

# LES ÉTUDES DU CERI

N° 271-272 - Enero 2024

## **AMÉRICA LATINA EL AÑO POLÍTICO 2023**

Bajo la dirección de David Recondo

LES ANNUELS DES ÉTUDES DU CERI



*América latina. El año político 2023* 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 2023*, publicado en francés por el CERI-Sciences Po en los Etudes du CERI (n° 271-272, Enero 2024).

**Para citar este volumen:** David Recondo (dir.), *América latina. El año político 2023/Les Etudes du CERI*, n° 271-272, Enero 2024 [en línea, [www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude](http://www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude)].

## Los autores

**Andréanne Brunet-Bélanger** es doctoranda en Ciencias Políticas por la Universidad de Montreal y coordinadora de la Cátedra de Investigación Participación y Ciudadanía(s) de Canadá.

**Andrés Chiriboga** es profesor en Sciences Po y forma parte del Observatorio de la polarisation de los mercados (AxPo) y el Centro de investigaciones sobre las desigualdades sociales (CRIS).

**Hélène Combes** es investigadora senior en CNRS, adscrita a Sciences Po Paris.

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

**Antoine Faure** es profesor asociado y director de la Escuela de periodismo de la Universidad de Santiago de Chile.

**Gabriel Feltran** es director de investigación del CNRS, adscrito al Centro de Estudios Europeos y Políticas Comparadas (CEE) de Sciences Po.

**Erica Guevara** es profesora del departamento de Cultura y Comunicación de la Universidad Paris 8 Vincennes Saint-Denis e investigadora del Centro de Estudios de Medios, Tecnología e Internacionalización.

**Frédéric Louault** es profesor en la Universidad libre de Bruselas. (Cevipol et AmericaS) y Vicepresident del Opalc.

**Antoine Maillet** es profesor asociado de la Facultad de Gobierno de la Universidad de Chile e investigador asociado del Centro de Estudios del Conflicto y la Cohesión Social (COES).

**Kevin Parthenay** es profesor en la Universidad de Tours y miembro Junior del Instituto Universitario de Francia (IUF).

**David Recondo** es investigador en Sciences Po-CERI.

**Garance Robert** es doctoranda de ciencias políticas en la Universidad de Montréal y coordinadora del Equipo de investigación sobre la inclusión y la gobernanza en América Latina (ÉRIGAL).

**Darío Rodríguez** es Docente Investigador Sorbonne Université/CRIMIC.

**Leticia M. Ruiz Rodríguez** es profesora en la Universidad Complutense de Madrid (UCM).

**Adriana Urrutia** es doctoranda en Salud Pública en la Universidad de California en Irvine.

# Índice

## Introducción

Confrontación social, votos de rechazo y gobiernos en minoría <i>Olivier Dabène y David Recondo</i> .....	p. 5
--	------

## Primera parte – América latina en la actualidad

UE-Celac 2023: una cumbre de incompreensión mutua <i>Kevin Parthenay</i> .....	p. 10
---	-------

El deterioro de un sistema político: las instituciones democráticas de Perú en peligro <i>Adriana Urrutia</i> .....	p. 15
--	-------

Ecuador: nueva victoria de las élites y límites del campo popular <i>Andrés Chiriboga</i> .....	p. 21
--	-------

La policía en la política brasileña post-Bolsonaro: una fuerza centrípeta <i>Gabriel Feltran</i> .....	p. 26
---	-------

Seguir luchando desde fuera: las estrategias internacionales de la oposición nicaragüense en el exilio <i>Garance Robert</i> .....	p. 32
--	-------

## Segunda parte – América latina frente a la historia

El cincuenta aniversario del golpe de Estado de 1973 en Chile <i>Leticia M. Ruiz Rodríguez</i> .....	p. 41
---	-------

Las aporías de la democracia argentina 40 años después: continuidad y crisis <i>Darío Rodríguez</i> .....	p. 46
--	-------

El regreso de Lula al poder, veinte años después de su primera presidencia (2003-2023). ¿Una redefinición del lulismo como proyecto político? <i>Frédéric Louault</i> .....	p. 52
---	-------

## Tercera parte – América latina en las urnas

Introducción. Voto de rechazo y verdaderos-falsos outsiders <i>David Recondo</i> .....	p. 61
---	-------

Las elecciones presidenciales de 2023: ¿Una nueva primavera democrática para Guatemala? <i>Erica Guevara</i> .....	p. 63
--	-------

Un nuevo ciclo de alternancia: el triunfo de la extrema derecha en las elecciones presidenciales <i>Darío Rodríguez</i> .....	<i>p. 68</i>
Elecciones en Paraguay: ¿continuidad histórica? <i>Andréanne Brunet-Bélanger</i> .....	<i>p. 73</i>
La polarización de las élites en Chile, entre el proceso constituyente y la conmemoración del golpe de Estado <i>Antoine Faure y Antoine Maillet</i> .....	<i>p. 78</i>
 <b>Cuarta parte – América latina en perspectivas</b>	
En México, cuando la corrupción se vuelve asunto de los jueces <i>Hélène Combes</i> .....	<i>p. 82</i>

**NB: Todas las direcciones de los sitios web mencionados en este volúmen han sido verificadas en enero 2024**

## **Introducción**

### **Confrontación social, votos de rechazo y gobiernos en minoría**

Olivier Dabène y David Recondo

En América Latina, 2023 ha sido un año de confrontación social y política, y de rechazo a los gobiernos en el poder. En primer lugar, ha habido grandes manifestaciones, en varios países de la región. En el Perú, en enero y febrero y, de nuevo, en julio. Los manifestantes que procedían de las regiones rurales más pobres del sur del país, exigían la dimisión de la Presidenta Dina Boluarte, el cierre del Congreso y la celebración de elecciones extraordinarias. Algunos de ellos exigían también la liberación del ex presidente Pedro Castillo, depuesto y encarcelado el 7 de diciembre de 2022. La represión por parte de las fuerzas policiales dejó un saldo de 50 personas fallecidas y más de 1.200 heridas.

En Panamá, las manifestaciones tuvieron lugar en octubre y noviembre, para protestar contra la renovación de un contrato minero de cobre a cielo abierto adjudicado por el gobierno a la filial panameña de la empresa canadiense First Quantum Minerals (Minera Panamá S.A.).

Por último, en Guatemala, en octubre, miles de manifestantes tomaron las calles de la capital y bloquearon carreteras, en todo el país. Exigían la dimisión de la Fiscal General, Consuelo Porras, del Fiscal Rafael Curruchiche, y del Juez Fredy Orellana quienes pretendían anular los resultados de las elecciones presidenciales del 20 de agosto de 2023 e impedir que el presidente electo, Bernardo Arévalo, tome posesión de su cargo en enero de 2024. Las autoridades indígenas del municipio de Totonicapán, en el oeste del país, tomaron la iniciativa de estas protestas. Además de defender el sufragio y la democracia, las autoridades mayas denunciaron la corrupción de los gobernantes y las carencias que sufren las comunidades en materia de alimentación, sanidad y educación. En Argentina, Javier Milei, el presidente autonominado “anarcocapitalista”, elegido el 19 de noviembre de 2023 con una plataforma ultraliberal, tuvo que enfrentarse a una manifestación masiva convocada por el principal sindicato de trabajadores, la Confederación General del Trabajo de la República Argentina (CGT), el 27 de diciembre de 2023.

Todas las protestas latinoamericanas tuvieron en común el rechazo a las clases políticas consideradas como responsables de una situación económica y social deplorable para la mayoría de la sociedad. Todos los manifestantes denunciaron la corrupción como causa de la pobreza y la desigualdad social, así como de la inseguridad generalizada.

Además de las manifestaciones, hubo nutridas caravanas de migrantes, cuyo número batió todos los récords. Por ejemplo, medio millón de personas cruzaron el cabo entre Colombia y Panamá para llegar a Estados Unidos, más del doble que en 2022<sup>1</sup>. Los países desde los que partieron más migrantes fueron Venezuela, Ecuador, Perú, Colombia y Brasil, Perú,

---

<sup>1</sup> “Latinoamérica & El Caribe Resumen de Situación Semanal al 11 de diciembre 2023”, OCHA, 11 de diciembre de 2023 ([www.unocha.org/publications/report/world/latinoamerica-el-caribe-resumen-de-situacion-semanal-al-11-de-diciembre-2023](http://www.unocha.org/publications/report/world/latinoamerica-el-caribe-resumen-de-situacion-semanal-al-11-de-diciembre-2023)).

Colombia y Brasil. El número de migrantes que cruzaron la frontera sur de México la frontera sur de México fue estimado en casi un millón de personas, o sea, ahí también, más del doble que en 2022<sup>2</sup>. En el camino, los migrantes de Nicaragua, Haití, Honduras, El Salvador y Guatemala se unieron a los de Sudamérica.

Junto al deterioro social, la crisis política se ha intensificado en varios países de la región. Las campañas electorales estuvieron marcadas por una fuerte polarización entre los candidatos oficialistas y los opositores, en su mayoría recién llegados a la escena electoral. En varias ocasiones, la violencia empañó las elecciones, como en Ecuador, donde el candidato presidencial Fernando Villavicencio, que hizo campaña contra la corrupción en el sector energético y la influencia de los cárteles de la droga, fue asesinado el 9 de agosto. Sin embargo, en todos los casos, con la excepción de Paraguay, donde resultó elegido el candidato del partido gobernante, la participación electoral fue particularmente alta. Esto quiere decir que el movimiento antisistema no se ha traducido en antipolítica, que la calle no ha suplantado las urnas como medio de expresión del descontento ciudadano. Al contrario, la protesta ha tomado la forma del voto de rechazo.

En las tres elecciones generales celebradas en 2023, el voto de rechazo favoreció a los outsiders, cuya retórica fue a menudo virulenta contra los titulares. En Argentina, Javier Milei, prometió acabar con la clase política argentina, a la que describió repetidamente como una “casta divina”; en Guatemala, el socialdemócrata Bernardo Arévalo, ganó las elecciones presidenciales denunciando la corrupción del *establishment*; en Ecuador, Daniel Noboa, aunque menos acerbo que sus dos homólogos sudamericanos, fue favorecido por su corta edad, su muy reciente entrada en política y su condición de empresario.

Además de la alternancia sistemática por rechazo a los titulares, la tensión política y las sorpresas electorales confirman otra característica de las democracias latinoamericanas: la impotencia de los gobiernos frente a las mayorías parlamentarias de la oposición, y su dificultad para poner en práctica lo que prometieron durante las campañas electorales. En Guatemala, los intentos del Ministerio Público de anular las elecciones es un caso extremo que ha tomado la apariencia de un golpe de Estado. En Ecuador, como en el Perú, en 2022, fue el poder legislativo unicameral el que depuso al último jefe de Estado cuando éste intentó disolver el poder legislativo. En Colombia, el izquierdista Gustavo Petro ha tenido que enfrentarse a una mayoría opositora en el legislativo, al igual que Luiz Luiz Inácio Lula da Silva, en Brasil, donde los partidarios del expresidente Jair Bolsonaro dominan la Cámara de Diputados y el Senado.

Salvo contadas excepciones, los gobiernos de la región tienen, por tanto, muy poco margen de maniobra en un contexto de crisis económica, y frente a legislaturas y burocracias predominantemente conservadoras que sólo buscan obstaculizarlos.

Entre las democracias, Uruguay es una excepción, al igual que Paraguay. Su sistema de partido dominante los diferencia de otros regímenes pluralistas de la región. Sólo en los regímenes autoritarios (Nicaragua, Venezuela) el poder presidencial ejerce una dominación

---

<sup>2</sup> “ONG contabiliza el cruce de un millón de migrantes por la frontera sur de México en 2023”, *Forbes*, 12 de diciembre de 2023 ([www.forbes.com.mx/ong-contabiliza-el-cruce-de-un-millon-de-migrantes-por-lafrontera-sur-de-mexico-en-2023](https://www.forbes.com.mx/ong-contabiliza-el-cruce-de-un-millon-de-migrantes-por-lafrontera-sur-de-mexico-en-2023)).

absoluta sobre el resto de las instituciones públicas. También en El Salvador, el Presidente Nayib Bukele ha hecho caso omiso de los procedimientos y controles democráticos en su guerra contra las pandillas.

La dificultad de gobernar que demuestran las democracias de la región se ve agravada por una coyuntura económica desfavorable. En 2023, el crecimiento se ha desacelerado (2% frente al 3% en 2022), debido, en parte, al aumento de los precios mundiales de la energía y a la caída de los precios de las materias primas agrícolas y minerales<sup>3</sup>. Por otra parte, la inflación está mejor controlada (3,8% frente a 8,2% en 2022)<sup>4</sup>, la tasa de desempleo ha bajado ligeramente (6,5% frente a 7,9%), y el porcentaje de personas que viven por debajo del umbral de pobreza ha descendido tres puntos (del 32% al 29%)<sup>5</sup>.

Un segundo factor que está teniendo un impacto considerable en la gobernabilidad de las democracias latinoamericanas es el deterioro de la seguridad. El crimen organizado, encabezado por los cárteles de la droga, está activo en todo el subcontinente, provocando un recrudecimiento de la violencia. En Ecuador, centro neurálgico del narcotráfico desde hace décadas, el asesinato de Fernando Villavicencio, candidato cercano al presidente saliente Guillermo Lasso, se atribuyó al cartel (mexicano) de Sinaloa. Pero, además, las actividades delictivas relacionadas con el narcotráfico están ahora en el centro de los escándalos políticos en países que hasta ahora no se habían visto afectados, como Uruguay, que atraviesa una crisis sin precedentes provocada por la presunta complicidad de varios ministros del gobierno de Luis Lacalle Pou en la atribución de un pasaporte falso al narcotraficante Sebastián Marset. En México, once jóvenes fueron asesinados por un comando fuertemente armado en una fiesta de fin de curso en Salvatierra, Guanajuato, lo que elevó el número de homicidios a 35.000 (frente a los 32.287 en 2022)<sup>6</sup>. La polémica se desató, mientras el presidente Andrés Manuel López Obrador afirmaba una tendencia a la baja en los homicidios, aunque reconocía que alcanzaron un nivel histórico durante su mandato (156.204 frente a 102.594 durante el sexenio de Enrique Peña Nieto, de 2012 a 2018, y 86.686 durante el de Felipe Calderón, de 2006 a 2012)<sup>7</sup>.

El castigo electoral a los gobernantes en turno y la desafección democrática que se vive en la mayoría de los países de la región no sólo se deben al pobre desempeño de sus gobiernos en términos de crecimiento económico, reducción de la desigualdad y lucha contra la delincuencia. Hay un tercer factor: la corrupción. Las acusaciones de desvío de recursos públicos, evasión fiscal y lavado de dinero han dominado la actualidad política durante todo el año. Los escándalos han afectado a varios ministros de los gobiernos de Gabriel Boric, en Chile, y Luis Lacalle Pou, en Uruguay. En Colombia, dos altos funcionarios cercanos al

---

<sup>3</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), " Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2023 (LC/PUB.2023/22-P) ", Santiago, 2023.

<sup>4</sup> Excepto en Argentina, donde superó el 160% a finales de año.

<sup>5</sup> Cepal, art. citado.

<sup>6</sup> Presidencia de la República, *Quinto Informe de Gobierno*, México, 1 de septiembre de 2023 ([www.gob.mx/presidencia/documentos/quinto-informe-de-gobierno-344019](http://www.gob.mx/presidencia/documentos/quinto-informe-de-gobierno-344019)) y G. Hernández, "Apunta México a cerrar el año 2023 con 35 mil asesinatos ", *Vanguardia*, 2 de septiembre de 2023 (<https://vanguardia.com.mx/noticias/apuntamexico-a-cerrar-el-ano-2023-con-35-mil-asesinatos-NX9123917>).

<sup>7</sup> V. S. Vela, "Gobierno de AMLO 'le gana' al de Peña Nieto como el más violento; suma 170 mil homicidios", *El Financiero*, 26 de diciembre de 2023 ([www.elfinanciero.com.mx/nacional/2023/12/26/gobierno-de-amlo-desbancaal-de-pena-nieto-como-el-mas-violento-suma-170-mil-homicidios/](http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2023/12/26/gobierno-de-amlo-desbancaal-de-pena-nieto-como-el-mas-violento-suma-170-mil-homicidios/)).

Presidente Gustavo Petro han sido implicados en un caso de escuchas ilegales y financiación ilícita de la campaña electoral presidencial. Poco después, el hijo del presidente fue encarcelado por blanqueo de dinero y enriquecimiento ilícito.

La corrupción también está en el centro de las crisis políticas que afectan Perú, Ecuador y Guatemala. El tema ha estado en el centro de todas las campañas electorales, y todos los candidatos ganadores se han comprometido en combatir la corrupción. Todos, menos Santiago Peña, en Paraguay, cuyo mentor (y ex presidente) Horacio Cartes (2013-2018) ha sido sancionado por el Departamento del Tesoro estadounidense por lavado de capitales y colaboración con organizaciones terroristas, entre ellas el Hezbolá.

En el ámbito internacional, el año estuvo marcado por la cumbre Unión Europea/América Latina celebrada en julio, esperada desde hacía ocho años. El intento de reactivar la cooperación interregional incluye un programa europeo de inversiones para la región, "Global Gateway", que se centra en la transición ecológica equitativa, la transformación digital inclusiva, el desarrollo humano, la resiliencia sanitaria y las vacunas. En total, una lista de 130 proyectos financiados por valor de 45.000 millones de euros de aquí a 2027.

A pesar de todo, Europa no ha logrado convencer a los ciudadanos de que puede posicionarse como un actor global capaz de competir con el creciente poder de China en América Latina. Por ejemplo, ha quedado al margen de la reintegración de Venezuela en la comunidad internacional, orquestada por Estados Unidos para paliar la crisis energética causada por la guerra entre Rusia y Ucrania.

En términos geopolíticos, el año trajo una certeza: ¡Brasil ha vuelto! El Presidente Lula habrá estado en todos los frentes para consolidar un "Sur global", y hacer oír una voz diferente con vistas a remodelar el multilateralismo. El segundo año de su tercer mandato brindará la oportunidad de evaluar el alcance de los esfuerzos del todavía muy activo presidente brasileño. Estos esfuerzos tendrán más probabilidades de éxito si Brasil afirma su liderazgo en la región.

En cuanto a las relaciones intrarregionales, 2023 ha sido marcado por la división de América Latina por las guerras entre Rusia y Ucrania, y entre Israel y Hamás. Nada garantiza que esta situación cambie fundamentalmente en 2024.

**Para citar este capítulo:** Olivier Dabène y David Recondo, "Introducción. Confrontación social, votos de rechazo y gobiernos en minoría", in D. Recondo (dir.), *América latina. El año político 2023/Les Etudes du CERI*, n° 271-272, Enero 2024 [en línea: [www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude](http://www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude)].

Primera parte

# América latina en la actualidad

## UE-Celac 2023: una cumbre de incomprensión mutua

Kevin Parthenay

Los días 17 y 18 de julio de 2023 se celebró en Bruselas una cumbre entre la Unión Europea (UE) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)<sup>1</sup>. Reunió a todos los jefes de Estado y de Gobierno de las dos organizaciones regionales por primera vez desde 2015. Al término de la reunión diplomática de alto nivel, todos los países, a excepción de Nicaragua, aprobaron una declaración final de 41 puntos. También se presentó una “hoja de ruta”, que incluye una lista indicativa de eventos birregionales previstos para el periodo 2023 y 2025<sup>2</sup>. Además de esta declaración política, la cumbre demostró que la relación UE-América Latina se encuentra en un estado de cambio.

### Contexto y expectativas diferentes

Esperada desde hace varios años, esta reunión de alto nivel era la 9ª cumbre UE-América Latina<sup>e</sup> desde la creación de este foro de diálogo en Río de Janeiro (Brasil) en 1999. Sin embargo, los jefes de Estado de las dos regiones no se reunían desde 2015, tras la cancelación de la cumbre prevista en San Salvador (El Salvador) en 2017, debido a la crisis venezolana.

Fue la ola de inestabilidad política<sup>3</sup> en el lado latinoamericano la que impidió que la cumbre birregional se reactivara hasta la reunión ministerial UE-Celac de Buenos Aires en octubre de 2022, cuando se retomó la idea. La perspectiva de la cumbre se produjo en un contexto diplomático y político difícil, con numerosos cambios de gobierno, especialmente conservadores<sup>4</sup>, y un recrudescimiento de los casos de deterioro democrático. Entre 2017 y 2020, los miembros de la Celac no se reunieron y, en 2019, el presidente brasileño, Jair Bolsonaro (2019-2023), decidió suspender la participación de Brasil en la organización. En el lado europeo, la estabilidad tampoco ha estado a la orden del día, con muchos países debilitados por el auge de la radicalización política y la multiplicación de profundos desacuerdos entre los Estados miembros sobre cuestiones fundamentales que afectan al equilibrio comunitario: inmigración, energía y seguridad.

Sobre todo, la cumbre se celebró en un contexto post-pandémico. Los países latinoamericanos han tenido que hacer frente a otra “década perdida”<sup>5</sup>, ya que sus economías se han visto duramente afectadas por la crisis sanitaria. Europa, por su parte, salió más debilitada diplomática que política o económicamente. Fue capaz de poner en marcha un programa de endeudamiento continental sin precedentes (*NextGenerationEU*) para proteger las economías tanto de sus Estados miembros como de sus poblaciones. Sin embargo, su lugar en el mundo se ha

<sup>1</sup> La Celac se creó en 2010 en la Cumbre de Playa del Carmen (México).

<sup>2</sup> “Cumbre UE-CELAC, 17-18 de julio de 2023: [www.consilium.europa.eu/fr/meetings/international-summit/2023/07/17-18/](http://www.consilium.europa.eu/fr/meetings/international-summit/2023/07/17-18/)

<sup>3</sup> K. Parthenay, *Crises en Amérique latine. Les démocraties déracinées (2009-2019)*, París, Armand Colin, 2020.

<sup>4</sup> O. Dabène (ed.), *Latin America's Pendular Politics: Electoral Cycles and Alternations*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2023.

<sup>5</sup> Esta expresión se utilizó por primera vez para describir la década de 1980.

debilitado, sobre todo frente a los Estados que tomaron la iniciativa durante la pandemia apoyándose en la “diplomacia de las vacunas” (Estados Unidos, China, Rusia, India).

A escala mundial, la experiencia de la pandemia ha reafirmado el imperativo de la cooperación, especialmente para las potencias medianas y los Estados pequeños. Para América Latina, la cooperación multilateral ha sido durante mucho tiempo, y sigue siendo, una piedra angular de su capacidad para influir en los asuntos internacionales. La reactivación de las cumbres UE-Celac se inscribe, pues, en esta continuidad del diálogo multilateral. Sin embargo, el lugar de la UE en la región ya no es el mismo que en los años noventa, cuando apoyaba la consolidación de las democracias del continente. Hoy están presentes otros actores, en particular Rusia y China, lo que ha alterado significativamente el interés estratégico de la UE en los Estados latinoamericanos. Cada vez dirigen más su atención hacia el sur. Para ellos, la última cumbre fue sobre todo una oportunidad para “des-eurocentrar” las relaciones UE-Celac con el fin de promover unas relaciones más equilibradas.

Para Europa, sin embargo, la situación es la contraria. La necesidad de cooperar con América Latina es tanto mayor ahora que Europa está haciendo balance de su propio declive en la escena internacional ante el ascenso de nuevos actores importantes. Ya no es la potencia normativa que fue hasta principios de la década de 2000. En consecuencia, la relación UE-América Latina adquiere un nuevo significado y reviste un interés estratégico para la UE, especialmente en el contexto multilateral. Por ello, la reactivación de la cumbre se considera “una ofensiva diplomática” y representa un “salto cualitativo” en la relación, según el Alto Representante para Asuntos Exteriores, Josep Borrell. La UE afirma su voluntad de “pasar de socios naturales a socios de elección<sup>6</sup>”.

En consecuencia, la ambigüedad de este nuevo encuentro está marcada por los diferentes intereses y compromisos en juego.

## Una agenda frustrada

Los países de la UE y de la CELAC han preparado esta cumbre con todo detalle, haciendo propuestas y contrapropuestas de textos de antemano.

Por parte europea, en paralelo a la reunión ministerial de Buenos Aires, la presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, y Josep Borrell realizaron un extenso viaje por América Latina<sup>7</sup>. La UE pretendía así preparar el terreno tanto políticamente, con estas giras, como técnicamente, con la reunión ministerial (que tampoco se celebraba desde 2018). Sin embargo, esta inversión diplomática parece paradójica si tenemos en cuenta el lugar marginal que se otorga a América Latina en el programa de política exterior de la UE elaborado por Josep Borrell (*Brújula Estratégica*). Por parte latinoamericana, además de numerosas visitas de Jefes de Estado a varios Estados miembros, hubo un marcado compromiso en la preparación

---

<sup>6</sup> J. Borrell, “Una nueva agenda de la UE con América Latina y el Caribe”, 11 de junio de 2023 ([www.eeas.europa.eu/eeas/new-eu-agenda-latin-america-and-caribbean\\_en?s=136](http://www.eeas.europa.eu/eeas/new-eu-agenda-latin-america-and-caribbean_en?s=136)). Traducimos.

<sup>7</sup> Josep Borrell realizó una gira en noviembre de 2021 y Ursula von der Leyen visitó Brasil, Argentina, Chile y México en junio de 2023.

del texto, con fuertes contrapropuestas devueltas a los europeos antes de la cumbre (suprimiendo los temas relativos a la corrupción o limitando al máximo las preguntas relativas a su posición sobre la guerra en Ucrania).

Dentro de la UE, la cumbre UE-Celac tuvo una resonancia singular en la medida en que constituyó una piedra angular de la Presidencia española del Consejo Europeo (1<sup>er</sup> julio-31 diciembre 2023). Debido a sus vínculos históricos con los países latinoamericanos, España pretendía hacer de la reactivación de las relaciones UE-América Latina una prioridad absoluta; “si no lo hacemos nosotros, ¿quién lo va a hacer?”, repetía con frecuencia el ministro español de Asuntos Exteriores, José Manuel Albares<sup>8</sup>. Naturalmente, esto también refleja el deseo de situar a la UE en el centro de una agenda bicontinental. Sin embargo, la realidad de la política interior española ha socavado en gran medida estas ambiciones. Si el contexto electoral que precedió a las elecciones generales del 23 de julio de 2023 había limitado la capacidad de acción del Gobierno de Sánchez, los resultados de estas elecciones la han paralizado (con un debilitamiento del Partido Socialista Obrero Español de Pedro Sánchez).

La invasión rusa de Ucrania el 24 de febrero de 2022 fue una segunda fuente de disgusto en la cumbre UE-Celac. El regreso de la guerra a las puertas de Europa puso de manifiesto lo que la reunión pretendía corregir de forma más general: el fortalecimiento de un “Sur Global”, distanciado de Europa y, más ampliamente, del bloque occidental. Frente a la guerra, América Latina demostró su determinación de liberarse del alineamiento sistemático con el bloque occidental y de contribuir a redibujar los contornos del orden internacional. La cumbre materializó así una nueva situación y complicó la redacción de la declaración política final. Aunque las cancillerías europeas habían presentado propuestas de texto para adoptar una ambiciosa posición común contra la invasión rusa de Ucrania, sólo uno de los 41 puntos de la declaración final era muy general<sup>9</sup>.

### **Ambiciones inalteradas**

Aunque la cumbre UE-Celac mostró cierto grado de ambición política, principalmente por parte europea, la falta de una agenda renovada también limitó su alcance.

En primer lugar, las prioridades de la agenda reflejan una falta de innovación en un contexto de grandes cambios en las preocupaciones latinoamericanas (ver Tabla 1). La agenda de cinco puntos para 2023 no es más que una difusa rearticulación de la agenda de diez puntos de 2015. Y no deja de llamarnos la atención el grado de generalidad de las nuevas orientaciones

---

<sup>8</sup> MAEC, AECID, Fundación Carolina, Seminario “Por un nuevo contrato social. Renovar la democracia para no dejar a nadie atrás”, Madrid, 11 de abril de 2022.

<sup>9</sup> “15. Expresamos nuestra profunda preocupación por la guerra en curso contra Ucrania, que sigue causando un inmenso sufrimiento humano y exacerba las fragilidades existentes en la economía mundial, frena el crecimiento, aumenta la inflación, interrumpe las cadenas de suministro, incrementa la inseguridad energética y alimentaria y agrava los riesgos para la estabilidad financiera. En este sentido, apoyamos la necesidad de una paz justa y duradera. También reafirmamos nuestro apoyo a la Iniciativa de los Granos del Mar Negro y a los esfuerzos del Secretario General de la ONU para garantizar su ampliación. Apoyamos todos los esfuerzos diplomáticos para lograr una paz justa y duradera de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas”, Declaración de la Cumbre UE-Celac 2023, Consejo Europeo, Bruselas, 18 de julio de 2023.

sectoriales, que en última instancia dan predominio a la dimensión comercial. Esta debilidad es, al fin y al cabo, una consecuencia lógica de la incapacidad de replantear la relación con el continente, como demuestra la ausencia de este último en la *Brújula Estratégica*<sup>10</sup> y casi una década de indecisión programática.

**Tabla 1**  
**Comparación de las agendas de las cumbres UE-Celac**

2015	2023
Ciencia, investigación y tecnología	Asociación política renovada
Medio ambiente y clima	Reforzar el programa comercial conjunto
Integración regional e inclusión social	Global Gateway (medio ambiente y digital)
Migración	Aunar fuerzas por la justicia, la seguridad y la lucha contra la delincuencia
Educación/Empleo	Asociación interpersonal dinámica
Drogas	
Tipo	
Inversión y espíritu empresarial	
Enseñanza superior	
Seguridad	

Además, algunos elementos del lenguaje parecen pertenecer a una época pasada. La invocación sistemática de “valores compartidos e intereses comunes” (§ 2) está ahora abierta al debate. Si bien han servido durante mucho tiempo como base fundamental de las relaciones birregionales, alimentando el concepto de “Extremo Occidente”<sup>11</sup>, se han convertido en cimientos frágiles en la medida en que se redefinen hoy en día. Si bien es en nombre de estos valores compartidos que algunos Estados europeos han considerado “natural” la asociación entre ambas regiones, sobre todo en el contexto multilateral, las recientes posiciones multilaterales sobre la guerra de Ucrania y los ataques de Hamás contra Israel han vuelto a barajar las cartas.

Por último, las ambiciones fijadas para alimentar la relación birregional siguen siendo muy abstractas, lo que refleja la incapacidad de superar las diferencias políticas y encontrar ámbitos de cooperación. Los términos y formulaciones utilizados en la declaración final son performativos pero carecen de compromisos concretos. Por ejemplo, el texto afirma: “Reforzaremos nuestro diálogo y promoveremos contactos más profundos entre los pueblos” (§ 3); “Subrayamos nuestra determinación de fomentar la cooperación y las relaciones amistosas entre nuestros pueblos, independientemente de las diferencias en nuestros sistemas políticos y teniendo en cuenta las diferencias en nuestros niveles económicos, sociales y de desarrollo” (§ 6); “Reafirmamos nuestro profundo compromiso con todos los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas” (§ 14). Estos mínimos denominadores comunes (demasiado) generales son contrarios a los objetivos de la cumbre y se limitan a reafirmar el marco de la cooperación birregional, sin darle un nuevo impulso mediante compromisos concretos.

<sup>10</sup> “Una brújula estratégica para la seguridad y la defensa. Por una Unión Europea que proteja a sus ciudadanos, valores e intereses y contribuya a la paz y la seguridad internacionales”, Consejo de la Unión Europea, 3 de mayo de 2022 ([www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2022/03/21/a-strategic-compass-for-a-stronger-eu-security-and-defence-in-the-next-decade/](http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2022/03/21/a-strategic-compass-for-a-stronger-eu-security-and-defence-in-the-next-decade/)).

<sup>11</sup> Rouquié A., *Amérique latine. Introduction à l'Extrême-Occident*, París, Seuil, 1989.

Uno de los éxitos indudables de esta cumbre UE-Celac fue volver a sentar a todos a la mesa. Las crisis y las diferencias políticas fueron obstáculos importantes, pero se superaron. El contexto internacional no era favorable, debido a la guerra en Ucrania, pero a pesar de todo, los Estados supieron hacer frente a esta nueva situación. No obstante, el éxito de este foro se juzgará por su capacidad para seguir las etapas de la hoja de ruta y pasar de un enfoque declarativo a compromisos políticos más sólidos, en particular en materia de defensa de la democracia, lucha contra la corrupción y cooperación en cuestiones medioambientales.

En preparación de la cumbre, Ursula von der Leyen declaró que “hoy la asociación estratégica UE-ALC [América Latina y el Caribe] es más importante que nunca. Somos aliados esenciales en el fortalecimiento del orden internacional basado en el Estado de Derecho y en la defensa conjunta de la democracia, los derechos humanos y la paz y la seguridad internacionales<sup>12</sup>”. *Hoy en día, esta retórica parece más un deseo que una realidad, ya que existen tantas diferencias de opinión sobre lo que es o debería ser el orden internacional, sobre la democracia o sobre los medios para alcanzar la paz y garantizar la seguridad internacional.*

Mientras Europa quería recuperar el terreno perdido e intentar salvar la asociación birregional –y, a través de ella, preservar su capacidad de influir en la escena internacional–, América Latina aprovechó la ocasión para enviar un mensaje pidiendo un mayor equilibrio en la relación y subrayando la “desoccidentalización” del mundo en curso.

No es de extrañar, pues, que los resultados hayan sido desiguales.

---

<sup>12</sup> Comisión Europea, “Nuevo programa para reforzar la asociación de la UE con América Latina y el Caribe”, 7 de junio de 2023 ([https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip\\_23\\_3045](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_23_3045)).

**Para citar este capítulo:** Kevin Parthenay, “UE-Celac 2023: una cumbre de incomprensión mutua”, in D. Recondo (dir.), *América latina. El año político 2023/Les Etudes du CERI*, n° 271-272, Enero 2024 [en línea: [www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude](http://www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude)].

## **El deterioro de un sistema político: las instituciones democráticas de Perú en peligro**

**Adriana Urrutia**

En América Latina, Perú ilustra hoy una de las posibles formas de colapso del sistema democrático y, debido a la recesión democrática que se está produciendo allí<sup>1</sup>, encarna lo que el Índice de Democracia Global de The Economist describe como un régimen híbrido<sup>2</sup>. Uno de cada dos ciudadanos apoyaría un régimen autoritario frente a la democracia<sup>3</sup> y el 91% expresa su descontento con esta última<sup>4</sup>. Además, el 82% de los ciudadanos desapruueba la labor de la presidenta Dina Boluarte y el 90% la del Congreso de la República<sup>5</sup>. La falta de confianza de los ciudadanos en su régimen se explica por sus resultados.

¿Cómo se convirtió la democracia peruana en un régimen no representativo? Seis factores principales explican el proceso de deterioro democrático en Perú: 1) la erosión de la institución presidencial; 2) la deslegitimación de los procesos electorales y la polarización social; 3) las desigualdades estructurales y su politización; 4) el colapso del sistema de partidos y su transformación en plataformas de gestión de intereses personales; 5) la acción colectiva y su difícil transformación en acción pública; y 6) la transformación del sistema de pesos y contrapesos en un sistema de representación conflictiva que ha ensanchado la brecha entre élites políticas y ciudadanos.

Perú no atraviesa una crisis pasajera: la forma en que se está construyendo allí la democracia en el siglo XXI lleva el sello mismo de su fracaso.

### **La institución de la presidencia y su erosión gradual**

De los diez presidentes elegidos en las elecciones presidenciales peruanas (como presidente o vicepresidente) desde 1990, siete están en prisión (Alberto Fujimori, Alejandro Toledo y Pedro Castillo) o investigados por corrupción (Ollanta Humala), Pedro Pablo Kuczynski, Martín Vizcarra y Alan García, ya fallecidos) como parte del caso Lava Jato<sup>6</sup>. El encarcelamiento de estos líderes políticos refleja el achicamiento de la clase política, que opera como un

---

<sup>1</sup> Corporación Latinobarómetro, "Informe 2023, La recesión democrática en América Latina", Santiago de Chile, 2023 ([www.latinobarometro.org/lat.jsp](http://www.latinobarometro.org/lat.jsp)).

<sup>2</sup> Desde 2006, The Economist publica anualmente un Índice de Democracia Global, basado en cinco criterios: 1) el proceso electoral y el pluralismo, 2) el funcionamiento del gobierno, 3) la participación política, 4) la cultura política y 5) las libertades civiles. A partir de la evaluación de cada una de estas variables, cada país se clasifica en uno de los cuatro tipos de régimen siguientes: "democracia completa", "democracia imperfecta", "régimen híbrido" o "régimen autoritario". The Economist Intelligence Unit, "Democracy Index 2022: Frontline democracy and the battle for Ukraine". The Economist, 2022 ([www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2022/](http://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2022/)).

<sup>3</sup> N. Lupu, M. Rodríguez y E. J. Zechmeister (eds.), *El pulso de la democracia*, Nashville, LAPOP, 2021; J. Carrión, P. Zárate y F. Zeichmester, *Cultura Política de la Democracia en Perú y las Américas, 2018/19: Tomándole el Pulso a la Democracia*, Nashville, LAPOP, 2020.

<sup>4</sup> Corporación Latinobarómetro, *op. cit.*

<sup>5</sup> Instituto de Estudios Peruanos, "IEP Informe de Opinión. Setiembre 2023", Lima, 2023 (<https://iep.org.pe/noticias/iep-informe-de-opinion-setiembre-2023/>).

<sup>6</sup> Gran operación judicial y policial lanzada en Brasil en 2014 contra la corrupción y el blanqueo de capitales.

triple mecanismo de debilitamiento de la democracia: el primero es la judicialización de la política, que no resuelve el problema de la corrupción institucionalizada; el segundo es el colapso de los liderazgos partidarios; y el tercero es la erosión de la confianza ciudadana en un país donde se personaliza el ejercicio de la política.

En el último año, pese a la ausencia de vínculos aparentes con las instituciones paralelas que conforman la espiral de la corrupción (redes de gran corrupción, actividades ilícitas, brokers de pequeña corrupción), el actual presidente no ha revertido la tendencia al debilitamiento de la figura presidencial. El 7 de diciembre de 2022, Dina Boluarte se convirtió en la primera mujer en ocupar el cargo de presidente de la República, en aplicación del mecanismo constitucional de sucesión activado por el Congreso de la República tras el fallido golpe de Estado y la destitución del expresidente Pedro Castillo. El día de su toma de posesión se produjo una movilización social denominada “Toma de Lima”. Aunque su objetivo inicial era simplemente manifestarse contra el Parlamento, sus reivindicaciones se multiplicaron con el paso de las horas. Casi de inmediato, los ciudadanos movilizados exigieron la dimisión de Boluarte, al que consideraron ilegítima y usurpadora. Las manifestaciones se extendieron poco a poco por todo el país, empezando en Lima, la capital, y luego en las regiones de Apurímac, Cusco, Arequipa, Ica, Ayacucho y Puno. El 11 de diciembre de 2022, la represión policial se saldó con la muerte de varios manifestantes que ocupaban el aeropuerto de la ciudad de Abancay, en la región de Apurímac. El número de víctimas aumentó en las semanas siguientes. En febrero de 2023, la Defensoría del Pueblo informó de la muerte de 49 peruanos relacionada con la respuesta policial y militar a las manifestaciones de los tres meses anteriores. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) concluyó que las fuerzas del orden habían sido excesivamente violentas y que sus acciones habían provocado lo que Human Rights Watch describió como un “deterioro mortal” de la democracia<sup>7</sup>.

En este sistema personalista, las muertes y la ausencia visible de consecuencias políticas, debido a la dilución de responsabilidades y a la falta de investigaciones públicas tras las movilizaciones, han socavado la credibilidad y la legitimidad del presidente a los ojos de muchos ciudadanos, debilitando así la gobernabilidad del país y agravando su regresión democrática.

### **Deslegitimación de los procesos electorales y polarización social**

El proceso electoral de 2021 tuvo dos consecuencias importantes que afectaron a la democracia a largo plazo. La primera es el debilitamiento gradual de la credibilidad de los organismos electorales y de supervisión, como el Consejo Nacional de Justicia. La segunda es la institucionalización de la polarización social.

En su tercera candidatura a la presidencia –y tras negarse a reconocer los resultados de las elecciones de 2016 y orquestar el enfrentamiento entre los poderes legislativo y ejecutivo entre 2016 y 2021– Keiko Fujimori perdió en 2021 frente a Pedro Castillo por un margen de poco más de 44.000 votos. Ella se apresuró a clamar fraude electoral. Aparecieron

---

<sup>7</sup> Human Rights Watch, “Abusos por las fuerzas de seguridad y crisis democrática en el Perú”, 2023 ([www.hrw.org/es/report/2023/04/26/deterioro-letal/abusos-por-las-fuerzas-de-seguridad-y-crisis-democratica-en-el](http://www.hrw.org/es/report/2023/04/26/deterioro-letal/abusos-por-las-fuerzas-de-seguridad-y-crisis-democratica-en-el)).

nuevos portavoces y el fujimorismo inventó el concepto de “fraude en mesa”, una presunta forma de fraude supuestamente perpetrada por miembros de las mesas electorales –elegidas al azar en Perú– rellenando papeletas falsas para asegurar la victoria del candidato de su elección. Los observadores electorales nacionales e internacionales refutaron esta teoría basándose en las pruebas recogidas, pero las dudas empezaron a asomar. En un país en el que el 83% de los ciudadanos creen que no se puede confiar en sus semejantes<sup>8</sup>, esta desconfianza generalizada se ha extendido al ámbito político, minando la confianza en las instituciones: uno de cada tres votantes afirma creer que ha habido fraude<sup>9</sup>. Los responsables de los organismos electorales fueron objeto de agresiones físicas y verbales. La confianza en las instituciones electorales se ha resquebrajado. En este contexto, en 2023<sup>10</sup> el Parlamento intentó reformar el artículo 99 de la Constitución para que los responsables de las autoridades electorales pudieran ser procesados por corrupción y atentados contra la legitimidad de las instituciones democráticas, permitiendo así una cierta injerencia parlamentaria en estos organismos.

La segunda consecuencia es que, cuando se anuncian los resultados de la primera vuelta, surgen fuerzas endógenas de polarización: racismo, clasismo, fake news y críticas antisistema, entre otras.

La polarización de la campaña ha reforzado las imágenes predominantes en la sociedad peruana. Según un estudio realizado por la asociación Transparencia, el uso recurrente de palabras como “caviar”, “derecha burda y agresiva”, “rojos” y otras expresiones violentas denotan su incapacidad para reconocer a quienes piensan diferente como interlocutores políticos legítimos. El país parece atenazado por la “antipolítica”<sup>11</sup>, con una inflación de discursos de odio y violencia sexista en las redes sociales, que imposibilita la construcción de un diálogo democrático.

## Desigualdades estructurales y su politización

En Perú, antes de la pandemia de Covid-19, una de cada cinco personas vivía en la pobreza. En las zonas rurales, una de cada cuatro no tenía acceso a agua potable en su casa. En un país donde más de la mitad de la población tiene menos de 25 años, sólo uno de cada tres jóvenes tiene acceso a la educación superior, y los jóvenes nacidos en las zonas más pobres del país son los más afectados.

---

<sup>8</sup> IPSOS, “Confianza interpersonal en el mundo”, marzo de 2022 ([www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2022-03/Global%20Advisor%20-%20Confianza%20Interpersonal%202022\\_1.pdf](http://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2022-03/Global%20Advisor%20-%20Confianza%20Interpersonal%202022_1.pdf)).

<sup>9</sup> Instituto de Estudios Peruanos, “IEP informe de opinión. Julio 2021”, Lima, 2021.

<sup>10</sup> En noviembre de 2023, el proyecto de ley seguía pendiente de debate en la Comisión de Constitución del Congreso.

<sup>11</sup> El término antipolítica se utiliza en Perú para referirse a las prácticas que los actores políticos ponen en marcha para favorecer sus intereses personales y que socavan la legitimidad democrática. El término fue discutido en el libro de C. I. Degregori, *La década de la antipolítica: Auge y huida de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2000.

Los niños de las zonas rurales tienen tres veces menos probabilidades de cursar estudios universitarios o superiores que los nacidos en zonas urbanas. Además, siete de cada diez peruanos trabajan en la economía informal. Estas pocas cifras dan una idea de las desigualdades que caracterizan a este país<sup>12</sup>.

Estas desigualdades han conformado la sociedad desde la construcción del Estado peruano a principios del siglo XIX, y las políticas aplicadas desde entonces no han hecho sino reforzarlas. El neopopulismo de Fujimori (1990-2000), el caudillismo de Alan García (2006-2011) y de Martín Vizcarra (2018-2020), la tecnocracia de Humala (2011-2016) para promover la inclusión social, y el lema de campaña de Pedro Castillo “No más pobres en un país rico” dan testimonio de la tendencia de los líderes políticos peruanos a construir sus programas en torno a la cuestión de la desigualdad. Y la desafección hacia la democracia se explica sobre todo por su incapacidad para reducir las desigualdades una vez en el poder. Su incapacidad para cumplir sus promesas electorales de mejorar las condiciones de vida, remediar los fallos del Estado y luchar contra la corrupción desilusiona a los ciudadanos, que no ven que sus perspectivas de vida cambien, ni que la acción colectiva conduzca a un cambio real.

### **El hundimiento del sistema de partidos**

Desde que Alberto Fujimori irrumpió en la escena política, Perú ha experimentado lo que la literatura ha denominado un colapso del sistema de partidos. En los años noventa surgieron movimientos políticos con un discurso antisistema que resultaron muy eficaces para atraer a votantes descontentos con la política tradicional. A ello se añaden los numerosos efectos perversos de las reglas electorales, como el voto preferencial, mecanismo por el cual el elector no vota a una lista en las elecciones parlamentarias, sino a los individuos que la componen, lo que significa que las campañas electorales no son colectivas, sino individuales. Así, individuos de un mismo grupo pueden competir por los puestos de poder. El expresidente Vizcarra intentó remediar esta situación en el marco de su reforma política, pero no tuvo éxito. Dado el bajo nivel de militancia, los partidos han establecido mecanismos basados en el intercambio de distintos tipos de capital (dinero, favores, recursos humanos para seguir siendo competitivos) para aprovechar esta situación y se han convertido en “madres de alquiler” o “coaliciones de independientes”<sup>13</sup>.

Este sistema condiciona no sólo las campañas electorales, sino también el comportamiento en el Congreso. Tras las elecciones de 2021, diez partidos entraron en el Parlamento, formando nueve grupos parlamentarios; en septiembre de 2023, eran catorce. Esta proliferación es el resultado de las divisiones internas de las distintas formaciones políticas. Los partidos no son vehículos de representación política; de hecho, se han transformado en máquinas de gestión de intereses particulares. La dinámica anti-reformas y anti-interés público se refleja

---

<sup>12</sup> Todas las cifras se han calculado a partir de los datos de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida y Pobreza (ENAHPO) 2022 realizada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Están disponibles en línea en: [http://webinei.inei.gob.pe/anda\\_inei/index.php/catalog/759](http://webinei.inei.gob.pe/anda_inei/index.php/catalog/759)

<sup>13</sup> M. Zavaleta, Coaliciones de independientes: Las reglas no escritas de la política electoral, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2022.

en votaciones dirigidas a impedir la continuidad de reformas como las relativas a la calidad de la educación superior universitaria, la vida política, la legislación ambiental (varios congresistas están involucrados en minería y tala ilegal) y, en general, la calidad de las propuestas regulatorias.

### **La acción colectiva y su difícil transformación en acción pública**

Además de la incapacidad de los actuales partidos para representar los intereses de los ciudadanos, la acción colectiva en Perú no se ha traducido en acción pública debido a la ausencia de mecanismos de institucionalización de las demandas surgidas de las manifestaciones. La acción colectiva se ha convertido exclusivamente en un espacio para expresar el descontento. Desde 2011 (y sin contar las manifestaciones de diciembre de 2022-principios de 2023), se han producido más de quince grandes movilizaciones ciudadanas en diferentes regiones del país y en la capital. Las cuestiones en juego eran de tres tipos: derechos políticos, derechos fundamentales (como la educación, el trabajo y la sanidad) y bienes colectivos<sup>14</sup>. Estas movilizaciones rara vez propician la construcción de agendas representativas o el surgimiento de nuevos liderazgos políticos. Pedro Castillo es quizás la excepción en este sentido: antes de ser candidato, fue portavoz de una huelga nacional de maestros contra la reforma que pretendía introducir un sistema meritocrático mediante la creación de un cuerpo profesional en la educación básica. El ejercicio del derecho a manifestarse pacíficamente es cuestionado por el uso de la violencia contra los manifestantes; la participación ciudadana es reprimida y no puede surgir una esfera pública que permita la expresión de demandas locales a través de formas de participación no institucionalizadas. A esto se añade la dificultad de articular los distintos componentes de la sociedad civil en una plataforma que trascienda las agendas específicas y desarrolle una agenda democrática más global.

### **La transformación del sistema de frenos y contrapesos**

En la última década, el sistema de separación y equilibrio de poderes se ha transformado en un sistema de persecución y venganza política entre los distintos poderes del Estado, y entre éstos y las instituciones de control.

En primer lugar, el deterioro institucional de Perú comenzó –o empeoró– con el enfrentamiento entre el ejecutivo y el legislativo. En 2016, Fujimori obtuvo una mayoría parlamentaria significativa: de los 130 escaños del parlamento, 73 estaban en manos de miembros del partido Fuerza Popular. Desde entonces, la oposición fujimorista ha utilizado este espacio parlamentario para enfrentarse a Kuczynski y su Gobierno. Los ministros fueron llamados a comparecer ante el Parlamento para justificar las decisiones tomadas durante su mandato.

---

<sup>14</sup> A. Urrutia, "La colère citoyenne: les jeunes et la mobilisation sociale dans les dynamiques de la démocratie péruvienne entre 2012 et 2021", en J. Chassin, E. U. Carreno y A. Morenas (eds.), *Le Pérou, des citoyens en quête de République*, Paris, L'Harmattan, 2023, pp. 235-260.

Algunos han sido destituidos. La rotación forzada de ministros ha contribuido a debilitar la capacidad de respuesta del Estado y ha tenido graves consecuencias para la sostenibilidad de las reformas y la prestación de servicios públicos.

A ello se sumó el enfrentamiento entre el poder judicial y antiguos representantes del ejecutivo, en el que se acusó a las autoridades anticorrupción de abusar de ciertos mecanismos, como la prisión preventiva.

Sin embargo, durante 2016, las tensiones más graves se observaron entre el poder legislativo y las instituciones de control. En este caso, asistimos a un intento del poder parlamentario de tomar el control de los poderes ejecutivo y judicial a través de nombramientos en determinados puestos clave del aparato estatal. La Defensoría del Pueblo fue la primera institución en ser blanco de la coalición parlamentaria fujimorista, que designó a una persona sin las competencias requeridas para dirigirla. En el segundo semestre de 2023, el Parlamento intentó destituir a los miembros del Consejo Nacional de Justicia, institución autónoma encargada de designar a las autoridades electorales y garantizar la ética del sistema judicial y de otros órganos del Estado.

Este debilitamiento institucional está erosionando las bases del sistema democrático, haciendo muy difícil la reconstrucción de un régimen que represente al pueblo. Las características del proceso peruano quizás puedan servir de parámetro para identificar los determinantes del fracaso democrático en los países latinoamericanos. A nivel nacional, la pregunta es: “¿Quién puede salvarnos?”. La respuesta es cada vez más compleja en una sociedad donde las estructuras sociales obstaculizan no sólo la innovación, sino también la posibilidad de crear nuevas formas de ejercer el poder. La esperanza puede estar en una nueva generación de políticos que tendrán la difícil tarea de devolver a los peruanos la confianza en las instituciones políticas.

**Para citar este capítulo:** Adriana Urrutia, “La détérioration d’un système politique: les institutions démocratiques péruviennes en péril”, in D. Recondo (dir.), *Amérique latine. El año político 2023/Les Etudes du CERI*, n° 271-272, Enero 2024 [en línea: [www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude](http://www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude)].

## Ecuador: nueva victoria de las élites y límites del campo popular

Andrés Chiriboga

En 2023, la política ecuatoriana estuvo marcada por la debacle del presidente Guillermo Lasso que, además de sus malas relaciones con gran parte de la clase política, fue incapaz de dar respuestas a la crisis económica y de seguridad del país. En noviembre, su mandato, que inicialmente debía terminar en mayo de 2025, llegó a su fin prematuramente. La activación del mecanismo constitucional conocido como “*muerte cruzada*”<sup>1</sup> permitió la transición a un nuevo gobierno después de que Lasso disolvió la Asamblea Nacional debido a las malas relaciones con la mayoría de las fuerzas políticas implicadas y para evitar un *juicio político* (*impeachment*) que pudo llevarlo a su censura y destitución. Las elecciones extraordinarias de agosto y octubre no beneficiaron a las fuerzas políticas de izquierda sino a Daniel Noboa, un joven oligarca que logró combinar su herencia política y sus prácticas clientelistas con una imagen moderna y un discurso crítico con los partidos tradicionales y sus disputas<sup>2</sup>.

### El fin de Lasso

En mayo de 2023, el banquero que había ganado las elecciones presidenciales de 2021 disolvió la Asamblea Nacional, activando el mecanismo de “*muerte cruzada*” por primera vez desde la vigencia de la Constitución de 2008. Esta decisión fue muy controvertida, ya que Lasso la utilizó para evitar un posible juicio político<sup>3</sup>. La convocatoria de elecciones puso fin a la mala gestión gubernamental en un contexto de tensión entre el ejecutivo y las fuerzas políticas representadas en el parlamento. El fin del gobierno de Lasso marcó también el final de la aventura política del banquero y su partido, Creando Oportunidades (CREO), tras diez años en la escena política ecuatoriana. En las elecciones extraordinarias, Lasso no se presentó como candidato y CREO no postuló candidatos a la Asamblea Nacional.

Lasso formó alianzas políticas de forma errática y acumuló enemigos políticos de todo tipo. Tras ganar las elecciones presidenciales de 2021, pero sin mayoría parlamentaria, tuvo que

---

<sup>1</sup> El artículo 148 de la Constitución ecuatoriana, en vigor desde 2008, otorga al Presidente de la República la facultad de disolver la Asamblea Nacional si ésta se extralimita en sus funciones, obstaculiza la ejecución del Plan de Desarrollo o en caso de crisis política grave. Sin embargo, el uso de este mecanismo requiere la realización de elecciones presidenciales y legislativas extraordinarias.

<sup>2</sup> Las elecciones se celebraron el 20 de agosto (elecciones legislativas y primera vuelta de las presidenciales) y el 15 de octubre de 2023 (segunda vuelta de las presidenciales).

<sup>3</sup> En mayo de 2023, Lasso fue acusado por sus decisiones y omisiones en un caso de malversación de fondos en el sector petrolero. Los demandantes en la Asamblea Nacional le acusaron de haber sido informado de irregularidades en el contrato entre la empresa estatal Flota Petrolera Ecuatoriana (Flopec) y la compañía offshore Amazonas Tanker Pool, y de no haber hecho nada para evitarlas. La Asamblea también destacó la implicación del cuñado del Presidente, Danilo Carrera, en la gestión opaca de las empresas energéticas estatales. Según informes de inteligencia antidroga filtrados a los medios de comunicación, el entorno del Presidente estaba siendo investigado por sus vínculos con la mafia albanesa, que transporta droga de Sudamérica a Europa. Se reveló que esta investigación se había suspendido por orden del Ejecutivo. El 30 de noviembre de 2023, la Asamblea recién elegida decidió reanudar el juicio contra el ex presidente Guillermo Lasso. No hubo censura ni juicio político, pues Lasso ya había dejado el cargo, pero la Asamblea determinó que era culpable y solicitó la intervención de la justicia.

ampliar su base de apoyo para poder gobernar. Tras derrotar a Revolución Ciudadana (RC) –el partido de centro-izquierda del ex presidente Rafael Correa– en la segunda vuelta, realizó su primer acercamiento parlamentario con este grupo político, así como con el Partido Social Cristiano (PSC), coto de la oligarquía tradicional de la costa ecuatoriana. Sin embargo, incumplió su compromiso y rápidamente prefirió negociar con figuras de las bancadas de Pachakutik (PK), el partido del movimiento indígena, e Izquierda Democrática (ID), el tradicional partido de la socialdemocracia en Ecuador. Estos dos partidos habían obtenido buenos resultados en las elecciones legislativas de 2021 y contaban con amplios bloques en la Asamblea. Después de RC, PK e ID eran la segunda y tercera fuerza política en el Parlamento, por delante de PSC y CREO. Pero el acuerdo parlamentario de Lasso fue muy débil y provocó la división de los bloques de PK e ID. Estos partidos atravesaron graves crisis que se reflejaron en sus malos resultados en las elecciones extraordinarias de 2023. El presidente Lasso presentó nueve proyectos de ley durante su mandato, tres de los cuales fueron rechazados y dos no se tramitaron. Sólo un proyecto importante, la reforma fiscal de noviembre de 2021, tuvo éxito tras la insólita abstención del bloque parlamentario de la RC que quienes se esperaba una posición más fuerte ante la avanzada neoliberal de Lasso en materia tributaria. Debido a esta abstención, la Asamblea no logró aprobar ninguna moción sobre la ley, que fue finalmente promulgada en forma de decreto-ley en su versión original.

Antes de la activación de la “muerte cruzada”, la popularidad del presidente estaba ya muy desgastada. En mayo de 2023, dos años después de asumir el cargo, Lasso se encontraba en su punto más bajo en las encuestas, con sólo el 13% de los ecuatorianos calificando favorablemente su gestión<sup>4</sup>. No ha sido capaz de frenar la grave crisis económica y de seguridad que vive el país desde hace varios años. Sin detrimento de las raíces estructurales del problema de violencia e inseguridad, esta situación se ha visto agravada en los últimos años por las malas decisiones y falta de liderazgo frente a las consecuencias de la pandemia, la crisis de la deuda en el Sur Global y la creciente penetración de las redes del narcotráfico en el país. En el frente económico, Lasso ha continuado con las políticas de austeridad y ajuste puestas en marcha por su antecesor, Lenín Moreno (2017-2021), en respuesta a las exigencias del Fondo Monetario Internacional (FMI)<sup>5</sup>, al tiempo que ha permitido a la banca privada, sector del que procede, aumentar sus márgenes de beneficio. Entre diciembre de 2021 y diciembre de 2022, las utilidades netas de la banca ecuatoriana pasaron de 387 millones a 664 millones, lo que representa un crecimiento del 71,3%<sup>6</sup>.

En materia de seguridad, según datos del Ministerio del Interior, las muertes violentas han aumentado un 65%, convirtiendo a Ecuador en uno de los países más peligrosos de América

---

<sup>4</sup> Datos de la encuestadora Perfiles de Opinión (mayo de 2023). Según la misma empresa, el índice de aprobación de Lasso cayó por debajo del 10% en agosto de 2023. En septiembre de 2023, el instituto internacional de sondeos CID Gallup lo situó como el presidente más impopular de América Latina, junto a Dina Boluarte de Perú.

<sup>5</sup> L. Arias y A. Chiriboga, “La ruta al “paquetazo” y el retorno de la economía fondomonetarista al Ecuador”, en F. Ramírez Gallegos (ed.), *Octubre y el derecho a la resistencia. Revuelta popular y neoliberalismo autoritario en Ecuador*, Buenos Aires, CLASCO, 2020, pp. 169-193.

<sup>6</sup> Asobanca, “Evolución de la Banca Privada Ecuatoriana (diciembre 2022)” (<https://asobanca.org.ec/wp-content/uploads/2023/01/Evolucion-de-la-Banca-12-2022-completo-1.pdf>).

Latina. Durante el mandato de Lasso se perpetraron catorce masacres en las cárceles, protagonizadas por tres bandas rivales (los Choneros, los Lobos y los Tiguerones) que se disputan el control de las actividades delictivas en todo el país. Los Gobiernos de Moreno y Lasso fueron incapaces de hacer frente a un escenario de seguridad cambiante: los acuerdos de paz firmados el 24 de noviembre de 2016 entre el Gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) han dado lugar a una miríada de pequeños grupos armados que compiten por redes y conexiones con los principales cárteles que utilizan la frontera norte de Ecuador para trasladar drogas a Norteamérica<sup>7</sup>. La proliferación de redes de narcotráfico y de actividades delictivas ha ido acompañada de un aumento de la pobreza y de la escasez de empleo en el país. A pesar de todo ello, Lasso ha continuado debilitando al Estado y no ha aportado la más mínima solución a la situación de violencia e inseguridad que vive el país.

Antes de su “muerte cruzada”, Lasso se enfrentó a fuertes protestas populares y a una derrota electoral. En junio de 2022, el movimiento indígena convocó a un paro nacional en el que cobró protagonismo la figura de Leónidas Iza, presidente de la Confederación de Pueblos y Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE). En febrero de 2023, Lasso fue derrotado en un referéndum<sup>8</sup>, que él mismo convocó y que se celebró al mismo tiempo que las elecciones para los gobiernos locales y el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS). La RC fue el gran ganador de estas elecciones. Además de hacer campaña contra el referéndum, esta agrupación política ganó una serie de gobiernos locales en todo el país, incluyendo las alcaldías de la capital, Quito, y Guayaquil, la ciudad más grande, que había sido gobernada durante dos décadas por la oligarquía del PSC. Este triunfo atestigua la capacidad de la RC para mantener un importante capital político a pesar de la proscripción a la que se enfrenta desde que Correa dejó el poder en 2017. Sin embargo, las elecciones presidenciales de 2021 y 2023 demuestran que este capital no le basta para ocupar la presidencia como lo hizo entre 2007 y 2017.

Lasso respondió al paro nacional con arrogancia y se mostró incapaz de reinventarse. No respetó los acuerdos alcanzados con las organizaciones sociales para poner fin a las protestas. Además, no ha dado señales de cambiar sus políticas tras los resultados de su referéndum. La propuesta de extraditar a ecuatorianos vinculados al crimen organizado transnacional fue rechazada en el referéndum, al igual que las demás, lo que refleja la franca desaprobación del Presidente por no haber resuelto los principales problemas del país.

El final anticipado del mandato de Lasso refleja el fracaso de una parte de la élite que llegó al poder con un capital político limitado y fue incapaz de hacer frente a la crisis económica y de seguridad. La RC esperaba que, tras el fracaso de la derecha, el pueblo mostrara contrición

---

<sup>7</sup> P. Ospina, F. Ramírez y P. Stefanoni, “Ecuador, al borde del precipicio”, *Revista Nueva Sociedad*, agosto de 2023 ([www.nuso.org/articulo/ecuador-urgente/](http://www.nuso.org/articulo/ecuador-urgente/)).

<sup>8</sup> En un intento de aumentar su capital político con el electorado, Lasso promovió una consulta popular el 6 de febrero de 2023. Las preguntas se referían a propuestas de enmiendas constitucionales y legales enfocadas en los temas de la seguridad ciudadana, fortalecimiento de la democracia y protección del medio ambiente. Entre otras cosas, los votantes debían decidir si querían permitir la extradición de ecuatorianos vinculados al crimen organizado, dar mayor autonomía a la Fiscalía General del Estado, reducir el número de miembros de la Asamblea y privar al CPCCS de su facultad de nombrar autoridades de control. Los votantes mayoritariamente respondieron “no” a todas las preguntas dando cuenta de un rechazo generalizado al presidente más allá de los temas tratados.

y optara por confiarle de nuevo las riendas del gobierno. Sin embargo, la voluntad popular se expresó a favor de un nuevo gobierno de derecha dirigido por Daniel Noboa, quien habla de unidad y, en un primer momento, gestionó mejor los retos de la gobernabilidad dentro de la Asamblea. A diferencia de Lasso, Noboa llegó a iniciales acuerdos con el PSC y RC para la distribución de cargos directivos en la Asamblea. No obstante, estos primeros pasos no dejan claro si realmente habrá acuerdos programáticos para la discusión de proyectos de ley y procesos de control. La primera propuesta de ley de Noboa es un proyecto de reforma fiscal que contempla principalmente exenciones para las empresas. Según estimaciones del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Central del Ecuador, esta reforma permitiría al grupo Noboa reducir en un 65% la deuda de 143 millones de dólares que mantiene con el fisco<sup>9</sup>.

Noboa posee poca experiencia en gestión pública y nombró un gobierno novato para enfrentar los profundos problemas del país en un lapso muy corto (apenas dieciocho meses). Además, en sus primeras decisiones se mostró autoritario y despreocupado por las normas y convenciones. Por ejemplo, para distanciarse de su vicepresidenta, de la que desconfió desde el inicio de la campaña, la nombró “delegada para la paz en Israel” y la envió a vivir a Tel Aviv. Aunque las delegaciones diplomáticas de Estados Unidos y de los demás países de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) saludaron esta decisión, no deja de ser oportunista, al aprovechar una grave crisis internacional para justificar la creación de una comisión al margen de las convenciones internacionales, que no conseguirá nada y sólo sirve para resolver un conflicto en el seno del gobierno ecuatoriano.

### **Daniel Noboa: élites victoriosas y un campo popular debilitado**

Un análisis de las elecciones extraordinarias permite comprender mejor el escenario político actual. La violencia y la inseguridad no sólo fueron un tema central de las propuestas de campaña, sino también un trágico protagonista. El asesinato del candidato presidencial Fernando Villavicencio, radical de derecha y gran opositor al “correísmo”, dio un vuelco a la campaña y evidenció con crudeza la aguda crisis que atraviesa el país. Este suceso, sumado a una serie de asesinatos y atentados de políticos, revela hasta qué punto las mafias los condicionan y al propio proceso democrático: cualquiera que se oponga o no colabore con una de las bandas activas del país está poniendo su vida en peligro. Este sigue siendo el principal reto para el joven presidente y su inexperto gobierno, en el que, por ejemplo, nombró como Ministro de Defensa a un experto en artes marciales e influencer TikTok.

A pesar de la derrota presidencial, la RC sigue siendo el partido más aceptado. Sin embargo, como demostraron las elecciones presidenciales de 2021, su capacidad electoral es cada vez más limitada. El capital político que ha logrado mantener en los últimos años ha sido sin duda suficiente

---

<sup>9</sup> J. Báez Valencia, “El Grupo Noboa tiene una deuda de \$143 millones y dejaría de pagar casi 93 millones por la Ley enviada por el presidente Noboa, lo que equivale al 65% de su deuda”, Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Central del Ecuador, 4 de diciembre de 2023 (<https://coyunturaueie.wordpress.com/2023/12/04/el-grupo-noboa-tiene-una-deuda-de-143-millones-y-dejaria-de-pagar-casi-93-millones-por-la-ley-enviada-por-el-presidente-noboa-lo-que-equivale-al-65-de-su-deuda/>).

para volver a formar el grupo más numeroso de la Asamblea Nacional y obtener victorias decisivas en las elecciones locales (que se disputan a una sola vuelta). Por ejemplo, el Candidato de la RC consiguió ganar la alcaldía de Quito tan solo con el 25,18% de los votos. Sin embargo, la capacidad electoral de la RC no fue suficiente para convencer a más de la mitad de los votantes del país. Durante las elecciones extraordinarias, la RC recurrió en gran medida a la nostalgia del pasado y jugó con la dicotomía correísmo/anticorreísmo. Luisa González fue una candidata disciplinada y muy cercana a Rafael Correa. Habló con énfasis del ex presidente como su futuro asesor principal. Aunque parecía más emancipada al final de la segunda vuelta, gran parte de su campaña consistió en responder a las preocupaciones de la gente con un recurrente “ya lo hemos hecho antes”, en lugar de presentar una visión de futuro e innovar en la forma de conectar con sectores del electorado que hacía tiempo que no votan ya por este partido.

Por su parte, Daniel Noboa se distanció de la división correísmo/anticorreísmo utilizada por la mayoría de candidatos. Se presentó como una nueva opción al margen de los conflictos partidarios tradicionales. Combinó hábilmente la imagen innovadora de un joven empresario exitoso con las prácticas y estructuras de su herencia política. En efecto, con 36 años y elegido asambleísta en 2021, es hijo de Álvaro Noboa, magnate bananero y cinco veces candidato presidencial. No se ha distanciado de la imagen de su padre ni de sus prácticas de campaña. Respaldado por la riqueza del emporio Noboa y ayudado por varios miembros de su familia, desplegó estrategias clientelistas de probada eficacia: distribución de alimentos, colchones, electrodomésticos, financiamiento de brigadas médicas, etc. Fue un candidato muy poco elocuente y carismático. Tuvo que ser un poco más ofensivo en la segunda vuelta contra la candidata de Correa, lo que le llevó a exponerse más y, por tanto, a revelar su falta de experiencia. Sin embargo, la combinación de renovación política y clientelismo a la antigua resultó ser una fórmula ganadora.

Ecuador ha vuelto a optar por un presidente de la élite económica luego del fracaso del banquero Lasso. Esto plantea importantes interrogantes sobre las opciones abiertas a la RC y al campo popular en su conjunto. Los sectores movilizados en octubre de 2019 y junio de 2022 no estuvieron directamente representados en la papeleta de las elecciones extraordinarias. El movimiento indígena, en particular, no presentó candidato. Al final, Leónidas Iza decidió no presentarse, en un contexto de tensiones entre la CONAIE y Pachakutik. Además, el movimiento indígena no apoyó a Yaku Pérez, quien había sido su candidato en 2021. En los territorios con mayor población indígena, la votación se dividió entre González y Noboa. Desde hace algún tiempo, sectores del voto indígena han optado por opciones de derecha, y algunos líderes indígenas están lejos de ser “de izquierda”. El éxito de una opción popular progresista ya no depende únicamente del fracaso del neoliberalismo. Más que apostar a la restauración del Estado, parte de los sectores populares y de clase media ven el emprendimiento y la defensa de las libertades -quizás con mayor fuerza desde la pandemia y sus confinamientos- como opciones viables para superar la crisis económica y la inseguridad.

**Para citar este capítulo:** Andrés Chiriboga, “Ecuador: nueva victoria de las élites y límites del campo popular”, in D. Recondo (dir.), *América latina. El año político 2023/Les Etudes du CERI*, n° 271-272, Enero 2024 [en línea: [www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude](http://www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude)].

## La policía en la política brasileña post-Bolsonaro: una fuerza centrípeta

Gabriel Feltran

En las favelas y suburbios de São Paulo, el orden estatal coexiste con el de facciones y milicias, vigilantes y policías que actúan al margen de la ley. En los últimos diez años, la coexistencia íntima de estos diferentes regímenes de poder armado, antes sólo observable en zonas periféricas, se ha situado en el centro de la vida política brasileña<sup>1</sup>. En contra de la promesa democrática de extender la ciudadanía a las periferias, los mecanismos de regulación institucional han perdido su fuerza, mientras que el núcleo del poder estatal ha sido subvertido por formas elementales de vida política basadas en la violencia que han sido hegemónicas durante mucho tiempo en las periferias.

Desde los disturbios urbanos de 2013, y de manera mucho más evidente bajo el gobierno de Bolsonaro, una fuerza centrípeta ha ido erosionando las garantías institucionales y tendiendo a confinar la política al ejercicio de la violencia, en su expresión más cruda. No es casual que los actores armados se hayan politizado y adquirido cierta notoriedad a nivel nacional. Jair Bolsonaro ya no lidera el país, pero este movimiento centrípeta continúa. Cada acción política lleva a una reacción violenta. Por citar sólo un ejemplo, en 2021, una sentencia del Tribunal Supremo para reducir la letalidad policial en Río de Janeiro en un 70%, la ADPF 635, reclamada por académicos y abogados, fue seguida inmediatamente por la operación policial más mortífera de la historia del estado, la “masacre de Jacarezinho”, que dejó 28 muertos<sup>2</sup>. Una conferencia de prensa<sup>3</sup> ofrecida tras el suceso por agentes de policía, en la que se denunciaba el “activismo judicial” y se amenazaba a los “pseudoespecialistas en seguridad pública”, no dejaba lugar a dudas sobre la naturaleza política de la operación policial: se trataba de defender la “buena sociedad”. Ha habido muchos ejemplos de esto en los últimos años. La autonomía policial es una reivindicación central del movimiento político policial, liderado y encarnado por el bolsonarismo.

Lejos de cualquier control civil o estatal, las fracciones más politizadas de la policía se burlan del Tribunal Supremo, del Congreso Nacional, de los gobernadores de izquierda y de cualquiera que se cruce en su camino. Integrar las instituciones políticas sólo sería un medio para que la policía que, en Brasil, puede presentarse y ejercer funciones electivas y gubernamentales.

---

<sup>1</sup> En Brasil existen diversos actores armados, militares y paramilitares. Cada uno de ellos -delincuentes, operadores de protección y agentes estatales- actúa de acuerdo con diferentes códigos de honor, sentido de la justicia y valores, que se corresponden con formas plurales de gobernanza material de los mercados ilegales e informales. Aunque todos compiten por regular y gobernar las cadenas de acumulación ilegal, cada uno lo hace a su manera. Con el tiempo, estas lógicas plurales se reflejan en la coexistencia de regímenes de poder locales e incluso transnacionales, con sus correspondientes legitimidades y normatividades informales, así como formas e instrumentos concretos de gobernanza. G. Feltran, “Economías ilícitas en Brasil: una perspectiva etnográfica”, *Journal of Illicit Economies and Development*, Vol. 1, n° 2, 2019, pp. 145-154 (<https://doi.org/10.31389/jied.28>); C. Halpern, P. Lascoumes y P. Le Galès, *L'Instrumentation de l'action publique : Controverses, résistance, effets*, París, Les Presses de Sciences Po, 2014.

<sup>2</sup> El suceso tuvo repercusión internacional, pero pronto cayó en el olvido, ya que operaciones similares, aunque menos letales, ocupan con frecuencia los medios de comunicación: J. Barbon, G. Queirolo el. Nogueira, “Saiba quem são e como morreram as 28 vítimas do Jacarezinho”, *Folha de S. Paulo*, 12 de mayo de 2021.

<sup>3</sup> En Brasil existen diversos actores armados, militares y paramilitares. Cada uno de ellos ([www.youtube.com/watch?v=LOSEeT1NTjQ](https://www.youtube.com/watch?v=LOSEeT1NTjQ)).

El objetivo de su acción, dicen, es “defender a la sociedad”. En 2023, este movimiento político de extrema derecha está bien integrado en varios partidos políticos. Ha conseguido formar alianzas para ganar la mayoría en la Cámara de Diputados y el Senado Federal, es poderoso entre los jueces y muy fuerte en el Ministerio Público. También está bien representado entre las profesiones liberales y tiene cierta influencia en los principales medios de comunicación y empresas de televisión, así como en los organismos reguladores. También cuenta con apoyo en los círculos comerciales y financieros, incluida la agroindustria, y actualmente controla puestos centrales dentro del Estado, a todos los niveles (municipal, estatal y federal) y en los tres poderes del Estado (judicial, legislativo y ejecutivo). En estos puestos, incluso en el ejecutivo de los tres estados más ricos de la federación, los “hombres buenos” –como se autodenominan los bolsonaristas– tienen acceso privilegiado a los fondos públicos.

Los fundamentos ideológicos y materiales de este movimiento, que quiere instaurar un régimen totalitario, se basan en las fuerzas de seguridad. El gasto en el presupuesto federal de 2020 en defensa (73.000 millones de reales), seguridad (11.000 millones de reales) y policía federal (7.000 millones de reales)<sup>4</sup> ya proporcionaba una base material suficiente para implementar su proyecto político a nivel nacional. Bolsonaro ya no está al frente del país, pero ha conseguido amarrar posiciones de poder en el sector de la seguridad y la administración penitenciaria en los 27 estados. De ahí provienen los fondos que alimentan a los militares y a la policía civil, por valor de 170.000 millones de reales al año, según el Portal da Transparencia, órgano oficial del gobierno brasileño. Según la misma fuente, sólo el gobierno de São Paulo ha destinado 29.000 millones de reales a la seguridad pública en 2019. Según el Consejo Nacional de Justicia, se han destinado otros 15.800 millones de reales al sistema penitenciario. Los recursos de las guardias municipales, ahora armadas y con un presupuesto ampliado en todo el país, complementan el sector criminal del sistema de justicia para componer esta gigantesca máquina represiva. Pero eso no es todo. La seguridad privada se suma a estos recursos con 33.700 millones de reales al año<sup>5</sup>. Juntas, estas fuerzas del orden constituyen, con mucho, el mayor presupuesto del país para una política sectorial.

Mientras el dinero entra a raudales para alimentar este modelo de seguridad profundamente ineficaz, la creciente inseguridad en el país impulsa a policías y militares a exigir cada vez más recursos, como si las redadas sistemáticas llevadas a cabo por policías corruptos en mercados ilegales altamente lucrativos –drogas, armas, minería, madera y vehículos ilegales, acaparamiento de tierras, etc.– no fueran suficientes. Estos mercados han crecido exponencialmente desde la transnacionalización de la economía brasileña en la década de 1990. Todo el dinero, legal o ilegal, obtenido de este modo estaría justificado por la corrupción endémica de la política y los riesgos que implica regenerar el país librándolo de sus delincuentes. Los policías politizados están en el centro de una lucha política que consideran heroica. A sus ojos, la policía es el último bastión del país contra la barbarie. Forman un movimiento reaccionario cuya fuerza motriz intentamos comprender aquí.

---

<sup>4</sup> Datos oficiales del portal de transparencia de la gestión pública del gobierno federal, disponibles en la siguiente dirección: <https://portaldatransparencia.gov.br/orcamento>

<sup>5</sup> A. Vialli, “Setor de segurança privada faz ajustes e revê projeções”, *Folha de S. Paulo*, 25 de abril de 2020.

## La aparición de facciones criminales como regímenes de poder

El primero de los regímenes de poder antes confinados a las periferias y ahora extendidos a otras zonas como puertos, aeropuertos y fronteras, es el que emana de las facciones criminales<sup>6</sup>. Estas facciones se han fortalecido en las periferias urbanas como resultado de un doble movimiento: por un lado, han tratado de ejercer el monopolio de la violencia en las cárceles y zonas periféricas y, por otro, han asumido y se han apropiado de los códigos de honor y del sentido de la justicia que estructuraban y organizaban lo que se conoce como “comunidades”. Habitualmente excluidas del perímetro de acción del Estado, estas comunidades han desarrollado sus propias prácticas de autodeterminación y justicia consuetudinaria. Las facciones las han institucionalizado, convirtiéndolas en herramientas de poder muy sofisticadas, contrariamente a lo que podría pensarse. Lo que en la prensa brasileña se conoce como “tribunales del crimen” es, en realidad, la aplicación práctica de una forma tradicional de justicia que tiene su origen en los tiempos del Antiguo Testamento: no se debe “cagoetar”, delatar, o en términos religiosos, dar falso testimonio; no se debe codiciar la mujer del prójimo; no se debe matar sin la aprobación de la facción, del grupo criminal; no se debe robar en el barrio, es el Crimen el que garantiza la seguridad y, por tanto, regula el orden social; no se debe llamar a la policía si han entrado a robar en tu negocio o en tu coche.

Las facciones se han fortalecido consolidando estos principios de convivencia, pero no serían tan poderosas si no hubieran adquirido sólidas bases materiales para ejercer su poder. Desde la aparición de los mercados transnacionales de cocaína en Río de Janeiro y São Paulo en las décadas de 1970 y 1980, estos códigos de conducta han regulado no sólo los barrios, sino también enormes mercados como el del transporte de cocaína a Europa. Cuando las facciones se introdujeron en estos mercados y empezaron a regular los eslabones de sus cadenas globales, se produjo una acumulación de riqueza sin precedentes en las comunidades más pobres del país. La expansión nacional de las actividades del Comando Vermelho y del Primer Comando Capital (PCC), dos poderosas organizaciones criminales brasileñas, transformó la dinámica de la violencia y el poder en todo el país. El Norte y el Nordeste experimentaron un aumento espectacular de las curvas de homicidios a principios del nuevo milenio, cuando en 2016 estas facciones rompieron el pacto tácito de no agresión que había regido su relación durante veintitrés años. Los mercados de armas y drogas, vehículos robados, piezas de automóviles, seguros, subastas, minerales, madera, entre otros, son transnacionales y están regulados en gran medida por estas dos facciones y otras.

El dinero ilegal de estos mercados es luego transformado en riqueza global por contables, agentes de bolsa ilegales, abogados y banqueros. El tipo de cambio que beneficia a los exportadores de materias primas también beneficia a los exportadores de cocaína, minerales ilegales y piezas de coches robados. Los puertos, aeropuertos y fronteras son ahora de vital importancia para los negocios (il)legales, como lo son para cualquier actividad globalizada. El consumo de productos ilegales genera enormes sumas de dinero para traficantes y contrabandistas, que lo blanquean creando diferentes “mercancías”.

---

<sup>6</sup> G. Feltran, “Economías ilícitas en Brasil...”, art. cit.

Este sistema de poder, basado en las actividades criminales de las facciones, basa obviamente su autoridad en el uso de la violencia armada. Este sistema de poder, basado en las actividades criminales de las facciones, basa obviamente su autoridad en el uso de la violencia armada. Por ejemplo, la policía civil estima que sólo en Río de Janeiro hay 3.500 armas en posesión de facciones criminales<sup>7</sup>.

## La respuesta de la policía

La respuesta política a esta expansión del crimen organizado ha venido de las filas de la policía y otros militares. Algunos de ellos, y son muchos, atacan regularmente estos mercados ilegales y a sus operadores de forma organizada<sup>8</sup>. Obtienen sus beneficios extorsionando a revendedores, vendedores de coches, comerciantes y residentes locales. Estas sumas pueden alcanzar los doscientos mil reales (unos 37.500 euros) semanales por un solo punto de venta, según me contaron durante mi trabajo de campo en la zona este de São Paulo<sup>9</sup>. La cantidad se negocia en función de la capacidad de enfrentarse a la facción local, razón por la cual la guerra policial se centra explícitamente en arrebatar territorio y mercados a las facciones.

Para llevar a cabo este proyecto -ganar dinero eliminando delincuentes a balazos-, estos policías corruptos se aprovechan del mercado de la seguridad privada, dirigido por los mismos policías que trabajan para empresas de seguridad privada fuera de servicio o por expolicías emprendedores, jubilados o no, que también quieren crear fuerzas autónomas. Estos hombres se han unido a los consejos de seguridad comunitaria (Consegs)<sup>10</sup>, pero también a los consejos de derechos humanos, de diversidad, de tutela y de derechos de la infancia y la juventud. Aliados con grupos religiosos muy conservadores, encontraron cierta oposición, lo que reforzó sus convicciones a favor de la familia y en contra de la depravación, hoy inculcadas por grupos de extrema derecha organizados internacionalmente.

La base material de este movimiento, ya bien asentado en las instituciones, procede de la acumulación de riqueza en los mercados de protección, reinvertida en seguridad pública y privada. La forma más elemental de este sistema de poder es la de las milicias, que hoy controlan el 57,5% del territorio de Río de Janeiro, según datos del Grupo de Estudio sobre los Nuevos Ilegalismos (GENI-UFF)<sup>11</sup>. Este sistema se puede observar en todos los demás dispositivos de extorsión por parte de la policía y sus aliados en los negocios y la política en

---

<sup>7</sup> "Policia do RJ estima que até 3.500 fuzis estejam nas mãos de criminosos", G1, 23 de septiembre de 2019.

<sup>8</sup> M. Misse, "Violence, criminal subjection and political merchandise in Brazil: An overview from Rio", *International Journal of Criminology and Sociology*, Vol. 7, 2018, pp. 135-148 (<https://doi.org/10.6000/1929-4409.2018.07.09>).

<sup>9</sup> G. Feltran, "La guerre au quotidien: notes ethnographiques sur le conflit urbain à São Paulo (Brésil)", *L'Homme*, n° 219-220, 2016, pp. 93-113; A. Tarrius, *La Mondialisation criminelle*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 2015.

<sup>10</sup> En Brasil, todas las ciudades, incluso las más pequeñas, están obligadas a crear Consegs, órganos comunitarios de participación en las políticas de seguridad. En las grandes ciudades, cada barrio o distrito policial puede tener uno. Lo mismo ocurre con las demás políticas públicas mencionadas. Se trata de un sistema de participación

<sup>11</sup> GENI/UFF y Fogo Cruzado, "Mapa histórico dos grupos armados no Rio de Janeiro", septiembre de 2022 (<https://geni.uff.br/2022/09/13/mapa-historico-dos-grupos-armados-no-rio-de-janeiro/>).

todo el país. Estos arreglos son tan conocidos que tienen su propio vocabulario, desde el informal hasta el institucional: arreglo, acerto, pagar madeira, propina, suborno, etc.

Basada en la ley del talión y en la masculinidad tradicionalista, esta forma elemental de poder choca con los fundamentos de la promesa moderna (nunca cumplida, ni siquiera al margen) de los derechos humanos universales. No existe una humanidad común, nos dice la policía. Lo que existe es una división fundamental entre ciudadanos y criminales que implica inexorablemente una guerra justa: los buenos ciudadanos son ordenados y pacíficos, no quieren la guerra, pero se ven obligados a ella por los criminales. Tenemos que volver a orientarnos como “la nación de Cristo”, antes de que sea demasiado tarde<sup>12</sup>.

Los grupos de WhatsApp de estos policías, soldados y contratistas de seguridad privada celebran la muerte de jóvenes matones, enviando memes y pegatinas sarcásticas: cuantos menos haya, más limpio estará el mundo. Autonomía policial, desprecio por las instituciones republicanas, masas incitadas al odio y al etnocidio: este proyecto expresa todas las características de un movimiento totalitario que ahora tiene un programa de gobierno y se está estructurando como un régimen de poder dentro de las instituciones del Estado, incluso sin Bolsonaro.

### **El Estado de Derecho democrático**

El tercer sistema de poder que puede observarse en las favelas y periferias es el Estado de derecho que, en el Brasil posdictadura, está respaldado por la participación de la sociedad civil para garantizar los derechos de toda la población. Contrariamente a las apariencias, este estado no está ausente de las periferias. Cualquiera que conozca una favela o una urbanización, o incluso un suburbio autoconstruido, sabe que el Estado de derecho existe allí (aunque de forma precaria), y no sólo en su dimensión represiva: lo encarnan trabajadores sanitarios, profesores y otros profesionales de la educación, trabajadores sociales y defensores de los derechos de niños y adolescentes, que trabajan en estructuras públicas o entidades sociales financiadas por municipios de bajo presupuesto. Estas organizaciones están casi siempre vinculadas a instituciones religiosas católicas y evangélicas, y más raramente a grupos laicos como organizaciones no gubernamentales o sindicatos. Su presencia y sus acciones reflejan tanto la protección social que el Estado, que las financia, desea proporcionar como la filantropía religiosa que las administra.

Las señoras de la limpieza, los trabajadores informales y autónomos, los albañiles, los auxiliares de servicios generales y los trabajadores subcontratados no se han beneficiado de ningún derecho social a lo largo de su vida. Es en este segmento más bajo de la periferia donde la reproducción de las desigualdades entre generaciones es más fuerte y visible. Y es de este sector de la población de donde se extrae la minoría de jóvenes favelados que, antes como ahora, ocupan los escalafones más bajos de los mercados ilegales, la delincuencia violenta y la protección. Los policías de menor rango también proceden de estos estratos

---

<sup>12</sup> De vez en cuando, aparecen en los periódicos escenas de ceremonias religiosas en los cuarteles de policía durante los entrenamientos diarios. G. Nascimento y T. e Dias, “Fardados e consagrados. Como a Igreja Universal está doutrinando as forças policiais do Brasil - e os governos fingem que não veem”, *Intercept Brasil*, 29 de mayo de 2023.

inferiores de trabajadores, mientras que los oficiales son generalmente de clase media. Los policías íntegros, que actúan de acuerdo con la Constitución Federal y la Constitución de su Estado, son desgraciadamente escasos en las favelas y suburbios. Tarde o temprano, acaban abandonando sus puestos para evitar participar en la guerra que allí se libra, porque no están motivados por el afán de lucro. Los que continúan esta guerra son los malos de la policía, las milicias, los asesinos y los vigilantes que actúan ilegalmente y ascienden a puestos de mando institucional en sus propias corporaciones, organizando saqueos para poder apropiarse de los fondos públicos. Más dinero, más armas y nuevas posiciones institucionales.

Históricamente, desde las sociedades tribales hasta los Estados modernos, los regímenes políticos estables son aquellos que han logrado transcribir en un proyecto político los ideales compartidos por una gran parte de la sociedad (sus valores religiosos, creencias e ideologías, sus más diversas normas y principios de justicia). Sin embargo, para que estos ideales y proyectos se conviertan en poder efectivo, se necesitan recursos materiales y armas de guerra. La tradición sociológica, desde Max Weber<sup>13</sup> hasta Charles Tilly<sup>14</sup>, nos enseña que las guerras y el saqueo están en la raíz de todos los Estados contemporáneos. Los mercados ilegales actuales, junto con unos presupuestos públicos considerables, proporcionan una base material sustancial para que se formen otras élites políticas, aquí en las filas de la policía y sus aliados, y como reacción a las nuevas élites que surgen de los mercados ilegales y sus aliados. La retórica de la lucha militarizada de la policía contra los delincuentes, antes confinada a los territorios de las favelas y los suburbios, está ahora en el corazón de la política brasileña. Nunca se había invertido tanto dinero en una supuesta guerra estatal contra el crimen, que ha promovido la autonomía militar y policial precisamente a expensas del Estado tal y como está constituido hoy en día.

Sin embargo, este conflicto entre diferentes regímenes de poder es interno al Estado y rara vez se estudia desde este ángulo, ya que la mayoría de los trabajos académicos sobre política se centran en los gobiernos progresistas y los mandatos legislativos, especialmente los de las grandes ciudades. Sin embargo, la situación es muy diferente para los aproximadamente 5.800 municipios del país y sus miles de representantes políticos. En los últimos años, cada vez es más habitual responder con violencia a cualquier problema político. Lo que solía ser la rutina del poder en las favelas y suburbios se está convirtiendo en una norma más general. Los más pobres ya conocen esta historia. Quizá no la conozcamos tan bien como deberíamos.

---

<sup>13</sup> M. Weber, *Conceptos fundamentales de sociología. Textes choisis*, traducido del alemán e introducido por Jean-Pierre Grossein, París, Gallimard, 2016.

<sup>14</sup> C. Tilly, *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1990*, Oxford, Basil Blackwell, 1990.

**Para citar este capítulo:** Gabriel Feltran, "La policía en la política brasileña post-Bolsonaro: una fuerza centrípeta", in D. Recondo (dir.), *América latina. El año político 2023/Les Etudes du CERI*, n° 271-272, Enero 2024 [en línea: [www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude](http://www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude)].

## Seguir luchando desde fuera: las estrategias internacionales de la oposición nicaragüense en el exilio

Garance Robert

### Nicaragua: un régimen autoritario que se desliza hacia el totalitarismo

Nicaragua se encuentra actualmente en una situación de cierre político sin precedentes, cuyo desenlace es cada vez más incierto. La retirada oficial y definitiva del país de la Organización de Estados Americanos (OEA), el 19 de noviembre de 2023, y la clausura de la Universidad Centroamericana (UCA), el 16 de agosto, acusada de “terrorismo”, atestiguan tanto este cierre como el creciente aislamiento del país, tanto del continente como del resto del mundo.

La crisis política de 2018, desencadenada por la revuelta popular de abril, fue la culminación de un proceso de “desdemocratización” que comenzó con el regreso de Daniel Ortega al poder en 2006. Este deterioro paulatino, temido incluso antes de su victoria electoral<sup>1</sup> y luego descrito y analizado a lo largo de las dos últimas décadas por numerosos observadores, investigadores<sup>2</sup> y actores políticos nacionales<sup>3</sup>, se basó, por un lado, en una amplia estrategia clientelar, bajo el pretexto de establecer mecanismos “participativos”. Esta política fue permitida por la inyección proveniente de la cooperación venezolana, que se estima a aproximadamente 3,8 mil millones de dólares entre 2007 y 2018<sup>4</sup>. Estos recursos permitieron al FSLN y al clan presidencial consolidarse como maquinaria económica. Por otro lado, se asentó gracias a la progresiva cooptación de todas las instituciones democráticas del país: electorales, legislativas y judiciales. Lo cual tuvo como consecuencia, la concentración cada vez de mayor poder en manos del dictador y su clan.

A pesar de la relativa satisfacción de la población con los resultados económicos y sociales del régimen, sobre todo durante el período 2006-2016<sup>5</sup>, el punto de partida del movimiento fue la movilización en contra de una reforma a las pensiones de jubilación. Esa fue a su vez reforzada por acciones previas que criticaban la inacción del Gobierno (que se sospechaba deliberada) ante la quema de cientos de hectáreas de la reserva biológica Indio Maíz, ubicada en el sur de la Moskitia, en la costa Caribe nicaragüense.

---

<sup>1</sup> D. Lacombe. “El FSLN, ‘el peor de los escenarios’: Debates de la militancia feminista en el contexto preelectoral nicaragüense (2004-2006)» *Trace (Méx. DF)*, 2014, n.66, pp.38-61.

<sup>2</sup> Algunos ejemplos: G. Bataillon, “Amérique centrale, fragilité des démocraties”, *Problèmes d’Amérique latine*, n° 73, 2009, pp. 7-8; A. Chaguaceda, “Régimen político y estado de la democracia en Nicaragua. Procesos en desarrollo y conflictos recientes”, *Nueva sociedad*, n° 240, 2012 (<https://nuso.org/articulo/regimen-politico-y-estado-de-la-democracia-en-nicaragua-procesos-en-desarrollo-y-conflictos-recientes/>).

<sup>3</sup> D. Téllez, “Le gouvernement a polarisé le pays et la crise économique rend un dialogue national urgent”, *Problèmes d’Amérique latine*, n° 73, 2009, pp. 101-112; Equipo Envío, “Abril 2018, la insurrección de la conciencia”, *Envío*, n° 434, 2018; C. F. Chamorro, “Le “pouvoir citoyen” d’Ortega au Nicaragua, démocratie participative ou populisme autoritaire?”, *Problèmes d’Amérique latine*, n° 71, 2009, pp. 88-89.

<sup>4</sup> I. Olivares, “Petrodólares de Venezuela marcaron la década económica de Nicaragua. *Confidencial*, 31 de diciembre 2020 (<https://confidencial.digital/economia/petrodolares-de-venezuela-marcaron-la-decada-economica-de-nicaragua/>)

<sup>5</sup> M. Miranda e I. Álvarez, “Un enigma llamado Daniel Ortega”, *Nueva Sociedad*, n° 262, 2016 (<https://nuso.org/articulo/un-enigma-llamado-daniel-ortega/>).

La magnitud del levantamiento no tenía precedentes. Reuniendo a cientos de miles de personas, las manifestaciones crecían en fuerza con cada nuevo encuentro. Desmintieron todos los análisis que criticaban la apatía y la falta de acción de los jóvenes frente a la concentración de poder del gobierno sandinista<sup>6</sup>. Muy pronto, los manifestantes exigieron la renuncia de Ortega. La represión fue inmediata y sangrienta, y las fuerzas paraestatales – verdaderos paramilitares reclutados para la ocasión – recibieron la orden de “disparar a matar”<sup>7</sup>.

Las negociaciones con el gobierno rápidamente se convirtieron en una farsa, y el gobierno denunció un supuesto “golpe de Estado” apoyado por la Agencia Central de Inteligencia estadounidense (CIA). A pesar de su inmensa capacidad organizativa y de su potentísima resistencia, el movimiento social fue sistemáticamente aplastado en todo el país a partir de junio de 2018, mediante la tristemente célebre “Operación Limpieza”. Este episodio se saldó con al menos 355 muertos, más de 8,000 heridos y 349 presos políticos según el Cenidh<sup>8</sup>, datos corroborados posteriormente por la Comisión Interamericana de Derechos humanos (CIDH)<sup>9</sup>. Pero estas no fueron, ni mucho menos, las últimas víctimas del régimen.

Desde entonces, el gobierno habla de una supuesta “vuelta a la normalidad”. Si bien es cierto que los actos de protesta abiertos y masivos han cesado, el contexto no se ha relajado en absoluto, y asistimos a una forma de institucionalización de las políticas represivas y de criminalización de la protesta<sup>10</sup> que se sigue reforzando en la actualidad. En 2019, gran parte de los y las encarceladas de la “primera oleada” de detenciones relacionadas con los sucesos de 2018 habían sido “liberados” (es decir, a menudo puestos bajo arresto domiciliario), y luego, se exiliaron. Fueron sacados de la cárcel en base a la promulgación de una “Ley de Amnistía”, de junio de 2019, que era en realidad una ley de auto-amnistía por los crímenes cometidos por la dictadura y sus agentes. El año siguiente, continuó esa tendencia a la institucionalización de la represión, se aprobaron una serie de medidas clave, en particular la promulgación en 2020 de un conjunto de tres leyes que constituyen la nueva base del gobierno para acusar a los opositores. En febrero de 2021, varias personalidades se declararon “pre-candidatas” a la presidencia de la República para las elecciones previstas a fin de año. La mayoría fueron detenidas y encarceladas entre junio y julio del mismo año.

Una nueva oleada tuvo lugar en 2021 precisamente en virtud de las leyes mencionadas, seguida de una nueva ley en diciembre de 2020 titulada “Defensa de los Derechos del Pueblo a la Independencia, la Soberanía y la Autodeterminación para la Paz”. Tras más de año y

---

<sup>6</sup> J.-L. Rocha, “La jeunesse révoltée d’avril à travers les yeux des adultes”, *Problèmes d’Amérique latine*, n°112, 2019, pp. 83-100.

<sup>7</sup> Amnistía Internacional, “Disparar a matar. Estrategias de represión de la protesta en Nicaragua”, AMR 43/8470/2018, 29 de mayo de 2018.

<sup>8</sup> Centro Nicaragüense de Derechos Humanos (Cenidh), “Informe Seis meses de resistencia cívica frente a la represión gubernamental Derechos Humanos en Nicaragua”, 2018.

<sup>9</sup> “5 años del inicio de la crisis de derechos humanos en Nicaragua: CIDH llama al restablecimiento de la democracia y se solidariza con las víctimas ». Comunicado de prensa de la CIDH, 18 de abril 2023 ([www.oas.org/es/cidh/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2023/067.asp#:~:text=En%20efecto%2C%20durante%20los%20C3%BA%20ltimos,de%203%20mil%20organizaciones%20canceladas](http://www.oas.org/es/cidh/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2023/067.asp#:~:text=En%20efecto%2C%20durante%20los%20C3%BA%20ltimos,de%203%20mil%20organizaciones%20canceladas)).

<sup>10</sup> G. Robert, “La *liberté d’expression* en Amérique centrale : entre criminalisation et défense d’un droit humain”, en A. Cabezas Vargas y S. Large (eds.), *Libertad De Expresión Y De Creación En Centromérica*, Binges, Orbis Tertius, 2022, pp. 19-48.

medio de cautiverio y una gran presión internacional, Daniel Ortega decidió, de forma inesperada y teatral, “liberar” de la cárcel a 222 personas. En realidad, fueron desterradas: enviadas a Estados Unidos en un vuelo chárter y despojadas de su nacionalidad. Otras 94 personalidades corrieron la misma suerte el mes siguiente, todo ello mediante una reforma constitucional del Artículo 21 y la promulgación de una “Ley especial” complementaria.

Desde este punto de vista, Nicaragua ha alcanzado una nueva etapa en su desprecio y falta de respeto por el derecho internacional y los derechos humanos. De hecho, esta medida contradice varios textos internacionales de los que el país es signatario, entre ellos el artículo 15 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el artículo 20 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 y la Convención para reducir los casos de apatridia de 1961. Desde ese momento, la privación arbitraria de la nacionalidad (incluso cuando estas personas se encuentran fuera del país), así como el destierro y expulsión se han vuelto las estrategias principalmente empleadas por la dictadura para callar las voces críticas restantes.

Como resultado de todas estas medidas, el número de exiliados que habían abandonado el país como consecuencia de la represión en Nicaragua se estimaba ya en más de 100.000 a finales de 2020<sup>11</sup>. Desde 2022, la tendencia se ha acelerado y el país ha experimentado un verdadero éxodo: más de 460.000 personas se han marchado entre principios de 2022 y junio de 2023<sup>12</sup>, lo que eleva la cifra total a más de medio millón. Estas personas se desplazan principalmente hacia las vecinas Costa Rica y Estados Unidos, y de forma más marginal hacia España y México. Por lo tanto, Nicaragua se enfrenta actualmente a la peor crisis migratoria de su historia.

Como ilustra este breve repaso de los hechos, la situación interna del país es crítica. Aunque muchas personas informan de la existencia de redes de resistencia dentro de las fronteras del país, éstas son clandestinas y frágiles, y están bajo amenaza constante. Incluso se ha vuelto difícil obtener información sobre lo que realmente está ocurriendo, porque es muy arriesgado para quienes siguen denunciando. Y la posibilidad de verificar esta información es obviamente reducida, cuando no frecuentemente inexistente<sup>13</sup>.

## **La oposición nicaragüense en el exilio y la acción internacional**

En respuesta, han surgido varias redes internacionales de solidaridad y activismo. Desde 2018, se han organizado “caravanas de solidaridad” para visibilizar los acontecimientos de Nicaragua mediante la difusión de información, en particular a través de testimonios, en Europa, Estados Unidos y Sudamérica.

---

<sup>11</sup> J.-L. Rocha, “Los exiliados de Nicaragua: estadísticas y tragedias personales”, *Noria Research*, 9 de diciembre de 2022 (<https://noria-research.com/nicaraguas-exiles-statistics-and-personal-tragedies/>).

<sup>12</sup> Colectivo Nicaragua Nunca +, “Situación de las personas nicaragüenses desplazadas forzadas”, junio de 2023 (<https://colectivodhnicaragua.org/wp-content/uploads/2023/06/Desplazamiento-Forzado-junio-2023.pdf>).

<sup>13</sup> Entrevistas anónimas con miembros de la oposición nicaragüense en el exilio, San José, Costa Rica, 2023.

Al principio, estos grupos de solidaridad prestaban apoyo a las caravanas, principalmente a nivel logístico, pero luego se establecieron de forma más permanente. Este fue el caso especialmente en Europa – con una actividad significativa en España, Francia, Bélgica, Alemania, Países Bajos y Suecia –, así como en Estados Unidos. Estos grupos se han convertido *de facto* en los portavoces de la oposición nicaragüense, cada vez más amordazada dentro del país. A pesar del paulatino declive del interés de la opinión pública internacional. Tras una cobertura mediática relativamente amplia en 2018 en los principales diarios nacionales europeos y norteamericanos, la oposición en el exilio se mantiene activa, sus acciones se centran en dos ámbitos principales: la incidencia política, por un lado, y la acción jurídica internacional, por otro, ambas actividades estando con frecuencia entrelazadas.

#### • Impacto político

La primera de ellas se lleva a cabo principalmente en los países que acogen a grupos de solidaridad, e implica acercamientos a los representantes electos en las asambleas nacionales, así como la interacción con el personal de los ministerios de Asuntos Exteriores, por ejemplo. Engloba todas las iniciativas destinadas a dar a conocer la situación y animar a los parlamentarios a cuestionar a las autoridades nicaragüenses directamente, o incluso a considerar sanciones. Los esfuerzos se dirigen principalmente a los dos “bloques” considerados capaces de ejercer una presión eficaz sobre Nicaragua, la Unión Europea (UE) y Estados Unidos, pero también a las instancias supranacionales, en particular el Parlamento Europeo, la OEA y la ONU.

Uno de los primeros éxitos de este cabildeo a nivel regional fue la visita a Nicaragua en enero de 2019 de un grupo de parlamentarios europeos. Además, en septiembre –un año después de la sangrienta represión de 2018– la UE introdujo un régimen de sanciones en respuesta al deterioro de la situación política y social. Las actuales medidas restrictivas afectan a veintiuna personas vinculadas al régimen y al clan presidencial, así como a tres entidades privadas. A las personas incluidas en la lista de sanciones se les congelaron los activos, mientras que a los ciudadanos y empresas de la UE se les prohibió proporcionarles fondos. Además, las personas están sujetas a una interdicción de viaje que les impide entrar en territorio de la UE o transitar por él. La UE también se negó a reconocer el resultado de las últimas elecciones de noviembre de 2021 y Josep Borrell, jefe de la diplomacia europea, declaró que Nicaragua era “una de las peores dictaduras del mundo”<sup>14</sup>. En septiembre de ese mismo año, el representante de la UE fue expulsado del país. Desde 2019, el Parlamento ha emitido varias condenas firmes y formales contra el régimen nicaragüense.

Estados Unidos, que tiene una relación más directa con Nicaragua, ha impuesto un número considerablemente mayor de sanciones, de nuevo dirigidas sólo a particulares (51) y entidades privadas (11). Sin embargo, hasta ahora, se han negado a aplicar sanciones que pudieran tener un impacto en la economía del país. Aunque este tipo de sanciones se consideran más “efectivas”, los diplomáticos estadounidenses afirman temer que afecten sobre todo a la

---

<sup>14</sup> “Foreign Affairs Council: Remarks by the High Representative/Vice-President Josep Borrell at the press conference”, 19 de octubre de 2021 ([www.eeas.europa.eu/delegations/tunisia/foreign-affairs-council-remarks-high-representativevice-president-josep-borrell-press-conference\\_und\\_en](http://www.eeas.europa.eu/delegations/tunisia/foreign-affairs-council-remarks-high-representativevice-president-josep-borrell-press-conference_und_en)).

población nicaragüense que aún vive en el país, donde la crisis económica perjudica principalmente a los más vulnerables. Además, una medida de este tipo podría repercutir en otras naciones de la región, dado el Tratado de Libre Comercio de Centroamérica (CAFTA) que vincula desde 2000 a Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Estados Unidos. Este último se preocupa por el efecto potencialmente desestabilizador de estas sanciones en el conjunto de la región. Del mismo modo, en Europa, el componente comercial del Acuerdo de Asociación UE-Centroamérica de 2013 sigue vigente, lo que contribuye a consolidar el régimen.

En el plano interregional, en 2018 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la OEA desempeñó un papel destacado para visibilizar la situación, entre otras cosas mediante el establecimiento del Mecanismo Especial de Seguimiento para Nicaragua (Meseni), órgano encargado de supervisar la aplicación de las recomendaciones de la CIDH en el país tras su visita del mes de junio. Aunque se suspendió en diciembre, el Meseni intentó continuar sus actividades desde Washington. Asimismo, la CIDH envió un Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) para esclarecer los hechos de abril y mayo de 2018, elaborando también un informe sobre la situación. La OEA, en particular a través de su asamblea, ha condenado constante y abiertamente los acontecimientos de Nicaragua, pero estas medidas no parecen haber impulsado al gobierno a adoptar una actitud y unas acciones más respetuosas con los derechos humanos.

Los opositores también son especialmente activos en los foros de la ONU, en particular en el Consejo de Derechos Humanos. En marzo de 2022, el Consejo decidió establecer un mecanismo de investigación independiente en Nicaragua mediante la creación del Grupo de Expertos en Derechos Humanos en Nicaragua (GHREN), que se renovó el 3 de abril de 2023. Su mandato es investigar todas las formas de abusos contra los derechos humanos cometidos en el país desde 2018, trabajando con diversos actores como el gobierno, las organizaciones internacionales y la sociedad civil. Publicó su primer informe en marzo de 2023, pero se enfrenta a una serie de retos que le impiden llevar a cabo su labor de forma exhaustiva. Al igual que el resto de la comunidad internacional, se les niega el acceso al país, solo disponen de información fragmentada y difícil de verificar, y la comunicación con el gobierno nicaragüense es prácticamente inexistente. El GHREN constituye también un mecanismo de rendición de cuentas. Hasta la fecha, ha documentado más de mil casos de graves violaciones a los derechos humanos, así como señalado al menos cinco crímenes de lesa humanidad: ejecuciones extrajudiciales, detención arbitraria, desaparición forzada, tortura y tratos crueles inhumanos y degradantes, persecución por razones políticas, el traslado forzado (destierro), así como otras graves violaciones como la privación de la nacionalidad.

A pesar de los esfuerzos sostenidos de la oposición en el exilio, los resultados concretos de sus acciones siguen siendo relativamente limitados. La lentitud de los procesos deja vía libre a las autoridades nicaragüenses para cultivar o reforzar sus vínculos con socios rivales o adversarios de Estados Unidos, en particular China y Rusia. En 2023, allí donde quedan grupos de personas exiliadas de Nicaragua, las redes de solidaridad siguen difundiendo información crucial, sensibilizando a la opinión pública sobre la situación y organizando actos de solidaridad con el “pueblo nicaragüense”. Sin embargo, ante el deterioro de la

situación, los movimientos, especialmente activos en 2018-2019, muestran signos de debilitamiento y las perspectivas parecen cada vez menos alentadoras. Los propios activistas expresan a menudo su decepción ante el pragmatismo de estos espacios, la dificultad de hacer oír su voz y la escasa eficacia de las sanciones, cuando se logran conseguir. Aunque la incidencia política sigue siendo una estrategia central, tienen dificultades para conseguir logros concretos, sobre todo porque las prioridades geopolíticas de los Estados occidentales (Ucrania, Medio Oriente, etc.) parecen muy alejadas de Centroamérica. Dentro de estos círculos, y por las duras condiciones tanto materiales como psicológicas que enfrentan, ha aumentado la desconfianza, la falta de cohesión y la dispersión de estas fuerzas.

#### • **Acción judicial internacional**

La segunda vertiente de la estrategia de la oposición nicaragüense en el exilio se centra en la posibilidad de emprender con éxito acciones legales contra el Estado nicaragüense, por un lado, y contra los individuos identificados como responsables de las violaciones más graves de los derechos humanos, por otro.

A nivel interamericano, Nicaragua abandonó definitivamente la OEA en noviembre de 2023, después de que la asamblea de la organización se negara a reconocer la totalidad del proceso electoral iniciado en 2021, que concluyó con la cuarta elección consecutiva de Daniel Ortega a la presidencia de la República. Como represalia, Ortega inició la salida del país de la OEA, que se hizo efectiva dos años después. Pero antes de eso, y especialmente desde 2018, Nicaragua ya había mostrado poco respeto por las resoluciones emitidas por la CIDH o las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH). No obstante, la OEA sigue siendo un importante foro de movilización.

De hecho, desde 2018, varias organizaciones de la sociedad civil nicaragüense han presentado un número considerable de recursos ante la CIDH. El proceso es largo y complejo, y es precisamente la duración de la tramitación de los casos una de las principales críticas al sistema interamericano, junto con el problema de la ejecución. La OEA carece de mecanismos coercitivos o sanciones para obligar a un Estado a ejecutar una sentencia. Como consecuencia de la lentitud de los procedimientos, todavía no se ha presentado ante la CoIDH ningún caso relacionado con violaciones de derechos humanos de las que sean responsables el Gobierno de Nicaragua y el Estado desde 2018. Se han concedido algunas medidas cautelares a personalidades públicas – defensores de derechos humanos, periodistas y activistas políticos – cuya seguridad se considera amenazada, pero su eficacia es igualmente limitada, ya que es el propio Estado opresor el responsable de proteger a estas personas.

También hay que señalar que la CoIDH no tiene la jurisdicción necesaria para juzgar a individuos o responsabilizar individualmente, a diferencia de una institución como la Corte Penal Internacional (CPI) de La Haya. Sin embargo, no se puede recurrir a la CPI en este caso, ya que Nicaragua no ha ratificado el Estatuto de Roma, lo que restringe considerablemente el recurso de los opositores. Cabe señalar, no obstante, que, si las futuras autoridades ratificaran el Estatuto con carácter retroactivo, los responsables podrían ser procesados.

Finalmente, el 5 de octubre de 2022, en nombre de la jurisdicción universal<sup>15</sup>, Argentina inició una investigación penal dirigida a los máximos responsables de violaciones de derechos humanos en Nicaragua. Esta investigación apunta específicamente a quienes, dentro de la estructura estatal o paraestatal, podrían ser considerados responsables de emitir y ejecutar órdenes de persecución por motivos políticos y/o religiosos<sup>16</sup>. La iniciativa fue lanzada por un juez federal argentino a raíz de una denuncia presentada por dos abogados, uno argentino y otro nicaragüense, con el apoyo del fiscal correspondiente. Las personas involucradas en este proceso están trabajando estrechamente con todos los organismos mencionados, que disponen de información detallada sobre los acontecimientos en Nicaragua y la situación actual, en particular los datos sistematizados por el GHREN, que representa una fuente fiable y creíble. Este proceso podría conducir eventualmente en la emisión de órdenes de captura contra los acusados, en el caso (muy probable) de que no comparezcan en el juicio. El objetivo claro de este enfoque no es llevar a los acusados ante los tribunales argentinos (eso siendo altamente improbable), sino más bien ejercer mayor presión y reforzar el aislamiento del gobierno de Ortega.

A través de estas estrategias legales, la oposición democrática nicaragüense persigue un doble objetivo. Reconoce el alcance limitado de estos instrumentos, pero considera que el reconocimiento de los abusos por parte de estos organismos le confiere una legitimidad que facilita la prosecución de sus acciones en términos de impacto político. Además, su objetivo es documentar, registrar y hacer accesible esta información con vistas a una futura transición política. Esto facilitará el establecimiento de responsabilidades y la puesta en marcha de un proceso de justicia nacional transicional centrado en la verdad, la reconciliación e idealmente, la condena de los culpables y la reparación. La magnitud y cantidad de información recabada desde 2018, así como su sistematización, no tienen precedentes en la historia del país ni a escala mundial. A diferencia de las investigaciones habituales de este tipo de sucesos, que se caracterizan por la distancia en el tiempo entre la investigación y los hechos, aquí todo está ocurriendo casi simultáneamente, lo que garantiza datos más completos y exhaustivos y facilita cualquier proceso de justicia transicional posterior.

### **Acciones limitadas, pero informaciones numerosas y valiosas**

En general, las iniciativas de la oposición en el exilio exigen un gasto considerable de tiempo y energía para personas que a menudo se encuentran en una situación precaria porque

---

<sup>15</sup> La jurisdicción universal se refiere a la jurisdicción ejercida por un Estado para procesar a los autores de ciertos delitos, dondequiera que se cometa el delito e independientemente de la nacionalidad de los autores o de las víctimas.

<sup>16</sup> Además de Ortega y Murillo, han sido imputados el director de la Policía Nacional, Primer Comisionado Francisco Díaz; el asesor presidencial Néstor Moncada Lau; el jefe del Ejército de Nicaragua, General Julio César Avilés Castillo; el ministro de Transporte, General retirado Óscar Mojica; y el presidente de la Asamblea Nacional, Gustavo Porras Cortés. También figuran en la lista el director del Instituto Nicaragüense de Seguridad Social, Roberto López, el asesor presidencial en temas de defensa y seguridad, Óscar Valladares, la ex ministra de Salud, Sonia Castro, y el presidente del Banco Central de Nicaragua, Ovidio Reyes Ramírez. Redacción Confidencial, "Investigación de justicia argentina contra Ortega y Murillo elevará presión internacional", 3 de octubre de 2022 (<https://confidencial.digital/nacion/investigacion-de-justicia-argentina-contra-ortega-y-murillo-eleva-presion-internacional/>).

han tenido que huir de su país y ahora no pueden regresar. Los resultados tangibles de estos esfuerzos siguen siendo, por el momento, singularmente limitados. Es cierto que el gobierno nicaragüense está cada vez más aislado como consecuencia de las condenas y declaraciones formales de la comunidad internacional. Sin embargo, en la práctica, el dictador y su círculo siguen gozando de total libertad para perpetuar su brutal represión.

Las dificultades a las que se enfrentan los opositores en el exilio también se derivan a veces en la falta de cohesión entre individuos y grupos de gran heterogeneidad. Aunque coinciden en las garantías mínimas que debería ofrecer el futuro régimen democrático en Nicaragua, tienen dificultades para formular propuestas concretas y representar una alternativa viable a los ojos de las grandes potencias que mantienen el equilibrio en la región (en particular, Estados Unidos).

Sin embargo, todo el trabajo de documentación, investigación, sistematización de información y denuncia no será en vano. Cuando Nicaragua logre liberarse de la dictadura, la gran mayoría de los actores nicaragüenses parecen comprometidos en llevar a cabo un proceso de justicia basado en el respeto a los derechos humanos y la promoción de la verdad sobre los hechos de violencia, para evitar que se repitan los errores del pasado.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Un agradecimiento particular va a Juan Carlos Arce, co-fundador y miembro del Colectivo de Derechos Humanos Nicaragua Nunca más, por sus valiosísimos aportes para la redacción inicial de este artículo en francés, y más aún para esta versión revisada en español.

**Para citar este capítulo:** Garance Robert, "Seguir luchando desde fuera: las estrategias internacionales de la oposición nicaragüense en el exilio", in D. Recondo (dir.), *América latina. El año político 2023/Les Etudes du CERI*, n° 271-272, Enero 2024 [en línea: [www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude](http://www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude)].

Segunda parte

# América latina frente a la historia

## El cincuenta aniversario del golpe de Estado de 1973 en Chile

Leticia M. Ruiz Rodríguez

En 2023 se cumplen cincuenta años del golpe de Estado contra el gobierno de Salvador Allende en Chile. El 11 de septiembre de 1973 se interrumpe una de las trayectorias democráticas más estables de la región latinoamericana. La larga dictadura, encabezada por Augusto Pinochet, no finalizó hasta las elecciones presidenciales de 1989 con la victoria del centro-izquierda, organizado en torno a la Concertación de Partidos por la Democracia<sup>1</sup>.

La conculcación de libertades, las violaciones de los derechos humanos, la persecución y el exilio de los opositores al régimen durante el periodo autoritario dejaron una profunda huella en la sociedad y en la clase política que, en la década de los noventa, se dedicó a consolidar la democracia<sup>2</sup>.

### Conmemoración del cincuenta aniversario del golpe de Estado

Desde el retorno a la democracia, cada 11 de septiembre tiene lugar un ejercicio de memoria y debate en Chile. Las voces protagonistas son las de la clase política y, en menor medida, las de la sociedad civil. Entre otras cuestiones, los políticos debaten sobre el carácter (in)evitable del golpe de Estado. También se cruzan acusaciones sobre la generación de violencia en dicho período. Para algunos, la responsabilidad recae en la política de Allende, al frente de una coalición que ni siquiera representaba a la mitad de la población chilena; para otros, recae enteramente en el ejército, que llevó a cabo el golpe e instauró el terror; otros señalan el papel de Estados Unidos. El estado de la democracia y la situación de los derechos humanos, tanto presentes como futuros, son también objeto de acalorados debates. En este sentido, 2023 no fue una excepción: numerosas entrevistas y declaraciones que reflejan las más variadas posiciones ideológicas expresaron, una vez más, la falta de consenso sobre el golpe de Estado. Sin embargo, más allá de la cifra redonda de cincuenta años, esta conmemoración del acontecimiento ha adquirido un significado especial.

En primer lugar, la conmemoración tuvo lugar en un momento en que un nuevo presidente, Gabriel Boric, dirige el Gobierno desde el 11 de marzo de 2022 al frente de una coalición formada íntegramente por partidos de izquierda. Inicialmente llamada Apruebo Dignidad, esta coalición pasó a denominarse Alianza de Gobierno tras la incorporación en noviembre de 2022 de la coalición Socialismo Democrático, formada por otros partidos de izquierda. Tal convergencia de la izquierda no se había producido desde la Unidad Popular de Salvador Allende (1970-1973). Además, el carácter abiertamente refundacional de Apruebo Dignidad recuerda los

---

<sup>1</sup> La Concertación de Partidos por la Democracia es una coalición electoral formada por el Partido Demócrata Cristiano, el Partido Socialista, el Partido por la Democracia y el Partido Radical Socialdemócrata. Permaneció en el poder durante cuatro mandatos presidenciales consecutivos, entre 1990 y 2010.

<sup>2</sup> Sobre la dimensión internacional coordinada de la represión de los regímenes autoritarios en América Latina, que es un aspecto menos analizado, véase F. Lessa, "Operación Cóndor a juicio: justicia para los crímenes transnacionales en América del Sur", *Revista de Estudios Latinoamericanos*, Vol. 51, n° 2, 2019, pp. 409-439.

compromisos del Presidente socialista, con su proyecto de “vía chilena al socialismo”. Los primeros discursos del gobierno de Gabriel Boric estuvieron salpicados de alusiones a este período, como puede verse, por ejemplo, en el último párrafo de su primera declaración como Presidente de la República: “Como pronosticara hace casi cincuenta años Salvador Allende, estamos de nuevo, compatriotas, abriendo las grandes alamedas por donde pase el hombre libre, el hombre y la mujer libre, para construir una sociedad mejor. Seguimos. ¡Viva Chile!”<sup>3</sup>

En segundo lugar, este aniversario se produce en pleno debate sobre el texto constitucional que sustituirá a la Constitución de 1980, que adolece de una falta de legitimidad de origen<sup>4</sup>. Los partidos políticos se han comprometido a elaborar una nueva ley fundamental como respuesta, por imperfecta que sea, a las movilizaciones de 2019. Este compromiso ha suscitado muchas expectativas. Sin embargo, la amplitud de las propuestas y los numerosos enfrentamientos entre partidos y bloques ideológicos han hecho que el proceso sea mucho más complejo. El reconocimiento del carácter plurinacional del Estado chileno y la introducción de un sistema de justicia indígena fueron especialmente controvertidos. Ni siquiera los más escépticos habían previsto tales dificultades, aunque eran de esperar dada la agitación social que ha sacudido al país en 2019. En última instancia, el debate constitucional, a caballo de la conmemoración del golpe de Estado, está canalizando el conflicto social.

El debate constitucional también confirmó el alto nivel de estructuración programática entre los partidos chilenos. Algunos líderes políticos se distinguieron por presentar su visión del país desde distintos ángulos ideológicos durante las intensas discusiones. Este debate puso de manifiesto la falta de consenso no sólo sobre las soluciones a encontrar a los problemas, sino también sobre la naturaleza misma de estos problemas. Mientras que para algunos las cuestiones de género, el medio ambiente y los derechos de los pueblos indígenas son de gran importancia, para otros son las preocupaciones económicas tradicionales y las cuestiones sociales (educación, sanidad) las prioritarias<sup>5</sup>. A todo ello se añade la necesidad de distinguir entre los principios y aspectos que deben figurar en la Constitución y cuáles los que deben ser objeto de políticas, leyes y reformas institucionales.

En tercer lugar, la conmemoración del golpe de Estado coincide con el resurgimiento de la derecha chilena. Tres hitos confirman este diagnóstico. Las elecciones de 2021 son el primero de estos hitos. A la cabeza del Partido Republicano (PR), como líder de una nueva derecha radical, José Antonio Kast ganó la primera vuelta con el 27,91% de los votos, antes de perder en la segunda ante el actual presidente. Esta demostración de fuerza no pasó desapercibida, ya que puso de relieve la amplitud de su discurso, que le permitió desbancar a partidos tradicionales de la derecha, como la Unión Demócrata Independiente (UDI) y Renovación Nacional (RN)<sup>6</sup>. El segundo hito para la derecha en su conjunto fue el rechazo

---

<sup>3</sup> Discurso inaugural de Gabriel Boric el 11 de marzo de 2022 desde el balcón del Palacio de La Moneda.

<sup>4</sup> Véase la contribución de A. Mailliet y A. Faure en este volumen.

<sup>5</sup> Por la novedad que representaba para el sistema político chileno, la discusión sobre los derechos de los pueblos indígenas despertó particular interés. Para diferentes concepciones del tema, véase C. Carril, F. Fuentes y R. Yon, “El país imaginado: Propuestas programáticas de candidaturas indígenas a la Convención y la plurinacionalidad en Chile”, *Economía y Política*, Vol. 8, n° 2, 2021, pp. 95-129.

<sup>6</sup> Sobre el PR, véase M. Campos, “El partido republicano: el proyecto populista de la derecha radical chilena”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 30, n° 1, 2021, pp. 105-134.

del proyecto de Constitución por una abrumadora mayoría de ciudadanos (62%) en el referéndum de 2022<sup>7</sup>. Este resultado se debió en gran medida a la naturaleza de las propuestas del proyecto, percibidas como radicales. Sólo algunos de los opositores al texto se identificaron con la derecha, pero ésta capitalizó el resultado de la votación porque varios de sus líderes, entre ellos José Antonio Kast, se habían erigido en portavoces del rechazo. El tercer hito se alcanzó el 7 de mayo de 2023, con la elección del Consejo Constitucional, órgano encargado de redactar una segunda Constitución. El PR obtuvo 22 de los 50 escaños de consejeros. A ellos se unieron otros 11 consejeros de partidos tradicionales de derechas. De este modo, el Consejo Constitucional, dominado por la derecha, cumplió su misión sobre la base de un texto propuesto por un grupo de expertos. Para proporcionar un marco a sus deliberaciones y permitirle alcanzar un consenso, se establecieron previamente unas bases constitucionales. Estas bases, junto con otros detalles del proceso, fueron consagradas por los senadores y diputados en el “Acuerdo por Chile”, que condujo a la aprobación de la ley sobre el nuevo proceso constituyente a principios de 2023.

### **Políticos y ciudadanos ante la conmemoración del golpe de Estado. ¿Persiste el clivaje Pinochet?**

Desde 1990, la arquitectura institucional de la dictadura se ha modificado mediante sucesivas reformas, como la abolición de los senadores designados y el cambio del sistema electoral. Así mismo, el sistema político ha dado pasos de gigante en materia de derechos humanos. En este sentido, el caso chileno demuestra claramente los esfuerzos realizados por muchos sectores de la sociedad para esclarecer lo ocurrido bajo el régimen autoritario. En agosto de 2023, el gobierno anunció un plan nacional de búsqueda de verdad y justicia, destinado a encontrar a desaparecidos durante la dictadura, labor que habían emprendido anteriormente numerosos organismos, entre ellos algunos de la sociedad civil, y que fueron la base los informes Rettig y Valech<sup>8</sup>. Esta tiene su eco en los tribunales, con sentencias dictadas a raíz de denuncias presentadas por familiares de desaparecidos.

En este contexto, las posiciones adoptadas por los actores políticos con respecto al pasado autoritario han influido en la competición partidista, en los márgenes de acuerdo y en el enfrentamiento entre los partidos políticos, así como en el voto. Durante dos décadas, el famoso “clivaje Pinochet” ha contribuido a unir a los partidos de centro e izquierda contra los partidos de derecha. Si bien existían otros clivajes, como los relativos a la redistribución de la riqueza o la religión, su peso era menor a la división engendrada por la dictadura que fue la base de la alternancia electoral a partir de 1990.

---

<sup>7</sup> Véase A. Maillet y A. Faure, “Le Chili après le rechazo. Quels horizons?”, en O. Dabène (ed.), *Amérique latine. L'année politique 2022/Les Etudes du CERI*, n° 264-265, enero de 2023 [[www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude](http://www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude)].

<sup>8</sup> El informe Rettig fue publicado en 1991 por la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, proporcionando un mapa de las violaciones de los derechos humanos cometidas por la dictadura de Pinochet. En 2004, el informe Valech de la Comisión Nacional sobre Detención Política y Tortura completó este sombrío panorama. El primer informe se centró en las desapariciones, el segundo en la detención política y la tortura proporcionando información sobre operaciones y procedimientos.

El paso del tiempo, el desgaste de los partidos tradicionales y el surgimiento de nuevos temas y actores posicionaron nuevas ideas que ocupan ahora el espacio de discusión. Entre otros, destaca el nacimiento de los partidos de los líderes de las revueltas estudiantiles que hoy están en el gobierno, tales como Revolución Democrática y Convergencia Social. Estas organizaciones formadas por generaciones más jóvenes han abierto el campo a nuevas cuestiones. El alto grado de fragmentación de la Cámara Baja, con un gran número de partidos de nueva creación, refleja esta renovación. Del mismo modo, la reforma del sistema electoral -que, para las elecciones de 2017, sustituyó el sistema mayoritario binominal por un sistema proporcional- ha contribuido al abandono de una lógica de bloques en torno al “clivaje Pinochet”. Los cambios en el sistema electoral y en la oferta partidista también han reducido la capacidad estructuradora de la división autoritarismo/democracia dentro del electorado. Hoy en día, el pasado autoritario no tiene una influencia decisiva en el voto de los electores jóvenes, y es cada vez menos decisivo para otros grupos de edad.

Sin embargo, dos elementos sugieren que el “clivaje Pinochet” sigue operando simbólicamente en la cabeza de las viejas y nuevas generaciones de chilenos, como un factor de confrontación que se activa intermitentemente. Por un lado, como señalaba el sociólogo Manuel Antonio Garretón en una reciente entrevista, “en Chile no existe consenso en condenar el golpe de Estado de Pinochet”<sup>9</sup>. En consecuencia, los actores políticos no fueron capaces de elaborar una declaración conjunta de condena del golpe, ni de organizar un acto en el que hubieran participado todos los partidos. La UDI, RN y Evolución Política (Evópoli) se negaron a hacerlo con el pretexto de que el aniversario del golpe no debía dar lugar a una apología de Salvador Allende, figura política controvertida a sus ojos. En su opinión, el gobierno debería condenar todas las formas de violencia, incluidas las que tuvieron lugar antes del golpe y en las que participaron todos los sectores de la sociedad. No es la primera vez que los partidos políticos adoptan esta postura. En 2013, Michelle Bachelet no participó en las conmemoraciones del cuadragésimo aniversario del golpe de Estado organizadas por el presidente Sebastián Piñera.

Por otro lado, algunas encuestas dan fe de la “división pinochetista” en la sociedad chilena. Una encuesta de CERC MORI muestra que la proporción de la población que cree que el golpe de Estado estuvo justificado cayó del 36% en 2003 al 16% en 2013, para volver al 36% en 2023. Aunque no todos los votantes de derechas aprueban el pasado autoritario, estos datos muestran que ahora hay menos reticencia a justificar el golpe. Esta creciente aceptación de las posiciones pro-Pinochet es común tanto entre el público en general como entre ciertos sectores de la clase política. Los resultados electorales del PR y del resto de la derecha son un reflejo parcial de ello.

### **¿Quo Vadis, Chile?**

Durante su campaña y cuando asumió el cargo, Gabriel Boric prometió reconstruir completamente el país. En sus palabras, esto implicaba “cambiar los pilares que han sostenido

---

<sup>9</sup> R. Montes, “Manuel Antonio Garretón: ‘Desgraciadamente, en Chile no existe consenso en condenar el golpe de Estado de Pinochet’”, *El País*, 8 de julio de 2023.

la democracia desde 1990". Dos años después, el gobierno se ha visto obligado a abordar cuestiones como el orden público y la recuperación económica, alejándose de su hoja de ruta original<sup>10</sup>. Una coalición centrada, entre otras cosas, en el medio ambiente, el feminismo, el trabajo decente y la profundización de la democracia ha relegado sus demandas más emblemáticas a una agenda de necesidades urgentes. Además, la aritmética parlamentaria supone un reto para la transformación prometida, ya que el Presidente no cuenta con mayoría suficiente para aprobar sus proyectos de ley e impulsar sus reformas. Por ejemplo, el 8 de marzo de 2023, la reforma fiscal que debía financiar las reformas sociales fue rechazada por la mayoría<sup>11</sup>.

Por su parte, si bien la división entre el Consejo Constitucional que produjo un texto alineado con las posiciones conservadoras y el gobierno de izquierda que perdió la oportunidad de dejar un legado en forma de Constitución es una anomalía, no deja de ser un perfecto reflejo del estado de ánimo de la sociedad chilena. Refiriéndose a los candidatos de las últimas elecciones, la socióloga Marta Lagos resume así esta paradoja: "hay una disputa de época entre Kast, que pretende no cambiar nada, y Boric, que pretende cambiarlo todo<sup>12</sup>." Así, el chileno medio, si es que existe, quiere una nueva Constitución, siempre que no sea demasiado radical. El desafío del gobierno es responder a esta demanda con matices.

El proceso constituyente con el que se identifican la candidatura y la presidencia de Boric es una piedra en el zapato del Ejecutivo. El primer proyecto de Constitución, que el presidente apoyó con entusiasmo, fue rechazado y sustituido por una propuesta que lleva el sello de sus rivales políticos. Como en una broma macabra, el partido que se niega a condenar el golpe y el gobierno de Pinochet –el PR– tiene la sartén por el mango en el Consejo Constitucional. ¿Cómo lograr que los resultados del referéndum no agraven la impopularidad del gobierno de Boric?, y, sobre todo, ¿cómo evitar que se agrave el desencanto de muchos chilenos de todos los bandos con el régimen?

En medio de esta tormenta, la conmemoración del golpe de Estado ha reavivado el radical desencuentro entre dos proyectos políticos y que tuvo, en el pasado, consecuencias devastadoras. ¿Hacia dónde se dirige Chile? Cincuenta años después, no es poca la polarización e incertidumbre que afronta el sistema político chileno así como la coalición de gobierno. Sin embargo, merece ser puesta en valor la vocación de construir e innovar de la que los chilenos han hecho gala en un proceso inédito, así como la altura de la conversación política que, a lo largo de estos meses, Chile ha brindado al mundo.

---

<sup>10</sup> Sobre esta reorientación del gobierno de Boric, véase C. Bellolio Badiola, "Gabriel Boric o las peripecias de los hijos de la transición chilena", *Nueva Sociedad*, n° 305, 2023 (<https://nuso.org/articulo/305-boric-peripecias-hijos-transicion-chilena/>).

<sup>11</sup> Sobre el primer año del gobierno de Boric, véase C. Peña y P. Navia (eds.), *The Boric Government in Chile. Between Refoundation and Reform*, New York & Abingdon, Routledge, 2024.

<sup>12</sup> G. Lissardy, "Kast vs Boric en Chile. "Hay una disputa de época entre Kast, que pretende no cambiar nada, versus Boric, que pretende cambiarlo todo", *BBC News*, 22 de noviembre de 2021.

**Para citar este capítulo:** Leticia M. Ruiz Rodríguez, "El cincuenta aniversario del golpe de Estado de 1973 en Chile", in D. Recondo (dir.), *América latina. El año político 2023/Les Etudes du CERi*, n° 271-272, Enero 2024 [en línea: [www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude](http://www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude)].

## Las aporías de la democracia argentina 40 años después: continuidad y crisis

Darío Rodríguez

En octubre de este año la democracia argentina celebra 40 años de vida. Si las generaciones más jóvenes pueden caer en la banalización del proceso político inaugurado en 1983, una mirada de largo plazo impone una lectura atenta a este significativo acontecimiento identificando las principales amenazas que hoy la definen<sup>1</sup>. En otras palabras, se vuelve necesario pensar la paradoja constitutiva del régimen democrático actual definido por su normalización institucional y por ciclos recurrentes de profundas crisis económico-sociales. Una breve cronología de la historia reciente de los diferentes gobiernos democráticos nos permitirá construir un examen de las fortalezas y debilidades del régimen político argentino.

### 1983-1989. Inflación de expectativas democráticas y crisis terminal del modelo

La victoria de Raúl Alfonsín en octubre de 1983 inauguró un nuevo tiempo político. Se cerró el ciclo de violencia política que había marcado al país y la democracia dio sus nuevos pasos. Para ello fue necesario que los protagonistas del juego político aceptasen las reglas electorales como mecanismo privilegiado para resolver los conflictos que organizan al régimen democrático. Los enemigos se transformaron entonces en adversarios y el principio de la legitimidad democrática se afirmó como el instrumento exclusivo para resolver pacíficamente el acceso al poder, ahora, entre diferentes partidos incluidos en un sistema. Es decir, actores que pasan a pensarse como *partes* que compiten en la lucha electoral abandonando las tradicionales prácticas de encarnación hegemónica que definieron a las principales fuerzas políticas argentinas en diferentes períodos de su historia. Principalmente, la inédita derrota del peronismo habilitó en su seno un proceso de renovación que lo llevó a dejar de pensarse como la mayoría natural, como la necesaria traducción política de los intereses del pueblo, permitiendo que la incertidumbre electoral alimente el despliegue de la nueva experiencia democrática. Esta nueva etapa del país supuso también un quiebre fundacional con el pasado dictatorial, un modelo de transición por ruptura, como paso necesario para recrear dicha experiencia concebida no solo como un conjunto de procedimientos sino también como una promesa, como un sueño. La democracia fue reinventada así como un proyecto de sociedad justa y no solo como un conjunto de normas. Al asumir la presidencia, el líder de la Unión Cívica Radical afirmaba “*con la democracia no solo se vota, sino que también se come, se educa y se cura*”<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Según la última edición de *Latinobarómetro*, las franjas de la población entre 16 y 40 años son las más indiferentes al establecimiento de un régimen autoritario en América latina. En Argentina, si el apoyo a la democracia alcanza un 55% en los sectores de mayor edad, el mismo cae a un 43% entre los jóvenes de 16 a 25 años. “Informe 2023: La recesión democrática de América Latina”, Santiago de Chile, julio 2023, p. 31 ([www.latinobarometro.org/lat.jsp](http://www.latinobarometro.org/lat.jsp)).

<sup>2</sup> Discurso de asunción del presidente Raúl Alfonsín ante la Asamblea Legislativa, 10 de diciembre de 1983.

Para empezar, esta idea de justicia se materializó a través de la política de memoria que supuso el enjuiciamiento a la cúpula militar a partir de abril de 1985. A diferencia de otros países de la región, Chile o Brasil, por ejemplo, los responsables de las atroces violaciones a los derechos humanos cometidas durante la última dictadura cívico-militar fueron juzgados y acusados por las autoridades político-civiles. Sin embargo, este significativo proceso quedó desdibujado poco tiempo después, cuando el gobierno cedió a la presión de diferentes sectores de la corporación militar y promulgó diferentes leyes que restringieron el alcance del proceso de reparación histórica. Fue también en el terreno económico donde los límites del principio de justicia se volvieron evidentes.

En un contexto internacional marcado por una nueva ola conservadora que encaminó la sistemática desarticulación de los principios del Estado de Bienestar, el regreso de la democracia en Argentina estuvo signado por la crisis terminal, luego de una larga agonía, del modelo de desarrollo basado en la industrialización por sustitución de importaciones. En este contexto adverso, la voluntad reformista de cumplir con las promesas de una democracia social chocó, además, con decisiones desacertadas, basadas en una inflación de las expectativas de los responsables políticos al suponer que el simple retorno de la democracia permitiría resolver las fallas estructurales del modelo de desarrollo argentino. El deterioro progresivo de la autoridad política del gobierno, a medida que se fueron constando los fracasos sucesivos de los diferentes planes de estabilización, sumado a la resistencia al cambio de la oposición peronista y la acción irresponsable de los principales actores económicos, a la caza de sus privilegios corporativos, fueron configurando un escenario cada vez más crítico hacia fines de la década.

La victoria del candidato peronista, Carlos Menem, en las elecciones presidenciales de mayo de 1989 movilizándolo un discurso de impronta populista, en su vocación de atender los reclamos de los sectores más desfavorecidos desde una interpelación de tipo mesiánica y defendiendo un programa económico articulado sobre los pilares del *salario* y la “revolución productiva”, aceleró los tiempos de la escalada hiperinflacionaria y el proceso de descomposición social. El 8 de julio el primer presidente peronista de la transición asumió el control de la presidencia de forma anticipada en un escenario de profunda crisis económico-social habilitando, sin embargo, el primer proceso de alternancia desde 1983 sin que se quiebre la institucionalidad democrática.

### **Neoliberalismo, estabilidad y devaluación democrática**

Las leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica promulgadas respectivamente en agosto y septiembre de 1989 fueron trazando sin ambigüedades los perfiles del proceso de reforma neoliberal que marcó a la sociedad argentina durante la década de los noventa. Si las promesas de campaña fueron de esta manera abiertamente incumplidas, los costos de la traición a una parte mayoritaria de la ciudadanía fueron ampliamente compensados por los beneficios que aportó para toda la sociedad el Plan de Convertibilidad establecido en 1991. El fin del ciclo hiperinflacionario produjo una mejora inmediata de diferentes indicadores socio-económicos y habilitó un período de crecimiento económico a partir del

impulso de las fuerzas liberadas del mercado como principio exclusivo de (des)articulación de lo social. La democracia se enraizó en la garantía de la seguridad económica reorganizándose a partir de la protección de los derechos individuales y la promoción de la iniciativa privada. Las victorias del Partido Justicialista en las elecciones legislativas de 1991 y 1993 y el logro de la reelección de Carlos Menem en 1995 ilustraron la emergencia de un nuevo imaginario político articulado en torno de la estabilidad económica y basado, de este modo, en la imbricación de la democracia con el mercado. El peronismo logró articular en su seno los apoyos de sectores populares, pero también de capas medias y altas, en el marco de un sistema partidario que se estabilizó también en la sucesión regular de los ciclos electorales alentando la consolidación institucional de la democracia. Otra dimensión clave en el curso de este proceso fue el disciplinamiento del poder militar.

A fines de 1989, Menem puso en marcha la política del perdón con el objetivo de lograr la subordinación definitiva de este actor al imperio de la ley. Buscando la pacificación del país y logrando reconstituir su autoridad política, el presidente peronista desoyó los reclamos de buena parte de la sociedad argentina y estableció el indulto a los miembros de la cúpula militar y a los jefes guerrilleros<sup>3</sup>. La democracia se encontró entonces estabilizada en su reproducción institucional, pero en deuda frente a las demandas en términos de su calidad. En este sentido, la configuración de un formato delegativo a la hora de definir su dinámica y las consecuencias en materia social que fue dejando la ola de reformas neoliberales fueron claves a la hora de pensar su deterioro.

La reconstitución de la autoridad política y la puesta en marcha de un proceso de reformas que ponía en cuestión las bases de la tradición peronista, suponiendo el retiro del Estado en sus funciones de regulación y protección, supuso la emergencia de un liderazgo presidencial de tipo decisionista muy poco respetuoso de los equilibrios republicanos. La configuración de una ciudadanía cada vez más pasiva recluida en la esfera privada y seducida por el acceso al consumo dio cuenta asimismo de un régimen afirmado en su lógica de control vertical, a través de la normalización de la participación electoral, pero debilitado en su capacidad de control horizontal.

Para mediados de la década de los noventa, las crisis financieras, regionales y mundiales fueron dando cuenta rápidamente de los límites del modelo económico. Los procesos de acelerada desindustrialización y la privatización de los servicios públicos fueron explicando el aumento progresivo del desempleo, y con ello, el aumento de la pobreza y la desigualdad social. En este contexto, la democracia argentina se afirmó como método para elegir a sus gobernantes, pero se alejó cada vez más de su ideal sustantivo configurando una sociedad de pobres ciudadanos<sup>4</sup>. Pocos años después, la crisis de 2001 puso en escena el malestar ciudadano inaugurando un ciclo inédito de movilizaciones públicas articulado en torno del rechazo a la dirigencia política y a sus mediaciones partidarias.

---

<sup>3</sup> Entre los años 1960 y 1980, diferentes organizaciones políticas optaron por la violencia armada como modo de acción revolucionaria.

<sup>4</sup> D. Merklen, *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina 1983-2003)*, Buenos Aires, Editorial Gorla, 2010.

## **Crisis de representación y los límites del proceso de recomposición social**

Tal como había sucedido en 1989, una nueva crisis económica y social habilitó el inicio de un nuevo ciclo de reformas en la sociedad argentina. En un contexto determinado por una presencia desafiante de la ciudadanía en el espacio público, las elecciones de 2003 permitieron cerrar la fase de crónica inestabilidad política que marcó al país luego de la renuncia del presidente De la Rúa en diciembre de 2001. En un contexto de inédita fragmentación política, Néstor Kirchner asumió el control del poder ejecutivo luego de que Carlos Menem decidiera no participar en el segundo turno electoral. Una vez más, la democracia lograba asegurar su continuidad institucional en un contexto de una crisis aguda. Una vez más, la democracia se encontraba sumida en un alarmante proceso de descomposición social ante un nuevo fracaso del modelo de desarrollo económico.

En un contexto internacional favorable, la presidencia de Kirchner se caracterizó por el establecimiento de un conjunto de reformas que le permitieron construir su autoridad política recreando los lazos de representación con una ciudadanía desencantada. Al mando de una coalición heteroclita de apoyos políticos, que progresivamente fue encontrando en una parte mayoritaria del peronismo su centro de articulación, se puso en marcha un modelo de desarrollo productivo centrado en una política activa de exportaciones y una recuperación del Estado en su capacidad de regulación en lo económico y de protección en lo social. La democracia argentina pareció entrar en un ciclo inédito de su historia donde, por primera vez, la garantía del Estado de derecho fue acompañada por un proceso de crecimiento con inclusión social, al igual que otras realidades regionales. La disminución del desempleo, en particular, fue permitiendo una disminución de la pobreza habilitando una novedosa reconciliación entre la dimensión social y la dimensión procedimental de la democracia.

Esta última avanzó en su proceso de fortalecimiento a partir del despliegue la rutina institucional de los nuevos ciclos electorales que confirmaron no sólo la preeminencia del voto como principio de legitimación, sino también la naturaleza de la experiencia democrática en su capacidad de expresar procesos de reforma social dando cuenta de una alternancia político-ideológica. Estos avances en la calidad de la democrática se confirmaron también gracias a las políticas de memoria, que reabrieron los juicios a los responsables de las violaciones a los derechos humanos durante la última dictadura militar, y a las reformas institucionales que permitieron la nominación de una nueva Corte de Justicia en los primeros años de la gestión kirchnerista. Sin embargo, este ciclo virtuoso comenzó rápidamente a revelar sus límites. Luego de la crisis desatada por la movilización de los sectores agrícolas en 2008, como respuesta a la iniciativa unilateral del gobierno de modificar la política de retenciones a las exportaciones, las administraciones de Cristina Fernández de Kirchner (CFK) fueron dando cuenta de la reedición de las tensiones estructurales que definieron históricamente a la relación entre democracia y desarrollo en Argentina<sup>5</sup>. Dichas gestiones se caracterizaron por el establecimiento de diferentes políticas que ampliaron la agenda de derechos democráticos entre 2011 y 2015, pero también, por un gobierno en una posición defensiva y una oposición

---

<sup>5</sup> P. Gerchunoff y M. Rapetti, "La economía argentina y su conflicto distributivo estructural (1930-2015)", *El Trimestre Económico*, Vol. 83, nº 2, 2015, pp. 225-272.

que pasó al contrataque, configurando una sociedad cada vez más polarizada. En terreno económico, los signos de inestabilidad revelaron la dependencia del modelo económico ante los ciclos favorables en materia de la evolución de los precios internacionales de las materias primas y los desajustes de los precios relativos en un contexto de progresiva inflación.

Para las elecciones presidenciales de 2015, y luego de la derrota en las elecciones legislativas de 2013, la estrategia kirchnerista se definió por la (omni)presencia del liderazgo presidencial de CFK cada vez más afirmado en una lógica de asegurarse el apoyo de los fieles en lugar de buscar ampliar y diversificar sus respaldos electorales. Es decir, un estilo de repliegue organizado sobre el principio de la existencia de un lazo natural entre dicho liderazgo y el pueblo. El triunfo de la candidatura de Macri ante Scioli marcó un nuevo hito en la democracia argentina al permitir una nueva alternancia, donde un candidato ni radical ni peronista lograba por primera vez conquistar la presidencia. Pero esta novedad no impidió la persistencia de problemas ya conocidos. Los desajustes macroeconómicos y sus consecuencias sociales se agravaron, notablemente, durante los cinco años que marcaron a la primera experiencia de la centro-derecha democrática en el país.

### **Extrema derecha y los desafíos de la democracia argentina**

Los primeros años del gobierno de Macri estuvieron marcados por una estrategia gradualista de un reformismo pro-mercado. En efecto, la llegada al poder de *Cambiamos* en 2015 se definió por un discurso electoral de renovación centrado en la purificación institucional, la corrección de las disfuncionalidades del modelo económico kirchnerista y la imagen de una nueva modernidad encarnada en la eficiencia de la gestión en proximidad con las preocupaciones cotidianas de la gente. Pero luego de la victoria en las elecciones legislativas de 2017, la orientación ideológica de derecha se volvió mucho más explícita. Tres iniciativas en materia de política pública ilustraron dicho giro: la reforma impositiva, la reforma laboral y la reforma previsional. Estos ejes programáticos buscaron definir las bases de un nuevo modelo de país fundado en la iniciativa de los actores privados y la entrada de inversiones externas como pilar del desarrollo productivo afín a una visión liberal en lo económico. No obstante, la ausencia de apoyos parlamentarios, las inconsistencias programáticas en el seno de la coalición gubernamental y la capacidad de bloqueo de los actores corporativos afectados por las reformas impidieron la puesta en marcha de un proyecto fundado en una alternativa pro-mercado<sup>6</sup>.

El triunfo de la fórmula presidida por Alberto Fernández en las elecciones generales del 27 de octubre de 2019 no sorprendió a nadie. La contundente victoria del nuevo frente kirchnerista en las internas abiertas ya había revelado una clara tendencia en favor de una nueva alternancia en el régimen político argentino. Si en un primer momento el nuevo perfil del candidato, abierto al diálogo y a la autocrítica, crítico respecto de los errores del pasado, pudo generar una esperanza de cambio en la ciudadanía, la promesa de “*volver para ser mejores*” chocó frente al contexto excepcional de la crisis sanitaria y frente a los propios errores del gobierno

---

<sup>6</sup> M. Gené y G. Vommaro, *El sueño intacto de la centroderecha: y sus dilemas después de haber gobernado y fracasado*, Buenos Aires, Editorial Siglo XXI, 2022.

a la hora de construir acuerdos y consensos duraderos. Fernández se transformó en un presidente sin liderazgo, definido por sus propios traspiés y preso de las tensiones internas de su propia fuerza política, incapaz de proponer a la ciudadanía –y de construir políticamente– un proyecto de sociedad. Los problemas de financiamiento público heredados de la gestión anterior se intensificaron en un contexto donde un aumento descontrolado de los precios internos se transformó en una constante de los últimos años licuando el poder del salario real y sumiendo a buena parte de los argentinos, nuevamente, en un estado de alarmante pobreza. La derrota del FPV en las elecciones legislativas de 2021 confirmó la dilución de los apoyos presidenciales y definió la estrategia de un gobierno en retirada sin respuesta frente a las preocupaciones cotidianas de la gente. Las elecciones internas de cara a los comicios presidenciales del mes de octubre, realizadas en agosto de 2023, se definieron por la sorpresiva victoria del candidato outsider de extrema derecha Javier Milei. En el marco de un escenario definido por un rechazo generalizado a los representantes políticos de una ciudadanía desesperada, el fracaso de las alternativas políticas que se construyeron frente a la crisis de 2001 coloca hoy a la democracia argentina ante a un crucial desafío.

Si a los cuarenta años de la vuelta de la democracia podemos constatar, por un lado, un ciclo de saludable continuidad y normalidad institucional junto con la consolidación de una importante cultura democrática en el seno de la sociedad argentina<sup>7</sup>; por el otro, sus déficits alarmantes en el plano económico y social, la crisis del Estado para proveer servicios de calidad y proteger a sus ciudadanos, nos obligan a repensar esta paradoja. La sociedad argentina se enfrenta en la actualidad -como nunca antes- al riesgo de que emerjan en su seno alternativas de poder que pongan en cuestión el pacto fundante que le permitió estabilizarse y consolidarse a pesar de sus ciclos de crisis.

---

<sup>7</sup> En la región, Argentina sigue siendo, detrás del Uruguay, uno de los países donde el apoyo a la democracia es más importante (Corporation Latinobarómetro, art. citado).

**Para citar este capítulo:** Darío Rodríguez, “Las aporías de la democracia argentina 40 años después: continuidad y crisis”, in D. Recondo (dir.), *América latina. El año político 2023/Les Etudes du CERI*, n° 271-272, Enero 2024 [en línea: [www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude](http://www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude)].

## El regreso de Lula al poder, veinte años después de su primera presidencia (2003-2023). ¿Una redefinición del lulismo como proyecto político?

Frédéric Louault

Teorizado en 2009 por el politólogo André Singer, el concepto de “lulismo” ha dado lugar a numerosos trabajos y debates en la literatura científica brasileña<sup>1</sup>. En su sentido más amplio, se refiere a “un movimiento carismático progresista difuso cuya base de penetración se extiende más allá del Partido de los Trabajadores”<sup>2</sup>. Sin embargo, el lulismo va mucho más allá de la simple vinculación de una figura carismática a un proyecto político progresista. Es a la vez una visión específica del desarrollo socioeconómico, un modo de regulación política y una forma de articular sectores sociales con intereses divergentes, que ha marcado a los gobiernos de Brasil entre la llegada al poder de Luiz Inácio Lula da Silva en 2003 y la destitución de Dilma Rousseff en 2016.

Bajo la pluma de André Singer, el término “lulismo” se utilizó inicialmente para interpretar los cambios en el comportamiento electoral entre las elecciones de 2002 y 2006, durante una secuencia que podría describirse como un realineamiento del voto presidencial<sup>3</sup>. Posteriormente, el concepto se consolidó en torno a un análisis más complejo que vinculaba cuestiones electorales y prácticas de gobierno. Desde el punto de vista del proyecto político, el elemento fundamental es la idea de cambio social gradual, sin confrontación con el capital, que caracteriza al lulismo como un fenómeno de conciliación entre grupos sociales. Así, según Singer, es la combinación de un “reformismo débil” y una orientación desarrollista (ensaio desenvolvimentista) lo que mejor explica este fenómeno<sup>4</sup>.

Esta política gradual y pragmática se apoya en el dinamismo de los sectores más productivos –y en particular de la agroindustria, a su vez impulsada a principios del siglo XXI por los altos precios de las materias primas– para liberar márgenes financieros y redistribuir parte de la riqueza entre las poblaciones más desfavorecidas. Este juego de equilibrios políticos permite luchar contra la pobreza sin cuestionar los privilegios de las élites tradicionales ni hacer frente a las estructuras desiguales de Brasil.

---

<sup>1</sup> Sobre el concepto de “lulismo” y su evolución, véase : A. Singer, “Raízes sociais e ideológicas do lulismo”, *Novos Estudos-CEBRAP*, n° 85, 2009, pp. 83-102; R. Ricci, *Lulismo: Da Era Dos Movimentos Sociais à Ascensão da Nova Classe Média Brasileira*, Rio de Janeiro, Contraponto Editora, 2010; A. Singer, *Os Sentidos do Lulismo: Reforma Gradual e Pacto Conservador*, São Paulo, Companhia das Letras, 2012; A. Boito Jr, “O lulismo é um tipo de bonapartismo? Uma crítica às teses de André Singer”, *Crítica Marxista*, n° 37, 2013, pp. 173-181; D. Samuels y C. Zucco, “Lulismo, petismo, and the future of brazilian politics”, *Journal of Politics in Latin America*, Vol. 6, n° 3, 2014, pp. 129-158; A. Singer e I. Loureiro (eds.), *As Contradições do Lulismo: ¿A que Ponto Hegamos?*, São Paulo, Boitempo, 2016.

<sup>2</sup> C. Ramos y J. Meneses, “Um novo lulismo?”, *A terra é redonda*, 5 de febrero de 2022.

<sup>3</sup> A. Singer, “Realinhamento eleitoral e mudança política no Brasil: para uma interpretação do lulismo (2002-2010)”, Tese (Livre Docência) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011; L. Rennó y A. Cabello, “As bases do lulismo: a volta do personalismo, realinhamento ideológico ou não alinhamento?”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 25, n° 74, 2010, pp. 39-60.

<sup>4</sup> Para profundizar en el concepto y su alcance, véase : W. Romão, F. Montambeault y F. Louault, “Instituições participativas sob a égide do Lulismo”, *Caderno CRH*, n° 33, 2020, pp. 3-8.

## Lulismo: alcance, límites y cuestionamiento de un modelo de desarrollo

Los estudios que han tratado de comprender la lógica, las contradicciones y los límites del lulismo suelen distinguir dos períodos: los gobiernos Lula 1 y Lula 2 (2003-2010) y el gobierno de Dilma Rousseff (2011-2016), que se considera un intento –fallido– de extender el lulismo sin Lula.

Inicialmente, esta política de acomodación produjo una notable mejora de los indicadores económicos y sociales, y estableció un clima general de confianza<sup>5</sup>. Lula cosechó personalmente los beneficios políticos, así como un reconocimiento internacional duradero. Fue a la vez el “padre de los pobres” y el amigo de los millonarios, más numerosos en Brasil que al final de su segundo mandato. Cuando entregó la banda presidencial a Dilma Rousseff en enero de 2011, estaba en la cima de su popularidad y Brasil parecía vivir “un sueño despierto<sup>6</sup>”. La nueva presidenta no se quedó atrás: el 79% de los brasileños aprueba su gestión tras un año en el cargo, a pesar de la ralentización del crecimiento económico.

Sin embargo, esta trayectoria se ha visto empañada por grandes contradicciones políticas y una negación del proyecto histórico del Partido de los Trabajadores (PT), a saber, la moralización y la reforma del sistema político. El escándalo del mensalão<sup>7</sup>, que estalló en 2005, muestra la rapidez con la que Lula y el PT se dejaron absorber por un sistema político que antes pretendían reformar. En este sentido, el lulismo ha consolidado los excesos del presidencialismo de coalición. Además, la aceleración del ritmo de desarrollo que marcó el período 2003-2010 cambió las configuraciones sociales, dando lugar tanto a nuevas demandas sociales como a la frustración de ciertos sectores de la sociedad. Por un lado, millones de personas beneficiarias de programas sociales –en particular, el subsidio familiar (Bolsa Família)– han superado ligeramente el umbral de la pobreza. La movilidad social alimenta nuevas esperanzas y ciertas expectativas a medio plazo para esta nueva clase media, que accede al consumo, pero sigue siendo frágil, temerosa de los efectos de una recesión económica. Por otra parte, las clases medias estabilizadas, que hasta 2002 constituían una parte importante del electorado del PT, se sienten aplastadas entre las élites económicas (que se benefician del auge económico) y los sectores más pobres (destinatarios de los programas de redistribución). Reclaman reformas más profundas y una reorientación de las opciones presupuestarias, que les permita beneficiarse de servicios públicos más eficaces en ámbitos como la sanidad, la educación y el transporte.

Mientras nada parece poder detener el impulso iniciado en 2003 por el presidente Lula, los pequeños ganadores y los pequeños perdedores del lulismo se reúnen codo con codo en junio de 2013 en un poderoso movimiento social, primero espontáneo y luego rápidamente

---

<sup>5</sup> Para una evaluación más detallada, véase F. Louault, “Le Parti des travailleurs au Brésil : une décennie au pouvoir (2003-2013)”, en O. Dabène (ed.), *Amérique latine. L'année politique 2013/Les Etudes du CERI*, n° 198-199, diciembre de 2013, pp. 48-55 ([www.sciencespo.fr/ceri/sites/sciencespo.fr/ceri/files/Etude\\_198-199.pdf](http://www.sciencespo.fr/ceri/sites/sciencespo.fr/ceri/files/Etude_198-199.pdf)).

<sup>6</sup> O. Dabène y F. Louault, “Lula, président inoxydable”, *Le Monde*, 27 de septiembre de 2010 ([www.lemonde.fr/idees/article/2010/09/27/lula-president-inoxydable\\_1416542\\_3232.html](http://www.lemonde.fr/idees/article/2010/09/27/lula-president-inoxydable_1416542_3232.html)).

<sup>7</sup> Escándalo de corrupción política que revela un sistema de malversación por el que se pagaba dinero cada mes a los diputados a cambio de su voto a favor de proyectos de ley del Ejecutivo (presuntamente se malversaron casi 40 millones de euros).

asumido por la oposición al gobierno. Como señala el profesor Roberto Andrés, “uno de los principales impulsores del desarrollo de la segunda fase del lulismo tenía los pies de barro [...]. Pocos se dieron cuenta, cuando estallaron las manifestaciones de 2013, de que los elementos que subyacían en ellas eran reales y palpables”<sup>8</sup>.

Sin embargo, el movimiento social de junio de 2013 puso de manifiesto los límites, e incluso el agotamiento, del lulismo. Marcó un punto de inflexión en la política brasileña del siglo XXI e inauguró un nuevo ciclo político, aunque Dilma Rousseff consiguiera la reelección en 2014, a costa de nuevas concesiones a sus bases aliadas y de una campaña electoral muy costosa. A medida que la economía se desaceleraba y un nuevo escándalo de corrupción sacudía a la clase política (el Petrolão), el resentimiento contra el PT se hacía más virulento. El aumento de las tensiones está poniendo en tela de juicio el pacto político implícito entre las élites políticas, económicas y financieras en el que se basaba el modelo de desarrollo. La destitución de Dilma Rousseff por el Congreso en 2016, tras un furor político y mediático ampliamente comparado con un “golpe parlamentario”<sup>9</sup>, y el posterior relevo no electoral, pusieron fin al lulismo como experimento de gobierno<sup>10</sup>.

Al mismo tiempo, el expresidente Lula pasa por una larga travesía del desierto. Después de luchar contra un cáncer de laringe durante dos años, inició una segunda batalla, esta vez en los tribunales, contra una estrategia de lawfare orquestada por el juez Sérgio Moro. Condenado a doce años de prisión por corrupción pasiva y lavado de dinero, Lula mantuvo su inocencia, pero se entregó en calidad de preso el 7 de abril de 2018, en un momento en que las encuestas le daban como favorito para las elecciones presidenciales previstas para octubre de ese mismo año. Pocos meses después, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) lo declaró inelegible. Además de imposibilitar que Lula mantuviera su candidatura, el poder simbólico de este encarcelamiento asestó un segundo golpe al lulismo, esta vez en su sentido electoral. Jair Bolsonaro ganó fácilmente la segunda vuelta de las elecciones presidenciales frente al candidato del PT y sustituto de Lula, Fernando Haddad.

En la primera parte de su mandato (hasta la crisis sanitaria de 2020), Bolsonaro afirmó su clara voluntad de dejar atrás de una vez por todas el legado del lulismo, en todas sus diversas dimensiones<sup>11</sup>. Su plan de ruptura política con el pasado incluye una visión mucho más

---

<sup>8</sup> R. Andrés, “Os novos desafios do lulismo”, Revista Piauí, 30 de octubre de 2022 (<https://piaui.folha.uol.com.br/eleicoes-2022/os-novos-desafios-do-lulismo/>).

<sup>9</sup> Entre muchos ejemplos: J. Souza, A radiografia do golpe: entenda como e por que você foi enganado, Río de Janeiro, Leya, 2016. Para una discusión crítica del concepto, véase: A. Pérez Liñán, “Narratives of executive downfall: Recall, impeachment, or coup?”, en Y. Welp y L. Whitehead (eds.), *The Politics of Recall Elections*, Londres, Palgrave Macmillan, 2020, pp. 201-228.

<sup>10</sup> Las distintas secuencias de esta crisis política (2013-2018) también han sido analizadas en anteriores informes de Opalc. Véase: O. Dabène (ed.), *Amérique latine. L'année politique/Les Etudes du CERI*, ediciones de 2013 a 2018 ([www.sciencespo.fr/opalc/content/amerique-latine-lannee-politique-lapo.html](http://www.sciencespo.fr/opalc/content/amerique-latine-lannee-politique-lapo.html)). Además, varios autores han propuesto interpretaciones a través del prisma del lulismo: P.-L. Mayaux, “L'épuisement du lulisme, ou la fin d'un triangle politique: retour sur les manifestations brésiliennes de juin 2013”, *Documento de trabalho del OPALC*, 10 de septiembre de 2013; A. Singer, *O Lulismo em Crise: Um Quebra-Cabeça do Período Dilma (2011-2016)*, São Paulo, Companhia das Letras, 2018; L. Avritzer, *O Pêndulo da Democracia*, São Paulo, Editora 34, 2019. Sobre el “fin del lulismo”, véase R. Braga y S. Purdy, “A precarious hegemony: neo-liberalism, social struggles, and the end of Lulismo in Brazil”, en A. G. Nilsen y K. von Holdt (eds.), *Rising Powers, People Rising. Neoliberalization and its Discontents in the BRICS Countries*, Londres, Routledge, 2021.

<sup>11</sup> L. Avritzer, F. Kerche y M. Marona (eds.), *Governo Bolsonaro: Retrocesso Democrático e Degradação*

autoritaria del ejercicio del poder, lo que somete al equilibrio democrático a una presión constante. A diferencia de Lula, busca liberarse del presidencialismo de coalición y entabla una lucha de poder con los poderes legislativo y judicial. En materia de política económica, va a contracorriente del proyecto desarrollista y acelera el giro hacia un modelo neoliberal, ya iniciado por el gobierno de transición de Michel Temer entre 2016 y 2018. En términos de acción pública, su gobierno está desmantelando las políticas implementadas bajo las administraciones del PT. Debilitado por su (no) gestión de la crisis sanitaria y acusado por una comisión parlamentaria de investigación, tuvo sin embargo que hacer concesiones para evitar un proceso de destitución y, a su pesar, aceptó una alianza de conveniencia con las fuerzas políticas dominantes en el Congreso (el Centrão). Tampoco consiguió arrastrar a las fuerzas armadas a una ruptura con el orden constitucional y a un giro hacia el autoritarismo.

De cara a las elecciones de 2022, Jair Bolsonaro también tiene que lidiar con el regreso político de Lula, que fue liberado en noviembre de 2019 tras diecinueve meses en prisión. Después de que el Tribunal Supremo dictaminara que no había pruebas materiales y que los jueces que lo habían condenado eran parciales, Lula recuperó sus derechos políticos. Como un ave fénix que resurge de sus cenizas, reapareció en escena con su capital político hinchado. Para debilitar a su futuro adversario, Jair Bolsonaro busca desestructurar la base electoral de Lula, particularmente en la región Nordeste. Un año antes de las elecciones, anunció la creación de un nuevo programa social, Aide Brésil (Auxílio Brasil), para sustituir al programa de Subsidio Familiar que Lula había introducido en 2003. Hasta entonces muy crítico con los programas asistenciales, aumentó tanto el importe de las ayudas como el número de beneficiarios, e incluso se comprometió en vísperas de las elecciones a mantener el programa “permanentemente”<sup>12</sup>. Esta estrategia está claramente dirigida a romper la conexión entre Lula y el electorado popular, que es otro elemento importante del lulismo electoral. Al final, Jair Bolsonaro fracasó por poco en su intento de reelección. Aunque cuestionó la integridad del escrutinio –como había hecho durante toda la campaña electoral– y previó varios planes para interrumpir el proceso electoral, no pudo impedir que Lula ganara la segunda vuelta y asumiera el cargo el 1 de enero de 2023. La geografía del voto presidencial confirma también la estabilidad de la base electoral del lulismo desde la última fase de realineamiento (2003-2006).

### **¿Hacia el neolulismo? Los retos del Gobierno Lula 3**

¿Hasta qué punto el retorno del expresidente refleja una resurrección del proyecto político que encarnó entre 2003 y 2010, y que Dilma Rousseff intentó mantener entre 2011 y 2016?

¿Puede considerarse el Gobierno de Lula 3 simplemente como un “nuevo Gobierno”?  
¿Una continuación de los gobiernos Lula 1 (2003-2006) y Lula 2 (2007-2010), cerrando un

---

*Política*, Belo Horizonte/São Paulo, Autêntica Editora, 2021.

<sup>12</sup> F. Louault, “Les élections de 2022 au Brésil, entre alternance et maintien”, en O. Dabène (ed.), *Amérique latine. L'année politique 2022/Les Etudes du CERJ*, nº 264-265, enero de 2023, p. 62 ([www.sciencespo.fr/ceri/sites/sciencespo.fr.ceri/files/Etude\\_264-265.pdf](http://www.sciencespo.fr/ceri/sites/sciencespo.fr.ceri/files/Etude_264-265.pdf)).

ciclo de brutal reacción política al lulismo (2016-2022)? Tal interpretación parecería simplista e ingenua, y tendería a subestimar tanto la remodelación socioeconómica de Brasil como el rápido afianzamiento del bolsonarismo y sus fundamentos ideológicos en la sociedad brasileña. El auge conservador de Brasil se confirmó ampliamente en las elecciones de 2022, a pesar de la reelección fallida de Jair Bolsonaro, confirmando una tendencia observable desde hace una década.

Lula también tuvo que gobernar una sociedad profundamente dividida, marcada por una intensa polarización política y un fuerte rechazo al PT. Aunque Lula llegó al poder a lomos del PT, vuelve al poder a su pesar en 2023, como parte de una amplia alianza y en virtud de su trayectoria personal. La creciente brecha entre el apoyo a Lula y la identificación con el PT refuerza el lulismo en su sentido electoral. Pero esto significa repensar la relación entre el lulismo y el PT y, más ampliamente, el papel del PT como fusible entre la sociedad y el Estado. La dirección del partido ya no puede evitar una reflexión crítica sobre los escollos del lulismo y su creciente dependencia de la figura personal de Lula<sup>13</sup>.

Lula es muy consciente de la magnitud de los retos que tiene ante sí:

Tengo que hacer más de lo que he hecho. Descubriré una realidad en la que el hambre, la inflación, la desconfianza y el odio propagados por el actual gobierno son más fuertes [...]. Sé que el Brasil que gobernaré en 2023 estará en una situación mucho peor que la que viví en 2003. Así que tenemos que ser pacientes<sup>14</sup>.

Aunque tiene una gran experiencia y afirma haber ganado en madurez respecto a sus primeros años en el poder, ¿tiene un verdadero proyecto político para Brasil? ¿O se trata simplemente de bloquear a la extrema derecha y curar las heridas dejadas por la presidencia de Bolsonaro? ¿Qué lecciones ha aprendido de la descomposición del lulismo original, y cómo podemos describir un posible neolulismo? ¿Es parte de un proyecto innovador de desarrollo y/o un nuevo compromiso entre diferentes sectores sociales? ¿O estamos ante una versión diluida y minimalista del proyecto original, centrada esencialmente en la búsqueda de la estabilidad política a través de una simple estrategia de alianzas? En este caso, el neolulismo no sería más que una variante del presidencialismo de coalición. De forma aún más difusa, la emergencia de un nuevo lulismo ha sido vista en ocasiones como sinónimo de democracia y presentada como un baluarte frente a las tentaciones autoritarias asociadas a otro proyecto político: el bolsonarismo<sup>15</sup>. Tal dilución del concepto lo haría totalmente inoperante desde un punto de vista analítico.

---

<sup>13</sup> M. A. Perruso, F. L. Barbosa dos Santos y M. Silva Oliveira (eds.), *O Pânico como Política: O Brasil no Imaginário do Lulismo em Crise*, São Paulo, Mauad, 2020.

<sup>14</sup> "O Brasil que eu vou pegar em 2023 é muito pior que eu peguei em 2003", diz Lula", *Congresso em Foco*, 20 de diciembre de 2021 (<https://congressoemfoco.uol.com.br/area/pais/o-brasil-que-eu-vou-pegar-em-2023-e-muito-pior-que-eu-peguei-em-2003-diz-lula/>).

<sup>15</sup> A. D. Correa, "Le lulisme se convertit en idéologie de la démocratie", conversación con Emir Sader, *Le Grand Continent*, 1 de diciembre de 2019 (<https://legrandcontinent.eu/fr/2019/12/01/le-lulisme-se-convertit-en-ideologie-de-la-democratie-conversation-with-emir-sader/>).

A corto plazo, la prioridad de Lula es apagar el incendio bolsonarista y frenar la expansión de la extrema derecha, más que proponer un proyecto social y una nueva fórmula de desarrollo. Al no haber propuesto un programa de gobierno durante la campaña electoral, Lula publicó una “Carta para el Brasil del Mañana” (Carta para o Brasil do Amanhã), resumiendo trece propuestas. En julio de 2023 también se anunció un tercer Plan de Aceleración del Crecimiento (PAC), centrado en proyectos de infraestructuras bastante estándar. Se centra en siete áreas: transportes, infraestructuras urbanas, agua y electricidad, inclusión digital, transición energética, infraestructuras sociales y defensa. Los elementos más innovadores respecto al lulismo original se refieren a aspectos medioambientales: descarbonización, lucha contra el calentamiento global, agricultura sostenible, etc. La capacidad del gobierno para llegar a un acuerdo con el lobby del agronegocio en estas cuestiones será un asunto delicado (la tensión entre la agricultura productivista, la agricultura familiar y la protección del medio ambiente fue una de las grandes contradicciones de los primeros gobiernos de Lula). Pero a corto plazo, el actual gobierno de Lula se enfrenta a tres retos principales:

- Restablecer el pacto democrático y combatir el extremismo político. Tras el trauma del levantamiento del 8 de enero de 2023, cerrar las brechas autoritarias y reconstruir el tejido democrático se convirtió en una prioridad. El temor a una conspiración golpista obligó a Lula a tomar el control del aparato de seguridad y de los servicios de información (además de la “descolonización” de la administración pública, un rasgo clásico del *spoils system* brasileño). Un año después de los hechos, se dictaron las primeras penas de prisión contra quienes habían participado en la invasión de la Plaza de los Tres Poderes y habían cometido actos de daños en lugares de poder (Congreso, Palacio Presidencial, Tribunal Constitucional).
- Impulsar la economía del país y estimular un crecimiento más sostenible. Consciente de la importancia de los resultados macroeconómicos para ganarse la confianza de sus socios y garantizar un mínimo de estabilidad política, Lula nombró a uno de los mejores ejecutivos del PT, Fernando Haddad, al frente del Ministerio de Economía. Su misión es estimular el crédito para acelerar el crecimiento, aumentar los ingresos públicos y contener el déficit fiscal, reformar el sistema tributario (reforma tributaria) y reorientar las políticas públicas hacia los sectores más vulnerables de la población (trabajadores informales, grupos de bajos ingresos, etc.). Sin embargo, han surgido tensiones entre el Gobierno y el Banco Central, al que se ha acusado de tardar demasiado en bajar los tipos de interés, penalizando así la reactivación del crecimiento.
- Reafirmar a Brasil en la escena internacional (restaurar la imagen del país, volver a situarlo en primera línea de las grandes negociaciones internacionales y relanzar la cooperación con los países del Sur). Lula se ha mostrado muy activo en este ámbito desde el inicio de su mandato, en línea con las posiciones que adoptó durante sus dos primeros mandatos. Los nombramientos de su antiguo ministro de Relaciones Exteriores, Celso Amorim, como asesor presidencial para asuntos internacionales, y del diplomático Mauro Vieira al frente de Itamaraty, confirman esta voluntad de “normalización”.

Aunque la definición de la política exterior es una prerrogativa presidencial, la ajustada victoria en la segunda vuelta (50,9% de los votos válidos), el desfavorable equilibrio de poder

en el Congreso y los perfiles conservadores de los gobernadores de los principales estados de la federación restringen seriamente el margen de maniobra de Lula en política interior. Al día siguiente de las elecciones, el bloque pro-Bolsonaro en la Cámara Federal tenía más del 50% de los diputados y el 55% de los senadores electos, mientras que el bloque pro-Lula tenía el 24% de los diputados y el 16% de los senadores. Una cuarta parte de los miembros del Congreso están a filiados a partidos del Centrão (el “término medio pragmático”).

Para gobernar, Lula no tuvo más remedio que construir un gobierno de coalición heterogéneo para estabilizar su base legislativa. El PT, que sólo tiene 68 de los 512 diputados de la Cámara Federal (el 13% de los escaños), controla sólo 12 de las 37 carteras ministeriales. Dos tercios de los ministerios corresponden a miembros de otras formaciones políticas o independientes (véase el gráfico 1), como Unión Brasil (derecha), Progresistas (derecha) y el Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB) (centro-derecha). En total, los nueve partidos que componen la base gubernamental representan 262 diputados (51%), pero el índice de apoyo a los proyectos de ley del Gobierno fluctúa significativamente de un partido a otro (con una media del 65% en el primer semestre, que se eleva al 75% en el segundo semestre de 2023)<sup>16</sup>.

Sin embargo, Lula colocó a sus estrechos colaboradores del PT en puestos estratégicos: el ex gobernador de Bahía, Rui Costa, en Coordinación del Gobierno (Casa Civil); el ex alcalde de São Paulo, Fernando Haddad, en Economía; el ex gobernador de Maranhão, Flávio Dino, en Justicia (hasta su nombramiento para el Tribunal Supremo en diciembre de 2023), Alexandre Padilha en Relaciones Institucionales, y Luiz Marinho en Trabajo y Empleo.

También hay algunas elecciones simbólicas, como el regreso de Marina Silva al Ministerio de Medio Ambiente, el nombramiento de la activista indígena Sônia Guajajara al frente del nuevo Ministerio de Pueblos Indígenas y el nombramiento de Anielle Franco –hermana de la activista y diputada municipal de Río de Janeiro Marielle Franco, asesinada en 2018– para el Ministerio de Igualdad Racial.

En conclusión, hay que plantearse una serie de preguntas sobre el regreso de Lula al poder.

¿Puede el neolulismo reducirse a estrategias de alianzas políticas ad hoc, que sabemos reversibles y solubles en las crisis políticas? ¿O formará parte de un proyecto político más coherente, a la vez innovador y en la tradición del lulismo original? Este último se había desarrollado inductivamente, a través de la experiencia del poder, y había tardado varios años en tomar forma. A pesar de su limitado margen de maniobra cuando asumió el poder, ¿está Lula en condiciones de proponer un proyecto político más ambicioso y con mayor base estructural que durante sus primeros mandatos? Ampliando la terminología de André Singer, ¿puede el lulismo evolucionar del reformismo débil al reformismo medio? La aprobación por el Congreso en diciembre de 2023 de una reforma del sistema tributario (PEC da reforma tributária), que llevaba tres décadas debatiéndose, da señales alentadoras. Por último, a medio plazo, ¿podrá el lulismo sobrevivir a la personalidad de Lula? ¿Es concebible un lulismo sin Lula? El lulismo original pronto mostró sus debilidades. Se agotó en los años que siguieron a la retirada política del líder. Pero su base electoral permaneció

---

<sup>16</sup> T. Mali, “Lula dá mais cargos e verbas e eleva taxa de governismo na Câmara”, *Poder 360*, 14 de diciembre de 2023 ([www.poder360.com.br/congresso/lula-da-mais-cargos-e-verbos-e-eleva-taxa-de-governismo-na-camara/](http://www.poder360.com.br/congresso/lula-da-mais-cargos-e-verbos-e-eleva-taxa-de-governismo-na-camara/)).

prácticamente intacta (la geografía electoral del voto a Dilma Rousseff en 2010 y 2014, y del voto a Haddad en 2018, corresponde en líneas generales con la del voto a Lula en 2006 y 2022). La cuestión de la era post-Lula y del legado del lulismo suscitará probablemente grandes debates en el seno del PT y, más ampliamente, en el campo progresista. En el campo opositor, Jair Bolsonaro ha sido declarado inelegible para las próximas elecciones y la oposición ha quedado temporalmente decapitada, lo que explica en parte su limitada capacidad para organizarse.

**Para citar este capítulo:** Frédéric Louault, “El regreso de Lula al poder, veinte años después de su primera presidencia (2003-2023). ¿Una redefinición del lulismo como proyecto político?”, in D. Recondo (dir.), *América latina. El año político 2023/Les Etudes du CERI*, n° 271-272, Enero 2024 [en línea: [www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude](http://www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude)].

Tercera parte

# América latina en las urnas

## Introducción. Voto de rechazo y verdaderos-falsos outsiders

David Recondo

En 2023 se celebraron elecciones legislativas y presidenciales (voto indirecto) en Cuba, el 26 de marzo y el 19 de abril, respectivamente. Se celebraron elecciones generales en Paraguay (30 de abril), Guatemala (25 de junio y 20 de agosto), Ecuador (20 de agosto y 15 de octubre) y Argentina (22 de octubre y 19 de noviembre). En Colombia, se celebraron elecciones regionales y municipales (29 de octubre), mientras que, en México, se eligió el 4 de junio a los gobernadores y diputados locales de los estados de México y Coahuila. Por último, en Chile, se eligió un Consejo Constitucional el 7 de mayo, y el 17 de diciembre se celebró un referéndum sobre el proyecto de Constitución.

**Tabla 2**  
**Elecciones en América Latina en 2023**

Fechas	País	Tipo de elección	Candidatos Ganadores y partidos	Participación*
19 de abril	Cuba	Presidencial (indirecta) y legislativa	Miguel Díaz-Canel PCC	75,87%
30 de abril	Paraguay	Presidencial y legislativa	Santiago Peña ANR-PC	45,89%
7 de mayo	Chile	Consejo Constitucional	PR	85%
4 de junio	México	Gobernatura	Morena (Estado de México) PRI (Coahuila)	50,5% (Estado de México) 56,56% (Coahuila)
25 de junio et 20 de agosto	Guatemala	Presidencial y legislativa	Bernardo Arévalo Movimiento Semilla	59,45%
20 de agosto et 15 de octubre	Ecuador	Presidencial y legislativa	Daniel Noboa ADN	80,42%
22 de octubre y 19 de noviembre	Argentina	Presidencial y legislativa	Javier Milei La Libertad Avanza	77,05%
29 de octubre	Colombia	Regionales y municipales	Carlos Fernando Galán Nuevo Liberalismo	Bogotá : 51,98%
17 de diciembre	Chile	Referéndum	"Rechazo"	84,48%

\* Primera vuelta  
Partidos : Partido Comunista de Cuba (PCC), Asociación Nacional Republicana-Partido Colorado (ANR-PC), Partido Republicano de Chile (PR), Partido Revolucionario Institucional (PRI), Acción Democrática Nacional (ADN).

Como en el año anterior, con excepción de las elecciones paraguayas y cubanas, prevaleció la oposición electoral a los gobiernos salientes. A primera vista, el rechazo a los gobiernos en funciones favoreció a los outsiders, recién llegados a la política procedentes de los círculos empresariales (Argentina, Ecuador) o de la "sociedad civil" (Guatemala). En todos los casos, la victoria de estas nuevas figuras fue una sorpresa.

En Argentina, por ejemplo, el economista Javier Milei, que se autodenomina "anarcocapitalista", se impuso en las primarias del 13 de agosto de 2023 y pasó a ganar la segunda vuelta de las elecciones presidenciales del 19 de noviembre de 2023, a pesar de que los sondeos iniciales lo situaban muy lejos de los candidatos de las dos coaliciones que se habían alternado en el poder desde 2015. Javier Milei es el arquetipo de outsider antisistema, que puede presumir

de no haber tenido nunca trato con la clase política, a la que califica de “casta” a quien culpa de todos los males de Argentina. Antes de las elecciones, el gran público sólo le conocía por sus frecuentes apariciones en televisión, donde hacía gala de sus conocimientos económicos. Antes del verano, nada hacía pensar en el triunfo de este personaje con aspecto de rockero algo anticuado y desaliñado, cuyas largas y muy técnicas conferencias sobre teoría económica estaban salpicadas de encendidas arengas contra el *establishment*.

En Guatemala, Bernardo Arévalo también dio la sorpresa en la primera vuelta de las elecciones del 25 de junio de 2023. Candidato de un pequeño partido de izquierda (Partido Semilla), Arévalo es un sociólogo que ha desarrollado la mayor parte de su carrera como consultor en mantenimiento de la paz, en el extranjero. Al igual que su homólogo argentino, lucha contra la corrupción en la clase política, pero se define como socialdemócrata y su tono es moderado y conciliador. Además, no es un completo outsider. Por un lado, es hijo del ex presidente y diplomático Juan José Arévalo (1945-1951), cuyo recuerdo permanece vivo en la memoria colectiva de la sociedad guatemalteca. Por otro lado, fue viceministro de Asuntos Exteriores de 1994 a 1995, y embajador de Guatemala en España de 1995 a 1996; por tanto, no es un “completo desconocido”, sino más bien un “heredero”.

En Ecuador, fue otro “heredero”, Daniel Noboa, quien ganó las elecciones extraordinarias. Se trata de un joven (y muy rico) empresario sin experiencia política, cuyo apellido es bien conocido por sus compatriotas, ya que es hijo del magnate bananero y seis veces fracasado candidato presidencial, Álvaro Noboa. Al igual que Javier Milei y Bernardo Arévalo, su virginidad política le ha permitido distinguirse de sus rivales, a los que puede acusar fácilmente de corruptos e incapaces de resolver los problemas que sufren sus conciudadanos.

En Paraguay, en cambio, fue un perfecto “insider” quien ganó las elecciones presidenciales del 30 de abril de 2023, frente a una oposición dividida. En Cuba, el 26 de marzo de 2023, se eligió a los miembros de la Asamblea Nacional del Poder Popular para un mandato de cinco años. De acuerdo con las normas del sistema de partido único, los candidatos del PCC y sus afiliados obtuvieron todos los escaños. El 19 de abril, los recién elegidos votaron por unanimidad al presidente saliente y candidato único a su propia sucesión, Miguel Díaz-Canel.

Tampoco hubo grandes sorpresas en Chile, donde el referéndum sobre el proyecto de Constitución celebrado el 17 de diciembre de 2023 confirmó lo que todos los sondeos vaticinaban: el rechazo al proyecto elaborado por un Consejo en el que la oposición de derechas al Gobierno de Gabriel Boric era mayoritaria. Sin embargo, el resultado de esta consulta refleja una fuerte polarización entre los que rechazan la propuesta (55,76%) y los que la aprueban (44,24%); una polarización que recuerda el nivel de confrontación generado por las elecciones guatemaltecas, ecuatorianas y argentinas.

**Para citar este capítulo:** David Recondo, “Voto de rechazo y verdaderos-falsos outsiders”, in D. Recondo (dir.), *América latina. El año político 2023/Les Etudes du CERI*, n° 271-272, Enero 2024 [en línea: [www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude](http://www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude)].

## **Las elecciones presidenciales de 2023: ¿Una nueva primavera democrática para Guatemala?**

**Erica Guevara**

La inesperada victoria de Bernardo Arévalo, candidato del partido Semilla, en las elecciones presidenciales guatemaltecas de 2023 generó esperanzas de una “primavera democrática” en un país asolado por la corrupción. Sin embargo, las dificultades que enfrenta el nuevo gobierno son muchas, empezando por el clima de alta tensión durante la campaña electoral, las amenazas de muerte en contra del nuevo presidente electo y la crisis institucional desencadenada por el Ministerio Público (MP, equivalente a la fiscalía), el cual seguía intentando deslegitimar los resultados de las elecciones de noviembre de 2023. El partido Semilla también se encuentra en una situación difícil en el Parlamento. Estas elecciones marcan una importante derrota para Sandra Torres, la eterna candidata del partido Unión Nacional de la Esperanza (UNE), que pierde la carrera presidencial por tercera vez consecutiva.

### **Una victoria sorpresa**

En los meses previos a la primera vuelta de las elecciones del 25 de junio de 2023, nada permitía suponer que Bernardo Arévalo iba a ganar. Por una parte, no aparecía en absoluto en las encuestas, ampliamente criticadas después de la elección. En segundo lugar, su candidatura a la presidencia parecía ahogada por los otros veintiún pretendientes. Este gran número de contendientes, señal de la creciente pero endémica fragmentación partidaria en Guatemala, podría haber sido aún mayor si otras cuatro candidaturas no hubieran sido rechazadas por el Tribunal Supremo Electoral (TSE). Entre ellas las de dos personalidades que habían obtenido importantes puntuaciones en la primera vuelta de las elecciones presidenciales de 2019, Thelma Cabrera (del partido indígena Movimiento de Liberación de los Pueblos, que quedó cuarta en aquel entonces) y Roberto Arzú (hijo del expresidente Álvaro Arzú, representante de la corriente conservadora tradicional con el partido Avanzada Nacional, que quedó quinto). La campaña también podría haber tomado otro rumbo si la candidatura de Carlos Pineda (partido Prosperidad Ciudadana), que estaba cosechando un gran éxito con una campaña anti-política llevada a cabo en las redes sociales (especialmente en TikTok)<sup>1</sup>, no hubiera sido cancelada por el TSE en mayo de 2023. Antes de la suspensión, Pineda lideraba las encuestas, seguido por Sandra Torres (UNE), Edmond Mulet (ex funcionario de la ONU y representante del partido conservador Cabal) y Zury Ríos (partido Valor), cuya candidatura había sido validada a pesar de sus vínculos familiares con el exdictador Efraín Ríos Montt.

La suspensión de la candidatura de Pineda parecía, por tanto, dejar el camino libre a Sandra Torres, la exesposa del presidente Álvaro Colom (2008-2012), que buscaba por tercera vez el mandato presidencial con la UNE. La candidata había logrado recuperar el control del partido a pesar de la aguda crisis que enfrentó entre 2019 y 2021, tras la escisión de la UNE

---

<sup>1</sup> Véase S. Menchú, “Carlos Pineda: el finquero y empresario que rompió la política tradicional desde TikTok”, *Prensa Libre*, 8 de mayo de 2023.

y después de haber sido arrestada por acusaciones de financiamiento ilícito de su campaña. Figura central de la clase política guatemalteca desde principios de la década de 2000, símbolo de la política “tradicional” del país, personaje tenaz que ha sorteado numerosas crisis y escándalos de todo tipo (especialmente partidistas y relacionados con la corrupción) durante su larga carrera, Sandra Torres había logrado volver a levantarse tras su derrota en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 2019. Consiguió ganar la primera vuelta de las elecciones, con un 21,1% de los votos frente al 15,5% de Bernardo Arévalo, con una alta participación del 60 % (a pesar de un igualmente alto 24,4% de votos en blanco y nulos). Sin embargo, fue derrotada en la segunda vuelta, el 20 de agosto de 2023, con el 37,2% de los votos frente al 58% de Arévalo. Hay que señalar, sin embargo, que una parte importante de la población no votó en la segunda vuelta: la participación cayó al 44,9%, casi quince puntos menos que en la primera vuelta<sup>2</sup>.

Incluso después del éxito sorpresa de la primera vuelta, la victoria de Bernardo Arévalo en agosto de 2023 parecía poco probable: se situaba a la izquierda del espectro político guatemalteco, en un país que tiende a preferir a los candidatos de derechas y/o conservadores, como demuestran tanto los resultados electorales de los últimos veinte años como las encuestas previas a la primera vuelta de 2023. Bernardo Arévalo es asociado con los sectores progresistas del país, por su herencia familiar -es hijo del expresidente Juan José Arévalo, considerado como “socialista” e incluso revolucionario, al haber impulsado un programa reformista durante su gobierno entre 1945 y 1951- y por el programa de Semilla. Fundado en 2014 por académicos e intelectuales con poca experiencia política, el movimiento se planteó inicialmente como un grupo de reflexión sobre los problemas de Guatemala y, en particular, sobre su clase política, plagada de corrupción. El movimiento desempeñó un papel importante en las grandes movilizaciones sociales de 2015, que desembocaron en la renuncia del presidente Otto Pérez Molina y de la vicepresidenta Roxana Baldetti, a raíz del escándalo de corrupción aduanera conocido como “La Línea. Denunciando el “pacto de los corruptos” y defendiendo un programa abiertamente socialdemócrata y ecologista, el movimiento atrajo a muchos jóvenes, sobre todo en las zonas urbanas. Semilla se convirtió en partido y presentó a su primera candidata, Thelma Aldana, a las elecciones presidenciales de 2019. Esta fiscal general y jefa del MP había trabajado junto a la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), creada por la ONU, como parte de las investigaciones que sacaron a la luz numerosos escándalos de corrupción de miembros del gobierno, incluido el de La Línea. Sin embargo, su candidatura a la presidencia se vio empañada por una orden de detención dictada por un juez que la acusó de contratar ilegalmente a un funcionario. Amenazada de muerte, se exilió en El Salvador, donde en mayo de 2019 se enteró de que su candidatura había sido suspendida por el Tribunal Supremo Electoral debido a deudas pendientes. Privado de candidato presidencial, el partido sólo obtuvo siete puestos de diputado, y su futuro era incierto. Cinco años después, la elección del candidato presidencial de Semilla fue, cuando menos, inesperada.

---

<sup>2</sup> Según cifras del TSE.

Varios factores pueden explicar el éxito del candidato Bernardo Arévalo: la debilidad del sistema de partidos, la “sandrofobia”<sup>3</sup> –o la polarización afectiva<sup>4</sup> que durante muchos años ha llevado a gran parte de los electores a votar “contra” Sandra Torres y no “por” otro candidato– y, sobre todo, el hartazgo de un electorado joven y cada vez más urbano hacia la corrupción y la clase política tradicional en general. La variable territorial es, por tanto, decisiva para entender los resultados de las elecciones guatemaltecas. A pesar de sus notables resultados electorales en las zonas rurales del país desde 2015, y especialmente en 2019 y 2023, Sandra Torres nunca ha ganado en las ciudades, donde vive la mayor parte de la población del país. En 2019, el electorado urbano que había votado a otros candidatos en la primera vuelta se decantó claramente por la candidatura de Alejandro Giammattei en la segunda, a pesar de que estaba muy lejos de Sandra Torres. En la segunda vuelta de 2023, Bernardo Arévalo obtuvo más del 79% de los votos en el Distrito Central, más del 74% en el departamento de Guatemala y más del 82% en el departamento de Sacatepéquez. Sandra Torres sólo ganó en las zonas rurales y menos pobladas del norte del país, sus bastiones tradicionales de Alta Verapaz, Petén, Izabal y Zacapa, con resultados mucho menos impresionantes que los de Arévalo. Los análisis de la cartografía electoral realizados desde 2015<sup>5</sup> también muestran la creciente importancia de las poblaciones rururbanas en todos los departamentos del país, incluidos los más rurales, que también tienden a rechazar masivamente a los políticos percibidos como pertenecientes a una “vieja clase política corrupta” en general y a no identificarse con el programa de Sandra Torres en particular, ya que se centra en cambio en medidas sociales para las zonas rurales, percibidas por el electorado urbano como clientelistas<sup>6</sup>. A pesar del giro a la derecha de la candidata, durante el cual adoptó posturas abiertamente conservadoras en temas como seguridad y género, fue la postura anticorrupción del partido opositor la que prevaleció, ya sea a la izquierda, como en 2023, o a la derecha, como en 2015 (recuérdese que el comediante Jimmy Morales fue electo bajo el lema “Ni ladrón ni corrupto”). Por último, cabe señalar que, aunque muchas candidatas mujeres (entre ellas Sandra Torres, Thelma Aldana, Thelma Cabrera y Zury Ríos) suelen ser populares durante las campañas electorales y en las encuestas, el electorado guatemalteco tiende a decidirse finalmente por un candidato masculino.

## Un panorama sombrío y una crisis institucional

La victoria de Bernardo Arévalo marca un auténtico cambio de rumbo y un importante punto de inflexión en la política guatemalteca, ya que es la primera vez en veinte años que

---

<sup>3</sup> Véase J. Estrada Tobar, “Todo sobre Sandra: los mitos, los pobres, el narco y más”, *Nómada*, 30 de abril de 2019 ; J. Fortín, *Entre el Clivaje Social y el Clientelismo: Una Posible Explicación de los Resultados Electorales del 2019*, Centro para el análisis de las decisiones públicas, Universidad Francisco Marroquín, 2019.

<sup>4</sup> S. Iyengar, G. Sood e Y. Lelkes, “Affect, not ideology. A social identity perspective on polarisation”, *Public Opinion Quarterly*, Vol. 76, nº 3, 2012, pp. 405-431.

<sup>5</sup> Véase J. R. Lebeau, Q. Godoy y J. Reynoso, “Segunda vuelta: Torres o Giammattei, un análisis territorial”, *Plaza Pública*, 22 de junio de 2019.

<sup>6</sup> E. Guevara, “Guatemala, una alternancia en la continuidad”, en O. Dabène (ed.), *Latin America's Pendular Politics*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2023, pp. 89-114.

resulta electo un partido con un programa situado a la izquierda del espectro político. También se produce la llegada al poder de una nueva élite política no afectada por escándalos de corrupción, lo que llevó a los medios de comunicación a hablar de una “primavera de la democracia” y del “renacimiento político” guatemalteco.

Sin embargo, la alegría de los votantes duró poco. Primero, Bernardo Arévalo tuvo que suspender sus celebraciones públicas ante las amenazas de muerte recibidas. Luego, los resultados electorales no fueron reconocidos por el partido de Sandra Torres. Por último, los diversos ataques al proceso electoral por parte de las instituciones judiciales, y en particular por parte del MP, en cuanto se anunciaron los resultados de la primera vuelta, crearon un clima de gran tensión y una crisis institucional importante. Durante más de un mes, se organizaron “grandes marchas por la democracia” y numerosas manifestaciones ciudadanas para defender los resultados electorales y exigir la dimisión de la Fiscal General y jefa del MP, María Consuelo Porras, así como de la Fiscal Especial contra la Impunidad (FECI) y de otros fiscales y jueces. Éstos habían llevado a cabo acciones que cuestionaban el desarrollo de las elecciones (por ejemplo, solicitando un nuevo recuento de los votos y una verificación de la coherencia de las actas con los resultados transmitidos) o encaminadas a suspender a Semilla (debido a la supuesta falsificación de firmas en el proceso de reconocimiento oficial del partido). Las organizaciones nacionales e internacionales de observación electoral expresaron su apoyo al proceso electoral y reconocieron la legitimidad de los resultados. También han expresado su preocupación por la judicialización del proceso. La Organización de Estados Americanos (OEA), habitualmente bastante moderada en sus declaraciones, insistió en sus informes tanto en el momento dudoso y *ex post* escogido por el MP para formular acusaciones, como en el carácter “diferenciado y excesivo” de las medidas adoptadas por las autoridades contra Semilla<sup>7</sup>, amenazada de disolución a pesar de haber ganado las elecciones. Esta crisis institucional no es más que un síntoma de la fuerte judicialización de las elecciones en Guatemala, en un contexto en el que la legitimidad e independencia de las instituciones judiciales y electorales están limitadas y cuestionadas. Por un lado, los procesos electorales están marcados por una fuerte desconfianza hacia el TSE, especialmente tras la anulación de candidaturas por motivos que a menudo parecen arbitrarios. Por otro lado, la muy controvertida Fiscal General María Consuelo Porras fue nombrada por el ex presidente Jimmy Morales y nombrada de nuevo por Alejandro Giammattei a pesar de las numerosas denuncias en su contra, incluso formuladas por el gobierno estadounidense, que la acusa de proteger a políticos corruptos y obstruir los procedimientos en curso.

Sea cual sea el desenlace de la crisis institucional<sup>8</sup>, es probable que Arévalo y su gabinete enfrenten grandes dificultades para gobernar, dado que Semilla sólo representa la tercera fuerza en el Parlamento (con 23 diputados), por detrás de Vamos (el partido del presidente saliente Giammattei, con 39 escaños) y la UNE (28 escaños). Si finalmente se disuelve Semilla,

---

<sup>7</sup> Ver Informe de la OEA del 1 de septiembre de 2023 en la página web del Departamento de Observación y Cooperación Electoral de la OEA: [www.oas.org/eomdatabase/MoeReport.aspx?Lang=es&Id=455&MissionId=542](http://www.oas.org/eomdatabase/MoeReport.aspx?Lang=es&Id=455&MissionId=542)

<sup>8</sup> Cuando terminamos este artículo, Semilla había sido efectivamente suspendida por el TSE y el MP había confirmado esta decisión, que fue rechazada por los diputados electos, quienes siguieron haciendo todas las gestiones posibles para ser reconocidos como grupo político en la Asamblea Legislativa.

sus diputados electos serán reconocidos como “independientes” y no podrán sentarse en el Parlamento del mismo modo que los demás. Los demás partidos representados en la Asamblea tienden a situarse a la derecha del espectro político. Por último, a nivel municipal, Semilla sólo ha ganado algunas alcaldías frente a Vamos y UNE. El gobierno y los diputados identificados con Semilla tendrán por tanto que hacer frente a una fuerte oposición y aceptar alianzas que pueden comprometer su posición independiente y el alcance de los cambios anunciados en su programa.

**Para citar este capítulo:** Erica Guevara, “La elección presidencial de 2023: una nueva primavera democrática para Guatemala?”, in D. Recondo (dir.), *América latina. El año político 2023/Les Etudes du CERI*, n° 271-272, Enero 2024 [en línea: [www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude](http://www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude)].

## **Un nuevo ciclo de alternancia: el triunfo de la extrema derecha en las elecciones presidenciales**

**Darío Rodríguez**

El triunfo de Javier Milei habilitó el quinto ciclo de alternancia presidencial y electoral desde el retorno de la democracia en 1983. Su victoria, alcanzando el número de votos más elevado desde dicha fecha fundacional abre, no obstante, diferentes interrogantes sobre el proceso de consolidación institucional del régimen político argentino que los ciclos anteriores habían ido alimentando en cuarenta años de ininterrumpida vida democrática. ¿Cómo explicar la victoria de un candidato *outsider* por primera vez en la Argentina encarnando, además, un movimiento de extrema-derecha, un tipo de formación político-ideológica inédita en su historia reciente? Es necesario para ello presentar el contexto económico y político en el que emergió su figura política, para luego pensar cómo se construyó el lazo entre Javier Milei y una mayoría del electorado argentino.

### **Crisis y más crisis**

Si el aumento de precios no es un problema nuevo en la vida cotidiana de los argentinos, este fenómeno fue asumiendo una intensidad diferente desde principios de 2018. En julio, la variación interanual del nivel general de precios fue del 31,2% alcanzando un 48,5% en el mes de septiembre. Aunque los precios se contuvieron relativamente durante la crisis sanitaria, en marzo de 2022 su aumento ya era del 55,1%, para subir luego de forma acelerada en los años siguientes llegando al 142,7% en octubre de 2023, fecha de realización de las elecciones presidenciales<sup>1</sup>. En este contexto de inflación descontrolada, donde además la economía no logró crecer, los argentinos vivieron en un clima constante de incertidumbre definido por la disminución del salario real, de su poder de compra y por el incremento de los niveles de pobreza que afectó a los sectores medios y a los sectores más vulnerables, a pesar de los planes sociales implementados por el Estado. Luego del inicio una fase de recuperación en el cambio de siglo, Argentina ya acumulaba más de una década de inestabilidad macroeconómica y de deterioro de los indicadores socio-económicos y varias décadas más de decadencia sin poder asegurar un modelo de desarrollo estable.

Si la salida del plan de convertibilidad habilitó en 2002 un ciclo económico positivo, en un contexto de suba sostenida de los precios internacionales en el mercado mundial donde la acción del Estado permitió reconstituir los lazos de una sociedad empobrecida, los sucesivos gobiernos kirchneristas artífices de este proceso no lograron, sin embargo, encaminar a la Argentina en la senda de un progreso sostenido. El mantenimiento de un modelo vulnerable a las oscilaciones internacionales y cada vez más disfuncional en su desarrollo ensombreció así el balance de los años que cerraron la década kirchnerista en el poder. La llegada a la presidencia de Mauricio Macri en 2015, en base a una estrategia de asegurar la continuidad en el cambio, no logró revertir esta tendencia, sino todo lo contrario. Después de fracasar en

---

<sup>1</sup> Fuente: INDEC, Informe de variación interanual 2016-2023, República Argentina.

el establecimiento de un plan de reforma, abiertamente pro mercado post triunfo en las elecciones legislativas de 2017, Macri fue derrotado en los comicios presidenciales de 2019 dejando un país más endeudado y más pobre. El ciclo abierto por un nuevo proceso de alternancia en el poder y el regreso de un kirchnerismo renovado se definió por las consecuencias negativas de la crisis sanitaria mundial y por los conflictos en el seno de la coalición de gobierno. La acción de un presidente sin liderazgo no hizo más que agravar las fallas ya estructurales del modelo económico argentino dejando a la ciudadanía argentina en un estado de abierto desamparo, cuatro años más tarde. Un sentimiento de hartazgo y de desesperanza se fue arraigando en ella al compás del deterioro constante de la situación económica. Si en el contexto de 2001 la ciudadanía expresó su cólera en las calles reclamando que se “vayan todos”, en este nuevo marco, el escepticismo se expresó por otros medios. Sin ocupar el espacio público, la bronca ciudadana hacia la “clase política” se fue transformando en esperanza y traduciendo en un voto que se volvió mayoritario, en favor de un candidato de extrema derecha.

### **El camino hacia la victoria**

Desde 2016, Javier Milei comenzó a repetir sus apariciones mediáticas poniendo en escena una imagen poco convencional: una suerte de estrella de rock capaz de disertar sobre los problemas estructurales de la economía argentina. Haciendo uso de un estilo histriónico e irreverente, su discurso se hizo visible, sobrecargado de mensajes de violencia, de odio, y siendo revolucionariamente libre, gracias a su no pertenencia al oscuro mundo de la política. Si bien su fuerza política, Libertad Avanza (LA), obtuvo solo un 5.55% en las elecciones legislativas de 2021 a nivel nacional, un significativo 17.03% de los electores porteños decidieron optar por la ruptura y votar por su figura. Con esta base, Milei se lanzó en la carrera de los comicios presidenciales de 2023.

De cara a la realización de las elecciones internas (las PASO), en agosto de ese año, su estrategia de campaña pudo definirse en torno a tres dimensiones claves. Alimentado en las arenas virtuales de las redes sociales, un dispositivo populista de identificación fue tomando cuerpo donde su imagen como líder providencial, capaz de refundar el país, se articuló con su presentación como un hombre común que podía sintonizar con las preocupaciones cotidianas de los argentinos. Dicho dispositivo se nutrió de la definición de un colectivo de pertenencia en su oposición existencial ante un enemigo de carne y hueso, la “casta política” y otro más impersonal y abstracto, el Estado. Naturalizando la división entre la dirigencia partidaria y la sociedad, la primera fue atacada por corrupta, servil e inútil, permitiendo construir la oposición entre el pueblo y la elite. Por su parte, el segundo fue presentado como el responsable de todos los males componiendo un discurso de un liberalismo extremo. No solo había que acabar con el Estado regulador e interventor, dejando al dios mercado auto-organizar libre y eficientemente la sociedad, sino que había también que destruir los mecanismos de protección social generadores de una multitud de parásitos, improductivos económicamente. Liberados de las trabas que el Estado imponía burocráticamente, los ciudadanos podrían, finalmente, explotar sus capacidades emprendedoras e inaugurar la senda de un progreso natural en una sociedad cada vez menos inteligible y más fragmentada.

La retirada del Estado se articuló, al mismo tiempo, con su afirmación en su rol represivo como garante del orden y de la seguridad ciudadana. El discurso de la “mano dura” fue acompañado, estratégicamente, por un mensaje conservador en el plano cultural y abiertamente reaccionario en el terreno de las políticas de la memoria.

Frente a los sorprendentes resultados que dejaron las PASO, donde LA quedó como primera fuerza con 7.352.244 votos representado casi un 30% del electorado, el neokirchnerismo buscó recuperar la iniciativa perdida de cara ahora de las elecciones generales. Articulado en torno de la figura del ministro de economía, Sergio Massa, en el frente partidario Unión por la Patria (UP), la principal estrategia de campaña fue el proyecto de construir un proyecto de unión nacional como respuesta a la crisis económica y social. La ubicuidad ideológica del candidato y su plasticidad política habilitaron la puesta en escena de dicho proyecto, al tiempo que los recursos del Estado fueron puestos al servicio de la fidelización de su base electoral más vulnerable. Finalmente, la defensa de la democracia frente al riesgo de regresión autoritaria que encarnaba el peligro de la extrema derecha, le permitió al candidato del gobierno mejorar su resultado en la primera vuelta y renovar el sueño de un triunfo de cara al segundo turno electoral a pesar de que la inflación no dejaba de crecer, alcanzando ya el 140% en el mes de octubre.

En este contexto, frente a una oposición dividida entre una opción abiertamente radicalizada y otra representada por la candidata de Juntos para el Cambio (JC), Patricia Bullrich, que buscó radicalizarse sin contar con el atractivo de la imagen antisistema que podía ostentar Milei, la UP logró sumar en la primera vuelta 9.645.948 votos (36.7%), ocho puntos más que en las PASO, quedándose con en primer lugar. Detrás se ubicaron LA con 7.884.336 votos (30%), JC con 6.267.152 votos (23.8%) y el candidato neoperonista Juan Schiaretti de la fuerza Hacemos por Nuestro País (HNP) con 1.784.315 votos (6.8%).

De cara al ballotage, a realizarse el 19 de noviembre, Mauricio Macri, ex presidente y máximo referente de JC, construyó una alianza con LA apoyando la candidatura presidencial de Milei para lograr vencer a Massa. Y esto al costo de dividir a JC entre los sectores más radicalizados, nucleados en torno de su figura y la de Bullrich, y los sectores más moderados, referenciados en el ex jefe de gobierno de la ciudad de Buenos Aires, Horacio Larreta y en los otros socios partidarios (la Unión Cívica Radical y la Coalición Cívica). Si la candidatura de Milei logró gracias a esta alianza un sostén organizativo importante debía ahora, de cara a la ciudadanía, justificar sus acuerdos con la casta antes defenestrada. Si Massa buscó activar una suerte de frente democrático revitalizando el consenso fundacional de 1983, debía poder proponer soluciones, algo diferente, ante una sociedad desamparada, siendo su figura en tanto ministro de economía la encarnación institucional de la continuidad. Los resultados electorales del ballotage ilustraron que la opción por el cambio brutal hacia lo desconocido primó frente a cualquier otra alternativa. LA obtuvo 14.476.462 votos (55.6%), más de 15 puntos por encima de lo obtenido en la primera vuelta, y UP alcanzó 11.516.142 votos (44.3%) sumando un poco más de 7 puntos.<sup>2</sup> Milei ganó en 21 de los 24 distritos electorales nacionales expresando entonces un apoyo transversal socialmente y heterogéneo

---

<sup>2</sup> Ministerio del Interior, República Argentina. Fuente: [www.argentina.gob.ar/dine/resultados-electorales](http://www.argentina.gob.ar/dine/resultados-electorales)

ideológicamente provocando la derrota más importante que ha sufrido el peronismo en su ya larga historia y volviendo a confirmar que esta fuerza ha perdido la representación natural del mundo popular<sup>3</sup>. Pero su triunfo reveló también la presencia de un voto joven, mayoritariamente masculino, con una presencia importante de trabajadores independientes e informales y un voto visceralmente antiperonista, si tenemos en cuenta su distribución territorial y el proceso de transferencia de votos desde JC. Sin negar entonces el peso que tuvo la situación económica en la configuración de una estrategia de fuga que Milei pudo aprovechar con mucha eficacia, identificamos también en sus apoyos la presencia de un electorado donde se articula, progresivamente, un núcleo duro de valores tradicionales y reaccionarios ilustrando la emergencia posible de una versión local de la nueva derecha, ya presente regional y mundialmente<sup>4</sup>.

### ¿Y después?

Milei será un presidente *outsider* que buscará llevar a cabo el plan de reformas más ambicioso de las últimas décadas contando con el apoyo electoral más importante desde 1983, pero sin haber ocupado un puesto electivo hasta su nominación como diputado nacional en 2021, sin contar con el respaldo de una estructura partidaria propia, sin tener relaciones institucionalizadas con los sindicatos y/o con los movimientos sociales, sin ningún gobernador perteneciente a su fuerza política y con el sostén legislativo más débil que se haya observado en la historia de la democracia argentina<sup>5</sup>. El principal desafío del próximo gobierno será entonces el de la gobernabilidad. Por el momento, dos escenarios se perfilan en este sentido.

El primero se corresponde con un presidente sin poder, bloqueado en las cámaras y resistido en las calles en razón de la movilización ciudadana, la organizada de los actores del mundo popular, pero también la menos encuadrada, rechazando abiertamente su plan de gobierno. Ante este escenario, la disputa se puede trasladar al espacio público entre defensores y detractores configurando un escenario de aguda crisis política y de posible caos social donde la institucionalidad democrática será seriamente puesta a prueba, como nunca antes desde 1983. El segundo supone pensar que la realidad del poder llevará al futuro presidente a moderar su proyecto, a civilizarse, a encuadrar su acción en la negociación con sectores partidarios y corporativos que lo apoyan o que pueden apoyarlo encarnando la opción de gobierno abiertamente neoliberal en lo económico pero replegada en el intento de librar las batallas culturales que definen a la nueva extrema derecha. En esta opción deberá considerarse, por supuesto, el posible grado de conflicto social.

---

<sup>3</sup> G. Vommaro, "L'extrême droite de Milei en Argentine : entre opportunisme et innovation", AOC Media, noviembre 2023 (<https://aoc.media/analyse/2023/11/26/lextrême-droite-de-milei-en-argentine-entre-opportunisme-et-innovation/>).

<sup>4</sup> E. Calvo, *Un nuevo actor político*, *El Diplo*, n° 294, diciembre 2023, [www.eldiplo.org/294-que-nos-espera/un-nuevo-actor-politico/](http://www.eldiplo.org/294-que-nos-espera/un-nuevo-actor-politico/)

<sup>5</sup> Sin tener en cuenta las futuras alianzas, su fuerza política cuenta hoy con 38 diputados sobre un total de 257 y con apenas 7 senadores sobre un total de 72.

Será en este sentido clave identificar como se gestionarán las tensiones entre el liderazgo presidencial de Milei y el liderazgo partidario de Macri, en un país donde ninguna coalición electoral ha funcionado y donde la única fuerza política que ha sido capaz de llevar a cabo un ajuste drástico y estructural de la economía argentina fue el peronismo. El ciclo que tuvo su origen en la crisis de 2001 ha concluido. Esperemos que no se cierre también el ciclo fundacional inaugurado en 1983.

**Para citar este capítulo:** Darío Rodríguez, “Un nuevo ciclo de alternancia: el triunfo de la extrema derecha en las elecciones presidenciales”, in D. Recondo (dir.), *América latina. El año político 2023/Les Etudes du CERI*, n° 271-272, Enero 2024 [en línea: [www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude](http://www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude)].

## Elecciones en Paraguay: ¿continuidad histórica?

*Andréanne Brunet-Bélangier*

El 30 de abril, el economista Santiago Peña fue elegido presidente de Paraguay con el 43,93% de los votos. Presentado por la Asociación Nacional Republicana-Partido Colorado (ANR-PR), se impuso a su rival del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), Efraín Alegre, que obtuvo el 28,25%. Aunque los sondeos apuntaban a una carrera muy reñida pocas semanas antes de las elecciones, esta última victoria del Partido Colorado no es ninguna sorpresa. Durante casi ochenta años, el panorama político del país ha estado dominado en gran medida por este partido de derecha conservadora. Sorprende más, sin embargo, el 22% obtenido por Paraguay Cubas (Partido de la Cruzada Nacional, PCN), conocido por su virulenta retórica contra el parlamentarismo y la burocracia. ¿Cómo se explican estos resultados?

### El reinado del Partido Colorado

Para entender la política paraguaya, es esencial comprender el alcance del dominio del Partido Colorado, que ha estado en el poder casi ininterrumpidamente desde 1948<sup>1</sup>. A pesar de la oposición interna que provocó inestabilidad política<sup>2</sup>, el general Alfredo Stroessner orquestó un golpe de Estado en 1954 que le permitió consolidar su régimen e instaurar una dictadura autoritaria personalizada hasta 1989. Durante este período, gobernó el país como Presidente de la República, Presidente Honorario del Partido Colorado y comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, ejerciendo un control absoluto sobre estas instituciones, reprimiendo violentamente a sus opositores e implementando políticas económicas que favorecían a sus partidarios.

La destitución de Stroessner en febrero de 1989 y la transición democrática que siguió fortalecieron, sin embargo, al Partido Colorado. Su sucesor, el general Andrés Rodríguez, orquestó el golpe militar y se convirtió en presidente provisional bajo su égida. Las primeras elecciones democráticas se celebraron en 1991 en las municipales. Los candidatos de la oposición ganaron en 43 de los 207 municipios del país, incluida Asunción, gracias a un movimiento independiente de centro-izquierda. La derrota en la capital impulsó a los colorados a movilizar sus esfuerzos para conseguir mejores resultados en las siguientes

---

<sup>1</sup> Con la excepción de un breve interludio en la izquierda bajo Fernando Lugo entre 2008 y 2012. Antiguo sacerdote católico, Lugo fue apodado “el obispo de los pobres” por su compromiso con los derechos de los marginados y su labor social. Se convirtió en una importante figura política del país como líder del movimiento de izquierdas, encarnando la oposición al largo reinado del Partido Colorado. Obtuvo un amplio apoyo popular, sobre todo en las zonas rurales, donde las desigualdades sociales eran más acusadas. Su elección marcó un punto de inflexión histórico, poniendo fin a más de seis décadas de dominio del Partido Colorado. Sin embargo, su mandato presidencial estuvo marcado por las dificultades y la polémica. Se enfrentó a retos políticos, económicos y sociales, como enfrentamientos con terratenientes, protestas populares y tensiones con el Congreso. En 2012, fue destituido por el Congreso en un proceso acelerado.

<sup>2</sup> Entre 1948 y 1954 se sucedieron seis presidentes, cuatro de los cuales fueron derrocados por golpes de Estado. Todos pertenecían al Partido Colorado.

elecciones para la Convención Constitucional de 1991, encargada de redactar la Constitución Nacional de 1992. El Partido colorado obtuvo más del 60% de los escaños<sup>3</sup>.

Desde entonces, la vida política paraguaya se ha caracterizado por las frecuentes crisis políticas y la falta de reformas socioeconómicas y medioambientales, pero el sistema establecido por el Partido Colorado se mantiene inquebrantable. Una de las principales razones de su longevidad radica en la arraigada y asidua práctica del clientelismo político. Esta práctica consiste en que individuos en posiciones de poder, conocidos como “patrones”, conceden favores, ventajas o recursos a individuos o grupos, conocidos como “clientes”, a cambio de su apoyo político, lealtad o fidelidad. Estos favores pueden incluir puestos de trabajo, ascensos, contratos, subvenciones o acceso a servicios, entre otros<sup>4</sup>.

Esta práctica fue adoptada por el Parti colorado tras la Guerra de la Triple Alianza (1865-1870), cuando las divididas familias de la élite de Asunción se agruparon en dos partidos: la ANR y el PLRA. Cuando los miembros del Parti colorado tomaron el control, centralizaron el Estado a través de un vasto sistema jerárquico de seccionales, oficinas del partido que distribuían favores y mantenían la ley y el orden en nombre del régimen<sup>5</sup>. Durante la dictadura, el partido controló de hecho todos los empleos de la función pública.

Tras el colapso de la dictadura y el advenimiento de elecciones democráticas regulares, esta maquinaria política garantizó que el Parti Colorado se mantuviera en el poder utilizando la función pública y los numerosos activos a su disposición para servir a los intereses de los colorados<sup>6</sup>. Su poder también se deriva de su amplia cobertura nacional y de su capacidad para seguir siendo la principal fuerza electoral en la mayoría de los departamentos del país<sup>7</sup>.

## Entre la derecha y la extrema derecha

### •La élite política y el peso de Taiwán

En las elecciones presidenciales del 30 de abril de 2023, tanto la ANR como el PLRA obtuvieron algunas de las puntuaciones más bajas jamás registradas (véase el cuadro 3). Aunque Alegre pretende ser un partido de centro-izquierda y Peña un partido de centro- derecha, la polarización ideológica entre estos dos grandes partidos es en realidad bastante débil<sup>8</sup>, situándose ambos a la derecha del espectro ideológico.

---

<sup>3</sup> B. Turner, “Paraguay consolidation of limited democracy”, en H. F. Kline y C. J. Wade (eds.), *Latin American Politics and Development*, Londres, Routledge, 2022, pp. 268-289.

<sup>4</sup> A. Weingrod, “Patrons, patronage, and political parties”, *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 10, n° 4, 1968, pp. 377-400.

<sup>5</sup> K. Hetherington, *The Government of Beans: Regulating Life in the Age of Monocrops*, Durham, Duke University Press, 2020, p. 87.

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> O. Dabène y D. Larrouqué, “Paraguay 2018. ¿Un país de 'intraltermancia' electoral?”, en O. Dabène (ed.), *Latin America's Pendular Politics Electoral Cycles and Alternations*, Londres, Palgrave Macmillan, 2023, pp. 275-291.

<sup>8</sup> P. Feliú Ribeiro, C. López Burian y F. Urdinez, “Legislative behavior, mass media, and foreign policy making: The Case of Paraguay”, *Latin American Research Review*, Vol. 56, n° 2, 2021, pp. 334-352 (doi:10.25222/larr.592).

**Tabla 3**  
**Puntuación de los partidos políticos tradicionales en las elecciones presidenciales**

Año	ANR (Colorado)	PLRA y sus alianzas
1998	53,7 %	42,6 %
2003	37,1 %	24 %
2008	30,6 %	40,9 %
2013	45,8 %	36,9 %
2018	46,4 %	42,7 %
2023	43,93 %	28,25 %
Datos: Celag		

Como resultado de la baja polarización ideológica de la clase política paraguaya, los clivajes electorales están determinados por el clientelismo, pero también por los temas planteados durante las campañas electorales.

Durante su campaña, Efraín Alegre declaró que la larga alianza de su país con Taiwán le estaba costando oportunidades y que se pondría en tela de juicio si salía elegido en las elecciones generales<sup>9</sup>. Es una postura arriesgada si se tiene en cuenta el vínculo entre las élites políticas, los terratenientes y la política exterior. Incluso después de treinta años de transición democrática, la estructura institucional y el contexto histórico favorecen las políticas conservadoras y de fuerte orientación, sobre todo en las relaciones internacionales, así como una cierta “privatización” del Estado, en cuyo seno las élites tienen una voz poderosa<sup>10</sup>.

La cohesión y el aislamiento de las élites son aún más marcados en la toma de decisiones de política exterior, un área marcada por la débil participación de la sociedad civil y donde los grupos de interés están estrechamente vinculados a actores políticos influyentes<sup>11</sup>. Las relaciones con Taiwán siguen siendo cruciales para las élites paraguayas, tanto desde el punto de vista económico como simbólico.

La tercera derrota consecutiva de Efraín Alegre no es ninguna sorpresa, dada su falta de un programa político distintivo y su tendencia a alienar a la élite política.

#### • Payo Cubas: la sorpresa

La verdadera sorpresa de estas elecciones es el voto popular obtenido por Paraguayo Cubas. Aunque su recién creado partido había quedado relegado al séptimo puesto en las elecciones de 2018, se acercó mucho al resultado de Alegre. Su compromiso con la lucha contra la corrupción, en particular reinstaurando la pena de muerte para los culpables, y con la lucha contra la pobreza resonó en un país donde una de cada cuatro personas vive por debajo del umbral de la pobreza<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> “Paraguay’s Taiwan ties safe as ruling party retains presidency”, *The Guardian*, 1 de mayo de 2023.

<sup>10</sup> T. Long y F. Urdinez, “Status at the margins: Why Paraguay recognizes Taiwan and shuns China”, *Foreign Policy Analysis*, Vol. 17, n° 1, 2021, p. 7 (<https://doi.org/10.1093/fpa/oraa002>).

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> “Poverty & equity brief. América Latina y el Caribe. Paraguay”, Banco Mundial, 2023 ([https://databankfiles.worldbank.org/public/ddpext\\_download/poverty/987B9C90-CB9F-4D93-AE8C-750588BF00QA/current/Global\\_POVEQ\\_PRY.pdf](https://databankfiles.worldbank.org/public/ddpext_download/poverty/987B9C90-CB9F-4D93-AE8C-750588BF00QA/current/Global_POVEQ_PRY.pdf)).

Paraguay Cubas, para quien “la democracia no funciona ni volverá a funcionar<sup>13</sup>”, se mostró partidario de una forma de gobierno dictatorial que controle los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) del Estado, citando una tradición paraguaya. Preguntado sobre cómo pensaba gobernar, Cubas afirmó que lo haría por decreto hasta que se aprobara una nueva Constitución, apoyándose en las fuerzas armadas<sup>14</sup>.

Estos comentarios deben verse en el contexto de la corrupción sistémica dentro de los partidos políticos tradicionales de Paraguay. Peña, ex ministro de Hacienda bajo la presidencia de Horacio Cartes (2013-2018), fue apoyado por este último, que sigue siendo líder del partido, cuando fue incluido en la lista negra del gobierno de Estados Unidos por cargos de corrupción<sup>15</sup>. Otros escándalos similares han implicado a altos cargos del Partido Colorado, incluido el actual vicepresidente<sup>16</sup>. En 2022, el déficit fiscal del país había alcanzado el 3% del producto interior bruto (PIB), su crecimiento medio anual en los últimos cuatro años había caído un 0,7% y la pobreza había aumentado<sup>17</sup>.

El voto a Cubas se debió en parte al rechazo a la corrupción institucionalizada en el seno del Partido Colorado y de la propia clase política paraguaya. Pero también fue parte de un fenómeno sudamericano más amplio: el giro a la izquierda del continente a principios del siglo XXI. La presidencia de muchos países fue ganada por candidatos con posiciones ideológicas de izquierda, y los movimientos de izquierda se fortalecieron en países donde sus candidatos no ganaron la presidencia. Sin embargo, esta tendencia se ha estancado recientemente. De hecho, el panorama político actual del subcontinente ha experimentado un giro a la derecha como resultado de nuevos procesos electorales y cambios de gobierno en varios países, como Argentina, Brasil y Chile entre 2015 y 2018, y más recientemente Perú<sup>18</sup>.

La derecha en América Latina se asocia a menudo con el populismo, caracterizado por elementos ideológicos como el nativismo, el autoritarismo y el rechazo de ciertos aspectos de la democracia liberal. Con su retórica antidemocrática y anticonstitucional, Cubas forma parte de esta tendencia. La corrupción endémica y el auge de ideologías radicales y racistas alimentan

---

<sup>13</sup> “Payo Cubas propone reforma constitucional y fortalecer el anarquismo”, *Ultima Hora*, 4 de abril de 2023.

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> A. J. Blinken, "Designation of former Paraguayan president Horacio Manuel Cartes Jara for involvement in significant corruption", comunicado de prensa, Departamento de Estado de Estados Unidos, 22 de julio de 2022 ([www.state.gov/designation-of-former-paraguayan-president-horacio-manuel-cartes-jara-for-involvement-in-significant-corruption/](https://www.state.gov/designation-of-former-paraguayan-president-horacio-manuel-cartes-jara-for-involvement-in-significant-corruption/)).

<sup>16</sup> A. J. Blinken, "Designation of Paraguayan Vice President Hugo Velazquez and Yacyretá bi-national entity legal counsel Juan Carlos Duarte for involvement in significant corruption", Press Statement, U.S. Department of State, 12 de agosto de 2022 ([www.state.gov/designation-of-paraguayan-vice-president-hugo-velazquez-and-yacyreta-bi-national-entity-legal-counsel-juan-carlos-duarte-for-involvement-in-significant-corruption/](https://www.state.gov/designation-of-paraguayan-vice-president-hugo-velazquez-and-yacyreta-bi-national-entity-legal-counsel-juan-carlos-duarte-for-involvement-in-significant-corruption/)).

<sup>17</sup> "Paraguay election build-up dominated by corruption and Taiwan", *CNN*, 28 de abril de 2023 ([www.cnn.com/2023/04/28/americas/paraguay-election-intl-latam/index.html](https://www.cnn.com/2023/04/28/americas/paraguay-election-intl-latam/index.html)). Según cifras recientes, la pobreza aumentó del 23,5% al 26,9% entre 2019 y 2020. Aunque esta tasa se mantuvo estable en general durante la pandemia, aumentó en las zonas rurales hasta el 34,6%, según el Banco Mundial ([www.worldbank.org/en/country/paraguay/overview](https://www.worldbank.org/en/country/paraguay/overview)).

<sup>18</sup> T. Kestler, "Radical, nativist, authoritarian-Or all of these? Assessing recent cases of right-wing populism in Latin America", *Journal of Politics in Latin America*, Vol. 14, n° 3, 2022, pp. 289-310 (<https://doi.org/10.1177/1866802X221117565>).

el auge del populismo de derechas en el continente. También hay marcadas similitudes entre los nuevos populistas de derechas de América Latina y las derechas de otras partes del mundo<sup>19</sup>.

En conclusión, aunque la victoria del Partido Colorado no fue sorprendente, los resultados electorales sí lo fueron. Los partidos tradicionales obtuvieron menos puntos de lo normal, allanando el camino para un sistema tripartito y el posible ascenso de la extrema derecha, que está seduciendo a los votantes con su retórica antisistema. A pesar de la detención preventiva de Cubas al día siguiente de las elecciones por “alteración del orden público<sup>20</sup>”, su popularidad se mantiene intacta. Las próximas elecciones se celebrarán dentro de cinco años. Su resultado dependerá de la evolución del actual descontento de los ciudadanos con los partidos tradicionales y de la capacidad de Peña para atajar los problemas sociales que alimentan el auge de la extrema derecha.

---

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> “El ex candidato a presidente de la República Paraguayo Cubas fue detenido durante la tarde de este viernes por orden del Ministerio Público”, *Ultima Hora*, 5 de mayo de 2023.

**Para citar este capítulo:** Andréanne Brunet-Bélanger, “Elecciones en Paraguay: ¿continuidad histórica?”, in D. Recondo (dir.), *América latina. El año político 2023/Les Etudes du CERI*, n° 271-272, Enero 2024 [en línea: [www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude](http://www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude)].

## La polarización de las élites en Chile, entre el proceso constituyente y la conmemoración del golpe de Estado

*Antoine Faure y Antoine Maillet*

Si la política chilena de 2023 tuviera que resumirse en una palabra –en línea con la palabra del año del Diccionario Oxford– probablemente sería “polarización”. Este concepto circula amplia y repetidamente en la esfera pública chilena desde hace varios años, pero nunca ha sido definido, y mucho menos utilizado de manera unívoca. Coexisten polarizaciones ideológicas, electorales, cívicas y sociales que refuerzan la idea misma de polarización. El resurgimiento de las narrativas políticas, mediáticas, expertas y académicas que invocan esta noción encuentra un catalizador en la revuelta social de 2019 (finalmente diluida durante la pandemia del covid-19). Luego la intensa secuencia electoral que siguió (nueve elecciones se celebraron entre octubre de 2019 y diciembre de 2023) polarizó un poco más la sociedad chilena.

El año 2023 también ofreció un terreno especialmente fértil para este discurso, principalmente por dos razones: el segundo proceso constituyente, que concluyó con un nuevo referéndum tras el rechazo de un primer texto en 2021; y la conmemoración del cincuentenario del golpe de Estado de 1973, un acontecimiento cuya explicación hegemónica sigue residiendo en la polarización política de los ciudadanos y la sociedad durante el gobierno de la Unidad Popular. Así según el discurso dominante, no se trata de saber en qué consiste y cómo se revela esta polarización, sino más bien de analizar su arraigo, profundización y fortalecimiento a lo largo de 2023.

En medio de grandes dificultades relacionadas con el escándalo de las “fundaciones”<sup>1</sup>, el propio Presidente Boric se ha sumado a los discursos sobre la polarización del país, al tiempo que invocaba el liderazgo político como única forma de frenar el fenómeno. Así declaró tras la elección del nuevo Consejo Constitucional: “Cuando el péndulo de la historia en tiempos cortos se mueve de un extremo a otro, siempre son las poblaciones más vulnerables las que sufren el enfrentamiento entre las élites<sup>2</sup>.”

Por polarización entendemos una situación en la que el debate público se ancla progresivamente en los extremos, destruyendo la multipolaridad, reduciendo el peso del centro político e impidiendo que las instituciones canalicen el conflicto político. El balance del año político y una mirada retrospectiva de los cincuenta años transcurridos desde el golpe nos lleva a preguntarnos hasta qué punto esta polarización se refleja en el día a día de la vida política. Examinar el proceso constituyente de 2023 y las batallas de historia y memoria abre pistas de reflexión para profundizar sobre este fenómeno.

---

<sup>1</sup> Sospechas de malversación de fondos públicos por parte de organizaciones (fundaciones) dirigidas por militantes o cercanos al Frente Amplio (FA). Las revelaciones que se sucedieron durante varios meses dieron lugar a la renuncia del ministro Giorgio Jackson, figura clave del FA, así como decenas de formalizaciones y en algunos casos al encarcelamiento preventivo de diversas figuras.

<sup>2</sup> “Boric : “Invito al Partido Republicano a no cometer el mismo error que cometimos nosotros”, Cooperativa.cl, 7 de mayo de 2023.

## **El proceso constituyente: del consenso de los expertos a la polarización de la derecha**

Tras el rechazo masivo en referéndum del texto elaborado por la Convención Constitucional en septiembre de 2022, un amplio abanico de partidos políticos –con los que el Partido Republicano (PR) se negó a asociarse– se unieron en torno a un “Acuerdo por Chile” en diciembre del mismo año, poniendo en marcha un nuevo proceso constitucional. El primer paso fue nombrar a los miembros de una comisión de expertos, compuesta a partes iguales por fuerzas del gobierno y de la oposición. A estos expertos, casi exclusivamente abogados, se les encargó la redacción de un nuevo texto destinado a servir de base de trabajo al Consejo Constitucional elegido por sufragio universal. Presentaron su texto a los consejeros en junio, un mes después de las elecciones, en las cuales el PR de José Antonio Kast, que se oponía al cambio, ganó con un resultado inesperadamente amplio. El PR obtuvo el 35% de los votos, a los cuales se sumaron el 21% de la derecha tradicional. Gracias a esta mayoría cualificada las fuerzas de derecha se encontraron en la misma posición dominante que había ocupado la izquierda en el proceso anterior. Con esta mayoría, los consejeros se alejaron del texto de los expertos, con la inclusión de artículos más radicales que los de la Constitución actual, que ya se consideraba excepcionalmente marcada a la derecha.

El PR logró imponer su agenda en una serie de cuestiones. Aunque el texto mantiene la referencia a un “Estado social y democrático de derecho” establecido por los expertos, se aleja de él en lo esencial al consagrar en la Constitución el principio de “libre elección” en materia de derechos sociales. Esto impide de facto que el servicio público se distinga del sector privado. La lógica libertaria de debilitar el sector público se manifiesta también en la supresión del impuesto sobre bienes inmuebles (sin considerar compensación alguna). Con respecto a uno de los factores de la popularidad del PR, el texto afirma que la expulsión de los inmigrantes que hayan entrado ilegalmente en el país debería realizarse “lo más rápidamente posible”. Sobre otro tema fundamental para su base militante, el texto pone en tela de juicio el derecho al aborto, proclamando la protección de “la vida de quien está por nacer”. Todas estas modificaciones son manifestaciones muy concretas del proceso de polarización en curso.

### **Dimensiones de memoria e históricas y del discurso sobre la polarización**

La conmemoración del cincuentenario del golpe de Estado ofrece un terreno fértil para el discurso sobre la polarización del país. En primer lugar, ocurre porque la población chilena sigue muy dividida sobre las cuestiones del pasado reciente y su memoria. El 60% de los encuestados afirma, por ejemplo, que el autoritarismo puede justificarse en determinadas circunstancias<sup>3</sup>. Esto ha sido particularmente evidente en las dificultades que ha tenido el gobierno para proponer actos conmemorativos. Por ejemplo, el principal asesor presidencial para la conmemoración, Patricio Fernández, sólo permaneció en el cargo un año, tras hacer

---

<sup>3</sup> “Encuesta Chile Dice 2023”, Universidad Alberto-Hurtado – Critería ([www.uahurtado.cl/chile-dice/](http://www.uahurtado.cl/chile-dice/)).

declaraciones que dividieron al Gobierno, con el Partido Comunista acusando a Fernández de “justificar el golpe”<sup>4</sup>.

Más allá del caso específico de Fernández, el Ministerio de Cultura, principal organizador de esta conmemoración, ha vivido un año de crisis, con dos cambios de ministro. Nombrado en marzo para preparar el evento, Jaime de Aguirre, procedente del mundo del espectáculo y la televisión, fue sustituido en agosto en un contexto de huelgas de los funcionarios del ministerio por sus condiciones laborales y numerosas declaraciones públicas sobre la falta de visión y organización del organismo estatal.

En el fondo, en 2023 el debate del “nunca más” volvió a ser, como a principios de los 90, un conflicto sobre los errores del pasado y su no repetición. Mucho más que en 2013, y en un retorno a los términos del debate utilizado en 1993 y 2003, la derecha chilena y sus intelectuales mediáticos han retomado esta empresa de justificar el golpe de Estado sobre la base de los errores, excesos y fracasos de los “mil días” de Salvador Allende que -según ellos- condujeron a la intervención militar. Se atribuyó la responsabilidad a la izquierda política chilena –en toda su heterogeneidad– y se citó la polarización como principal factor de una decisión supuestamente inevitable.

La reapropiación de este discurso en 2023 se caracteriza por la extensión de la descalificación de la Unidad Popular a la secuencia política abierta por la revuelta social de 2019 y continuada por el primer proceso constituyente, seguido de la elección y presidencia de Gabriel Boric.

A partir de estas dos controversias, nos parece que la “polarización” se refiere mucho más a las posiciones adoptadas por las élites y los partidos políticos que a la opinión pública. En cierta medida, es más un marco de referencia y un instrumento de gobierno que la expresión de una supuesta creciente violencia política. Es precisamente lo que organiza hoy el conflicto político en Chile, un orden productivo para las fuerzas políticas que divergen y buscan ganar posiciones influyentes en el Estado.

La victoria del voto “en contra” del segundo texto constitucional propuesto –por un margen de más de diez puntos– el 17 de diciembre parece validar esta hipótesis de polarización de las élites más que de los ciudadanos. Con el rechazo de los dos procesos constituyentes (2022 y 2023), los electores mostraron mucha más distancia y moderación que sus representantes. El campo político parece ser el principal perdedor, ya que su débil posición y su pérdida de legitimidad se reflejan en estas dos votaciones en una profunda pérdida de confianza de los ciudadanos. En este contexto, aunque el Frente Amplio se ha mostrado menos transformador en su uso del poder de lo que cabía esperar, la acción pública durante los próximos dos años sigue siendo un reto importante. También está la cuestión de si el PR accederá a las funciones ejecutivas y si ello se traducirá en un cambio sustancial. Eso es lo que está en juego en el ciclo electoral que se abre en 2024.

---

<sup>4</sup> “Patricio Fernández y críticas tras sus declaraciones por el golpe de Estado : 'Jamás lo he justificado'”, CNN Chile, 30 juin 2023.

**Para citar este capítulo:** Antoine Faure y Antoine Maillet, “La polarización de las élites en Chile, entre el proceso constituyente y la conmemoración del golpe de Estado”, in D. Recondo (dir.), *América latina. El año político 2023/Les Etudes du CERI*, n° 271-272, Enero 2024 [en línea: [www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude](http://www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude)].

Cuarta parte

# América latina en perspectiva

## En México, cuando la corrupción se vuelve asunto de los jueces

Hélène Combes

Cuando México asumió la presidencia temporal del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en noviembre de 2021, su presidente, Andrés Manuel López Obrador, centró su discurso en la lucha contra la corrupción, su “principal preocupación”, llamando a “un compromiso mundial para combatir la corrupción y la desigualdad [que] no son una pandemia sino una peste<sup>1</sup>”. No es un tema nuevo para él; es más, ha sido central en su discurso desde los años 2000<sup>2</sup>. Este presidente de izquierda, electo en 2018, lo menciona con mucha frecuencia en las *matutinas*, sus famosas ruedas de prensa diarias, recordando a veces su compromiso de largo aliento con la causa<sup>3</sup>. Para él, la corrupción, que se remontaría a la llegada de los españoles al continente, es sobre todo la de las élites, principalmente económicas. Estas élites habrían monopolizado los contratos públicos y ocupado las altas esferas del Estado gracias a una administración regida por el sistema clientelista. Para combatirla, preconiza primero la “austeridad republicana”, un Estado con un estilo de vida modesto, reduciendo en particular los sueldos de los altos funcionarios, que podían alcanzar sumas astronómicas (en casos extremos, hasta 350 veces el salario mínimo). Tan pronto llegó al poder, –en un momento en que México ocupaba el segundo lugar entre los países con la tasa de desigualdad más alta de América Latina y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)–, no le apostó a una reforma fiscal para aumentar el erario del Estado y así financiar su política social de lucha contra la pobreza, sino al dinero recuperado gracias a la lucha contra la corrupción (sobre todo en la petrolera nacional Pemex). También creó un organismo con un título evocador: el Instituto para Devolver al Pueblo lo Robado (INDEP)<sup>4</sup>. El combate a la corrupción implica también un control que casi adopta la forma de nacionalización de las grandes obras de infraestructura, concebidas como políticas de reactivación económica; cuya gestión el presidente encarga no a las empresas mediante licitaciones, sino a la Marina Nacional, que coordina los proyectos clasificados como de “seguridad nacional”, tal como su faraónico proyecto de Tren Maya que atraviesa la península de Yucatán, o la construcción de un nuevo aeropuerto en la Ciudad de México.

Sin embargo, esta visión de la lucha contra la corrupción no suscita una adhesión unánime en el ámbito público, ya que una gran variedad de actores, institucionales y no institucionales tienen visiones contrapuestas, bastante lejanas de ella. De hecho, la genealogía de la lucha contra la corrupción en el México contemporáneo se remonta a los años 1990-2000, y en ella intervienen tres tipos de actores que, en cierta medida, se interrelacionan: los órganos

---

<sup>1</sup> Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Nueva York, 9 de noviembre de 2021.

<sup>2</sup> H. Combes, “Quand la gauche mexicaine gouverne... sans gouverner. L'expérience du ‘gouvernement légitime’”, en O. Dabène (ed.), *La Gauche en Amérique latine, 1998-2012*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012, pp. 75-104.

<sup>3</sup> Por ejemplo, el 24 de noviembre de 2023, recuerda que comenzó a combatirla en 1967 desde el Instituto Nacional Indigenista de Tabasco y que la mencionó por primera vez en su libro sobre los fraudes ocurridos en Tabasco en 1988 ([www.youtube.com/watch?v=7E3DCC7xzAI](http://www.youtube.com/watch?v=7E3DCC7xzAI)).

<sup>4</sup> De hecho, se trata de una dependencia del Ministerio de Economía rebautizado y encargado de la gestión de los bienes incautados ([www.gob.mx/indep](http://www.gob.mx/indep)).

autónomos del Estado federal, las ONG y los medios de comunicación. En 2016, de una ley, debatida en parte con la sociedad civil, surgió el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), que se está desplegando gradualmente a nivel federal y luego a nivel estatal a través de los *sistemas estatales anticorrupción* (SEA). En estos sistemas, los actores de la sociedad civil desempeñan un papel clave, especialmente a través de los consejos ciudadanos. Sin embargo, entre 2018 y 2021, algunos estados mexicanos han creado fiscalías especializadas habilitadas para las investigaciones abiertas sobre casos de corrupción que, tras una reforma del Código Penal, ahora están mucho mejor definidos. Sin que los actores históricos de la lucha contra la corrupción<sup>5</sup> lo hayan anticipado, el poder judicial, que hasta entonces había estado en gran medida ausente, se convirtió en la piedra angular del dispositivo anticorrupción. Esta evolución ha provocado tensiones entre la sociedad civil y el poder judicial, y más allá, ha impuesto mayores restricciones a la labor de la justicia, lejos de lo concebido por el Presidente de la República en materia de lucha contra la corrupción.

Una encuesta basada en alrededor de 70 entrevistas con actores clave en el ámbito de la anticorrupción a nivel federal y en algunos estados de la federación<sup>6</sup>, nos ha permitido reconstruir esta genealogía<sup>7</sup> y observar la instalación de fiscalías anticorrupción y su trabajo enfocándonos a un caso, el del Estado de Quintana Roo<sup>8</sup>. Con ello, hemos puesto de relieve las dificultades a las que se enfrentan los fiscales para llevar a cabo su trabajo bajo la mirada de la sociedad civil y, en ocasiones, en disonancia con las expectativas morales de esta última.

## La causa de la lucha contra la corrupción

En la década de los 90 y principios de los 2000, cambios institucionales llevaron a la creación de llamados órganos autónomos<sup>9</sup> en el marco de lo que entonces se consideraba una transición democrática. En 1996, el Instituto Federal Electoral (IFE) se volvió autónomo y garantizó la solidez de las elecciones. Estas evoluciones, combinadas con la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), impulsado en gran medida por actores de la sociedad civil (incluidos periodistas)<sup>10</sup>, desplazaron a algunos de los actores de la

---

<sup>5</sup> “Un universo de práctica y significado relativamente autónomo en el seno del mundo social, y dentro del cual [los actores anticorrupción] están unidos por relaciones de interdependencia”. Hemos adaptado aquí con cierta libertad, la definición del espacio de los movimientos sociales propuesta por Lilian Mathieu. L. Mathieu, “L’espace des mouvements sociaux”, *Politix*, n° 77, 2007, pp. 131-151.

<sup>6</sup> Esta encuesta fue realizada con Romain Busnel en el marco del proyecto “Combatir la corrupción para imponer buenas prácticas democráticas en América Latina (CORRUPT-AL)”, dirigido por Marie-Laure Geoffroy (IHEA- Sorbonne Nouvelle). Si bien la sección sobre Quintana Roo se apoya en el trabajo de campo de la autora, el resto del trabajo se inspira en una reflexión conjunta desarrollada con Romain Busnel.

<sup>7</sup> Las etapas de la creación de un espacio anticorrupción, así como los actores que lo componen son analizado en el texto siguiente: H. Combes y R. Busnel, “‘Du sang et des têtes’ ou ‘Des maisons, des voitures et de l’argent liquide’ ? Luttes définitionnelles de l’anti-corruption au Mexique”, *Cultures & Conflits*, n°131-132, 2023, pp. 23-44.

<sup>8</sup> Gracias a una estancia que, en agosto de 2023, permitió realizar una investigación en inmersión en la oficina de Rosaura Villanueva Arzápalo, fiscal anticorrupción del Estado de Quintana Roo y también Presidenta de la Convención Nacional de Fiscales Anticorrupción (Conafa).

<sup>9</sup> J. Ackerman, *Autónomos y Democracia. El Caso de México*, México, Siglo XXI, 2007.

<sup>10</sup> J. F. Escobedo, “Movilización de la opinión pública en México. El caso del grupo de Oaxaca y de la ley de

sociedad civil (ONG con fuertes vínculos con el mundo académico) anteriormente comprometidos con la lucha contra el fraude electoral hacia la cuestión de la transparencia. El dispositivo, al ser reproducido en los estados de la federación, ofrece numerosas oportunidades profesionales muy bien remuneradas, en particular a los miembros de las ONG. El acceso a la información pública también ha transformado mucho el trabajo periodístico<sup>11</sup>: las principales obras que denuncian la corrupción<sup>12</sup> están ahora respaldados con documentos sobre el gasto público obtenidos a través del IFAI<sup>13</sup>. Al mismo tiempo, se crearon instituciones para garantizar un mejor control del gasto. La Auditoría de la federación pasó a ser autónoma en 1999. Tras el cambio en 2000, se creó una Secretaría de la Función Pública que, si bien fungió como espacio de profesionalización para los funcionarios, sirvió también, y sobre todo, para vigilar sus prácticas individuales<sup>14</sup>.

Un espacio anticorrupción se construye entonces, en donde se cruzan estos organismos autónomos, el mundo académico (algunos de sus actores también ocuparon cargos en organismos autónomos) y la prensa de investigación –primero la prensa tradicional y luego en la década de 2010, nuevos medios filantrópicos, que a veces trabajan muy directamente con las ONG. Así, la ONG Mexicanos contra la corrupción y la impunidad (MCCI) ha creado un modelo integrado que reúne a abogados, politólogos y periodistas. Por ejemplo, desde estas oficinas, el periodista Daniel Lizárraga dirigió la primera investigación en México sobre el escándalo Odebrecht<sup>15</sup>. Esta ONG también ha desarrollado colaboraciones con periodistas de medios independientes, como *Animal político*, que dieron lugar a la publicación de artículos y luego de un libro titulado *La estafa maestra*, otro caso sonado que involucró a Rosario Robles, la ministra de Desarrollo Social de Enrique Peña Nieto, acusada de desviar, a fines electorales, fondos destinados para una campaña contra el hambre.

Paralelamente, a partir de 2013, en el marco de una consulta sobre un proyecto de ley, los actores del espacio anticorrupción debatieron sobre la manera de dar una forma institucional a su combate. En la ley, finalmente adoptada en 2016 en un contexto de división de la sociedad civil, la función del SNA quedó en aglutinar a todas las organizaciones competentes en materia de corrupción en torno a un comité de coordinación único<sup>16</sup>.

---

acceso a la información pública”, *Derecho comparado a la información*, nº 2, 2003, pp. 63-92.

<sup>11</sup> Entrevista con Daniel Moreno, director del periódico de investigación *Animal Político*, Ciudad de México, noviembre de 2022..

<sup>12</sup> Las dos más emblemáticas: A. Quintero y A. Hernández, *La Familia Presidencial: El Gobierno del Cambio Bajo Sospecha de Corrupción*, México, Grijalbo, 2005; D. Lizárraga, *Corrupción Azul: El Despilfarro en las Transiciones Presidenciales*, México, Debate, 2009.

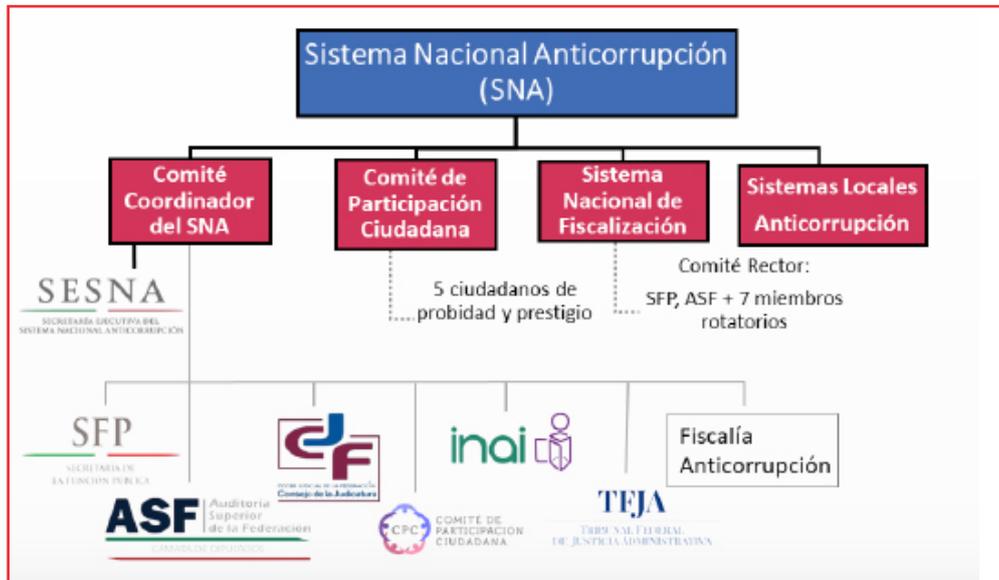
<sup>13</sup> Entrevista con Arely Quintero, sede de la televisora Latinus, Ciudad de México, noviembre de 2022. Entrevista con Daniel Lizárraga, bar de la colonia Condesa, Ciudad de México, abril de 2023.

<sup>14</sup> A nivel de los estados de la federación, la finalidad de esta instancia es mucho más explícita. Se le llama “Contraloría”.

<sup>15</sup> En referencia al nombre de la constructora brasileña, este caso está relacionado con el pago de sobornos para obtener contratos públicos en diez países latinoamericanos. En México, se enmarca en la privatización parcial de la petrolera mexicana Pemex e implica, entre otros, a su director, Emilio Lozoya.

<sup>16</sup> A. Monsiváis-Carrillo, “Innovación institucional para la rendición de cuentas: el Sistema Nacional Anticorrupción en México”, *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, nº 65, 2019, pp. 51-69.

Figura 1  
Sistema Nacional Anticorrupción de México



Fuente: Gobierno de México: [www.gob.mx/sesna/es/articulos/el-sistema-nacional-anticorrupcion?idiom=es](http://www.gob.mx/sesna/es/articulos/el-sistema-nacional-anticorrupcion?idiom=es)

En las entrevistas realizadas al cabo de tres años de funcionamiento, las partes integrantes del SNA señalaron reiteradamente la ineficacia del dispositivo aduciendo diversas razones: la falta de competencias de los consejeros ciudadanos en materia de lucha contra la corrupción; el deficiente diseño institucional; la falta de recursos propios en comparación con los organismos autónomos altamente dotados en personal; las relaciones conflictivas entre actores clave y poderosos que paralizan las reuniones; el perfil excesivamente jurídico o técnico de la secretaría y el desinterés del Presidente de la República por el mecanismo. En resumen, muy pronto, el SNA ha sido considerado, por quienes lo integran o lo han integrado, como carente de eficacia. De hecho, esta valoración debe leerse a la luz del cambio institucional que se está produciendo en el propio SNA, el cual implica la creación de una fiscalía especializada en combate a la corrupción<sup>17</sup> a nivel federal y estatal, responsable del seguimiento judicial de los casos. Por lo tanto, la lucha contra la corrupción se vuelve competencia del poder judicial.

### El poder judicial al mando...

Fiscalías especiales en la lucha contra la corrupción se están instalando gradualmente a nivel federal y estatal<sup>18</sup>. Su conformación es compleja y, en algunos casos, se instalan discretamente para poder recuperar los expedientes sin llamar la atención<sup>19</sup>, toda vez que

<sup>17</sup> México tiene una tradición de fiscalías especializadas: para el crimen organizado, feminicidios, delitos electorales, etcétera.

<sup>18</sup> En casos contados, como el del Estado de Morelos, la creación de la fiscalía fue anterior a la aprobación de la ley federal.

<sup>19</sup> Entrevista con un juez instructor, Chetumal, agosto de 2023.

el SNA todavía no está operando. En otros casos, las investigaciones en curso permanecen en manos del fiscal general (como en el caso de la *estafa maestra* y el del escándalo Odebrecht). Los fiscales titulares, generalmente llamados fiscales especiales anticorrupción, son nombrados de acuerdo con procedimientos que dependen de la legislación federal o estatal: con frecuencia, como en el caso de los entes autónomos, son electos por votación del Congreso (federal o estatal, dependiendo del nivel). De las entrevistas realizadas a algunos de estos fiscales se desprende que su perfil es heterogéneo. Algunos provienen de la sociedad civil y han trabajado para organismos locales dedicados a la transparencia y el acceso a la información<sup>20</sup>. Otros, como la fiscal de Quintana Roo, han desempeñado toda su carrera en el seno del poder judicial y muchos han ascendido en el escalafón hasta convertirse en jueces. Una vez nombrados –de forma escalonada entre 2019 y 2023, dependiendo del estado de la federación–, los fiscales tuvieron, a veces, que luchar para constituir su equipo y obtener locales, generalmente unas oficinas en los edificios de la fiscalía general en la capital del estado. Luego, su equipo se ha conformado de acuerdo a complejos arreglos con la fiscalía de cada entidad, en función de varios factores, entre ellos la voluntad de esta última de asignarles personal, en el entendido que la legislación local del SEA le asigna o no un presupuesto propio para contratar a empleados exteriores a la fiscalía. En el caso de la fiscalía federal, una pequeña unidad de la Fiscalía General encargada de los delitos cometidos por servidores públicos sirve de base para su instauración, pero dentro de un marco normativo opaco desde un principio<sup>21</sup>. La inmersión en una fiscalía me permitió entender el papel clave del fiscal especial. En el caso de Quintana Roo, Rosaura Villanueva Arzápalo, muy activa, logró obtener cuatro locales: uno en Fiscalía General de Cancún, otro en Playa del Carmen, uno cedido por el ayuntamiento de esta ciudad turística para recibir a los ciudadanos que acuden a presentar denuncias, y otro en la capital del estado, Chetumal. Cuando se crearon estas nuevas fiscalías, también se asignó personal interno: policías investigadores y fiscales de investigación. Algunos son “invitados” por la fiscal especial, otros, a veces a petición suya, han sido nombrados por el fiscal/procurador general. En el caso observado, algunos policías y fiscales llegan a la fiscalía por casualidad, otros por apetencia particular por la lucha contra la corrupción<sup>22</sup>, y otros más porque la fiscalía anticorrupción ofrece condiciones de trabajo mucho más seguras y tranquilas que otras fiscalías. Por ejemplo, un policía de investigación me explicó que, con el paso de los años y al convertirse en padre, le pareció más razonable elegir un área poco peligrosa, como la anticorrupción. Es más, durante los días en inmersión, ninguno de los policías sacó su arma reglamentaria de la reserva, y el ambiente era relajado. Incluso cuando viajamos con la Fiscal especial, no se toman medidas de seguridad cuando bajamos de la furgoneta (blindada, por cierto) en la calle o almorzamos en restaurantes. La lucha contra la corrupción en México es relativamente segura<sup>23</sup>. La carga

---

<sup>20</sup> Entrevista con el fiscal del Estado de Coahuila, noviembre de 2022.

<sup>21</sup> Entrevista con María de la Luz Mijangos Borja, Fiscal Especial Anticorrupción, Ciudad de México, octubre de 2022.

<sup>22</sup> Como lo señala la fiscal federal, esto plantea riesgos de infiltración.

<sup>23</sup> Esto ya se ha observado hablando con periodistas. La corrupción también es un tema de reconversión para los periodistas que sufrido amenazas mientras investigaban el crimen organizado.

de trabajo también es mucho menor para los fiscales investigadores, lo que también explica los buenos resultados en términos de investigaciones concluidas.

La lucha contra la corrupción también requiere personal formado en cuestiones contables, lo cual resulta escaso y aleatorio. Por ejemplo, la Fiscal federal se refiere al hecho de que sus dos fiscales investigadores más eficaces habían trabajado anteriormente en una unidad de combate a la evasión fiscal y tenían conocimientos sobre cómo detectar el lavado de dinero. En el caso de Quintana Roo, por una feliz casualidad, el (único) policía de investigación financiera había tenido una primera vida profesional como contador. La búsqueda de un trabajo como funcionario en una ciudad con poco dinamismo económico le llevó concursar para integrar la policía judicial. Como oficial de investigación criminal, durante más de diez años, recorrió el campo para investigar casos de robo de ganado –un delito común en la región– o acudió a escenas de crimen, o a lugares donde se había producido un accidente de tráfico. Cuando se creó la Fiscalía especial de lucha contra la corrupción, hizo valer su formación inicial como contador para ser afectado ahí. Cuando lo conocí, estaba preparando su alegato para la parte local de uno de los mayores casos de corrupción a nivel nacional: se habían desviado millones de pesos mediante empresas fantasma<sup>24</sup>. Sobra decir cuán útil le fue su primera vida profesional en varias empresas de la región para detectar estos desfalcos.

El perfil del fiscal repercute en su capacidad para reclutar un equipo competente: aquellos que provienen de la sociedad civil están mal preparados para identificar a los profesionales destacados en las filas de la fiscalía, cuyos traslados se hacen generalmente “por invitación”, siguiendo métodos de cooptación en un contexto de conocimiento mutuo. Esta descripción del personal ya revela un elemento clave: la gran mayoría de los que ahora están a cargo de la lucha contra la corrupción tienen perfiles muy diferentes de los formados en el campo del combate a la corrupción que hemos descrito hasta ahora. Además, muchos de ellos provienen de universidades locales, menos prestigiosas en contraste con aquellos de la sociedad civil que, en su mayoría, han cursado maestrías y doctorados en el extranjero y pertenecen a la clase media de la Ciudad de México. Cabe resaltar que la gran mayoría del personal judicial que conocimos tanto en el marco de esta encuesta como de una anterior –sobre otra temática– realizada en 2018, eran los primeros de su familia en graduarse. El Poder Judicial es un espacio de ascenso social para los sectores populares en los estados de la federación.

¿Qué delitos investiga la fiscalía? Según el Código Penal, que ahora es mucho más preciso, es competente en los casos de: ejercicio ilegal de la función pública; abuso de autoridad; uso ilegal de atribuciones y facultades; empleo ficticio; intimidación; ejercicio abusivo de funciones; enriquecimiento ilícito; tráfico de influencias. Al mismo tiempo, el funcionario imputado suele ser procesado ante el tribunal administrativo por falta profesional. Cabe precisar aquí que, en cuanto la infracción implica vínculos con el narcotráfico, como en varios casos en que están involucrados gobernadores, se vuelve competencia de la fiscalía encargada del crimen organizado.

¿Cómo llegan los casos de corrupción a manos la fiscalía? Si bien es cierto que muchos mensajes institucionales –difundidos a través de la radio, carteles y folletos, a veces en

---

<sup>24</sup> Entrevista con el perrito contador, Chetumal, agosto de 2023.

lenguas indígenas– llaman a los ciudadanos a denunciar el mal uso de los recursos públicos, cabe constatar que durante mi estancia en Chetumal esperamos en vano que se presentase algún ciudadano de a pie para documentar su declaración. Sin embargo, en las ciudades de Cancún y Playa del Carmen, las extorsiones policiales son denunciadas con frecuencia por ciudadanos. En el resto del Estado de Quintana Roo, región poco poblada, muchos delitos tienen que ver con la falsificación de documentos relativa al uso ilegal de facultades: se trata de funcionarios municipales que se apropian de terrenos prometedores para el desarrollo del turismo. En realidad, la gran mayoría de los casos investigados por la fiscalía le llegan por canales institucionales: el Controlador Social. Cada año, este departamento audita el ejercicio fiscal y la contabilidad de las distintas administraciones y municipios del estado.

En el inicio de las fiscalías anticorrupción, la apertura de los primeros expedientes de investigación no ha estado exenta de dificultades, como narra la fiscal federal al recordar los primeros meses de 2019:

Había grandes expectativas por parte de la opinión pública. Pero las primeras denuncias que empezaron a llegar fueron quejas institucionales, de la Secretaría de la Función Pública y del Tribunal Federal de Cuentas. Un montón de denuncias. Sin embargo, ni siquiera podíamos abrir los expedientes de investigación [en una base de datos interna del poder judicial]. Un fiscal instructor pedía que se abriera un expediente y su supervisor introducía el código. ¡Pero yo no lo tenía<sup>25</sup>!

Después de varios meses, por fin se abrieron los expedientes, pero aún no se ha asignado a ningún agente investigador, requisito necesario para presentar solicitudes de documentos legales y así avanzar en la investigación.

Fue un periodo de mucha presión porque había muchas expectativas y, al mismo tiempo, no podíamos explicar la situación. Todo el mundo nos echaba la culpa y nadie nos ayudaba. [...] Así que durante el primer año no investigamos ningún caso importante<sup>26</sup>.

El trabajo realizado por la Fiscalía es, de hecho, esencialmente “de oficina”: se trata de solicitudes de documentos enviadas a las autoridades con obligación de respetar plazos legales precisos. Ocasionalmente, el fiscal instructor, acompañado por un policía, acude a la sede de una administración local para incautar de documentos administrativos, pero esto ocurre en contadas ocasiones. Un policía que llevaba mucho tiempo realizando misiones encubiertas en los círculos de la delincuencia organizada lamentó que el servicio no lleve a cabo más investigaciones recurriendo a agentes encubiertos (cosa que se está empezando a hacer) o utilizando tecnología de vigilancia o de geolocalización.

Tanto a nivel local como federal, determinados actores del SEA o SNA desempeñan, por tanto, un papel clave en la cadena de denuncias de corrupción. Esta cadena responde a lógicas institucionales. Sin embargo, nuestra observación a nivel local nos lleva a pensar que

---

<sup>25</sup> Entrevista, *op. cit*

<sup>26</sup> Entrevista, *op. cit*

depende en gran medida de los vínculos interinstitucionales e interpersonales bilaterales forjados entre los titulares de estas dependencias, más que del marco formal de los SEA.

Con la creación de estas fiscalías especiales, nuevos actores han incursionado en el espacio de la anticorrupción. Debido a un marco normativo ahora más preciso en la tipificación de los delitos de corrupción, la fiscalía se ha vuelto la pieza clave del dispositivo. Salvo contadas excepciones, los actores que lo componen –y que provienen del muy cuestionado sistema judicial actualmente en curso de reformas– no pertenecieron a las organizaciones de la sociedad civil ni caminaron juntos con ellas. Tampoco se incorporaron al espacio de la anticorrupción en los años 2010, y además arrastran tras ellos una pésima reputación<sup>27</sup>, como lo señala Arely Gómez: cuando accede al puesto de Procuradora general de la República en 2015, se asigna como “una de sus principales tareas, de alcanzar más transparencia en la institución y de luchar contra la imagen de corrupción<sup>28</sup>”.

Los actores de la lucha contra la corrupción, por tanto, ya no controlan ni el contenido ni el calendario de los casos. Por ello, desarrollan mecanismos de control de las investigaciones en curso y de los fiscalías en el marco de las normas profesionales, morales y de las prácticas que le son propias.

### **...y bajo control de la sociedad civil**

Así, a partir de 2020, ONG o *think tanks* vinculados a universidades<sup>29</sup> se dedican a la tarea de controlar el trabajo de los fiscalías (federales y estatales), principalmente mediante la redacción de informes. Detengámonos aquí para observar los dispositivos desplegados por estos actores del espacio anticorrupción para evaluar las fiscalías para entender los efectos que tienen sobre este último. Para ello, hemos realizado un seguimiento mediante la realización de entrevistas, la observación de reuniones y, desde octubre de 2022, el intercambio frecuente de información vía *WhatsApp* con la Convención Nacional de Fiscales Anticorrupción (Conafa). También realizamos entrevistas formales e informales con los responsables de estos informes en algunas ONG.

Durante la década de 2000, los métodos de trabajo de la sociedad civil, tanto de las ONG como de los periodistas, estuvieron profundamente marcados por la Ley de transparencia y acceso a la información<sup>30</sup>. El trabajo de evaluación de las ONG se inscribe en la línea de la obtención de documentos a través de los servicios dedicados a la transparencia. Pocas veces visitan a las fiscalías para observar el trabajo *in situ* o realizar entrevistas ni tampoco buscando

---

<sup>27</sup> Según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el Ministerio Público y la policía se encuentran en los últimos lugares del ranking de confianza otorgada por los mexicanos (30 puntos), pero por delante de los diputados, los partidos políticos y el gobierno federal. Citado en P. González Ullua y N. Sánchez Hernández, *La Corrupción en México. Retos y Oportunidades de los Sistemas Anticorrupción*, México, Gedisa, 2022. En el hilo de comentarios de las Matutinas de López Obrador, muy seguidas por sus simpatizantes, abundan los insultos contra los jueces “corruptos”.

<sup>28</sup> Entrevista con Arely Gómez, noviembre de 2023.

<sup>29</sup> Hemos seguido el trabajo de tres de ellas en particular.

<sup>30</sup> H. Combes y R. Busnel, “Des têtes et du sang...”, art. citado.

informaciones acerca de sus acciones en los informes de actividad que todas las administraciones tienen obligación de presentar cada año ante el poder legislativo y que son públicos<sup>31</sup>. “Eso tomaría mucho tiempo” me confía un miembro de una organización durante una conversación informal acerca de sus métodos. A priori, tampoco existen momentos informales de sociabilidad –profesional u ordinaria, muy usuales en los círculos de la sociedad civil y el mundo académico– para intercambiar sobre el trabajo desempeñado, las dificultades encontradas y los avances en los expedientes. A través del portal de la Plataforma Nacional de Transparencia<sup>32</sup> se envía una solicitud de información focalizada y formateada, para contestar las preguntas de las organizaciones. Los fiscalías disponen entonces de diez días hábiles para responder<sup>33</sup>. En este ámbito como en otros<sup>34</sup>, las ONG buscan como producir rápidamente indicadores cuantificados, de fácil lectura y que aparentan objetividad acerca de la eficacia de las administraciones. La primera dificultad a las que se enfrentan las fiscalías estatales: “no se puede evaluar de manera pareja, [instituciones] que no son iguales<sup>35</sup>.” De hecho, sus efectivos pueden oscilar desde una decena de personas (con dos o tres jueces instructores) hasta más de 250. Por tanto, los indicadores normalizados y cuantificados plantean un problema a este respecto. Además, tienen estatutos diversos: no todos son independientes de la Fiscalía general<sup>36</sup>, no disponen, por tanto, de un departamento dedicado a los asuntos de transparencia, encargado de recibir las solicitudes y no todos están sujetos a esta norma (no son sujetos obligados). “¿Qué hace la fiscalía general? Lo envía a su unidad de transparencia, pero no llega al Fiscal especial anticorrupción. Así que o no dan ninguna información porque no la tienen, o dan la que tienen, que no es pertinente<sup>37</sup>.” Por lo tanto, el informe se basa en información que falta, lo que desemboca en una puntuación baja.

El segundo problema reside en que los métodos de cuantificación muy rápido a veces también implican no tomar en cuenta la información cuando resulta demasiado detallada. Así la fiscalía de Quintana Roo ha puesto especial empeño en la capacitación de sus agentes: entre los fiscales y los agentes administrativos, muchos son los que iniciaron, en modalidad virtual, un máster o un doctorado en procedimiento penal, gracias a una convención con un instituto de educación superior. También están fuertemente incentivados para cursar capacitaciones cortas, los llamados *diplomados*, en particular en asuntos de ‘transparencia’; además reciben periódicamente capacitaciones más puntuales de un solo día, relativas, por ejemplo, a la manera de trabajar en equipo<sup>38</sup>. Dado que la capacitación es un eje privilegiado

---

<sup>31</sup> Por ejemplo, el quinto informe de la fiscal Rosaura Villanueva Arzápalo está disponible y ofrece, en 80 páginas, detalles de las actividades realizadas y estadísticas sobre los casos investigados.

<sup>32</sup> [www.plataformadetransparencia.org.mx/](http://www.plataformadetransparencia.org.mx/)

<sup>33</sup> Por ejemplo, se nos dio acceso a la constancia de recibido de la solicitud enviada a la Fiscalía General de Quintana Roo.

<sup>34</sup> H. Combes y G. Vommaro, “Gouverner le vote des ‘pauvres’. Champs experts et circulations de normes en Amérique latine (regards croisés Argentine/Mexique)”, *Actes de la recherche en sciences sociales*, Vol. 216-217, n° 1-2, 2017, pp. 4-23.

<sup>35</sup> Entrevista con la secretaria técnica de la Conafa, Chetumal, agosto de 2023.

<sup>36</sup> Esto también da lugar a una nota, aunque depende de la legislación local y no de su propio trabajo.

<sup>37</sup> Entrevista con la secretaria técnica de Conafa, op. cit. Hay un punto más técnico: algunas personas no son “sujetos obligados” y, por lo tanto, legalmente obligados a responder.

<sup>38</sup> En agosto de 2023, asistimos junto con personal de Chetumal a este curso de capacitación impartido por

del trabajo de esta Fiscalía<sup>39</sup>, en su respuesta, la responsable en asuntos de transparencia señaló las páginas del informe anual de actividades que se refieren a dicha temática. No obstante, en la tabla de evaluación del informe, la Fiscalía clasifica como deficiente en esta materia<sup>40</sup>. Es más, incluso obtiene un cero por la formación de sus ciber policías... a pesar de que no cuenta con ninguno en sus filas. Esta misma Fiscalía recibe una nota muy baja en otro rubro, mucho más problemático, que se ubica en el corazón mismo de la lucha contra la corrupción. Se le acusa de no haber obtenido ni una sola condena por corrupción<sup>41</sup> en el último año.

Aquí tocamos el tercer problema de este tipo de evaluación: el desfase entre el funcionamiento de la justicia y su evaluación. Como lo explican el conjunto de los juristas consultados en el marco de esta encuesta, la reforma del sistema judicial, en un país con cárceles sobrepobladas (en particular por personas encarceladas por homicida), alienta a buscar alternativas al encierro, en particular la reparación. Para lo que, dicho sea de paso, los casos de corrupción se adecuan particularmente. De hecho, la Fiscalía de Quintana Roo obtuvo resultados excepcionales en materia de restitución financiera: 90% de las reposiciones a nivel nacional<sup>42</sup>. Para hacerse una idea, eso corresponde al equivalente de su presupuesto de funcionamiento anual (para más de sesenta empleados). La habilidad para obtener devoluciones de dinero o de bienes (inmuebles, terrenos, carros, etc.) se menciona, más no se valora. Más que por juristas, los *think tanks* académicos o las ONG suelen estar conformados por politólogos e internacionalistas, que adoptan posiciones morales más que jurídicas, en un contexto en el que el nuevo sistema de justicia penal es aún poco conocido y poco ejercido. “La sociedad no lo entiende. El sistema abreviado significa que no vas a la cárcel y que el daño sea reparado<sup>43</sup>.” En esto, las ONG se acercan a la opinión pública, que “pide sangre y cabezas”<sup>44</sup>.

Un punto interesante relativo a este desfase entre las expectativas morales y el derecho reside también en el hecho de que, según el personal de la Fiscalía, la reparación puede darse tanto más rápidamente cuando el trabajo del Ministerio público ha sido llevado a cabo con eficacia. Así un juez instructor, a cargo de un caso de irregularidades en el uso de la función pública por parte de un exministro, explica:

Yo estaba dispuesto a ir a juicio, pero dado que había muy bien montado mi expediente, el procesado dijo que no. [...] Entonces, él quiso reparar el perjuicio. Eran cincuenta millones de pesos. Y devolvió: dio casas, carros, dinero en efectivo. Y todo esto a favor del Estado. También devolvió unas tierras de las que se había apropiado<sup>45</sup>.

---

académicos de psicología social.

<sup>39</sup> La fiscal vio la formación como una forma de mejorar la (auto)estima de los miembros del ministerio público. Varios policías y jueces instructores no ocultan su orgullo de ser maestro o doctor, y hablan de cómo eso cambió la mirada hacia ellos en su entorno.

<sup>40</sup> Documento interno, “no contestó sobre formación”.

<sup>41</sup> Documento interno.

<sup>42</sup> Cifra brindada por el autor, basada en las cantidades de datos recabados. Cendejas Jáuregui, Informe Fiscalías anticorrupción. Transparencia, autonomía y resultados, 3a edición, p. 25.

<sup>43</sup> Entrevista con María de la Luz Mijangos Borja, Fiscal Especial Anticorrupción, Ciudad de México, octubre de 2022.

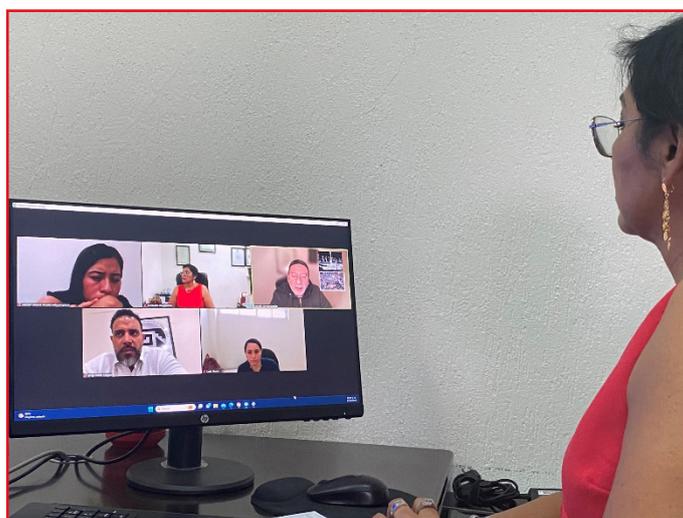
<sup>44</sup> Entrevista con Karla Rivero, secretaria técnica de la Conafa, Chetumal, agosto de 2023.

<sup>45</sup> Entrevista con un juez instructor, Chetumal, agosto de 2023.

Cuando el expediente es sólido desde el punto de vista jurídico, resulta entonces elevada la probabilidad de que la instrucción del caso desemboque en un procedimiento abreviado y no en un juicio. Se llega entonces a un acuerdo, a petición del inculpado quien anticipa su condena en caso de que se dé un juicio. Si bien es cierto que los informes mencionan los montos recuperados, uno de los indicadores más elaborado y escrutado por los actores de sociedad civil es la cantidad de condenas pronunciadas. En caso de juicio abreviado, ¡ pues, no hay condena!

“Como consecuencia directa [de la publicación del informe a nivel nacional], las fiscalías anticorrupción fueron citadas a comparecer ante su congreso<sup>46</sup>” para justificar sus “malos resultados”, explica la secretaria técnica de la Conafa. La coordinadora de la Conafa, Rosaura Villanueva Arzápalo, quien también es fiscal general de Quintana Roo, hizo el mismo señalamiento durante su comparecencia ante el Senado de la República<sup>47</sup>. En un momento de fuerte tensión entre el poder ejecutivo y el judicial, cuando en agosto de 2023<sup>48</sup>, por primera vez, se detuvo al fiscal general de un estado de la federación en el ejercicio de sus funciones, estos informes se utilizaron para cuestionar al poder judicial. Entonces, la Conafa buscó asesoría ante sus homólogos latinoamericanos, una forma de advertirles de que corren peligro y de prepararlos para movilizarse en caso de que algunos de ellos lleguen a ser encarcelados<sup>49</sup>.

**Figura 2**  
**Reunión de los fiscales especiales anticorrupción y un procurador argentino**



Crédito: Hélène Combes, agosto 2023.

<sup>46</sup> Entrevista con el secretario técnico de la Conafa, *op. cit.*

<sup>47</sup> Observación (en modo virtual) de la audiencia en el Senado, 28 de noviembre de 2023.

<sup>48</sup> Este fiscal fue detenido el 4 de agosto, un día antes de mi llegada al terreno, por obstrucción a la justicia en un caso de feminicidio. Si bien su investigación del caso planteó muchas preguntas, su detención planteó otras en términos de procedimiento. Entrevista con Carlos Pérez, abogado, exsecretario particular del Presidente de la Corte Suprema, Ciudad de México, agosto de 2023.

<sup>49</sup> Observación de una reunión de varios fiscales especiales anticorrupción con fiscales argentinos (reunión Zoom), Chetumal, agosto de 2023.

En su reunión anual de octubre de 2023, la Conafa publicó un comunicado titulado “Exigimos el máximo cumplimiento del marco jurídico de las Fiscalías anticorrupción mexicanas”, en el que llama al respeto de la independencia de la justicia<sup>50</sup> y resalta las dificultades encontradas en los Estados de Morelos y de Tamaulipas. Además, las exigencias de transparencia constituyen una sobrecarga de trabajo para un poder judicial que, de forma crónica, enfrenta una insuficiente dotación de personal, aun cuando cada dependencia estatal cuenta ahora con un puesto dedicado.

A veces, ni siquiera sabemos cómo responder las peticiones en materia de transparencia. Vea Profesora, tuve un caso, no aquí sino cuando trabajaba en la Fiscalía Especializada para la Investigación del Delito de Femicidio: Desde la unidad de transparencia, nos llegó una solicitud, queriendo conocer la estatura de las víctimas, el color de su piel, ojos y cabellos. Pero algunas de estas informaciones no las teníamos sistematizadas. Tuvimos que revisar cada uno de los expedientes de investigación. ¡Así que todo el departamento dejó de investigar los feminicidios y se dedicó a recopilar estos datos estadísticos<sup>51</sup>, para evitar problemas [...]!<sup>52</sup>

Las exigencias de transparencia entorpecen y, a veces, retrasan el trabajo, ya de por sí engorroso, de la justicia. En el contexto de uno de los mayores casos de corrupción a nivel federal de los últimos años, el policía responsable de coordinar las investigaciones menciona una solicitud de información enviada por una ONG sobre un caso en curso de investigación:

Todas las investigaciones son confidenciales, pero ‘Transparencia’ [el INAI] soltó todo un discurso sobre la necesidad de informar cuando se trata de casos de corrupción. Presentamos amparos y ganamos uno, pero perdimos dos. Y es totalmente inatacable, entonces tuvimos que plegarnos e iniciar un proceso dentro del ente de control interno [...] lo que nos retrasó en la propia investigación. Y nos piden nombres que salen en la investigación, ¡pero no podemos darlos! Eso obstaculiza mucho el procedimiento. ¡No se puede hacer eso y dárselos! Y nos hicieron subir todo el expediente de la investigación [...] a la Plataforma Nacional de Transparencia. Es decir, la versión pública. Lo que nos obligó a revisar todo lo que era confidencial y reservado [en un expediente de investigación que llevaba abierto cuatro años y contenía miles de páginas]. Y cuando veían que habíamos tachado nombres, volvían a pedir información [a través de la Plataforma], preguntando “¿esta parte tachada corresponde al hermano de fulanita o a menganita?”. [...] También hicieron preguntas sobre la cooperación internacional con Brasil, ¡información sobre cuentas bancarias! En este caso, es muy sencillo: ¡no podemos hablar! [...] ¿Pero a donde va a parar todo esto? Hicimos público todo lo que pudimos. ¡Es realmente complicado!<sup>53</sup>

Finalmente se publicó el informe final<sup>54</sup> elaborado por un grupo de jóvenes licenciados, en el que se criticaba severamente la falta de transparencia de la Fiscalía. Cuando, en entrevista

---

<sup>50</sup> Página Facebook de la Fiscalía de Quintana Roo, consultada el 13 de octubre de 2023.

<sup>51</sup> Estos datos, probablemente, habían sido solicitados por investigadores que habían realizado una encuesta sobre el perfil de las víctimas, y luego fueron publicados en una revista mexicana de rango A, donde los leímos

<sup>52</sup> Entrevista con la secretaria técnica de la Conafa.

<sup>53</sup> Entrevista con un agente de la policía judicial, Ciudad de México, octubre de 2022.

<sup>54</sup> Este informe es público. Hemos optado por garantizar un mínimo de anonimato y, por tanto, no mencionar los nombres que figuran en los casos ni las investigaciones cuando la información nos parecía ser sensible.

con los autores, nos mostramos algo sorprendidos por la naturaleza de las solicitudes de información, ellos hicieron énfasis en la mala reputación de la institución, corrupta por naturaleza, según ellos. En agosto de 2023, bajo los auspicios de la embajada de Estados Unidos, se organizó una reunión entre la Conafa y organizaciones de la sociedad civil con el propósito de “crear con ellas nuevos indicadores” y así “ser evaluados por lo que realmente tenemos que hacer<sup>55</sup>”.

\*\*\*

El poder judicial se encuentra así atrapado en la paradoja del mandamiento de los números, de los dictados de transparencia y de la construcción de indicadores determinados de acuerdo a criterios establecidos por la sociedad civil y lejanos de sus prácticas cotidianas. En un clima actualmente muy tenso entre el poder judicial y el ejecutivo, marcado por la detención de un fiscal –acontecimiento considerado por algunos de sus colegas como una traba a la independencia de la justicia–, estos informes de la sociedad civil revisten una importancia crucial. De hecho, son utilizados por el poder político para poner en tela de juicio el trabajo del poder judicial, cuestionando a los fiscales, amenazando con destituirlos o incluso de enjuiciamiento. De modo que, estos informes le hacen involuntariamente el juego a esta guerra entre el poder judicial y el ejecutivo, aun cuando las organizaciones que los elaboran en su mayoría se oponen al gobierno actual que, desde que llegó al poder, ha recortado numerosas subvenciones y criticado duramente su actuación. Entre líneas más generales, el poder judicial se encuentra así presa de clasificaciones que permiten una argumentación rápida y eficaz en el contexto de los discursos cronometrados de los diputados y senadores durante sus comparencias ante el poder legislativo<sup>56</sup>. A su vez, el aumento de la cantidad de denuncias e investigaciones en curso en materia de corrupción refuerza la propensión de los opositores a denunciar un aumento de la corrupción<sup>57</sup>. Fuera de grabación, un actor clave de la lucha contra la corrupción, me dijo desalentado: “cuanto más trabajamos, más casos hay, más se nos critica y más caemos en las clasificaciones internacionales.” En efecto, poco lo hemos mencionado aquí, pero todos estos actores están profundamente internacionalizados y participan de la circulación de normas a escala continental e internacional. Además de la presión de los medios de comunicación locales y nacionales, también están en la mira de sus colegas extranjeros en los grandes encuentros internacionales. Pocos días después de mi visita, la fiscal de Quintana Roo viajó a Colombia y luego a Suiza. En términos más generales, las polémicas sobre la corrupción y la forma de combatirla no se ciñen al poder judicial objeto de este estudio (y, por cierto, es muy poco estudiado con métodos cualitativos y desde el análisis sociológico de sus prácticas). MCCI denunció el estilo de vida del hijo del presidente en su hermosa villa de Houston, con la presunta colusión con la industria petrolera norteamericana como tela de fondo. Uno de los periodistas que trabaja para esta ONG ha

---

<sup>55</sup> Comparecencia de Rosaura Villanueva Arzápalo ante el Senado de la República, 28 de noviembre de 2023, escuchada en vivo por el autor en el canal de YouTube del Senado.

<sup>56</sup> Observación durante las audiencias públicas del Fiscal General y de la Secretaria de Seguridad del Estado de Campeche ante el Congreso de Campeche, Campeche, agosto de 2023.

<sup>57</sup> El mismo fenómeno se observa en otros ámbitos (feminicidios, medio ambiente, etc.).

publicado un libro sobre el tema titulado *La casa gris*, en referencia al escándalo de la Casa blanca durante el mandato de Peña Nieto en 2014<sup>58</sup>. El periódico del Movimiento Regeneración Nacional (Morena), partido del presidente López Obrador, denunció el costo de esta investigación periodística<sup>59</sup>. La fiscal federal anticorrupción lamenta que ni siquiera esta ONG ha abordado la corrupción en el sector privado, en particular la de la industria farmacéutica, en un momento en el que México sufre escasez de medicamentos. Así que ni el sector privado ni el ejército están llamados a rendir cuentas porque la rutina de los actores, el enfoque sobre la corrupción y los mecanismos de persecución les dejan fuera del radar. Mientras viajamos a lo largo de los 350 km del tren maya en construcción en su furgoneta blindada, la fiscal anticorrupción de Quintana Roo, suspira: “Y pensar que no tenemos acceso a las cuentas por ser clasificadas ‘secreto militar’”.

**Figura 3**  
**Reunión con la fiscal especial de lucha contra la corrupción de Quintana Roo**



Fiscalía para el Combate a la Corrupción, Chetumal, agosto 2023. Reunión a la que asistieron el Presidente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Quintana Roo, el Presidente del Tribunal de Cuentas local, la Controladora, la Fiscal, la Presidente del Instituto de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y personal de la oficina de Chetumal.

Crédito: Hélène Combes

---

<sup>58</sup> El presidente y su esposa, una famosa actriz de telenovelas, compraron una mansión de lujo por debajo del precio de mercado a una empresa que había ganado contratos públicos en el Estado de México cuando Peña Nieto era gobernador (2005-2011).

<sup>59</sup> 619.000 pesos (33.000 euros). A. B. Avendaño, “Claudio X. González habría pagado más de 619 mil pesos por reportaje de la ‘Casa Gris’”, *Regeneración*, 9 de julio de 2023 (<https://regeneracion.mx/claudio-x-gonzalezhabria-pagado-mas-de-619-mil-pesos-por-reportaje-de-la-casa-gris/>).

**Para citar este capítulo:** Hélène Combes, “En México, cuando la corrupción se vuelve asunto de los jueces”, in D. Recondo (dir.), *América latina. El año político 2023/Les Etudes du CERJ*, n° 271-272, Enero 2024 [en línea: [www.sciencespo.fr/cerj/fr/papier/etude](http://www.sciencespo.fr/cerj/fr/papier/etude)].