

# SciencesPo

CENTRE DE RECHERCHES  
INTERNATIONALES

# LES ÉTUDES DU CERI

N° 233-234 - Enero 2018

## AMÉRICA LATINA EL AÑO POLÍTICO 2017

Una publicación  
del Observatorio político de América latina y el Caribe (Opalc)

LES ANNUELS DES ÉTUDES DU CERI



*América latina - El año político 2017* es una publicación del Observatorio político de América latina y el Caribe (Opalc) del CERI-Sciences Po (Paris, Francia). Este extiende el enfoque del sitio web [www.sciencespo.fr/opalc](http://www.sciencespo.fr/opalc) ofreciendo claves para la comprensión de un continente plagado de profundas transformaciones. La información complementaria de esta publicación está disponible en el sitio web. Esta publicación es la traducción del *Amérique latine - L'Année politique 2017*, publicado en francés por el CERI-Sciences Po en los *Etudes du CERI* (n° 233-234, Enero 2018).

## Los autores

**Javier Corrales**, profesor de ciencia política en el Amherst College (Estados Unidos)

**Olivier Dabène**, profesor de ciencia política en Sciences Po Paris y presidente del Opalc

**Gaspard Estrada**, director ejecutivo del Opalc

**Antoine Faure**, profesor asociado en el CIDOC, Universidad Finis Terrae (Chile)

**Erica Guevara**, profesor en la Universidad de Paris 8

**Marie-Esther Lacuissse**, investigadora asociada en el CERIC, Universidad de Aix-Marseille

**Damien Larrouqué**, profesor en la Universidad de Paris 2

**Nordin Lazreg**, investigador en la Universidad de Montréal (Canada)

**Frédéric Louault**, profesor de ciencia política en la Universidad libre de Bruselas (Bélgica)

**Antoine Maillet**, profesor en el INAP, Universidad de Chile

**Frédéric Massé**, consultor experto de temas colombianos asociado al Opalc

**Luis Rivera Vélez**, doctorando del CERI-Sciences Po Paris

## Índice

### Introducción

#### El efecto Trump en América latina: ¿una nueva situación regional?

*Olivier Dabène* ..... p. 4

### Primera parte – América latina en la actualidad

#### La difícil implementación de los acuerdos de paz en Colombia

*Frédéric Massé*..... p. 10

#### Corrupción y reforma política: la inercia política de Brasil ante las elecciones de 2018

*Frédéric Louault*..... p. 16

#### La crisis electoral de Venezuela

*Javier Corrales*..... p. 23

#### Un segundo mandato a medias tintas: balance del gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018)

*Antoine Maillet y Antoine Faure*..... p. 34

#### Un cierto aire de déjà-vu en Guatemala: la lucha contra la corrupción en el centro de una nueva crisis política

*Nordin Lazreg*..... p. 39

### Segunda parte – América latina frente a la historia

#### 1887-2017: Ciento treinta años de bipartidismo asimétrico en Paraguay

*Damien Larrouqué*..... p. 46

#### Diez años de revolución no ciudadana en Ecuador (2007-2017)

*Marie-Esther Lacuisse*..... p. 51

#### 1997-2017: veinte años de gobierno del PRD en la Ciudad de México

*Gaspard Estrada*..... p. 56

### Tercera parte – América latina en las urnas

#### 2017: Preludio de un ciclo electoral determinante

*Olivier Dabène, Erica Guevara y Frédéric Louault*..... p. 63

### Cuarta parte – América latina en perspectiva

#### La política de drogas en América Latina. ¿Un cambio de paradigma?

*Luis Rivera Vélez*..... p. 82

**N. B. : Todas las direcciones de los sitios web mencionados en este volumen han sido verificadas en enero 2018**

## **Introducción**

### **El efecto Trump en América latina: ¿una nueva situación regional?**

Olivier Dabène

Tanto en América latina como en el resto del mundo, la campaña electoral de 2016 en Estados Unidos suscitó un temor que el primer año del mandato de Donald Trump no logró disipar. México, en particular, recibió con estupefacción y con enojo los múltiples insultos del candidato y luego del presidente Trump. El choque fue brutal. Después de haber orquestado durante veinticinco años la norte-americanización del país, las élites mexicanas se vieron empujadas a financiar la construcción de un muro cuyo supuesto objetivo es el de proteger a los Estados Unidos de los flujos migratorios provenientes del sur. Estas élites también fueron invitadas a renegociar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que Trump juzga como responsable de la destrucción de empleos industriales en su país. En otras partes del continente los tweets de Trump no permitieron dibujar los contornos de una política coherente, pero, sobre algunos casos como el de Cuba o el de Venezuela, apareció rápidamente un desfase entre la brutalidad de las declaraciones y la modestia de las medidas adoptadas.

En varias ocasiones durante el curso de su historia contemporánea, América latina ha debido hacer frente a vientos contrarios que soplan desde Washington. La agresividad de la diplomacia norteamericana, o simplemente el desinterés y el desprecio, simbolizados por la política del *benign neglect* de Kissinger/Nixon en los años 1969-1974, condujeron a los latinoamericanos a unir sus esfuerzos. El "latinoamericanismo" reflejó durante un tiempo una voluntad de emancipación política que encarnaba el Consenso de Viña del Mar de 1969<sup>1</sup>.

El año 2017 se presentó bajo los mismos auspicios. Una gran actividad diplomática en la región permitió a la convergencia entre el Mercado común del Sur (Mercosur) y la Alianza del Pacífico progresar. Sin embargo, dos obstáculos impidieron a la colaboración entre latinoamericanos relanzar vigorosamente el regionalismo: la larga crisis brasileña<sup>2</sup> privó a América latina de liderazgo, y el continente se encuentra dividido respecto a la situación en Venezuela. Mientras que un pequeño grupo de países continúa apoyando a Nicolás Maduro y la revolución bolivariana, los otros no logran ponerse de acuerdo sobre el método a emplear para hacer entrar en razón al presidente venezolano.

### **Trump y América latina**

Desde el día siguiente a su toma de poder el 20 de enero de 2017, Donald Trump pasó a la ofensiva. El nuevo presidente anunció el lanzamiento de la construcción del muro en la frontera mexicana, y prometió que sería México quien asumiría su costo, evaluado en quince mil millones de dólares. La reacción del presidente mexicano Peña Nieto fue inmediata:

---

<sup>1</sup> O. Dabène, "1969. 40 ans d'intégration et désintégration", in Opalc, *América latina. Political Outlook 2009*, pp. 18-21 ([www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr/opalc/files/OUTLOOK%202009%20OPALC.pdf](http://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr/opalc/files/OUTLOOK%202009%20OPALC.pdf))

<sup>2</sup> Leer el artículo de Frédéric Louault en este volumen.

anuló su visita a Washington, inicialmente programada el 31 de enero. El tono de las relaciones había sido planteado. México, así como el resto de América latina y del mundo, se encuentra a merced de los tweets de Donald Trump, quien multiplica sus anuncios intempestivos.

Atento a cumplir con sus promesas de campaña, Trump hizo de la relación con México una prioridad de su agenda política. México consta de dos características que convergen en la mente de los electores de Trump: este país ha beneficiado de las migraciones de industrias provocadas por el TLCAN y continúa ejerciendo sobre los Estados Unidos una presión migratorio insoportable. Esta doble movilidad, de las empresas hacia el sur y de los migrantes hacia el norte, ejercería una presión a la baja de los salarios en Estados Unidos. La renegociación del TLCAN y la construcción de un muro deberían permitir a los Estados Unidos encontrar de nuevo el dinamismo económico perdido desde hace varias décadas y compensar las pérdidas del poder adquisitivo de las clases obreras.

Sin embargo nada pudo hacerse rápidamente durante el 2017. Los mexicanos rechazaron de entrada cubrir los gastos de la construcción del muro y defendieron posiciones firmes respecto al TLCAN. Con el fin de ser escuchados, amenazaron con terminar toda colaboración con los Estados Unidos para regular los flujos migratorios provenientes de América central o para luchar contra el tráfico de drogas. Finalmente, evocaron la posibilidad de importar productos agrícolas desde Argentina o Brasil, en represalia ante las eventuales medidas proteccionistas. Los mexicanos supieron así encontrar aliados políticos diferentes a los Estados Unidos, susceptibles de verse afectados por estas medidas.

Respecto a Cuba, los compromisos adoptados por Trump durante su campaña no estuvieron seguidos por efectos tangibles durante 2017. El 16 de junio, en un discurso pronunciado en Miami, delante de opositores históricos al régimen de los Castro, Trump cuestionó la política de su predecesor. Entretanto, limitó las posibilidades de viajar hacia la isla y prohibió a las empresas norteamericanas hacer negocios con socios relacionados con el ejército (muy presente en el sector turístico). Incluso cuando estas decisiones amenazan con frenar seriamente el boom del turismo proveniente de Estados Unidos que se presentó en Cuba en 2016, Trump no hizo marcha atrás con respecto al restablecimiento de las relaciones diplomáticas o la política migratoria, y no retrocedió tampoco a la época de las severas sanciones económicas. La cooperación en el sector de la lucha contra el narcotráfico fue, por su lado, preservada.

La misma ambigüedad caracterizó la actitud de Trump respecto a la evolución de la crisis venezolana<sup>3</sup>. El “golpe de estado en cámara lenta” evocado en la introducción de *América latina - El año político 2016*<sup>4</sup> se aceleró durante la primavera de 2017, con las decisiones 155 y 156 del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ). La primera ordenó al presidente venezolano tomar todas las medidas “civiles, económicas, penales, administrativas, políticas, jurídicas y sociales” para evitar un “estado de conmoción” y lo autorizó a legislar en materia de lucha contra el terrorismo. También declaró a los parlamentarios de oposición que se refieren a la Carta democrática interamericana como sancionables por el delito de “traición a la patria”

---

<sup>3</sup> Leer el artículo de Javier Corrales en este volumen.

<sup>4</sup> O. Dabène, “La democracia en el filo de la navaja”, in Opalc, *América latina – El año político 2016 / Les Etudes du CERI*, n° 226-227, pp. 4-7 ([www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr.opalc/files/América%20latina%20%20El%20año%20pol%C3%ADtico%202016.pdf](http://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr.opalc/files/América%20latina%20%20El%20año%20pol%C3%ADtico%202016.pdf))

por el cual su inmunidad puede ser suprimida. En la segunda, el TSJ se otorgó a sí mismo las “competencias parlamentarias” mientras persistiera “el desacato de los actos de la Asamblea nacional”<sup>5</sup>. Estas decisiones, que el TSJ enmendó parcialmente<sup>6</sup>, dieron lugar a varios meses de protestas violentamente reprimidas y al encarcelamiento de numerosos opositores.

La deriva autoritaria se acentuó aún más con la selección de un modo de escrutinio para la elección de la Asamblea constituyente que garantizaba el éxito de los chavistas, y luego con el poder absoluto que le fue conferido por decreto<sup>7</sup>.

Frente a esta situación, el presidente Trump tergiversó y multiplicó sus actos de torpeza. Primero desdeñó el actuar de la Organización de Estados Americanos (OEA). Después expresó su ira declarando “no descartar la opción militar” para responder a la crisis. En agosto, adoptó sanciones económicas severas contra Venezuela<sup>8</sup> que ofrecieron a Maduro aún más razones para imputar el origen de la crisis a una agresión externa. Estas tomas de posición fueron criticadas en toda América latina y Trump no se molestó en adoptar una postura apaciguadora durante las visitas oficiales a Washington de los presidentes argentino, colombiano, panameño y peruano, ni tampoco durante la cena ofrecida el 18 de septiembre a los presidentes brasileño, colombiano, panameño y a la vicepresidenta argentina. En su discurso ante la Asamblea general de la ONU, arremetió contra la “dictadura socialista” de Maduro y amenazó con tomar medidas aún más severas si Venezuela “persistía en su estrategia de imposición de un gobierno autoritario”.

## **América latina dividida**

Los errores de Trump contrastaron con la determinación de la OEA, pero pronto aparecieron límites a sus acciones. El reporte del Secretario general, Luis Almagro, publicado en mayo de 2016 fue actualizado<sup>9</sup> el 23 de marzo, catorce países<sup>10</sup> adoptaron una Declaración sobre Venezuela<sup>11</sup> solicitando la liberación de presos políticos, el respeto de las decisiones de la Asamblea nacional y la elaboración de un calendario electoral. Una reunión extraordinaria del Consejo permanente de la OEA fue convocada a continuación el 3 de abril, bajo iniciativa de México. Venezuela se opuso fuertemente a esta reunión, amenazando con retirarse de la organización. Finalmente, únicamente veintitrés países<sup>12</sup> sobre treinta y cuatro participaron

---

<sup>5</sup> Desacato que el TSJ declaró él mismo el 5 de enero del 2016.

<sup>6</sup> El TSJ (decisión 157) anuló el párrafo relativo a la supresión de la inmunidad de los parlamentarios (pero no suprimió la acusación de traición), así como el párrafo que ordenaba al presidente tomar las medidas internacionales que estimara pertinentes y necesarias para salvar el orden constitucional. Además, la decisión 158 del TSJ enmendó la decisión 156 eliminando el artículo que evocaba la transferencia de competencias legislativas al TSJ. Esta confirmó sin embargo el desacato de los actos legislativos.

<sup>7</sup> Disponible en línea: <http://unionradio.net/wp-content/uploads/2017/08/Decreto-de-Ratificacion-del-CNE.pdf?x34143>.

<sup>8</sup> Detalle de las sanciones disponible en línea: [www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-executive-order-imposing-sanctions-respect-situation-venezuela/](http://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-executive-order-imposing-sanctions-respect-situation-venezuela/).

<sup>9</sup> Disponible en línea: [www.oas.org/documents/spa/press/informe-VZ-spanish-signed-final.pdf](http://www.oas.org/documents/spa/press/informe-VZ-spanish-signed-final.pdf).

<sup>10</sup> Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

<sup>11</sup> Disponible en línea: [www.gob.mx/sre/articulos/declaracion-sobre-venezuela-100890?idiom=es](http://www.gob.mx/sre/articulos/declaracion-sobre-venezuela-100890?idiom=es).

<sup>12</sup> Los aliados de Venezuela que intentaron anular la sesión y que después no participaron en las discusiones

en los debates, entre ellos diecinueve<sup>13</sup> aprobaron una decisión<sup>14</sup> condenando la “violación del orden constitucional” en Venezuela. Algunos minutos más tarde éste último anunció su retiro de la OEA.

No obstante, este grupo de diecinueve países se mostró dividido respecto al procedimiento a seguir. Algunos deseaban aplicar la Carta democrática de la OEA, indicando una “alteración del orden constitucional que afecta gravemente el orden democrático”. Otros, como Uruguay, estimaban que la Carta democrática no era aplicable en el caso de Venezuela.

Durante la Asamblea general de la OEA en Cancún, en junio, México fracasó en su intento de reunir las voces necesarias para condenar a Venezuela<sup>15</sup>. El apoyo a Maduro de las pequeñas islas del Caribe dependientes del petróleo venezolano, y el poco interés de los Estados Unidos de hacerlas cambiar de opinión marcaron la diferencia. Sin embargo, el presidente venezolano no dejó lugar a ninguna duda sobre sus intenciones. En plena campaña para la elección de la Asamblea constituyente, declaró el 27 de junio: “si Venezuela fuera sumida en el caos y la violencia, y fuera destruida la revolución bolivariana, nosotros iríamos al combate, nosotros jamás nos rendiríamos y lo que no se pudo con los votos se haría con las armas<sup>16</sup>”.

El 8 de agosto, doce países<sup>17</sup> firmaron la Declaración de Lima<sup>18</sup> condenando la “ruptura del orden democrático en Venezuela”, noción evocada en las cláusulas democráticas del Mercosur y de la Unión de naciones suramericanas (Unasur) para justificar la suspensión de uno de sus Estados miembros. El mismo día, la Alianza Bolivariana para las Américas (ALBA) celebraba una reunión de apoyo a Maduro. La declaración final critica las sanciones económicas y llama a un diálogo constructivo y respetuoso<sup>19</sup>.

El Mercosur se mostró también muy firme con Venezuela, consagrando el viraje conservador de Argentina y de Brasil. Pero aquí también aparecieron disensiones. Durante la cumbre del Mercosur en julio, el presidente uruguayo Tabaré Vázquez impuso una línea más complaciente, con el fin de evitar acusaciones de injerencia que Maduro no se abstendría de explotar a su favor. Durante el último trimestre de 2017, el cese de las protestas de calle y la victoria controversial de los chavistas en las elecciones regionales y municipales hicieron caer una plancha de plomo sobre el país. La reanudación de un diálogo tímido entre el gobierno y la oposición no ha resultado en nada hasta ahora y parece imponerse la resignación.

---

son Ecuador, Bolivia, Nicaragua y el bloque caribeño.

<sup>13</sup> El Salvador, República Dominicana, las Bahamas y Belice se abstuvieron.

<sup>14</sup> Disponible en línea: [www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=C-022/17](http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-022/17).

<sup>15</sup> Una resolución de ese tipo debe ser votada por dos tercios de los Estados miembro, equivalente a veinticuatro votos. Sin embargo, ocho países se abstuvieron (Ecuador, El Salvador, Granada, Haití, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tobago y Antigua y Barbuda) y cinco votaron en contra (Nicaragua, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Bolivia y Dominica).

<sup>16</sup> Disponible en línea: [www.youtube.com/watch?v=ykbvFbVfBJA](http://www.youtube.com/watch?v=ykbvFbVfBJA).

<sup>17</sup> Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay y Perú.

<sup>18</sup> Disponible en línea: [www.gob.mx/sre/prensa/declaracion-de-lima?state=published](http://www.gob.mx/sre/prensa/declaracion-de-lima?state=published).

<sup>19</sup> Disponible en línea: <http://minci.gob.ve/2017/08/alba-tcp-rechaza-injerencismo-estadounidense-venezuela-aboga-dialogo-constructivo-facilitar-la-estabilidad-politica/>.



## Libre comercio latino-americano contra proteccionismo norteamericano

En otras partes del continente, las diatribas de Trump contra los acuerdos de libre comercio provocaron una aceleración de las discusiones con el objetivo de acercar el Mercosur y la Alianza del Pacífico (AP).

El 7 de febrero, una visita de Estado del presidente argentino Mauricio Macri en Brasil reactivó el Mercosur. Un llamado fue lanzado por México para acercarse al Mercosur, en la perspectiva de un desmantelamiento del TLCAN. El mismo día, el secretario general de la Asociación latinoamericana de integración (Aladi) propuso un Acuerdo comercial integral, asociando todos los acuerdos existentes, incluido el Sistema de Integración Centroamericano (SICA). El 12 de febrero, Mauricio Macri se dirigió a Chacabuco, en Chile, y anunció junto con la presidenta Bachelet una reunión ministerial Mercosur/AP para el mes de abril. La Declaración de Chacabuco está impregnada de un tono antiproteccionista destinado a posicionar América del Sur frente a Trump. En junio, Macri se trasladó de nuevo a Chile para hacer avanzar la discusión sobre el acercamiento Mercosur/AP. Algunas semanas más tarde, durante la décimo-segunda Cumbre de la AP en Cali (Colombia), fue evocada la ampliación de la AP a toda América del Sur<sup>20</sup>.

Esta intensa actividad diplomática es el producto de la aislamiento de los Estados Unidos de Trump y de la ausencia del liderazgo brasileño que liberan a las potencias medianas (México y Argentina, en particular). También refleja el viraje político de América del Sur que de nuevo contempla el desarrollo del libre comercio en la región.

## ¿Hacia un Plan Colombia en América central?

Cabe destacar que en América central, los Estados Unidos intentaron contrarrestar las olas migratorias no solo arremetiendo contra México. En un artículo publicado en el *Miami Herald*<sup>21</sup>, Rex Tillerson, Secretario de Estado, John Kelly, Secretario para la Seguridad interior y Luis Alberto Moreno, presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sugirieron profundizar el programa Alianza para la prosperidad del triángulo Norte, lanzado en 2014 por Obama, calcado sobre el modelo del Plan Colombia. La conferencia sobre la prosperidad y la seguridad de América central, que se llevó a cabo en Miami en junio, fue una oportunidad para discutir con México sobre una estrategia cuyo objetivo sería disuadir a los potenciales migrantes de los países de América central afectados por la violencia. Quedan por medir los efectos concretos.

*Traducción: Matias Zambrano (Sciences Po)*

---

<sup>20</sup> Declaración final disponible en línea: <https://alianzapacifico.net/declaracion-de-cali/>.

<sup>21</sup> "Exclusive: White House building prosperity to ensure security in Central America", *Miami Herald*, 15 de junio de 2017, [www.miamiherald.com/opinion/op-ed/article156273314.html](http://www.miamiherald.com/opinion/op-ed/article156273314.html).



Primera parte

# América latina en la actualidad

## **La difícil implementación de los acuerdos de paz en Colombia**

**Frédéric Massé**

Después de un año marcado por la histórica firma de los acuerdos de paz entre el gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), 2017 debía ser el año de su implementación, en particular de la desmovilización y el desarme de los excombatientes, de la transformación de las FARC en un partido político desarmado y del establecimiento de una Justicia especial de Paz (JEP). Sin embargo, esta resultó ser delicada.

Nadie ignoraba que el camino sería largo antes de que Colombia pudiera vivir en paz, una paz duradera, firme y definitiva. A raíz del plebiscito perdido de octubre de 2016 y de la renegociación expresa que siguió, cierto grado de vacilación se había apoderado de las mentes y los problemas relacionados con la aplicación de los acuerdos de paz habían comenzado a surgir poco a poco. ¿Desanimo? ¿Ataque de fatiga? ¿Falta de motivación después de la sensación de logro?

Muchas razones explican los retrasos en la implementación de los acuerdos de paz: dificultades materiales con respecto a las realidades en el terreno, complicaciones a raíz de ciertas imprecisiones en los textos firmados, reinterpretaciones de los acuerdos de paz y retrasos más o menos intencionales por parte de sus signatarios. Al igual que en la mayoría de los procesos de paz, Colombia tuvo que enfrentar la oposición de ciertos actores políticos, económicos y judiciales (spoilers) que decidieron obstaculizar la implementación de los acuerdos de paz.

Otro hecho agravante: durante la segunda mitad del año, el tema de la campaña electoral para las elecciones presidenciales de 2018 se involucró en los debates y la politiquería retomó sus derechos (si es que realmente los abandonó). Como resultados: Las discusiones parlamentarias para transcribir las disposiciones de los acuerdos de paz en la legislación colombiana se alargaron, unos puntos importantes de los acuerdos fueron enmendados, incluso desvirtuados o simplemente retirados, y otros, como por ejemplo el artículo sobre la JEP –uno de los pilares de los acuerdos de paz– cambiaron sustancialmente y fueron casi rechazados por completo.

El balance del año, sin embargo, no es del todo negativo. Se han logrado progresos significativos. De acuerdo con un informe publicado el 16 de noviembre de 2017 por el Instituto Kroc de la Universidad de Notre-Dame (Indiana, EE. UU.) a quien las partes en conflicto le habían encomendado la tarea de asumir el seguimiento de la implementación de los acuerdos de paz, “un año después de su firma, el 45% de los acuerdos contenidos en los textos se implementaron de forma mínima, parcial o completa”. Se destaca en particular la desmovilización y el desarme de los ex combatientes de las FARC y la transformación de esta antigua guerrilla, ya rebautizada Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, en partido político no armado.

Sin embargo, desde el final de las zonas veredales transitorias de normalización (ZVTN) creadas para facilitar la transición de los antiguos guerrilleros de la vida militar a la vida civil en agosto pasado, la mirada de los colombianos hacia el proceso de paz se ha deteriorado de nuevo. En el terreno, la situación se volvió precaria. La disidencia de las FARC está en aumento y el número de asesinatos de líderes sociales y otros defensores de los derechos

humanos supera los ochenta para los primeros once meses del año. Otras cifras también son preocupantes, las de los cultivos de coca y del aumento del tráfico de drogas, razón por la cual la administración Trump amenazó con descertificar a Colombia<sup>1</sup>.

Por decirlo de otra manera, los astros ya no están alineados. Algunos analistas, incluso cercanos al gobierno, consideran que, si bien Colombia firmó la paz, el país está perdiendo el posconflicto. Por cierto, el gobierno parecía tan desesperado que consideró declarar el estado de conmoción para acelerar la implementación de los acuerdos de paz.

### **Un balance cada vez más moderado**

En teoría, todo había sido cuidadosamente pensado y planeado para asegurar la sincronización y la coordinación de la desmovilización y la entrega de las armas de la guerrilla, las amnistías concedidas a los guerrilleros rasos, la legalización de las FARC como partido político, el establecimiento de proyectos productivos, y el funcionamiento de la JEP.

Una vez firmado el Acuerdo Final de Paz el 24 de noviembre de 2016, las FARC tuvieron 180 días para desmovilizarse y entregar sus armas a las Naciones Unidas, a cambio de lo cual el gobierno se comprometió a desarrollar las ZVTN.

Frente a unos problemas recurrentes (espacios inadecuados, dificultades legales, falta de coordinación entre las diferentes instituciones del Estado, discusiones por parte de las FARC en cuanto al nivel de equipamiento de las zonas que debían ser temporales), surgieron las primeras tensiones entre el gobierno colombiano, la Misión de las Naciones Unidas en Colombia y las FARC. Para algunos, era bastante normal que estas últimas se mostraran reacias a dejar las armas hasta que el gobierno cumpliera con sus obligaciones. Con el fin de evitar cualquier bloqueo y cualquier riesgo de escalada, las partes decidieron entonces posponer de tres meses los plazos establecidos inicialmente.

El 15 de agosto de 2017, las FARC entregaron sus últimas armas a los funcionarios de la ONU (aunque no todas las caletas habían sido destruidas). Inmediatamente después, las ZVTN cambiaron de nombre para convertirse en “Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación”, en los cuales los ex guerrilleros continuarían recibiendo una capacitación básica.

Ahora bien, mientras que durante la primera mitad del año 2017 el proceso de paz parecía estar bajo control, durante el segundo semestre los problemas empezaron a acumularse y la máquina a entorpecerse. Además de las complicaciones técnicas y legales relacionadas con la complejidad de los acuerdos de paz, el gobierno colombiano se ha encontrado con nuevos obstáculos: falta de anticipación y de coordinación, falta de voluntad política, falta de confianza y falta de dinero.

---

<sup>1</sup> Desde 1986, el Secretario de Estado y el presidente de los Estados Unidos presentan cada año al Congreso una lista de países productores de drogas. Si estos países cooperan con los Estados Unidos en su lucha contra las drogas, estos últimos los “certifican”. De lo contrario, los EE.UU. bloquean la ayuda bilateral (excepto humanitaria) que estaba destinada para ellos.

En la mayoría de los procesos de paz, la reintegración de los excombatientes a la vida civil implica la asignación de tierras a aquellos que así lo desean, de modo que puedan tener lo suficiente para subsistir una vez que las armas se hayan depositado. En Colombia, sin embargo, esta medida no fue discutida. Aunque los acuerdos de paz previeron la creación de cooperativas de economía solidaria (Economías Sociales del Común, Ecomun), no se asignó tierras a los desmovilizados. Además, mientras se acusa a las FARC de haberse apoderado ilegalmente de cientos de miles de hectáreas de tierras durante el conflicto, otorgar predios a los desmovilizados habría sido aún más difícil desde el punto de vista político. No es de extrañar, por lo tanto, que frente a la falta de tierra y la lentitud en la implementación de proyectos productivos, la desilusión se haya multiplicado.

Además de esta falta de anticipación, también hubo cierta falta de coordinación por parte de las autoridades colombianas. Una vez que se firmaron los acuerdos de paz, varias instituciones se encontraron a cargo de la implementación de los acuerdos de paz y del posconflicto: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Alta Consejería para el Posconflicto (se iba a crear un Ministerio para el posconflicto pero nunca vio la luz), Gerencia de las ZVTN, Alta Consejería para las Regiones, Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, Agencia Colombiana para la Reintegración, renombrada Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), Agencia de Renovación del Territorio, Departamento para la Prosperidad Social, Unidad para la Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas, Unidad de Restitución de Tierras, sin mencionar los actores tradicionales tales como el Ministerio del Interior, la Policía y las Fuerzas Armadas y la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI), en la que participan las Naciones Unidas.

Frente a este embrollo organizativo y unas rivalidades personales, la coordinación de estas diferentes instituciones es aún más difícil. Uno de los ejemplos más llamativos es el de los programas de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos. Muchos de los campesinos que acababan de firmar un acuerdo de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos con la Oficina del Alto Consejero para el Posconflicto, la Agencia de Renovación del Territorio y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) vieron sus cultivos erradicados por la fuerza por parte del Ejército colombiano, lo que provocó descontentos e incompreensión en todo el país.

Falta de anticipación, falta de coordinación, pero también, y sobre todo, falta de voluntad política. Unos meses antes de su renuncia del gobierno en agosto de 2017, Sergio Jaramillo, el ex Alto Comisionado para la Paz y estrategia de las negociaciones de paz, declaró abiertamente: “Que la campaña electoral coincida con la implementación de los acuerdos de paz ha sido una verdadera maldición” para el proceso de paz en Colombia<sup>2</sup>.

Desde la firma de la versión modificada del Acuerdo Final de Paz el 24 de noviembre de 2016, la intrusión de la campaña electoral en el proceso de paz ha sido cada vez más evidente. En junio de 2016, el Congreso había aprobado el “fast track”, medida que se suponía iba a acelerar la transcripción de los acuerdos de paz en la constitución colombiana y en los textos

---

<sup>2</sup> “Coincidencia de la implementación con la campaña electoral es una 'maldición'", *El Espectador*, 31 de mayo de 2017.

legislativos, pero en mayo de 2017 la Corte Constitucional puso ciertas condiciones sobre dicha medida, en particular, el hecho de impedir que los acuerdos puedan ser aprobados en bloque, lo que obligaría a los parlamentarios a discutirlos, artículo por artículo. Si bien algunos la celebraron, esta decisión fue ampliamente criticada por los miembros de la coalición gubernamental, que algunos no dudaron en calificar como un golpe mortal para los acuerdos de paz.

De hecho, la aprobación de los textos relativos a los acuerdos de paz se ha retrasado cada vez más, tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes. ¿Discusiones de fondo sobre el futuro del país o retrasos deliberados? El hecho es que la oposición no fue la única que aprovechó la ocasión. Muy rápidamente, las sospechas se convirtieron en acusaciones: si bien la oposición era acusada de poner toda clase de palos en las ruedas para evitar la promulgación de los textos o retrasar la implementación de los acuerdos de paz, el gobierno también era víctima de chantaje político por parte de parlamentarios de la mayoría presidencial, tratando de sacar provecho de sus votos a favor de unas leyes, en contra de ciertos favores y otras ventajas burocráticas en sus regiones de origen.

Durante 2017, se hizo cada vez más claro que los obstáculos políticos a la implementación de los acuerdos de paz ya no provenían únicamente de los que apoyaron el No en el plebiscito de 2016. Una de las medidas clave de los acuerdos de paz –la reforma política y electoral propuesta por la Misión Electoral Especial, creada después de los acuerdos de paz– fue vaciada por casi todos los partidos políticos, antes de ser finalmente retirada por el gobierno. Más importante aún, después de las críticas del ex Ministro del Interior y ex vicepresidente de Juan Manuel Santos, Germán Vargas Lleras, críticas que hacían eco a las de la oposición dirigida por el ex presidente Álvaro Uribe, y a las cuales se agregaron las de los empresarios y las “reservas” del Fiscal General de la República, el texto de ley sobre la Justicia Especial de Paz fue objeto de negociaciones y debates muy animados y se aprobó in extremis el 30 de noviembre de 2017, último día de vigencia del “fast track”, después de haber sido sustancialmente modificado.

Más allá de cierta falta de voluntad política, las demoras y otras dificultades también provienen de una falta de confianza entre los diferentes actores. En la opinión de los negociadores, esta falta de confianza había sido uno de los principales obstáculos para las negociaciones de paz, pero se había podido superar gradualmente hasta generar cierto respeto mutuo entre las partes.

Después de la firma de los acuerdos de paz, sin embargo, varios incidentes ponen a prueba esta confianza. En la medida en que tal proceso implica el respeto de los compromisos firmados, cualquier retraso, incidente o incumplimiento tiende a interpretarse como una procrastinación o un cuestionamiento de lo que se ha firmado.

## **Los colombianos en duda**

Uno de los temas particularmente delicados es el desarme de las FARC. Por razones tanto materiales como políticas, la entrega de las armas de la antigua guerrilla está retrasada. Si bien el gobierno colombiano, las FARC y las Naciones Unidas logran disipar los malentendidos y superar la crisis, muchos ciudadanos siguen dudando de la buena fe de las FARC vis-a-vis del proceso de paz.

La lista de sus bienes, que las FARC entrega al gobierno a finales de agosto de 2017 conforme a lo estipulado en los acuerdos de paz, es otra ilustración. La oposición, pero también el Fiscal General, acusan a la ex guerrilla de tener propiedades ocultas y de haber subvaluado otras, mientras incluyeron objetos insignificantes en el inventario, con el fin de inflar sus activos. ¿Problema de comunicación? ¿Provocación? ¿Torpeza? El caso es que el gobierno está en aprietos y muchos colombianos manifiestan su perplejidad frente al proceso de paz.

El descubrimiento de unos nombres de narcotraficantes comprobados en la lista de los guerrilleros pendientes de beneficiarse de una amnistía solo ha alimentado las sospechas sobre las verdaderas intenciones de la guerrilla. Para la oposición, la presencia de estos intrusos en esta lista es una prueba más de que las FARC buscan engañar al gobierno. Más diplomáticos o más circunspectos, los Estados Unidos recuerdan que las FARC aún no han proporcionado ninguna información esencial sobre su participación en el tráfico de drogas, a pesar de los compromisos contraídos al respecto<sup>3</sup>.

Frente a estas acusaciones, las FARC niegan cualquier mala fe o motivos ocultos y se sienten más bien al contrario traicionadas por la indiferencia, los cambios de opinión o la renuncia de la mayor parte de las élites del país vis-à-vis de los compromisos firmados. Para la antigua guerrilla marxista-leninista, los cambios decididos por los poderes judicial y legislativo modifican sustancialmente la naturaleza de los acuerdos de paz y ponen en tela de juicio ciertas garantías obtenidas.

Para muchos analistas, estos bloqueos y otras artimañas son la causa del preocupante aumento de la disidencia en todo el país. Todas las deserciones no tienen necesariamente que ver con las demoras en la implementación de los acuerdos de paz. El desencanto de algunos ya era predecible incluso antes de la firma de los acuerdos<sup>4</sup>. Si bien no era tal vez políticamente correcto hablar abiertamente del tema cuando se negociaba la paz, aún más cuando el cese al fuego había sido ampliamente respetado y se suponía que era una prueba de la cohesión interna de guerrilla, no hay que olvidar que los guerrilleros que dudaban del proceso de paz no tenían ningún interés en gritarlo a los cuatro vientos.

Poco antes de la firma de los acuerdos de paz, algunos comandantes habían dicho que no depondrían las armas y continuarían la lucha. Es cierto, todavía eran pocos y eran principalmente mandos de los frentes más involucrados en el narcotráfico. Fueron entonces expulsados de la organización por el Secretariado de las FARC, que consideró que este epifenómeno probablemente no pondría en duda la unidad y la cohesión interna del movimiento revolucionario. Sin embargo, a finales de 2017, diferentes fuentes estimaban el número de disidentes (exguerrilleros y ex milicia) a más de mil, repartidos entre el Este (Meta, Vichada, Guainía, Vaupés) y el Sur (Guaviare, Caquetá, Putumayo, Nariño, Cauca) del país, principalmente.

Además, según las Naciones Unidas, el 55% de los desmovilizados ya habrían abandonado los espacios de reincorporación y capacitación<sup>5</sup>, y otras fuentes señalan que algunos de ellos

---

<sup>3</sup> "Farc no han cumplido en tema de drogas", embajador de Estados Unidos", *El Tiempo*, 24 de septiembre de 2017.

<sup>4</sup> F. Massé, "¿Hacia una pax mafiosa en Colombia?", *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 15, n°1, 2015, pp. 60-69.

<sup>5</sup> "Solo el 45% de los ex miembros de las Farc están hoy en los espacios de reincorporación": Jean Arnault", *El Espectador*, 21 de noviembre de 2017.

no habrían entregado sus armas cortas y amenazarían con ocupar tierras ilegalmente si no se toman medidas para llenar esta laguna en los acuerdos de paz.

Frente a estas complicaciones de todo tipo, los más optimistas han llegado a dudar seriamente sobre el futuro del proceso de paz. Si la decisión de las FARC de abandonar la lucha armada en beneficio de la lucha política, de acuerdo con las reglas democráticas, es sin duda un hecho histórico, la perennidad de su nuevo partido político y su capacidad para influir en la vida política colombiana en el mediano y largo plazo no están de ninguna manera garantizados.

En privado, algunos de sus líderes reconocieron que, en muchas regiones anteriormente controladas por la guerrilla, las FARC fueron desbordadas por sus bases y por las comunidades. Por otro lado, las disputas personales y las diferencias ideológicas, que eran subyacentes al interior del Secretariado, salieron recientemente a la luz, y algunos líderes han demostrado que no eran necesariamente insensibles a los encantos del Parlamento. Las FARC querían cambiar el sistema político o, más humildemente, la forma de hacer política. Podrían terminar absorbidas por el sistema tradicional clientelista y mafioso que aún prevalece en muchas regiones del país. Si bien la corrupción no es algo nuevo en Colombia, el fin del conflicto armado y la implementación de acuerdos de paz podrían haberla revivido, y los escándalos recientes han convertido el tema en una de las principales preocupaciones de los colombianos hoy en día.

Otras preocupaciones más inmediatas, pero no menos importantes, son los asesinatos de líderes sociales y defensores de los derechos humanos y el resurgimiento de ciertas formas de paramilitarismo. Si bien los homicidios han disminuido a nivel nacional, ambos fenómenos estarían relacionados, aunque estos asesinatos no tengan todos los mismos motivos, ni provengan necesariamente de los mismos autores intelectuales. En fin, los recursos también faltan para satisfacer las demandas de todos y cumplir con todos los compromisos asumidos en el marco de los acuerdos de paz. A principios de 2017, el Alto Comisionado para la Paz solicitó (sin éxito) la liberación inmediata de importantes sumas de dinero, con el fin de responder lo más rápido posible (y lo más cerca posible) a las expectativas de la población y a los desmovilizados presentes en las regiones más afectadas por el conflicto armado.

Hoy Colombia está en proceso de normalización, aunque lo que los colombianos llaman la “paz total” todavía está bastante lejos. En el transcurso de 2017, las negociaciones entre el gobierno colombiano y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) quedaron nuevamente relegadas a un segundo plano, a pesar de algunos avances significativos, como la firma en septiembre del mismo año de un cese al fuego bilateral de tres meses prorrogable. Sin embargo, el ELN parece todavía no tener mucha prisa por acelerar el ritmo de las negociaciones, y algunos incluso sospechan que sus líderes buscarían aprovechar de las dificultades en la implementación de los acuerdos de paz con las FARC. De hecho, nadie se atreve a creer que se pueda firmar un acuerdo final antes del fin del segundo mandato del presidente Santos en agosto de 2018.

Desde que obtuvo su Premio Nobel de paz, el presidente Santos parece algo desbordado por los acontecimientos. El final de su segundo mandato está marcado por unas luchas políticas internas, y ya no parece tener mucho que ofrecer a los colombianos. ¿Será que las élites colombianas estarían recuperando lo poco que abandonaron durante las negociaciones de paz? Lo cierto es que la implementación de los acuerdos de paz dependerá en gran medida del próximo presidente electo.



## **Corrupción y reforma política: la inercia política de Brasil ante las elecciones de 2018**

**Frédéric Louault**

Después de la turbulencia política del año 2016 –marcada por la destitución de Dilma Rousseff y el colapso del Partido de los Trabajadores (PT) en las elecciones municipales– Brasil entró en 2017 en un periodo de estabilización económica pero de estancamiento político.

El presidente interino Michel Temer, desprovisto de legitimidad electoral, emprendió una agenda de reformas económicas y sociales: reforma al código de trabajo y al sistema de pensiones, reformas al seguro médico, gestión de los recursos petroleros (regreso al sistema de concesiones), desfiscalización de las exportaciones y de las inversiones, etc. Estas reformas, entre las cuales algunas aún están siendo debatidas en el congreso, buscan reducir el gasto público y estimular la actividad económica con la finalidad de dar confianza al sector empresarial. Las reformas están inspiradas en un programa difundido desde el mes de octubre de 2015 por el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB) titulado “puentes hacia el futuro”<sup>1</sup>. Después de 2 años de contracción en el producto interno bruto, Brasil técnicamente salió de la recesión económica (con una tasa de crecimiento estimada del 1% en 2017); la curva del desempleo comienza a invertirse (12.2% en noviembre de 2017 contra 13.1% en enero del mismo año) y la inflación está controlada (3.5%)<sup>2</sup>. La depreciación del Real estimula las exportaciones en un contexto internacional favorable. Sin embargo, la recuperación aún es lenta y frágil, y algunos indicadores llaman a la prudencia (inversiones, producción industrial, deuda pública, trabajo informal, etc.). Tal agenda de reformas, contrario al programa sobre el cual Dilma Rousseff fue reelecta democráticamente en octubre de 2014, es difícil de aceptar para un gran número de brasileños, sobre todo cuando Michel Temer y varios de los miembros de su gobierno han sido directamente involucrados en escándalos de corrupción<sup>3</sup>. Las protestas sociales como manifestaciones y huelgas generales se han multiplicado para denunciar las reformas emprendidas por el gobierno. El presidente interino hizo caso omiso de estas reivindicaciones, incluso autorizó el despliegue de fuerzas armadas en las calles de Brasilia con el fin de reprimir a los manifestantes<sup>4</sup>.

Si Temer ha conseguido resistir a las diferentes presiones (judiciales, populares y políticas) ejercidas en su contra, sigue siendo un presidente tampón muy impopular y extremadamente

---

<sup>1</sup> PMDB, Ponte para o futuro, 27 octubre 2015: [http://pmdb.org.br/wp-content/uploads/2015/10/RELEASE-TEMER\\_A4-28.10.15-Online.pdf](http://pmdb.org.br/wp-content/uploads/2015/10/RELEASE-TEMER_A4-28.10.15-Online.pdf).

<sup>2</sup> BNP Paribas, “Brésil. La reprise à l’aune de la santé des agents économiques”, Economic Research, EcoEmerging, 4e trimestre 2017.

<sup>3</sup> En 2017, varios factores han perturbado el ritmo de las investigaciones contra actos de corrupción: 1) La muerte del magistrado que sacó a la luz pública el caso Lava Jato, Teori Zavascki, en un accidente de avión que sucedió el 19 de enero y cuyas causas aún son misteriosas; 2) La nominación el 7 de febrero por Michel Temer de su ministro de Justicia, Alexandre Morães, como juez del Tribunal Supremo Federal; 3) La nominación el 17 de septiembre por Michel Temer de un nuevo Procurador General de la República, Raquel Dodge, para remplazar al incómodo Rodrigo Janot (nombrado en 2013 por Dilma Rousseff y quien llegaba al final de su mandato).

<sup>4</sup> Un decreto presidencial del 24 de mayo de 2017 autorizaba “el empleo de las Fuerzas Armadas para garantizar la ley y el orden en el Distrito Federal” (Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, “Decreto do 24 de maio de 2017”). Debido al gran rechazo e indignación suscitados por esta medida el decreto fue abrogado inmediatamente.

frágil a nivel político. ¿Cómo se puede interpretar el afianzamiento en el poder de un dirigente tan debilitado? ¿Cómo se puede explicar este estancamiento político en Brasil y cómo las élites políticas sacan provecho de esto? En las siguientes líneas mostramos cómo el clima de corrupción pesa sobre las relaciones ejecutivo-legislativo y sobre la reforma del sistema político. Una mirada intuitiva e ingenua haría pensar que la presión ligada a la multiplicación de escándalos podría incitar a los actores políticos a trabajar conjuntamente para realizar una reforma política de mayor envergadura. Sin embargo, un análisis más fino de los hechos muestra que esto no es así. Las élites en el poder han conseguido resistir al cambio y han impuesto una fuerza de inercia que frena –incluso bloquea– todo proyecto que busca transformar el marco, las reglas y las prácticas políticas.

### **Michel Temer, un presidente tampón protegido y apoyado por el Congreso**

La operación de anticorrupción Lava Jato sacude desde hace más de tres años la vida política brasileña. El balance en cifras de esta investigación de gran envergadura, iniciada el 17 de marzo de 2014, solo es provisional pero significativo. Para finales de 2017, los desvíos de dinero habían sido estimados a más de doce mil millones de euros; ciento cincuenta y ocho acusados aceptaron colaborar con la justicia a cambio de reducir sus condenas, y ciento sesenta y cinco sentencias fueron ejecutadas sumando en su conjunto un total de mil seis cientos y treinta y cuatro años de prisión<sup>5</sup>. Nueve figuras políticas de primer orden fueron definitivamente condenadas, entre las cuales se encuentra el ex-presidente de la Cámara de Diputados, Eduardo Cunha (PMDB, condenado a 15 años de prisión), el ex-primer ministro de Lula da Silva, José Dirceu (PT, 23 años de prisión), el senador Gim Argello (PTB, 19 años de prisión), así como el diputado federal Pedro Côrrea (Partido Progresista, PP, 20 años de prisión).

#### **Dirigentes políticos condenados por corrupción en 2017<sup>6</sup>**

<b>Nombre</b>	<b>Partido</b>	<b>Función ejercida</b>	<b>Sentencia</b>
Eduardo Cunha	PMDB	Presidente de la Cámara de Diputados	15 años y 4 meses
José Dirceu	PT	Ex-ministro	23 años
João Vaccari	PT	Tesorero del partido	15 años y 4 meses
Delúbio Soares	PT	Tesorero del partido	5 años
André Vargas	PT	Diputado Federal	14 años y 4 meses
Luiz Argôlo	SD	Diputado Federal	11 años y 11 meses
Gim Argello	PTB	Senador	19 años
Pedro Corrêa	PP	Diputado Federal	20 años y 7 meses
João Cláudio	PP	Tesorero del partido	8 años y 11 meses

Fuente: O. Dabène et F. Louault, *Atlas du Brésil. Promesses et défis d'une puissance émergente*, 2e édition, Paris, Autrement, 2018.

<sup>5</sup> Fuente: Ministerio Público Federal, A Lava Jato em números (<http://lavajato.mpf.mp.br/atuacao-na-1a-instancia/resultados/a-lava-jato-em-numeros>).

<sup>6</sup> Solamente aparecen las sentencias definitivas hechas en 2017 (y no aquellas objetos de apelación, como la de Lula da Silva, en la cual el juicio de segunda instancia ha sido programado para el mes de enero de 2018).

No hay semana en la que no haya una nueva acusación que refuerce el descrédito que sufre la clase política. Así, Geddel Vieira (PMDB), quién fue ministro en los gobiernos de Lula, Rousseff, y Temer, fue sentenciado a prisión el 8 de septiembre de 2017 después de que la policía descubriera en una de sus residencias cincuenta y un millones de reales en billetes de baja denominación guardados en maletas. Geddel Vieira había sido detenido por primera vez el 3 de julio por obstrucción a la justicia y fue puesto en detención preventiva, obteniendo inmediatamente el derecho de purgar su pena en prisión domiciliaria.

El mismo presidente Temer (PMDB) fue alcanzado por la justicia. La Corte Suprema le abrió un proceso por corrupción pasiva a petición del procurador general de la República Rodrigo Janot, pero el proceso fue cerrado por los diputados en la Cámara Federal el 2 de agosto de 2017 sin darle seguimiento alguno<sup>7</sup>. Cabe señalar que fueron esos mismos diputados los que habían autorizado un año antes el proceso de destitución contra Dilma Rousseff (PT) por cargos que a priori fueron menos graves... Se midió con “un doble rasero”. El juicio político a Dilma Rousseff, so pretexto de legalidad, tenía un objetivo político muy claro: acelerar la salida de la presidenta reelecta en 2014 y poner fin a la dominación del PT en el Ejecutivo Federal, el cual estuvo presente desde 2003 debido a que la oposición fue incapaz de provocar una alternancia política a través de las urnas. En 2017, las relaciones de poder y los desafíos habían cambiado. El congreso, mayoritariamente controlado por diputados que sacaron provecho del juicio político para reforzar sus posiciones de poder, no tiene actualmente ningún interés para precipitar la caída de Temer. Al contrario, los diputados desean mantener un mínimo de estabilidad política para preparar las próximas elecciones generales, previstas en octubre de 2018. Asimismo, esperan a corto plazo aprovechar la extrema fragilidad política de Temer cuyo porcentaje de popularidad descendió a 5% en diciembre de 2017<sup>8</sup>. Los congresistas que forman la base aliada actual también pueden ejercer toda su influencia para tomar decisiones y negociar su apoyo al presidente a cambio de prerrogativas políticas. Por lo tanto, Temer está protegido por el Congreso y controlado por éste.

Un segundo proceso contra Michel Temer fue presentado el 20 de septiembre de 2017 por el procurador general de la República, en esta ocasión se le acusó de obstrucción a la justicia y de participación en una organización criminal. Sin embargo, esta demanda siguió el mismo camino que la anterior: fue archivada por la Cámara Federal el 26 de octubre (solamente 233 diputados votaron a favor de la acusación contra el presidente). Durante su presidencia interina, Temer no sufrió por lo tanto la misma campaña de destrucción política que vivió Dilma Rousseff en 2016. Se observa claramente el rol decisivo que jugó el Congreso para mantener el equilibrio político. Pero los congresistas no solamente tienen el poder de destituir o conservar a un presidente o a una presidenta, sino que también son los cancerberos del sistema político impidiendo, desde hace varias décadas, toda iniciativa de reforma política que ponga en peligro sus propios intereses y afecte el control que tienen sobre la vida política.

---

<sup>7</sup> Al final de la votación, 227 diputados apoyaron el procedimiento, pero para que el proceso siguiera su curso y fuera analizado por el Senado se habrían necesitado 342 votos (tres quintas partes)

<sup>8</sup> “Para maioria, governo de Michel Temer é pior que o de Dilma Rousseff”, Instituto Datafolha, 4 de diciembre de 2017.

Como lo señalaba el mismo Michel Temer en 2015 aún cuando era vicepresidente de la República, “el Congreso es el señor absoluto de la Reforma política”<sup>9</sup>.

### **El arte de aprovechar las fallas del sistema electoral**

Brasil es por lo tanto víctima de su congreso y prisionero de su sistema electoral instaurado por la Constitución de 1988. Éste último genera distorsiones democráticas que son cada vez más visibles. La elección de diputados de representación proporcional a través de listas abiertas establece un presidencialismo de coalición basado en la individualización de comportamientos políticos, la fragmentación partidista y la inestabilidad de las alianzas. Dada la imposibilidad para apoyarse en una mayoría estable en el congreso, el Presidente de la República se convierte en “rehén” de una base aliada heterogénea y debe multiplicar las concesiones políticas para gobernar. Algunas de ellas son claramente ilegales, como aquellas que se dieron en el primer mandato de Lula (2003-2006), cuando diputados de la base aliada recibían cada mes varios millones de dólares por debajo de la mesa para votar leyes propuestas por el gobierno (como el caso llamado *Mensalão*, cuyo juicio terminó en 2012 con penas de prisión para distintos dirigentes políticos, entre los cuales estaba el ex-primer ministro José Dirceu).

Otras prácticas hacen uso de canales legales y codificados, por ejemplo la repartición de puestos de poder a aliados políticos en ministerios y agencias estatales o el otorgamiento por parte del Ejecutivo de partidas presupuestarias a los parlamentarios (*emendas parlamentares*). De esta manera, Temer liberó legalmente más de 6.6 mil millones de reales, los cuales fueron depositados a grupos parlamentarios o directamente a diputados con la finalidad de hacer proselitismo en sus circunscripciones electorales. Estos montos, fueron particularmente relevantes cuando los diputados examinaron las acusaciones formuladas por el procurador general de la República Rodrigo Janot: 4.4 mil millones fueron desbloqueados entre junio y julio (antes de la votación del 2 de agosto), y después, 2.2 mil millones suplementarios entre septiembre y octubre (antes de la votación del 23 de octubre)<sup>10</sup>. Asimismo, después del 2 de agosto, Temer destituyó de sus funciones a los aliados de los diputados que votaron contra él y que ocupaban funciones en el ejecutivo nacional o en las representaciones regionales de agencias federales. Posteriormente, Temer redistribuyó esos puestos a personas cercanas de los diputados que votaron a su favor<sup>11</sup>. Es así que los superintendentes del Instituto Nacional de la Colonización y de la Reforma Agraria (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, INCRA) en los estados de Espírito Santo, Paraná y Sergipe fueron destituidos. Estos superintendentes habían sido nombrados a través de los diputados Fernando Francischini, Laércio Oliveira y Carlos Manato (miembros del Partido Humanista de Solidaridad) quienes votaron contra Temer el 2 de agosto. Los dirigentes de la poderosa Agencia Nacional de Minas quienes estaban ligados a los diputados Paulo Foletto y Luiz Lauro Filho (ambos miembros

---

<sup>9</sup> “Temer diz que Congresso é o senhor absoluto da reforma política”, *Jornal do Brasil*, 17 de marzo de 2015.

<sup>10</sup> J. Pereira, “Denúncias contra Temer movimentaram R\$ 6,6 bilhões em emendas parlamentares”, *Congresso em Foco*, 30 de octubre de 2017.

<sup>11</sup> M. Louro, “Temer demite aliados dos deputados que votaram a favor do seu julgamento”, *Público*, 28 de agosto de 2017.

del Partido Socialista Brasileño) siguieron el mismo camino. Los puestos vacantes pudieron servir para recompensar a otros aliados, sobre todo teniendo en mira la negociación en el Congreso del proyecto de reforma al sistema de seguridad social. Temer, para gobernar haciendo frente a su ilegitimidad y a su impopularidad, empleó un esquema clásico que combina concesiones y amenazas. Es a ese precio que él consigue mantener un mínimo de estabilidad en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo.

El financiamiento privado de campañas electorales, incorrectamente organizado e incorrectamente controlado, constituye otra falla del sistema electoral. Las reglas de financiamiento generan un reclutamiento plutocrático del personal político y una colusión entre las empresas privadas y los poderes públicos. En los años 2000, en un contexto de crecimiento económico y de grandes políticas de construcción, algunas empresas importantes dentro del sector de la construcción (Odebrecht, OAS, Camargo Corrêa, Queiroz Galvão, Andrade Gutierrez) se hicieron especialistas del financiamiento de campañas electorales y literalmente *cartelizaron* la vida política. Las “donaciones” oficiales de estas cinco empresas a los candidatos y partidos políticos pasaron de 16.8 millones de reales en las elecciones de 2002 a 234 millones en 2010 y más de 300 millones en 2014 (de los cuales 111 millones provinieron de Odebrecht)<sup>12</sup>. En paralelo, estas empresas contribuyeron al desarrollo de nuevas redes de corrupción tan amplias y estructuradas que pudieron penetrar todos los niveles de poder. El caso Lava Jato evidencia solamente algunas ramificaciones de esa tela araña. El sector de la construcción no es más que un ejemplo entre otros. Empresas de distintos sectores gastaban millones de reales en cada elección para elegir a candidatos que defenderían sus intereses. El grupo JBS, primera empresa brasileña agroalimentaria, que representa un cuarto del mercado mundial de carne bovina, inyectó más de 463 millones de reales en las campañas electorales entre 2006 y 2014 (de los cuales 366.8 millones fueron para las elecciones de 2014)<sup>13</sup>. En 2014, el comité de campaña de Dilma Rousseff y Michel Temer recibió donaciones por más de 355 millones de reales, de los cuales 69 millones provinieron de JBS<sup>14</sup>. Hubo que esperar el mes de noviembre de 2015 para que la presidenta reelecta impusiera –a través de un veto a una “mini reforma electoral” votada por el Congreso (Ley núm. 13.165/2015)– la prohibición de financiamiento privado a campañas electorales. Algunos días más tarde, el presidente de la Cámara de Diputados Eduardo Cunha autorizaba la apertura del procedimiento de juicio político contra Rousseff. Para las elecciones de 2018, el Congreso aprobó la creación de un “Fondo especial de financiamiento de campaña” (Ley 13.487 y 13.488 del 6 de octubre de 2017). Este financiamiento público, con un monto total de 1.7 mil millones de reales, permite compensar la prohibición de financiamiento privado en las campañas electorales.

---

<sup>12</sup> Las donaciones oficiales están disponibles en el sitio del Tribunal Superior Electoral (rúbrica “rendición de cuentas electorales”) <http://inter01.tse.jus.br/spceweb.consulta.receitasdespesas2014/abrirTelaReceitaComite.action>.

<sup>13</sup> L. Prazeres, “Doações da JBS a políticos equivalem a 18,5 % de empréstimos com BNDES”, UOL? 28/01/2015.

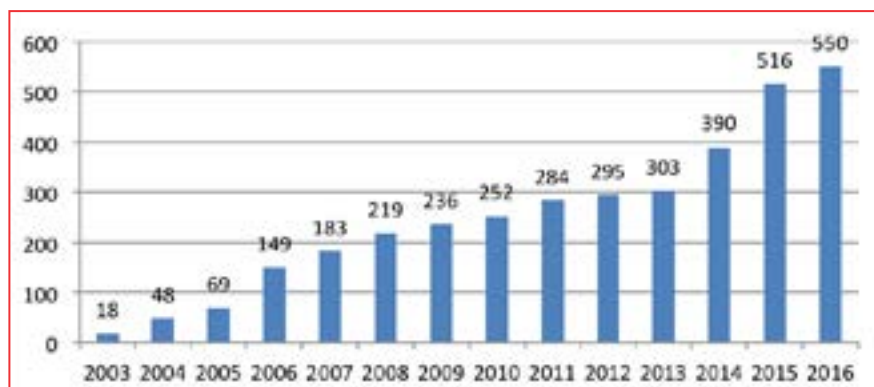
<sup>14</sup> Además de su implicación en un caso de venta de carne en mal estado que estalló en marzo de 2017, el grupo JBS se encuentra en el origen del escándalo que desestabilizó a Michel Temer. Al ser investigado en 2016 en el marco del caso Lava Jato, un dirigente del grupo JBS, Joesley Batista, decide colaborar con la justicia. El 7 de marzo de 2017, Joesley Batista se reúne con Michel Temer y graba la conversación sin su consentimiento. Él le anuncia que sobornó al ex presidente de la Cámara Federal, Eduardo Cunha (que se encontraba encarcelado) para comprar su silencio. Michel Temer le responde “debes mantener eso”. La difusión de esta grabación es la base de las acciones emprendidas contra Temer por el Procurador General de la República Rodrigo Janot.

Igualmente se instauró un tope financiero: 70 millones de reales para los candidatos a la presidencia de la república y 2.5 millones para los candidatos a la Cámara Federal. Pero esta nueva mini reforma electoral no le otorga a la Justicia Electoral los medios para luchar de manera eficaz contra las colusiones informales que existen entre las empresas y los candidatos (cajas negras, etc.). La zona gris donde el marco legal se desvanece en una masa de irregularidades contables no ha desaparecido, aún no existe un control estricto de las recetas y gastos electorales.

### Una reforma política imposible

Efectivamente, ciertos cambios dejan entrever un reforzamiento de la lucha contra la corrupción. El número de investigaciones abiertas contra actos de corrupción aumentó considerablemente entre la llegada al poder de Lula en 2003 y la destitución de Dilma Rousseff en 2016 (550 investigaciones en 2016 contra 18 en 2003). Sobre todo, las investigaciones llegaron hasta los más altos niveles del Estado. Duras sentencias fueron dictadas contra personalidades que hasta entonces se consideraban intocables. La impunidad de las élites políticas y económicas ya no es total a pesar de las tentativas de obstrucción orquestadas por algunos dirigentes con la finalidad de frenar el trabajo judicial.

#### Evolución del número de operativos policiales contra la corrupción (2003-2016)



Fuente: Policía Federal do Brasil (2017)

Sin embargo, la adaptación del marco jurídico ("Ley anticorrupción" núm. 12.846 del 4 de julio de 2013 que responsabiliza a los corruptores y más a los corrompidos) y la represión contra los crímenes de corrupción no son suficientes para cambiar los hábitos políticos. El impacto de las acciones policíacas y judiciales no será duradero sin la aplicación de una reforma profunda al sistema político. En esta materia, el papel del Congreso es ineludible ya que ninguna modificación constitucional se puede realizar sin la aprobación de tres quintas partes de la Cámara de Diputados y del Senado. En junio de 2013, Dilma Rousseff comenzó una batalla contra el Congreso al informar sobre su deseo de convocar a una asamblea constituyente dedicada exclusivamente a la reforma política. Al no contar con apoyo, Rousseff propuso la organización de un referéndum con 5 puntos para la reforma política, no obstante,



tuvo que ceder por segunda vez a causa de las resistencias en el Congreso. Este episodio contribuyó a la deterioración de las relaciones con su base aliada<sup>15</sup>.

¿Cómo se puede dar un giro reformador en el seno de congresistas que se benefician desde hace varias décadas del sistema en vigor y que han construido sus carreras y clientelas políticas sobre la base de este sistema? ¿Se puede esperar que ellos limpien los establos de Augias cuando el 40% de los diputados y senadores de la legislatura actual (238 en total) han sido señalados en 2017 por las investigaciones de la Corte Suprema<sup>16</sup>? Es muy probable que la onda de choque provocada por la operación Lava Jato provoque a corto plazo una perturbación en el marco y en las prácticas políticas. Si una limpieza al sistema político parece ineludible, las élites políticas brasileñas han demostrado en numerosas ocasiones en el pasado su capacidad de resistencia al cambio, a la recuperación e incluso a la regeneración. El tema de la reforma política, que regresa al corazón de la agenda legislativa en cada crisis mayor del sistema representativo (Collorgate en 1992, Mensalão en 2005, Lava Jato en 2015), solo ha producido hasta ahora pocos resultados concretos en los comportamientos políticos. Como lo señalaba el politólogo Sérgio Abranches en 2005, una reforma política centrada en las reglas electorales tiene pocas posibilidades de producir efectos consecuentes y duraderos si no se articula a una reflexión más profunda sobre la reforma constitucional<sup>17</sup>. Mientras que Brasil celebra en 2018 el 30 aniversario de la constitución de 1988, los debates sobre la reforma a la Carta Magna están más que nunca a la orden del día. Pero dado el contexto actual –marcado por una polarización política creciente, la fragilidad del sistema partidista y la prioridad dada a las políticas de estabilización macroeconómica– hay pocas posibilidades de que el próximo presidente de la República disponga de una influencia suficiente ante el Congreso para romper con la inercia política y asumir tal trabajo.

*Traducción: Roberto Carrillo Sáenz (doctor en ciencia política, Université libre de Bruxelles)*

---

<sup>15</sup> F. Louault, "La démocratie brésilienne à l'épreuve", *Observatoire politique de l'Amérique latine et des Caraïbes*, Sciences Po, 26 de marzo de 2016 ([www.sciencespo.fr/opalc/content/la-democratie-bresilienne-lepreuve](http://www.sciencespo.fr/opalc/content/la-democratie-bresilienne-lepreuve)).

<sup>16</sup> Cid Gomes, ministro de la Educación del Gobierno de Rousseff, declaró públicamente en marzo de 2015 que el Congreso, dentro de sus filas, contaba con "300 a 400 bandidos". A partir de estas declaraciones tuvo que presentar su renuncia. (Câmara dos Deputados da República do Brasil, "Plenário começa a ouvir Cid Gomes sobre 'achacadores'", 18 de marzo de 2015).

<sup>17</sup> S. Abranches, "Os dilemas da governabilidade no Brasil: reforma política ou reforma do Estado?", *Cadernos Adenauer*, Vol. 6, n° 2, septiembre 2005, pp. 39-60.



## **La crisis electoral de Venezuela**

**Javier Corrales**

Cuando se suele hablar de la gran crisis actual de Venezuela, lo típico es enfocarse en el tema económico. La narrativa es la siguiente: el colapso de los precios del petróleo (2014) y años acumulados de mal manejo del boom económico (2004-2013) han ocasionado una de las peores crisis económicas del mundo.

Esta narrativa no es falsa. Venezuela sí está sufriendo un colapso económico brutal. El problema es que enfocarse en economía no hace justicia a la verdadera bomba que estalló en Venezuela a partir del 2014: una crisis electoral como muy pocas.

Venezuela está viviendo las consecuencias típicas de una de las peores crisis electorales del mundo –inestabilidad, represión, y abstencionismo. La crisis tiene un origen simple. El oficialismo, que venía disfrutando de una ventaja electoral cómoda y prácticamente ininterrumpida desde el 1998, por primera vez se vuelve minoría electoral en algún momento a mediados del 2013, y el gobierno se niega a aceptar esa realidad.

Se pudiera decir que todo lo que ha hecho el oficialismo desde entonces gira en torno a cómo tapar esta crisis electoral. Se pudiera decir también que todo lo que ha hecho el oficialismo ha servido para empeorar dicha crisis: suprimir el voto, desconocer el voto, y tergiversar el voto. Con esta respuesta, el gobierno de Nicolás Maduro (2013-presente) ha logrado mantenerse en el poder, pero a la vez ha sepultado lo que quedaba de democracia mínima en Venezuela.

En Venezuela, ya sabíamos que los tipos de democracias más profundas –la democracia liberal, con su énfasis en frenos y contrapesos, y la democracia participativa, con su énfasis en inclusión plural– ya habían caducado bajo el gobierno de Hugo Chávez (1999-2013). Pero con Chávez, siempre sobrevivió algo de democracia mínima, aquella que significa que al menos los puestos importantes en el estado se definen con elecciones y respeto a la voluntad de la mayoría. El legado fundamental de Maduro ha sido haberse deshecho de esta herencia de democracia mínima.

En este ensayo, hago un repaso de la historia del fin de la democracia mínima en Venezuela durante el gobierno de Maduro, y sus consecuencias. El tema central es que Maduro se ha negado a reconocer el cambio político central de su país –que el oficialismo se volvió minoría electoral. Para no tener que enfrentar esta realidad, el oficialismo se ha valido de tácticas violatorias de democracia. Con ello, ha generado el nivel de inestabilidad más grave en la historia democrática de América Latina desde los 80, pero también ha logrado debilitar a la oposición.

### **Crisis electorales y desestabilización**

Los regímenes políticos se pueden desestabilizar de muchas maneras. Una vía casi segura de desestabilización es a través de una crisis electoral. Cuando el oficialismo se niega a reconocer que se ha vuelto minoría, y con ello intenta evitar competir electoralmente con reglas justas y libres, el resultado suele ser estallido político.

Esa es la lección principal de las famosas “Revoluciones de Colores” y la “Primavera Árabe” que dominaron la política mundial de países ex-soviéticos, del Medio Oriente, África y partes de Asia a partir del 2005. En por lo menos el 60 por ciento de estos casos, el detonante de la inestabilidad fue los esfuerzos por parte del oficialismo de querer bloquear elecciones, infringir en la libertad para competir, alterar las reglas electorales a última hora para auto-favorecerse, o inclusive no querer reconocer resultados electorales.

El gobierno de Nicolás Maduro a partir del 2014 ha hecho todo lo anterior, y más. Y el resultado fue igual: protestas callejeras, primero en el 2014 y luego en el 2017.

En cualquier democracia ordinaria, que el partido de gobierno se convierta en minoría es ciertamente un revés político serio para el oficialismo, pero no debiera dar origen al pánico. En una democracia, los gobiernos tienen que estar siempre preparados para perder, casi por definición. Y de hecho, se espera que el oficialismo pierda periódicamente. La respuesta a una derrota electoral –en una democracia mínima, al menos– debiera ser que el gobierno acepte los resultados, comience a negociar con la oposición, se prepare mentalmente para ser minoría, y busque el modo de volver a convertirse electoralmente competitivo.

Pero no fue así con Maduro. Maduro se ha dedicado básicamente a tratar de cerrar la competencia política y los espacios políticos al alcance de la oposición. Esto ha generado el giro autocrático más serio en la historia de la democracia en Venezuela.

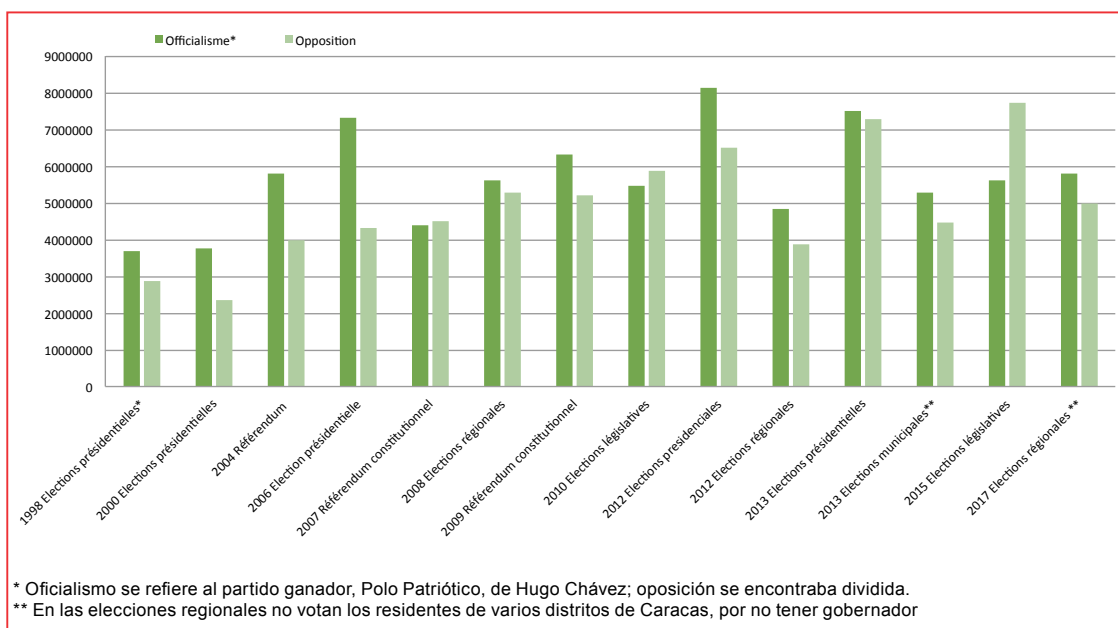
### **Las tácticas no democráticas**

Empecemos con un repaso del detonante de la crisis: el declive electoral del Chavismo a partir del 2013. En las elecciones presidenciales del 2013, Nicolás Maduro vence a su rival Henrique Capriles por menos de 2 puntos porcentuales de ventaja (ver gráfico), y en medio de alegatos de fraude que el gobierno nunca supo despejar. Esta fue la actuación presidencial más débil del oficialismo de todas las elecciones en las que se jugó la presidencia el chavismo: 1998, 2000, 2006, 2012 y el referendo revocatorio del 2004.

Para el 2014, el declive del oficialismo se torna grave –así lo proclamaban la mayoría de las encuestas. Ese año, hubo fuertes manifestaciones callejeras, reflejando el descontento público, y la economía estaba en picada. En vez de aceptar esta realidad electoral, el gobierno de Maduro recurre a todo tipo de artemañas –todas violatorias de democracia– para bloquear su declive.

Dichas artemañas fueron puestas en práctica en tres etapas diferentes: en preparación para las elecciones legislativas del 2015, inmediatamente después de dichas elecciones, es decir, en el año 2016, y en respuesta a las protestas del 2017.

## Elecciones 2004-2017



Fuente: <http://esdata.info/>

## Elecciones para la asamblea: 2015

Anticipando un desastre electoral en las elecciones para la Asamblea Nacional, pero reconociendo todavía que no podía posponer dichas elecciones, el gobierno introdujo las siguientes medidas:

- Incertidumbre en el cronograma electoral. El CNE se demoró en dar la fecha oficial, demorando la campaña.
- Restricciones a líderes de la oposición. Diez candidatos de la oposición fueron inhabilitados: María Corina Machado (dirigente del partido Vente) y Enzo Scarano fueron impedidos por 1 año. Pablo Pérez fue inhabilitado por 10 años. Daniel Ceballos y Raúl Baduel (hijo del general Raúl Isaías Baduel) fueron sometidos a arresto domiciliario. También fue inhabilitado Ricardo Tirado. Leopoldo López (líder del partido Voluntad) y Antonio Ledezma (alcalde de Caracas) estaban en la cárcel. Manuel Rosales y Abelardo Díaz (Copei, Táchira) también fueron impedidos.
- Restricciones a ex-chavistas. Los candidatos de un grupo de ex-chavistas, Marea Socialista, liderados por Nicmer Evans, fueron impedidos de presentarse en coalición con otro partido.
- Intensificación del nepotismo. La primera dama Cilia Flores, oficialmente residente de Caracas, recibió permiso para postularse por el estado Cojedes, en violación del artículo 188 de la constitución, que exige residir en el distrito electoral al que se postula por 4 años.
- Intensificación de la hegemonía comunicacional. Durante el período oficial de campaña, los medios oficiales –que hoy por hoy dominan la televisión, la radio, y la prensa– dieron poca cobertura a las actividades de la oposición, es decir, invisibilizaron las actividades de la campaña de la oposición.

- Declaración de estados de excepción. Se establecieron toques de queda o zonas bajo seguridad militar en al menos 58 distritos, con lo cual se obligó a disminuir los actos de campaña. De éstos, 26 distritos tenían tendencia al chavismo, 25 distritos eran fuertemente chavistas, y 7 fuertemente de la oposición. Es decir, se reprimieron las campañas políticas en zonas chavistas.
- Cambio de reglas electorales. El gobierno cambió el número de diputados a elegir en 7 distritos, otorgándole más escaños a distritos con tendencia oficialista.
- Supresión del voto. Se crearon centros de votación en zonas muy inseguras para la oposición, o en zonas residenciales muy chavistas, o en predios donde se ofrecían servicios públicos para afiliados al chavismo.
- Confusión del voto. Se permitió que en la boleta electoral varios partidos afiliados al oficialismo copiaran el nombre de la oposición (Unidad).

A pesar de todo lo anterior, el gobierno sufrió su peor derrota histórica (ver gráfico). La oposición, agrupada en la coalición Mesa de Unidad Democrática (MUD), obtuvo 109 escaños, aparte de los 3 escaños reservados para candidatos indígenas. El sistema electoral heredado de Chávez –que favorecía al mayoritarismo al otorgarle muchos escaños al partido ganador– terminó esta vez favoreciendo a la MUD generosamente. Con 55 por ciento de los votos, la MUD obtuvo 67 por ciento de los escaños.

### **Restricción de la Asamblea y del Supresión del Referendum Revocatorio**

En respuesta al resultado electoral del 2015, el chavismo entró en pánico. No solo corroboró que era minoría, sino que por primera vez se vio obligado a ceder poder en una de las instituciones principales del gobierno –el poder legislativo. El chavismo se negó a aceptar esta realidad, y en respuesta, vinieron más violaciones democráticas:

- Nombramientos ilegales: Antes de que tomara posesión la nueva Asamblea Nacional, el oficialismo utilizó su control saliente de la Asamblea para nombrar a 13 nuevos magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, todos oficialmente identificados con el oficialismo, en tiempo récord y en violación de normas parlamentarias.
- Disminución de super-mayoría. El gobierno declaró inválida la elección en el estado Amazona, con lo cual los escaños de dicho estado quedaron vacantes y se redujo la supermayoría de la oposición. Hasta hoy en día, no se han vuelto a convocar elecciones en el estado Amazonas.
- Invalidar los productos de la Asamblea. La mayoría de los proyectos de ley y determinaciones que la nueva Asamblea comenzó a generar fueron declaradas por las cortes como ilegales, improcedentes, o inconstitucionales. Es decir, se la ha denegado validez a los actos del parlamento.
- Hostigamiento individualizado. Aumentaron los arrestos de líderes de la oposición, y el hostigamiento de diputados.

- Golpe de estado contra el Parlamento. El Tribunal Supremo terminó declarando que tendría que asumir las responsabilidades legislativas, pues el parlamento se encontraba en desacato, con lo cual se abolía la separación de poderes.
- Golpe de estado contra el Tribunal. Por presión nacional e internacional, Maduro ordenó a la corte a revocar la decisión anterior, lo cual la corte acató. Con este episodio, el gobierno corroboró que la corte en Venezuela no era más que un ministerio bajo el mando del poder Ejecutivo, consecuente con todo lo dispuesto por el Poder Ejecutivo.

Mientras ocurría esta batalla contra las actividades y la autonomía del congreso, y viéndose incapaz de actuar por vía legislativa, la MUD optó por solicitar un referendo revocatorio en 2016.

El derecho a referendo revocatorio es una de las innovaciones fundamentales de la constitución de 1999. Si bien dicha constitución expandió los poderes del poder ejecutivo de sobremanera, trajo no obstante la innovación de permitir un referendo revocatorio, posible únicamente luego de tres años de gobierno y bajo condiciones muy estrictas. La oposición ya había elegido esta opción en el 2003, y perdió. En el 2016, vuelve a pedirla.

La respuesta del gobierno fue todavía peor en términos de violación de principios democráticos. No solo trató de suprimir el voto, cambiar las reglas (haciendo más oneroso el proceso de recolección de firmas), crear trabas (demorándose en validar las firmas), sino que a la larga, terminó por nunca permitir el referendo revocatorio (cancelar elecciones).

Para tener una mejor idea de cómo trató el gobierno de obstaculizar este proceso, veamos el conjunto de trabas dictaminadas por el gobierno en septiembre de 2016, un mes antes de decidirse a no permitir el referendo. Esta lista da una idea del desespero del gobierno y su modo poco limpio de manipular las reglas electorales a su favor para bloquear un proceso electoral permitido por la constitución:

- Postergar la elección para auto-favorecerse. El gobierno establece que la recolección de firmas sería del 26 al 29 de octubre, es decir, lo suficientemente tarde en el año para obligar así a que el referendo ocurriera al menos en el 2017. Esto fue un truco para adherirse a la regla constitucional que declara que si un referendo revocatorio ocurre luego de 4 años del período presidencial (es decir, en el 2017), y el referendo prosperase, el presidente debe renunciar a su cargo pero el gobierno no tiene que realizar una elección para elegir a su sucesor. Es decir, con la selección de fecha para recoger firmas en octubre, el gobierno se aseguró de no tener que celebrar elecciones en caso de perder el referendo.
- Restricción del tiempo. La oposición recibió un total de solo 21 horas para recoger firmas: 7 horas laborales por 3 días.
- Cambio en las reglas. Se le exigió a la oposición recoger firmas del 20 por ciento del padrón electoral de cada estado, y no el 20 por ciento del total del padrón nacional, que fue la norma que se usó en 2004. La nueva norma era mucho más difícil de cumplir.
- Restricción de centros de recolección de firmas. Sólo se habilitarían 1.355 centros de recolección de firmas. Es decir, cada centro iba a atender un promedio de 3.600 votantes, cuando en una elección típica el número de votantes atendido por centro es de 480.

- Ubicación desfavorable de los centros. Se disminuyeron los centros de recolección en zonas electorales tendientes a la MUD. Se ofrecerían no más de 5.392 máquinas electorales, muy por debajo del número solicitado por la oposición de 19.500.

Al final, nada de esto importó ya que el 20 de octubre el CNE suspendió el proceso del todo. El CNE alegó, en base a declaraciones de ciertos tribunales, que había ocurrido fraude en la recolección de firmas que se realizó en junio, a pesar de que en junio el CNE ya había validado dicho proceso de recolección de firmas. En conclusión, luego de imponer restricciones altamente desfavorables, el gobierno terminó cancelando la elección.

En el 2016, dicho sea de paso, el referendo revocatorio no fue la única elección suspendida por el gobierno. También se suspendieron las elecciones para gobernadores (pautadas para diciembre) y para autoridades locales (pautadas para principios del 2017).

### **La explosión del 2017 y la Asamblea Constituyente**

La crisis electoral –producto de la oposición convertida en mayoría y del gobierno indispuesto a celebrar elecciones– dio lugar a una nueva ronda de protestas masivas en la primavera del 2017. Según la ONG Observatorio Venezolano de Conflictividad Social, en la primera mitad del 2017, Venezuela tuvo 6.279 manifestaciones, un aumento de 157 por ciento con respecto al 2016. Esta fue la cuarta ronda de protestas masivas en la era chavista. Y tuvo diferencias importantes con las anteriores.

A diferencia de la primera ronda de protestas –que fue en el 2001-2003, en respuesta al aumento de los poderes especiales del presidente Chávez– la ronda de protestas del 2017 no estuvo liderada por dirigentes del *ancient regime* (Fedecámaras, sindicatos) y no fue insurreccionista/golpista, es decir, no movilizó a los militares.

A diferencia de la ronda del 2007, que fue liderada por estudiantes en respuesta a la decisión de Chávez de cerrar medios de comunicación y querer cambiar la constitución, la del 2017 fue más masiva. Contó con apoyo de sectores más amplios que de estudiantes e incluyó a poblaciones pobres, o poblaciones chavistas.

A diferencia de las protestas del 2014, en respuesta a la incapacidad del gobierno de responder a la crisis económica, la del 2017 contó con más unidad política. La gran mayoría de la oposición, inclusive de los partidos más moderados (e.g., Primero Justicia) que en el 2014 no apoyaron las protestas, apoyaron esta ronda. También la protesta del 2017 contó con más apoyo internacional. En junio, 20 de los 34 miembros de la Organización de Estados Americanos votaron a favor de una resolución sin precedentes, censurando al gobierno de Venezuela por violar la democracia. Aunque la resolución no prosperó –hacía falta 23 votos en total– fue la ocasión en que más países miembros de la OEA votaron para condenar el comportamiento no democrático del gobierno.

Pero la diferencia principal de la protesta del 2017 fue el nivel de represión que tuvo que soportar. El gobierno ha hecho uso de fuerzas militares y paramilitares no uniformadas para reprimir, lo que ha generado hasta la fecha al menos 100 muertes. El Foro Penal, otra ONG, en su informe de septiembre 2017 contabilizó 5.341 arrestos hasta agosto, con alrededor

de 726 ciudadanos civiles procesados en jurisdicción penal militar; el número de presos políticos era de 590.

La respuesta del gobierno en 2017 no fue solo reprimir. Fue también llevar adelante exactamente lo opuesto de lo que deseaba la oposición: una asamblea constituyente. Dicha asamblea fue diseñada explícitamente para cerrarle espacio a la oposición y expandirle los poderes al presidente.

El problema democrático fundamental de la asamblea es, una vez más, la manipulación electoral: el gobierno eligió un sistema electoral diseñado para que la minoría electoral –en este caso, el oficialismo– saliera ganador. Estas fueron sus distorsiones anti-democráticas principales:

- El gobierno no consultó a la ciudadanía. Según la constitución, el pueblo tiene que consentir a una constituyente, al menos por vía de un plebiscito. El gobierno no hizo dicha consulta. Según encuestas, alrededor del 85 por ciento desaprobaba el cambio de constitución. Y en unas elecciones internas que realizó la oposición en junio, en la que participó el 37 por ciento del electorado, el 98 por ciento se opuso a una asamblea constituyente.
- Eliminación de la “relación proporcional escaño-población.” El gobierno otorgó un escaño por distrito electoral, independientemente del tamaño poblacional del distrito. Ello significó que las zonas rurales, donde el chavismo domina, tuvieron mucho más peso que las zonas urbanas. A los distritos capitales de cada estado (donde el chavismo es minoría) se les asignó dos escaños, pero con la regla que el segundo escaño le correspondería al perdedor. Por lo tanto, ahí donde el chavismo es perdedor, recibe el mismo número de escaños que el ganador.
- Eliminación de la regla “una persona, un voto” y violación a la libertad de asociación. La innovación más grotesca del sistema electoral para la asamblea fue la creación de un sistema paralelo para escaños por representación sectorial. El gobierno creó ocho sectores, los cuales elegirían sus propios representantes: indígenas, estudiantes, campesinos y pescadores, empresarios, discapacitados, consejos comunales, comunas y trabajadores. El gobierno dispuso que solo los votantes integrantes de dichos sectores podían votar por esos candidatos (es decir, algunos votantes recibían dos votos –el del distrito y el del sector– y otros no). El gobierno también decidió qué votantes pertenecían a estos sectores.
- Prohibición a los partidos políticos. El gobierno decidió que los candidatos no podían participar bajo representación de partidos políticos.
- Prohibición de la libertad del voto. Como ya es habitual en Venezuela, los 2,8 millones de empleados públicos fueron amenazados de perder sus puestos si no votaban. Igualmente, los beneficiarios de programas sociales fueron amenazados de poner en riesgo sus beneficios si no votaban.
- Mesas sin auditorías. Los centros de votación no contaron con auditores y testigos de la oposición.
- Resultados no creíbles. El gobierno anunció que los votos a favor de la constituyente eran de 8.089.320 votos, o un 41,53 por ciento de la población censada, casi igual a al número de votantes récord que Hugo Chávez obtuvo en su última elección del 2012 (8.1 millones)



y 2.46 millones más de votos de los que obtuvo el partido de gobierno en las legislativas del 2015. La oposición dijo que no más 2 millones de votantes participaron. Torino Capital, una empresa financiera, habló de 3.6 millones. Smartmatic, la empresa multinacional de origen venezolano que controla el sistema de voto electrónico empleado en las elecciones en Venezuela, denunció que “hubo manipulación del dato de participación” con una diferencia de “al menos” 1 millón de votos entre lo anunciado por el CNE y lo computado por la empresa.

La distorsión del principio de representatividad para las elecciones a la Asamblea constituyente dio lugar al *malapportionment* y a la violación del principio de un voto por persona más extremos de la historia electoral reciente de América Latina. La gran mayoría de los analistas concluyó que con este sistema, el oficialismo convertido ya en minoría electoral, contaría que una alta probabilidad de salir en la constituyente como mayoría, o al menos, empatada.

Ante esta distorsión de representatividad, la oposición optó, unánimemente, por boicotear la asamblea constituyente. Con ello, la Asamblea quedó conformada con cero inclusión de la oposición. La institución con más poderes en la historia del chavismo desde el 1999 contó pues con la ausencia del sector mayoritario del país.

De las 11 constituyentes que se han celebrado en América Latina desde mediados de los ochenta, la de Maduro es la única sin oposición. La segunda constituyente con menos presencia de la oposición fue la de Chávez del 1999.

### **Las elecciones regionales del 2017: se desinfla nuevamente la oposición**

El shock político más inesperado en Venezuela –tal vez desde que Chávez anunció en 2012 que el inexperto Nicolás Maduro sería su sucesor– fueron las elecciones para gobernadores celebradas el 15 de octubre de 2017. El resultado oficial –una victoria para el PSUV en votos totales y en 18 de 23 gobernaciones– contradijo las predicciones de todas las encuestadoras nacionales e internacionales. Todas vaticinaban que la MUD iba a sacar más votos en total y más gobernaciones.

En esta elección, si los datos oficiales son confiables, parece haber habido movilización asimétrica y en reversa. La movilización fue asimétrica porque el PSUV obtuvo más votos que en elecciones anteriores (13.8 por ciento más que en 2013 y 3.4 por ciento más que en el 2015), mientras que la MUD aumentó menos que el PSUV con respecto a las elecciones regionales del 2013 (12.4 por ciento) y sufrió un bajón inmenso con respecto a las parlamentarias del 2015 (un -35.5 por ciento menos). La movilización fue en reversa porque se revertió la tendencia desde el 2013 de más crecimiento para la oposición que para el oficialismo.

Justo después de la elección se habló, como siempre, de fraude. Esta vez, sí se comprobó una instancia de fraude *en el conteo de votos*, pero sólo en el estado Bolívar. Ahí se descubrieron 11 actas con resultados que no concordaban con los números oficiales anunciados, lo cual puso en duda la victoria ajustada que el PSUV se auto-adjudicó en dicho estado (con el chavista Justo Noguera derrotando a Andrés Velásquez, de la MUD, por una diferencia de 1,471 votos o 0,26 puntos porcentuales de diferencia).

Si hubo otros fraudes en la tabulación de votos, no se han detectado y probablemente nunca se detecten. Habrá que esperar a que se realicen estudios electorales forenses para poder identificar indicios de fraudes en la contabilización de votos, si los hubo.

Lo que sí se sabe es que hubo, una vez más, serias irregularidades en el manejo de las elecciones –tanto comprobadas como sospechadas. Las cinco irregularidades comprobadas más importantes fueron:

- Período muy corto para registrar votantes nuevos: menos de dos semanas (6 al 15 de julio). Según algunas estimaciones, alrededor de 500.000 votantes nuevos potenciales no lograron registrarse.
- Re-ubicación de mesas de votación. Días antes de la elección, 274 centros fueron trasladados de zonas opositoras a zonas pro-oficialistas o de difícil acceso. Esto afectó a probablemente a 700,000 votantes. Se cerraron también 76 centros de votación.
- Falta de máquinas. Muchas máquinas de votación se rompieron el día de la votación y no fueron reemplazadas.
- La boleta electoral incluyó a candidatos no oficiales de la MUD. El CNE se negó a cambiar las boletas electorales después de agosto, con lo cual, no fue posible hacer que las boletas incluyeran únicamente a los candidatos de la MUD que ganaron en primarias posteriormente. Muchas boletas por lo tanto incluían a varios candidatos de la MUD, incorrectamente. Los votos que fueron a candidatos que no ganaron las primarias (90.537 en total) no fueron adjudicados al candidato oficial de la MUD. En Bolívar, si esos votos (3.787) se hubieran adjudicado a la MUD, Velásquez hubiera ganado.
- Uso masivo de carnets de la patria. El carnet de la patria es una tarjeta con un chip que le permite al portador acceder a alimentos subsidiados por el estado. Es una suerte de clientelismo electrónico. El gobierno optó por renovar los carnets, y recoger solicitudes nuevas, el día de la elección. Mucha gente, por lo tanto, salió a votar (y tal vez a votar por el gobierno) para conseguir la renovación del carnet. El carnet de la patria no existía en la elección de 2015, y el politólogo Michael Penfold opina que el uso de este tipo de clientelismo y sobretudo el programar la renovación del carnet simultáneamente con el día votación, explica el número tan alto de votos a favor del oficialismo.

La irregularidad sospechada fue la posibilidad de votación múltiple por parte de chavistas. En esta elección, el CNE no utilizó la tinta indeleble que, en elecciones anteriores, se le ponía en los dedos a los votantes luego de votar. Se descubrió también que la MUD, a causa de mala organización o descuido, no envió testigos a muchas mesas, con lo cual aumentó la posibilidad de votaciones múltiples por parte del oficialismo. La oposición ha alegado que más de 1,5 millones de votantes (9 por ciento del electorado) votó sin escanear su huella digital.

El único modo de comprobar esta tesis de votación múltiple es revisar los cuadernos de votación, donde cada votante está obligado a dejar su huella digital, para ver si existen huellas repetidas. Sin embargo, hace años que el CNE no da a conocer dichos cuadernos, y no parece que lo vaya a empezar a hacer con esta elección.

La MUD ya ha alegado que todas estas irregularidades afectaron la “derrota” más seria que sufrió la MUD –el haber perdido el estado Miranda, bastión de la oposición desde el 2008,

donde gobernaba el líder más importante de la oposición, Henrique Capriles. Capriles ya había sido inhabilitado por el gobierno, por lo que no pudo competir en esta elección, lo cual en sí pudiera considerarse otra irregularidad electoral más.

Las irregularidades del gobierno no fueron el único factor detrás de este shock electoral. La MUD sufrió de una dolencia grave –regresó el fantasma del abstencionismo a sus filas.

Todo empezó con una división en el liderazgo. Por primera vez desde que llegó Maduro, muchos líderes de la oposición, una vez anunciada esta elección, se negaron a exhortar el voto. Esta división tuvo dos costos. El primero fue que no hubo un mensaje unificado para alentar el voto. El segundo fue un costo de oportunidad: el tratar de resolver estas diferencias internas le quitó tiempo a la MUD para organizarse. El primer costo trajo abstencionismo por parte la oposición; el segundo, explica porque hubo tantos testigos ausentes.

La explicación de la movilización asimétrica y en reversa de las elecciones de octubre de 2017 es por lo tanto multi-causal. Luego de tantos años de protestas, que a la larga no trajeron el resultado deseado, sumado a la represión, que trajo mucho sufrimiento a los manifestantes, un liderazgo no unificado detrás del tema de participar, y las irregularidades del chavismo, todas se juntaron para desalentar el voto opositor. El chavismo recibió, una vez más, una victoria electoral, en un contexto de hambre y desaprobación, victoria que hubiera sido improbable en un régimen democrático.

El final de la democracia en Venezuela, como todo atardecer, fue paulatino. Empieza mucho antes que Maduro. Pero en el período 2014-2017, quedó obvio que el régimen pasó de un ocaso democrático a oscuridad total.

Durante este período el gobierno violó elementos fundamentales de la democracia mínima: no solo violó, sino que continuamente alteró las reglas para desfavorecer a la oposición; no respetó los resultados electorales para el parlamento, y suspendió elecciones pautadas por la constitución.

La manipulación electoral no es nueva en América Latina, ni en Venezuela, ni en el chavismo. Pero en el período del 2014 al 2017, la manipulación electoral de Venezuela llegó a extremos nunca antes visto. El propósito fue siempre lograr que el grupo minoritario, en este caso el oficialismo, se convirtiera en mayoría, e impedir, a través de trabas, que los deseos fundamentales de la oposición (realizar un referendo revocatorio, frenar la constituyente del 2017) no prosperaran.

Esta respuesta del gobierno dio lugar a la crisis de inestabilidad más grave de América Latina –dos rondas de protestas: una en el 2014, y la otra en el 2017. La del 2017 fue más masiva, contó con la unidad de toda la oposición y con más apoyo internacional. Pero fue también la más reprimida.

En cualquier régimen político, cuando se cometen tantas irregularidades electorales como en la Venezuela chavista –acompañadas desde 2014 de mucha represión– hay dos posibles efectos, ambos contradictorios. O bien se escandaliza y se moviliza la oposición, o bien la desalienta, se divide, y se debilita. En la Venezuela madurista, ambas tendencias se han dado

de modo claro. La primera tendencia dominó el período del 2013 hasta el 2017; la segunda, ocurrió en la segunda mitad del 2017.

El madurismo entonces se ha convertido en un movimiento político opuesto inquebrantablemente a ser oposición y dedicado sistemáticamente a no realizar elecciones limpias en las que pueda perder. Por no aceptar la posibilidad de competir, y mucho menos de ser oposición, ha dejado de cumplir con la condición de democracia mínima.

La combinación de supresión del voto, tergiversación de las reglas electorales, y represión le han permitido al gobierno de Maduro sobrevivir. Lo que no ha sobrevivido es la democracia.

## **Un segundo mandato a medias tintas: balance del gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018)**

***Antoine Faure y Antoine Maillet***

Otra vez, Michelle Bachelet le otorgará la banda presidencial a Sebastián Piñera. Termina su segundo mandato con un 23% de aprobación, según la encuesta de opinión de referencia (CEP). Ocho años antes, al fin de su primer mandato (2009), la misma encuesta le otorgaba 78% de opiniones favorables. Sin duda, estas encuestas no son el único indicador a considerar para hacer el balance de un mandato presidencial, pero en este preciso caso, la profunda diferencia de percepción merece análisis. ¿Esta segunda presidencia sería un fracaso? Para poner en perspectiva la popularidad de la presidenta chilena, procedemos a un análisis pluridimensional de este mandato, tomando en cuenta los escándalos político-financieros que surgieron, las dificultades políticas y de gestión que enfrentó, así como las reformas más o menos importantes realizadas. A fin de cuentas, este balance es también la oportunidad de interrogarse sobre el lugar que este gobierno podría ocupar en la historia, inscribiendo la reflexión en un problema más general sobre las relaciones entre el tiempo electoral y el tiempo más largo del cambio social. ¿Esta segunda presidencia ha sembrado los gérmenes de una nueva era iniciada en 2011? ¿O se trata de un paréntesis a contra-sentido de una historia que avanza de manera inexorable hacia la apatía política y el individualismo económico, fenómenos encarnados por el nuevo presidente electo Sebastián Piñera? De manera más prosaica, nos esforzamos por situar los eventos políticos de estos cuatro últimos años adentro de una interrogación sobre una posible redefinición del sistema política y de las políticas públicas, objetivos que estaban en el centro de la campaña de Bachelet.

### **Una pista de obstáculos**

A la luz del presente inmediato, este segundo mandato de Bachelet podría resumirse a una serie de crisis desencadenada por escándalos político-financieros y tensiones en el seno de la coalición de gobierno. Para ver más allá de este combate partidario superficial, es necesario inscribir el análisis en la continuidad de los cambios discursivos provocados por los movimientos sociales de 2011, que hicieron temblar los fundamentos de la discusión política en el país, y específicamente el presunto consenso en torno al modelo económico heredado de la dictadura. Durante la campaña de 2013, Bachelet se ha propuesto recoger este impulso, al proponer especialmente tres importantes reformas, tributaria, de la educación y una nueva Constitución. Sobre la base de este programa, y gracias a una popularidad hábilmente potenciada durante su previo mandato, fue reelecta de manera triunfal (62% de los votos en la segunda vuelta), con una clara mayoría en el Parlamento.

Sin embargo, esta situación aparentemente ideal se reveló más frágil que lo que parecía a primera vista. La coalición Nueva Mayoría (NM), que se extiende del Partido Comunista (PC) –nuevo entrante– al Partido Demócrata Cristiano (PDC), ha conocido tensiones permanentes. Sin desembocar sobre una fractura, este amplio arco partidario ha sido muy frecuentemente limitativo, como lo muestran los desacuerdos subterráneos –cuando no abiertos– entre

reformistas voluntaristas y tecnócratas nostálgicos de la muy cautelosa Concertación<sup>1</sup>. Estas divergencias alteraron fuertemente el primer año de gobierno que, sin embargo, se terminó con algunos éxitos –promulgación de la reforma tributaria, voto de la reforma política aprobando el fin del sistema electoral binominal– que parecían de buen augurio para las otras reformas planeadas. Pero, esta perspectiva no tomaba en cuenta la deflagración provocada por la serie de escándalos político-financieros a partir de febrero 2015. Entre las numerosas investigaciones sobre el financiamiento ilegal de los partidos políticos por grandes grupos económicos, así como sobre las interferencias de dicho empresariado en el procedimiento legislativo, las que más marcaron la opinión pública apuntaban a la pareja Dávalos-Compagnon. Hijo y nuera de Bachelet, están en el centro del caso Caval (del nombre de la empresa de la que Compagnon es la accionista principal), donde se sospecha un tráfico de influencia relativo a la compra y la venta de terrenos para una operación inmobiliaria.

Aunque Bachelet tomó distancia, su popularidad cayó fuertemente<sup>2</sup>, y más generalmente, su gobierno se estancó. Su sucesor presumido, Rodrigo Peñailillo, involucrado en el escándalo SQM<sup>3</sup>, debió renunciar, lo que puso freno a las reformas. Bachelet inició así una nueva etapa, sintetizada en la fórmula “realismo sin renuncia”, cuya implementación fue confiada al nuevo ministro del Interior Jorge Burgos, demócrata-cristiano con un perfil mucho más conservador. Este lema también se entiende como una forma de *mea culpa* hacia el gran empresariado contrario a la reforma tributaria e inquieto de la relativa debilidad del crecimiento económico (2,1% a pesar de todo<sup>4</sup>). Así, se abrió un período confuso, salpicado de desacuerdos entre la presidenta y sus ministros que se han manifestado por una rotación –inhabitual según los estándares chilenos– de los cargos más importantes. Las entradas y salidas a las carteras-claves del Interior y Hacienda evidencian los cambios de líneas políticas. Jorge Burgos se quedó a cargo un poco más de un año, principalmente marcado por un viaje de la presidenta en tierras mapuche (Araucanía) sin que se hubiese avisado al ministro a cargo del problema. Le sucedió el muy eficiente Mariano Fernández (también del PDC), que concluyó el mandato de manera polémica con la aplicación de la ley antiterrorista contra los activistas mapuche, antes de renunciar a esta medida por orden de la presidenta, preocupada por la situación de los huelguistas del hambre cuya vida estaba en peligro.

Michelle Bachelet también es la primera presidenta chilena del periodo post-dictatorial en designar tres ministros de Hacienda durante el mismo mandato. Despedido al momento de la reorientación hacia el “realismo sin renuncia”, el economista Alberto Arenas –aun sin ser heterodoxo– no agradaba, por ejemplo, a los mercados. Su sucesor Rodrigo Valdés, más ortodoxo, se opuso públicamente a otros miembros del gobierno en varias oportunidades, sin recibir el apoyo de la presidenta. Este tratamiento contrasta con el apoyo con el que

---

<sup>1</sup> Nombre de la coalición social-demócrata que antecede la NM (1990-2010), cuya candidata presidencial fue Michelle Bachelet en 2006 y que no incluía el PC.

<sup>2</sup> Perdió quince puntos dentro de las opiniones favorables, entre noviembre 2014 y abril 2015, todavía según la encuesta CEP. Apenas alcanzaba 33% de confianza.

<sup>3</sup> Del nombre de la Sociedad Chilena de Química, conocida como Soquimich o SQM, el caso guarda relación con el financiamiento oculto de personalidades políticas de todos bordes, entre quienes se encuentran cercanos de Michelle Bachelet que participaron a su campaña presidencial.

<sup>4</sup> Pero esta cifra es la más baja desde los años de la crisis asiática.

siempre contó Andrés Velasco, intocable ministro de Hacienda durante el primer mandato de Bachelet (2006-2010). Así, Valdés tuvo que aceptar de llevar una propuesta de reforma de las pensiones de la que no era partidario, al contrario de la ministra del Trabajo quién recuperó el lema popular: “ni un peso más para las AFP”<sup>5</sup>. Renunció finalmente en agosto 2017, al mismo tiempo que el ministro de Economía, en consecuencia del conflicto abierto a propósito del proyecto de mina Dominga<sup>6</sup>. Partidario del proyecto, no alcanzó a imponerse frente a las reticencias del ministro de Ecología, que ganó el caso.

Este episodio da cuenta de una ruptura en la manera de gobernar de Bachelet, en relación con su primer mandato. Buscando por todos los medios implementar su programa a pesar del contexto político adverso, presiona a sus ministros y coalición, con cierto éxito. En efecto, varias reformas son promulgadas en el sector de la educación: gratuidad en la primaria y secundaria “subvencionada”, y para los estudiantes de las familias más humildes en la educación superior; “desmunicipalización” y nueva carrera docente en la primaria y secundaria. Caso por caso, la presidenta cumple con sus compromisos de campaña, aunque a veces el contenido de los proyectos genera dudas en cuanto a sus consecuencias de largo plazo<sup>7</sup>. En cuanto a la tercera gran reforma, no ha podido llevarse a cabo el proceso constituyente, pero se realizó una importante reforma del sistema electoral, una reforma del financiamiento de la vida política, y el voto de los Chilenos residentes en el exterior; que se suman al fin del sistema electoral binominal, ya mencionado. Además, se promulgó una reforma del trabajo relativamente favorable a la sindicalización, y la muy simbólica legalización del aborto, aunque reducida a tres causales extremos (violación y peligro por la vida de la madre). En relación a los crímenes de la dictadura, Bachelet se ha comprometido al cierre de Punta Peuco, la cárcel privilegiada de los militares condenados, y propuesto la apertura de los archivos de la Comisión Valech, lo que podría permitir nuevos juicios. Este nuevo estilo de gobierno, más directo e incisivo, le inspiró al influyente sociólogo Eugenio Tironi que este segundo mandato de Michelle Bachelet está claramente marcado por su experiencia en Naciones Unidas entre sus dos mandatos<sup>8</sup>. Incluso, algunos proyectan una vuelta de la presidenta a ONU mujeres (y otros, hasta le imputan tener el secretariado general en la mira). Pero más que ahondar en el ejercicio personal del poder, nos parece interesante reflexionar sobre el alcance de este mandato, entre el tiempo electoral y el tiempo más largo del cambio social.

---

<sup>5</sup> Por AFP, se entiende “Administradoras de Fondos de Pensiones”.

<sup>6</sup> Después de varios recursos, el proceso de evaluación del impacto ambiental de esta mina planeada en el norte de Chile se concluyó por una decisión del Consejo de ministros que rechazó el proyecto, a pesar de la opinión favorable del ministro de Hacienda.

<sup>7</sup> En el caso de la educación superior, las reformas se enfrentan a la oposición de los rectores de las universidades privadas Consejo de Rectores, a las críticas de las universidades públicas y a la presión de los movimientos sociales. En este juego de negociación, las reformas pueden ser vaciadas de su contenido sustancial.

<sup>8</sup> “Eugenio Tironi: ‘El punto de referencia de Bachelet es la comunidad progre que dejó en NYC’”, *Diario Financiero*, 25 septiembre 2017.

## ¿Refundación o paréntesis?

Aun sin entrar en un análisis fino del contenido de cada reforma –por cuestiones de espacio–, se trata sin duda de la presidencia más activa desde la vuelta a la democracia. Sin embargo, no encontró apoyo popular, a pesar de un leve repunte al final del mandato<sup>9</sup>. Este alejamiento de la opinión pública se manifestó en las candidaturas para la elección presidencial, de la cual Sebastián Piñera era el gran favorito. La DC se presentó sola por primera vez desde 1970, y lo que queda de la coalición de Bachelet ha tenido que lidiar con la competencia de la fuerza nueva del Frente Amplio, cuya candidata casi llegó a la segunda vuelta presidencial<sup>10</sup>.

Esta segunda presidencia de Michelle Bachelet es por lo tanto contrastada, pero su análisis debe hacerse también con mayor distancia. Si bien no ha transformado profundamente las bases del modelo económico y político chileno, el fin de su mandato, al igual que algunas opciones iniciales, tienen una resonancia histórica. La vuelta del PC en una coalición gubernamental, cuarenta años después del golpe de Estado, es un ejemplo. Sus militantes han tenido un rol importante en la creación del ministerio de la Mujer, la legalización del aborto y los dispositivos de gratuidad en educación. Sin embargo, su participación en el gobierno los ha alejado de los movimientos sociales –estudiantes, regionalistas, ecologistas, de empleados públicos o contra el sistema de pensiones– que se mantienen activos.

Estos movimientos no se han reconocido en las reformas del gobierno, aunque han contribuido a ponerlos en la agenda gubernamental. Queda por verse cómo van a perfilarse con el nuevo presidente electo, y cómo este se acomodará de las políticas públicas iniciadas por su antecesora. Los movimientos que habían irrumpido durante el primer gobierno de Piñera podrían reforzarse, especialmente si este pone en duda la continuidad de las reformas de Bachelet en educación, cómo lo recomienda una parte de sus partidarios. Podría entonces manifestarse el apoyo popular que ha faltado para la implementación de las reformas. El asunto de las pensiones –sobre el cual una reforma fue elaborada pero no votada– también será central, con un movimiento “no + AFP” cada vez más fuerte, como lo evidencia el resultado del plebiscito ciudadano del 29 de septiembre de 2017, donde más de 96% del millón de votantes reivindicados expresó su deseo de una vuelta a un sistema público de pensiones.

Dos tendencias profundas se manifiestan por lo tanto del análisis de este segundo mandato. En el ámbito de las políticas públicas, la hegemonía sin contrapeso de los criterios económicos (llamados “técnicos”) por sobre las consideraciones políticas parece atenuarse. En un país donde el legado dictatorial reside en parte en una fuerte tendencia a condenar el conflicto político para privilegiar la decisión supuestamente “técnica”, varias reformas (tributaria, acceso a la universidad o la propuesta de introducción de un principio de solidaridad en el sistema de pensiones) y decisiones políticas (los cambios de ministerios de Hacienda, el rechazo de Dominga) llevan a pensar en un reequilibrio entre estos criterios. Caricaturizada

---

<sup>9</sup> La popularidad de la presidenta pasó de 21 % a 23 % entre agosto y octubre de 2017 según el CEP, y alcanza 35 % (Adimark) y 34% (Cadem), en otras empresas encuestadoras.

<sup>10</sup> Sin embargo, su intención de renovación crítica es regularmente interrogada por ciertos analistas (C. Fuentes, “¿Qué es el Frente Amplio?”, Blog de *Radio Cooperativa*, 9 de agosto de 2017).



por sus opositores como una pérdida de las prácticas del período de “consenso”, esta tendencia es sin embargo frágil. La redefinición todavía tímida de las coordenadas del *policy-making* chileno, otrora panacea según los organismos financieros internacionales, ¿sobrevivirá a la alternancia presidencial?

Desde el punto de vista de la trayectoria política de la democracia chilena, el mandato presidencial que se acaba es particularmente interesante en relación a las temporalidades políticas que se juntan en él. La imposibilidad de una reelección de la presidenta Bachelet interrumpe la proyección electoral y sitúa las decisiones tomadas entre la urgencia política de los nombramientos y un proyecto de sociedad a más largo plazo. Sin embargo, esta perspectiva se ve matizada por lo que está en juego con la alternancia y con las divergencias internas que aparecieron en el gobierno y la Nueva Mayoría. Esta corta síntesis del año político chileno focalizada en el balance de Michelle Bachelet alimenta por lo tanto la pregunta por la distinción entre lo que es propio del tiempo de los mandatos presidenciales, y lo que concierne más bien las dinámicas más profundas y lentas que ocurren en la sociedad. En este sentido, la articulación entre pasado, presente y futuro sigue siendo problemática. Las preguntas memoriales, que atormentan a la sociedad chilena desde hace más de treinta años, son el mejor ejemplo de aquello. Muy probablemente alimentan la percepción de una “democracia de baja intensidad”, marcada por las críticas hacia la clase política y el rechazo de las élites (partidos, instituciones y líderes políticos), por una participación electoral que bajó sustancialmente desde la instauración del voto voluntario, y por movimientos sociales cuyo destino es incierto.

## **Un cierto aire de déjà-vu en Guatemala: la lucha contra la corrupción en el centro de una nueva crisis política**

**Nordin Lazreg**

Desde el comienzo del año, corría el rumor según el cual el presidente Jimmy Morales estaba considerando exigir la salida del país del jefe de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), el colombiano Iván Velásquez. Ocupando su puesto desde el 2013, Velásquez alcanzó a redinamizar una Comisión en cierta medida moribunda. Bajo su dirección, la institución establecida por la Organización de las Naciones Unidas en 2007 bajo solicitud del gobierno guatemalteco, ganó tanto en legitimidad como en eficacia, en particular gracias al apoyo del Ministerio Público (MP) en quien encontró un aliado importante en la lucha contra la corrupción. El rumor se intensificó a lo largo del verano, hasta el punto en que el movimiento #JusticiaYa<sup>1</sup> reiteró su apoyo a la CICIG, y que la procuradora general Thelma Aldana amenazó con renunciar si Velásquez era retirado de sus funciones. Incluso representantes del Congreso estadounidense recurrieron a la amenaza de sanciones económicas contra Guatemala. Frente a estas presiones, miembros de la rama ejecutiva desmintieron el rumor el 23 de agosto. A pesar de todo, cuatro días después, el presidente Morales declaró a través de su cuenta de Twitter como *persona non grata* al comisionado Velásquez, acusándolo de sobrepasar el mandato de la Comisión y de involucrarse en asuntos internos del país<sup>2</sup>. Esta decisión controversial tuvo lugar tras la solicitud de suspensión de su inmunidad presidencial realizada dos días antes por Velásquez y Aldana ante la Corte Suprema de Justicia (CSJ).

Así, casi exactamente dos años después de haber emprendido la misma medida contra el presidente Pérez, la CICIG y el MP, actuando igual que anteriormente, acusaron a Morales de financiamiento ilegal de campaña para la segunda vuelta del escrutinio de 2015. En calidad de secretario general del Frente de Convergencia Nacional (FCN-Nación) al momento de los hechos, el presidente debe rendir cuentas sobre los 2,3 millones de quetzals de fondos anónimos recibidos por su partido y los 4,3 millones de quetzals cuyos orígenes ocultó al Tribunal Supremo Electoral. Estas acusaciones afectan su imagen habiendo llegado al poder a pesar del descontento popular, con un discurso anticorrupción y anti-establishment. No obstante, Morales, antiguo humorista de televisión, no deja de ser muy cercano a la oligarquía tradicional y a los militares<sup>3</sup> cada vez más implicados en las investigaciones de la CICIG y del MP. Su decisión revela entonces la relación tensa entre una élite preocupada por preservar su posición social y la CICIG que, con la ayuda del MP, representa una amenaza al *statu quo*.

---

<sup>1</sup> El movimiento nació en 2015 después de estallar el escándalo de corrupción de La Línea que llevó a la caída del presidente Otto Pérez Molina y de la vicepresidenta Roxana Baldetti, del Partido Patriota (PP)

<sup>2</sup> El argumento soberanista contra la CICIG no es una novedad. G. Maihold, "Intervention by Invitation? Shared Sovereignty in the Fight against Impunity in Guatemala", *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, n° 101, 2016, pp. 5-31.

<sup>3</sup> Su partido fue fundado por la Asociación de Veteranos Militares de Guatemala (Avemilgua).

## **CICIG y MP, una piedra en el zapato para las élites tradicionales**

Desde el comienzo del mandato de Morales, todos los personajes poderosos del país se encontraron en la mira de una CICIG y de un MP revitalizados por su éxito de 2015. Las dos instituciones abrieron procesos judiciales por asociación ilícita y lavado de dinero contra antiguos ministros, y por empleos ficticios contra diputados –actuales y antiguos– entre los cuales se encontraban aliados de Morales. También comenzaron a investigar e hicieron arrestar a altos funcionarios, magistrados de la CSJ y a miembros de la formación presidencial por diversos motivos (enriquecimiento ilícito, asociación ilícita, tráfico de influencias, abuso de autoridad, extorsión e incluso complicidad de homicidio). Las investigaciones del MP y de la CICIG por financiamiento ilegal de campaña electoral no involucran únicamente al FCN-Nación, sino también a la Unión Nacional de la Esperanza (UNE), principal partido de oposición, a Libertad Democrática Renovada (Líder), partido actualmente disuelto, y al Partido Unionista, formación del antiguo presidente Álvaro Arzú (1996-2000), actual alcalde de la capital y apoyo influyente de Morales.

En un país donde es muy difícil procesar a los militares delante de la justicia, la CICIG ordenó en enero de 2016 el arresto de antiguos altos mandos, entre los cuales se encontraba el hermano de un antiguo presidente, por crímenes contra la humanidad y desaparición forzada de más de ciento cincuenta personas durante la guerra civil. Esta investigación involucra particularmente al coronel retirado Edgar Ovalle, miembro fundador de Avemilgua y del FCN-Nación, y aliado clave de Morales en la Asamblea. La CICIG se ha dedicado también a investigar las prácticas del sector privado, conduciendo al arresto de importantes empresarios y banqueros. Finalmente, en enero del 2017, la CICIG y el MP hicieron arrestar al hijo y al hermano del presidente por un caso de fraude en el Registro Nacional de la Propiedad.

Es en este contexto, en el que la élite se encuentra arrinconada por su involucramiento en asuntos judiciales, que Velásquez y Aldana emprendieron los procedimientos para privar a Morales de su inmunidad. Dos años antes, las presiones combinadas de la justicia, de la sociedad civil y de la comunidad internacional condujeron a la dimisión del binomio Pérez-Baldetti. Pero en 2017, el escenario tomó un camino diferente cuando Morales declaró al comisionado Velásquez *persona non grata*. En esta oportunidad, su decisión constituye el punto culminante de la oposición de una élite tradicional que no planea dejar dictar las reglas del juego por un MP y una CICIG demasiado independientes e involucrados, en su opinión.

### **La élite política contraataca**

Desde su creación, la CICIG ha sido regularmente objeto de críticas. Bajo la presidencia de Morales, quien solicitó la prolongación del mandato de la Comisión hasta 2019, los ataques han llegado incluso desde el FCN-Nación. En efecto, durante el verano de 2016, algunos de sus diputados emitieron públicamente reservas sobre los métodos de la CICIG. Ese mismo año, la Fundación contra el Terrorismo, una organización de derecha relacionada con los militares y el FCN-Nación, presentó dos demandas judiciales contra Velásquez, acusándolo de haber sobrepasado sus prerrogativas. A comienzos de 2017, una campaña

de difamación y de desinformación contra Velásquez y Aldana tomó proporciones inquietantes en las redes sociales. Así, la decisión de Morales de agosto de 2017 de expulsar al comisionado, se inscribe en la continuidad de una serie de respuestas por parte de la élite tradicional.

La orden de expulsión no fue ejecutada puesto que, rápidamente, la Corte Constitucional (CC) ordenó su suspensión. La Corte estimó que el acto jurídico del presidente, no habiendo sido firmado por ningún ministro, representaba una decisión unilateral y un abuso de autoridad, violando así el artículo 182 de la Constitución. Además, la CC consideró que la decisión de Morales era contraria al artículo 12 del acuerdo relativo al establecimiento de la CICIG que estipula que “toda controversia entre las partes relacionada con la interpretación o con la aplicación del presente Acuerdo se resolverá por negociación entre las partes o por cualquier otro medio de solución mutuamente convenido”. El comisionado se ha mantenido en sus funciones pero la élite política tradicional no ha dicho su última palabra.

Como en 2015, la CSJ dio su visto bueno a la Asamblea legislativa para examinar la posibilidad de una supresión de la inmunidad presidencial. El 10 de septiembre de 2017, un comité parlamentario especial compuesto por cinco diputados de oposición, recomendó adoptar esta medida, pero el día siguiente, la Asamblea la rechazó ampliamente, manifestando una forma de desaprobación de la CICIG y del MP. Mientras que era necesaria una mayoría de dos tercios de la Cámara (ciento cinco votos sobre ciento cincuenta y ocho) para suprimir la inmunidad del presidente, fueron cerca de dos tercios de los parlamentarios quienes se opusieron a esta medida y únicamente veinticinco votaron a favor. Representando una minoría con solo treinta y siete diputados, el FCN-Nación contó con el apoyo de otros grupos, en particular el de UNE (treinta y dos curules) que también está involucrado en las investigaciones<sup>4</sup>.

Haciendo una demostración de fuerza frente a la CICIG y al MP, el Parlamento decidió ir aún más lejos con la aprobación, el 13 de septiembre de 2017, de una reforma penal bastante controversial. Adoptada por una mayoría de parlamentarios (ciento siete votos), esta reforma atribuyó a los servicios de contaduría de los partidos políticos una responsabilidad jurídica por el financiamiento de campañas, en lugar de hacerla recaer sobre los secretarios generales; esta reforma buscaba proteger a los donantes contra cualquier proceso penal en caso de financiamientos no registrados, así como a los beneficiarios en caso de financiamientos anónimos, y también autorizaba la transformación de penas de menos de diez años de prisión (en lugar de cinco) en multas. La reforma beneficiaría en particular a los diputados Javier Hernández (FCN-Nación), Orlando Blanco (UNE), habiendo hecho parte ambos de la iniciativa de la propuesta de ley, así como al diputado Roberto Villate (antiguo miembro de Líder, actualmente independiente) y al presidente Jimmy Morales<sup>5</sup>. En efecto, en calidad de antiguos o actuales secretarios generales de sus respectivos partidos, estos últimos deben responder a las acusaciones de financiamiento ilegal de campaña, punible con menos de diez años de prisión. Al adoptar una reforma conocida bajo el nombre de *Pacto de corruptos*, la

---

<sup>4</sup> Según *El Periódico*, una reunión tuvo lugar entre los directivos de diferentes partidos para negociar su apoyo a Morales. “Torres y Morales se reunieron para pactar impunidad”, *El Periódico*, 17 de septiembre de 2017.

<sup>5</sup> Algunas grabaciones dejan pensar que esta reforma había sido efectivamente concebida para proteger al presidente. M. Rodríguez, “Audios: el ministro conocía y avaló la idea del Pacto de Corruptos”, *Nómada*, 26 de septiembre de 2017.

Asamblea fue objeto de críticas por parte de la comunidad internacional y de la sociedad civil, así como de varias organizaciones patronales cuyas posiciones frente a la lucha contra la corrupción son a menudo ambiguas. La Asamblea retiró finalmente el texto durante una sesión impresionante durante la cual los parlamentarios presentaron vehementes excusas e incluso confesaron, en algunos casos, su ignorancia respecto a las consecuencias de su voto<sup>6</sup>.

La oligarquía tradicional intentó también protegerse atacando el estatus del MP y de la CICIG. En septiembre de 2017, *La Prensa Libre* reportó que se estaba preparando una revisión de la ley para dar la posibilidad al jefe de Estado de dimitir de sus funciones a la procuradora general<sup>7</sup>. El 19 de septiembre, Morales anunció a la Asamblea General de las Naciones Unidas que pretendía solicitar una revisión del acuerdo relativo a la CICIG. Denunció la “persecución selectiva” de una CICIG cuya acción habría conducido al mismo tiempo a una “judicialización de la política y [a una] politización de la justicia”. Según él, el mejoramiento de la lucha contra la impunidad puede llevarse únicamente a cabo por parte de la administración soberana de la justicia. La idea es, sin duda, limitar el mandato de la CICIG a los únicos casos que involucran a las pandillas y relativos al narcotráfico, para aflojar la presión ejercida sobre la clase política.

Entretanto, la indignación general levantada por la adopción abortada del Pacto de Corruptos alimentó la movilización: una huelga general tuvo lugar el 20 de septiembre de 2017 con el objetivo de apoyar a la CICIG, exigir la renuncia del presidente y de los ciento siete diputados quienes votaron a favor de la reforma penal, y reclamar la revisión del código electoral. En este contexto, los parlamentarios reactivaron el procedimiento de supresión de la inmunidad presidencial<sup>8</sup>. Esta vez fueron menos quienes se opusieron a esta medida (cuarenta y dos votos) que quienes la apoyaron (setenta votos) pero, ayudados por las abstenciones y las ausencias estratégicas de algunos diputados menos dispuestos a expresar abiertamente su apoyo a Morales (cuarenta y seis votos), alcanzaron a bloquear la supresión de la inmunidad. El resultado del voto en la asamblea plenaria constituye no solo un nuevo desplante frente a la CICIG y al MP, sino también ante doscientos mil manifestantes movilizados el día anterior a lo largo de todo el país.

El 27 de septiembre de 2017, el MP realizó una nueva solicitud ante la CSJ para suprimir la inmunidad del presidente Morales, sospechoso esta vez por enriquecimiento ilícito y abuso de autoridad. Dos semanas antes, el sitio de información Nómada reveló, en efecto, que Morales recibía cada mes, desde diciembre de 2016, un cheque de 50 000 quetzals (5 800 euros) por parte del Ministerio de Defensa<sup>9</sup>, el equivalente de un tercio de su salario mensual de 150 000 quetzals (17 000 euros), siendo uno de los más altos de la región. Ahora bien, el MP cuestiona la legalidad de estos complementos de salario presentados como primas de responsabilidad giradas al presidente en su calidad de jefe del ejército. Además,

---

<sup>6</sup> Incluyendo cerca de cuatrocientos delitos cuyas penas son inferiores a diez años de prisión y de carácter retroactivo, la reforma hubiese tenido graves consecuencias sobre el sistema judicial.

<sup>7</sup> “Otras reformas buscan debilitar al MP y justicia”, *La Prensa Libre*, 14 de septiembre de 2017.

<sup>8</sup> La propuesta había sido inicialmente rechazada pero sus opositores debían representar dos tercios de las voces del Parlamento para que fuese definitivamente archivada, umbral que no fue alcanzado.

<sup>9</sup> M. Rodríguez, “Jimmy cobró sobresueldo de Q50 mil del ejército”, *Nómada*, 12 de septiembre de 2017.

el calendario de estos pagos plantea también interrogantes: los pagos comenzaron a finales de 2016, cuando Morales se comprometió a hacerse cargo de los gastos de defensa judicial de su hermano y de su hijo. Nómada confirmó que este dinero sirvió para pagar sus cauciones<sup>10</sup>. Sin embargo, la CSJ decidió rechazar la solicitud del MP.

La crisis política desencadenada a finales de agosto de 2017 debe considerarse en un periodo de tiempo más amplio. Esta crisis está particularmente ligada a la consolidación de una institución no deseada, la CICIG. Esta última fue creada hace diez años para dismantelar las estructuras clandestinas de seguridad heredadas desde la época de la guerra civil. La CICIG procedió a la revisión del problema que representa la impunidad, dando prioridad a los delitos de cuello blanco (malversación de fondos, enriquecimiento ilícito, tráfico de influencias, financiamiento ilícito de campaña electoral, etc.) sobre los casos relativos al ámbito de la seguridad. Pero esta decisión no fue bien acogida por la oligarquía que goza históricamente de una cierta impunidad. Las reacciones virulentas del presidente y de la Asamblea ante las acciones legales emprendidas por la CICIG –y por el MP– muestran que las presiones sobre la clase política son cada vez más fuertes.

Estos sucesos parecen mostrar también que, gracias al realineamiento y a la eficacia de su trabajo contra la impunidad, la CICIG se ha construido una cierta reputación ante los actores que toman a cargo su defensa. Al nivel nacional, entre los apoyos de la Comisión figuran la célebre Fundación Myrna Mack, la Universidad San Carlos, la Unidad de Protección a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos (Udefegua), Seguridad en Democracia (SEDEM), el Centro para la Acción Legal en Derechos Humanos (CALDH), el movimiento #JusticiaYa, la asociación Acción Ciudadana, capítulo local de Transparency International, el ombudsman Jordán Rodas y la organización autónoma Comité de desarrollo campesino. A nivel internacional, la Comisión goza del apoyo de varios países occidentales<sup>11</sup> (comenzando por los Estados Unidos), de la Unión Europea, del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y de la Federación internacional de ligas de Derechos Humanos. En cambio, el apoyo del sector económico es más ambiguo, encontrándose las organizaciones patronales atrapadas entre dos lógicas. La primera, adoptada principalmente por actores internacionales, hace de la lucha contra la corrupción un medio para favorecer el desarrollo económico a mediano y largo plazo. La segunda, según la cual la lucha contra la corrupción afecta las inversiones de corto plazo, parece dominar<sup>12</sup>. Este fenómeno no es sorprendente en un país donde las élites económicas y políticas se confunden y son beneficiadas por las reglas del juego actuales.

La coalición de apoyo a la CICIG y a su comisionado es reveladora de la legitimidad política que comenzó a adquirir la institución frente a los políticos electos pero ampliamente desacreditados. Estos apoyos tuvieron un peso importante en la decisión de presidentes sucesivos de renovar el mandato de dos años de la CICIG. Esto explica por qué, a pesar de la precariedad de su estatus, la Comisión hace todavía parte del paisaje institucional del país.

---

<sup>10</sup> M. Rodríguez, “En esto se gastó Jimmy parte del bono militar”, *Nómada*, 12 de octubre de 2017.

<sup>11</sup> Algunos de estos apoyos se ven amenazados por una iniciativa de ley del FCN-Nación relativa al estatus y a las misiones de las organizaciones no gubernamentales que puede debilitarlas fuertemente.

<sup>12</sup> Standard & Poor's redujo la nota de Guatemala durante el otoño de 2017 ante la inestabilidad política.

Con la terminación de su mandato en septiembre de 2019, su futuro dependerá de la activación de sus apoyos en el contexto de las elecciones generales que tendrán lugar el mismo año. La Comisión no pretende implantarse durablemente en Guatemala y no resolverá por sí sola el problema de la impunidad. Sin embargo, su disolución, precisamente en un momento en el que realiza un trabajo notable junto con el MP, sería prematura y nefasta para la frágil democracia guatemalteca.

*Traducción: Matias Zambrano (Sciences Po)*

Segunda parte

## América latina frente a la historia



## 1887-2017: Ciento treinta años de bipartidismo asimétrico en Paraguay

Damien Larrouqué

Ubicado en el “cruce de los confines”<sup>1</sup>, Paraguay es un país mal conocido y es poco estudiado. Independiente desde 1811, el país estuvo marcado por un desarrollo proto-industrial autocentrado durante los dos primeros tercios del siglo XIX. Exacerbando disputas territoriales más antiguas, esta política proteccionista atrajo hostilidades desde países vecinos, particularmente desde Brasil y Argentina. A la salida de la guerra de la Triple Alianza (1864-1870), Paraguay quedó devastado en los planos económico, político pero especialmente demográfico. Habiendo sido diezmada su población en su edad más dinámica, la población masculina estuvo tan afectada por el conflicto que se estima que la proporción de hombres con respecto a las mujeres estaba de uno a veinte en ciertas comunidades. 1870 es el “año cero” de la historia paraguaya contemporánea<sup>2</sup>.

En este contexto, la revitalización política fue una tarea difícil, pero dio lugar a la creación de dos de las más antiguas formaciones partidarias del mundo. Fundados en 1887, la Asociación Nacional Republicana (ANR), o Partido colorado, y el Partido liberal, rebautizado en 1977 como Partido liberal radical auténtico (PLRA) deben su fundación a los hijos de la guerra, es decir a los jóvenes que tenían apenas una veintena de años en esa época<sup>3</sup>. Ahora bien, caracterizada por su dinamismo y su intrepidez aparente, esta generación política, como en otros casos en el continente, se alimentó del poder que probó en su juventud y se aferró a él por un largo tiempo. Esta élite impetuosa va a dar así lugar a dos características que afligen al bipartidismo paraguayo todavía hoy: su lógica caudillista y su funcionamiento clientelista.

Atravesados desde su origen por grandes divergencias internas, estos dos partidos no logran componer un sistema bipartidista homogéneo y coherente. Desde la segunda mitad del siglo XX por lo menos, las relaciones de poder que los oponen son muy fuertemente desiguales. A diferencia de otros países de la región, tales como Uruguay o Colombia, Paraguay nunca conoció las modalidades de funcionamiento consociacionales<sup>4</sup>. El Partido colorado es todavía “hiper-dominante”<sup>5</sup>. La ausencia de alternativa política creíble a este sistema bipartidista asimétrico podría explicar la explosión inédita de los movimientos sociales durante los últimos años.

---

<sup>1</sup> L. Capdevila, *Une guerre totale: Paraguay, 1864-1870. Essai d'histoire du temps présent*, Rennes, PUR, 2007, pp. 24-28.

<sup>2</sup> C. Boidin, “Pour une anthropologie et une histoire régressive de la Guerre de la Triple Alliance”, *Nuevo Mundo, Mundos Nuevos*, Coloquio, marzo de 2006, Conclusión.

<sup>3</sup> P. Lewis, *Political Parties and Generations in Paraguay's Liberal Era, 1869-1940*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 1993, p. 29.

<sup>4</sup> A. Lijphart, “Consociational Democracy”, *World Politics*, Vol. 21, n° 2, 1969, pp. 207-225.

<sup>5</sup> G. Sartori, *Partis et systèmes de partis: un cadre d'analyse* [1976], Bruxelles, Éditions de l'université de Bruxelles, 2011, p. 285.

## Entre camarilla y caudillos, la emergencia de un sistema bipartidista patrimonialista

El origen de los dos partidos políticos paraguayos remonta a los años 1860. En esta época, se trataba más precisamente de camarillas familiares de tendencia más o menos liberal. La transición hacia una forma personalista (o caudillista) se opera a comienzos de los años 1880, tras la subida al poder del general Bernardino Caballero. Habiendo combatido junto con el dictador Francisco Solano López, el general cataliza alrededor de su personalidad las nostalgias del “lopismo” y las élites agrarias. Formando el embrión del futuro Partido colorado, este club de nacionalistas encuentra la oposición de jóvenes liberales que forman en julio de 188 el Centro democrático, pronto rebautizado como Partido liberal. En reacción a esto, los primeros fundan la ANR dos meses más tarde. Rápidamente adoptarán el rojo vivo como color fundador, con el fin de distinguirse de sus rivales quienes optaron por el azul oscuro.

El Partido colorado gobierna el país de 1897 a 1904. Dos principales tendencias rivalizan entonces: los *caballeristas*, fieles al fundador, y los *civilistas*, hostiles a la influencia de los militares en la vida política. Ahora bien, la adhesión de un cierto número de estos coloradistas moderados al Partido liberal resulta en su toma del poder en 1904. La dominación liberal termina en 1940, después de una corta interrupción relacionada, en 1936-1937, a la revolución conocida como “febrerista”<sup>6</sup>. Desde el final del siglo XIX, el control del poder político por las élites civiles no deja de ser destacable en el panorama latinoamericano de la época. Sin embargo, esto no impide una fuerte inestabilidad gubernamental, particularmente durante la era liberal en la cual veintidós administraciones se sucedieron en treinta y dos años.

En lo que concierne a las elecciones, el sistema sigue siendo semi competitivo. A pesar de mejoras importantes en los años 1920, los fraudes y la corrupción electorales le son consustanciales. Desde esta época, el control de los recursos públicos sirve al proselitismo y condiciona el éxito de las campañas. Hoy en día todavía, Paraguay se ve afligido por un clientelismo político electoral irreductible, poco propicio al florecimiento de su vida democrática<sup>7</sup>. Esto es particularmente cierto debido a la tradicionalmente baja volatilidad electoral en el país. En efecto, forjadas desde el final del siglo XIX, las identidades partidarias intergeneracionales son tan fuertes que vacían de todo contenido la competencia electoral y hacen improbable la eventualidad de una alternancia. Entre las jóvenes generaciones se vota algunas veces como votaban los ancestros, cuyas tumbas están a menudo decoradas con flores del color de los partidos.

Desde finales de los años 1940 e incluso antes de la instauración de la dictadura de Alfredo Stroessner (1954), el paisaje político-partidario se transforma sustancialmente en la medida en que el Partido colorado se convierte, junto con las fuerzas armadas, en el principal pilar institucional del futuro régimen (algunas veces denominado Stronato). Tolerados, el Partido

---

<sup>6</sup> El *febrerismo* es un movimiento complejo. A la vez revolucionario y nacionalista, encuentra su origen en la guerra del chaco (1932-1935), y se alimenta de influencias tales como las conmociones internacionales de la época (ascenso de los fascismos, crisis económica, populismo) Ver R. Céspedes Ruffinelli, *El febrerismo: del movimiento al partido, 1936-1951*, Asunción, Arandurá Editorial, 2013.

<sup>7</sup> M. Lachi, “Construir clientela. Llave del éxito electoral en Paraguay”, *Revista Paraguaya de Sociología*, n° 132-133, 2008, pp. 191-202; J. Morinigo, “Clientelismo y padrinazgo en la práctica patrimonialista del gobierno en el Paraguay”, *Revista Paraguaya de Sociología*, n° 132-133, 2008, pp. 203-224.

liberal y las otras formaciones residuales (Partido febrerista, Partido demócrata cristiano, Movimiento popular colorado-Mopoco, producto de una facción disidente de la ANR) sólo sirven para mantener una ilusión democrática.

**El Partido colorado bajo el Stronato:  
un elemento fundamental de la “unidad de granito” del régimen**

Después de un primer período autocrático (1947-1962), la dictadura de Stroessner introduce una dosis de pluralismo (1963-1989). Paraguay se inclina entonces de un sistema de partido único no competitivo hacia un sistema no competitivo multipartidario. El resultado es el mismo: la hegemonía político-electoral de la ANR se impone en detrimento de su rival histórico, el PLRA, relegado al rol de personaje secundario.

Durante toda la dictadura, el Partido colorado constituye una de las piezas clave del poder. Junto con el ejército, el Partido compone la “unidad de granito” del stroessnismo<sup>8</sup>. Las fuerzas militares y de política están a cargo de la coerción mientras que el Partido se encuentra en el corazón de la gestión institucional. Herramienta político-burocrática al servicio del líder (a la vez jefe de Estado, jefe del ejército y jefe del partido), la ANR controla el conjunto de los funcionarios (afiliación obligatoria), distribuye las prebendas (subsidios, puestos de trabajo, contratos, beneficios en especie, etc.), y regula la vida social y económica de un lado al otro del país, debido a una malla territorial muy densa (alrededor de doscientos cuarenta comités locales). ¡En 1986, el partido habría contado hasta con 1.300.000 miembros, para una población de 2.200.000 habitantes! En resumen, bajo el stroessnismo, la ANR se erige como partido-Estado.

A partir de la mitad de los años 1980, la recesión económica y el proceso de democratización desencadenado en los países vecinos hacen cada vez más intolerable la placa de plomo impuesta a la sociedad paraguaya por el Stronato. En mayo de 1988, la visita histórica del Papa Juan Pablo II, decidido a influir en el autoritarismo del régimen, juega igualmente un rol considerable en la promoción de ideales democráticos. Sin embargo, a pesar de algunas fisuras, la “unidad de granito” entre el líder, el Partido colorado y las fuerzas armadas conserva su robustez. Por lo menos hasta la decisión de Alfredo Stroessner de jubilar de manera anticipada a algunos militares para reemplazarlos por su propio hijo. Iniciado a comienzos de 1989, este conflicto de sucesión enciende la pólvora y precipita el fin del régimen. Objeto de este despido, el general Andrés Rodríguez derroca al más antiguo dictador del continente americano en la noche del 2 al 3 de febrero de 1989.

Lejos de cualquier revolución de terciopelo, este golpe de Estado sangriento (varias decenas de muertos) contra un sátrapa acusado de contrabando y de proxenetismo por un general caído en desgracia, él mismo acusado por los Estados Unidos de narcotráfico y quien no es nada más ni nada menos que su yerno, dice mucho sobre el carácter patrimonialista de un régimen

---

<sup>8</sup> Nickson, “El régimen de Stroessner (1954-1989)”, in I. Telesca (dir.), *Historia del Paraguay*, Asunción, Santillana, 2011, p. 279.

precisamente calificado de “neo-sultanista”<sup>9</sup>. Ahora bien, según Linz y Stepan, en este tipo de configuración autoritaria, la transición pactada es “virtualmente imposible”<sup>10</sup>. En efecto, esta transición fue particularmente caótica. No fue por esto menos dominada por el Partido colorado.

### **Una transición “gatopardista” llevada a cabo bajo los auspicios del coloradismo**

Después de este parto en medio del dolor, el despertar hacia la democracia no podía ser sino largo y difícil. Cuatro años fueron necesarios para que un primer presidente civil, de obediencia colorada, fuera elegido en lugar de las antiguas marionetas de la dictadura, ellas mismas afiliadas al Partido colorado. Hasta el comienzo de los años 2000, la vida política se mantuvo bastante convulsiva (fraudes electorales masivos en 1993, tentativa de golpe de estado en 1996, asesinato del vicepresidente en campaña en 1999 y destitución del presidente en 2003). Al mismo tiempo, la hegemonía política y electoral de la ANR fue inalterable. En 2008, para ponerle término, el Partido liberal no tuvo otra opción que aliarse con el muy popular antiguo obispo Fernando Lugo, el Karai, el “Guía” en guaraní.

La llegada de la izquierda al poder por primera vez en la historia del país constituye una experiencia efímera. En junio de 2012, habiendo perdido el apoyo de los liberales y particularmente de su vicepresidente, Federico Franco, Lugo es destituido a través de un procedimiento de *impeachment* exprés. La alternancia no es alcanzada, poniendo en cuestión el conjunto del proceso de consolidación democrática. Durante las elecciones generales de abril de 2013, la ANR retomó el poder bajo los auspicios del riquísimo outsider ultra conservador Horacio Cartes.

Desde 1989, la dominación del Partido colorado y de las élites tradicionales sobre la vida política es tal que la transición democrática paraguaya pudo ser calificada como “incompleta”<sup>11</sup>, “circular”<sup>12</sup> e incluso como “gatopardista”<sup>13</sup>, en referencia al adagio del *Guepardo* de Lampedusa, según el cual “todo debe cambiar para que nada cambie”. Ahora bien, este cambio podría darse por fuera de las esfera partidarias.

### **La democracia desde abajo: el sobresalto de la sociedad civil desde mediados de los años 2000**

Hace diez años, un politólogo norteamericano presentaba Paraguay como un país “semi autoritario” que se caracterizaba, entre otros, por la apatía de una sociedad civil todavía inhibida por las décadas de represión política<sup>14</sup>. Este panorama parece haber evolucionado

---

<sup>9</sup> M. Riquelme, “Toward a Weberian Characterization of the Stroessner Regime in Paraguay (1954-1989)”, *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, n° 57, 1994, pp. 44-45.

<sup>10</sup> J. Linz, A. Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, south America and Post-Communist Europe*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1996, p. 57.

<sup>11</sup> J. L. Simón “El Paraguay después de Stroessner: ¿De la transición incompleta a la democracia?” [1989] *Revista Paraguaya de Sociología*, n° 131, 2008, pp. 85-124.

<sup>12</sup> J. Morínigo, “La transición circular”, *Novapolis*, n° 1, 2002, pp. 4-19.

<sup>13</sup> C. Soares, “El gatopardismo de la oligarquía paraguaya”, *Novapolis*, n° 4, 2009, pp. 57-58.

<sup>14</sup> P. Sondrol, “Paraguay: a semi-authoritarian regime?”, *Armed Forces and Society*, Vol. 34, n° 1, 2007, pp. 46-66.

desde entonces. Los gobernados aparecen, no solamente como más “legalistas” que sus representantes, sino también como mucho menos tolerantes de su vileza que en el pasado.

En el plano institucional, desde marzo de 2006, el movimiento de contestación social liderado por Fernando Lugo resulta en la renuncia del presidente Nicanor Duarte Frutos (2003-2008) del proyecto de revisión constitucional que le habría permitido presentarse a la presidencia de la ANR. En marzo de 2017, el proyecto aún más polémico de reelección presidencial, defendido por Cartes y apoyado por Lugo, fue definitivamente enterrado tras la feroz oposición de los manifestantes y las escenas de caos que hicieron arder el centro de Asunción (disturbios, incendio del Congreso, muerte de un joven militante tras la irrupción de la policía en la sede del PRLA)<sup>15</sup>.

De forma general, el año 2015 estuvo marcado también por movilizaciones sin precedente desde el advenimiento de la democracia, tanto en la ciudad como en el campo<sup>16</sup>. Además de los conductores de bus de la capital (derecho a la sindicalización) y de los pequeños campesinos (reforma agraria), los estudiantes de la Universidad Nacional de Asunción (UNA) hicieron hablar de ellos. Apoyados por los medios, obtuvieron, después de varias semanas de bloqueos, la dimisión del presidente de la Universidad, acusado de corrupción y de proselitismo en favor del Partido colorado, así como la destitución de cerca de ochenta funcionarios y de más de doscientos treinta profesores, ilegalmente contratados en función de sus vínculos políticos y personales con el antiguo decano de la facultad de veterinaria. Habiendo escapado al control y a la recuperación de los partidos tradicionales, esta “primavera sin igual<sup>17</sup>” anuncia, a más o menos largo plazo, una recomposición del paisaje político-partidario, cuya forma podría ser revelada por las elecciones generales de abril de 2018.

---

<sup>15</sup> I. González Bozzolasco, “Paraguay: la reelección presidencial y los inicios de la carrera electoral 2018”, *Revista de Ciencia Política*, Vol. 37, n° 2, 2017, pp. 543-562.

<sup>16</sup> L. Duarte Recalde y Cl. González Ríos, “Paraguay: entre movilizaciones sociales y el reordenamiento electoral”, *Revista de Ciencia Política*, Vol. 36, n° 1, 2016, pp. 287 sqq.

<sup>17</sup> M. Sosa Walder, “Una primavera sin igual”, *Estudios Paraguayos*, Vol. 33, n°1-2, 2016, pp. 13-21.

## **Diez años de revolución no ciudadana en Ecuador (2007-2017)**

**Marie-Esther Lacuisse**

En abril de 2017, Lenín Moreno y Jorge Glas fueron elegidos a la presidencia de Ecuador para continuar con la revolución ciudadana (RC) iniciada por el presidente Rafael Correa en 2007. Pero ¿en qué consiste esta revolución denominada como ciudadana, convertida en un término de referencia del socialismo revolucionario del siglo XXI en Europa, que es, sin embargo, fuente de resentimiento y de disenso entre el electorado progresista y social que apoyó inicialmente el proyecto político en Ecuador? Una parte de este electorado reprocha a Rafael Correa haber traicionado la RC llevando una política contraria al desarrollo humano y de la preservación de la naturaleza, tal como lo promovía el Plan nacional para el buen vivir de la RC. Estos opositores deploran igualmente el hiper presidencialismo de Correa que niega una de las bases fundamentales de la revolución, el control ciudadano de los poderes de la República. Además, la RC, y en particular el ex presidente Correa, cuentan todavía con fieles entusiastas entre este electorado original puesto que “con este presidente, es la primera vez que una política social ha sido llevada a cabo en este país”, según un correísta (un seguidor de Correa) que no pertenece al aparato político de la RC<sup>1</sup>. A este argumento social, agrega: “no se debe olvidar en qué estado (institucional) se encontraba Ecuador cuando Correa fue electo. Hizo mucho por la reconstrucción del país<sup>2</sup>”. En 2007, Rafael Correa heredó un país cuyas instituciones se encontraban en crisis y contribuyó a la reconstrucción del Estado y al restablecimiento de cierta estabilidad política. Mientras que todos los presidentes elegidos durante la década anterior fueron derrocados, Correa fue reelegido dos veces (en 2009 y en 2013).

La RC es entonces un proyecto político atravesado por contradicciones aparentes que nos proponemos esclarecer, confrontando su promoción a su puesta en práctica concreta. Veremos en este marco que la política no puede ser calificada de proyecto revolucionario a pesar de que marcó una ruptura con la trayectoria política de Ecuador. Después de poner en evidencia el modelo de desarrollo promovido por la RC, inspirado más por las teorías clásicas del desarrollo que por la del buen vivir, volveremos sobre los elementos en juego de la RC, el de la resurgencia del Estado más que el de la redefinición del puesto y del rol del ciudadano en la ciudad.

### **Un buen vivir desarrollista**

La revolución ciudadana está asociada al buen vivir, noción tomada de la cosmovisión indígena de los Andes que hace referencia al hecho de vivir en armonía y plenitud con la naturaleza. Hoy en día, el buen vivir simboliza también la emancipación social de los pueblos del Sur, comprendidos como el conjunto de pueblos oprimidos en el mundo<sup>3</sup>, como alternativa a la visión occidental del desarrollo que ofrece la primacía a lo económico y a la productividad,

---

<sup>1</sup> Se trata de un emprendedor cuádragenario que trabaja en el sector de la restauración y de la hotelería, de ingresos medios, interrogado sobre las razones de su apoyo a la RC. Entrevista por Skype, septiembre de 2017.

<sup>2</sup> *Idem.*

<sup>3</sup> Ver *Manifeste pour le bien-vivre* en B. De S. Santos, *Epistémologies du Sud. Mouvements citoyens et polémique sur la sciences*, Paris, Desclée de Brouwer, 2016.



bien sea desde un enfoque liberal de mercado o desde una inspiración marxista por el Estado<sup>4</sup>. El régimen del buen vivir de la Constitución de la RC aprobada por referendo en 2008, tras la celebración de Asamblea constituyente, así como el Plan nacional para el buen vivir que fija los ejes prioritarios en materia de políticas públicas, valorizan en este sentido la preservación de la biodiversidad, la equidad y la economía social y solidaria.

Esta concepción del buen vivir nunca fue compartida por todos los actores de la RC. Fue defendida en particular por Alberto Acosta, economista cercano a la social-democracia alemana, y autor de varios artículos y de un libro sobre el buen vivir<sup>5</sup>, haciendo de él el principal representante de la tendencia ecológica de Alianza país (AP), movimiento político creado para apoyar la candidatura de Rafael Correa para la elección presidencial de 2006. Ministro de la Energía bajo el primer mandato presidencial de Correa, y luego presidente de la Asamblea constituyente, Acosta fue el promotor del proyecto Yasuni ITT. Este proyecto, que finalmente nunca vio la luz del día, proponía la creación de un fondo de compensación internacional para la no-explotación de tres yacimientos de petróleo en el parque natural de Yasuni en Ecuador. Antes de que este proyecto fracasase por múltiples razones<sup>6</sup>, Acosta se retiró de manera precipitada del movimiento político en 2008 después de desacuerdos con el presidente Correa, entre ellos respecto a su visión del buen vivir. En efecto, para Correa, también economista, promover el buen vivir consistía en reducir la pobreza por medio de una política de desarrollo industrial incluso antes de considerar la protección ambiental, como pudo afirmarlo durante una conferencia dada en el campus de Sciences Po de Poitiers en 2013<sup>7</sup>.

En oposición a la tendencia ecológica de la AP, Rafael Correa defendió una concepción desarrollista del buen vivir, dando la primacía a soluciones económicas, y es este enfoque del desarrollo que dominó la RC desde el final de su primero mandato presidencial (2009-2013). La crisis financiera de 2008 y la caída de los precios de las materias primas (incluyendo el petróleo bruto, primer producto de exportación de Ecuador), y a continuación las negociaciones climáticas en Copenhague en 2009, jugaron a favor de la imposición de esta visión económica del desarrollo. Ahora bien, este enfoque desarrollista es inherente al proyecto de la RC, por más que haya sido menos puesta de relieve a escala internacional. La Constitución de la RC así como el Plan nacional para el buen vivir de 2009 presentan el buen vivir de manera positiva. Estos textos rehabilitan igualmente la política de substitución de importaciones de la Comisión económica de las Naciones Unidas para América latina (Cepal) de los años 1960. Esta política apoyaba la planificación por el Estado de la industrialización del Sur fundándose en la teoría de la dependencia neomarxista que denuncia la subordinación de estos países de la periferia ante el centro compuesto por los países industrializados del Norte. Entretanto, no es tanto una política industrial que la RC apoyó hasta el día de hoy, sino más bien una política económica extractiva con una dinamización del sector minero débilmente

---

<sup>4</sup> G. Rist, *Le Développement. Histoire d'une croyance occidentale*, Paris, Presses de Sciences Po, 2007.

<sup>5</sup> A. Acosta, *Le Buen Vivir*, Paris, Utopia, 2014.

<sup>6</sup> Ver al respecto S. Labarthe, "Yasuni-ITT en Ecuador: Le projet peut-il encore atterrir au niveau local?", *Mouvements*, Vol. 76, n° 4, 2013, pp. 90-104.

<sup>7</sup> Para más detalles sobre esta conferencia, ver M.-E. Lacuisse, "Résumé et analyse de la Conférence du président de la République de l'Équateur à Poitiers", 7 de enero 2014 ([www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr/opalc/files/visite%20Correa-2.pdf](http://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr/opalc/files/visite%20Correa-2.pdf)).

desarrollado hasta hoy en Ecuador (en comparación con Bolivia o Perú). Por ejemplo, la empresa nacional minera fue creada bajo el primero mandato de Correa, en 2010.

Así, la RC promovía un buen vivir desarrollista que se basa en un proceso de acumulación por el Estado con el cual los inversores privados fueron invitados a crear alianzas para desarrollar una actividad económica. En este sentido, habíamos calificado la RC de « izquierda cepalina » desde 2009<sup>8</sup>, y bajo este ángulo la especificidad de la RC se convierte en una fuerte reinversión del Estado en la producción de políticas públicas que se concretizó con la rehabilitación de un órgano de planificación que reemplazó a las agencias de regulación de la época neoliberal: la Secretaría nacional de la planificación y del desarrollo (Senplades). Adscrita a la presidencia de la República, la Senplades elabora los planes del buen vivir<sup>9</sup>.

Desde sus comienzos, la RC apoyó un proyecto de Estado social y soberano y no la promoción de un buen vivir ecológico relegado a una sección del último capítulo de la obra de Correa titulada *De la République bananière à la Non-République. Pourquoi la révolution citoyenne*<sup>10</sup>. Este desafío es una respuesta a las políticas neoliberales de los años 1980-1990 pero se inscribe igualmente en una problemática de la captura de las instituciones por las oligarquías locales en Ecuador.

## **La Revolución ciudadana y el renacimiento del Estado en Ecuador**

La RC se inscribe en el prolongamiento de movilizaciones ciudadanas en Ecuador que sirvieron de denuncia a la corrupción de los actores políticos ecuatorianos entre 1996 y 2005, y más allá de un sistema político basado en un régimen de partidos políticos representando los intereses particulares de oligarquías locales sometidas a la lógica financiera del neoliberalismo –lo que el ex presidente Correa nombró la “*partidocracia*”. Estas movilizaciones condujeron a la destitución de tres presidentes electos. En 1997, Abdalá Bucaram fue destituido por el Congreso tras hechos de corrupción en los servicios públicos; en 2000, Jamil Mahuad fue derrocado por el movimiento indígena con el apoyo de una franja del ejército tras su alianza con el sector bancario que condujo a la dolarización de la economía y de la moneda del país; en 2005, los ciudadanos bajaron masivamente a las calles de Quito para denunciar la cooptación del poder jurídico por el presidente de la República Lucio Gutiérrez. Además, las instancias jurídicas estaban gangrenadas por los partidos políticos y los servicios públicos por los intereses particulares y corporatistas.

El proyecto de Correa consistía inicialmente en restablecer instituciones políticas no corrompidas y descorporatizadas, y defender una política nacional que no fuese tributaria de políticas internacionales sino de acuerdos locales en Ecuador. Durante la campaña electoral por las elecciones presidenciales de 2006, las palabras clave del entonces candidato Correa

---

<sup>8</sup> Ver O. Dabène (dir.), *Atlas de l'Amérique latine*, Paris, Autrement, 2009, p. 76.

<sup>9</sup> La idea es ampliamente desarrollada aunque menos concretizada en: M.-E. Lacuisse, “Equateur: la révolution citoyenne. Des institutions pour le peuple à la personification du pouvoir”, in O. Dabène (dir.), *La Gauche en Amérique latine*, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 147-173.

<sup>10</sup> R. Correa, *De la République bananière à la Non-République. Pourquoi la révolution citoyenne*, Paris, Utopia, 2013.



eran “Patria” y “Soberanía”, y el regreso al sucre, la moneda ecuatoriana reemplazada por el dólar americano en 1998, todavía era evocada. En esta perspectiva, una de las primeras medidas de Correa fue la organización de una auditoría integral de la deuda pública que consistió en “establecer la legitimidad, la legalidad y la pertinencia de los préstamos, sus negociaciones y renegociaciones, para definir las responsabilidades y la corresponsabilidad de los prestamistas, así como los impactos económicos, sociales y medioambientales de estos préstamos, y en particular para permitir restablecer acciones soberanas<sup>11</sup>”. En este marco, la otra gran ambición del antiguo presidente era también de poner fin al localismo y a la fragmentación política en Ecuador. En 2005 existían más de ciento cincuenta organizaciones políticas registradas ante el Tribunal electoral, para un país de dieciséis millones de habitantes.

Para llevar a cabo su proyecto “revolucionario”, Rafael Correa puso de relieve la figura histórica y mítica de Eloy Alfaro, símbolo de la lucha contra el poder conservador en Ecuador con su revolución liberal (1895-1912). Alfaro elaboró la primera estrategia de planificación del territorio con la construcción de una vía férrea comunicando Quito y Guayaquil, que Correa quiso simbólicamente renovar. La revolución liberal de Alfaro también vio el desarrollo de ideas sociales muy progresistas, como la de la emancipación de las mujeres<sup>12</sup>, que no se encontraba más en la RC de Correa. El aborto, por ejemplo, no fue finalmente despenalizado como lo dejaba esperar la RC. En este sentido, el principal problema de la RC es que pregonaba la inclusión social pero no acordaba mucha atención a los protagonistas sociales y ciudadanos, entre ellos, en primer lugar, los militantes ecológicos con quienes Correa sostuvo relaciones conflictivas de poder desde su primer mandato<sup>13</sup>.

### **Ciudadanos alejados del poder: ¿Una revolución ciudadana autoritaria?**

Correa se apoyó en las protestas ciudadanas para acceder al poder, luego sobre la sociedad civil para hacer aprobar su proyecto constitucional, pero desde entonces, las voces de las calles son cada vez menos escuchadas y más reprimidas. El gran fracaso de la RC de Correa fue precisamente su incapacidad de instaurar un cuarto poder ciudadano con el fin de garantizar un control de los poderes de la República. Este cuarto poder estaba, sin embargo, en el centro de ese proyecto político con el fin de establecer un control democrático sobre las instituciones públicas. Ciertamente fue creado un Consejo de participación ciudadana y de control social, pero su funcionamiento estuvo perturbado desde sus primeras horas de existencia, impidiéndole asegurar un control sobre las instituciones públicas, y particularmente sobre las instancias jurídicas que representaban su objetivo principal<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> Cita retomada de la página web de la Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público, sección “Auditoría de la deuda”.

<sup>12</sup> E. Sinardet, “Les femmes dans le projet liberal de modernisation de l’Equateur (1895-1925)”, *Clio. Femmes, Genre, Histoire*, n° 32, 2010, pp. 253-269.

<sup>13</sup> Ver al respecto las relaciones de poder entre el Estado y los protagonistas locales del proyecto Yasuni ITT al momento de la valorización por el primer gobierno de Correa en S. Labarthe, “Yasuni-ITT en Ecuador: Le projet peut-il encore atterrir au niveau local?”, art. cit.

<sup>14</sup> Ver al respecto M.-E. Lacuisse, “Equateur: la révolution citoyenne. Des institutions pour le peuple à la personnification du pouvoir”, art. cit.

La RC parece entonces haber sido vaciada de su calificativo. Los ciudadanos dejaron de ser escuchados y sus voces fueron ahogadas por la profecía desarrollista de Rafael Correa, lo que deja pensar que la RC es más autoritaria que ciudadana. Sin embargo, esta deriva autoritaria no puede explicarse únicamente considerando el carisma del antiguo presidente Correa, sino que debe ser considerada a la luz del carácter inestable del régimen de transición que también representa la RC en Ecuador<sup>15</sup>. En efecto, aunque la RC no pueda ser considerada como un proyecto político revolucionario, marcó al mismo tiempo una ruptura en la trayectoria política de Ecuador.

*Traducción: Matias Zambrano (Sciences Po)*

---

<sup>15</sup> Respecto al rol del carisma en las prácticas autoritarias ver M. Carnau, "Le leadership politique aux confins des démocraties et des autoritarisme", in O. Dabène, V. Geisser, G. Massardier (dir.), *Autoritarisme démocratiques et démocraties autoritaires au XXIème siècle*, Paris, La Découverte, 2008, pp. 57-88.

## 1997-2017: veinte años de gobierno del PRD en la Ciudad de México

Gaspard Estrada

El año 1997 marca un giro en la historia de la Ciudad de México. Más de setenta años después de la desaparición de los trece municipios que conformaban la capital de México, a favor de un Departamento del Distrito Federal (DDF), cuyo jefe era nombrado por el presidente de la República<sup>1</sup>, los “chilangos”<sup>2</sup> pueden elegir directamente su poder ejecutivo. Uno de los miembros más notables de la oposición de izquierda, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, es elegido como jefe de Gobierno del Distrito Federal. Su elección es tanto o más simbólica tanto cuanto interviene menos de diez años después de la elección presidencial de 1988, cuyos resultados habían sido ampliamente cuestionados por la oposición y que se tradujo por la creación, en 1989, del Partido de la Revolución Democrática (PRD<sup>3</sup>). Debido a su peso político y económico, la Ciudad de México se vuelve la “vitrina” de la acción gubernamental del PRD (y el centro de sus recursos simbólicos y materiales para la militancia<sup>4</sup>). Por lo tanto, su buena gestión es una apuesta fundamental para el PRD y para sus dirigentes, pero también para el ocupante del palacio presidencial de Los Pinos. De hecho, si el gobierno de Ernesto Zedillo permitió, aprovechando una reforma electoral<sup>5</sup>, que el alcalde de la Ciudad de México sea elegido, ciertas competencias (como el nombramiento de los jefes de la policía o la emisión de bonos de deuda) se han quedado entre las manos del poder federal. Y aun cuando esa situación no es propia de México<sup>6</sup>, el surgimiento en la escena política nacional de una personalidad electa y capaz de enfrentar al presidente de la República, modifica las reglas del juego político. ¿Qué balance se puede hacer de esas gestiones? ¿Veinte años después de la llegada del PRD al mando de la Ciudad, que evoluciones y permanencias podemos identificar? Sin querer dar un juicio de valor a ese balance, buscaremos contextualizar esos veinte años de gobiernos del PRD, y percibir así mejor su funcionamiento.

---

<sup>1</sup> Ver A. Rodríguez Kuri, C. Illades (dir.), *Ciudad de México. Instituciones, actores sociales y conflictos políticos, 1774-1931*, México, El Colegio de Michoacán-UAM-Azcapotzalco, 1996, p. 354 ; A. Rodríguez Kuri (dir.), *Historia política de la Ciudad de México (Desde su fundación hasta el año 2000)*, México, Colegio de México, 2012, p. 563 ; C. Sánchez Mejorada, *Rezagos de la modernidad. Memorias de una ciudad presente*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2005, p. 516.

<sup>2</sup> Apodo dado a los habitantes de la Ciudad de México.

<sup>3</sup> H. Combes, *Faire Parti. Trajectoires de gauche au Mexique*, Paris, Karthala, 2011.

<sup>4</sup> Esta problemática no es exclusiva del PRD en México. Para un análisis más amplio de este fenómeno en América Latina, leer H. Combes, O. Dabène, D. Garibay, “Inclusion et participation ? La gestion de Mexico, São Paulo et San Salvador”, in M. Camau et G. Massardier (dir.), *Démocraties et autoritarismes : fragmentation et hybridation des régimes*, Paris, Karthala, 2009, pp. 140-164, y D. Chávez, D. Goldfrank (dir.), *The Left in the City : Participatory Local Governments in Latin America*, Londres, Latin America Bureau, 2004.

<sup>5</sup> En 1996, el presidente Ernesto Zedillo y los tres principales partidos políticos del país acordaron votar una reforma electoral que le dio autonomía al instituto a cargo de la organización de las elecciones a nivel federal, el Instituto Federal Electoral (IFE), así como la elección directa del jefe del GDF y de los miembros de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF). Leer G. Estrada, “1976-2016: : cuarenta años de reformas electorales en México”, in Opalc, *América latina – El año político 2016 / Les Etudes du CERI, op. cit.*, pp. 61-65.

<sup>6</sup> En efecto, la mayoría de las ciudades que son al mismo tiempo capital de sus países y sede de los poderes federales como Washington DC o Brasilia disponen de estatutos que entremezclan prerrogativas entre los poderes locales y federales.

## La Ciudad de México en la época PRIista

Para entender la importancia de la alternancia a la cabeza del poder ejecutivo de la Ciudad, es esencial analizar el funcionamiento político de esa última en la época del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Aun cuando el presidente de la República ejercía el poder de nombramiento del jefe del DDF, este último disponía de cierta autonomía en lo que concierne la administración del patrimonio catastral de la Ciudad, lo que le permitía insertarse en el juego político local. Efectivamente, luego del desarrollo del éxodo rural en el transcurso de los años 1930 y 1940, la zona metropolitana creció muy rápidamente: contaba un poco más de dos millones de personas en 1930 y casi 2.9 millones en 1940<sup>7</sup>. Ese flujo masivo de nuevos habitantes provocó numerosas tensiones a causa de la falta de servicios para ellos, en particular en términos de obras públicas y de acceso a títulos de propiedad. El DDF –y más globalmente, el Partido de la Revolución Mexicana (PRM, que se transformará en PRI en 1946)– se encargaba de administrar los conflictos al organizar esas poblaciones marginadas para controlarlas mejor y evitar así que se sumen a la oposición. De tal forma que durante la post-guerra, se constituyeron unas “juntas pro-mejoramiento”, suerte de movimientos de barrio, cuyos miembros afiliados al PRM, construían calles, casas y ocupaban a veces ilegalmente terrenos para instalar allí a sus familias, a la vez que aprovechaban el apoyo implícito de las autoridades del DDF y del partido. Por ese medio, el DDF estructuraba territorialmente el partido, promoviendo algunos grupos potencialmente operacionales a nivel político. Es entonces todo un sistema de intermediación y cooptación que se implementó a través de la acción de los jefes delegaciones del DDF, cuyo aval era indispensable para la conservación de las ocupaciones ilegales de terrenos, gracias al registro de catastro, que era una prerrogativa de esas jefaturas delegacionales<sup>8</sup>. Por otra parte, el gobierno PRIista pretendía hacer de la capital del país un modelo de desarrollo urbano, económico y social. El DDF construyó entonces parques, avenidas, así como grandes edificios para las instituciones públicas. Esta política tenía por objetivo acercarse a las clases medias, así como a la burguesía naciente y a los promotores inmobiliarios cercanos al gobierno. Ese enfoque alrededor de la planeación urbana fue acompañado por un discurso moralizador, conservador, cercano al “higienismo” (erradicación de las prostitutas, de los bares, de las “pulquerías<sup>9</sup>”), y en la práctica, por un aumento de los negocios ilegales y de la corrupción en la implementación de las políticas públicas<sup>10</sup>. Ese sistema entró en crisis en los años 1970. Los partidos de oposición, en particular el Partido de Acción Nacional (PAN), obtuvieron resultados considerables en ocasión de las elecciones legislativas de julio de 1976, aun cuando la abstención aumentaba para las presidenciales<sup>11</sup>. Pero es en el momento del terremoto de septiembre de 1985 que

---

<sup>7</sup> S. León, G. Pérez, *De fuerzas políticas y partidos políticos*, México, UNAM-Plaza y Valdés, 1988, p. 433.

<sup>8</sup> Ver A. Rodríguez Kuri, *op. cit.*

<sup>9</sup> El pulque es una bebida alcoholizada a base de maguey, que se transforma más adelante en tequila. En ese momento, se trataba de una bebida muy popular comparada a los licores importados, destinados a las clases más adineradas.

<sup>10</sup> Ver C. Sánchez Mejorada, *op. cit.*

<sup>11</sup> Durante la elección presidencial de 1976, el PRI fue el único partido en presentar candidato a la presidencia, a raíz del rechazo del PAN en presentar un candidato para protestar en contra del sistema político en vigor en aquél entonces.

la incapacidad del “PRI-gobierno” para responder a las demandas de millones de mexicanos desesperados, salió a la luz. Es en ese contexto que nacieron numerosos movimientos sociales ligados a los problemas de vivienda, de acceso a la salud, así como de lucha a favor de la democracia: los movimientos urbano-populares (MUP), que respaldaron la candidatura de Cárdenas a la presidencia de la República en 1988, la creación del PRD, 1989, y luego la candidatura de Cárdenas a la cabeza del GDF en 1997.

### **La participación y la inclusión social, “referenciales” de la acción pública de los gobiernos del PRD en la Ciudad de México**

La llegada de Cárdenas al poder se tradujo en una gran esperanza de parte de sus electores. Para los militantes de los MUP, simpatizantes o militantes del PRD, se trataba también de acceder a los servicios del gobierno de la Ciudad, que les estaban vetados, o por lo menos fuertemente restringidos en la época del PRI. Pero las capacidades financieras de la Ciudad son limitadas. Ante la imposibilidad para ésta de obtener préstamos sin el aval de la Cámara de Diputados federal<sup>12</sup>, donde el PRI dispone de una minoría suficiente para bloquear tal iniciativa, el ejecutivo perredista decide hacer de las políticas de participación e inclusión social el “referencial”<sup>13</sup> de su política, luego de haberla colocado en el centro de la campaña electoral del PRD. Además, esta estrategia se ve facilitada por la llegada de numerosos intelectuales y antiguos miembros de ONG’s a cargos importantes en el equipo de Cárdenas. Se crean varios foros para recoger opiniones y quejas<sup>14</sup>, paralelamente se lleva a cabo una auditoría de las cuentas del GDF, que desembocará, años más tarde, en una condenación del último “regente” de la Ciudad, Óscar Espinosa Villareal<sup>15</sup>. Sin embargo, ante el aumento sustancial de los indicadores de violencia, la seguridad pública se vuelve una de las prioridades de las acciones del nuevo equipo al mando, lo que contribuirá a perturbar el mensaje de inclusión y participación del GDF. Rápidamente, a pesar de la adopción por la asamblea legislativa local de medidas emanadas de esos procesos de participación ciudadana, un sentimiento de inmovilismo invade a la opinión pública. Cuando Cuauhtémoc Cárdenas anuncia su deseo de dejar el GDF para ser candidato del PRD a la presidencia de la República, en el otoño 1999, la perspectiva de una alternancia política a la cabeza del GDF parece posible. Sólo al cabo de una campaña electoral agitada, Andrés Manuel López Obrador (AMLO), antiguo presidente del PRD, originario del estado de Tabasco (y por lo tanto sin una trayectoria política en la Ciudad de México), logra ser elegido frente a Santiago Creel

---

<sup>12</sup> Ver “Endeudamiento adicional de \$700 millones, planteó el DDF”, *La Jornada*, 15 de noviembre de 1997.

<sup>13</sup> Retomamos el concepto de “referencial de acción pública” pensado por Pierre Muller. Ver Y. Surel, P. Muller, *L'Analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 2000, p. 156.

<sup>14</sup> Para tener un panorama completo de estas iniciativas, ver L. Álvarez, C. San Juan, C. Sánchez Mejorada (dir.), *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México*, México, UAM-UACM-INAH-PyV, 2006, p. 527, y P. Ward, *México megaciudad : desarrollo y política – 1970-2002*, México, Miguel Ángel Porrúa - El Colegio Mexiquense, 2004, pp. 429-479.

<sup>15</sup> Ver A. Salgado et G. Castillo, “Espinosa Villareal, sentenciado a siete años y medio de prisión”, *La Jornada*, 4 de junio de 2005.

(PAN), mientras una ola de alternancia irrumpe sobre México con la elección del PANista Vicente Fox a la presidencia de la República.

Contrariamente a su predecesor, López Obrador es consciente que un sentimiento de inmovilismo gubernamental puede extenderse en la opinión pública. Por este hecho, durante el largo periodo de transición<sup>16</sup>, su equipo prepara un conjunto de políticas sociales que caracterizarán su gestión, y contribuirán a reforzar el referencial de participación e inclusión social de su gobierno. Algunas semanas después de su investidura, se presenta a los medios el Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social (PITDS). Se trata de una suma de trece políticas públicas, que van desde la atribución de pensiones para adultos mayores a la rehabilitación de la vivienda social, que tienen en común promover “la democracia participativa”, la “política social” y la “eficiencia administrativa<sup>17</sup>”. Para lograrlo, esos programas funcionan según idealizadores, con una misma lógica de universalidad, de territorialidad, y de transversalidad. Efectivamente, en oposición a las prácticas políticas del PRI, y a las políticas sociales de “transferencia de cash condicionada<sup>18</sup>”, implementadas en los años 1990 en México, las políticas sociales del nuevo gobierno del GDF pretenden ser universales, es decir sin condiciones, induciendo la creación de lazos de clientela entre el gobierno y sus beneficiarios. El subprograma de ayuda monetaria a las personas de más de 70 años se volverá el emblema del PITDS<sup>19</sup>. Con el fin de maximizar su impacto, AMLO decide territorializar algunos de estos subprogramas en 1352 “unidades territoriales” establecidas en los años 1990 por el Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía (INEGI), con la ayuda de cinco “indicadores de marginación<sup>20</sup>”, recurriendo a un sistema de información geográfica (SIG). En función del nivel de marginalidad, se refuerzan algunos subprogramas. Finalmente, para garantizar la rapidez de ejecución del PITDS, y su transversalidad, a pesar de la multiplicidad de subprogramas (entre los cuales los presupuestos de ejecución se encuentran en varias secretarías del GDF, lo que podría crear dificultades), una estructura de supervisión para la implementación del PITDS es creada en el seno de la oficina del jefe del GDF<sup>21</sup>. Se nombra a un referente para cada “unidad territorial” de “media”, “alta” o “muy alta marginación”(o sea, 767 unidades territoriales de 1352, correspondientes al 61% de la población de la Ciudad de México). Tiene como responsabilidad auditar la ejecución de los subprogramas e implementar dispositivos de participación ciudadana para su evaluación. Así, el jefe del GDF, a través del seguimiento del PITDS, está en capacidad de evaluar cotidianamente el avance de su programa estrella

---

<sup>16</sup> En México, el periodo de transición dura 6 meses (julio-diciembre).

<sup>17</sup> Jefatura de Gobierno del Distrito Federal – coordinación de planeación y desarrollo, 2001, *Presentación ejecutiva – Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social*, México, Gobierno del Distrito Federal, p. 5.

<sup>18</sup> Pensamos en particular en el programa Progres-Oportunidades creado durante los gobiernos de Ernesto Zedillo (1994-2000) y de Vicente Fox (2000-2006).

<sup>19</sup> A raíz de su popularidad, este programa se volverá la punta de lanza de los ataques de los adversarios de AMLO a su política como jefe del GDF.

<sup>20</sup> Los indicadores escogidos son los siguientes: edad promedio, relación de dependencia demográfica, relación niños-mujer, promedio de ocupantes por vivienda, población en edad escolar analfabeta y población mayor de 15 años analfabeta.

<sup>21</sup> Se trata de la coordinación de planeación del desarrollo territorial de la jefatura del GDF. Por otro lado, esta coordinación tenía como objetivo de darle seguimiento a las acciones de la policía del GDF.



de inclusión y participación, a la vez que de constituir una red territorial de información sumamente densa. Esto también tiene un trasfondo político.

Efectivamente, en el año 2000 se eligen por primera vez los jefes delegacionales, que eran en la época PRIista una bisagra esencial en la constitución de las estructuras del partido, y de movilización del antiguo partido hegemónico. Gracias al impulso dado por la victoria de Vicente Fox a la presidencia de la República, el PAN obtiene un número considerable de Delegaciones, y de curules en el seno de la Asamblea Legislativa local en este escrutinio. De hecho, el PITDS permite esquivar la acción política local llevada a cabo por esas autoridades, mientras construye una red política muy densa al servicio del jefe del GDF. Los responsables de este programa (la mayoría mujeres) han sido contratados en función de su liderazgo social y político en cada unidad territorial y de su pertenencia al PRD<sup>22</sup>. Entre 2000 y 2006, casi 10.000 asambleas se habrán llevado a cabo en 767 unidades territoriales de la Ciudad.

### **¿Un cambio de “referencial” de la acción pública con Marcelo Ebrard y Miguel Ángel Mancera?**

La popularidad del gobierno de AMLO refuerza el control del PRD en la Ciudad de México. En 2006 y 2012, los candidatos del PRD son elegidos con amplia mayoría: 46% de los votos para Marcelo Ebrard en 2006 y 63% de los votos para Miguel Ángel Mancera en 2012, en parte gracias al apoyo del antiguo jefe del GDF. Sin embargo, tomando en cuenta el peso adquirido por AMLO en la opinión pública, tanto Ebrard como Mancera buscan diferenciarse no únicamente del gobierno federal sino también de las políticas que contribuyeron a hacer de AMLO un líder político nacional. A su llegada al poder, Marcelo Ebrard pone fin al carácter territorial y transversal del PITDS, despidiendo a sus 767 responsables por unidad territorial, y reduciendo el alcance de parte de los 13 subprogramas incluidos en el PITDS. Ebrard pone de relieve otro tipo de políticas, como la legalización del matrimonio homosexual y la despenalización del aborto. Mancera, por su lado, implementa un programa de visitas médicas en los barrios populares. De forma más general, los gobiernos de Ebrard y Mancera buscan promover otras agendas, como la competitividad, la integración de la Ciudad de México en el círculo de las grandes ciudades globales, y la lucha contra el cambio climático, contrariamente al discurso de sus antecesores. En oposición a AMLO, que financió la construcción de grandes obras públicas en beneficio de los automovilistas con dinero público<sup>23</sup>, Ebrard recurre al sector privado para realizar tales infraestructuras. Esta estrategia busca tanto construir un discurso de apertura a los capitales privados, al garantizarles ganancias por la explotación de tales infraestructuras, como hacer surgir el desarrollo sustentable como prioridad gubernamental, al dar prioridad a las inversiones públicas en beneficio del transporte público en detrimento del automóvil. Años más tarde, Mancera se involucra en el C-40, asociación de las 40 principales metrópolis mundiales que trabajan a favor de la lucha contra el cambio climático, para poner de relieve el liderazgo de México en la materia. En diciembre de 2016, la Ciudad de México fue la sede de la conferencia

---

<sup>22</sup> Entrevista con David Cervantes, director general de participación ciudadana del GDF de 2000 al 2006.

<sup>23</sup> Pensamos en particular a la construcción del segundo piso del periférico entre el sur y el oeste de la Ciudad.

anual de la asociación. En otros términos, si bien los referenciales de inclusión social y participación, constitutivos de los gobiernos del PRD en la Ciudad de México permanecen vigentes, su traducción en términos de políticas públicas evoluciona considerablemente.

Esta estrategia de diferenciación se asocia también con una voluntad de emancipación en el plano político. Aprovechando la constitución de feudos locales del PRD, que han logrado implantarse territorialmente gracias al control de algunas delegaciones, Ebrard y Mancera intentan reducir el peso político de AMLO en su provecho. Para ello, respaldan políticamente los grupos opuestos a AMLO en el seno del PRD, intentando así erigirse como los nuevos líderes políticos de la Ciudad de México. AMLO, por su lado, toma distancia del PRD. Este alejamiento llega a su fin en 2014, cuando el ex jefe del GDF crea su propio partido político, el Movimiento Regeneración Nacional, MORENA. A pesar del peso político del GDF, y del nombramiento de varios PRDistas opuestos a AMLO en el seno del ejecutivo local, esta estrategia no tiene los frutos esperados. En junio de 2015, en las elecciones legislativas locales y federales y en las elecciones delegacionales, los candidatos de MORENA obtienen 5 delegaciones sobre 16, así como 18 curules sobre 40<sup>24</sup>. A raíz de estos resultados, que traducen el debilitamiento de Miguel Ángel Mancera, buena parte de los cuadros del PRD deciden migrar hacia MORENA. Esa nueva realidad política provoca un acercamiento inédito entre el gobierno federal y el GDF, que toma la forma de una convocatoria a una asamblea constituyente con el objetivo de darle una Constitución a la Ciudad de México. Se trata por un lado de aumentar y clarificar las competencias del GDF ante el gobierno federal, y por el otro de intentar aislar a AMLO en su base política. Una vez más, a pesar de la promulgación de la constitución de la Ciudad de México el 31 de enero de 2017 y del aumento de la participación del gobierno federal en los grandes proyectos de infraestructura de la Ciudad (una demanda formulada por Cuauhtémoc Cárdenas a su llegada al poder en 1997), la popularidad de Miguel Ángel Mancera no aumenta. Para los habitantes de la Ciudad de México, el referencial de inclusión social y de participación de los gobiernos del PRD sigue estando asociado a la imagen de AMLO.

*Traducción: Matias Zambrano (Sciences Po)*

---

<sup>24</sup> Existe cuarenta distritos locales en la Ciudad de México, pero en virtud de la ley electoral vigente, existen también 26 escaños de representación proporcional, por lo cual existen 66 legisladores en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.



Tercera parte

## América latina en las urnas

## **2017: Preludio de un ciclo electoral determinante**

***Olivier Dabène, Erica Guevara y Frédéric Louault***

El intenso calendario electoral de los años 2018 y 2019<sup>1</sup>, hizo parecer 2017 una apertura de telón. Solo tres elecciones presidenciales tuvieron lugar (Ecuador, Chile, Honduras), donde una de ellas (Chile) se tradujo, sin embargo, por una alternancia importante que viene a confirmar el viraje conservador de América del Sur. En Ecuador, Lenín Moreno, por mucho tiempo vicepresidente del país, consiguió ganar las elecciones con apretada ventaja, lo cual no anuncia necesariamente la continuidad de la revolución ciudadana de Correa<sup>2</sup>. En Honduras también la continuidad prevaleció, con la reelección bien controvertida de Hernández.

Otras elecciones tuvieron lugar en el continente. Cuatro Estados de México celebraron elecciones (gobernador del Estado de México, gobernadores, diputados y alcaldes en los Estados de Nayarit y Coahuila, y elecciones de alcaldes en Veracruz). El Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió en Nayarit y conservó por muy poco Coahuila<sup>3</sup> y el Estado de México, este último su bastión hace ochenta y siete años. Paralelamente, la Argentina renovó la mitad de su Cámara de Diputados (ciento veintisiete escaños) y un tercio del Senado (veinticuatro escaños), otorgando una gran victoria al presidente Macri. Por su parte, Bolivia designó los titulares de cuatro órganos del poder judicial<sup>4</sup> entre una lista de noventa y seis candidaturas preseleccionadas por la Asamblea Legislativa en el transcurso de una sesión agitada el 31 de agosto. La oposición protestó ante esta elección y llamó a los electores a anular sus votos el 3 de diciembre. En un contexto tenso marcado por el anuncio de la Corte Suprema autorizando a Evo Morales a presentarse a las elecciones de 2019, el voto nulo sobrepasó el 50% en las cuatro elecciones. Finalmente, Nicaragua designó los alcaldes y consejeros municipales de sus ciento cincuenta y tres comunas, dándole una victoria rotunda al partido del presidente Daniel Ortega.

Más allá de las enseñanzas que se pueden obtener de estas diversas elecciones, el año 2017 estuvo marcado por las citas electorales que puntuaron el desarrollo de la crisis venezolana. Después del reporte de elecciones regionales y la anulación del referéndum revocatorio en 2016, los venezolanos fueron llamados a las urnas cuatro veces este año: la primera vez de manera irregular con la finalidad de denunciar la organización de una elección para una Asamblea Constituyente<sup>5</sup>; la segunda para elegir los quinientos cuarenta y cinco miembros de esta Asamblea; la tercera para escoger los gobernadores de veintitrés Estados; y la cuarta para designar los trescientos treinta y cinco alcaldes de las comunas del país. Las elecciones regionales concluyeron con una larga victoria de la facción chavista, al término de una

---

<sup>1</sup> Elecciones presidenciales previstas en 2018 en Costa Rica, Cuba, Colombia, Paraguay, México, Brasil y Venezuela, y en 2019 en Bolivia, Argentina, Guatemala, El Salvador, Panamá y Uruguay.

<sup>2</sup> Remitirse al análisis de Marie-Esther Lacuisse en este volumen.

<sup>3</sup> Múltiples irregularidades retardaron el anuncio oficial de los resultados.

<sup>4</sup> Consejo de la Magistratura, Tribunal Agro-medioambiental, Tribunal Constitucional Plurinacional, Tribunal Supremo de Justicia.

<sup>5</sup> Referéndum organizado por la Asamblea Nacional donde la oposición es mayoría.

campaña electoral marcada por múltiples maniobras destinadas a evitar por todos los medios la victoria de la oposición<sup>6</sup>. En reacción, la oposición boicoteó las elecciones municipales.

**Cuadro 1**  
**Elecciones en 2017**

Fecha	País	Tipo de elección	Vencedor y partido**	Tendencia
19 de febrero	Ecuador*	Presidencial 1ª Vuelta, legislativas y referéndum	Lenín Moreno (AP)	Izquierda
2 de abril	Ecuador	Presidencial 2ª vuelta	Lenín Moreno (AP)	Izquierda
4 de junio	México	Estados (4)	México: del Mazo (PRI) Nayarit: Echevarría (PAN) Coahuila: Riquelme (PRI)	Centro y derecha
16 de julio	Venezuela	Referéndum***	Oposición	
30 de julio	Venezuela	Asamblea Constituyente****	GPPSB (545/545)	Izquierda
15 de octubre	Venezuela	Regionales****	GPPSB (18/23)	Izquierda
22 de octubre	Argentina	Legislativas	Cambiamos	Derecha
5 de noviembre	Nicaragua	Municipales	FSLN (135/153)	Izquierda
19 de noviembre	Chile	Generales	Sebastián Piñera (Chile Vamos)	Derecha
26 de noviembre	Honduras*	Generales****	Juan Orlando Hernández (PN)	Derecha
3 de diciembre	Bolivia	Instituciones judiciales		Izquierda
10 de diciembre	Venezuela	Municipales	GPPSB (306/335)	Izquierda
17 de diciembre	Chile	Presidenciales 2ª vuelta	Sebastián Piñera (Chile Vamos)	Derecha

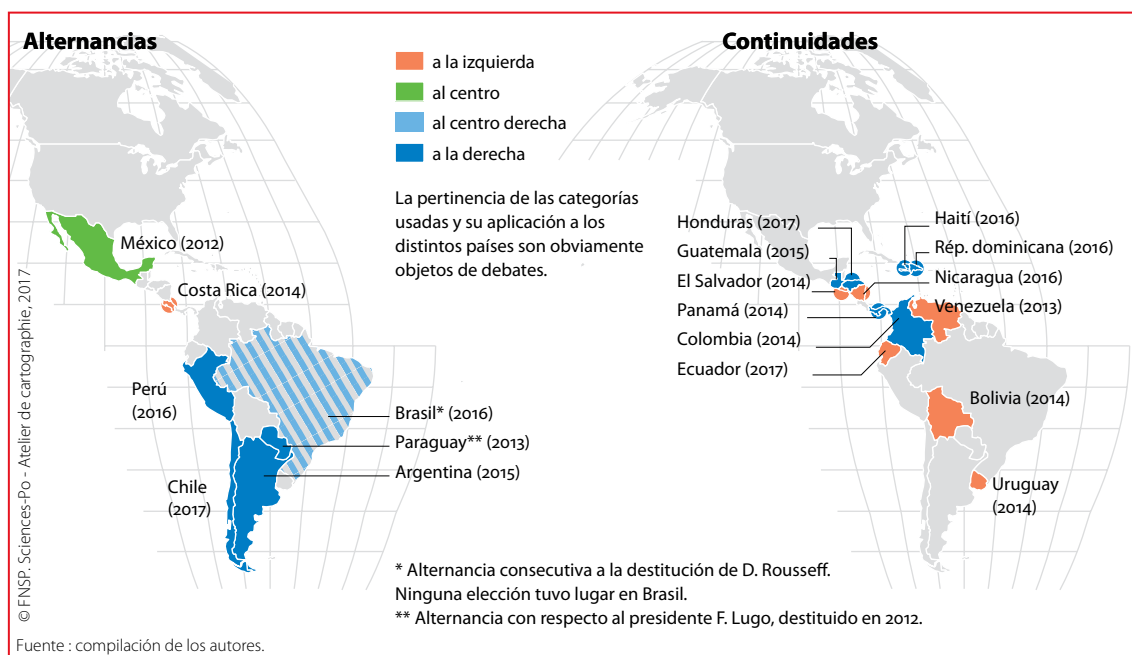
\*País donde el OPALC desplegó observadores en el marco de su cooperación con la Organización de Estados Americanos (OEA).  
 \*\*Partidos: Alianza País (AP, Ecuador); Gran Polo Patriótico Simón Bolívar (GPPSB, Venezuela); Partido Revolucionario Institucional (PRI, México); Partido de Acción Nacional (PAN, México); Cambiamos (Coalición que apoyó al Presidente Macri, compuesta por Unión Cívica Radical [UCR], Proposición Radical [PR], y la Coalición Cívica [CC], Argentina); Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN, Nicaragua); Partido Nacional (PN, Honduras); Chile Vamos (Alianza entre la Unión Democrática Independiente [UDI], Renovación Nacional [RN], el Partido Regionalista Independiente [PRI], y Evolución Política [Evópoli], Chile).  
 \*\*\* Referéndum no oficial  
 \*\*\*\* Resultados rebatidos por la oposición

Las ediciones del 2015 y el 2016 de *América Latina - El año político*<sup>7</sup> concluyeron que las alternancias no deben ser sobreinterpretadas en términos de transición izquierda/derecha. El desgaste “natural” de los gobiernos de izquierda en el poder desde hace una década o más, unido a la mala coyuntura económica, explica de manera suficiente las derrotas electorales, sin que ello implique un nuevo alineamiento decisivo de las preferencias de los electores hacia la derecha. En Chile, Sebastián Piñera aseguró una victoria más hacia la derecha en 2017, pero conviene de nuevo ser prudentes. La débil participación electoral ofrece más influencia al voto de rechazo del que ya fueron víctimas Michelle Bachelet (en 2009 y 2017) y Piñera (en 2013). La impopularidad de la clase política es tal en Chile, que el país parece condenar a las alternancias políticas cada cuatro años.

<sup>6</sup> Remitirse al análisis de Javier Corrales en este volumen.

<sup>7</sup> Opalc, *América Latina - El año político / Les Etudes du CERI* n° 217-218 ([www.sciencespo.fr/ceri/sites/sciencespo.fr.ceri/files/Etude\\_217-218.pdf](http://www.sciencespo.fr/ceri/sites/sciencespo.fr.ceri/files/Etude_217-218.pdf)) y n° 226-227 ([www.sciencespo.fr/ceri/sites/sciencespo.fr.ceri/files/Etude\\_226-227.pdf](http://www.sciencespo.fr/ceri/sites/sciencespo.fr.ceri/files/Etude_226-227.pdf)).

**Figura 1**  
**Alternancias y continuidades en las elecciones presidenciales, 2011-2017**



¿En qué contexto se desarrollaron estas elecciones? ¿Cómo explicar estos resultados? ¿Y qué perspectivas generales se desprenden? Este capítulo responde a estas preguntas y propone centrarse en Ecuador, analizando la geografía y sociología del voto.

## ELEMENTOS DE CONTEXTO

### Un contexto económico menos desfavorable<sup>8</sup>

Con un crecimiento estimado de 1,2% contra el 0,9% en 2016<sup>9</sup>, la coyuntura económica y social de América Latina en 2017 mejoró, pero el ritmo y amplitud de la reanudación no permite disipar totalmente los temores de las clases medias. En los países que celebraron elecciones, la coyuntura es muy variable, siendo mucho más favorable en América Central (Nicaragua y Honduras), menos en Argentina, Chile y México. Venezuela por su parte, continúa debatiéndose ante una crisis de una amplitud sin precedentes, un crecimiento negativo (-7,2%) y una inflación estimada por el Fondo Monetario Internacional (FMI) en más de 650%.

Los países donde el crecimiento está fuertemente correlacionado con la demanda exterior mostraron signos de debilidad. Por ejemplo, en Ecuador la bajada del precio del petróleo

<sup>8</sup> Esta parte retoma y actualiza los análisis de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): *Estudio económico de América latina y el Caribe 2017* ([www.cepal.org/es/publicaciones/42001-estudio-economico-america-latina-caribe-2017-la-dinamica-ciclo-economico-actual](http://www.cepal.org/es/publicaciones/42001-estudio-economico-america-latina-caribe-2017-la-dinamica-ciclo-economico-actual)).

<sup>9</sup> Estimación del FMI en octubre de 2017.

provocó una caída de ingresos fiscales en 2016. El país debió recurrir a préstamos, acentuando su endeudamiento respecto a China en particular. No obstante, el crecimiento cobró impulso a principios del 2017, en parte gracias al consumo doméstico. México también vivió un crecimiento mas lento. Las incertidumbres ligadas a las medidas proteccionistas anunciadas por Donald Trump son una limitante adicional. Chile, por su parte, fue castigado por el precio del cobre que descendió por debajo de los niveles de 2015. La contracción de ingresos fiscales supuso un aumento del déficit público.

En Argentina, la reanudación del crecimiento económico prometida por Macri ha tardado en sentirse, pero este se aceleró con la proximidad de las elecciones. Luego de una contracción de 2,2% en 2016, el crecimiento rebasó el 4,5% en el tercer trimestre de 2017, gracias a un alza de la inversión pública. La recuperación se ve también favorecida por el mejoramiento de la situación económica de su vecino brasileño. Los consumidores más modestos fueron penalizados por una inflación que alcanzó el 41% en 2016. Esta disminuyó sustancialmente en 2017.

Finalmente, Honduras y Nicaragua se beneficiaron de la disminución de sus facturas petroleras. En estos dos países, la demanda interna alimenta un crecimiento sólido.

**Cuadro 2**  
**Indicadores económicos**

<b>País</b>	<b>Crecimiento*</b>	<b>Inflación**</b>	<b>Términos de intercambio***</b>
Ecuador	0,7 % (+2,2)	1,1 % (+0,1)	81,6 (-2,2)
México	2,2 % (-0,1)	6,2 % (+2,8)	89 (-4,3)
Venezuela	-8 % (+1,7)	650 % (+400)	52,3 (-11)
Argentina	2,4 % (+4,6)	24 % (-18,4)	107,3 (+6,5)
Nicaragua	4,5 % (-0,2)	3,1 % (=)	115,4 (+1,7)
Chile	1,5 % (-0,1)	2,6 % (-0,1)	87,9 (+1,9)
Honduras	3,7 % (-0,1)	4,1 % (+1,1)	87,3 (+0,1)
*Previsiones de crecimiento para el 2017. Entre paréntesis figura la variación con respecto al 2016.			
**Variación anual de precios en mayo de 2017. Entre paréntesis figura la variación con respecto a diciembre de 2016.			
*** Cifras provisionales correspondientes a 2016. Índice 100 en 2010. Entre paréntesis figura la variación con respecto al 2015.			

Fuente: CEPAL, *Estudio económico de América latina y el Caribe 2017*. Cifras de la inflación de Venezuela: FMI, *World Economic Outlook 2017*.

## **Movilizaciones sociales sostenidas**

La conflictividad social no disminuyó en 2017 en América Latina. Varias tendencias que alimentan los movimientos sociales continúan convergiendo: debilidad de la crecimiento económica, aumento de casos de corrupción a gran escala, proyectos de infraestructura potencialmente peligrosos para el medio ambiente y las condiciones de vida de los pueblos indígenas e ineptitud de algunos gobiernos.

El caso de Guatemala que en *América Latina - El año político 2016* se calificaba de emblemático, retiene todavía la atención en 2017<sup>10</sup>. El presidente Jimmy Morales intentó expulsar al jefe de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), situación que provocó numerosas protestas. El Paraguay, otro de los países tradicionalmente clasificado entre las democracias de mediocre calidad, ofreció una lección de vigilancia ciudadana. La tentativa de reforma de la Constitución que aspiraba autorizar la reelección del presidente, ocasionó manifestaciones masivas en el país. Finalmente, la reforma fue abandonada.

En los países andinos, los proyectos mineros suscitan preocupaciones legítimas. En Colombia, un estudio mostró que el 63% de la población estima que las actividades mineras son buenas para el país. En las zonas mineras, sin embargo, solo el 36% de los habitantes tienen una opinión positiva de las empresas que operan en sus regiones<sup>11</sup>. No es para nada llamativo entonces que las consultas a escala local se traduzcan en un rechazo masivo de los proyectos mineros. En 2017, numerosas comunas organizaron referéndums: el 26 de febrero el 97,3% de los habitantes de Cabrera (Cundinamarca) rechazaron las actividades mineras, el mismo resultado fue registrado el 26 de marzo en Cajamarca (Tolima) y el 4 de junio en Cumaral (Meta), con un 97,9% y 96,9% respectivamente. Animados por una sentencia de la Corte Constitucional (SU 133, 2017) que reconoce la autonomía de las comunas y su libertad de decidir si desean o no el desarrollo de actividades mineras en sus territorios mediante consultas populares<sup>12</sup>, alrededor de cuarenta comunas contemplan la organización de consultas análogas.

En los otros países mineros de América del Sur y en México, tales consultas son menos probables y los conflictos se multiplican y recrudecen. En el Perú, los conflictos “socio-medioambientales” provocados por las actividades mineras representaron el 72,5% del conjunto de conflictos sociales en 2017. Aunque el número de conflictos disminuyó en el primer semestre de 2017<sup>13</sup>. En el sector minero aumentan también los conflictos sociales “clásicos” que versan sobre las reivindicaciones de las condiciones de trabajo y salariales. En Chile, los trabajadores de la mina Escondida (20% de la producción nacional de cobre) estuvieron en huelga del 9 de febrero al 23 de marzo de 2017.

Ligadas o no a los proyectos mineros, las infraestructuras suscitan también una oposición en ocasiones violenta. En Bolivia, el proyecto de construcción de una ruta que atravesase el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro-Sécure (TIPNIS) había ocasionado en 2011 una marcha de poblaciones indígenas hasta la capital, exigiendo a Evo Morales la votación de una ley que consagre la inviolabilidad de este territorio. Las condiciones de organización de estas elecciones fueron fuertemente criticadas por numerosas organizaciones en defensa de los pueblos indígenas<sup>14</sup>. Haciendo caso omiso, Morales relanzó el proyecto en 2017 e hizo votar una ley anulando el carácter inviolable del parque, suscitando nuevamente la cólera de los defensores del territorio.

---

<sup>10</sup> Remitirse al análisis de Nordin Lazreg en este volumen.

<sup>11</sup> Asociación Colombiana de Minería, “Brújula Minera 2017”.

<sup>12</sup> Decisión disponible en línea: [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/su133-17.htm](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/su133-17.htm).

<sup>13</sup> Defensoría del Pueblo: [www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/conflictos/2017/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-N-162---Agosto-2017.pdf](http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/conflictos/2017/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-N-162---Agosto-2017.pdf).

<sup>14</sup> Leer por ejemplo el análisis de Gonzalo Colque publicado en el sitio de la Fundación Tierra (15 de septiembre de 2017): [www.ftierra.org/index.php/opinion-y-analisis/780-tipnis-bajo-asedio](http://www.ftierra.org/index.php/opinion-y-analisis/780-tipnis-bajo-asedio).

En Colombia, la política de lucha contra el narcotráfico engendra deslices y violencia, como la del 6 de octubre en la municipalidad de Tumaco en la costa del Pacífico, con un saldo de siete muertos, o el 27 de noviembre en Nariño (trece muertos asumidos por la Ejército de Liberación Nacional). Las zonas de cultivo de la hoja de coca aumentaron en más de 50% en 2017, provocando una nueva guerra contra los traficantes.

En Chile, la lucha interminable de los pueblos Mapuches provocó nuevamente en 2017 actos violentos. Las demandas de restitución de tierras ancestrales y de reconocimiento de los usos y costumbres no están siendo consideradas. Y, a los actos violentos (camiones incendiados), el Estado chileno respondió con una ley antiterrorista. El conflicto continuó desesperadamente estancado.

Por último, el año 2017 estuvo además marcado por la “primavera venezolana”<sup>15</sup>. Las manifestaciones contra la deriva autoritaria del régimen fueron violentamente reprimidas.

La lenta recuperación de los precios de las materias primas no fue suficiente para calmar los movimientos sociales. América Latina continúa privilegiando el modelo extractivo de desarrollo, poco respetuoso del medio ambiente y de los derechos humanos.

### **Apoyo electoral variable**

En los países que tuvieron elecciones en 2017, la popularidad de los presidentes fue muy variable. En América Central, los presidentes de Nicaragua y Honduras se beneficiaron de apoyos elevados, lo que les permitió a ambos ser reelegidos, Daniel Ortega en 2016 y Juan Orlando Hernández en 2017 (cabe decir que, en el último caso, bajo dudosas condiciones). En Ecuador, Correa consiguió preservar su apoyo a lo largo de sus dos mandatos. Sin embargo, su nivel de popularidad se deterioró al final, lo que explica en parte la victoria cerrada de su sucesor Lenín Moreno. Este último disfrutó enseguida de un estado de gracia. Mauricio Macri en Argentina, se enfrentó a las elecciones legislativas en posición de fuerza. Su nivel de popularidad, cayó al 45% en julio y remontó al 54% en septiembre.

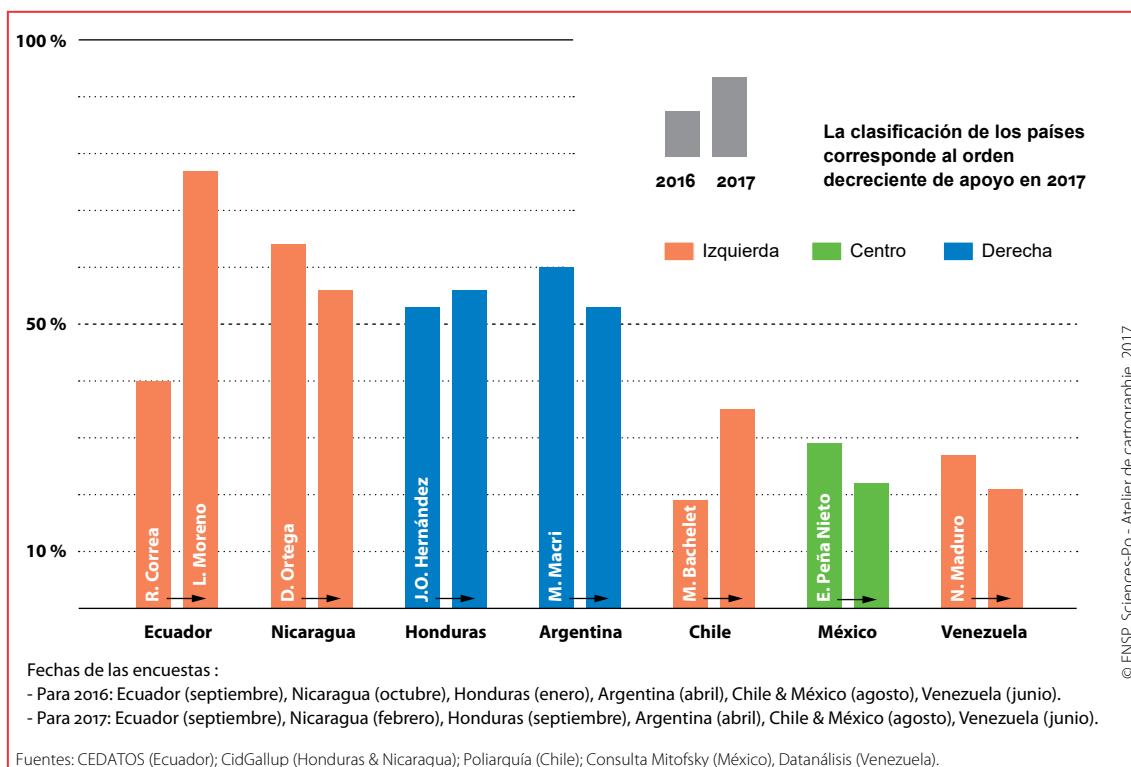
La situación fue bien diferente en Chile, Venezuela y México. La remontada de Bachelet en la opinión pública chilena en 2017 no fue suficiente para evitar el cambio. En Venezuela, Maduro que se sabe minoritario en el país, multiplicó las maniobras para protegerse de una derrota electoral. El caso mexicano, por último, es complejo. Tratándose de elecciones de tres gobernadores del mismo partido que el presidente (PRI), las realidades nacionales y locales se entremezclan. Aunque Peña Nieto es ampliamente rechazado por los mexicanos, son menos los gobernadores que sufren del mismo rechazo. Según una encuesta realizada por Mexicopina<sup>16</sup> en junio de 2017, el apoyo a nivel nacional a los treinta y dos gobernadores era de un 39,5%, contra el 22% de apoyo al presidente. En el Estado de México, el gobernador saliente se benefició del 35,9% del apoyo, contra el 31,1% en Nayarit y 28,3% en Coahuila. Al final, el PRI solo perdió Nayarit.

---

<sup>15</sup> Remitirse al análisis de Javier Corrales en este volumen.

<sup>16</sup> “4 panistas y 4 priistas: Los gobernadores ‘mejor’ evaluados”, *SPD Noticias*, 15 de junio de 2017.

**Figura 2**  
**Índice de popularidad de los presidentes en el período 2016-2017**



Aunque la pérdida de apoyo a los presidentes no se traduce necesariamente en votos de desconfianza respecto a su partido político, se crea un clima perjudicial que impacta en las campañas electorales.

### Una participación electoral distinta

En los tres países que tuvieron elecciones presidenciales, la participación fue diferente: constante en Ecuador y en Honduras, donde el voto es obligatorio; en baja en Chile en la primera vuelta de las elecciones presidenciales. En este último país, la reforma electoral de 2012 restituyó la inscripción automática, pero suprimió el voto obligatorio, lo que se tradujo en una caída de la participación de más de treinta y ocho puntos en 2013 con relación a 2009. Una nueva reforma en 2016 limitó fuertemente el financiamiento de campañas electorales. Aun en un clima de crisis de confianza, y en ausencia de la renovación de la clase política, la elección presidencial consiguió polarizar al país, lo que provocó un aumento de la movilización de los electores en la segunda vuelta.



**Cuadro 3**  
**La participación en las elecciones en 2017**

Estado del voto	País	Tasa de participación	Tipo de elecciones	Diferencia con la elección anterior
Obligatorio con sanciones	Ecuador	81,6%	Presidenciales	+0,5 (2013)
	Honduras	57,5%	Presidenciales	-3,6 (2013)
	Argentina	78%	Legislativas	-3 (2015)
	Bolivia	78%	Judiciales	-1,7 (2011)
Obligatorio sin sanciones	México	59,2%*	Gobernadores	+5,9* (2016)
No obligatorio	Chile	49%	Presidenciales (2 <sup>da</sup> vuelta)	+7 (2013)
	Nicaragua**	51,7%	Municipales	-5,3 (2012)
	Venezuela**	61%	Regionales	+7,1 (2012)
	Venezuela**	47,3%	Municipales	-11 (2013)

\* Promedio de las tres elecciones de gobernadores en 2017 (comparado con el promedio de las doce elecciones de gobernadores en 2016)  
 \*\* Cifras oficiales rebatidas por la oposición

En Venezuela, el año 2017 fue testigo del desarrollo de una batalla feroz en torno a las cifras de la participación electoral. El Consejo Nacional Electoral (CNE) anunció el 41,5% de participación en las elecciones para la Asamblea Constituyente del 30 de julio, lo que representa un poco más de 8 millones de electores. La oposición estimaba por su parte que solo el 12% de los venezolanos había votado. Para Maduro era importante demostrar que su poder de convocatoria estaba intacto, o incluso superior al del año 2013. Dicho año, ganó las elecciones presidenciales con 7 millones de votos. Por su parte, la oposición estimó que más de 7 millones de venezolanos habían participado en el referéndum del 16 de julio. Fueron llamados a pronunciarse sobre la oportunidad de elegir una Asamblea Constituyente y el 98,5% votó “no”. En octubre, en las elecciones regionales, la CNE anunció una tasa de participación de más del 60%, lo que representa un aumento con relación a las elecciones regionales de 2012; luego el CNE descontó nueve millones de sufragios emitidos en las municipales. En ambos casos, la oposición refutó las cifras.

## **ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS: LA VARIEDAD DEL PANORAMA ELECTORAL LATINOAMERICANO**

Las elecciones celebradas en 2017 abren un ciclo electoral determinante en América Latina, con no menos de trece elecciones de primer orden (presidenciales y/o generales) entre 2018 y 2019. Habida cuenta de su lugar específico en la agenda electoral de la región, resulta tentador analizar los resultados de estas elecciones como un indicador que permite descifrar algunos de los principales desafíos del próximo ciclo, principalmente la hipótesis bastante comentada ya –pero todavía poco argumentada– de un “giro hacia la derecha” en la región.

La diversidad de contextos y de configuraciones electorales (tipos de elección, modos de votación y niveles de poder) llama no obstante a la prudencia a la hora de interpretar los resultados ahora que se abre el telón de las elecciones. En efecto, ninguna de las teorías clásicas de análisis de comportamientos y resultados electorales permiten darle sentido de manera general a las

elecciones en 2017 en América Latina. La ambición de generalización mediante un análisis comparativo riguroso de los resultados se disipa en la pluralidad de las elecciones consideradas.

Escogimos entonces retomar simplemente algunos de los desafíos presentes en 2017 y susceptibles de marcar el ciclo electoral 2018-2019. Centramos a continuación nuestra atención en el análisis de resultados de un solo estudio de caso: la elección presidencial en Ecuador, donde la continuidad en el poder del partido Alianza País muestra una serie de cambios relativos a los comportamientos electorales y a la geografía electoral.

El llamado modelo de “elecciones intermediarias”<sup>17</sup> permite en cierta medida entender los resultados de las elecciones legislativas en Argentina, las elecciones municipales en Nicaragua y las regionales en México, donde la coalición gubernamental Cambiemos, el FSLN y el PRI resistieron al fenómeno del voto-castigo (de manera bastante clásica en Argentina y en Nicaragua a la vista de la popularidad de los jefes de Estado y del lugar de las elecciones en las agendas políticas nacionales; de manera lógica en México con motivo de la fuerte localización de desafíos por las elecciones regionales y de la relativa desconexión con los intereses políticos nacionales). El modelo de “elecciones intermediarias” habría podido constituir una herramienta estimulante para interpretar los resultados de las elecciones regionales del mes de octubre en Venezuela, si estos no hubieron sido rebatidos, por lo tanto delicado a movilizar.

En cualquier caso, las buenas actuaciones electorales de los candidatos pro-gubernamentales –cualquiera sea la orientación política– no debe dar lugar a sobreinterpretación. Estas no indican una posición de fuerza de sus titulares en la perspectiva de las elecciones presidenciales de 2018 en México y en Venezuela, y las de 2019 en Argentina<sup>18</sup>. Por otra parte, este modelo no es útil para aquellos que desean comprender las luchas de poder alrededor de la elección a la Asamblea Constituyente que tuvo lugar en Venezuela en el mes de julio seguidas de las elecciones municipales en el mes de diciembre. Un año electoral marcado por tres elecciones oficiales, dos de ellas fueron boicoteadas por la oposición y la tercera fue contestada, lo que merma toda tentativa de análisis de los resultados que buscaban articular las elecciones intermediarias locales con los objetivos de las políticas nacionales (traducción electoral de la impopularidad del gobierno, abstención diferencial, voto-castigo).

En lo que respecta a las elecciones llamadas de “primer orden” (elecciones generales en Ecuador, en Chile y en Honduras), el giro a la derecha es solo relativo. El cambio en Chile, marcado por el retorno al poder de Sebastián Piñera, consolida de manera indiscutible el giro conservador en el Cono Sur después de las elecciones de Horacio Cartes en el Paraguay (2013) y de Mauricio Macri en Argentina (2015), seguido de la destitución de Dilma Rousseff en el Brasil (2016). Múltiples factores permiten explicar la alternancia chilena, principalmente la puesta en práctica de una agenda de reformas ambientales (sobre la base del proyecto “Cincuenta reformas en cien días”) en una coyuntura económica delicada y marcada por una baja de los

---

<sup>17</sup> J.-L. Parodi, “Dans la logique des élections intermédiaires”, *Revue politique et parlementaire*, n° 903, abril de 1983, pp. 42-72; R. Magni-Berton, “Pourquoi les partis gouvernementaux perdent-ils les élections intermédiaires ?”, *Revue française de science politique*, Vol. 58, n° 4, 2008, pp. 643-656.

<sup>18</sup> En Nicaragua, donde Daniel Ortega fue reelegido en noviembre de 2016, la próxima elección presidencial no está prevista hasta el 2021.

precios del cobre<sup>19</sup>. La falta de pedagogía en las acciones gubernamentales reforzó, entre otros, el descontento de la opinión pública –en particular el electorado joven– respecto de la mayoría saliente, mientras que el electorado conservador se movilizaba, indignado por las reformas sociales progresistas del gobierno de Bachelet (despenalización parcial del aborto terapéutico, unión civil para parejas del mismo sexo). De manera más general, esta tercera alternancia consecutiva (después de las del 2009 y 2013) traduce ante todo una pérdida de referencia y una volatilidad creciente del electorado en un contexto político, económico, social y societal en plena mutación, como una crisis de confianza más general en lo relativo a la capacidad de los dirigentes políticos de responder a las nuevas demandas. Más allá del entusiasmo por el programa o la personalidad de Piñera, el voto de los chilenos se puede interpretar como un castigo en contra del balance del gobierno de Bachelet. Este voto de rechazo está marcado por dos evoluciones considerables del comportamiento electoral: la deserción<sup>20</sup> y la dispersión electorales a costa de los partidos gestores. La participación fue solamente del 46,7% en la primera vuelta y los candidatos de las dos alianzas principales (Chile Vamos y Nueva Mayoría) lograron alcanzar entre los dos apenas el 60 % de los votos emitidos, contra más del 70,1% obtenido en 2013 y el 73,6% en 2009. Los candidatos protestatarios destacaron tanto a la izquierda como a la derecha (20,3% de votos para Beatriz Sánchez del Frente Amplio; 7,9% para el candidato de extrema derecha José Antonio Kast). El alcance político y simbólico de la alternancia en Chile es notable, ya que gracias en parte al apoyo brindado en la segunda vuelta del candidato de extrema derecha, Piñera logró ganar las elecciones. Sin embargo, este último deberá gobernar con una base legislativa frágil y navegar a través de un sistema político en plena recomposición después de la reforma del sistema electoral aprobada durante el gobierno de Bachelet. La instauración del sistema de representación proporcional<sup>21</sup> hizo evolucionar las modalidades de representación y la nueva fragmentación del poder legislativo implica una adaptación de las prácticas políticas. Las relaciones ejecutivo-legislativas inauguran entonces una configuración inédita, lo que constituye un reto de gobernabilidad para el nuevo presidente. Este doble movimiento de deserción electoral y de afirmación de una oferta política protestataria constituirá uno de los desafíos a seguir durante el ciclo electoral de 2018-2019.

En Honduras, la reelección de Juan Orlando Hernández (Partido Nacional) frente al candidato de izquierda Salvador Nasralla (Alianza de Oposición contra la Dictadura) podría ser considerada, en teoría, como un elemento complementario respaldando la hipótesis de un giro a la derecha de magnitud continental. Pero las condiciones rocambolescas en las cuales las elecciones fueron preparadas y se desarrollaron tienden al contrario a deslegitimar al presidente saliente, reconocido vencedor el 17 de diciembre por el Tribunal Supremo Electoral después de tres semanas de tensiones post-electorales. En el segundo reporte preliminar publicado el mismo día por la Organización de Estados Americanos (OEA) en el marco de la Misión de Observación Electoral, el proceso en su conjunto fue juzgado además “de baja calidad electoral” y la misión

---

<sup>19</sup> Remitirse al análisis de Antoine Faure y Antoine Maillet en este volumen.

<sup>20</sup> Este fenómeno es visible sobre todo después de las elecciones de 2013, tras la reforma electoral de 2012 que aprobó la inscripción en las listas electorales de forma automática y el voto voluntario.

<sup>21</sup> La Ley 20.840 del 5 de mayo de 2015 puso fin a un sistema binomial a favor de un sistema proporcional inclusivo para las elecciones legislativas. El nuevo sistema fue inaugurado en las elecciones de 2017 ([www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1077039](http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1077039)).

considera que “no puede afirmar que las dudas sobre el mismo estén hoy esclarecidas<sup>22</sup>”. De cara a estas “serias dudas” en relación a la integridad de los resultados, la OEA recomendó a continuación la organización de un nuevo escrutinio. En cuanto a los Estados Unidos, reconocieron los resultados oficiales, despreciando las múltiples denuncias de fraude y la posición adoptada por la OEA<sup>23</sup>. Después de la noche de las elecciones, la oposición hondureña, bajo la dirección del candidato perdedor y del antiguo presidente Manuel Zelaya (que fue destituido en 2009 después de un golpe de Estado militar), se movilizaron en las calles para reivindicar la victoria y protestar contra la reelección de Hernández. Al mismo tiempo, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) denunciaron un “uso excesivo de la fuerza” habiendo causado la muerte de una docena de manifestantes. Honduras está sumida en un estancamiento político que recuerda la situación en México luego de la elección de Calderón desafiada por López Obrador<sup>24</sup>.

En tal contexto, un análisis serio de los resultados es imposible. Esta deriva electoral deja en revancha al parecer otro reto que será crucial para el período 2018-2019: el acompañamiento interno e internacional de procesos electorales con anticipación, durante y después de los escrutinios. Sobre este punto, se pueden identificar dos retos mayores: 1) la independencia de las autoridades electorales y su eficacia para asegurar la competitividad electoral; 2) la implicación de organizaciones internacionales en el acompañamiento de escrutinios y su capacidad para desalentar los fraudes sin injerencia en los asuntos internos de los Estados donde se desarrollarán las elecciones. Retomando la frase del politólogo Willibald Sonnleitner<sup>25</sup>, América Latina se dirige en efecto hacia un ciclo de elecciones disputadas y en contextos polarizados. Estos dos factores plantean riesgos que revisten especial importancia para la estabilidad de las democracias de la región, ya que la confianza en las instituciones electorales es débil en muchos países<sup>26</sup>.

Finalmente, el caso de Ecuador, que analizaremos con más detalle en las líneas que siguen, actualiza toda la complejidad de recomposiciones electorales en el decenio que acaba de concluir. Lejos de constituir una excepción dentro de una región donde el electorado estaría basculando hacia una “derecha” que a los analistas les resulta difícil conceptualizar, este estudio de caso nos lleva a exponer un análisis minucioso de las configuraciones nacionales y de sus mutaciones para interpretar los resultados electorales en la región<sup>27</sup>.

---

<sup>22</sup> OEA, Informe MOE. Segundo informe preliminar de la Misión de Observación Electoral en Honduras, 17 de diciembre de 2017, pp. 12-13 ([www.oas.org/fpdb/press/Segundo-Informe-Preliminar-MOE-Honduras-18dic-FINAL.pdf](http://www.oas.org/fpdb/press/Segundo-Informe-Preliminar-MOE-Honduras-18dic-FINAL.pdf)). En el primer reporte preliminar, la OEA emitió serias dudas en cuanto a la calidad del escrutinio y, con anterioridad, en cuanto a la legitimidad misma de la candidatura de Juan Orlando Hernández (este último, aunque autorizado por el Tribunal Supremo, va en contra del principio constitucional de no reelección).

<sup>23</sup> “U.S. signals support for incumbent president in disputed Honduras election”, *Los Angeles Times*, 20 de diciembre de 2017.

<sup>24</sup> Después de haber agotado los recursos legales, López Obrador se declaró “presidente legítimo” de México. Ver H. Combes, “Battre campagne avec le “président légitime” du Mexique. Carnet de terrain”, *Problèmes d’Amérique latine*, n° 71, 2009, pp. 47-67.

<sup>25</sup> W. Sonnleitner, “Elections serrées dans des contextes polarisés”, en O. Dabène (dir.), *Amérique latine. Les élections contre la démocratie ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008, pp. 131-159.

<sup>26</sup> Latinobarómetro, Informe 2017, p. 24 (“Confianza en el tribunal electoral/institución electoral, 2006-2017”). La confianza promedio hacia las instituciones electorales para el conjunto de América Latina cayó del de 44% en 2015 al 29% en 2017.

<sup>27</sup> En esta óptica, el OPALC-Sciences Po desarrolla un ambicioso proyecto de análisis electoral que permitirá seguir la evolución de los comportamientos electorales en América Latina para el período 2017-2019, sobre la

## ANÁLISIS DE LA CARTOGRAFÍA DEL VOTO EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES EN ECUADOR EN 2017

Marcando el fin de diez años al poder de Rafael Correa, la elección presidencial de 2017 en Ecuador suscitó numerosas interrogantes: ¿es el fin de la omnipotencia del partido Alianza País, que mostraba signos de estancamiento después de las elecciones municipales de 2014? ¿Regresaremos a una situación de inestabilidad política similar a la de los años 1996-2006? ¿En qué medida la “era Correa” condujo a una reconfiguración sostenible de los comportamientos electorales y las alianzas partidistas? A pesar de la victoria del candidato de Alianza País, Lenín Moreno (con 51,2 % de votos), contra el candidato de la coalición CREO-SUMA<sup>28</sup> Guillermo Lasso (48,8%), los resultados disputados y las dinámicas particulares de distribución de votos entre las dos vueltas electorales revelaron la aparición de nuevas lógicas de voto a escalas regional y local. Estas nuevas configuraciones conducen entre otros, a replantearse parcialmente el clivaje electoral clásico entre los habitantes de las tres zonas geográficas principales del país, la Costa, la Cordillera (Sierra) y la Amazonía (ver el mapa debajo). Un análisis cartográfico de la evolución del voto para Alianza País entre 2006 y 2017, así como de las dinámicas particulares de la elección de 2017, permiten además poner en evidencia cambios profundos en el comportamiento electoral de los ecuatorianos, cada vez más difícil a predecir y a explicar a la luz de criterios clásicos de comprensión de la política en Ecuador.

**Figura 3**  
**Mapa de Ecuador**



base de investigaciones electorales aplicadas en los principales países donde se desarrollarán elecciones.

<sup>28</sup> Alianza entre el partido liberal-conservador Creando Oportunidades (CREO) y el partido liberal-progresista de centro derecho Sociedad Unida Más Acción (SUMA) creado en 2012. Este último había participado en la elección de 2013 con el candidato Mauricio Roldas, que obtuvo 3,9 % de los votos.

## ¿Una inversión de las tendencias regionales?

A nivel provincial, la comparación de la repartición geográfica de los resultados obtenidos por Alianza País en las diferentes elecciones organizadas entre 2006 y 2017 muestra en primer lugar una inversión muy clara y similar, del comportamiento electoral de la costa, de la sierra y de la selva, que tienden a confirmar, a primera vista, la pertinencia de una división regional como variable explicativa del voto. En 2006, fueron los electores de provincia, situados en la sierra y en la selva<sup>29</sup>, los que votaron mayoritariamente por Rafael Correa en la segunda vuelta. Las provincias costeras, donde se concentra la mayor parte de la población urbana del país, no mostraron interés hacia el nuevo partido Alianza País, que obtuvo en promedio entre un 30 y un 40% de los votos. Diez años después, la situación se invirtió. El electorado de Lenín Moreno se encuentra esencialmente concentrado en los territorios costeros: en las provincias de Esmeraldas, Santa Elena, Los Ríos y, sobre todo, en la densamente poblada Manabí (más de un millón de electores), el voto por Alianza País fue del 66,8%. Lenín Moreno ganó también en la provincia costera de Guayas, aunque los resultados son más dispares pues la segunda ciudad del país, Guayaquil, no apoyó a Alianza País, lo que no había sucedido desde las elecciones presidenciales de 2006. El candidato Lasso ganó la batalla en la provincia montañosa de Pichincha, donde Alianza País perdió siete de ocho circunscripciones, incluyendo, por vez primera Quito, que hasta entonces siempre fue ganada indiscutiblemente por Correa, con resultados que a menudo superaban el 58%<sup>30</sup>. La oposición tuvo progresos en las provincias montañosas que en otro momento eran correístas, como Chimborazo, Cotopaxi o Loja. Por último, Alianza País obtuvo sus peores resultados en las seis provincias amazónicas, perdiendo cinco de estas. Por ejemplo, la provincia de Morona Santiago<sup>31</sup> sólo alcanzó el 34,8% de los votos en comparación al 73,8% obtenido diez años antes. La capitalización de este viraje de electores por el candidato Lasso no bastó sin embargo para ganar la elección. En efecto, aunque las provincias amazónicas ocupan una gran parte del territorio, estas acumulan menos de un millón de electores de doce que es la cifra total. Numéricamente, son las provincias de la costa las que acumulan mayor electorado (más de seis millones), no obstante, las de la sierra siguen de cerca (más de 5,7 millones). Así, y a pesar del cambio regional del electorado, la elección de 2017 es testigo de la capacidad de Alianza País de movilizar en las provincias más estratégicas del país y conservar el electorado suficiente para ganar una elección presidencial.

La división regional sigue siendo una variable interesante para estudiar las elecciones de 2017, aunque estuvo oculta por la victoria indiscutible de Correa en todo el país en 2013, donde Alianza País ganó en la primera vuelta (alcanzando el 56,9% de votos y ganando el conjunto de provincias, menos Napo, feudo del antiguo presidente y candidato Lucio Gutiérrez). De esta manera, parecen confirmarse signos de transformación regional del voto que habían

---

<sup>29</sup> Incluida la provincia de Napo, de donde es originario uno de los principales candidatos opositores, Gilmar Gutiérrez, diputado de este territorio y hermano del antiguo presidente Lucio Gutiérrez.

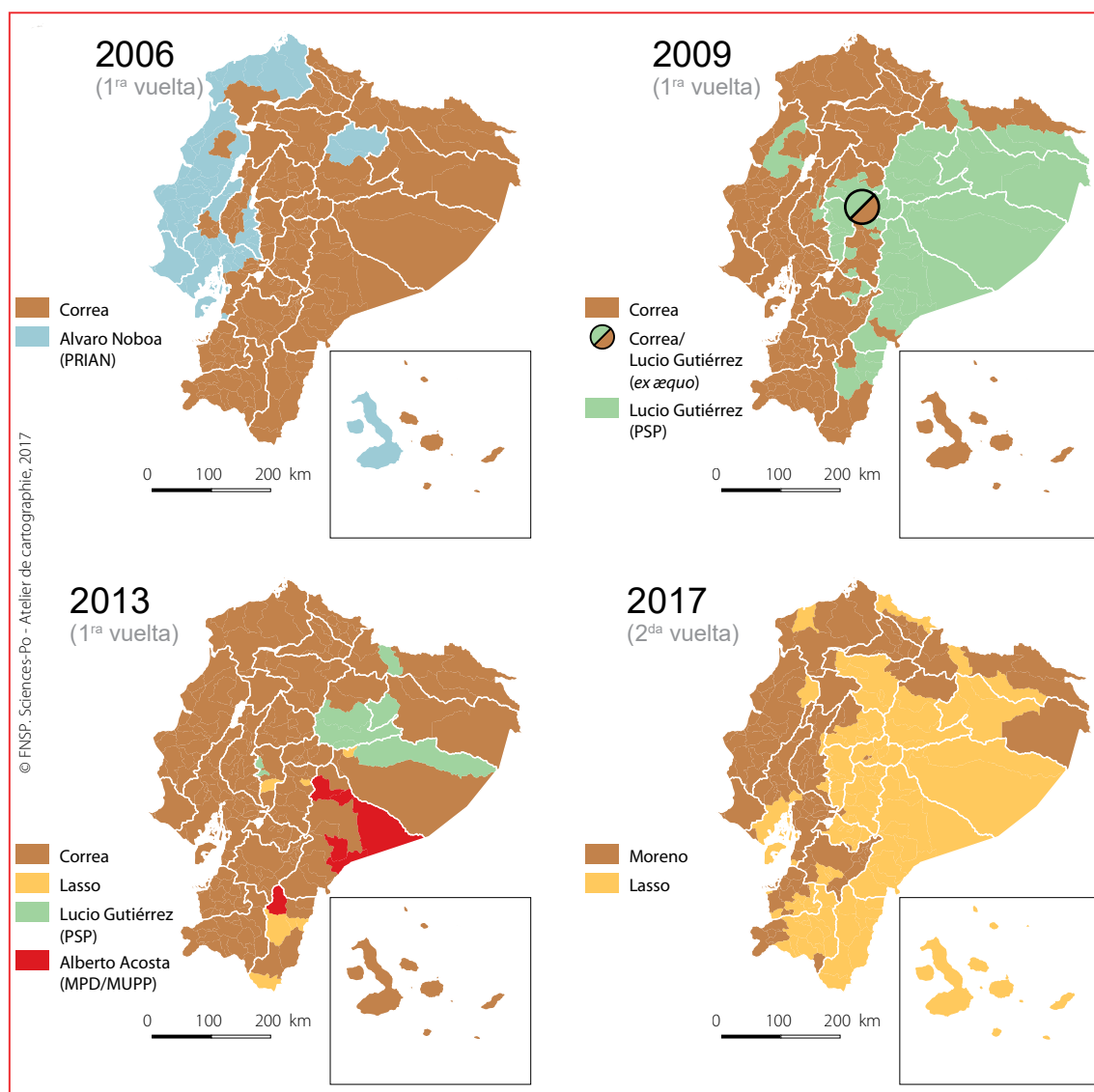
<sup>30</sup> Correa obtuvo 73,9% de los votos en Quito en la segunda Vuelta de las elecciones de 2006, 58,10% en 2009, 58% en 2013.

<sup>31</sup> Alianza País ganó también Sucumbios con 50,5%.



podido ser observados ya en 2009, en las que un cierto número de circunscripciones de las provincias montañosas de Bolívar, de Chimborazo y de Cotopaxi fueron ganadas por el antiguo presidente Lucio Gutiérrez, así como la mayor parte de circunscripciones de las provincias amazónicas (de Morona Santiago, Napo, Orellana, Pastaza y Zamora Chinchipe).

**Figura 4**  
**Ecuador: candidatos encabezando las elecciones presidenciales, 2016-2017**



### La importancia de las variables socio-económicas

No obstante, esta desafección de provincias amazónicas respecto a Alianza País apenas algunos años después de la llegada al poder de Rafael Correa suscitó numerosos cuestionamientos y trabajos. Permitieron identificar las nuevas variables de explicación, principalmente socio-económicas, que ponen en cuestión la hipótesis de una continuidad de determinaciones regionales, y concluye con la desaparición parcial de ciertos esquemas de análisis habituales.

Según la hipótesis del investigador Carlos Larrea<sup>32</sup>, los ecuatorianos votan en función de sus expectativas en términos de mejora de sus condiciones de vida, basándose en su experiencia previa. Así, los grupos más beneficiados por las políticas de gobierno de Correa votan mayoritariamente por Alianza País, en una lógica electoral de tipo clientelar.

Esta hipótesis parece estar confirmada por los estudios y los reportes sobre la evolución de la pobreza en Ecuador que muestran que, si bien la tasa de pobreza disminuyó fuertemente en el país después de 2002, esta disminución es diferenciada y concierne principalmente a los habitantes de la costa, los afro-ecuatorianos y la población de zonas rurales. Los habitantes de las regiones de la sierra, así como los indígenas, vieron en menor medida los beneficios de las políticas públicas de reducción de la pobreza<sup>33</sup>. Los territorios de la costa donde se encuentran numerosas comunidades de afro-ecuatorianos, votaron en su mayoría por Rafael Correa, principalmente en las provincias Esmeraldas, Manabí y Santa Elena. Estos territorios se beneficiaron también de inversiones masivas del Estado después de los fuertes movimientos telúricos de 2016. A pesar de los estragos dejados por los sismos, los esfuerzos desplegados por el gobierno para socorrer las zonas afectadas fueron recompensados en las urnas. Lo contrario se produce en la mayor parte de los territorios con fuerte concentración de población indígena de las regiones de la Amazonía y la Cordillera, donde el voto tuvo la tendencia a favorecer al candidato Lasso.

El análisis sin embargo debe ser matizado en función de los diferentes grupos indígenas<sup>34</sup>. Así, tanto los Huaorani como los Quechuas de las provincias amazónicas de Orellana, Pastaza y Napo se alejan de Alianza País desde 2009. El abandono de Rafael Correa de la iniciativa Yasuní ITT en 2013, que buscaba evitar la explotación petrolera en las reservas naturales de esas provincias, refuerza aún más la desafección de los habitantes indígenas. Es no obstante más al sur, en las circunscripciones de Morona Santiago y Zamora Chinchipe, habitadas principalmente por los Shuar, donde los electores guardan sus distancias con relación a este partido, estos prefieren rotundamente al Movimiento de la Unidad Plurinacional-Nuevo Pachakutik (MUPP-NP) o a un candidato de la oposición, en la primera vuelta de cada elección. No obstante, es importante resaltar que, en 2017, este partido (aliado a otros partidos de izquierda socialista, dígame Izquierda Democrática) obtiene buenos resultados (entre 10 y 19,5% de votos) en las provincias de la sierra con la mayor concentración de indígenas, principalmente en Cotopaxi, Cañar o Chimborazo. Excepciones notables entre las provincias más densamente pobladas por los indígenas, las circunscripciones de Imbabura (sierra) y las de Sucumbios (selva) que fueron también ganadas de una manera bastante clara por Lenín Moreno, sugiriendo dinámicas provinciales específicas.

---

<sup>32</sup> Ver principalmente la síntesis de los resultados del estudio realizado por Carlos Larrea y su equipo de investigación de la Universidad Andina Simón Bolívar (UASB): "Configuración regional y social del voto en Ecuador: 2002-2011", disponible en: <http://uasb.edu.ec/UserFiles/372/File/pdfs/NOTICIASUCESOS/2013/Comportamientoelectoral2012UASB.pdf>.

<sup>33</sup> Ver, por ejemplo, S. Burgos Davila, "Evolución de la pobreza y desigualdad de ingresos, 2006-2012", Nota técnica de investigación, Económica – CIC, abril 2013, disponible en: [www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr/opalc/files/Evoluci%C3%B3n-de-pobreza-y-desigualdad-de-ingresos-2006-2012\\_SBD\\_def.pdf](http://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr/opalc/files/Evoluci%C3%B3n-de-pobreza-y-desigualdad-de-ingresos-2006-2012_SBD_def.pdf).

<sup>34</sup> M. Le Quang, "Hilos de continuidad en el voto de oposición a AP (2009-2017), Panel: Elecciones 2017. Los territorios del voto", FLACSO, 2017; M. Le Quang, "Elecciones presidenciales y tendencias políticas, 2009-2013", *Revista Estado & Comunes*, n° 1, 2013.



La inclusión de criterios socio-económicos en el análisis permite entonces atenuar la intensidad de las discrepancias regionales, en la medida en que estos ponen también en evidencia las desigualdades sociales en las provincias mismas, entre zonas urbanas y zonas rurales, pero también al interior de las ciudades. Carlos Larrea insiste sobre el hecho de que, si bien Alianza País atrae siempre las clases populares, no son las poblaciones más pobres las que votan por Lenín Moreno, sino sobre todo las clases medias y la parte más acomodada de las clases populares<sup>35</sup>. El autor pone también en evidencia un acercamiento entre el comportamiento electoral de segmentos de población más pobres y los más ricos en las grandes ciudades y sus alrededores, que votarían sobre todo por la oposición, lo que aporta elementos de explicación a la pérdida de Quito o de Guayaquil por Alianza País, dos ciudades donde la desigualdad social es fuerte. Una división aparece igualmente entre territorios rurales y urbanos: figuran entre las poblaciones más beneficiadas por políticas gubernamentales, las zonas rurales votaron más por Alianza País que las zonas urbanas más pobres. Más allá de las escisiones regionales, estos elementos revelan un electorado fragmentado y polarizado por el correísmo, sensible a las consecuencias de la crisis económica (debido a la caída de los precios de las materias primas) después de 2015, y pone en evidencia “nuevas configuraciones regionales flexibles”<sup>36</sup>.

### **Debilidades de la oposición y volatilidad del electorado**

A pesar del estancamiento del modelo económico neo-extractivista de Rafael Correa, la victoria del partido Alianza País y la dificultad de las instituciones de sondeo para estimar los resultados de las votaciones entre candidatos en las dos vueltas de la elección de 2017, dan muestra sobre todo de la fragmentación de la oposición y de su incapacidad para consolidar un electorado donde la volatilidad es cada vez mayor. Si la división partidista principal se expresa siempre en términos de izquierda y derecha, la evolución de los votos entre 2006 y 2017 revela una fuerte caída del apoyo ofrecido a los candidatos tradicionales tales como Álvaro Noboa (Partido Renovador Acción Nacional, centro derecha, partido desaparecido) o Lucio Gutiérrez (Partido Sociedad Patriótica, derecha), cuyo electorado disminuye drásticamente entre la elección de 2009 y la de 2013. Por tanto, es posible afirmar que si Correa ganó en las provincias del centro y la Cordillera (Bolívar, Chimborazo, Tungurahua y Cotopaxi) en 2013, se lo debe más al debilitamiento de la oposición de Lucio Gutiérrez en estos territorios que al fortalecimiento de la posición de Alianza País. El candidato Guillermo Lasso, que emerge en 2013 con un nuevo partido liberal-conservador, el movimiento CREO, participa en la erosión de votos de Lucio Gutiérrez, antes de afianzarse como el principal candidato de derecha en 2017, haciendo una alianza con el partido de centro derecha SUMA. La fragmentación partidista es, sin embargo, muy elevada en la oposición: cuatro de ocho candidatos defienden las posiciones de derecha.

---

<sup>35</sup> Ver la entrevista realizada a Carlos Larrea para la revista *Vistazo* el 23 de marzo de 2017: [www.vistazo.com/seccion/edicion-impresa/carlos-larrea-el-comportamiento-electoral-es-menos-predecible](http://www.vistazo.com/seccion/edicion-impresa/carlos-larrea-el-comportamiento-electoral-es-menos-predecible).

<sup>36</sup> Ver C. Larrea, “Configuración regional y social del voto en Ecuador: 2002-2011”, art. cit.

Al cabo de la primera vuelta de 2017, lo que estaba en juego era la transferencia de los votos de los terceros y cuartos candidatos, Cynthia Viteri (Partido Social-Cristiano, derecha, 16,3% de votos) y Paco Moncayo (Alianza de Izquierdas<sup>37</sup>, 6,7% de votos). Este trasvase de votos es muy difícil de estimar de manera precisa, en la medida en que ninguna tendencia se desprende claramente del análisis de los resultados de la segunda vuelta. Si bien el electorado de Cynthia Viteri se sitúa principalmente en las provincias costeras de Guayas, El Oro y Los Ríos, ganadas luego por Lenín Moreno, ésta cuenta igualmente con numerosos electores en las provincias montañosas de Carchi (19,7%) y Cañar (17,8%), donde la mayor parte de las circunscripciones fueron ganadas por Guillermo Lasso. Además, las circunscripciones ganadas por Cynthia Viteri en El Oro en la primera vuelta (Atahualpa y Zaruma) votaron en la segunda vuelta por CREO-SUMA. Asimismo, es difícil identificar tendencias claras en el comportamiento electoral de las mujeres (para las que se cuenta con estadísticas precisas por mesa de votación en Ecuador), pues el importante electorado femenino de Cynthia Viteri (57%) parece haber votado tanto por Lenín Moreno como por Guillermo Lasso. En el caso de los electores de Paco Moncayo, concentrados en las provincias montañosas de Pichicha, Cotopaxi, Tungurahua, Cañar y en las provincias amazónicas de Orellana, el trasvase de votos es también difícil de estimar en la medida en que se trata de territorios donde Alianza País se encontraba precisamente en dificultad. El análisis de las divisiones partidistas conduce entonces a concluir más bien sobre la incapacidad de los partidos de izquierda a articular y a proporcionar una alternativa de izquierda diferente a la encarnada por Alianza País.

La elección presidencial de 2017 es entonces difícilmente comparable a las otras elecciones en Ecuador, y eso a distintos niveles. El fracaso de Alianza País en las elecciones municipales de 2014 no permitió anticipar los resultados de las presidenciales, pues pocas regularidades entre las dos elecciones pudieron ser identificadas. Se puede igualmente constatar la expresión de un comportamiento electoral nacional por los dos partidos mayoritarios que supera las divisiones regionales, pero también las locales, o la personalización política. Tampoco es banal, que el candidato elegido, Lenín Moreno, haya perdido las elecciones en su provincia amazónica de origen, Orellana<sup>38</sup>. A pesar de su victoria nacional, la fuerte impugnación de resultados electorales por parte de la oposición, al igual que los comienzos muy tensos de su gobierno, testifican su posición bien delicada y un riesgo de inestabilidad política creciente. Algunos meses después de la toma de posesión, el primer presidente de la era post-Correa perdió a su vicepresidente (y antiguo vicepresidente de Rafael Correa) Jorge Glas, incitado a la dimisión tras acusaciones de corrupción en el marco del caso de Odebrecht<sup>39</sup>. En diciembre de 2017 se ve excluido igualmente de su propio partido<sup>40</sup> tras el anuncio de un proyecto de referéndum que buscaba validar por voto popular una serie de proposiciones contrarias a las acciones llevadas a cabo por Correa. Entre ellas, la reforma de la Constitución

---

<sup>37</sup> Paco Moncayo, antiguo militar, es el candidato de una alianza que reagrupa al partido Izquierda Democrática, Unidad Popular y al movimiento indígena Pachakutik.

<sup>38</sup> Aunque ganó en la circunscripción de Nueva Rocafuerte, de donde es originario.

<sup>39</sup> Ver "Se mantiene prisión preventiva de Jorge Glas en caso Odebrecht", *El Universo*, 13 de octubre de 2017.

<sup>40</sup> "Rafael Correa: Alianza País va a "expulsar" a Lenín Moreno del movimiento", *El Universo*, 23 de noviembre de 2017.

para prohibir la reelección presidencial y medidas para controlar o prohibir la explotación minera y petrolera en las reservas de Yasuní y sobre otros territorios. Las tensiones internas al partido Alianza País ponen bien en evidencia que, lejos de poder cantar victoria, la continuidad de esta organización partidista no está del todo asegurada. Esta se encuentra en un momento decisivo donde se ve obligada a reinventarse e independizarse de Rafael Correa con el fin de poder asegurar el relevo.

*Traducción: Lianne Guerra (Universidad Complutense de Madrid)*

Cuarta parte

## América latina en perspectiva

## La política de drogas en América Latina. ¿Un cambio de paradigma?

Luis Rivera Vélez

El año 2012 marca un punto de inflexión, al menos discursivo, para la política de drogas en América Latina. Por primera vez, una gran mayoría de los jefes de Estado coincide en que es necesario “analizar los resultados de la política de drogas en las Américas y explorar nuevos enfoques para fortalecerla y hacerla más efectiva<sup>1</sup>”. En enero de 2012, estos solicitan a la Organización de Estados Americanos (OEA) llevar a cabo esta evaluación. Además, en noviembre del mismo año, tres países de la región –Colombia, México y Guatemala– solicitan a la Asamblea General de las Naciones Unidas que celebre una sesión especial de debates sobre política de drogas (UNGASS por sus siglas en inglés) con el objetivo de “llevar a cabo una reflexión profunda que estudie todas las opciones disponibles, incluida la regulación y el mercado, a fin de establecer el nuevo paradigma que evitaría el acaparamiento de recursos por parte de organizaciones delictivas<sup>2</sup>”. Esta propuesta es aceptada por todos los países de la ONU y la reunión finalmente se organiza en abril de 2016.

Detrás de este lenguaje diplomático radica un hecho fundamental: el reconocimiento, por primera vez por un gran número de gobiernos, del fracaso de la política de drogas o, al menos, de la baja efectividad de la política de prohibición a nivel mundial llevada a cabo hasta entonces. Diseñada desde el comienzo a nivel internacional<sup>3</sup>, la política de drogas se ha caracterizado por un doble objetivo: regular la producción de sustancias utilizadas como materia prima por la industria farmacéutica, al mismo tiempo que elimina todo el consumo de estas sustancias que salen del marco estrictamente médico<sup>4</sup>. Esta política fue ampliamente aceptada en los países de América Latina, que vieron, a principios de siglo, un aumento de la delincuencia vinculado al consumo problemático de barbitúricos, alcaloides y opiáceos<sup>5</sup>. Sin embargo, con el tiempo, la diferenciación entre el consumo médico y el consumo no médico ha llevado a un desequilibrio entre los países del norte y del sur. De hecho, la producción de sustancias orgánicas como el cannabis, la coca o el opio ha sido prohibida y reprimida en gran medida, mientras que los derivados sintéticos de estas sustancias, fabricados por compañías farmacéuticas del Norte, han sido regulados<sup>6</sup>. En resumen, si bien

---

<sup>1</sup> Declaración del Presidente de Colombia, Juan M. Santos, en el discurso de clausura de la VI Cumbre de las Américas, 15 de abril de 2012, Cartagena, Colombia.

<sup>2</sup> Declaración conjunta de los Presidentes de Colombia, Guatemala y México en la 67ª Asamblea General de la ONU, 1 de octubre de 2012, Nueva York.

<sup>3</sup> W. McAllister, *Drug Diplomacy in the Twentieth Century: An International History*, Londres, Routledge, 2000.

<sup>4</sup> F.-X. Dudouet, *Le Grand deal de l'opium. Histoire du marché légal des drogues*, Paris, Syllepse, 2009.

<sup>5</sup> Todavía no existe una historia de drogas común en la región de América Latina, pero para algunas historias nacionales, ver R. Pérez Montfort, *Tolerancia y prohibición. Aproximaciones a la historia social y cultural de las drogas en México 1840-1940*, Mexico, Debate, 2015 ; I. Campos, *Home Grown: Marijuana and the Origins of Mexico's War on Drugs*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2012; F. Enciso, *Nuestra historia narcótica. Pasajes para (re)legalizar las drogas en México*, Mexico, Debate, 2015; G. Garat, *Marihuana y otras yerbas. Prohibición, regulación y uso de drogas en Uruguay*, Montevideo, Debate, 2012 ; E. Sáenz Rovner, “La prehistoria de la marihuana en Colombia: consume y cultivos entre los años 30 y 60”, *Cuadernos de Economía*, Vol. 26, n° 47, 2007, pp. 205-222, o F. Mauro, I. Ramírez, *Historia de la droga en la Argentina*, Buenos Aires, Aguilar, 2015.

<sup>6</sup> J. Sinha, *The history and development of the leading international drug control conventions*, prepared for the Senate Special Committee on Illegal Drugs, Law and Government Division, Canada, 2001.

la producción de sustancias ha sido criminalizada, su uso médico ha sido autorizado bajo el control muy específico de los Estados y organismos internacionales.

Lo que algunos presidentes latinoamericanos llaman "regulación del mercado" equivale a hablar de legalización de estos mercados criminalizados. El cambio de enfoque está relacionado con el hecho de que la política de prohibición, incorporada en la expresión estadounidense "guerra contra las drogas" desde 1971<sup>7</sup>, no ha dado resultados satisfactorios desde su inicio: las drogas ilegales están lejos de haber desaparecido; las redes de producción y tráfico son cada vez más heterogéneas y numerosas, y como resultado son cada vez más difíciles de controlar; las sustancias disponibles son más diversas y poderosas que al comienzo de la "guerra"; y la violencia asociada con los actores (ilegales pero también gubernamentales) involucrados en este conflicto es cada vez más desproporcionada. Poner el tema de las alternativas a la prohibición de drogas en la agenda política es, por lo tanto, una idea comprensible pero también revolucionaria porque desafía el verdadero propósito de la política actual de tener "un mundo libre de drogas"<sup>8</sup>. Por el contrario, la idea de tener un mercado legal de narcóticos es aceptar un mundo donde existen drogas, a pesar de las prácticas socialmente condenadas.

La idea de la legalización de los narcóticos no es nueva. Desde al menos la década de 1970, la prohibición de las drogas es vista por algunos académicos como una estupidez económica y un desastre social debido al mercado negro que genera la ilegalidad y la violencia que se le atribuye<sup>9</sup>. En resumen, sin aceptar necesariamente la sustancia, la idea detrás del paradigma de la legalización se reduce al hecho de que una política de prohibición puede ser más dañina socialmente que la sustancia misma que la política pretende prohibir. En América Latina, una región conocida por la producción y el tráfico de narcóticos, estos argumentos han sido prominentes en las numerosas discusiones sobre política de drogas<sup>10</sup>. Pero, como regla general, las políticas de drogas en la región han tendido a converger en la convicción criminal de cualquier acción relacionada con estas sustancias, desde la producción hasta el consumo, criminalizando el tráfico en particular<sup>11</sup>.

Las discusiones de los últimos cinco años son, por lo tanto, nuevas, ya que la prohibición de las drogas se convierte, esta vez, en un verdadero "problema público", es decir, un problema que requiere que el Estado se haga cargo<sup>12</sup>, al menos en algunos países de la región. El propósito

---

<sup>7</sup> Fue el presidente Nixon quien hizo de las drogas una prioridad nacional en los Estados Unidos en 1969, a través de la Operación Intercepción para combatir el contrabando de cannabis en la frontera con México. A. Labrousse, *La Géopolitique des drogues*, Paris, PUF, 2004.

<sup>8</sup> Documento de la ONU : A/RES/S-20/2. *Political Declaration*, General Assembly 20th Special Session, 9th Plenary Meeting, 10 de junio 1998.

<sup>9</sup> M. Friedman, "Prohibition and Drugs", *Newsweek*, 1 de mayo 1972.

<sup>10</sup> Los ejemplos más conocidos pueden ser los de Ernesto Samper, quien, antes de ser Presidente de Colombia (1994-1998), aboga por la legalización del cannabis (E. Samper (dir.), *La legalización de la marihuana*, Bogotá, ANIF, 1980) et de Jorge Batlle, presidente de Uruguay (2000-2005), que aboga, en varias ocasiones, por una legalización de todas las drogas basada en los argumentos de Milton Friedman.

<sup>11</sup> Es obvio que los países no aplican las mismas políticas y las mismas sanciones, pero las tendencias convergen hacia una penalización muy fuerte. A. Corda, M. Fusero, *De la punición a la regulación. Políticas del cannabis en América latina y el Caribe*, Ámsterdam, TNI, 2016 ; R. Uprimny, D. Guzmán, J. Parra, *La adicción punitiva. La desproporción de leyes de drogas en América latina*, Bogotá, CEDD-Dejusticia, 2012.

<sup>12</sup> E. Neveu, *Sociologie politique des problèmes publics*, Paris, Armand Colin, 2015.

de esta contribución, basada en una investigación doctoral sobre desarrollos recientes en la política de drogas en la región, es, primeramente, entender cómo se cuestiona la política de control de las drogas, para luego ver cómo el debate se lleva a cabo y cuáles son sus consecuencias en términos de la evolución de las políticas públicas en Colombia, México y Uruguay.

Partiendo del enfoque cognitivo de las políticas públicas<sup>13</sup>, esta contribución busca mostrar que el cuestionamiento de un paradigma no necesariamente va acompañado de la institucionalización de un paradigma alternativo<sup>14</sup>. Según Peter Hall, teórico de la noción de paradigma de las políticas públicas, un paradigma es “un marco de ideas y estándares que especifica no solo los objetivos de las políticas y los tipos de instrumentos que se pueden usar para obtenerlos, sino también la naturaleza misma de los problemas que se supone las políticas deben enfrentar<sup>15</sup>”. Según él, “el movimiento de un paradigma a otro [...] probablemente se base en una acumulación de anomalías, la experimentación de nuevas formas de acción pública y el fracaso de la política preexistente<sup>16</sup>” porque esto invalidaría el paradigma establecido por los defensores de un nuevo paradigma.

Si bien el paradigma de la prohibición es fuertemente cuestionado por algunos países de la región desde la década de 1980, la legalización no se presenta como un paradigma real. De hecho, detrás de la palabra “regulación” utilizada en la jerga de la política de drogas para referirse a la legalización, se esconde una gran diversidad de posibilidades, que van desde una regulación de los mercados para usos terapéuticos y médicos hasta la regulación de los mercados de drogas con fines recreativos. Sobre todo, estas ideas distan mucho de ser consensuadas a nivel nacional y regional, y mucho menos a nivel internacional. Por lo tanto, ya sea a la derecha o a la izquierda del espectro político, la oposición a la legalización de las drogas es fuerte y los argumentos a favor de un “cambio de paradigma” avanzado en el escenario público están lejos de ser consistentes con la idea de legalización. Por ejemplo, si bien es el jefe de estado que más claramente promueve un cambio en la política de drogas, el colombiano Juan M. Santos (2010-2018) afirma en 2016 que “Colombia no aboga por la legalización<sup>17</sup>”.

Si se desafía el paradigma de la prohibición pero no se acepta el paradigma de la legalización, ¿cómo pueden cambiar las políticas de drogas? Esta contribución pretende mostrar que el cuestionamiento del paradigma prohibicionista y la ausencia de un paradigma de sustitución provocan evoluciones diferenciadas de las políticas públicas. A través del estudio de la política del cannabis en los tres países más críticos de la política actual, resulta claro que los cambios cognitivos impregnan de manera diferente los procesos de fabricación de las políticas públicas.

---

<sup>13</sup> Para una revisión de los diferentes enfoques, ver Y. Surel, “The role of cognitive and normative frames in policy-making”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 7, n° 4, 2000, pp. 495-512.

<sup>14</sup> Sobre la distinción entre la necesidad de separar paradigmas de las políticas públicas resultantes, ver P. M Daigneault, “Reassessing the concept of policy paradigm: aligning ontology and methodology in policy studies”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 21, n° 3, 2014, pp. 453-469.

<sup>15</sup> P. Hall, “Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain”, *Comparative Politics*, Vol. 25, n° 3, 1993, p. 279.

<sup>16</sup> *Ibid.*, pp. 280-281.

<sup>17</sup> Discurso del Presidente de Colombia, Juan M. Santos, en la 30ª Sesión Extraordinaria de la Asamblea General de la ONU sobre Drogas, 21 de abril de 2016, en Nueva York.



En México, la inercia institucional es real, a pesar de una movilización social muy importante. En Colombia, el paradigma de la prohibición no se abandona, sino que se ajusta para hacer que la producción de sustancias, con fines terapéuticos, sea una ventaja económica para el país. En Uruguay, se está produciendo un verdadero cambio de paradigma, pero de alguna manera está sucediendo en contra del gobierno. Después de mostrar cómo se lleva a cabo un cuestionamiento transnacional de la prohibición, la exposición de los tres casos presentados anteriormente mostrará que la evolución de la política de drogas dista mucho de ser consensuada en la actualidad.

## **AMÉRICA LATINA Y EL CUESTIONAMIENTO DEL PARADIGMA PROHIBICIONISTA**

La historia de la política internacional de drogas es bien conocida<sup>18</sup>. Si bien el tema de las drogas es un tema de larga data en las relaciones multilaterales, desde la firma de la Convención Internacional del Opio en 1912, es solo en la segunda mitad del siglo XX que la política internacional de drogas define claramente sus objetivos. Con la firma de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes (enmendada en 1972) y la Convención sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971, la atención se centra en el control de la producción de sustancias que pueden utilizarse para la fabricación (legal) de drogas pero también para fines no médicos (uso ilegal). Los llamados países “productores” en ese momento, incluidos los países andinos y México en América Latina, están específicamente señalados por los objetivos de erradicación del suministro de drogas ilícitas. A pesar de los esfuerzos realizados en esta dirección, la demanda de drogas siguió aumentado considerablemente desde la década de 1960, lo que provocó la explosión del tráfico de sustancias provenientes de América latina.

Desde entonces, los países latinoamericanos más afectados por estos temas han expresado su deseo en el escenario internacional de que el sistema internacional de control de drogas se adapte a las realidades de los países del Sur. El proceso ha sido largo y los cambios ocurren al margen de los pilares de la política internacional, pero el cuestionamiento de la política de prohibición se ha confirmado gradualmente. Retirados del marco conceptual de los paradigmas, estos cambios responden a diferentes objetivos: mientras que las primeras evoluciones son una adaptación de la política, desde los años 2000, ciertos problemas son considerados como “anomalías<sup>19</sup>”, es decir, irregularidades entre los efectos esperados y los efectos reales de la política, que finalmente serán considerados en la revisión de la política internacional de 2016 gracias a la acción de algunos países de América Latina.

---

<sup>18</sup> W. McAllister, *op. cit.*; F. X. Dudouet, *op. cit.*; D. Musto, *The American Disease: Origins of Narcotic Control*, 3<sup>rd</sup> edition [1973], Nueva York, Oxford University Press, 1999; D. Bewley-Taylor, T. Blickman, M. Jelsma, *The Rise and Decline of Cannabis Prohibition*, Amsterdam/Swansea, TNI-GDPO, 2014.

<sup>19</sup> Para un balance, ver M. Wilder, M. Howlett, “The politics of policy anomalies: bricolage and the hermeneutics of paradigms”, *Critical Policy Studies*, Vol. 8, n° 2, 2014, pp. 183-202.



## La evolución transnacional de la política internacional de drogas

Los primeros cambios importantes en el sistema internacional de control de drogas se lleva a cabo en la década de 1980, cuando la producción y tráfico de cocaína de Colombia a los Estados Unidos aumenta considerablemente y el enfoque centrado únicamente en el control de la oferta (es decir, producción) muestra sus límites. Para entonces, el ajuste previsto es el reconocimiento de la necesidad de cooperación internacional para que los países ‘productores’ puedan luchar eficazmente contra las mafias que controlan el mercado negro de medicamentos, lo que conduce al tercer acuerdo sobre las drogas dentro de la ONU en 1988: la Convención contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas. Sobre el mismo tema y, a petición de Colombia, una primera UNGASS sobre drogas es organizada en 1990, reunión que consagra el principio de cooperación y crea un cuerpo especial de la ONU para coordinar la política de lucha contra las drogas a nivel internacional, llamada Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el crimen en 2002<sup>20</sup>.

A pesar de estos ajustes, los resultados son magros. De este modo, a lo largo de la década de 1990, se plantean preguntas acerca de cómo el sistema de control considera la demanda de sustancias, es decir, el consumo<sup>21</sup>. Por un lado, los países europeos abogan por un enfoque que ya no penaliza el consumo de drogas, pero cuyo objetivo sería reducir los riesgos asociados con él, incluyendo la contaminación de VIH/SIDA mediante el uso de drogas intravenosas<sup>22</sup>. Por otro lado, los países latinoamericanos, especialmente México, hacen un llamado a los países “consumidores” para tomar el control de los usuarios afirmando que la demanda del norte estimula la producción ilegal y provoca efectos nocivos en el sur, particularmente violencia y corrupción<sup>23</sup>. En respuesta a este problema, una segunda UNGASS sobre drogas se organiza en 1998 en la cual son claramente definidos los tres pilares de la política para lograr la meta de “un mundo libre de drogas” en el espacio de diez años: la reducción de la producción, la reducción de la demanda y la cooperación internacional para reducir el tráfico<sup>24</sup>.

Sin embargo, y como es de esperarse, al final de la década una nueva evaluación de la ONU acepta el fracaso de la política, pero considera que el enfoque represivo tiene éxito en la limitación del crecimiento del mercado de las drogas<sup>25</sup>. Con esto en mente, en 2009, un nuevo período de diez años se establece para resolver “el problema de las drogas<sup>26</sup>”. Pero

---

<sup>20</sup> Este órgano se llama “programa” entre 1990 y 1997, luego “oficina” entre 1997 y 2002, incluso si las atribuciones de este órgano siguen siendo las mismas. Ver sobre eso la *Circular del Secretario General de las Naciones Unidas* ST/SGB/2004/6, del 15 de marzo de 2004.

<sup>21</sup> M. Jelsma, “Drugs in the UN system: the unwritten history of the 1998 United Nations General Assembly Special Session on drugs”, *The International Journal of Drug Policy*, Vol. 14, n° 2, 2003, pp. 181-195.

<sup>22</sup> P. Erickson, D. Riley, Y. Cheung, P. O’Hare (dir.), *Harm Reduction: A New Direction for Drug Policies and Programs*, Toronto, University of Toronto Press, 1997.

<sup>23</sup> Discurso del Presidente de México, Ernesto Zedillo, en la vigésima Sesión Especial de la Asamblea General de la ONU sobre Drogas, 8 de junio de 1998, en Nueva York.

<sup>24</sup> Documento de la ONU: A/RES/S-20/2, *Political Declaration*, General Assembly 20th Special Session, 9th Plenary Meeting, 10 de junio 1998.

<sup>25</sup> UNODC, *Drug World Report 2008*, Vienne, United Nations Publication, 2008.

<sup>26</sup> Declaración política y plan de acción sobre cooperación internacional para una estrategia integrada y equilibrada para luchar contra el problema mundial de las drogas, aprobado por la Comisión de Estupefacientes los días 11 y 12 de marzo de 2009 en Viena.

detrás de la fachada de un consenso sobre la decisión de la ONU, muchas voces discrepantes comienzan a ser escuchadas.

## Las anomalías de la política de drogas en América Latina

Si nos ceñimos a las cifras oficiales de los países, que se resumen en los Informes Mundiales sobre las Drogas coordinados por la Oficina de la ONU contra la Droga y el Delito (ONUDD) cada año desde 1997, después de casi cinco décadas de políticas represivas, los objetivos están lejos de ser alcanzados al final de la primera década del siglo XXI. Para entender la evolución de las políticas públicas en América Latina, vale la pena recordar las principales conclusiones defendidas por los actores de la época, especialmente con relación a los tres pilares principales de la política:

- Con respecto a la oferta, a pesar de la fuerte militarización de la guerra contra las drogas<sup>27</sup>, la producción de cocaína se mantuvo estable en general en la región, mientras que las áreas de producción, en especial entre Colombia y Perú, proliferan bajo la efecto de la represión (el efecto globo)<sup>28</sup>. Además, la producción de opiáceos (opio y heroína) de México, Guatemala y Colombia aumentó durante el período.
- Como era de esperarse, las redes de tráfico de sustancias se han vuelto cada vez más complejas. Mientras que la ruta de la cocaína a través del Caribe se neutraliza en gran medida, las rutas del Pacífico y a través del istmo centroamericano están aumentando considerablemente. Al igual que con el desarrollo del mercado de la cocaína en todas las regiones del mundo, todos los países de América Latina se convierten en los llamados países “de tránsito”, lo que aumenta los índices de violencia y la corrupción relacionada con el tráfico de drogas, al igual que la percepción de inseguridad<sup>29</sup>.
- La demanda de drogas se ha incrementado, generando una gran cantidad de nuevos desafíos. El consumo de cocaína se ha generalizado en toda la región, mientras que la pasta base de cocaína (equivalente al crack), con consecuencias más perjudiciales en términos de salud, se ha vuelto más accesible, especialmente en los países del Cono Sur<sup>30</sup>. El consumo de opiáceos también ha aumentado en los países productores (Colombia y México) y el consumo de cannabis y drogas sintéticas como el MDMA (éxtasis) y otros anfetaminas producidas en el norte, se ha extendido en gran medida a todos los países de América del Sur<sup>31</sup>.

En resumen, en muchos países los indicadores no reflejan mejoras con respecto a los desafíos provocados por las drogas. Este fenómeno está bien documentado por los organismos gubernamentales, cada vez más conscientes de que la política represiva debe ser pragmática

---

<sup>27</sup> D. Mejía, A. Gaviria, *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*, Bogotá, Uniandes, 2011; J. Castañeda, R. Aguilar, *El narco: la guerra fallida*, México, Santillana D. F., 2011.

<sup>28</sup> B. Bagley, “The evolution of drug trafficking and organized crime in Latin America”, *Sociologia, Problemas e Práticas*, n° 71, 2013, pp. 99-123.

<sup>29</sup> CAF, *Por una América Latina más segura*, Bogotá, CAF, 2014.

<sup>30</sup> Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), *Informe del uso de drogas en las Américas 2011*, Washington DC, Organización de Estados Americanos, 2011.

<sup>31</sup> OEA, *El problema de las drogas en las Américas*, Washington DC, OEA, 2013.

con el fin de integrar un enfoque de salud pública y de desarrollo económico si se quiere animar a los actores a alejarse de los mercados de las drogas.

Al mismo tiempo, muchas voces critican las externalidades negativas para las sociedades latinoamericanas que ha generado el enfoque represivo de la “guerra contra las drogas”. Los actores involucrados en este desafío son muy heterogéneos y defienden agendas a menudo divergentes, pero al menos todos concuerdan en las críticas de esta política. Así, entre estos actores de la “sociedad civil”, hay activistas por los derechos de los agricultores (productores de hoja de coca), expertos en seguridad y justicia criminal, organizaciones de defensa de los derechos humanos, los derechos de las mujeres, las organizaciones de consumidores de sustancias y la reducción de daños, y –una nueva categoría– expertos en la reforma de las políticas de drogas.

Animado por las circunstancias nacionales “degradadas”<sup>32</sup>, a pesar de muchos esfuerzos, y alentado por un movimiento internacional para la reforma de la política de drogas, este grupo de expertos ha buscado proporcionar nueva evidencia empírica para demostrar el “fracaso” de la política de prohibición, que los gobiernos no necesariamente hacen en sus evaluaciones oficiales. Por lo tanto, muchos proyectos que se enfocan en la recopilación de datos, el procesamiento alternativo de información y, sobre todo, la interpretación de estos bajo la forma de una “recomendación de política pública”, destacan dos puntos muy sensibles en el región:

- Por una parte, en la mayor parte de la región, resulta claro que la criminalización de las actividades relacionadas con las drogas conduce a una saturación del sistema de justicia penal. Condenando como una forma de “adicción punitiva” por parte de los estados<sup>33</sup>, los activistas destacan el celo de los tribunales y las prisiones, y denuncian la sobrerrepresentación de personas consideradas como “eslabones débiles” en la cadena de producción, tráfico y distribución de drogas como pequeños agricultores, mujeres y consumidores<sup>34</sup>. Estas obras apuntan a la incapacidad de los estados para realmente gobernar los países. En ausencia de un sistema judicial efectivo, los activistas cuestionan además la legitimidad democrática de estas políticas.
- De esta forma, los activistas plantean un segundo peligro consecuencia de las políticas represivas contra las drogas. Impulsado por un uso excesivo de la fuerza pública, especialmente a través de la militarización de la guerra contra las drogas, los estados serían responsables de la corrupción y las violaciones de los derechos humanos (aumento de la detención arbitraria y las ejecuciones extrajudiciales). Por lo tanto, el estado sería, a los ojos de los activistas, uno de los responsables del hecho de que América Latina se haya convertido en una de las regiones más violentas del mundo<sup>35</sup>.

Por lo tanto, la experiencia desarrollada por la sociedad civil la convierte en una “comunidad epistémica”<sup>36</sup>, es decir, un conjunto de expertos legítimos en un campo para hacer diagnósticos

---

<sup>32</sup> Entrevista personal con un académico mexicano, junio de 2017. Esta visión es compartida por todos los miembros de la sociedad civil que el autor pudo entrevistar entre enero de 2014 y julio de 2017.

<sup>33</sup> R. Uprimny, D. Guzmán, J. Parra, *op. cit.*, 2012.

<sup>34</sup> CEDD, *En busca de los derechos*, México, CIDE, 2014.

<sup>35</sup> CELS, *El impacto de las políticas de drogas en los derechos humanos*, Buenos Aires, CELS, 2014.

<sup>36</sup> P. Hass, “Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination”, *International*

y proponer soluciones. Alentados por un contexto internacional favorable, donde los gobiernos son conscientes de los muy desiguales resultados de la política de drogas (lo que queda claro en la Cumbre de las Américas de 2012) y con un apoyo real en términos de recursos económicos y capital reputacional, este conjunto heterogéneo de actores se está institucionalizando y profesionalizando en la promoción de la reforma de la política de drogas a nivel internacional<sup>37</sup>. Este proceso de movilización permite a las organizaciones latinoamericanas ganar experiencia y legitimidad, lo que lleva a algunos gobiernos a incorporar sus demandas en las discusiones internacionales sobre políticas de drogas y aceptar reconocer que la política que se implementa es más dañina que las sustancias mismas.

### **Políticas de drogas centradas en las personas, no en las sustancias**

Como hemos visto en la introducción, es gracias a la presión de los gobiernos de México, Guatemala y Colombia que fue organizando un tercer UNGASS sobre drogas en 2016. El objetivo declarado es lograr “una evaluación honesta, rigurosa científicamente y globalmente responsable<sup>38</sup>” para corregir las anomalías del enfoque represivo. Sin embargo, el consenso internacional está fracturado<sup>39</sup> y las posiciones de los países son muy diversas, incluso al interior de América Latina (ver abajo).

En el lado prohibicionista, la mayoría de los países del mundo, y de la región, argumentan que si la política falló, fue porque no se implementó adecuadamente. El desafío para estos países es aumentar los recursos financieros y la cooperación para acabar con éxito las organizaciones criminales que controlan el mercado. En apoyo de esta idea, muchos países acuerdan introducir una dosis de pragmatismo en el enfoque represivo, con la idea de que el fin (“un mundo libre de drogas”) no justifica todos los medios, y defiende una política sanitaria –no criminal– del consumo. Esta tendencia está inspirada en la política de reducción de riesgos profundamente arraigada de Europa.

---

*Organization*, Vol. 46, n° 1, 1992, pp. 1-35.

<sup>37</sup> Gracias al apoyo económico de la Fundación Open Society Foundations (OSF), se organizan muchas investigaciones y seminarios en la región (como el Grupo Drogas y Derecho o las Conferencias Latinoamericanas de Políticas de Drogas). Además, la red está institucionalizada gracias a la acción de organizaciones profesionalizadas en la promoción de la reforma de la política de drogas (WOLA, TNI, IDPC, OFS, TRANSFORM/MUCD), que además cuenta con personalidades altamente mediáticas como el ex jefe de Estado de las Américas. D. Alimi, “‘Going Global’: policy entrepreneurship of the Global Commission on Drug Policy”, *Public Administration*, Vol. 93, n° 4, 2015, pp. 874-889.

<sup>38</sup> Declaración conjunta de los Presidentes de Colombia, Guatemala y México en la 67ª Asamblea General de la ONU, 1 de octubre de 2012, Nueva York.

<sup>39</sup> D. Bewley Taylor, *International Drug Control. Consensus Fractured*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012.

### Posición de los países sobre la política de drogas en 2016

Prohibicionistas	Prohibicionistas “pragmáticos”	Reformistas “progresistas”	Legalizadores
Cuba Bolivia Chile Honduras Nicaragua Panamá Perú El Salvador Venezuela	Argentina Rep. Dominicana Guatemala Paraguay	Brasil Colombia Costa Rica Ecuador México	Uruguay

Fuente: Desarrollo propio basado en la posición del país en UNGASS en abril de 2016. Estas posiciones son inestables, ya que pueden evolucionar con cambios en el gobierno, como es el caso de Brasil, que se alinea del lado de los prohibicionistas después del cambio de gobierno en abril de 2016.

Del lado de los reformadores, el grupo de “progresistas” ha sido muy activo en la búsqueda de flexibilidad en la política internacional, lo que debería permitir que cada estado maneje de forma autónoma los problemas relacionados con las drogas, mientras mantiene algunos principios de coherencia general. Por lo tanto, estos países respaldan desarrollos políticos basados en la acumulación de descubrimientos científicos que integran a la sociedad civil y colocan el enfoque de seguridad en pie de igualdad con un enfoque basado en el desarrollo y la protección de la salud y los derechos humanos, a pesar de que solo Uruguay y Canadá defienden claramente una política de legalización de sustancias, como “un *nec plus ultra* para evitar precisamente cualquier tipo de abuso” de la política de drogas<sup>40</sup>.

Sin embargo, lo que es importante recordar es que a pesar de la diversidad de opiniones, los países llamados “progresistas” expresan por primera vez un desencanto total con la política de represión y logran hacer de la declaración de política de UNGASS sobre drogas 2016 el documento de referencia de un sistema de control de drogas internacional menos represivo. Gracias a los compromisos de Colombia y México, apoyados en parte por Ecuador, Brasil y Uruguay, así como por algunos países de la Unión Europea, la política internacional de drogas se basa ahora en siete pilares de acción.

Más allá de los tres objetivos tradicionales –reducción de la oferta y la demanda y fomento de la cooperación internacional– la nueva política busca profundizar la implementación de las convenciones, al tiempo que reconoce la necesidad de mejorar ciertos aspectos. Por lo tanto, el espíritu de las convenciones se reconoce en parte mediante la identificación de la necesidad de mejorar el acceso a los medicamentos en todo el mundo y la integración de “nuevos desafíos”, como las drogas sintéticas y los mercados ilegales en Internet. Además, teniendo en cuenta un enfoque particular para las poblaciones vulnerables (mujeres y jóvenes), así como los aspectos socioeconómicos de las comunidades, los estados aceptan el principio de proporcionalidad de las penas y las soluciones alternativas al encarcelamiento tan demandado por la sociedad civil<sup>41</sup>.

<sup>40</sup> Discurso de Milton Romani, Representante de Uruguay en la 30ª Sesión Extraordinaria de la Asamblea General de la ONU sobre Drogas, 21 de abril de 2016, en Nueva York.

<sup>41</sup> Resolución de las Naciones Unidas A / RES / S-30/1, “Nuestro compromiso compartido para abordar eficazmente y combatir el problema mundial de las drogas”, Asamblea General, trigésimo período extraordinario de sesiones, primera sesión plenaria, 19 de abril de 2016.

Esta oposición revela que, aunque el cuestionamiento del paradigma de la prohibición no es generalizado, es muy real. Lejos de ser consensual, esta evolución refleja un cambio cognitivo en la política en algunos países, donde el objetivo declarado de “un mundo libre de drogas” se está erosionando a favor de un nuevo objetivo de protección de la salud (que por lo tanto busca reducir el uso de sustancias) junto con la política de control de drogas menos perjudicial desde el punto de vista social en términos de seguridad, desarrollo socioeconómico y protección de los derechos humanos.

En América Latina, este diagnóstico es claramente compartido y defendido por tres países que hacen de él la base de nuevas políticas públicas sobre drogas. Sin embargo, encaminados hacia la legalización de diferentes mercados de cannabis, estas nuevas políticas no escapan al paradigma de la prohibición. ¿Por qué cambian entonces estas políticas?

### **TRES CASOS DE REFORMA DE LA POLÍTICA DE DROGAS EN AMÉRICA LATINA: POLÍTICAS DE CANNABIS EN URUGUAY, COLOMBIA Y MÉXICO**

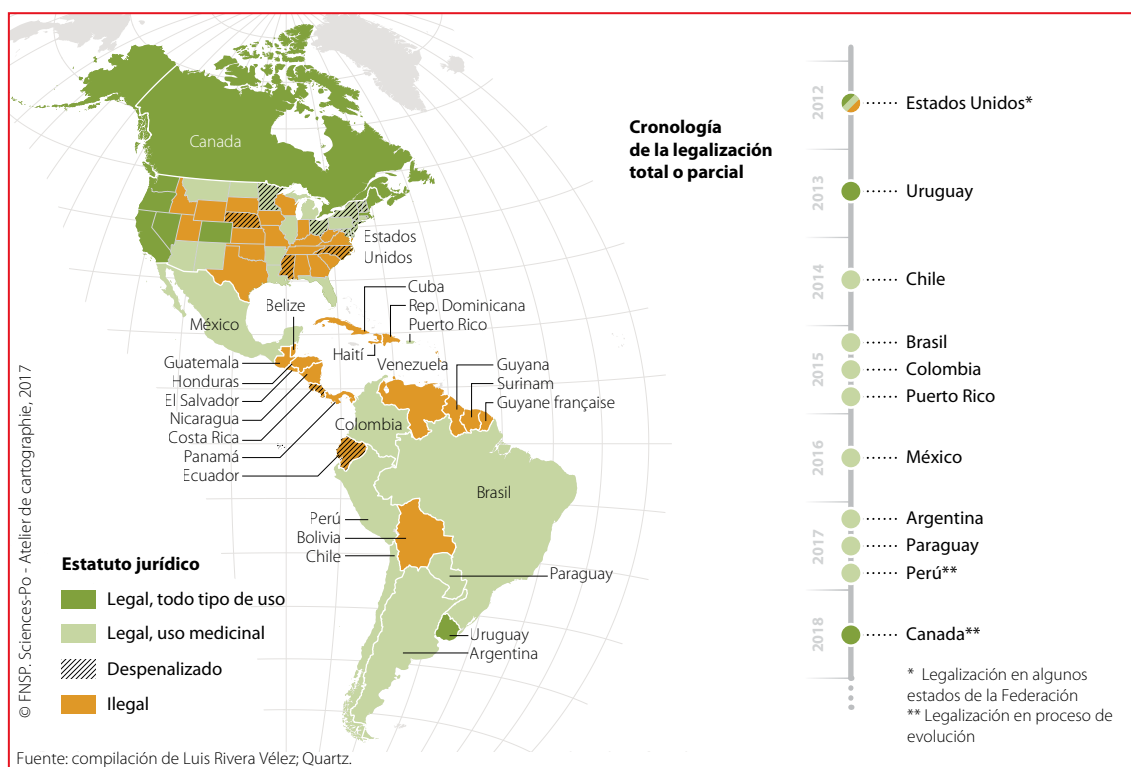
Hablar de un cambio de paradigma en las políticas públicas es considerar que los objetivos generales de una política están evolucionando y que, como resultado, los instrumentos cambian para cumplir los nuevos objetivos. Sin embargo, los debates internacionales no han llevado a la construcción de un paradigma alternativo para la política de drogas, y solo las declaraciones a favor de la legalización se refieren a un claro cambio de propósito. En resumen, mientras se cuestiona el paradigma prohibicionista, no se defiende un nuevo paradigma de legalización.

A pesar de la conciencia de los problemas inherentes a la política de drogas, los desarrollos de las políticas públicas no necesariamente responden a “fallas de política pública<sup>42</sup>”, sino a una combinación de presiones políticas, inercia institucional y capacidades de implementación. Para poder comprender la evolución cognitiva de la política de drogas, es importante rastrear concretamente los procesos de evolución de las políticas públicas. En casi todos los países de la región, se han producido importantes acontecimientos desde 2012 (véase el mapa sobre el cannabis medicinal). Estudiar el caso de los tres países más “reformistas” en América Latina permite comprender la evolución del paradigma y, más ampliamente, informar sobre el desarrollo general de la región.

---

<sup>42</sup> A. Smith, “Paradigme”, in L. Boussaguet et al. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014.

## Políticas de cannabis en las Américas, 2017



En esta perspectiva, Uruguay es emblemático porque es el primer país que ha defendido a nivel nacional una política de legalización del cannabis para superar los problemas de la política de represión y violación de los derechos humanos. A partir de entonces, la posibilidad de estimular el desarrollo económico a través de la producción legal de drogas se hizo realidad en Colombia, mientras que en México, solo se aceptó el reconocimiento de los posibles beneficios médicos del cannabis. La diversidad de los argumentos presentados revela que a pesar del cuestionamiento del paradigma prohibicionista, este está lejos de haber desaparecido dentro de los gobiernos de los países más “reformadores”.

### Uruguay y el cambio de paradigma con respecto al cannabis

En junio de 2012, y sin ninguna indicación anterior, el gobierno uruguayo bajo la presidencia de José Mujica (2010-2015) decide legalizar el uso recreativo del cannabis. Como parte de una política de seguridad, llamada “para la vida y la convivencia”, el gobierno propone explícitamente integrar “la legalización regulada y controlada del cannabis, con un fuerte control estatal sobre la producción<sup>43</sup>” para satisfacer la demanda social frente al aumento del crimen en el país. Aunque esta política va directamente en contra de los tratados internacionales, el gobierno le otorga una clara prioridad y envía un proyecto de ley al Parlamento en agosto

<sup>43</sup> Comunicado de prensa de la Presidencia de Uruguay sobre la presentación de “Estrategias para la vida y la convivencia”, 20 de junio de 2012.



del mismo año con el obvio deseo de tomar el control de toda la cadena de producción. y la distribución de cannabis<sup>44</sup>.

Sin embargo, esta propuesta del gobierno entre en oposición con un debate social que había tenido lugar en la Universidad nacional y en el Parlamento desde 2010. De hecho, criticando la prohibición, un movimiento de usuarios de cannabis logra reunir un gran número de movimientos sociales y, sobre todo, parlamentarios de diferentes partidos políticos que aceptan reconocer los derechos de los consumidores de cannabis. Si bien la legislación uruguaya nunca ha condenado explícitamente el consumo (sino la posesión), los activistas han utilizado este vacío legal para argumentar que la prohibición impide la compra de una sustancia cuyo uso no se declara ilegal. Además, muchos políticos afirman haber utilizado esta sustancia, incluso a la derecha del espectro político<sup>45</sup>, que hace explícita la distinción entre uso “normal” y uso “problemático”, y enfatiza los problemas de calidad de la sustancia vinculados a su producción ilegal. Por lo tanto, un proyecto discutido en el Parlamento en 2012 contempla la legalización de la producción para uso personal, que permitiría a los consumidores de cannabis obtener una sustancia de calidad sin cometer actos ilegales.

En resumen, mientras el gobierno propone una reforma de la política de drogas para responder exclusivamente a cuestiones de seguridad, los miembros del parlamento defienden la expansión de los derechos de los consumidores de cannabis. Esta contradicción es inicialmente problemática porque el gobierno muestra su oposición al reconocimiento de un derecho al uso de drogas. Pero esta negativa es superada gracias al pragmatismo de funcionarios y diputados que, cercanos al gobierno y a los movimientos sociales, son capaces de inventar un sistema multifacético, donde el estado controla la producción de cannabis para su comercialización, previniendo la creación de una industria capitalista, al mismo tiempo que los consumidores adquieren el derecho de producir por sí mismos la sustancia que desean consumir<sup>46</sup>. Además, gracias al apoyo de los Ministerios de salud y agricultura, también se introducen componentes sobre el uso terapéutico e industrial del cannabis.

Es esta síntesis la que está consagrada en la ley finalmente aprobada en diciembre de 2013 que convierte a Uruguay en el primer país del mundo en legalizar por completo el cannabis. La evolución de esta política corresponde a un verdadero cambio de paradigma porque gracias a la acción de los activistas sociales, la ley acepta que las drogas pueden consumirse de manera no problemática y que las personas tienen derecho a consumirlas. Como resultado, la nueva ley pretende establecer un sistema que evite los excesos de este consumo, especialmente en términos de salud.

El proceso de reforma uruguayo es muy particular porque, guiado por el carisma del presidente Mujica, el gobierno decide ignorar el sistema internacional de control de drogas con el que se contradice la ley, y la opinión pública que se opone abrumadoramente a la

---

<sup>44</sup> Proyecto de ley “Marihuana y sus derivados”, en el folio n° 1785 de 2012 de la Comisión Espacial de drogas y adicciones con fines legislativos.

<sup>45</sup> Ver “Los legisladores que fumaron marihuana”, *El Observador*, 28 de junio de 2012 o el proyecto de ley para la legalización del consumo y la producción para uso personal presentado por la derecha uruguaya ([www.parlamento.gub.uy/repartidos/AccesoRepartidos.asp?url=/repartidos/camara/d2010110424-00.htm](http://www.parlamento.gub.uy/repartidos/AccesoRepartidos.asp?url=/repartidos/camara/d2010110424-00.htm)).

<sup>46</sup> Para una explicación más detallada del proceso, véase L. Rivera-Velez, *IVG, mariage égalitaire et cannabis en Uruguay*, Paris, L'Harmattan, 2016.



legalización del cannabis. Así, los actores de la política afirman que el experimento uruguayo se basa más en una fortaleza institucional del Estado uruguayo que en ideales muy precisos, lo que explica por qué, a pesar de la llegada al poder de Tabaré Vázquez en 2015, un médico opuesto a cualquier uso de drogas, se ha continuado la política de legalización uruguaya. Esta estabilidad hace que Uruguay sea un caso único porque las mismas restricciones están presentes en otros países y estas son un freno al cambio.

### **El ajuste oportunista de la política de cannabis en Colombia**

En Colombia, el proceso de evaluación de la política ha sido mucho más tímido. De hecho, mientras el presidente Juan M. Santos se ha convertido en uno de los defensores más feroces de una evaluación “seria y honesta” de la política de drogas<sup>47</sup>, su gobierno no tenía una hoja de ruta concreta para cambiar la política nacional en esta área. Por el contrario, los funcionarios a cargo de los departamentos de drogas en los ministerios de justicia, salud y el gabinete presidencial dicen que se han inspirado en los discursos del presidente en la escena internacional<sup>48</sup> para lanzar proyectos internos<sup>49</sup>.

Por ejemplo, en enero de 2013, el ministro de justicia propuso un proyecto de ley para despenalizar el consumo de drogas *de jure*, incluyendo a las drogas sintéticas de tipo anfetamínico, que la Corte Constitucional había derogado *de hecho* en 1994 cuando afirmó que el consumo de drogas hace parte del derecho al libre desarrollo de la personalidad<sup>50</sup>. Sin embargo, debido a la campaña presidencial de 2014 y la implementación efectiva de las negociaciones del acuerdo de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc), el gobierno saca el tema de las drogas de la agenda oficial ya que este es un tema delicado para la opinión pública y el gobierno no quiere asociar a las Farc con el tráfico de drogas<sup>51</sup>.

Sin embargo, luego de la legalización del cannabis en Uruguay y algunos estados de los Estados Unidos, el tema de la regulación de esta planta recupera un interés político. Si bien la producción para uso personal no ha sido penalizada en Colombia desde 1986 y la demanda de consumidores de cannabis no es fuerte ni está organizada, el descubrimiento de los posibles beneficios terapéuticos del cannabis en 2013<sup>52</sup> plantea la cuestión de la regulación de este

---

<sup>47</sup> J. M. Santos, “Re-examining the Drug Problem Through a Fresh Lens”, en London School of Economics, *Governing the Global Drug Wars*, LSE Ideas Special Report, Londres, 2012, pp. 2-3.

<sup>48</sup> En una entrevista en 2011, el presidente dice que “un nuevo enfoque debe poner fin a las ganancias y la violencia producidas por el tráfico de drogas. Si eso significa legalizar, y el mundo piensa que es la solución, estoy de acuerdo. No me opondré a eso”. “Juan Manuel Santos: ‘It is time to think again about the war on drugs’”, entrevista con John Mulholland, *The Guardian*, 12 de noviembre de 2011.

<sup>49</sup> Esta idea es compartida por cinco funcionarios de políticas de drogas que trabajaron en el gobierno de Santos y con quienes el autor realizó entrevistas personales.

<sup>50</sup> Para una historia de la evolución de la política colombiana de drogas, ver L. Rivera Vélez, “De la Colombian gold a la cannabis medicinal. Historia, desafíos y enseñanzas de la marihuana ‘hecha en Colombia’”, in D. Pere Martínez Oro (dir.), *Las sendas de la regulación del cannabis en España*, Barcelona, Edicions Bellaterra, 2017.

<sup>51</sup> Entrevista con uno de los negociadores oficiales del gobierno colombiano para el acuerdo de paz de las FARC, septiembre de 2016.

<sup>52</sup> Especialmente en niños con epilepsia refractaria. Sobre este tema, vea el caso altamente mediático de Charlotte Figi presentado por CNN (Estados Unidos), “Weed: a Dr. Sanjay Gupta Investigation”, el 11 de agosto

componente de la planta. Debe recordarse que esto no está formalmente prohibido en el paradigma de la prohibición, que considera los usos terapéuticos de las drogas como normales.

Por lo tanto, el Parlamento y el gobierno comienzan un proceso de regulación de los usos terapéuticos del cannabis, permitido por la ley colombiana sobre drogas desde 1986<sup>53</sup>. En el Parlamento, el Senador Juan M. Galán presenta un primer proyecto de ley en 2014, que es bastante vago pero cuenta con el apoyo de todos los grupos políticos. Pero debido a que el trabajo legislativo es largo y complejo, el gobierno decide evitar al Parlamento para acelerar el proceso. Así, en diciembre de 2015, el presidente promulga un decreto<sup>54</sup> que regula la producción de cannabis medicinal con una posición muy clara: garantizar el acceso a la salud a través de nuevos medicamentos basados en el cannabis, pero especialmente hacer que Colombia sea atractiva y se convierta en un productor internacional de cannabis medicinal.

De hecho, el gobierno considera que la industria terapéutica del cannabis puede atraer inversiones extranjeras, lo que permitiría el desarrollo de una industria nacional. Esto puede ayudar, en particular, al desarrollo socioeconómico de las zonas periféricas del país donde la producción de drogas ilegales es omnipresente. Gracias a una política de discriminación positiva, el gobierno busca más que la legalización de la sustancia, la legalización de los productores, especialmente los agricultores pobres en las regiones afectadas en gran medida por el conflicto armado. Esta visión se confirma más adelante, con la ley finalmente aprobada en 2016 en el Parlamento que permite regular completamente esta nueva industria.

Esta política no se opone a la política internacional definida en las convenciones sobre narcóticos y, de hecho, el gobierno colombiano solo está ajustando el paradigma de la prohibición. De hecho, bajo la influencia estadounidense, el espíritu de las convenciones se ha caracterizado por considerar que el cannabis tiene beneficios terapéuticos muy limitados<sup>55</sup> sin haber prohibido la sustancia. A diferencia de lo que está sucediendo en Uruguay, la evolución de la política colombiana no responde a cuestiones de seguridad o al reconocimiento de los derechos del consumidor, sino solo a las posibilidades económicas que pueden resultar de esta regulación. Estas preguntas han marcado la evolución de la política de drogas desde su inicio, siendo los países del Norte quienes salen ganadores del “deal” del opio<sup>56</sup>. Entonces, no se puede hablar realmente de un cambio de paradigma en términos de políticas de drogas en Colombia. De hecho, aparte de la legalización del cannabis medicinal, poco se ha hecho para cambiar el enfoque represivo a la lucha contra el tráfico ilícito, en particular ya que el incremento en el cultivo de coca en 2013 llevó a un aumento de la presión de Estados Unidos.

---

de 2013. Transcripción disponible sur: <http://transcripts.cnn.com/TRANSCRIPTS/1308/11/se.01.html>.

<sup>53</sup> Ley 30 de 1986, llamada *Estatuto de estupefacientes*.

<sup>54</sup> Decreto 2467 del 22 de diciembre de 2015.

<sup>55</sup> D. Musto, *op. cit.*, 1999; D. Bewley-Taylor, T. Blickman, M. Jelsma, *op. cit.*, 2014.

<sup>56</sup> F. X. Dudouet, *op. cit.*, 2009.

## LA CONVENIENTE INERCIA DE LA POLÍTICA DE CANNABIS EN MÉXICO

El reformismo emergente de México en el escenario internacional es más una puesta en escena que un cambio real en la visión de la política de drogas. Durante los últimos meses en el cargo, el presidente Felipe Calderón (2006-2012) puso en relieve la necesidad de un nuevo enfoque de la política de drogas, pero no hizo nada para detener la política de militarización que caracterizó su “guerra contra los narcóticos”<sup>57</sup>. Esta política es acusada de haber provocado un aumento sin precedentes de la violencia, por lo que el presidente electo en 2012, Enrique Peña Nieto (2012-2018), se propuso asignar un nuevo objetivo a la militarización de la guerra contra drogas, para no enfocarse más en el desmantelamiento de cárteles sino en la defensa de la población y la economía. Sin embargo, en concreto, la situación no cambió en el país<sup>58</sup>.

Ante la situación de violencia e inseguridad provocada por los cárteles y alimentada por el ejército<sup>59</sup>, son los empresarios los que se movilizan para un cambio en la política de drogas. Así, es el México Unido contra la Delincuencia (México Unido Contra la Delincuencia, MUCD) el que ha orquestado la movilización para la legalización de las drogas desde 2012, especialmente con la organización de una conferencia internacional sobre los beneficios de un nuevo enfoque, en presencia de figuras políticas importantes del país. Sin embargo, a pesar de una fuerte capacidad de defensa, junto con importantes recursos económicos y capital social real entre los empresarios más influyentes del país, la arena política sigue siendo impermeable a este debate.

Los miembros de MUCD deciden entonces apoderarse del “arma del derecho”<sup>60</sup> para desafiar y cambiar la política de prohibición. Desde 2013, se involucran en un litigio contra el Estado, argumentando que la prohibición del cannabis es inconstitucional y desproporcionada debido a la baja toxicidad y peligrosidad de la sustancia. Esta solicitud es finalmente resuelta por la Corte Suprema en noviembre de 2015, a través de la cual los jueces permiten producir y consumir su propio cannabis a los litigantes<sup>61</sup>. Al mismo tiempo, estos mismos miembros de MUCD se benefician del creciente debate transnacional sobre el uso terapéutico del cannabis para apoyar a una familia mexicana en su demanda de importaciones de productos derivados del cannabis<sup>62</sup>. Así, estos dos eventos les permite ganar la atención de los medios de comunicación para sobresaltar lo que llaman las inconsistencias de la guerra contra las drogas.

---

<sup>57</sup> Para un balance ver J. Castañeda, R. Aguilar, *op. cit.*, 2011.

<sup>58</sup> R. Zepeda, J. Rosen, *Organized Crime, Drug Trafficking, and Violence in Mexico: The Transition From Felipe Calderón to Enrique Peña Nieto*, Londres, Lexington Books, 2016.

<sup>59</sup> Ver los datos compilados por el periódico *El País* disponibles en: [https://elpais.com/especiales/2016/ guerra-narcotrafico-mexico/](https://elpais.com/especiales/2016/guerra-narcotrafico-mexico/).

<sup>60</sup> L. Israël, *L'Arme du droit*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2009.

<sup>61</sup> La sentencia de la corte está archivada bajo el título “Amparo en revisión 237/2014” del 4 de noviembre de 2015.

<sup>62</sup> M. Benavidez, R. Elizalde, “Cannabis medicinal en México”, in A. Barra (dir.), *La regulación de la marihuana en México. La reforma inevitable*, Zapopan, Universidad de Guadalajara, 2016, pp. 131-142.

Es así que el tema del cannabis entra en la agenda política. Impulsados como “debates”, tanto en el Parlamento<sup>63</sup> como en el gobierno<sup>64</sup>, estas discusiones resaltan la necesidad de ajustar la política de drogas como resultado de las incongruencias señaladas por las diferentes cortes. Sin embargo, permaneciendo cauteloso, el gobierno decide de proponer únicamente la autorización de los usos terapéuticos de la sustancia, en particular a través de productos importados. Esta posición es fuertemente criticada porque, por un lado, la legalización del cannabis es vista como una política de seguridad por parte de la oposición de derecha e izquierda, aspecto que la política gubernamental deja de lado. Por otro lado, como México es un país que produce ilegalmente cannabis, la importación de productos derivados de esta sustancia se considera una oportunidad perdida o incluso una incoherencia.

Por lo tanto, es por la propuesta del gobierno que la política mexicana cambia, incluso si el proceso es dudoso. Cuando el proyecto de ley llega al Senado en abril de 2016, son los senadores del partido gubernamental (Partido Revolucionario Institucional, PRI) los que bloquean la propuesta por razones políticas<sup>65</sup>. Mientras que las negociaciones internas del partido permiten la reunión de senadores a fines de 2016, la oposición de derecha (PAN, Partido de Acción Nacional) en la Cámara de Diputados se niega a votar la ley, considerando que el cannabis es peligroso para la salud haciendo abstracción de debates nacionales sobre el tema. Es solo en el último día de sesiones parlamentarias en la primera mitad de 2017 que los activistas sociales, críticos con la escala del cambio pero conscientes de que “cualquier cambio es mejor que nada”, logran aprobar la ley argumentando frente a los diputados conservadores que “incluso el Papa” aprueba el uso terapéutico del cannabis<sup>66</sup>.

Por lo tanto, aunque la ley finalmente aprobada en México permite la producción nacional de productos derivados del cannabis, en realidad, el gobierno tiene la intención de establecer un sistema para importar estas sustancias desde otros países, particularmente desde Uruguay. El paradigma de la prohibición de las drogas no ha cambiado realmente a pesar de la posición de la Corte Suprema sobre los usos no terapéuticos del cannabis y la movilización diplomática muy reformista del país en el escenario internacional. Mientras que, como en Uruguay, los argumentos de seguridad y los argumentos relacionados con las libertades individuales (en términos de derechos del consumidor) se destacaron en las discusiones, el gobierno de Peña Nieto se mostró escéptico sobre la utilidad para el país de para legalizar las drogas producidas en México.

---

<sup>63</sup> Con el nombre de *Audiencias públicas para las alternativas de regulación de la Marihuana*, enero y febrero de 2016, disponibles en: [www.senado.gob.mx/marihuana/index.php](http://www.senado.gob.mx/marihuana/index.php).

<sup>64</sup> Con el nombre de *Debate nacional sobre el uso de la marihuana*, entre enero y abril de 2016, [www.gob.mx/debatemarihuana](http://www.gob.mx/debatemarihuana).

<sup>65</sup> El presidente pone la agenda en mayo de 2016 sobre la adopción del matrimonio entre personas del mismo sexo a nivel nacional, lo que provoca una reacción de oposición dentro de su propio partido. Esta propuesta se dejará de lado más adelante.

<sup>66</sup> Información obtenida a través de entrevistas con litigantes y corroborada por algunos diputados. De hecho, los activistas muestran a los diputados el “Informe de la Comisión Nacional de Pastoral sobre Drogodependencias”, publicado el 6 de noviembre de 2016 por la Conferencia Episcopal de Argentina, muy cercana al Papa Francisco I y exigiendo “acceso a medicamentos [a base de cannabis], distribuido gratuitamente por el Estado”. El documento está disponible en : [www.telam.com.ar/notas/201611/169551-pastoral-sobre-adicciones-documento-completo.html](http://www.telam.com.ar/notas/201611/169551-pastoral-sobre-adicciones-documento-completo.html) .

## ¿UN CAMBIO DE PARADIGMA EN LA POLÍTICA DE DROGAS EN AMÉRICA LATINA?

Este estudio nos ha permitido ver que los cambios en términos de ideas y políticas públicas no están necesariamente sincronizados, y que es difícil para un paradigma posicionarse como dominante. Dos hipótesis permiten explicar las razones que impiden la institucionalización de un paradigma. Por un lado, los paradigmas están en competencia y esto es un obstáculo para el cambio. Esta competencia puede ser interna (como en México) o externa (como en Colombia), pero también puede estar vinculada a rutas de dependencia institucional que dificultan las transiciones. Sin embargo, es importante no exagerar la idea del impedimento institucional porque incluso en Uruguay las condiciones no eran óptimas institucionalmente para que el país cambiara su política de manera autónoma.

Por otra parte, la noción de maduración del paradigma es interesante para pensar que mientras no haya certeza de que una nueva política puede funcionar, el momento de escepticismo puede prolongarse. La hibridación entre lo viejo y lo moderno es, en la mayoría de los casos, una solución alternativa. Por ejemplo, la política de Uruguay es un experimento lento y difícil con el cannabis, pero el paradigma de la legalización está ganando confianza, como lo demuestra el interés de México en importar productos uruguayos. Por eso, aunque el presidente mexicano siempre se ha opuesto a la legalización no medicinal del cannabis, Enrique Peña Nieto afirma en una entrevista en septiembre de 2017 que “no es imposible que en el futuro cercano México legalice el cannabis, especialmente porque otros países ya lo han hecho”, a pesar de que dice que su gobierno no participará en la reforma<sup>67</sup>. En términos más generales, la política de drogas no puede reducirse al cannabis. ¿Cuáles son los modelos regulatorios para otras drogas? En su último discurso en las Naciones Unidas, el presidente colombiano, Juan M. Santos, declara por primera vez que “es hora de hablar sobre una regulación responsable por parte de los estados<sup>68</sup>”, y así flexibilizar su discurso sobre la política de drogas. ¿Pero Colombia está lista para experimentar con la legalización de la cocaína como lo hace Uruguay con el cannabis? Tal como están las cosas, esto parece muy poco probable. El paradigma de la prohibición sigue siendo dominante en el campo de las drogas.

---

<sup>67</sup> Entrevista del presidente Peña Nieto con Cultura Colectiva, publicada en Facebook el 2 de septiembre de 2017. Disponible en: [www.youtube.com/watch?v=iOHO31kMA40](https://www.youtube.com/watch?v=iOHO31kMA40).

<sup>68</sup> Discurso del Presidente de Colombia, Juan M. Santos, en la 72ª Asamblea General de la ONU, el 19 de septiembre de 2017, en Nueva York.