⁵ En efecto, el origen de ambos partidos se encuentra ligado directamente a los intereses de las compañías bananeras norteamericanas United Fruit Company y Cuyamel Fruit. Estos partidos han funcionado así, desde su fundación, como reguladores de los conflictos intra-elite antes que como representaciones expresivas y agregadoras de los intereses de la población.

⁶⁶ Si se pudo a lo largo del siglo XX establecer una cierta diferencia ideológica entre ambos, en razón de la posición crítica del PL a los golpes militares, la misma fue desapareciendo rápidamente afirmando la capacidad de adaptación que hoy define a los partidos hondureños.

⁶⁷ Los grados de concentración del voto en ambos partidos han sido desde siempre muy elevados en todos los niveles de representación: nunca menores al 90% desde 1957 hasta 1985 y entre un 96% y un 85% entre 1989 y 2009 (Rodríguez, 2013: 290).

1.1 Una oferta electoral atípica

Luego del proceso de movilización política y social que desencadenó la destitución de Manuel Zelaya y que culminó con la realización de las elecciones presidenciales de noviembre de 2009, diferentes actores partidarios se incorporaron a la escena político-electoral⁶⁸. Entre ellos dos fuerzas surgieron directamente de este proceso de resistencia a los partidos y a las elites tradicionales con un mensaje de tipo reformista: por un lado, el Partido Libertad y Refundación (LIBRE); por el otro lado, el Frente Amplio Político Electoral en Resistencia (FAPER). Al margen de este proceso de movilización contra el golpe de Estado, pero en sintonía con la crítica y la desconfianza hacia el PL y el PN, se constituyeron otras dos fuerzas de formato personalista y de filiación conservadora: por una parte, el Partido Anti-corrupción (PAC) organizado en torno de la figura del reconocido periodista deportivo, Salvador Nasralla, y por la otra parte, la fuerza presidida por el general Romeo Vásquez Velázquez, de clara inscripción en el espectro ideológico de la extrema derecha⁶⁹.

A diferencia entonces de anteriores procesos electorales, nueve partidos presentaron sus candidatos en los diferentes niveles de representación⁷⁰ y tres de ellos definieron sus nominaciones a partir del proceso de internas preestablecido por la Ley electoral y de organizaciones políticas (LEOP)⁷¹. Los candidatos presidenciales fueron seleccionados

⁶⁸ Dichos actores se sumaron a partidos menores que formaban parte del sistema político hondureño pero sin haber logrado establecer importantes modificaciones en el mapa electoral nacional. Nos referimos a la fuerza de filiación socialdemócrata, el Partido de la Innovación y la Unidad (PINU) formado en la década del setenta; al Partido Demócrata Cristiano (PD) creado a principios de los años ochenta y finalmente al Partido de la Unificación Democrática (UD), creado en 1994 y cuyo primer diputado logró entrar a la asamblea legislativa en los comicios de 1997. Luego de los años 2000, y gracias al aumento de su representación parlamentaria, estos partidos cumplieron sin embargo un rol importante a la hora de negociar con los partidos tradicionales la formación de mayorías legislativas.

⁶⁹ Recordemos que dicho general jugó un rol clave en la crisis de junio de 2009 al rechazar la orden presidencial de apoyo a la realización de la consulta popular para decidir si debía o no reformarse la Constitución.

⁷⁰ Precisemos que fueron ocho los partidos que presentaron candidatos a presidente dada la alianza establecida en este nivel de representación entre FAPER y UD. En el proceso electoral 2013 los ciudadanos debieron elegir un nuevo presidente/a; 20 diputados/as propietarios/as y sus respectivos suplentes al Parlamento Centroamericano (PARLACEN); 128 diputados/as propietarios/as al Congreso Nacional con sus respectivos suplentes; 298 alcaldes/esas y sus vice-alcaldes/esas y 2092 regidores/as municipales.

⁷¹ Dicha ley experimentó diferentes reformas desde su primera promulgación en 1977. Diferentes modificaciones fueron implementadas buscando limitar el control exclusivo de los partidos sobre el proceso de selección de los candidatos. Por ejemplo, pueden mencionarse, el establecimiento de la separación entre las boletas de diputados y la presidencia, sistema utilizado por primera vez en 1997 o la implementación del sistema de listas abiertas para los cargos de diputados, habilitando el voto preferencial inaugurado en las elecciones de 2005. Buscando reganar la confianza ciudadana en las desprestigiadas instituciones de la República Hondureña, se creó en 2004 el Tribunal Supremo Electoral (TSE) que reemplazó al Tribunal Nacional de Elecciones (TNE) presentándose como un organismo autónomo del poder ejecutivo y sin vinculación partidaria. Al mismo tiempo, se

mediante el sistema de internas cerradas y simultáneas en el PL desde 1992 y desde 1997 en el PN. Fue recién en 2005 que los afiliados de los partidos pudieron también elegir sus candidatos para ocupar los cargos de diputados y de alcaldes. El establecimiento de este sistema de internas explica el faccionalismo que define a los tradicionales partidos hondureños y los incentivos que encuentran los dirigentes políticos para lograr acceder a los cargos desde adentro de las tradicionales estructuras partidarias, sin que se modifique el esquema de competencia política. Pero la crisis de 2009 y el protagonismo que logró asumir el liderazgo de Zelaya, como articulador de un vasto movimiento político-social de resistencia⁷², modificó radicalmente la escena política hondureña. Indicios de estos cambios pudieron revelarse también en las internas partidarias de noviembre 2012⁷³.

En ellas los tres partidos que se presentaron fueron el PL, el PN y LIBRE. Para el liberalismo, dichas internas representaron un desafío mayor. Se jugaba en efecto la posibilidad de recuperar su unidad perdida luego de la crisis de 2009⁷⁴. Y si bien los resultados electorales revelaron que el PL logró cierta capacidad de recuperación y de recomposición, siendo la corriente presidida por Mauricio Villeda la que resultó ganadora, el mismo perdió 15% respecto de las internas pasadas. Por el contrario, el PN aumentó en un 27% sus apoyos, sumando más de un millón de votos a nivel nacional en un proceso donde Juan Orlando Hernández reunió la mayoría de los sufragios. Detrás de los partidos tradicionales, el partido

establecieron diferentes mecanismos como el plebiscito y el referéndum. Con el objeto de configurar una sociedad más igualitaria podemos mencionar también la promulgación en el año 2000 de la Ley de Igualdad de Oportunidades cuyo fin fue promover mayores espacios para la participación política y social de la mujer. Así, según el artículo 105 de la LEOP, se estableció una cuota del 30% como mínimo de cargos ocupados por mujeres en los diferentes cargos representativos.

⁷² Dicha fuerza política que luego de mayo de 2012 se articuló como partido bajo el nombre de LIBRE se constituyó sobre la base de la estructura del PL que acompañó a Zelaya además de un conjunto complejo de organizaciones sindicales y diferentes movimientos sociales. En su seno conviven diferentes corrientes y tendencias ideológicas articuladas por diferentes funcionarios nacionales que integraron la administración de Zelaya (2005-2009).

⁷³ Para un análisis detallado sobre este proceso, ver el Informe Final sobre las elecciones primarias 2012 (OEA).

⁷⁴ Recordemos que el alejamiento que se evidenció entre Zelaya y la estructura del partido liberal, como producto del giro en la política presidencial, se agravó luego de que fuera elegida la cúpula partidaria en abril 2009. En esa oportunidad, sin respetar los resultados de las internas realizadas en 2008, la dirección del partido resultó de un acuerdo entre Micheletti (presidente del Congreso Nacional) y Santos (candidato del partido liberal a la presidencia) sin considerar al resto de los sectores. La oposición declarada de la nueva conducción a la propuesta de reforma constitucional (proyecto presentado públicamente como la "cuarta urna") terminó en la expulsión de Zelaya del partido, en la fractura del liberalismo y en la pérdida de votos que el mismo sufrió en los comicios presidenciales de 2009, donde el PL obtuvo 10% menos respecto de las elecciones de 2005.

LIBRE nombró directamente a Xiomara Castro⁷⁵, la esposa de Zelaya, como su candidata a las elecciones presidenciales de noviembre 2013. De esta forma, estas tres fuerzas concentraron las mejores chances de lograr suceder a Porfirio Lobo como titular del poder ejecutivo nacional revelando entonces los primeros signos de quiebre en el bipartidismo tradicional.

1.2 Y ahora ¿quién podrá defendernos?

El primer elemento que definió a la campaña electoral 2013 fue el inédito grado de polarización ideológica. A diferencia de las anteriores, donde el dominio excluyente de los partidos tradicionales diluyó el principio de la diferenciación política, la presentación de LIBRE como una fuerza política alternativa a la elite dominante en el terreno político y económico reconfiguró radicalmente la escena. Desde su constitución tras el golpe, el movimiento liderado por Zelaya movilizó un mensaje de resistencia y crítica radical al neoliberalismo en sintonía con el giro a la izquierda dado por su gobierno y materializado, como ya mencionamos, en la alianza establecida con el gobierno presidido por Chávez. Ya de cara a las elecciones 2013, el partido LIBRE construyó su identidad a partir del rechazo a la elite política y económica dominante pero desde una posición más moderada⁷⁶. Se disimularon entonces las referencias al chavismo al mismo tiempo que el llamado a la reconciliación de todos los hondureños se articuló con la defensa de un modelo de perfil reformista en lo económico que buscó dar confianza también a las clases empresariales⁷⁷. Pero no sólo en el terreno de la economía las diferencias entre LIBRE y los partidos liberal y

⁷⁵ Zelaya se vio obligado a declinar su candidatura ya que la reelección no está prevista en la carta constitucional hondureña. Se presentó en cambio como candidato a diputado por el departamento de Olancho y fue nombrado además presidente del partido. Ocupó de este modo una posición de máxima visibilidad en la campaña buscando suplir la falta de *expertise* política que definía a su esposa (Fuente: <http://www.lanacion.com.ar/1635144-los-zelaya-buscan-volver-al-poder-en-honduras>).

⁷⁶ Este corrimiento hacia el centro puede explicarse por la pretensión de Xiomara de lograr conquistar al conjunto del electorado en un contexto donde su candidatura ocupó la primera posición durante buena parte de la campaña. Cabe aclarar que su ventaja respecto del segundo candidato fue mínima, de apenas dos puntos en el mes de septiembre y de un punto por debajo del PN, en el mes de octubre. Para un detalle sobre la evolución del voto de los diferentes candidatos, ver cuadro I en el anexo de este trabajo.

⁷⁷ Para un ejemplo de lo dicho ver, <http://www.laprensa.hn/honduras/sanpedrosula/385099-98/xiomara-castro-se-deben-simplificar-las-más-de-150-leyes-tributarias>

nacional fueron claras, el otro campo donde las mismas fueron elocuentes fue en la cuestión de la seguridad⁷⁸.

La desesperante situación de inseguridad reinante, generada principalmente por el aumento exponencial en los últimos tiempos de la delincuencia criminal, hizo que la temática sobre la garantía del orden público se transformara en el eje articulador de la campaña⁷⁹. Respecto de este segundo elemento, el contraste entre la política del PN y LIBRE fue innegable. Mientras que el candidato Hernández apeló a la acción de la policía militar para solucionar este flagelo, Xiomara se inclinó por una respuesta distinta, apelando a la creación de una fuerza de seguridad comunitaria⁸⁰. Otra cuestión que ocupó un lugar importante en la agenda de campaña fue el problema de la corrupción. Al respecto, si todos los partidos apelaron la necesidad de garantizar la transparencia institucional, fue la fuerza política construida en torno de la figura de Salvador Nasralla la que la tomó como su principal bandera. En un contexto de alarmante desconfianza frente al conjunto de las instituciones de la República⁸¹, el agrupamiento presidido por el ex animador deportivo buscó seducir al electorado desde una posición verdaderamente marginal a la clase política gobernante, criticando así a la "oscura partidocracia".

Como en toda campaña electoral, la cuestión del financiamiento ocupó también un lugar importante en la discusión pública⁸². Recordemos que la normativa vigente preestablece tanto

⁷⁸ Honduras ostenta el nivel más alto de asesinatos de Latinoamérica con una tasa de 85.5 homicidios cada 100.000 habitantes. La explosión de la cuestión de la violencia encuentra su origen en la generalización de un estado de pobreza y desempleo en el marco del cual las bandas criminales ligadas al narcotráfico aumentaron categóricamente su presencia en el territorio nacional. A esto se le suma el imperio de una cultura de la violencia favorecida por la utilización masiva de armas de fuego y la extensión de prácticas ligadas a la acción de los sicarios en el terreno de la política. Ver al respecto, <http://www.elheraldo.hn/Secciones-Principales/Al-Frente/Seguridad-Honduras-cerrara-tasa-de-homicidios-con-baja-reduccion>

⁷⁹ Ver en este sentido, <http://www.laprensa.hn/honduras/apertura/424715-97/seguridad-la-gran-propuesta-de-los-presidenciables-en-honduras>

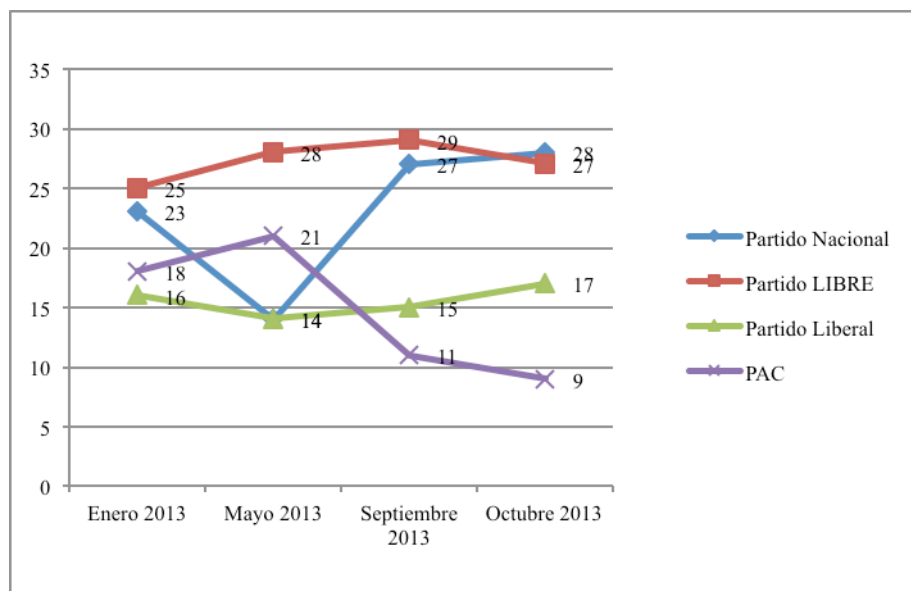
⁸⁰ Si bien entonces otra característica de la composición de la escena electoral fue que por primera vez el PL apareció, como consecuencia de su acción durante el golpe de Estado, más a la derecha que el PN, que buscó sumar apoyos moderando su discurso, no por ello este último partido, tal como lo ilustra su política en materia de seguridad, abandonó su posición netamente conservadora.

⁸¹ Según el documento de trabajo del Centro de Estudio para la Democracia (CESPAD), el 59% de la ciudadanía expresa ninguna confianza en los partidos políticos, el 50% en el Congreso Nacional, el 49% en la Corte Suprema de Justicia, el 49% en la Presidencia de la República y el 48% en la Policía Nacional (Julio, 2013). Revalidando lo dicho, en el trabajo de Alcántara (2013:16) se afirma que Honduras ostenta los índices más bajos de confianza institucional de toda Latinoamérica.

⁸² Ver al respecto, <http://www.laprensa.hn/honduras/apertura/378929-98/unos-1250-millones-costará-campaña-a-partidos-mayoritarios>

la posibilidad del aporte público como privado, pero la ausencia de reglas precisas respecto del segundo, principalmente, deja la vía libre a la reproducción de todo tipo de prácticas que atentan contra la calidad de la débil democracia hondureña⁸³.

Gráfico 1. Encuestas electorales. Campaña 2013



Fuente: CID-Gallup Latinoamérica. <http://www.laprensa.hn/honduras/apertura/393793-96/honduras-juan-orlando-arriba-5-puntos-cid-gallup- - panel1-2>

2. El quiebre del bipartidismo

El proceso electoral 2013 se definió por un grado inédito de dramatismo político. No solo por aquello que se jugaba en esta elección, como ya presentamos en la introducción de este trabajo, sino también por alto grado de incertidumbre que la definió desde su origen hasta su culminación, con la victoria del PN. Y esto debido a dos razones. Para empezar, las encuestas pronosticaban una suerte de empate técnico, hacia el fin de la campaña, entre PN y LIBRE⁸⁴, lo que abría la pregunta sobre la fortaleza de la democracia hondureña a la hora de poder resistir el embate de las grandes corporaciones en el caso de que LIBRE ganara. Pero además,

⁸³ La reglamentación del financiamiento de la política partidaria está preestablecida en los artículos 81 al 86 de la LEOP. Más allá de los problemas ligados a la ausencia de una cultura política respetuosa del imperio de la ley en Honduras, como en muchos otros países de América latina, lo que se observa en la normativa es una legislación muy general y vaga en lo que respecta a los controles sobre el financiamiento privado. Recordemos además que dado el problema de la instalación generalizada en el territorio de redes ligadas al narcotráfico, como ya hemos mencionado, la cuestión del financiamiento ilegal de la política cobra una dimensión especial.

⁸⁴ Ver al respecto el gráfico I sobre las encuestas incluido en el anexo de este trabajo.

la paridad entre Xiomara Castro y Juan Orlando Hernández puso en cuestión la propia calidad de los comicios alimentando las sospechas de fraude, ya que la constitución de una simple mayoría de votos decretaba automáticamente el ganador de la contienda⁸⁵. Los resultados electorales despejaron sin embargo estas dudas⁸⁶ al tiempo que confirmaron el quiebre, ya anunciado, del bipartidismo histórico.

2.1 Los resultados electorales: Orlando presidente

Tal como puede observarse en el siguiente cuadro, Juan Orlando Hernández (PN) resultó ganador alcanzando el 36.89% de los votos, superando a Xiomara Castro (LIBRE) que obtuvo el 28.78%, a Mauricio Villeda (PL) que debió conformarse con un 20.30% y a Salvador Nasralla (PAC) que sorprendió a todos sumando un 13.43% de los votos.

Resultados elecciones presidenciales 2013

Partidos Políticos	Votos	%
PN	1.149.302	36.89
LIBRE	896.498	28.78
PL	632.320	20.30
PAC	418.443	13.43
AP	6.105	0.20
DC	5.194	0.17

⁸⁵ Según lo preestablece el artículo 4 de la LEOP. La posibilidad de que exista una mínima diferencia entre el PN y LIBRE acrecentaba entonces los incentivos de los responsables políticos de recurrir a toda una variedad de irregularidades de peso decisivo en el resultado de la elección.

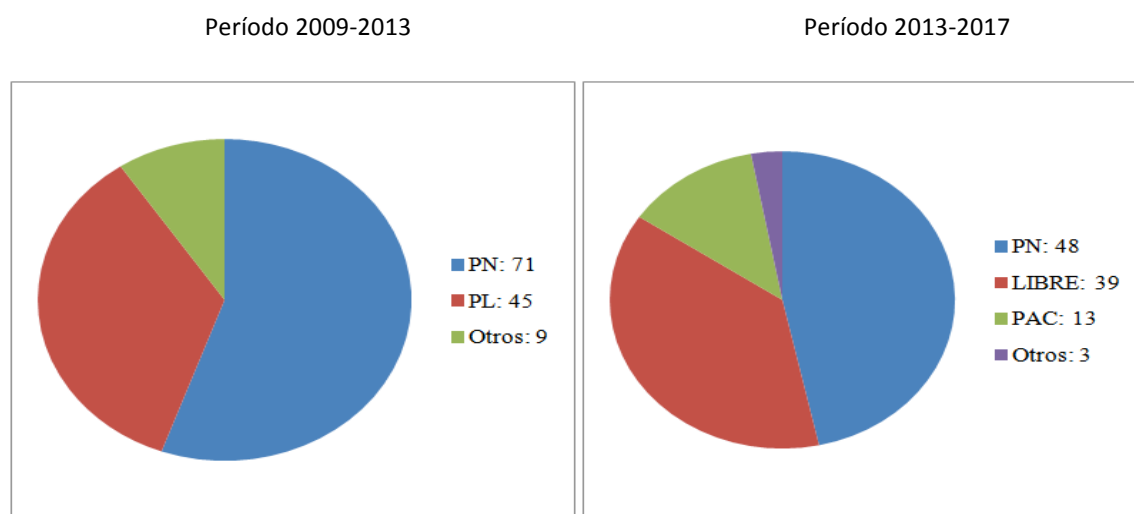
⁸⁶ La transparencia de la elección fue avalada por los informes de la OEA y la Unión Europea (UE) (Fuente: <http://www.laprensa.hn/honduras/428503-98/oea-elecciones-en-honduras-fueron-transparentes>). Ver también en este sentido, el informe preliminar sobre las elecciones generales 2013 (OEA).

PINU-SD	4.468	0.14
UD / FAPER	3.118	0.10
Votos validos	3.115 448	100

Fuente: Tribunal Supremo Electoral

En el parlamento nacional, la distribución de los diputados fue la siguiente: 48 (PN), 39 (LIBRE), 25 (PL), 13 (PAC)⁸⁷. Los partidos menores (DC, PINU, UD) obtuvieron 1 sólo diputado cada uno y los partidos FAPER y AP no obtuvieron representación parlamentaria⁸⁸. A nivel departamental, sobre un total de 18 distritos, el PN alcanzó un triunfo en 13, LIBRE en 3, el PL y PAC en 1 cada uno. Finalmente, a nivel municipal sobre un total de 298 alcaldías, 182 quedaron en manos del PN, 82 le correspondieron al PL, 32 a LIBRE y 1 a DC⁸⁹.

Gráfico 2. Composición Congreso Nacional.



Fuente: Elaboración propia a partir del Documento Informativo 2013 (OEA) y de los datos extraídos de la edición del diario El Heraldó, 26/12/2013, <http://www.elheraldo.hn/Secciones-Principales/Pais/Zelaya-reconoce-triunfo-cuestionado-de-JOH>

⁸⁷ Mencionemos también que de un total de 85 diputados que se presentaron para la reelección solo 50 lograron renovar el cargo (Fuente: <http://www.elheraldo.hn/Secciones-Principales/Al-Frente/El-pueblo-le-paso-la-factura-a-35-diputados>).

⁸⁸ Recordemos que según los artículos 3 y 4 de la LEOP los diputados se eligen de forma proporcional según la magnitud del departamento. En actualidad Honduras se divide en 18 departamentos entre los cuales en sólo dos se elige un diputado y variando, luego, entre los menos populosos 2 (Ocotepeque) y los que reúnes la mayor cantidad de votantes (23 en Francisco Morazán y 20 en Cortés). Fuente: Documento Informativo OEA.

⁸⁹ Fuente: Datos preliminares, TSE.

Distintos comentarios pueden hacerse respecto de los resultados que dejó el proceso electoral. Lo primero que podemos mencionar es la irrupción de dos nuevos actores político-partidarios en la escena nacional (LIBRE y PAC) quebrando así el patrón histórico de competencia política.

Cuadro I. Porcentaje de voto a presidente. Período 1981-2013

Partido	1981	1985	1989	1993	1997	2001	2005	2009	2013
PN	41.6%	45.5%	52.3%	42.9%	44.3%	52.2%	46.2%	36.1%	36.89%
PL	53.9%	51%	44.3%	53%	52.7%	44.3%	49.9%	38.1%	20.30%
LIBRE	—	—	—	—	—	—	—	—	28.78%
PAC	—	—	—	—	—	—	—	—	13.43%
Otros	4.5%	3.5%	3.4%	4%	3.1%	3.5%	3.9%	5.3%	0.61%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos suministrados por Otero Felipe (2013:255).

Como refleja la distribución de cargos, dicho quiebre se verificó también, aunque en menor medida, tanto en el nivel legislativo como en el plano municipal.

Cuadro II. Diputados. Período 1981-2013

Partido	1981	1985	1989	1993	1997	2001	2005	2009	2013
PN	34	63	71	55	55	61	55	71	48
PL	44	67	55	71	67	55	62	45	25
LIBRE	—	—	—	—	—	—	—	—	39
PAC	—	—	—	—	—	—	—	—	13
Otros	4	4	2	2	6	12	11	12	3

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos suministrados por Otero Felipe (2013:255).

Cuadro III. Alcaldes. Período 1981-2013

Partido	1981	1985	1989	1993	1997	2001	2005	2009	2013
PN	113	112	217	115	107	148	123	191	182
PL	169	170	72	176	188	147	167	104	82
LIBRE	—	—	—	—	—	—	—	—	32
PAC	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Otros	—	—	—	N/D	1	3	8	3	1

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos suministrados por Otero Felipe (2013:255).

Como pudo observarse en el Cuadro I, lo segundo que cabe remarcar fue la pérdida de apoyos que sufrió en este proceso el PL, cuestionado el lugar tradicional que este partido ocupaba, desde hace más de un siglo, en el seno de la democracia hondureña. A su vez, esta reconfiguración del sistema partidario dio cuenta de una transformación decisiva en la distribución del voto, confirmando la importancia que asume un electorado volátil y desenclavado de las pertenencias partidarias⁹⁰. Finalmente, si nos detenemos en el análisis de la participación electoral, podemos destacar una disminución de la tasa de abstención en este proceso respecto de anteriores comicios⁹¹. Si bien esto puede ser una señal de un mayor compromiso cívico en la ciudadanía hondureña, lo dicho no supone ignorar el despliegue un estado de crisis de la representación partidaria donde prima el descrédito ante la dirigencia política y la insatisfacción frente a los resultados de la democracia⁹².

⁹⁰ Esto se reveló particularmente en el porcentaje que obtuvo el PAC a nivel nacional, como en los apoyos que logró sumar a nivel local. Mencionemos en este sentido, la excelente elección que dicho partido realizó en San Pedro Sula, segunda ciudad de importancia del país, donde a pesar de haber obtenido un inédito 30% de los votos, esta fuerza fue superada por una mínima diferencia por el PN.

⁹¹ La abstención electoral fue del 38.4% en 2013; de 50.1 en 2009 y de 44.92% en 2005. Además, se registró en 2013 la mayor participación en la historia de Honduras, en las que votaron más de 3.2 millones sobre un total de 5.3 millones de personas empadronadas (Fuente: <http://www.elheraldo.hn/Secciones-Principales/Pais/Zelaya-reconoce-triunfo-cuestionado-de-JOH>).

⁹² Según la encuesta del CESPAD, ya mencionada, 78% de los hondureños no están satisfechos con los resultados de la democracia (Fuente: Informe CESPAD, julio 2013).

2.2 Escenario postelectoral: barajar y dar de nuevo

El proceso electoral 2013 reveló la emergencia de un nuevo mapa político. Una vez difundidos públicamente los resultados los representantes de LIBRE y PAC cuestionaron la transparencia de las elecciones. Pero al cabo de varias semanas de infructuosos reclamos frente al TSE, finalmente la dirigencia de LIBRE reconoció al nuevo presidente⁹³. La dinámica política pareció entonces encauzarse institucionalmente dando un cierre definitivo a la crisis que desencadenó la destitución de Manuel Zelaya.

Pero este no es el único dato positivo que, en términos del desarrollo democrático, nos dejó este proceso. El otro elemento esencial fue la constitución de una escena política plural donde un conjunto de actores políticos deberán negociar y acordar las líneas directrices de un nuevo modelo de país. Como ya hemos señalado, al presentar los resultados en el plano legislativo, el PN ha perdido la mayoría absoluta que detentó durante el período 2009-2013. Esto va a obligar al gobierno a desarrollar una política de alianzas, pero a diferencia del patrón de funcionamiento típico del pasado, ahora dichos acuerdos deberán ser construidos junto con un conjunto variado de actores político-partidarios y no exclusivamente con el PL o con los partidos menores del sistema, como PINU o la UD. En concreto, la constitución de un congreso nacional, donde sus protagonistas excluyentes dejaron de ser los partidos tradicionales⁹⁴, habilita una histórica oportunidad para el ejercicio de prácticas de consenso y la articulación de políticas de largo plazo que busquen dar respuesta a los dos problemas centrales que hoy carcomen los pilares de la sociedad hondureña: la violencia y la pobreza.

3. Conclusiones: rupturas y continuidades

Nos propusimos en este trabajo abordar el proceso electoral 2013. De importancia central para la definición del futuro de las instituciones democráticas hondureñas dicho proceso produjo una reconfiguración radical de la escena política al provocar el quiebre del bipartidismo que dominó desde principios del siglo pasado. Una confluencia de factores deben tenerse en cuenta a la hora de explicar dicha transformación. El primer factor a considerar, como ya hemos mencionado, es la crisis del 2009 y la fractura que experimentó el PL como

⁹³ Ver al respecto, la edición del diario El Heraldó (26/12/2013) en la cual Zelaya declaraba: "*Hacemos ahora acopio de lo que el pueblo decidió en las urnas: Libre integrará el Congreso con el fin de hacer una oposición constructiva como la primera fuerza política que existe en Honduras y que fue reconocido en las urnas*" (Fuente: <http://www.elheraldo.hn/Secciones-Principales/Pais/Zelaya-reconoce-triunfo-cuestionado-de-JOH>).

⁹⁴ Nueva composición del Congreso Nacional.

consecuencia de este proceso. Una parte de las bases de LIBRE pertenece en efecto a aquella estructura del PL que decidió acompañar a Zelaya en su alejamiento del partido. Pero para entender el proceso de cambio descrito, la referencia a este proceso no basta. Creemos que es necesario aquí considerar el rol central que jugó la acción del liderazgo de Zelaya como articulador de un movimiento social y político que se hizo visible luego de la crisis. En este proceso se compuso la figura de Zelaya condensando en ella el rechazo al golpe de estado, la defensa de la institucionalidad democrática y la crítica a la elite política tradicional desde un discurso reformista. Dicho liderazgo tuvo la capacidad entonces, a pesar de ser parte de dicha elite, de lograr encarnar un mensaje de cambio alentado una identificación con diferentes sectores de la ciudadanía hondureña, particularmente sumida en un estado de clara desconfianza y escepticismo.

La nueva configuración que define al sistema partidario hondureño supone considerar otro fenómeno que operó como telón de fondo de los otros dos ya señalados. Nos referimos con esto al proceso de transformaciones en la vida política en sintonía con lo que autores como Manin (2012) describen como la emergencia del modelo de la "democracia de lo público". Este proceso general que define a las democracias contemporáneas se reveló con particular intensidad en las elecciones 2013 y quedó ilustrado, específicamente, en la irrupción del PAC en la escena política. En efecto, esta fuerza ilustra aquellos nuevos formatos de mediación, claramente personalizados, con limitada presencia territorial y que logran seducir el paladar de aquel votante volátil, urbano y consumidor directo de la oferta mediática.

Ahora bien, la referencia a aquello que cambia no puede hacernos perder de vista aquello que permanece. Podemos mencionar así dos continuidades evidentes: la vitalidad del PN como fuerza mayoritaria en la escena política nacional desde 2009 y los serios déficits de calidad que distinguen a la democracia hondureña. En este sentido, además de la imperiosa necesidad de atender los problemas de pobreza creciente y de generalizada violencia social, dos cuestiones en el plano de la normativa electoral nos parecen importantes atender⁹⁵. La primera remite a la cuestión, ya mencionada, del financiamiento político, donde la falta de controles a los aportes de los actores privados habilita una dinámica que atenta directamente contra la posibilidad de recrear un lazo de confianza entre el elector y el representante. La segunda

⁹⁵ Seguimos aquí las recomendaciones que hemos podido realizar en calidad de observadores internacionales durante la misión de la OEA del proceso electoral 2013.

alude a la composición de las mesas electorales donde la presencia obligatoria, prescrita por la LEOP, de miembros afiliados a la totalidad de las fuerzas políticas que se presentan a la elección ha dado lugar a la reproducción de una serie importante de irregularidades, particularmente, a la venta de credenciales partidarias.

En definitiva, para cerrar este trabajo, creemos que las elecciones 2013 dieron curso a un proceso inédito dadas las transformaciones que el mismo generó en el sistema partidario como por las posibilidades, que como consecuencia de esto, se abren en términos de la constitución de una escena política más plural y competitiva. Es ahora la responsabilidad exclusiva de los actores políticos de lograr aprovechar este contexto tomando las decisiones que necesita la democracia hondureña para lograr no solo su estabilización definitiva, sino también su imperioso avance en términos de su consolidación.

Bibliografía

- Ajenjo Fresno, Natalia, "Honduras: nuevo gobierno liberal con la misma agenda política" en la Revista de Ciencia Política, Vol.165, Número especial, 2007, pp. 165-181.
- Batallán, Salvador, "Honduras 2013: las elecciones de la transición política", Trabajo on line, link: <http://www.condistintosacentos.com/author/salvador-romero-ballivian/>
- Cunha Filho, Clayton *et al.*, "A Right-to-Left Policy Switch? An Analysis of the Honduran Case under Manuel Zelaya", *International Political Science Review*, 34:5, 2013, pp. 519-542.
- Jones, Mark and Mainwaring, Scott. "The nationalization of Party Systems: an empirical measure", in *Party Politics*, Vol.9, 2003, pp.139-166
- Manin, Bernard, *Les principes du gouvernement représentatif*, nouvelle édition, Folio, Paris, 2012.
- Rodríguez, Cecilia, "Volver a empezar. Análisis de las elecciones hondureñas tras el golpe de Estado" en *Elecciones y política en América latina 2009-2011*, Manuel Alcántara Sáez y María Laura Tagina (coords), Instituto Federal Electoral, México, 2013.
- Salgado, Ramón (comps). *Crisis institucional y Golpe de Estado en Honduras*, Sistema Editorial Universitario, Tegucigalpa, 2010.
- Taylor Robinson, Michelle, "The difficult road from caudillismo to democracy. The impact of clientelism in Honduras" en *Informal Institutions and democracy*, Gretchen Helmke and Steven Levitsky (editors), John Hopkins University Press, Baltimore, 2006.
- Taylor Robinson, Michelle, "Honduras: una mezcla de cambio y continuidad", *Revista de Ciencia Política*, Vol.29, N°2, 2009, Universidad Católica de Chile, pp.471-489.
- Otero Felipe, Patricia, "El sistema de partidos de Honduras tras la crisis política de 2009. ¿El fin del bipartidismo?" *Colombia Internacional*, N° 79 , 2013, pp. 249-287.

Fuentes

- Diarios nacionales Honduras: La Prensa; El Heraldo; La Tribuna, Abril 2013-Diciembre 2013
- Diarios nacionales Argentina: La Nación.
- Datos electorales, Tribunal Supremo Electoral de Honduras.
- Informes de la OEA 2012, 2013.
- Informe CESPAD, Julio 2013.

panama

élection générale

4 mai 2014



Une alternance dans l'ombre du président Martinelli

Hugues Fournier et Mathieu Grand

Le Panama est une république parlementaire divisée en 10 provinces et cinq comarques autochtones.⁹⁶ Les élections générales de 2014 sont les 5^e depuis la transition démocratique survenue en 1989 suite à l'invasion américaine (*Opération Juste Cause*) et l'arrestation du Général Manuel Noriega. Les élections générales⁹⁷ comprennent l'élection du Président et Vice-Président, des députés (71) formant l'Assemblée nationale, des maires (77), des représentants des corregimientos (648), des conseillers municipaux (7) et des députés du Parlement centraméricain (20). L'exercice électoral de 2014 représente un moment propice et propose des indicateurs pertinents afin d'évaluer la consolidation démocratique du Panama et les enjeux politiques des prochaines années.

Le parti du président sortant, Changement Démocratique (CD) de Ricardo Martinelli (2009-2014), s'impose sur l'ensemble du pays et sur le système de parti politique jusqu'ici dominé par le Parti Révolutionnaire Démocratique (PRD) et le Parti Anulfista (aujourd'hui Parti Panameñista). Le PRD perd du terrain au niveau national, mais préserve son ancrage local. De son côté, le Parti Panameñista (PPAN) surprend par sa victoire aux présidentielles et son faible résultat au niveau des autres postes électifs. Si le Panama est resté fidèle à l'alternance politique, l'exprésident Martinelli recouvre de son ombre le nouveau gouvernement du président Varela (PPAN), laissant présager une gouvernamentalité délicate sur un terrain politique abrasif.

⁹⁶ Les 10 provinces sont : Bocas del Toro, Chiriquí, Coclé, Colón, Darién, Herrera, Los Santos, Panama, Panama ouest (officiel depuis le 1^{er} janvier 2014) et Veraguas. Les 5 comarques sont Emberá, Kuna de Wargandí, Kuna de Madugandí, Ngöbe-Buglé et Kuna Yala (San Blas).

⁹⁷ Le mode de scrutin est mixte, il combine le scrutin majoritaire (uninominal à un tour) et le scrutin proportionnel (plurinominal avec un vote sélectionnant le candidat depuis 2014, auparavant le vote sélectionnait le parti). Selon Mann (2006), ce type de scrutin favorise les candidatures personalistes au détriment des candidatures basées sur les partis, d'une idéologie ou d'un agenda programmatique. Cela a pour effet de banaliser les différences entre les partis, de favoriser les transfuges (afin de s'insérer dans les réseaux de distribution des ressources étatiques) et le clientélisme (attachement à une figure qui s'occupe des problèmes quotidiens de la population)

La campagne électorale sous l'égide du président Martinelli

De nombreux témoignages et observations ont constaté de multiples distributions de biens effectués par les grands partis quelques jours avant le scrutin. Dans les zones reculées, les grandes organisations politiques ont principalement réparties du matériel de construction. Par ailleurs, le président Martinelli a utilisé les nombreuses inaugurations de projets gouvernementaux pour faire campagne. Ainsi, l'inauguration du métro (5 avril) et de la « Cinta Costera III » (9 avril) ont permis au président de diffuser plus ou moins explicitement une propagande électorale en faveur du candidat de CD. De plus, quelques jours après l'inauguration, Arias a accompagné Martinelli lors d'un trajet en métro très médiatisé⁹⁸. Les interventions du président Martinelli sur le chantier du canal ont également été caractérisées par des critiques à l'encontre de Varela, notamment au sujet de l'élargissement du canal.⁹⁹ Par son omniprésence dans les médias et ses propos, le président Martinelli a clairement participé à la campagne électorale.

Les médias

La présence des candidats dans les médias a été très inégalitaire. Divers rapports d'observation électorale coordonnés par la Commission de Paix et Justice du Panama ont fait part des différences de visibilité des candidats. Un moniteur médias de cette organisation a pu relever le degré d'inégalité¹⁰⁰. Organisé le 25 février 2014, ce moniteur a comptabilisé les spots télévisés des candidats à la présidence. Selon la Commission de Paix et Justice, le 25 février 2014, Arias a diffusé 225 spots, Navarro 117, et Varela 43. Même si un autre moniteur de l'organisation relève un certain rééquilibrage au cours du dernier mois de campagne, Arias reste le candidat diffusant le plus de spots de propagande télévisés. Surtout, on note une absence des candidats indépendants des chaînes privées.

Pour tenter de combler les différences de moyens, le Tribunal Electoral avait ordonné par décret que deux heures quotidiennes d'antenne sur le Système d'Etat de Radio et Télévision (*SERTV*) soient réservées à la diffusion de spots gratuits pour les candidats, et ce depuis début

⁹⁸ Gustavo A. Aparicio, "Martinelli reincide en proselitismo", <http://www.prensa.com/impreso/panorama/martinelli-reincide-proselitismo/310400>, 17/04/2014.

⁹⁹ « A Varela le ofrecí la Secretaría del Metro y el Mides pero lo rechazo para ser Canciller dice Martinelli », site internet de la présidence, <http://www.presidencia.gob.pa/5441-A-Varela-le-ofreci-la-Secretaria-del-Metro-y-el-Mides-lo-rechazo-para-se-Canciller-dice-Martinelli>, 21/04/2014.

¹⁰⁰ Mesa Integral de Observacion, "Segundo Informe. Enero-Marzo 2014", <http://justiciaypazpanama.org/wp-content/uploads/2014/03/Segundo-Informe-de-Observacion-Electoral-31-de-Marzo.pdf>

janvier. Mais la chaîne publique, très peu regardée, n'a vu que des candidats indépendants y diffuser ces spots gratuits.

Le président Martinelli s'est construit un soutien médiatique important ces dernières années grâce aux achats du groupe *Epasa* duquel la famille Martinelli est actionnaire. Avec des associés il a notamment racheté en 2010/2011 des fréquences radio et la chaîne *Nextv*, fidèle appui du gouvernement mais en manque d'audience par rapport à la chaîne *TVN*, fermement opposée au gouvernement sortant. CD peut également compter sur le soutien de trois journaux : *Panamá América*, *Crítica* et *Día a Día*. Un grand quotidien comme *La Prensa* reste toutefois un farouche opposant à Martinelli. Si le président sortant connaît une tendance à la réappropriation de médias afin de faire taire toute critique, il est faux de conclure à un paysage médiatique panaméen uniquement en faveur de Martinelli tant des organes médiatiques dominants comme *TVN* et *La Prensa* ont pris position contre CD durant la campagne électorale. Il existe de fait une tendance au contrôle des médias, d'autant plus que Martinelli est actionnaire minoritaire de *TVN* et *La Prensa*. Pour sa défense le président sortant affirme, en bon entrepreneur, saisir les opportunités économiques dans chaque secteur qu'il juge rentable.

A travers une bataille entre pro et anti-Martinelli, les médias dominants panaméens ont assuré une visibilité aux trois grands partis et à leur doctrine politique, qui est semblable, au détriment des positions alternatives d'autres candidats (*Front Ample pour la Démocratie* et candidatures indépendantes).

Pacte Éthique

Un « Pacte Ethique » promu par l'Eglise, la Commission de Justice et Paix, et le Tribunal Electoral, a été signé par tous les candidats à la présidentielle afin de garantir un « niveau élevé » au cours de la campagne et des pratiques éthiques. Cependant, les spots publicitaires discriminant les candidats ont fleuri sur les réseaux sociaux. Le Procureur Electoral a souvent tardé à statuer pour suspendre ces messages, ce qui lui a été très reproché¹⁰¹. Ces délais s'expliquent par le lien entre le Procureur et l'exécutif. La signature du « Pacte Ethique » représente davantage un acte formel, celui-ci n'a pas empêché les attaques personnelles et les discriminations tout au long de la campagne électorale.

¹⁰¹ Isidro Rodriguez, "Los 15 días del fiscal Pañaloza", <http://www.prensa.com/impreso/panorama/15-dias-del-fiscal-penalozza/218568>, 28/10/2013.

Une réforme du système électoral qui porte au questionnement

L'adoption de l'article 207 alinéa 3 du code électoral qui soutire une compétence au Tribunal Electoral (TE) illustre le conflit qui s'est opéré entre la majorité gouvernementale et le TE. Cette réforme oblige le TE à transférer au Procureur Général Electoral chaque plainte pour violation des normes sur la propagande électorale. Le Procureur Electoral ayant ensuite 15 jours pour statuer et rendre son jugement.

Le travail du Procureur Electoral actuel a été très critiqué au cours du processus électoral. Le Procureur Eduardo Peñaloza, en poste depuis 2010, a en effet essuyé des remontrances, notamment quant à une certaine apathie de sa part, voire une partialité favorisant le gouvernement et Changement Démocratique. Le président du TE, Erasmo Pinilla, a lui-même publiquement reproché son inaction en déclarant: « *Le procureur électoral a des fonctions constitutionnelles bien définies qu'il ne respecte pas* »¹⁰². Bien que chaque institution soit indépendante, une bonne conduite du processus électoral dépend de la collaboration entre la *Fiscalia* et le TE. Les rapports entre les deux entités électorales ont cependant été caractérisés par des relations très conflictuelles.

La MOE de l'OEA a également émis des remarques à l'encontre du Procureur Electoral, n'hésitant pas à parler de « *passivité devant des violations évidentes de la loi électorale* »¹⁰³. Le mécanisme légal amenant le Pouvoir Exécutif à nommer directement le Procureur Electoral (avec approbation de l'Assemblée Nationale) qui exerce son mandat sans direction collégiale, est enclin à favoriser un certain *biais* de la *Fiscalia General Electoral*.

¹⁰² José González Pinilla, « Barren la Fiscalia Electoral ; Peñaloza guarda silencio », <http://www.prensa.com/impreso/panorama/barren-fiscalia-electoral-penalozaguardasilencio/242186>, 12/12/2013.

¹⁰³ « Misión de la OEA felicita a la ciudadanía panameña por exitosa jornada electoral », http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-186/14, 05/05/2014.

Les élections générales 2014, une lutte multi-niveaux à 3

Les présidentielles¹⁰⁴ : la surprise Varela

La victoire de l'ancien vice président Juan Carlos Varela a pu surprendre tant les sondages ont donné gagnant José Domingo Arias (CD) ou Juan Carlos Navarro (PRD) tout au long de la campagne¹⁰⁵. Lors de élections du 4 mai 2014, Varela s'impose largement en obtenant 39,07% des suffrages (724 440 voix), alors qu'Arias en regroupe 31,40% (582 122 voix) et Navarro 28,16% (522 141 voix). Le leader de l'alliance électorale présidentielle rassemblant le Parti Panameñista et le Parti Populaire remporte ainsi une nette victoire sur ses adversaires. Sur les sept candidats engagés pour la présidentielle, les trois principaux (Varela, Arias et Navarro) rassemblent 98,63% des votes.

Le candidat du gouvernement sortant, en ticket avec l'épouse du président Martinelli, subit donc une défaite cinglante. Ne bénéficiant pas d'un capital politique personnel, José Domingo Arias a sans doute été victime du refus exprimé envers le « style » Martinelli, faisant craindre à une partie de l'électorat une emprise personnelle latente sur le pouvoir. Cependant, depuis le retour des élections libres au début des années 1990, l'alternance politique est la règle à chaque élection présidentielle.

¹⁰⁴ Le pouvoir exécutif est constitué du Président et Vice-Président élus au suffrage universel direct pour un mandat de 5 ans (Titre 6, Chapitre 1, Constitution). La postulation libre est possible depuis 2014. Le Président nomme les ministres. La Constitution panaméenne proscrit la réélection consécutive au niveau présidentiel. Afin d'accéder à la réélection, un Président doit attendre deux mandats avant de se représenter. Depuis la transition démocratique de 1990, aucun Président n'a effectué plus d'un mandat.

¹⁰⁵ Voir les différentes enquêtes d'opinion : Ipsos TMG, Dichter et Neira de mars 2014 :

http://www.elconfidencial.com/ultima-hora-en-vivo/2014-03-25/candidato-presidencial-oficialista-al-frente-en-intencion-de-votos-en-panama_212383/

Analyse post élections de l'institut Dichter et Neira : http://www.dichter-neira.com/detalle_publicacion.php?dpID=27.

Enquêtes d'opinion d'Ipsos Panama Opina : <http://laestrella.com.pa/ipsos/>

Président élu	Mandat
Guillermo Endara (<i>Parti Anulfista</i>)	1989-1994
Ernesto Pérez Balladares (<i>PRD</i>)	1994-1999
Mireya Elisa Moscoso (<i>Parti Arnulfista</i>)	1999-2004
Martin Erasto Torrijos (<i>PRD</i>)	2004-2009
Ricardo Martinelli (<i>Cambio Democrático</i>)	2009-2014
Juan Carlos Varela (<i>Parti Panameñista</i>)	2014-2019

Juan Carlos Navarro, candidat pour le *PRD*, accuse une sévère déroute personnelle. Le leader du *PRD* a connu des difficultés à créer une véritable dynamique nationale autour de sa candidature, comme à se démarquer des autres candidats. Par l'intermédiaire des services du conseiller en campagnes électorales vénézuélien JJ Rendón, Navarro a mimé les stratégies mises en place par ce dernier pour des candidats conservateurs lors des dernières campagnes présidentielles au Salvador et au Honduras¹⁰⁶. Quand Varela mettait en avant des aspects sociaux en proposant notamment de limiter les prix du panier moyen de consommation, Navarro se concentrait sur la sécurité et la création d'un corps de police spécialisé contre le crime. Navarro a poursuivi le mouvement politique rapprochant le *PRD* des postures de Martinelli et du Parti Panameñista (PPAN), marginalisant toujours plus l'aile du parti se revendiquant de l'héritage du *PRD* historique. Avec 28,16% des suffrages en 2014, Navarro perd 9,54 points par rapport à la candidature présidentielle *perredista* de Balbina Herrera en 2009. Pour la première fois depuis la chute de Noriega, le *PRD* connaît deux défaites présidentielles consécutives.

Une preuve supplémentaire que la candidature *perredista* de Navarro n'a pas créé d'enthousiasme consiste dans le fait que le nombre de voix du *PRD* est plus important pour

¹⁰⁶ Dans ce spot (« *Mano dura contra el crimen* », <http://www.youtube.com/watch?v=oil8H42GTps>), Navarro reprend les mêmes slogans et la même mise en scène que celle de Norman Quijano, candidat à l'élection présidentielle au Salvador (« *Norman Quijano : soy el unico* », <http://www.youtube.com/watch?v=-RKe3z9Gq3o>), également conseillé par JJ Rendón quelques mois auparavant.

Ce spot de Navarro, « *Mano dura al crimen* », copie également le style de l'ancien candidat hondurien (désormais président) Juan Orlando Hernandez. Navarro reprend le slogan « *lo que tenga que hacer* » et évoque la création d'un corps de police spécial pour lutter contre le crime, éléments repris d'un spot de l'ex candidat présidentiel hondurien : http://www.youtube.com/watch?v=ST_2cH-VtMU

les élections législatives et municipales. En effet, si Navarro ne recueille que 521 286 voix, le PRD regroupe 538 200 voix aux législatives et 572 809 suffrages pour les municipales¹⁰⁷.

Les législatives¹⁰⁸ : Changement Démocratique n'est pas un épiphénomène

Les résultats des autres scrutins sont forts différents de ceux de la présidentielle. Ainsi, le nouveau président Varela est loin de pouvoir compter sur une majorité à l'Assemblée nationale. En effet, l'alliance électorale présidentielle ne regroupe que 13 députés ; 12 pour le PPAN et 1 pour le Parti Populaire. Changement Démocratique est la première force politique à la chambre avec 30 députés, le *PRD* est second avec 25.

Evolution de la composition de l'Assemblée Nationale depuis les élections de 2009.

Parti	Nombre de sièges		
	Elections 2009	Après les « transfuges »	Elections 2014
<i>Changement Démocratique</i>	14	37	30
<i>PRD</i>	26	17	25
<i>Parti Panameñista</i>	22	12	12
<i>Molirena</i>	2	4	2
<i>Union Patriotique</i>	4	/	/
<i>Indépendants</i>	2	/	1
<i>Parti Populaire</i>	1	1	1

Ainsi Changement Démocratique remporte le scrutin législatif avec 581 898 voix alors que le *PRD* arrive en seconde position avec 538 200 voix et le Parti Panameñista troisième avec

¹⁰⁷ Résultats au 26 mai 2014 avec environ 97% des bulletins comptabilisés pour les élections législatives et municipales. Calculs propres d'après les chiffres du Tribunal Electoral.

¹⁰⁸ Le pouvoir législatif est unicaméral, constitué des 71 députés de l'Assemblée nationale (créé par l'Acte Constitutionnel de 1983). La postulation libre est possible depuis 2004. Les députés représentent des circuits électoraux déterminés par le Tribunal Electoral. Dans certains circuits, le vote plurinominal existe (scrutin proportionnel), bien que dans la majorité des cas (27 circuits électoraux sur 40) le candidat récoltant la majorité est élu. Les mandats sont révocables par pétition du circuit électoral ou du parti politique (Art. 151 Constitution). L'exécutif a un important ascendant sur l'Assemblée nationale, notamment au niveau du budget (Mann. P.84).

357 048 suffrages¹⁰⁹. 36 députés de l'ancienne mandature sont élus de nouveau, soit plus de la moitié de l'hémicycle, dont 9 députés « transfuges ».

Les mairies : les liens traditionnels et de proximités s'effacent moins rapidement

Concernant l'élection des *alcaldes* des 77 districts, le *PRD* remporte 33 *alcaldias*, Changement Démocratique et le Parti Panameñista 22 chacun. Le *PRD* garde donc une forte assise locale puisqu'il rassemble 572 809 voix à ce scrutin, devant les 528 770 suffrages de Changement Démocratique et les 474 837 voix du Parti Panameñista¹¹⁰.

Le *PRD* conserve un puissant ancrage local et il serait quelque peu hasardeux de conclure à une extinction future du parti suite à sa défaite au scrutin présidentiel. Si Varela a su créer un mouvement charismatique autour de sa personne qui l'a porté à la présidence, il manque de relais locaux organisés et implantés. Une machine partisane aussi mobilisatrice que celles de Changement Démocratique et du *PRD* lui a fait défaut puisque le Parti Panameñista n'a plus les capacités partisanes d'antan. Cette caractéristique est flagrante au moment de prendre en compte les scrutins législatifs et municipaux dans lesquels le Parti Panameñista réalise des résultats beaucoup plus mitigés. Une très large frange des électeurs de Varela n'a pas voté pour le Parti Panameñista (ou le Parti Populaire) pour les autres scrutins.

Bien que Arias perde la présidentielle, Changement Démocratique a soigné son implantation locale par rapport à 2009. En effet, lors des précédentes élections, CD avait gagné la présidentielle tout en restant loin des scores du PRD aux législatives et municipales.

¹⁰⁹ Au 26 mai 2014, sur environ 97% des bulletins comptabilisés. Calcul des auteurs d'après les chiffres du Tribunal Electoral.

¹¹⁰ Ibid.

Résultats des législatives et municipales de 2009 et 2014 (en nombre de voix)¹¹¹

Election	<i>PRD</i>	<i>Changement Démocratique</i>	<i>Parti Panameñista</i>
Municipales 2009	520 088	287 060	320 044
Municipales 2014	572 809	528 770	474 837
Législatives 2009	537 426	352 319	334 282
Législatives 2014	538 200	581 898	357 048

Désormais l'organisation partisane de CD est implantée nationalement et représente le parti ayant le plus de députés élus à l'Assemblée Nationale, tout en étant dans l'incapacité de former une coalition majoritaire pour le moment. Reste à savoir si Changement Démocratique saura encaisser sa défaite présidentielle qui prive le parti d'importantes ressources et d'une continuité gouvernementale contrôlée par Martinelli. Ce dernier ayant fait savoir qu'il désirait former une opposition puissante, en restant président du parti qu'il a lui-même fondé.

Les partis politiques

En 1979, le dictateur militaire Torrijos organise la formation du Parti Révolutionnaire Démocratique (PRD). Suivant le modèle du PRI au Mexique, le PRD est le bras politique de la dictature militaire, c'est par celui-ci que s'organise le soutien des leaders du régime et que sont remplis les postes bureaucratiques clés. Sur les sept présidents durant la dictature, cinq provenaient du PRD (Mann 2011; 42). Suite à la transition démocratique et au retour d'un système multipartite, le PRD s'est adapté et est demeuré le plus grand parti au Panama avec plus de 500 000 adhérents. En 2014 cependant, le parti Cambio Democratico (CD) surpasse le PRD de deux mille adhérents supplémentaires. Le PRD remporte la présidence en 1994 sous Ernesto Pérez Balladares et en 2004 sous Martín Torrijos Espino (fils du dictateur Omar Torrijos). La présence du PRD à l'Assemblée nationale est restée forte au courant des années, recevant entre 19% et 38% du total des votes. Le candidat pour le PRD aux élections générales de 2014 est Juan Carlos Navarro, ancien maire de Panama (élu en 1999 et 2004) et Secrétaire général du parti depuis 2012.

¹¹¹ Ibid.

Le Parti Panameñista (PPAN) remporte les élections en 1989, 1999 et 2014. Le parti qui tire ses origines d'Arnulfo Arias remporte les élections à l'aide d'une coalition d'opposition en 1989 (*l'Alianza de Partidos Políticos de Oposición*). L'élection est cependant annulée par Noriega. Le candidat du PPAN, Guillermo Endara Galimany, ne prend le pouvoir qu'à la suite de l'invasion américaine. Le PPAN est de nouveau élu en 1999 sous le leadership de Mireya Moscoso, veuve d'Arnulfo Arias. En 2009, le PPAN, sous le leadership de Juan Carlos Varela, forme une coalition avec le CD de Ricardo Martinelli. Le PPAN contribue à 19% du vote présidentiel (soit 30.8% des voix de l'Alliance menée par Martinelli) et Varela est élu Vice-Président. L'alliance avec le CD est de courte durée, en 2011 Varela rejoint les rangs de l'opposition.

Créé en 1988, Cambio Democrático (CD) est un parti récent. Il ne reçoit un soutien électoral significatif qu'à compter de 2004 (5.03%). Dirigé par son fondateur, Ricardo Martinelli, un entrepreneur considéré comme l'un des hommes les plus riches du Panama, CD remporte les élections présidentielles de 2009 avec 60% des voix. C'est la première fois qu'un parti autre que le PRD ou le PPAN remporte une élection. De plus, le CD (14 députés) obtient la majorité à l'Assemblée nationale en s'alliant au PPAN (22 députés), MOLIRENA (2 députés) et Unión Patriótica (4 députés). Le parti demeure néanmoins attaché à la personnalité de Martinelli, ce qui rend la cohabitation avec son Vice-Président conflictuel et entrave l'indépendance du candidat à la présidence de 2014, José Domingo Arias (la candidature de la femme de Martinelli à la vice-présidence en est un signe probant).

Un nouveau parti est officiellement reconnu par le Tribunal Electoral en 2013 : le Frente Amplio por la Democracia (FAD- Front Ample pour la Démocratie). Ce parti désire regrouper les forces sociales opposées aux trois grands partis traditionnels, jugés similaires politiquement et corrompus, sur la base d'une plus grande redistribution sociale, d'une démocratisation accrue des institutions et d'un développement national indépendant de l'influence des Etats-Unis. Le parti naît suite à la transformation du mouvement social FRENASO (Frente Nacional Social en Panamá) créé en 2004 par des citoyens opposés aux projets de réformes constitutionnelles du PRD. FRENASO défendait alors le projet d'une véritable assemblée nationale constituante. Par ailleurs, le FAD trouve ses principales origines et forces au sein du syndicat des travailleurs du secteur de la construction SUNTRACS. Gerardo López, candidat présidentiel pour le FAD ayant été ancien secrétaire général du syndicat. En processus de construction, le parti peine à se définir clairement politiquement et

semble prendre soin à limiter les références qui pourraient l'identifier comme proches des forces politiques prônant le socialisme en Amérique latine.

Analyse et enjeux politiques

1- Scénarios de gouvernance et impacts sur les institutions

Le nouveau gouvernement a pris ses fonctions le 1^{er} juillet 2014. N'ayant pas de majorité à l'Assemblée nationale (13 députés favorables), Juan Carlos Varela est obligé de recourir à des négociations constantes afin d'éviter une crise de gouvernabilité qui mettrait son mandat en péril. Naturellement, l'hostilité de Varela à l'encontre de Martinelli pousse le gouvernement entrant à envisager une alliance de circonstance avec le *PRD*, deuxième parti à l'Assemblée Nationale (25 députés). Le nouveau président élu a déjà rencontré l'ex candidat du PRD Juan Carlos Navarro à la mi-mai. De même, des députés du *PRD* et du Parti Panameñista se trouvent rapidement en discussion autour de l'idée de construction d'une éventuelle alliance stratégique. D'après le président du groupe des députés *PRD*, il ne s'agit pas de négocier un accord de gouvernabilité pour gouverner ensemble, mais d'étudier sur quelles promesses électorales les deux groupes minoritaires peuvent se mettre d'accord afin d'effectuer un travail législatif positif.

L'objectif pour les deux parties est avant tout de se prémunir des blocages institutionnels de Changement Démocratique, et de revenir sur des lois votées par la majorité sortante. Face à la puissance accrue de Martinelli au cours des cinq dernières années, le *PRD* et le PPAN (tout comme le Parti Populaire) savent qu'ils doivent s'unir afin de prévenir toute tentative d'obstruction de Changement Démocratique. Pour cela, Varela et le *PRD* souhaitent un accord minimal autour de quelques points clés du programme de Varela (régulation temporaire de certains prix, constituante, etc.). Par ailleurs, Varela a déjà annoncé qu'il demandait la démission de plusieurs hauts magistrats (Président de la Cour Suprême, Procureur Général, Procureur Electoral) selon lui trop proches de Martinelli afin de nettoyer l'appareil d'Etat et de partir sur de nouvelles bases plus souples pour le gouvernement entrant.

Martinelli est accusé en janvier 2015 de corruption par la Cour suprême du Panama. L'ex-président mettant de l'avant qu'il s'agit d'une vendetta politique de la part du président

Varela.¹¹² Martinelli se voyage fréquemment en Italie. Il possède la double nationalité panaméenne et italienne.¹¹³

2- Les transfuges, un phénomène structurel ?

Le système de partis politiques est faiblement institutionnalisé en ce que les acteurs politiques n'accordent pas, en première instance, de légitimité aux partis. L'importance et la récurrence des transfuges le signal de manière claire. La direction des transfuges n'est pas unidirectionnelle vers le parti politique ayant remporté la présidentielle, bien qu'il est habituellement plus significatif. Trois raisons sont évoquées pour expliquer le phénomène, soit la faible institutionnalisation du système de parti en soi (maintenir la discipline), les partis qui ne survivent pas aux élections (chaque élection comporte un nombre de partis qui ne récoltent pas suffisamment de votes pour continuer), afin de favoriser sa propre réélection (choisir un parti qui a davantage de ressources).

Suite aux élections générales de 2009, 26 députés sur 71 changèrent de partis (21 migrèrent vers le parti victorieux, Changement Démocratique), ainsi que 3 maires et 1 conseiller municipal. De plus, le parti Unión Patriótica, qui a fait élire 4 députés, fusionne avec CD. La grande majorité des transfuges, dont 16 du PPAN (13 députés, 2 maires, 1 conseiller municipal), surviennent en 2011 et 2012.¹¹⁴ C'est le résultat de disputes prolongées entre membres de CD et du PPAN à l'intérieur du gouvernement qui mènent à la destitution de Varela, leader du PPAN, comme Ministre des Affaires étrangères et à la renonciation des Ministres provenant du PPAN le 30 août 2011. Ces transfuges assurèrent à CD et ses alliés de préserver la majorité à l'Assemblée nationale (37 députés du CD, 4 députés de MORILENA). Lors des élections de 2014, seul 9 députés transfuges furent réélus. Suite à la défaite de son parti aux élections présidentielles de 2014, Martinelli affirme dans un entretien qu'il exercera une forte discipline au sein de CD afin d'éviter la migration des députés. C'est en grande partie grâce à ses 30 députés élus en 2014 que Cambio Democrático demeure un acteur clé sur la scène politique.

¹¹² <http://www.bbc.com/news/world-latin-america-31037242>

¹¹³ <http://www.mcclatchydc.com/2015/02/02/255211/panamas-ex-president-trots-globe.html>

¹¹⁴ <http://pma507pty.com/listado-de-transfugas-actualizado/>

3- Clientélisme et confiance dans les institutions

La question du clientélisme explique elle aussi la faible institutionnalisation formelle du système de partis. Le lien qui relie les partis à la société civile et organisée passe d'abord à travers les intérêts et ambitions d'un nombre réduit de leaders politiques qui acquièrent, par le fait même, un statut et une valeur indépendante à leur parti (Mainwaring, 1999 : 27). La population du Panama démontre en effet peu de confiance envers les partis politiques (37%) et le Congrès (38%) en comparaison avec d'autres institutions telles que le Tribunal Électoral (51%), l'Autorité du canal (56%), les médias (62%) ou l'Église catholique (74%) (Pérez, 2011 ; p.144 – les données sont de 2008). La très grande affiliation de la population auprès des partis politiques¹¹⁵ peut-être vue, en partie, comme un camouflage du clientélisme. La population panaméenne soutient fortement la démocratie. 52.7% ont une conception normative de la démocratie alors que 19% ont une définition utilitaire de la démocratie et 22% n'ont pas de conception particulière (Pérez, 2011 ; 135). Le soutien visible et explicite de la population aux partis politiques lors de la campagne électorale et le jour des élections par le port de vêtements officiels des partis et candidats, la possession des registres électoraux avec les photos des électeurs par les représentants des partis et l'utilisation des ressources de l'État indiquent la relation de clientèle. Le taux de participation aux élections tourne autour de 75%. La participation électorale est obligatoire, mais aucune sanction n'est appliquée en cas d'abstention.

4- Le financement des partis politiques

Le financement des partis politiques est mixte, il comporte une composante publique et une composante privée. Le financement public direct (art. 179-189 du Code électoral 2006) et indirect (Art. 176-177, 190-193 et 209 du Code électoral 2006) est fixé à 1% du budget de l'État de l'année précédente. 40% est distribué avant les élections, 60% après les élections. Afin de contribuer à une compétition juste, le code électoral stipule depuis 2006 que 20% du montant distribué après les élections soit réparti de manière égalitaire entre tous les partis subsistants (Codigo Electoral, Panama, p.XIV no 9a). Le 80% restant est accordé selon la proportion de vote obtenue. De plus, la répartition ne se fait pas seulement selon le score obtenu lors du vote présidentiel, mais par celui obtenu aux quatre niveaux de représentation (excluant le vote pour le Parlement centraméricain). Une formule est adoptée pour les

¹¹⁵ CD compte 508 191 adhérents, le PRD 506 591, le PPAN 236 659, MOLIRENA 127 450 ; soit 1 378 891 adhérents pour les 4 principaux partis sur une population totale de 2 457 401 électeurs potentiels (soit 56%). Chiffres provenant de l'OEA.

candidats à postulation libre. Enfin, le temps d'antenne pour la publicité médiatique sur les chaînes publiques est réparti de manière égalitaire (Ibid, p.XV no. 10).

Il demeure néanmoins qu'il n'existe pas de plafond pour les contributions privées. Bien que le code électoral réformé en 2006 exige que les partis politiques informent le Tribunal Électoral des contributions privées, une large zone d'ombre subsiste dans la gestion de ces contributions. Les campagnes électorales coûtent de plus en plus cher au Panama et le financement public ne sert dans la plupart des cas que pour le matériel publicitaire des partis (pancartes, affiches, etc.). Nous pouvons affirmer que malgré les efforts du Tribunal Électoral et de la législation, la compétition électorale n'est pas juste. Le financement public en 1999 était de 20 millions de dollars, en 2004 de 33.8 millions et en 2009 près de 38.7 millions de dollars. La part du financement public revient à 13.36\$ par électeur en 2004 et 21,24\$ en 2009 (Valdés Escoffery, p.407-408). Selon Orlando Goncalves, de l'Association latino-américaine de consultants politiques (ALACOP), le coût total des élections en 2009 revenait à 40\$ par électeur (en comparaison, au Mexique 60\$ par électeurs, aux Etats-Unis : 100\$ par électeurs).¹¹⁶ C'est donc dire que le financement privé représente, au minimum, une somme équivalente au financement public. Toutefois, il n'est pas distribué équitablement. À lui seul, Ricardo Martinelli a déclaré en 2009 18 millions de dollars de contributions privées.

5- L'égalité des genres

L'Assemblée nationale panaméenne, entre 1984 et 2009, comptait 10% de femmes alors qu'elles représentent 49.6% de la population du pays. Entre 2008 et 2010, la taux moyen de femmes siégeant dans une chambre législative en Amérique latine est de 20% en comparaison de 8% au Panama (Mann 2011; 53). Les femmes sont plus susceptibles de représenter des circuits électoraux urbains que ruraux. Sur les 32 députées élues, seule 8 provenaient de districts ruraux. Bien que l'on note une progression au fil des ans, les élections générales de 2009 ont vu une régression de 15% à 8%, laissant croire que la progression du nombre de femmes participant à la vie politique demeure fragile. Selon Jones (2010), le désintérêt des partis, la complexité du système électoral et l'incapacité du Tribunal Électoral d'appliquer le quota expliquent la faible participation des femmes.

La réforme électorale de 2012 a modifié le quota minimum de genre pour les élections primaires. Si en 1997 un premier quota de 30% est instauré, désormais l'article 239 du code

¹¹⁶ <http://www.panamaamerica.com.pa/content/gasto-en-campa%C3%B1a-es-similar-al-coste-de-las-elecciones>

électoral dispose que 50% des pré-candidats aux élections primaires doit être des femmes. Ce quota est vérifié et validé par le Secrétariat de la Femme de chaque parti, instance également créée par la réforme électorale de 2012. Cette norme ne concerne donc que les élections primaires et en aucun cas les élections générales.

A l'heure des candidatures définitives en 2014, les femmes sont largement sous représentées. En effet, il n'y a eu aucune candidate titulaire à la présidentielle. Seulement 15% des candidatures titulaires à l'Assemblée Nationale et 16% des candidatures titulaires aux élections municipales (*alcaldias*) étaient portées par des femmes (chiffres fournis par la MOE de l'OEA). L'article 239 du code électoral est donc loin de multiplier les candidatures féminines aux élections nationales puisqu'un filtre s'établit lors des élections primaires.

D'après nos observations personnelles sur place, il nous apparaît que les femmes sont très impliquées dans l'organisation du processus électoral. La MOE de l'OEA a notamment relevé que 69% des membres des bureaux de vote observés par la mission étaient des femmes. De même, les femmes sont très investies dans le travail logistique des partis politiques, et le jour des élections, elles fournissaient la grande majorité des observateurs officiels des partis dans les bureaux de vote. Mais, comme nous venons de le constater, les femmes sont très minoritaires au niveau des candidatures et semblent beaucoup moins présentes au moment de la prise de décision politique, laissant supposer une certaine division du travail genrée.

6- Défis à venir

Les élections générales de 2014 sont dans l'ensemble signe de consolidation démocratique en terme de compétition électorale. De grands défis demeurent cependant, tant sur le plan politique, qu'électoral. Sur le plan politique, nous retenons la limitation du nombre de transfuges afin de consolider la loyauté des acteurs politiques envers les partis ; l'imposition d'un plafond au financement privé et l'amélioration de la capacité du Tribunal Électoral de réguler celui-ci ; la promulgation d'une nouvelle Constitution qui permettra un meilleur dialogue entre les partis politiques et la société, voire favorisera une polarisation idéologique ou programmatique de ces premiers.

Bibliographie

Livres

JONES, Mark, “La representación de las mujeres en la Asamblea Nacional: Diagnóstico, buenas prácticas y propuestas de reforma.” Dans *Las reformas electorales en Panamá: claves de desarrollo humano para la toma de decisiones*, Harry Brown Araúz, p.275-316. Panama: UNDP

MAINWARING, Scott, *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The case of Brasil*, Stanford University Press, Stanford, 1999.

MANN, Carlos Guevara, *Political Careers, Corruption, and Impunity: Panama’s Assembly 1984-2009*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, 2011.

PÉREZ, Orlando, *Political Culture in Panama: Democracy after Invasion*, Palgrave Macmillan, New York, 2011.

Articles

MANN, Carlos Guevara, « Sistemas electorales y estilos de campaña : los diputados panameños y el voto personalista », dans *Revista de Ciencia Política*, vol.26, no 2, 2006, p.209-230

DIAZ, Carlos, “Reformas electorales e innovaciones del proceso electoral 2014”, dans *Revista Elecciones 2014*, Ed. Tribunal Electoral, 2014, pp 21-22.

Ressources numériques

Alvaro Alvarado, *Listado de Transfugás Actualizado*, [En ligne]. <http://alvarovalvarado.com/2014/01/19/listado-de-transfugas-actualizado/> (Page consultée le 28 mai 2014)

BANQUE MONDIALE, [En ligne]. <http://donnees.banquemondiale.org/pays/panama> (Page consultée le 28 mai 2014)

CIA WORLD FACTBOOK – Panama, [En ligne]. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/pm.html> (Page consultée le 28 mai 2014)

COMISION DE JUSTICIA Y PAZ PANAMA, [En ligne]. <http://justiciaypazpanama.org/> (Page consultée le 22 mai 2014)

Constitution de la République de Panama, [En ligne]. <http://www.asamblea.gob.pa/main/LinkClick.aspx?fileticket=fDgmRvYW8cY%3D&tabid=123> (Page consultée le 28 mai 2014)

Instituto Nacional de Estadística y Censo – Panama, [En ligne]. www.contraloria.gob.pa/inec/ (Page consultée le 28 mai 2014)

LATIN AMERICA PUBLIC OPINION PROJECT, Vanderbilt University, [En ligne]. <http://www.vanderbilt.edu/lapop/> (Page consultée le 28 mai 2014)

OEA, Informe MOE PANAMA 2009, [En ligne]. http://www.oas.org/sap/docs/misiones/2009/CP_Informe_MOE_Panama2009.pdf (Page consultée le 28 mai 2014)

OPALC, *Panama : Système électoral*, [En ligne]. <http://www.sciencespo.fr/opalc/content/panama-systeme-electoral> (Page consultée le 28 mai 2014)

PNUD, *Rapport sur le Développement Humain 2013 : l'Essor du Sud*, [En ligne]. http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2013_french.pdf (Page consultée le 28 mai 2014)

TRIBUNAL ELECTORAL, [En ligne]. <http://www.tribunal-electoral.gob.pa/html/> (Page consultée le 28 mai 2014)

TRIBUNAL ELECTORAL, Code Electoral 2013, [En ligne]. http://www.tribunal-electoral.gob.pa/html/fileadmin/user_upload/publicaciones/CODIGO_ELECTORAL.pdf (Page consultée le 28 mai 2014)

VALDÉS ESCOFFERY, Eduardo, *Principales características de la financiación de partidos políticos en Panamá*, p.397-416, dans GUTIÉRREZ, Pablo et ZOVATTO, Daniel (Coord.), *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, 2011, [En ligne]. http://www.oas.org/es/sap/docs/deco/Financiamiento_partidos_s.pdf (Page consultée le 28 mai 2014)

Journaux

La Prensa Panama

Panamá América

La Estrella

El Confidencial

Diario Las Américas



paraguay

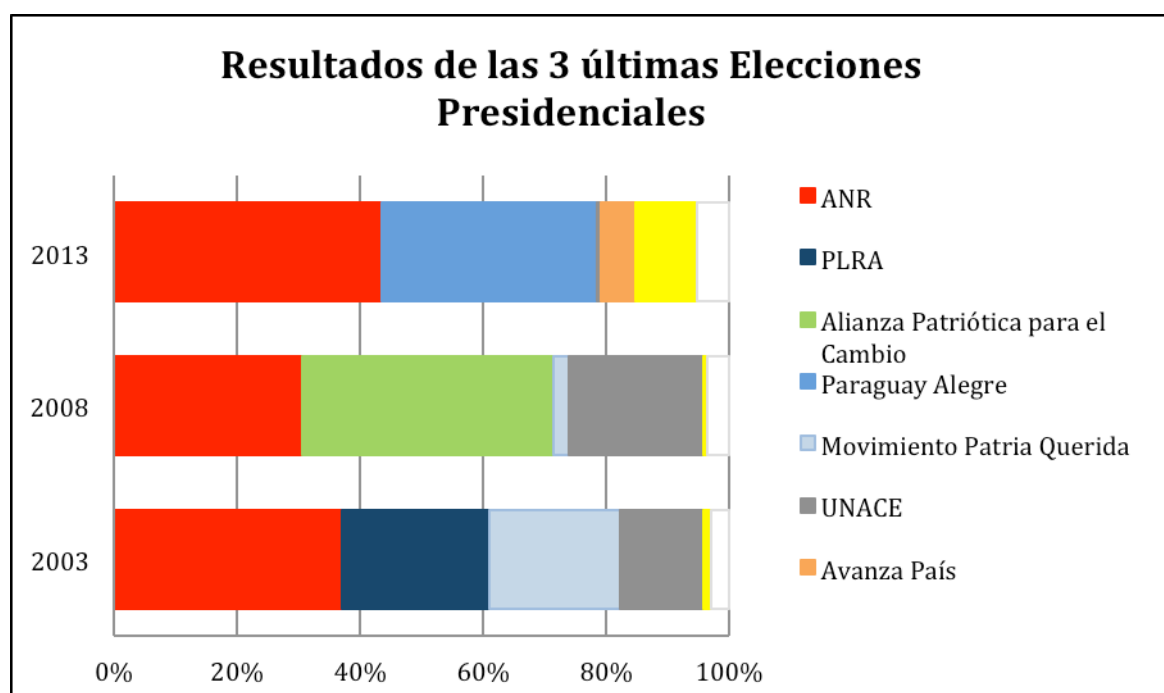
élection générale

21 avril 2013

Paraguay en la encrucijada: un país hacia el fortalecimiento democrático

Damien Larrouqué

El 21 de abril del 2013 se organizaron en Paraguay las elecciones generales. Un poco más de 3 millones y medio de ciudadanas y ciudadanos inscritos en el padrón electoral – sobre una población total de 6 millones y medio – fueron llamados a las urnas. La votación presidencial fue marcada por la victoria incontestable del candidato de la Asociación Nacional Republicana (ANR), el empresario Horacio Cartes, por casi 46 % de los sufragios – es decir 9 puntos más que su adversario directo, Efraín Alegre, candidato de la coalición liberal denominada Alianza Paraguay Alegre (PA). Saludadas por el “clima de tranquilidad” que imperó durante toda la jornada electoral (OEA/MOE, 2013: 2), las elecciones generales paraguayas cerraron pacíficamente un ciclo político muy agitado. Este se había abierto con la destitución parlamentaria del presidente Fernando Lugo en junio del 2012; la cual había provocado el aislamiento internacional del país. Sin embargo, después de haber dominado toda la vida institucional desde la guerra civil de 1947 hasta la victoria de Lugo en el 2008, el regreso de la ANR o partido Colorado en el poder podría ser interpretado como una paradoja democrática.



Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados publicados en el sitio del Tribunal Superior de Justicia Electoral

Tomando como tela de fondo la historia reciente paraguaya (1989-2012) y a la luz de las elecciones generales del 21 de abril de 2013, nos proponemos evidenciar los cambios y permanencias del sistema político-electoral paraguayo. Después de haber recordado las grandes líneas de esa difícil transición, presentamos los aspectos positivos que demuestran la vitalidad del proceso de democratización. A pesar de los progresos observados, exponemos en una tercera parte los elementos que pondrían en tela de juicio la calidad de esa democracia naciente. En conclusión, sugerimos que en lugar de cualificar el régimen paraguayo de *semi-autoritario* (Sondrol, 2007) sería más oportuno evocar un sistema político en vía de fortalecimiento democrático.

Una transición a la democracia dominada por la hegemonía colorada

Desde 1989, la transición en Paraguay ha sido calificada de *incompleta* (Simón, 1989) por originarse en un golpe de Estado, por el hecho de no haber sido *pactada* con fuerzas de la sociedad civil (Galeano 1989) y porque las elecciones presidenciales – organizadas precipitadamente en abril de 1989 – condujeron al poder a los mismos actores responsables del derrocamiento de Stroessner. Así, primero legítimamente y después legalmente (Laterza, 1989), militares conservadores conducidos por Rodríguez, un general colorado en desgracia, sucedieron a militares *bunkerizados*, igualmente colorados. De hecho, la particularidad de la dictadura *stronista* (1954-1989) consistía en la “unidad granítica” formada entre el jefe de Estado, las fuerzas armadas y el Partido Colorado (Nickson, 2010: 279).

En 1993, por primera vez en más de 50 años, se transfirió electoralmente el poder a un civil. Pero, la hegemonía colorada siguió vigente. A partir de ahí, Paraguay vivió más de una década de inestabilidad política (Lambert, 2000 ; Albente Brun, 2010) cuya cúspide fue *el marzo paraguayo* (1999). Provocada por el asesinato del vice-presidente Argaña, la revuelta popular desembocó en la renuncia del presidente Cubas Grau y envió al exilio al ex-general Oviedo.

Menos de 10 años después de esos eventos traumáticos, la llegada de Lugo al poder dejaba vislumbrar una “nueva ecuación democrática” (Uharte Pozas, 2009: 34). Sin embargo, fruto de una coalición electoral frágil formada entre grupos de izquierda, movimientos sociales y el potente Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), su éxito electoral escondía la debilidad de sus prerrogativas y las grandes dificultades para su gobierno de llevar a cabo políticas

públicas ambiciosas.¹¹⁷ Después de una veintena de tentativas infructuosas, la riña agraria de Curuguaty de junio 2012 – que se concluyó con la muerte de 17 personas – permitió a la oposición parlamentaria lograr el apoyo necesario para organizar un juicio político en contra del ex obispo. Expeditivo, el juicio político contra Lugo aisló internacionalmente al país, reavivó viejos rencores históricos¹¹⁸ y, sobre todo, puso en tela de juicio la efectividad de la transición política.

Sacudida por una inestabilidad crónica, la historia reciente de Paraguay dejaría vislumbrar un panorama general caótico. No obstante, progresos en materia de fortalecimiento democrático pueden ser identificados.

Un país en vía de consolidación democrática

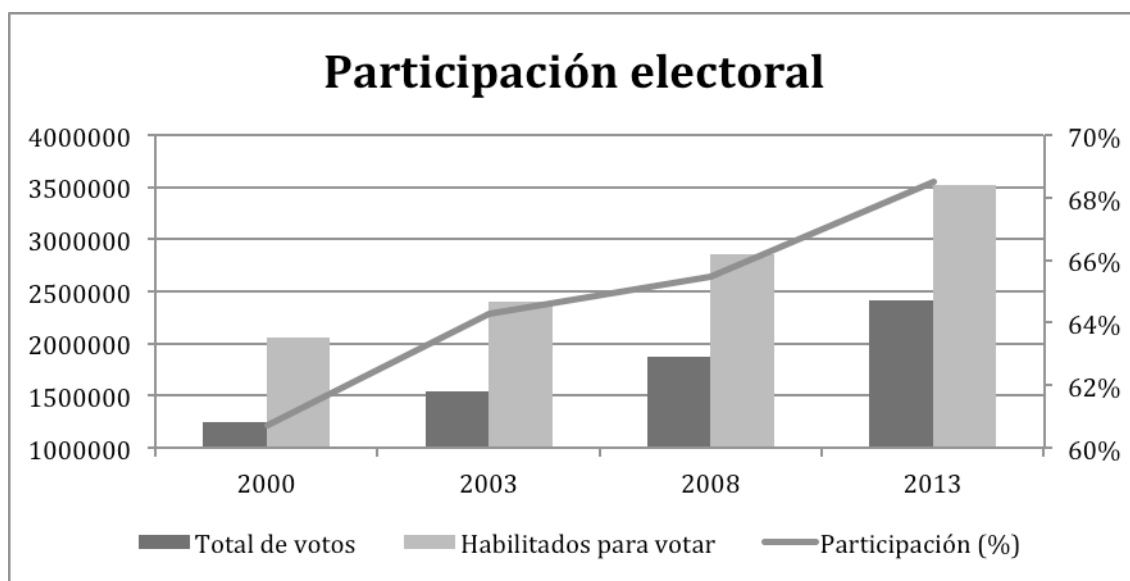
No cabe duda de que Paraguay es un país que sigue avanzando hacia una consolidación democrática. Por lo menos cuatro características atestiguan una normalización de la vida político-electoral.

1) La participación ciudadana fue importante durante las últimas elecciones generales de abril 2013. Casi el 70 % del electorado ejerció su derecho ciudadano.¹¹⁹ Además, la Misión de Observación Electoral de la OEA observó una “mayoritaria presencia femenina en los centros de votación” (OEA/MOE, 2013a:3). Así, no se ha notado ningún desinterés por parte de la sociedad civil respecto a lo que atañe a la cosa pública. En pocas palabras, Paraguay aparece, en el sentido latino de la palabra, como una verdadera “*res publica*”.

¹¹⁷ Hay que precisar que Paraguay es un régimen presidencialista con fuertes inclinaciones parlamentarias. Con la voluntad de conjurar el pasado autoritario, la Constitución de 1992 acuerda muchas prerrogativas al Parlamento bicameral; tanto como se le hace muy difícil al Ejecutivo, sin apoyo parlamentario, asegurar la gobernabilidad del país (Cano Radil, 2012).

¹¹⁸ Después de que los gobiernos de Argentina, Brasil, y Uruguay decidieron suspender Paraguay del Mercosur, el entonces embajador paraguayo ante la OEA evocó una nueva “triple alianza” refiriéndose a la guerra que desangró su país entre 1864 y 1870. (OEA/Secretaría General, 2012: 12).

¹¹⁹ El 68,52 % del electorado expresó su opinión para la designación del Presidente. Son tres puntos más que en las elecciones del 2008 y ocho más respecto a las elecciones para vice-presidente organizadas en el 2000. Sin embargo, esas cifras no revelan los esfuerzos institucionales realizados para aumentar la inscripción electoral. Así, en los últimos años, se observó una masiva inscripción en el Registro Cívico Permanente (RCP). En el 2008, un poco más de 2 860 000 personas estaban habilitadas para votar. En el 2013, habían 3 500 000 electores inscriptos en las listas electorales. Esas cifras están disponibles en el sitio del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE).



Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados publicados en el sitio del TSJE

2) Más allá de promover una masiva inscripción en las planillas de votación¹²⁰, el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) se esforzó por alcanzar unos estándares electorales internacionales. Por un lado, después del referéndum del 9 de octubre del 2011, se pudo habilitar para votar unos 20 000 ciudadanos paraguayos viviendo en el exterior. De este modo, se abrieron mesas de votación en Argentina, España y Estados Unidos de América. Por otro lado, para favorecer la transparencia y rapidez en la comunicación de los resultados, se instauró un sistema de transmisión digital cuya exitosa implementación fue reconocida por la MOE/OEA.¹²¹

3) En adición, se respeta la libertad de expresión. En el 2004, el Estado paraguayo fue condenado por la Corte Interamericana por haber amparado, en el ámbito de la campaña de 1993, al entonces candidato a presidencia contra acusaciones de corrupción por parte de su adversario político.¹²² A pesar de una competición electoral marcada por ataques directos y mucha animosidad entre los principales pretendientes al cargo de presidencia, no se repitieron demandas en justicia de esta índole (desacato).

¹²⁰ Cf. nota n°3.

¹²¹ Este sistema informático ha sido bautizado “Transmisión de Resultados Electorales Preliminares” (OEA/MOE, 2013a: 4).

¹²² Durante la campaña presidencial de 1993, el candidato Ricardo Canese acusó a su adversario, Juan Carlos Wasmosy, de haber recibido comisiones ilegales para la construcción del embalse de Itaipú (1974). Ricardo Canese fue condenado a cuatro meses de cárcel y a pagar una multa. Se le prohibió también salir del país. La Corte Interamericana juzgó esa sentencia “desproporcionada” y marcó la jurisprudencia interamericana al afianzar la importancia que tiene la libertad de expresión durante las campañas electorales (Inter-American Court of Human Right, 2004).

4) Finalmente, en los últimos años, se consiguió la total subordinación de las fuerzas armadas al poder civil. Hoy en día, el tiempo en que el Ejército jugaba un papel determinante en las elecciones paraguayas está lejano (Lescano y Martini, 1991; Palau Viladesau, 1991; Riquelme, 1993). En febrero del 2013, la muerte accidental del ex-general golpista, Lino Oviedo, candidato a presidencia con la Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (UNACE) simboliza el fin de una época.

Aunque se observan mejoras substanciales, el sistema político-electoral paraguayo sigue siendo caracterizado por una cultura conservadora (Rivarola, 1994). Ésta se ilustra en la persistencia de un monopolio masculino sobre la vida política y a través de la permanencia de prácticas electorales anacrónicas. A ellas, se añaden unas debilidades institucionales contundentes.

Las deficiencias del sistema político-electoral paraguayo

Fragilizado en el pasado por su corrupción endémica (Mazacotte, 1999; Mendoca, 2005), el régimen paraguayo continua apareciendo como una *democracia vulnerable* (Mendoca, 2010). De nuevo, cuatro características pueden ser esgrimidas para subrayar los esfuerzos políticos e institucionales que restan completar.

1) La representación de las mujeres en los cargos electivos sigue siendo baja en Paraguay. Por ejemplo, sobre un total de 125 parlamentarios electos en el 2013, apenas 23 son mujeres (18%).¹²³ La cuota de género vigente (20 % mínimo de mujeres candidatas) se aplica solamente a las listas presentadas para los mismos sectores de los partidos y no a la lista definitiva que será validada por el TSJE, en pos de las elecciones generales. El efecto positivo de la cuota se diluye aún más, si se considera que ninguna obligación legal constriñe a los partidos políticos en ubicar a las mujeres candidatas en posiciones elegibles (MOE/OEA,

¹²³ Esta cifra sigue siendo mejor que en el 2008, donde solamente 17 mujeres había sido elegidas.

2013b: 10).¹²⁴ Según lo evidencia el equipo de Especialistas de Género, las mujeres tienden a ocupar, dentro de los partidos, puestos esencialmente administrativos y logísticos.¹²⁵

2) Por añadidura, el día de las elecciones, se suelen registrar irregularidades electorales. Como lo reportó la Misión de Observación Electoral de la OEA, se constataron casos de compra de votos, de retención de cédulas y de “encerrona” o “corralón”.¹²⁶ De una cierta forma, esas prácticas están relacionadas con la “democracia del acarreo” que se entiende por el hecho de juntar y transportar masivamente a los electores hasta el lugar de votación (Quiñonez, 2008: 225). Esos ejemplos nos enseñan que la capacidad de movilizar clientelas sigue apareciendo como una de las llaves del éxito electoral en Paraguay (Lachi, 2008 ; Morínigo, 2008).

3) Así también, el poder del dinero constituye otra llave del éxito electoral en este país.¹²⁷ Si bien existe desde 2012 una ley que regula el financiamiento político, no ha sido todavía aplicada y sufre de muchas debilidades (OEA/MOE, 2013c). Primero, al concentrar los financiamientos públicos en los partidos que obtuvieron más cargos parlamentarios, esa ley perjudica la equidad electoral en la medida en que tiende a favorecer a los partidos tradicionales. Además, como lo observa la MOE/OEA, no existe ningún límite tope para los gastos de campaña. Asimismo, aunque la ley restringe el financiamiento privado y establece reglas claras de contabilidad para los partidos, siguen prevaleciendo la falta de transparencia y

¹²⁴ Precisamos que Paraguay ha adoptado un sistema electoral de listas cerradas, bloqueadas y de carácter proporcional. Con objetivo de ofrecer a los electores un grado mayor de libertad al momento de elegir a sus representantes, en el 2011, se aprobó un cambio de modalidad electoral importante: la instauración de las listas desbloqueadas (*listas sábanas*) entrará en vigor para las elecciones municipales en el 2015. Al acabar con la potestad discrecional de los partidos políticos, esa reforma electoral tendría que beneficiar a los candidatos y candidatas subalternos.

¹²⁵ En las últimas elecciones generales, la mayoría de los veedores políticos eran mujeres (MOE/OEA, 2013b: 17).

¹²⁶ Intercambiar una cedula por dinero significa para el ciudadano no ejercer su derecho de voto. Aislada, la práctica del corralón consiste en agrupar y encerrar a comunidades indígenas para obligarlas a votar por un candidato predefinido (OEA/MOE, 2013a: 3).

¹²⁷ La ascensión electoral fulgurante del empresario Cartes sería un ejemplo paroxístico. Al principio, los estatutos de la ANR le prohibían presentarse como candidato a la presidencia por no tener diez años de afiliación, sino menos de un año y medio. En enero del 2011, la convención del partido Colorado aprobó por mayoría de los dos tercios el cambio de estatuto para habilitar su candidatura. Sospechas de corrupción han sido emitidas por parte de las filas opositoras al nuevo líder. Cf. Artículo de *La Diaria* (Uruguay) del 19/01/11 titulado: “El método de Cartes”.

la cultura del secreto (*secretismo*).¹²⁸ Además, los órganos de control carecen de recursos humanos y técnicos para llevar a cabo su tarea rigurosamente.

4) Por último, las lógicas patrimonialistas tradicionales que imperan dentro del aparato de Estado (Schuster, 2013) se cristalizan en la politización masiva así como en la fragilidad institucional del principal órgano de control de la actividad político-electoral. Criticado por la profunda parcialidad de uno de sus Magistrados (OEA/MOE, 2013a: 2), el TJSE ha carecido de fondos para efectuar el registro de todos los paraguayos viviendo en el exterior. Asimismo, la MOE/OEA recomienda aumentar los recursos económicos, humanos y técnicos para llevar a cabo, eficazmente, el monitoreo del financiamiento partidario.

A modo de conclusión: superar la visión semi-autoritaria

A imagen y semejanza de México bajo la hegemonía priista (1929-2000), un politólogo norteamericano consideró Paraguay como un régimen *semi-autoritario* (Sondrol, 2007). Genéricamente, el régimen semi-autoritario se caracterizaría por los cuatro rasgos siguientes: 1) su dificultad en aceptar las leyes universales del juego electoral, 2) su fragilidad institucional consubstancial, 3) la desconexión existente entre el carácter radical de la apertura económica y la estrechez del espacio concedido a las libertades civiles, y finalmente 4) la gran apatía de su sociedad civil. Retomando esos cuatro criterios, parecería que el Paraguay contemporáneo ya no los comparte todos. Si bien es cierto que algunas irregularidades electorales van en contra del ideal democrático (compra de votos, retención de cédulas, corralones) y que el Estado sigue siendo institucionalmente débil y politizado (caso del propio órgano de control de la actividad electoral) ; no se puede decir que no se respetan las libertades fundamentales en el país¹²⁹ y que la ciudadanía no está interesada en la política. La importante participación en las últimas elecciones generales enseña lo contrario. A todas luces, los desafíos para consolidar el modelo democrático paraguayo siguen vigentes (Sondrol, 2011): uno de ellos lo constituye la baja presencia femenina en los puestos de responsabilidad política. Sin embargo, a pesar del regreso del partido colorado en el poder, el

¹²⁸ De hecho, parte de la información solicitada por el equipo encargado de la Observación del Sistema de Financiamiento Político-Electoral del MOE/OEA, no ha sido suministrada (OEA/MOE, 2013c: 4, 5, 8).

¹²⁹ En términos de violación a la libertad de prensa por ejemplo, la Relatoría Especial para la libertad de expresión de la CIDH, en su informe del 2013 (OEA/CIDH, 2013: 157-160), menciona solamente incidentes menores. Aunque la gran concentración mediática pone en tela de juicio el pluralismo en el acceso a la información, la libertad de expresión es garantizada. No obstante, como lo enseña un informe especial publicado por la organización no gubernamental Reporters Sans Frontières, la actividad periodística en Paraguay es todavía amenazada por el narcotráfico (RSF, 2011).

camino recorrido para deshacerse de la herencia *stronista* ha sido importante. El principal elemento que lo ilustra es la exitosa sumisión de las fuerzas armadas al poder ejecutivo. Indudablemente, Paraguay no puede ser más considerado como un país semi-autoritario, sino como un país en vía de fortalecimiento democrático.

Bibliografía

- AlbenteBrun, Diego (2010). Después de la dictadura. In Telesca, Ignacio. *Historia del Paraguay*. Asunción: Santillana, 295-313.
- Cano Radil, Bernardino (2012). Constitución de 1992 y la interacción Ejecutivo/Congreso. Obstáculos jurídicos culturales para fortalecer la gobernabilidad democrática de la República del Paraguay. In Dalla-Corte Caballero, Gabriela dir. *Estado, Nación e Historia en el Bicentenario de la independencia del Paraguay*. Asunción : Intercontinental Editora, 213-239.
- Galeano, Luis A (1989). ¿De la apertura otorgada a la transición pactada? *Revista Paraguaya de Sociología*, 131, 53-68.
- Inter-American Court of Human Rights (2004). *Case of Ricardo Canese v. Paraguay. Judgment of August 31, 2004*. San José: The Inter-American Court.
- Lachi, Marcello (2008). Construir clientela. Llave del éxito electoral en Paraguay. *Revista Paraguaya de Sociología*. 132/133, 191-202.
- Lambert, Peter (2000). A Decade of Electoral Democracy: Continuity, Change and Crisis in Paraguay. *Bulletin of Latin American Research*. Vol.19, n°3, 2000, 379-396.
- Laterza, Gustavo (1989). Legitimidad y legalidad en el nuevo contexto político paraguayo, *Revista Paraguaya de Sociología*, 131, 69-84.
- Lezcano Carlos y Carlos Martini (1991). ¿Es posible la transición pactada en el Paraguay? Fuerzas armadas y partidos políticos en la coyuntura. *Revista Paraguaya de Sociología*, 132/133, 2008, 15-41.
- Mazacotte, Alejandro A (1999). *El Estado Paraguayo y la corrupción*. Asunción: s.n.
- Mendoca, Daniel (2005). *Corrupción. Un estudio sobre la corrupción en Paraguay*. Asunción: Intercontinental Editora.
- Mendoca, Daniel (2010). *Democracia vulnerable. Un estudio sobre el sistema político paraguayo*. Asunción: Intercontinental Editora, 2010.
- Morínigo, José N (2008). Clientelismo y padrinazgo en la práctica patrimonialista del gobierno en el Paraguay. *Revista Paraguaya de Sociología*, n°132/133, 203-224.
- Nickson, Andrew (2010). El régimen de Stroessner (1954-1989). In Telesca, Ignacio. *Historia del Paraguay*. Asunción: Santillana, 265-294.

- OEA/Secretaría General (2012). *Transcripción del acta de la sesión extraordinaria del Consejo Permanente de la Organización celebrada el 10 de julio de 2012*. Washington DC: OEA.
- OEA/CIDH (2013). *Informe de la Relatoría Especial para la libertad de Expresión 2012*. Washington DC: OEA.
- OEA/MOE (2013a). *Informe Verbal. Elecciones Generales Paraguay 2013*. Washington DC: OEA, 2013.
- OEA/MOE (2013b). *Informe final. Observación de Género. Elecciones Generales Paraguay 2013*. Washington DC: OEA.
- OEA/MOE (2013c). *Informe Final. Observación del Sistema de Financiamiento Político – Electoral. Elecciones Generales Paraguay 2013*. Washington DC: OEA.
- Palau Viladesau, Tomás (1991). Transición a la “democracia” y hegemonía militar en el Paraguay. *Revista Paraguaya de Sociología*, 132/133, 2008, 75-90.
- Quiñonez, Raúl (2008). Clientelismo político y cambio institucional. *Revista Paraguaya de Sociología*, 132/133, 225-236.
- Riquelme, Marcial Antonio (1993). Desde el stronismo hacia la transición: el papel del actor militar. *Revista Paraguaya de Sociología*, 132/133, 2008, 43-73.
- Rivarola, Domingo (1994). Conservadurismo y cultura política en la transición. *Revista Paraguaya de Sociología*, 132/133, 2008 81-187.
- RSF (2011). *Paraguay: les journalistes face aux trafics*. Paris: RSF.
- Schuster, Cristian. *Clientelismo y el juego político de profesionalizar el empleo público en Paraguay*. Assomption: Centro de análisis y de difusión de la economía paraguaya, 2013.
- Simón, José Luis (1989). El Paraguay después de Stroessner: ¿De la transición incompleta a la democracia? *Revista Paraguaya de Sociología*, 131, 2008, 85-124.
- Sondrol, Paul C (2007). Paraguay: a Semi-Authoritarian Regime? *Armed Forces & Society*, 34 (1), 46-66.
- Sondrol, Paul C (2011). *Paraguay: Challenges in Democratic Consolidation*. In Kline, Harvey F. y Howard J. Wiarda dir. *Latin American Politics and Development*. Boulder: Westview Press, 325-344.
- Uharte Pozas, Luis Miguel (2009). El Gobierno de Lugo: transición, cambio político y nueva ecuación democrática. *Novapolis*, 4, 11-36.

salvador élection présidentielle 9 mars 2014



Les élections présidentielles de 2014 au Salvador : les défis de la continuité

Erica Guevara et Eduardo Malpica¹³⁰

Salvador Sánchez Cerén, nouveau Président élu d'El Salvador, a pris ses fonctions le 1^{er} juin 2014. Dans un contexte d'importante polarisation et malgré ses résultats très serrés, l'élection présidentielle du 9 mars 2014 s'inscrit dans la continuité de celle de 2009, en portant à la tête de l'Etat le candidat du FMLN (gauche) et vice-président du gouvernement de Mauricio Funes. En remportant 50,11% des votes face au candidat du parti ARENA (droite), Norman Quijano, et en réussissant à se faire réélire après ses premières cinq années au pouvoir, le FMLN conforte durablement sa légitimité en tant qu'acteur politique capable de gouverner, et rend compte, s'il restait encore un doute, de l'aboutissement de sa transformation en tant que parti. Ceci d'autant plus que le président élu est un ancien cadre de la guérilla.

Il est cependant important de noter que cette victoire n'allait pas du tout de soi, l'élection s'étant jouée à deux tours (ce qui n'arrivait pas depuis 1994). Le FMLN ne réussit à atteindre que 48,93% des voix le 2 février 2014 (il est nécessaire d'obtenir 50% des votes pour être élu au premier tour à El Salvador). L'écart de plus de dix points avec le parti ARENA (qui a obtenu 38,96%) lors de ce premier scrutin, laissait présager une victoire plus facile pour le FMLN, mais la différence entre les deux partis au deuxième tour n'a été que de 0,22%. L'ancien parti de droite sort quand même très affaibli de cette bataille électorale. Retour sur les enjeux d'une campagne accidentée.

Bilan du premier mandat du FMLN : 2009-2014

L'élection de 2009 marque un tournant dans l'histoire d'El Salvador. En effet, il s'agit d'une élection décisive, car suite à l'échec de l'ARENA face au FMLN, a lieu la première alternance au pouvoir depuis la signature des accords de paix en 1992. Ainsi, après autant d'années dans l'opposition, se posait la question du rôle du FMLN en tant que parti au pouvoir. En effet, l'absence d'expérience de ce parti dans la gestion gouvernementale au niveau national et divers conflits internes laissaient planer des doutes quant à sa capacité à

¹³⁰ Erica Guevara est docteure en science politique au CERI – Sciences PO. Eduardo Malpica est titulaire d'un Master en sociologie de l'Université du Québec à Montréal.

gouverner. Après cinq ans, le bilan semble plutôt positif, même si les problèmes de violence et d'inégalités sociales persistent.

Comme le confirment les résultats des élections, la société salvadorienne est toujours polarisée. Les Accords de paix ont été le résultat d'une sortie politique négociée : les deux forces politiques en lutte, les forces armées salvadoriennes et le FMLN, se sont mises d'accord « pour enquêter sur les graves événements de violence survenus depuis 1980, dont les séquelles sur la société soulignent l'urgence majeure de rendre publique la vérité »¹³¹. Cette sortie négociée articule encore la société post-guerre. Tout se passe comme si, de la polarisation armée, on était passé à la polarisation électorale. Le bipartisme historique reflète cette conjoncture, ainsi que les différents résultats des élections. Comment se sont déroulées ces premières années de gouvernement *frentista*?

Parmi les critiques les plus importantes faites au gouvernement de M. Funes, la situation de violence et les problèmes d'ordre économique ont été les plus discutés pendant la campagne. En ce qui concerne la violence, la persistance d'importants taux de criminalité et de violence, liés à la non résolution de la question des *maras* (gangs transnationaux de jeunes associés à des réseaux de criminalité), entre autres, dépeint un panorama plutôt sombre de la société salvadorienne. Ainsi, malgré des tentatives de solutions négociées avec les gangs sous la forme d'une « trêve » (voir plus loin), le nombre d'homicides est paradoxalement en progression : il était de 193 morts en janvier 2013, et de 230 en janvier 2014¹³². Ni les « disparitions » ni les extorsions des petits et moyens commerçants n'ont diminué¹³³.

D'autre part, en ce qui concerne la question économique, la crise fiscale affecte profondément le gouvernement. Contrairement à ce qu'affirment ses détracteurs, elle n'est pas le produit de dépenses excessives, mais plutôt de rentrées insuffisantes. Trois raisons principales peuvent être évoquées : a) l'évasion fiscale qui s'élève à 33%¹³⁴; b) les niches fiscales, favorisées par au moins 26 normes différentes ; et c) le mécanisme de collecte des

¹³¹ Nations Unies, « Au-delà de l'impunité » (Article 5 des Accords de Paix de Chapultepec) dans *Acuerdos de El Salvador : En el camino de la paz* (DPI/1208, julio de 1992)

¹³² Journal *La Prensa Gráfica*. Édition du 10/05/2014

¹³³ OEA, Atelier (lors du premier tour des élections) portant sur la situation sociopolitique du pays.

¹³⁴ L'évasion fiscale se mesure en comparant le montant réel payé en impôt par un contribuable (individu ou compagnie) selon ses revenus à ce que le même contribuable devrait payer selon la loi. Par exemple, les paradis fiscaux favoriseraient fortement l'évasion.

impôts, qui désavantage la classe salariée. En effet, les salaires, qui correspondent à 25% du PIB, représentent 82% des impôts collectés par le gouvernement, tandis que les entrepreneurs n'apportent que 18%, alors que leurs gains s'élèvent à 60% du PIB¹³⁵. Cela aggrave les inégalités sociales, sans compter la question de la pauvreté et du chômage.

Une importante partie des 6,2 millions d'habitants d'El Salvador vit dans la pauvreté, même si l'indicateur est en baisse: en 2008, le taux de pauvreté au niveau national était de 40%; en 2012, il est de 34%. Quant au chômage en 2009, le taux était de 7.3%; en 2012, il était de 6.1%. Les indicateurs sont donc restés relativement stables. Le taux de croissance n'a été que de 1,7% en 2013, soit un des plus bas de la région latino-américaine. Par ailleurs, un plan d'austérité a dû être mis en place à partir de 2012 afin de limiter les dépenses gouvernementales. Cependant, certaines des promesses de M. Funes concernant la création de 100 000 emplois sont tout de même remplies. En septembre 2013, 89 000 nouveaux emplois avaient été créés. Le bilan socio-économique du gouvernement est donc mitigé¹³⁶.

Malgré ces difficultés, l'administration de M. Funes reçoit une évaluation positive¹³⁷. Ceci est essentiellement dû à la mise en place des programmes sociaux¹³⁸, qui ciblent des individus et des familles en situation de pauvreté. Parmi ceux-ci, la remise de fournitures scolaires à plus d'1,3 millions d'enfants à partir de 2009 a eu beaucoup de succès¹³⁹. Le programme *Ciudad Mujer* (Ville Femme), qui a conduit à la création de 4 centres entièrement dédiés à des services publics pour les femmes¹⁴⁰ (santé générale, santé sexuelle, prévention de violences faites aux femmes, formations professionnelles, petite enfance) a lui aussi, est considéré comme un apport positif du gouvernement. Selon les sondages menés par IUDOP,

¹³⁵ Freedman, Elaine, « Ha sido un fracaso económico el gobierno del FMLN? » (Entrevue avec l'économiste César Villalona), *Revista Envío*, n. 378, septembre 2013

¹³⁶ *Idem*.

¹³⁷ Selon des sondages d'opinion menés par la maison d'édition Mitofsky dans plusieurs pays de l'Amérique latine. En 2103, Mauricio Funes reçoit 64% d'approbation (<http://www.forbes.com.mx/sites/los-10-mandatarios-mas-populares-de-america-latina/>).

¹³⁸ Le gouvernement de Mauricio Funes met en place huit programmes sociaux : Paquetes escolares, Alimentación Escolar, Vaso de Leche, Paquetes agrícolas, Pensión Básica para Adultos Mayores, Programa de Atención Temporal al Ingreso (PATI), Comunidades Solidarias Rurales y Urbanas, y Ciudad Mujer.

¹³⁹ <http://www.transparenciaactiva.gob.sv/presidente-funes-verifica-entrega-de-paquetes-escolares-en-quezaltepeque/>

¹⁴⁰ <http://www.ciudadmujer.gob.sv/>

les promesses ont été tenues et sont évaluées de manière positive dans le secteur du logement, de la santé publique et de l'éducation¹⁴¹. Toutefois, il est important de souligner que s'il est vrai que ceux-ci contribuent à l'amélioration des conditions de vie des plus démunis, la continuité de ces programmes dans le temps n'est pas assurée. La dette publique, qui a atteint des records historiques en 2013 (elle représente 60% du PIB) représente un défi de taille pour le prochain gouvernement¹⁴². Par ailleurs, certaines études démontrent que les programmes sociaux n'échappent pas au clientélisme¹⁴³ et peuvent être détournés à des fins purement électorales.

L'enjeu de la sécurité publique : Retour à une politique répressive (de « *mano dura* ») ou poursuite de la « trêve » ?

Le traitement politique du problème des *maras* a été un des enjeux majeurs de la campagne présidentielle de 2014. En effet, le Parti ARENA s'oppose frontalement à toute négociation du gouvernement, et donc à toute solution politique, avec les principales *maras* du pays, la *Mara Salvatrucha* (MS13) et la *Mara Barrio 18*. L'implication non officiellement reconnue du gouvernement dans la mise en place de discussions avec ces gangs a donc entraîné les foudres de l'opposition.

En effet, ce serait grâce à la médiation politique que les deux *maras* en guerre seraient arrivés en 2012 à une « trêve » qui aurait permis de faire chuter le taux de violence pour la première fois depuis des années. Cependant, la position du FMLN par rapport à ces discussions s'est révélée d'autant plus délicate que le Président Mauricio Funes n'a jamais reconnu officiellement le rôle joué par le gouvernement dans cet accord entre les gangs, et s'est progressivement distancié des solutions négociées. Salvador Sánchez Cerén a donc soigneusement évité le sujet pendant toute sa campagne. L'implication des acteurs politiques dans les négociations est pourtant difficile à nier¹⁴⁴.

¹⁴¹ Estudios centroamericanos, « Editorial : Cuatro años del gobierno de Mauricio Funes », *ECA. Estudios centroamericanos*, n. 733, Abril-Junio 2013, Vol. 68, pp. 119-133

¹⁴² <http://www.laprensagrafica.com/2014/02/19/deuda-publica-alcanza-los-14888-millones>

¹⁴³ http://www.fusades.org/index.php?option=com_k2&view=item&id=982:%C3%82%C2%BFclientelismo-pol%C3%83%C2%ADtico-en-el-salvador?-estudio-de-caso-de-alba-petr%C3%83%C2%B3leos-y-sus-empresas-relacionadas&Itemid=297

¹⁴⁴ <http://www.salanegra.elfaro.net/es/201209/cronicas/9612/>

En mars 2012, le taux d'homicides passe soudainement de 14 à 5,6 morts par jour en moyenne. Par rapport au premier trimestre de 2011, le nombre de morts violentes diminue de manière spectaculaire de 48,3% pendant la même période de l'année 2012. La diminution de la violence coïncide avec l'annonce par la presse écrite d'une trêve négociée entre les leaders des deux principaux groupes criminels. Ces chefs de gangs purgeant des peines dans les prisons de sécurité maximale, la participation des autorités publiques est rapidement mise en évidence, puis dénoncée par l'opposition. Celle-ci accuse en effet le gouvernement d'avoir accordé un traitement de faveur aux leaders des gangs en échange de la trêve, et d'avoir mis en place des négociations peu transparentes. Pour sa part, le gouvernement attribue le "succès" dans la réduction du taux de violence au travail ardu des policiers.

La trêve est remise en question par l'opposition mais aussi par différents secteurs de la société. Dans un contexte où seulement les solutions répressives avaient été jusqu'alors privilégiées, cette solution "politique" du problème est controversée. De plus, les résultats de la trêve sont mitigés: si le taux d'homicide baisse de manière importante pendant les premiers mois de son application, le nombre d'extorsions et de disparitions reste stable. Les chantages envers les habitants et les petites et moyennes entreprises des territoires contrôlés par les différentes *maras* ont même tendance à augmenter, cette modalité étant la principale source de revenus des gangs.

Enfin, d'autres acteurs remettent en question la prémisse à la base de la solution adoptée pour résoudre les problèmes de sécurité publique : les *maras* ne sont pas le seul problème qui menace la sécurité au pays. A l'origine des phénomènes de gangs, se trouvent d'autres problèmes structurels comme le narcotrafic, la violence familiale, ou la précarité, qui planent sur les systèmes d'éducation et sur le marché de l'emploi¹⁴⁵. C'est en ce sens que prennent forme certaines critiques d'acteurs soutenant pourtant la trêve depuis ses débuts, par exemple le PNUD. En effet, M. Valent, représentant de l'organisme à El Salvador, insiste sur le rôle joué par les inégalités dans l'émergence de la violence. Conjoncturelle, la trêve des gangs a tendance à occulter d'autres problèmes structurels qui restent sans réponse, comme celui de la réforme fiscale¹⁴⁶.

¹⁴⁵ Vásquez Monzón, Olga, "Entre gritos y silencios. La narrativa de la prensa salvadoreñas sobre la tregua entre pandillas », Nueva Sociedad, n. 249, enero-febrero 2014, pp. 86-96

¹⁴⁶ <http://www.elfaro.net/es/201402/noticias/14211>

Le rapport du gouvernement aux *maras* a donc représenté un enjeu central de la campagne électorale, conduisant même certains observateurs à dire que l'élection serait tout particulièrement suivie dans les prisons¹⁴⁷. D'autres questions ont été cependant au cœur des préoccupations des autorités publiques pendant l'élection, comme celles de la mise en place de nouvelles normes.

L'enjeu des nouvelles normes

L'élection présidentielle de 2014 s'est par ailleurs caractérisée par la mise en application d'un nombre important de nouvelles règles. En effet, en plus du Code électoral de 2013¹⁴⁸, une "Loi des partis politiques"¹⁴⁹ et une "Loi spéciale pour l'exercice du vote à l'étranger lors des élections présidentielles"¹⁵⁰ ont pris effet à cette occasion. La bonne application de ces nouvelles normes représentait donc à elle seule un enjeu important de l'élection, notamment sur le plan de la coordination institutionnelle et de la compréhension des normes au niveau local.

Ainsi, si le nouveau Code électoral¹⁵¹ s'inscrit dans la continuité des normes antérieures sous une forme plus unifiée et mieux articulée, l'ensemble des normes introduit des changements importants, telle la généralisation du "vote résidentiel". Jusqu'alors, pour des raisons de sécurité, les bureaux de vote étaient situés au cœur du principal centre urbain de chaque *municipio*, ce qui conduisait de nombreux électeurs à ne pas voter pour des raisons logistiques (distances à parcourir, longues files d'attente). En multipliant les bureaux de vote au sein d'un même *municipio*, l'objectif du "vote résidentiel" était donc d'encourager la participation et de renforcer la proximité. Les expérimentations pilotes des précédentes

¹⁴⁷ Voir site de la BBC:

www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2014/02/140203_el_salvador_elecciones_presidenciales_segunda_vuelta_tregua_maras_jcps.shtml

¹⁴⁸ Voir Code électoral de 2013 :

www.tse.gob.sv/documentos/Elecciones2014/normativasdley/Codigoelectoral.pdf

¹⁴⁹ Voir Loi des partis politiques :

www.tse.gob.sv/documentos/Elecciones2014/normativasdley/Leydpartidospolicos.pdf

¹⁵⁰ Voir Loi de vote à l'étranger :

www.tse.gob.sv/documentos/Elecciones2014/Voto_desde_exterior/Ley_voto_exterior.pdf

¹⁵¹ Ce nouveau Code électoral est promu par le décret législatif numéro 413 du 3 juillet 2013 et publié au Journal officiel le 26 juillet 2013.

élections ayant été positives, le principe est étendu à l'ensemble des *municipios* du pays en 2014, avec des résultats mitigés.

Bien que le vote résidentiel n'ait pas impliqué d'incidents violents, contrairement à ce qui était redouté (le Tribunal Supérieur d'Élections (TSE) avait d'ailleurs été accusé de s'être "soumis aux gangs" en plaçant parfois des centres de votation de façon à respecter les territoires contrôlés par les différentes *maras* afin d'éviter la circulation de celles-ci sur les zones adverses¹⁵²), celui-ci ne semble pas non plus avoir eu un impact sur le taux de participation. Par ailleurs, le nouveau découpage administratif a aussi impliqué des difficultés pratiques pour les électeurs (méconnaissance du bureau de vote assigné à chaque électeur, erreurs sur le registre électoral) et quelques irrégularités (des dénonciations quant à la répartition arbitraire des électeurs dans certains centres de vote ont pu être relevées). Cependant, malgré l'importance des moyens logistiques requis, le personnel formé par le TSE s'est plutôt bien adapté au nouveau système.

Parmi les autres règles, celle du port d'une carte d'identité en règle (Document Unique d'Identification, DUI), ainsi que les nouvelles procédures de constitution des organes temporaires de vote¹⁵³, ont conduit à de nombreuses difficultés logistiques, dues principalement à des retards de membres des bureaux de vote ou à la méconnaissance des conditions d'application des nouvelles règles par les membres de ces bureaux.

Enfin, la possibilité donnée aux Salvadoriens résidant à l'étranger de voter pour la première fois aux élections présidentielles a créé de nombreuses attentes¹⁵⁴. En effet, plus de 3 millions de citoyens salvadoriens résident à l'étranger, dont 94,6% aux États-Unis. Certaines villes comme Washington, où sont recensés 500 000 salvadoriens, ou Los Angeles, représentaient donc un enjeu électoral de taille. Les transferts d'argent en provenance de l'étranger (*remesas*) représentant presque 16% du PIB d'El Salvador, la participation aux élections par les citoyens salvadoriens vivant à l'étranger était au cœur de vieux débats et de polémiques depuis de nombreuses années. La procédure mise en place a été celle du « vote postal » ou par correspondance.

¹⁵² Voir La Prensa Grafica : www.laprensagrafica.com/2014/02/01/pandillas-obligan-al-tse-a-sectorizar-centros-votacion

¹⁵³ Il est possible d'identifier trois niveaux : Junta Electoral Departamental (JED), Junta Electoral Municipal, Junta Receptora de Voto, Junta Receptora de Voto en el Exterior.

¹⁵⁴ Décret 273 du 8 février 2013

Pour pouvoir voter de l'étranger, il était nécessaire de faire une demande pour être inscrit sur les listes électorales en justifiant d'une adresse dans un pays étranger et de disposer un document d'identification en règle. Un « kit de vote » était ensuite envoyé à chaque électeur, qui devait renvoyer les enveloppes avec les bulletins aux bureaux de vote prévus à cet effet à San Salvador, ceci avant le jour de l'élection.

Contrairement aux attentes du TSE, qui comptait sur plus de 60 000 votes en 2014, le nombre d'inscrits sur les listes électorales de citoyens à l'étranger n'a pas dépassé les 10 500 personnes. Sur celles-ci, seulement 2 729 personnes ont voté au premier tour, et 2706 au deuxième¹⁵⁵. Parmi les raisons évoquées pour expliquer cette faible mobilisation des électeurs à l'étranger, les délais très courts pour s'inscrire sur les listes électorales et la complexité des démarches à réaliser ont été évoquées¹⁵⁶. Le vote à l'étranger s'est majoritairement prononcé pour le FMLN (1157 votes au premier tour, 1480 au deuxième).

Cependant, les Salvadoriens à l'étranger n'ont pas été les seuls à voter pour la première fois pendant l'élection de 2014. En effet, la possibilité a aussi été ouverte aux policiers en service le jour de l'élection, chargés de la sécurité des bureaux de vote et du matériel électoral. Jusqu'alors, ceux-ci ne pouvaient souvent pas voter, car ils étaient affectés à des bureaux de vote éloignés de leur propre domicile. A partir de 2014, la possibilité leur est donnée de voter dans le bureau de vote où ils sont affectés, avant l'ouverture de celui-ci au grand public. Ceci a demandé la mise en place d'une série de mesures logistiques permettant par exemple de garantir le secret du vote. Le vote des forces de police s'est cependant déroulé sans difficultés.

En résumé, le bilan de l'application des nouvelles normes a été plutôt positif, renforçant ainsi l'autorité et la légitimité du TSE. La campagne électorale a cependant été particulièrement mouvementée.

¹⁵⁵ En comptant les votes nuls et blancs (sans compter ceux-ci, le nombre de votes de résidents à l'étranger est de 1909 votes au premier tour et de 2334 au deuxième, selon les chiffres du TSE).

¹⁵⁶ Adopté en janvier 2013, le décret ne laissait que peu de temps aux citoyens habitant à l'étranger pour s'inscrire sur les listes électorales. Voir : <http://eltiempolatino.com/news/2013/sep/15/el-salvador-frustrado-voto-en-el-exterior/>

Une campagne électorale houleuse

Dans l'ensemble, la campagne présidentielle a été entachée par différents scandales et par des dénonciations de propagande non autorisée, affectant tous les partis. Le ton de la campagne a été assez agressif, celle-ci étant souvent qualifiée comme étant « sale » (*sucia*). Le TSE a souvent été critiqué de n'avoir eu que peu de contrôle sur les dérapages des différents partis.

D'une part, le président Mauricio Funes a très vite été accusé de prendre trop de place dans les médias, et de détourner les campagnes gouvernementales pour mettre en valeur son parti, gagnant même le surnom de « sixième candidat »¹⁵⁷. Avant même que la campagne n'ait officiellement démarré, le gouvernement a commencé à diffuser une série de spots audiovisuels mettant en avant le bilan des cinq dernières années, et les réussites du FMLN au pouvoir. Cette publicité gouvernementale s'est poursuivie tout au long de la campagne, agrémentée par l'omniprésence du Président dans les meetings et événements organisés par son parti, les spots gouvernementaux étant en cohérence avec les spots de campagne, dont le slogan était *Adelante !* (« En avant »). Par ailleurs, dans son émission de radio hebdomadaire *Conversando con el Presidente* (« Dialogue avec le président », diffusée tous les samedis sur les ondes de la Radio Nationale¹⁵⁸), Mauricio Funes menait des attaques directes et explicites envers Norman Quijano et l'ARENA, y compris pendant la « trêve électorale », la semaine précédant l'élection, pendant laquelle les partis étaient censés de ne plus faire de propagande. Le surinvestissement des médias par M. Funes était régulièrement dénoncé par les autres partis, qui accusaient le Président d'utiliser les ressources publiques pour faire campagne.

D'autre part, la campagne du parti ARENA, dont le slogan était *Juntos, vamos a recuperar a El Salvador* (« Ensemble, nous allons récupérer El Salvador »), s'est aussi caractérisée par les attaques directes envers les autres partis. Parmi les plus récurrentes, la mise en scène du passé de guérillero de Salvador Sánchez Cerén, ainsi que des « quatre années d'échecs » du gouvernement de M. Funes. Le parti ARENA affirme que le Président fait campagne à la place du candidat de son parti afin de faire oublier l'identité de celui-ci, dénonce la trêve établie avec les *maras*, et accorde une grande place aux thématiques sécuritaires dans sa campagne. L'association du FMLN et des FARC colombiennes ou du

¹⁵⁷ <http://www.elfaro.net/es/201401/noticias/14642/>

¹⁵⁸ <http://www.transparenciaactiva.gob.sv/conversando-con-el-presidente/>

« Socialisme du XXIème siècle » vénézuélien est un élément typique des « campagnes de la peur » (*campañas del miedo*) menées par l'ARENA. Le parti de Norman Quijano est ainsi le plus censuré par le TSE pendant la campagne, ses spots utilisant l'image des candidats ou les signes distinctifs des autres partis, ainsi que des symboles nationaux, ce qui est interdit par les normes.

Les spots de propagande négative, dont la propriété intellectuelle est difficile à déterminer pour certains, sont une constante tout au long de la campagne, et ciblent tous les partis. Par exemple, dans l'un d'entre eux, Maritza Herrera Rebollo, fille d'un ancien ministre assassiné pendant la guerre civile, accuse directement le candidat du FMLN d'avoir commandité la mort de son père. Elle déclare cependant ne pas militer pour le parti ARENA, et assume seule l'amende appliquée par le TSE, qui l'oblige aussi à retirer ses spots télévisés. D'autres vidéos attaquent plutôt le candidat du parti *Unidad*, Tony Saca, en insistant sur le fait qu'« un vote pour Unidad, c'est un vote pour le FMLN ».

Si le TSE censure certains spots et applique quelques sanctions financières aux partis et aux chaînes de télévision qui les émettent, un bon nombre d'entre eux sont diffusés sans aucun contrôle, y compris pendant les périodes de « silence électoral » précédant les élections. Ainsi, avant le premier tour, le TSE exige le retrait d'un spot d'une organisation non gouvernementale, le *Movimiento 300* qui incitait à « voter pour la démocratie, et pas pour les dictatures ». Mais il ordonne aussi à l'entreprise *Alba Petroleos*, financée par des fonds de l'entreprise publique vénézuélienne de pétrole (Venezuela PDV), de retirer son propre spot, dans lequel le candidat Sánchez Cerén apparaissait en train de distribuer des ordinateurs. Il est important de souligner que les moyens dont dispose le TSE pour exercer un contrôle de l'activité médiatique des candidats sont limités, aucun plafond des dépenses de propagande, ni du temps d'antenne, n'étant prévu par les normes existantes.

Un certain nombre de scandales entachent la campagne, dont les accusations sont souvent portées par le Président lui-même. Fin janvier 2014, Norman Quijano est par exemple incriminé d'avoir détourné des fonds publics pour construire un puits privé. Cependant, c'est l'affaire concernant l'ancien président Francisco Flores (ARENA), très actif pendant la campagne, qui va être la plus marquante. Quelques jours à peine avant le premier tour, il est accusé d'avoir reçu 10 millions de dollars en provenance de Taiwan pendant son administration. La destination de ces fonds ne peut être établie, même s'il est possible d'identifier qu'ils ont suivi un circuit caractéristique des opérations de blanchissement

d'argent. Suite aux accusations¹⁵⁹, la direction du parti ARENA nie tout lien avec ces opérations et pousse Francisco Flores à démissionner du parti. Celui-ci prend la fuite peu après, et est toujours recherché par les autorités publiques.

En plus de l'affichage massif auquel font appel les partis, la télévision est aussi particulièrement investie. Un débat télévisé est ainsi organisé le 12 janvier 2014 par l'Association Salvadorienne de Radiodiffuseurs (ASDER), avec l'aval du TSE. Celui-ci n'encourage que peu l'interactivité et le débat entre les candidats, malgré les nombreux points de désaccord entre ceux-ci, et mettent plutôt en mauvaise posture le candidat du FMLN, peu à l'aise devant les caméras.

Le déroulement tendu d'une élection à deux tours

Autant la réussite des programmes sociaux que l'évaluation généralement positive du gouvernement de M. Funes peuvent expliquer l'avance du FMLN au premier tour de l'élection. Ces résultats étaient cohérents avec ce qu'indiquaient la plupart des sondages publiés depuis le début de la course électorale, même si certains prévoyaient qu'il n'y aurait pas de second tour¹⁶⁰. Ceci d'autant plus que, suite à la scission d'une partie des membres d'ARENA, un troisième groupe politique, UNIDAD, disputait les votes de la droite.

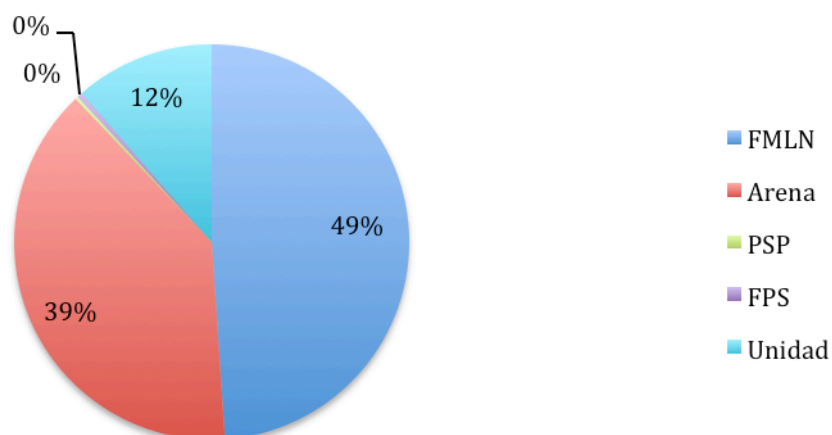
Issu d'une coalition entre le Parti Démocrate Chrétien (PDC), le Parti de Concertation Nationale (PCN) et la Grande Alliance pour l'Unité Nationale (GANAN), le nouveau regroupement politique UNIDAD comptait à sa tête une figure de poids, l'ancien président Tony Saca. Avec un programme qui défendait la poursuite des programmes sociaux de M. Funes, le positionnement ambigu du candidat représentait un des enjeux de la campagne.

Estimé à 46,5%, le taux d'abstention du premier tour du 2 février 2014 a été particulièrement important (il était de 35% en 2009). Avec 48,93%, le FMLN a remporté le plus de voix, suivi par ARENA (38,95% des votes) et loin derrière par UNIDAD (11,4%). Les deux autres partis qui se sont présentés, le Parti Social Progressiste (PSP) et le Parti Fraternité Patriotique Salvadorienne (FPS), n'ont même pas atteint 1% des votes.

¹⁵⁹ <http://www.laprensagrafica.com/2014/05/01/francisco-flores-acusado-por-fgr-de-apropiarse-15-mill>

¹⁶⁰ http://www.nacion.com/mundo/centroamerica/FMLN-presidencia-Salvador-primera-encuesta_0_1390661068.html

Résultats du premier tour de l'élection présidentielle



Source : Elaboration propre à partir des données du TSE d'El Salvador

Le premier tour a donc bien mis en évidence que l'élection se jouait à deux. De manière générale, le processus électoral du 2 février s'est déroulé sans encombre, mis à part certaines difficultés d'ordre technique et logistique, ainsi que de certaines dénonciations mineures d'actes de prosélytisme. En général, le travail et l'implication de la plupart des membres des bureaux de vote (*Juntas Receptoras de votos, JRV*) et de leurs surveillants (*vigilantes*) respectifs a été jugé comme étant de qualité par les observateurs internationaux¹⁶¹. L'« esprit civique » des électeurs et le respect des procédures par ceux-ci ont été par exemple salués par l'Organisation des États Américains (OEA)¹⁶². Malgré le contexte de tension sociale vécu par le pays, peu d'incidents violents ont été signalés. Il faut souligner par ailleurs la forte présence de policiers ainsi que des forces armées sur les lieux de vote.

Treize des quatorze départements reviennent au FMLN¹⁶³. Seul le département de Cabañas est remporté par ARENA (50,01%). Avec plus de 50% des votes, le FMLN remporte

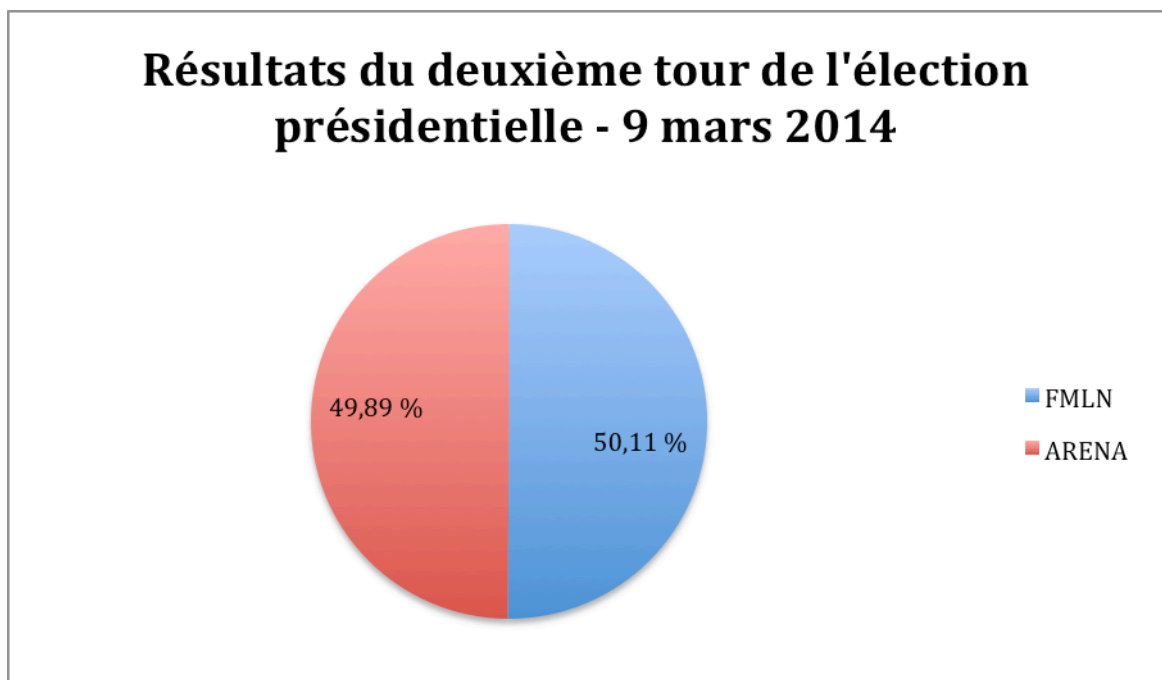
¹⁶¹<http://www.estrategiaynegocios.net/csp/mediapool/sites/EN/CentroAmericayMundo/CentroAmerica/ElSalvador/SVSociedad/story.csp?cid=562990&sid=1426&fid=330>

¹⁶²<http://www.elsalvadornoticias.net/2014/02/04/oea-expresa-satisfaccion-por-tranquilidad-y-espíritu-cívico-en-elecciones-el-salvador-2014/>

¹⁶³ Voir carte électorale : <http://mediacenter.laprensagrafica.com/files/infografias/info10032014segundav.swf>

aisément six¹⁶⁴ nouveaux départements qui basculent à gauche. Dans les sept autres départements¹⁶⁵, les scores atteints ne sont pas du tout négligeables (entre 44% et 49%). Les salvadoriens à l'extérieur votent aussi de manière importante (60,61%) pour le FMLN.

Lors du second tour du 9 mars 2014, le panorama change. D'emblée, le taux de participation passe de 53% à 65%. Sur une carte, en comparant avec l'élection de 2009¹⁶⁶, il est possible d'apprécier une certaine stabilité de vote pour les deux partis historiques : les départements de l'Est ont tendance à voter pour le FMLN, tandis que ceux de l'Ouest votent plutôt pour ARENA. Le FMLN perd San Salvador, mais gagne les départements de Ahuachapán et de Morazán. Enfin, le taux de participation en 2009 était de 63%, et la différence des résultats entre les deux partis a été plus importante (2,64%) qu'en 2014 (0,22%).



Source : Elaboration propre à partir des données du TSE d'El Salvador

¹⁶⁴ L'Est du pays est remporté haut la main par le FMLN : San Vicente, 50,60%; Usulután, 55,23%; San Miguel, 59,08%; Morazán, 54,10% et La Unión, 52,28%. À l'Ouest, Sonsonate, 54,32%.

¹⁶⁵ Les scores pour le FMLN dans l'Ouest du pays oscillent entre 44 et 49% : Ahuachapán, 48,98%; Santa Ana, 45,98%; Chalatenango, 47,12%; La Libertad, 45,12%; San Salvador, 47,19%; Cuscatlán, 44,84% et La Paz, 49,95%

¹⁶⁶ Élection à un tour avec la participation exclusive des deux partis historiques.

Il est important de souligner la force mobilisatrice d'ARENA, qui réussit entre les deux tours à renverser la tendance dans six des départements remportés par le FMLN lors du premier tour. L'ARENA et le FMLN remportent ainsi sept départements chacun. Un exemple marquant de ce renversement de situation est celui du département de *La Unión*, où, alors que le FMLN semblait pouvoir gagner facilement suite aux résultats du premier tour (52,28% contre 39% d'ARENA), c'est l'opposition qui l'emporte, avec 50,10% des votes au deuxième tour. En ce qui concerne le vote à l'étranger, pas de surprise: 63,41% des votes sont pour le FMLN. En outre, malgré la défaite, ARENA fait très bonne figure dans le département de Cabañas: 61,43%. C'est le pourcentage le plus élevé de votes obtenus par un des deux partis pendant cette élection.

Tout comme au premier tour, la journée électorale se déroule sans difficultés. Parmi les irrégularités qui ont pu être remarquées : le prosélytisme de la part des deux partis près des lieux de vote, le "vote familial" (des membres d'une même famille accompagnant l'électeur et votant à sa place), et enfin l'échange "informel" des rôles entre les membres d'un bureau de vote et ceux qui étaient censés les "surveiller". Mais, de manière générale, il est important d'insister sur le bon déroulement de ces élections compte tenu du contexte, mis à part la difficulté des perdants à accepter le résultat de l'élection.

En effet, alors que le dépouillement n'était pas encore terminé, le candidat d'ARENA commence à dénoncer des "fraudes" et demande à ses militants de "défendre leur vote en risquant leur vie si nécessaire"¹⁶⁷. Norman Quijano fait même appel à l'armée, dénonçant la partialité du TSE. Néanmoins, l'institution électorale appelle au calme et procède à une comptabilisation minutieuse et transparente des votes, avant de proclamer, une semaine après, Salvador Sánchez Cerén comme gagnant de l'élection. Les dénonciations d'ARENA qui visaient annuler l'élection ont été considérées comme étant irrecevables par les autorités du TSE, et les décisions de l'institution garante du vote ont été respectées.

Quelques semaines avant la prise de fonctions par Salvador Sanchez Cerén le 1^{er} juin 2014, le niveau de violence repart à la hausse¹⁶⁸ : plus de 81 homicides ont été recensés en trois jours fin mai, toujours imputés majoritairement aux *maras*¹⁶⁹, dépassant ainsi le seuil

¹⁶⁷<http://latino.foxnews.com/latino/politics/2014/03/10/el-salvador-too-close-to-call-election-has-both-sides-claiming-victory/>

¹⁶⁸ <http://www.laprensagrafica.com/2014/05/30/sanchez-recibe-un-pais-afligido-por-inseguridad>

¹⁶⁹ http://www.prensalibre.com/internacional/Autoridades-reportan-repunte-homicidios-El_Salvador_0_1145285667.html

symbolique des 14 morts par jour. Face à la fragilité de la trêve, le nouveau président semble prendre ses distances par rapport à celle-ci, et revenir à un discours où la répression de la délinquance est prioritaire¹⁷⁰. Dans ce contexte particulièrement tendu, qui remet en question le bilan du gouvernement de M. Funes, reste donc à savoir dans quelle mesure ce nouveau gouvernement réussira à marquer une rupture tout en restant dans la continuité.

¹⁷⁰http://www.prensalibre.com/internacional/Sanchez-Ceren-desecha-prioridad-tregua-pandillas-El_Salvador_0_1138086395.html et <http://elcomercio.pe/mundo/latinoamerica/salvador-se-acaba-tregua-entremaras-noticia-1713568>

opalc
www.sciencespo.fr/opalc