

# *Democracia, elecciones y violencia en América Latina*





*Democracia,  
elecciones y violencia en*  
**América Latina**



321.8 Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad. (IUDP AS)  
159 Democracia, elecciones y violencia en América Latina / Instituto Universitario en Democracia, Paz  
C. H. y Seguridad. (IUDP AS); Editor Salvador Romero Ballivián.--1a ed.--[Tegucigalpa]: [Publigráficas],  
[2017]  
246p.

ISBN: 978-99926-849-7-9

1.-DEMOCRACIA. 2.-AMÉRICA LATINA-POLITICA Y GOBIERNO. 3.- ELECCIONES.

**© Instituto Universitario en Democracia,  
Paz y Seguridad (IUDPAS)**

Ciudad Universitaria, Edificio IUDPAS, Tegucigalpa, Honduras.

Tel: (504) 2292-1496

**INSTITUTO NACIONAL DEMÓCRATA (NDI)**

Página web: [www.ndi.org](http://www.ndi.org)

**EDITOR**

Salvador Romero Ballivián

**CORRECCIÓN Y ESTILO**

Migdonia Ayestas

Deborah Ullmer

Vanessa Mejía Carbajal

**DISEÑO, DIAGRAMACIÓN E IMPRESIÓN**

Publigráficas S. de R.L.

Tel.: +504 2234-8225

**EDICIÓN MAYO DE 2017**

Tiraje: 1000 ejemplares

El contenido de este material puede ser reproducido total o parcialmente en cualquier forma o por cualquier medio, sea electrónico, mecánico, fotocopiado o de otro tipo, siempre y cuando se cite la fuente.

Las ideas y opiniones expuestas en este libro son exclusiva responsabilidad de sus autores, y no refleja necesariamente la visión, ni la opinión del Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad (IUDPAS) y del Instituto Nacional Demócrata (NDI).

Para mayor información sobre esta publicación, puede visitar la página web **[www.iudpas.org](http://www.iudpas.org)** así mismo, IUDPAS agradecerá los comentarios o sugerencias que pueda hacer sobre los trabajos presentados, mediante la dirección de correo electrónico **[info@iudpas.org](mailto:info@iudpas.org)**

Esta publicación fue posible gracias al apoyo de



**National Endowment  
for Democracy**

*Supporting freedom around the world*



9 789992 684979

# CONTENIDO

**PRESENTACIÓN:**  
**el origen y la razón de ser del libro “Democracia,  
elecciones y violencia en América Latina”** pag. 5

---

**SECCIÓN I**  
**Democracia, elecciones y violencia**

---

**Elecciones y violencia en América Latina: de los  
antiguos a los nuevos desafíos**

pag. 13

Salvador Romero Ballivián

---

**Violencia y elecciones**

pag. 67

José Woldenberg

---

**SECCIÓN II**  
**América Central**

---

**Honduras: violencia y procesos políticos**

pag. 79

Julieta Castellanos

---

**Acuerdos de paz y procesos electorales, los  
mecanismos de salida de la violencia: la experiencia  
centroamericana**

pag. 101

Luis Mario Rodríguez Rodríguez

---

### **SECCIÓN III**

#### **Región andina**

---

#### **Venezuela: tridente rojo. Los nuevos rostros de la intimidación electoral**

pag. 145

Héctor Gabriel Briceño Montesinos

---

#### **Partidos políticos en nuevos ambientes de conflicto y violencia. Perú en perspectiva comparada**

pag. 179

Carlos Meléndez

---

### **SECCIÓN IV**

#### **Asuntos transversales sobre elecciones y violencia**

---

#### **Acoso político a las mujeres: Una agenda en construcción**

pag. 199

Gloria Ardaya

---

#### **La persecución y sanción de los delitos electorales en ambientes de violencia y el Estado de derecho. El caso mexicano 2015-2016**

pag. 221

Santiago Nieto Castillo y Luis Espíndola Morales

---

### **SOBRE LOS AUTORES**

pag. 245

---

---

## Presentación: el origen y la razón de ser del libro “Democracia, elecciones y violencia en América Latina”

---

Hay libros que nacen del esfuerzo compartido y reflejan algo más que las prioridades y legítimas inquietudes intelectuales de los autores. Además de compartir ese sustrato, se adentran en temas poco estudiados y de importantes y hondas implicaciones colectivas. Democracia, elecciones y violencia en América Latina pertenece a esa categoría.

En julio de 2016, se realizó el seminario “Procesos políticos y violencia en América Latina”. Con el patrocinio de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), a través del Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad (IUDPAS), y del Instituto Nacional Demócrata (NDI) en Honduras. Tanto IUDPAS como la sede hondureña del NDI han trabajado de manera sostenida en la reflexión y la búsqueda de acciones para mejorar la seguridad ciudadana, reducir la violencia y la criminalidad en los procesos electorales así como en los otros ámbitos de la vida social y política.

El seminario reunió a una docena de expositores: Gloria Ardaya, boliviana, doctora en sociología, ex ministra; Migdonia Ayestas, hondureña, pedagoga, directora de IUDPAS – UNAH; Julieta Castellanos, hondureña, socióloga, Rectora de la UNAH; Manfredo Marroquín, guatemalteco, abogado, director de Acción Ciudadana; David Matamoros, hondureño, abogado, presidente del Tribunal Supremo Electoral; Carlos Meléndez, peruano, doctor en ciencias políticas, catedrático en la Universidad Diego Portales de Chile; Santiago Nieto, mexicano, doctor en derecho, Titular de la FEPADE; Eduardo Núñez, costarricense, politólogo, director del NDI en Guatemala; Luís Mario Rodríguez, salvadoreño, doctor en derecho, director de estudios políticos de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES); Salvador Romero Ballivián, boliviano, doctor en sociología política, ex presidente de la Corte Nacional Electoral; Leticia Salomón, hondureña, socióloga, directora de investigación científica en la UNAH. Aunque no estuvo en el seminario, José Woldenberg, mexicano, doctor en ciencias políticas, ex consejero

presidente del Instituto Nacional Electoral (INE), enriqueció el libro con su contribución.

Como se desprende de la lista, los expositores presentaron el bagaje de distintas experiencias latinoamericanas, en especial, de los países más afectados por la violencia en la política: México, la región centroamericana y la zona andina. Los enfoques metodológicos fueron tan variados como los perfiles. En tanto, unos disertantes cuentan con una trayectoria de investigadores, otros más bien ejercen funciones de dirección de centros de pensamiento, asociaciones de observación electoral, o cumplieron labores como máximas autoridades de instituciones electorales. La discusión y el debate fueron amplios y enriquecedores.

El propósito del seminario –idéntico al que anima el libro– fue abordar las causas, los impactos y las consecuencias de la violencia en los procesos electorales latinoamericanos desde distintos ángulos, ofreciendo una mirada de conjunto sobre la región y el estudio de casos nacionales. La obra busca ofrecer los elementos iniciales de un análisis aún incipiente sobre la violencia en las elecciones, que atrae titulares de prensa, provoca disputas partidarias, genera condenas desde distintos ámbitos, pero permanece relativamente poco estudiada en América Latina –con una doble excepción: por un lado, Colombia, donde convergen un largo conflicto interno y una academia que se interesó hace larga data por ese fenómeno; y por otro lado, los estudios históricos, por la presencia común de la violencia en la política latinoamericana durante amplios períodos de los siglos XIX y XX–.

El libro gira alrededor de una paradoja: explicar la presencia de la violencia en las elecciones, cuando la democracia parece ser mutuamente excluyente con la violencia. En el predominio de elecciones competitivas, el campo para la violencia se acota, desaparece, o si existe, pierde legitimidad ante los ojos de la mayoría, dentro como fuera del país. En efecto, ellas suponen un ambiente pacífico, un régimen de libertades y pluralismo, mecanismos institucionalizados para la disputa del poder. Son la expresión de una sociedad que ha encontrado las instituciones, los procedimientos y las reglas para canalizar el conflicto, los antagonismos políticos, las divisiones sociales o las diferencias culturales.

Por el contrario, la violencia, esa especie de “continuación de la política

por otros medios” –para darle un alcance y giro diferente a la célebre expresión de Carl von Clausewitz – busca dirimir el control del poder con la directa y brutal correlación de fuerzas, al margen de las instituciones, prescindiendo del consentimiento ciudadano, aunque eventual y retóricamente apele a grandes colectividades sociales o nacionales, o a causas elevadas.

El asentamiento de la democracia debiera haber desterrado la violencia de la política y convertido a las elecciones en el terreno de la confrontación pacífica, institucionalizada, de visiones contrapuestas, pero donde también se construyen los consensos básicos de la convivencia y se forma el cuerpo abstracto de la ciudadanía. La tranquilidad, incluso la fiesta, da el tono a numerosas elecciones latinoamericanas, en especial a las presidenciales. No obstante, a cuatro décadas de la transición a la democracia, surgen formas de violencia en los procesos electorales que le plantean desafíos novedosos. Desde distintos abordajes, los conferencistas, autores del libro, ofrecieron pistas explicativas para la paradoja.

El libro comparte y prolonga las reflexiones presentadas en el seminario. Se organiza en cuatro secciones, cada una con dos aportes. La primera ofrece una introducción conceptual de contenidos históricos, sociológicos y filosóficos sobre las principales evoluciones de la violencia en las elecciones en América Latina. La segunda se concentra en la región centroamericana, cuyos países presentan trayectorias históricas a veces distintas pero que hoy enfrentan retos próximos. La tercera sección se interesa en el área andina, con estudios sobre Venezuela y Perú, que exploran a la vez patrones de comportamiento generales, como la presión gubernamental sobre el electorado y el papel de los agentes políticos en los conflictos políticos – electorales. La cuarta sección se organiza de manera transversal; plantea los retos del acoso y la vivencia política de las mujeres, un tema que ocupa un lugar creciente en la agenda pública y legal, y la manera cómo la democracia enfrenta los delitos electorales con los instrumentos del Estado de derecho.

En la primera sección, Salvador Romero Ballivián introduce en “Elecciones y violencia en América Latina: de los antiguos a los nuevos desafíos” las características de la violencia que afecta hoy las elecciones latinoamericanas y cómo se identifican los rasgos que predominaron en y contra los procesos electorales previos a la tercera ola de la democracia.

Distingue el paso de una violencia de alto contenido político e ideológico, en contextos de elecciones poco pluralistas o directamente fraudulentas, a otra que afecta los procesos electorales competitivos, sobre todo, locales, menos guiada por razones políticas que por el ánimo de control territorial para el despliegue de actividades ilegales y criminales.

Por su parte, José Woldenberg aborda en “Violencia y elecciones” una reflexión sobre el riesgo que corren las democracias cuando su instrumento principal e irremplazable, las elecciones, son amenazadas por la violencia. Consolidar procesos electorales de carácter rutinario, por lo tanto, pacíficos y tranquilos, necesita tiempo para arraigarse y se inscribe en un proyecto civilizatorio democrático, pluralista y tolerante. Si bien, el énfasis se coloca en la experiencia histórica y reciente de México, el análisis concierne desafíos presentes en numerosos países latinoamericanos.

La segunda sección se abre con el texto de Luís Mario Rodríguez; en “Acuerdos de paz, procesos electorales, mecanismos de salida de la violencia: la experiencia centroamericana”, estudia los casos de El Salvador, Nicaragua y Guatemala. El artículo parte de los Acuerdos de paz que cerraron las intensas guerras civiles, que tuvieron entre sus orígenes repetidos fraudes electorales. Muestra cómo se reformaron los sistemas políticos consiguiendo elecciones bajo el principio de la incertidumbre de resultados, y cómo progresivamente se incrustan en ellas nuevas modalidades de violencia, relacionadas con la intervención delincinencial de las maras en los procesos políticos. Finalmente, subraya los retrocesos en las condiciones democráticas y electorales, provocados desde el Estado en Nicaragua.

A continuación, Julieta Castellanos explora en “Honduras: violencia y procesos políticos” el grave deterioro de las condiciones de seguridad en Honduras desde principios del siglo XXI, ilustrado por el índice de homicidios. Analiza cómo en ese contexto crece una forma específica de violencia política, que se ensaña con candidatos y dirigentes políticos, en especial en las áreas más golpeadas por la delincuencia y el tráfico de drogas, más allá que no siempre es posible establecer el móvil político en los crímenes. En varias regiones, la política queda secuestrada por la lucha de grupos vinculados con el crimen organizado trascendiendo las banderas políticas.

Héctor Briceño abre la tercera sección. Ofrece en “Venezuela: tridente rojo. Los nuevos rostros de la intimidación electoral” una convincente evidencia empírica sobre la disminución de la violencia electoral en América Latina desde el retorno a la democracia y luego se concentra en el caso venezolano. Apunta a nuevos rostros de la violencia electoral en América Latina, aquella que surge desde el Estado, que en lugar de actuar como el garante de los derechos políticos, presiona y coacciona, en especial a la oposición y al electorado que, de una manera u otra, tiene lazos de dependencia con bienes y servicios ofrecidos desde los gobiernos, nacionales o locales.

Por su parte, Carlos Meléndez con “Partidos políticos en nuevos ámbitos de conflicto y violencia: Perú en perspectiva comparada” aborda el impacto de las actividades ilícitas en el Perú, tales como la minería y la tala ilegales, el contrabando, como generadoras de condiciones proclives para la violencia en las elecciones. La reflexión va más allá y se interesa en el papel de los “agentes políticos” en las situaciones conflictivas y de desmenzamiento del sistema de partidos, para intentar mostrar cómo sus posibilidades de éxito se acoplan al estado de ánimo de las poblaciones y se mueven en la intersección de la informalidad e ilegalidad. De este modo, se procura comprender la racionalidad detrás de los comportamientos de esos “intermediarios” de la nueva política peruana.

La cuarta sección, dedicada a temas transversales, empieza con “Acoso político a las mujeres: una agenda en construcción” de Gloria Ardaya. El artículo se enfoca en ciertos componentes de la violencia de género en política. El tema es antiguo y nuevo a la vez., por un lado, hunde raíces en una historia larga de exclusión de las mujeres del campo público, que además se bifurcan hacia múltiples formas de agresión basadas en el machismo y por otro, solo de manera reciente el tema emerge y llama a una toma de conciencia para prevenir el acoso político por razones de género, y llegado el caso, sancionar moral y jurídicamente esas conductas.

Santiago Nieto Castillo y Luís Espíndola cierran la obra. “La persecución y sanción de los delitos electorales en ambientes de violencia y el Estado de derecho. El caso mexicano 2015 - 2016” investiga la respuesta del Estado frente a los delitos electorales. Estudia las principales transformaciones del papel de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) en México, una institución singular en

América Latina pues pocos países cuentan con una fiscalía especializada en asuntos electorales, y ninguna con los medios de la FEPADE. Señala cómo la gama de delitos investigados y perseguidos se amplía, para cubrir casos de mayor relevancia e impacto que las inscripciones fraudulentas en los registros electorales. Esa evolución muestra cómo el Estado de derecho puede actuar para prevenir y sancionar conductas violentas.

Editada por la UNAH – IUDPAS y el NDI, la obra desborda las fronteras de un país y de un gremio. Se dirige a un público amplio, de investigadores, cuadros políticos, periodistas, activistas políticos y sociales, de cualquier lugar de América Latina. Cada segmento presenta elementos útiles en unas páginas que reflexionan sobre el impacto de la violencia en las elecciones latinoamericanas, ofrece pistas sugerentes y sólidas sobre sus efectos en la democracia y alerta sobre los riesgos que implica para el afianzamiento de democracias de calidad. El libro también constituye un llamado a la acción de los poderes públicos, los partidos políticos y las asociaciones para encontrar lineamientos de trabajo conjunto que en ciertos casos prevengan, en otros mitiguen, atenúen o, mejor aún, eliminen la violencia de las elecciones y de los procesos políticos, como un fin en sí mismo, y como un medio para lograr sociedades de paz, equitativas, democráticas.

**Julieta Castellanos**

Rectora

Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH)

**Migdonia Ayestas**

Directora

Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad  
(IUDPAS)

**Deborah Ullmer**

Directora

Instituto Nacional Demócrata (NDI)

---

**Sección I - Democracia, elecciones y  
violencia**

---



# Elecciones y violencia en América Latina: de los antiguos a los nuevos desafíos

---

Salvador Romero Ballivián

## Introducción

La democracia y las elecciones competitivas parecen excluirse mutuamente con la violencia. En el predominio de las primeras, el campo para la violencia se acota, desaparece, o si existe, pierde legitimidad ante los ojos de la mayoría, dentro como fuera del país. En efecto, ellas suponen un ambiente pacífico, un régimen de libertades y pluralismo político y de fuentes de información, mecanismos institucionalizados para la disputa del poder: son la expresión de una sociedad que ha encontrado las instituciones, los procedimientos y las reglas para canalizar el conflicto, los antagonismos políticos, las divisiones sociales o las diferencias culturales.

Por el contrario, la violencia busca dirimir el control del poder con la directa y brutal correlación de fuerzas, al margen del juego y los canales institucionales, prescinde del consentimiento ciudadano, aunque eventual y retóricamente apele a grandes colectividades sociales o nacionales, o a causas elevadas.

De hecho, el surgimiento de la violencia en una escala significativa constituye un indicador importante del debilitamiento y la crisis de la democracia, un aliciente para comportamientos poco leales hacia el régimen, hasta el preámbulo de su quiebre (Linz, 1990). La pérdida del monopolio de la violencia legítima por parte del Estado, o en el opuesto, su uso desmedido, coloca a la democracia en una de las posiciones difíciles, que ha desembocado muchas veces en la instauración de regímenes autoritarios o totalitarios.

La historia republicana de América Latina ilustra de manera amplia las tensiones entre democracia, elecciones y violencia. El texto desentraña algunas de las facetas de esa relación. Parte de un enfoque geográficamente extenso, cubre el conjunto del subcontinente, pero distingue regiones y cambia planos de aproximación, desde los niveles locales hasta ámbitos

supranacionales; el análisis es temporalmente amplio, pues compara la situación actual con la prevaleciente antes del arranque de la “tercera ola de la democracia”.

La primera parte muestra cómo la historia corrobora ese antagonismo en tres vertientes: la ausencia de elecciones competitivas como detonante de la violencia; la violencia como mecanismo contrario a las elecciones y la democracia; las elecciones como la herramienta para salir o clausurar el conflicto armado.

La segunda sección hace énfasis en las transiciones de la violencia: a cuatro décadas del inicio de la democracia, las elecciones se han convertido en el momento crucial e ineludible de la política latinoamericana, y la violencia no se dirige contra ellas, sino que se desarrolla en ellas.

Los claroscuros de ese vínculo se convierten en el eje de la tercera parte, que explora los rostros de la violencia en las elecciones latinoamericanas: el impacto de los actores a – políticos interesados en el control territorial, el efecto agravado en las elecciones locales, los desafíos de la violencia para los actores tradicionales e institucionales de los procesos electorales.

El cuarto punto analiza otros rostros de la violencia en las elecciones. Subraya el rol ambiguo que asume el Estado en ciertos países, que en vez de actuar como garante de las condiciones básicas de la competencia, restringe los márgenes de libertad de la oposición y del electorado, con el propósito de perpetuar al oficialismo.

La quinta sección se adentra en el impacto de la violencia sobre la participación política y electoral. El foco ya no se centra exclusivamente en la violencia en los procesos electorales sino explora cómo el ambiente de violencia ordinaria daña la participación política y la asistencia electoral, en especial en las áreas que sufren una escalada rápida de las tasas de homicidio, señal de una pérdida de control por parte del Estado.

La Conclusión esboza el perfil de las regiones con las elecciones más golpeadas por la violencia, reflexiona sobre la respuesta del Estado y de la sociedad, tibia en muchos casos, se interroga sobre las perspectivas de extensión o freno de ese fenómeno.

## I. El antagonismo clásico entre elecciones y violencia en América Latina

- La violencia como respuesta a elecciones poco competitivas

América Latina confirma de manera convincente la oposición entre elecciones competitivas y violencia. Habitualmente la denegación del principio: “certeza de reglas e incertidumbre de resultados”, enunciado por Adam Przeworski como característica básica de las elecciones democráticas, provocaba la violencia. A la violencia del caudillo que procuraba la perpetuación en el poder, manipulaba el resultado desde el Estado, excluía arbitrariamente a la oposición, respondía la rebelión y la lucha armada, eventualmente revestidas de legitimidad para extensos sectores de la ciudadanía.

En el siglo XIX, las elecciones fraudulentas, percibidas, acusadas de tales, o sospechadas de que podrían serlo, fueron indisociables de la violencia. Para imponerse, un candidato recurría a la represión y la fuerza; los adversarios se encontraban en idéntico ánimo, listos para el derrocamiento del gobierno. Aun con el restringido sufragio censatario con el cual nacieron los países latinoamericanos, las elecciones concentraban una violencia que se extendía en círculos concéntricos más allá del núcleo de los votantes.

La elección presidencial inaugural de la Confederación Centroamericana en 1825 derivó en un cruento enfrentamiento entre conservadores y liberales (Ulloa, 2014: 119). En el Perú decimonónico, “las elecciones fueron momentos de tensión política y conflicto social, en los que el miedo estuvo presente en la opinión pública y la violencia fue un componente esencial de su desarrollo” (Rodríguez – Cadilla, 2015: 53). A veces, la elección era la hija ilegítima de la violencia: se la organizaba para dar un barniz legal a los autores de los golpes de Estado, que a menudo habían derrocado a un presidente también de facto. En la segunda mitad del siglo XIX, cinco presidentes bolivianos, todos militares, organizaron y ganaron elecciones de función ratificatoria. En 1870, Mariano Melgarejo ganó aplastantemente, “sin candidato opositor, fuerza y amedrentamiento mediante.” (Mesa, 2015: 171). Al año siguiente, una sublevación popular lo depuso.

Esos comicios negaban la posibilidad misma de la alternancia pacífica e institucional en el poder, arrinconando a un grupo político o social a intentar por la rebelión armada lo que se le vedaba en las urnas. Ocurrieron enfrentamientos, guerras civiles, revoluciones, golpes de Estado, guerrillas, de alcances y consecuencias muy dispares, desde meros cambios de presidentes, con la misma escasa vocación democrática, hasta modificaciones profundas.

Sin duda el siglo XX latinoamericano comenzó en México en 1910. El cuestionamiento a una nueva reelección de Porfirio Díaz que clausuraba cualquier perspectiva de apertura, menos aun de alternancia, luego de tres décadas de gobierno, desató la revuelta alrededor de la consigna: “Sufragio efectivo. No reelección” enarbolada por su adversario Francisco Madero. De manera ciertamente imprevisible, y mezclado con otras reivindicaciones, el movimiento de oposición derivó en una extensa guerra civil, en la cual “las armas fueron la base de una nueva jerarquía social y el vehículo más confiable de acceso al poder” (Loaeza, 2008: 20), y en la primera gran revolución social latinoamericana, cuyos ecos, ambiciones, proyectos y métodos se sintieron a lo largo de la centuria hasta el sur del continente (Touraine, 1988).

La elección costarricense de 1948, singular por la recíproca acusación de fraude entre los dos candidatos (Clark, 2007: 108 - 110), desembocó en una corta guerra civil y la instauración del gobierno de José Figueres que sentó las bases contemporáneas de la Constitución, la democracia, las instituciones y el Estado benefactor en la nación centroamericana (Stone, 1976: 307 - 338).

En la segunda mitad del siglo XX, el descarado y sistemático fraude de las elecciones centroamericanas constituyó uno de los caldos de cultivo para las guerrillas. Con pluma literaria pero apegada a los hechos, Sergio Ramírez cuenta el hostigamiento al candidato opositor en la fraudulenta reelección de Anastasio Somoza en Nicaragua en 1944: “Bolsas repletas de excrementos que estallaban contra las paredes, gallinas y otros animales muertos arrojados por encima del muro del patio; los carteles de propaganda con ampliaciones de su retrato de juventud fijados en las calles eran manchados de alquitrán, los vivos eran reprimidos a culatazos, luchas callejeras, heridos y prisioneros, rumores que iban a llegar desde Managua gentes reclutadas en el mercado San Miguel para incendiar el consultorio” (Ramírez, 2015: 98).

Más allá de las otras causas profundas, como la desigualdad, la pobreza, el cierre de oportunidades para las clases medias, y de las ideologías abrazadas por esos movimientos, el origen de las guerrillas es indisociable del prorroguismo de la familia Somoza en Nicaragua, de las elecciones de candidaturas controladas por los militares en Guatemala o del fraude de las elecciones de 1972 en El Salvador contra José Napoleón Duarte. Ese año salieron a la luz las organizaciones que propugnaron el camino de las armas frente al proyecto “de la lucha por medios pacíficos que sostenían los partidos legalizados, como el de la virtual eliminación de lo político puesta en marcha por la institución militar” (Gordon, 1989: 141).

Próximo en sus causas, fue el surgimiento en Colombia del Movimiento 19 de abril (M – 19). El nombre hizo explícita alusión a la fecha de la presidencial de 1970, ganada por el conservador Misael Pastrana a Gustavo Rojas, Gustavo Rojas, en el régimen de competencia restringida del Frente Nacional, con graves sospechas y dudas (Pécaut, 2006: 106 – 113). Los jóvenes seguidores la acusaron directamente de fraudulenta y en la radicalización, tomaron el camino de las armas.

Por último, al menos hasta mediados del siglo XX, las elecciones constituían el momento revelador de quiénes se encontraban integrados y quiénes excluidos del juego electoral, político, social. Esta dimensión tuvo impactos limitados durante el siglo XIX, fundamental rural y de población dispersa, pero adquirió una relevancia en simultáneo a la urbanización de las sociedades latinoamericanas, la extensión de las clases medias educadas, la incipiente industrialización que desarrolló nuevos grupos sociales como el proletariado. Si bien en América Latina, la escasa regularidad de las elecciones y la frecuencia de los fraudes no generaron verdaderamente presiones sobre las instituciones para extender el derecho al sufragio, como ocurrió en Europa, las elecciones dejaron de ser el espacio de enfrentamientos de las elites a medida nuevos grupos se incorporaban en ellas. Los comicios se encontraron sometidos a una tensión y una violencia distintas, propias de una transición hacia lo que se denominaba la “sociedad de masas”. Se presentaban todas las opciones: la manipulación electoral, el golpe de Estado, el rediseño de las reglas del juego en caso de victoria electoral de la oposición, con temores en todo el espectro político por motivos contrapuestos. Ese ambiente crispaba los preparativos de la presidencial argentina de 1943, en la cual el

presidente se inclinaba por organizar un fraude para detener el triunfo de una coalición progresista con respaldo sindical (Di Tella, 1986: 292 - 293). Al final, nada de aquello se produjo, sino un golpe de Estado, clave en la historia por el ascenso de Juan D. Perón al poder, que ofreció un visible protagonismo a los sectores populares, no siempre canalizado a través de las urnas.

- La violencia y el autoritarismo contra las elecciones

Si la ausencia de elecciones competitivas propicia la reacción violenta, su presencia no necesariamente garantiza un ambiente pacífico. La violencia puede surgir de otras fuentes y atacar esos mismos comicios. En América Latina se presentaron dos casos. Por un lado, inscritos en una práctica arraigada desde el siglo XIX, los militares, en general de tendencia conservadora –pero no siempre–, depusieron presidentes democráticos o realizaron golpes de Estado de naturaleza “preventiva” para evitar la celebración de comicios o para que el ganador no asumiera el mando. Por otro lado, en especial en la segunda mitad del siglo XX, las guerrillas, a menudo de inspiración marxista, marcadas por la revolución cubana, descreídas con la democracia “formal” o “burguesa”, se organizaron contra el capitalismo y las instituciones representativas, aun cuando los gobiernos fuesen democráticos.

Ciertas elecciones fueron desconocidas por golpes de Estado, dirigidos contra su realización o para evitar que produjeran el principal efecto, la alternancia en el poder. Paradójicamente el blanco de la acción militar era la efectiva limpieza de la elección. Pertenecen a esta categoría el golpe contra Ramón Villeda en Honduras (1963), cuyo principal objetivo fue en realidad impedir la elección de Modesto Rodas, del ala progresista del liberalismo, anticipado vencedor de los comicios (Romero Ballivián, 2014: 21 - 22). En una variante, el golpe de 1962 en Perú, poco después de la elección, buscó cerrar el paso a la presencia de la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA) en el poder (Cotler, 1980: 184 - 185). Curioso resultó el destino de la presidencial panameña de 1989, desconocida por el gobierno de Manuel A. Noriega que la organizó, al comprobar el triunfo de la coalición opositora. Meses después, tropas norteamericanas invadieron el país, apresaron a Noriega y posesionaron al ganador de los comicios, Guillermo Endara, como presidente (Cockcroft, 2001: 307 - 309).

Otros golpes depusieron a las autoridades legal y legítimamente elegidas. Sucedió en el derrocamiento de Joao Goulart en 1964 en Brasil, que marcó el inicio de la Doctrina de seguridad nacional en América Latina, de sesgo anticomunista (Skidmore, 1988, 3: 18). En 1973 en Chile, además de la muerte del presidente Salvador Allende y la disolución del Congreso, se clausuró la democracia local, con el traspaso de las atribuciones de la municipalidad al alcalde y la designación de éste (Morales, 1987: 369).

Los militares suspendían los procesos electorales, al menos en tanto recompusieran lo que creían que debía ajustarse en los sistemas políticos y las sociedades, o hasta asegurarse que tutelarían el nuevo proceso. Para retomar casos expuestos, en Honduras organizaron la elección de una Asamblea Constituyente (1965) que ratificó en la presidencia al general Oswaldo López y conservaron el statu quo; en Chile, llevaron adelante un ambicioso programa de transformación económica y desarticulaban el “Estado del compromiso” que caracterizó las relaciones sociopolíticas durante décadas (Garretón y Espinosa, 1993: 142 - 151). Si habitualmente, los militares latinoamericanos no concibieron la estadia en el poder como un modo permanente de gobierno (Hermet, 1993), tal concepción no atenuó en nada la violación del Estado de derecho, la violencia y la represión. Frente a esos regímenes autoritarios, las sociedades exigieron el restablecimiento de la democracia, que pasaba por la celebración de elecciones auténticas. Fue la reivindicación que impulsó desde finales de la década de 1970 el repliegue militar en un contexto de cambio de la política exterior norteamericana y las primicias de la crisis económica.

En la otra vertiente, la guerrilla pudo desafiar al régimen democrático (en este acápite, no se consideran las que actuaron contra regímenes autoritarios). Uno de los más importantes desacoples entre la guerrilla y los comicios libres se dio en Uruguay, uno de los países con mayor tradición democrática latinoamericana. En la década de los sesenta, los tupamaros recurrieron a la violencia a pesar del correcto juego electoral (Lessa, 2003). En este sentido, se asemejaron a las Brigadas Rojas de Italia o la Fracción Ejército Rojo en Alemania de la post II Guerra Mundial.

El antagonismo simbólico más significativo de la tercera ola democrática lo protagonizó el maoísta Sendero Luminoso en Perú. Escogió las elecciones presidenciales de 1980, las primeras del período democrático, para iniciar una lucha armada que venía incubando en la sierra, atacando centros electorales en Ayacucho. “La democracia peruana nació con un enemigo al lado” (Gorriti, 1988: 202). La violencia apuntaba contra las elecciones en nombre de la construcción de un nuevo orden social y político.

Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), la guerrilla más longeva de América Latina, osciló en la actitud hacia las elecciones. En las negociaciones de paz con el gobierno de Belisario Betancourt, se conformó la Unión Patriótica, como una ventana civil, política y electoral próxima al movimiento armado. El balance mezcló resultados electorales interesantes y un precio temible, pues entre 1986 – 1988, la organización fue diezmada, por la muerte de “más de 550 militantes, su principal dirigente, dos senadores, dos parlamentarios, cinco diputados departamentales, 45 concejales y alcaldes” (Giraldo, 2001: 25). Habitualmente consideró estratégico que en las áreas de control o influencia, no se celebren elecciones. Así, pretendió boicotear las elecciones locales y regionales de 1997; sin embargo, en 2000, las permitió en sus áreas de retaguardia, aceptó candidatos “cívicos” escogidos en “asambleas democráticas”, mantuvo la guerra contra los candidatos del paramilitarismo y vetó a los partidos tradicionales (Losada, 2001: 28 – 32).

Una categoría aparte corresponde al único régimen totalitario de América Latina, impuesto en Cuba. La victoriosa guerrilla encabezada por Fidel Castro depuso al gobierno autoritario de Fulgencio Batista (1959). Sin embargo, no se encaminó hacia la democracia, negada como horizonte último, a diferencia de lo que podía suceder con el militarismo. Se inspiró en el modelo soviético, basado en la supremacía permanente del partido único, la supresión de cualquier forma legal de oposición y de pluralismo, la eliminación de la elección competitiva y libre. Las elecciones conciernen niveles locales y congresales, con candidatura única, decidida por el aparato político revolucionario. De paso, Cuba impone la marca más larga en América Latina sin elecciones presidenciales, mayor a siete décadas.

- Las elecciones como salida de la violencia y el autoritarismo y puerta de ingreso a la democracia

La salida del autoritarismo y del conflicto interno en América Latina se produjo a través de los procesos electorales, extendidos desde finales de la década de 1970 hasta principios de la década de 1990. Se presentaron dos casos de figura. La primera corresponde a la conclusión de los regímenes militares, característicos de los países sudamericanos, resuelto con la elección denominada de “transición” o de “apertura”. La segunda se aplicó sobre todo en los países de América Central con guerras civiles. Las elecciones constituyeron el símbolo ratificadorio de la paz.

En el primer esquema, la ruta gradual brasileña fue excepcional. Las elecciones con sufragio universal directo de los gobernadores constituyeron el prelude antes de encarar el traspaso del poder a los civiles mediante una presidencial indirecta en 1985 (Fleischer, 1981: 55 – 91). En una modalidad distinta, las dictaduras uruguaya y chilena organizaron referendos que, ganados por las fuerzas democráticas de oposición, condujeron a la transición democrática.

La vía más frecuente fue la elección de “apertura”: unos comicios generales, presidencial y congresal, que marcaron el retiro militar y el inicio o el retorno de la democracia. Sucedieron en Bolivia, Argentina, Paraguay y también en República Dominicana, con la singularidad que el poder lo concentraba Joaquín Balaguer, un caudillo civil autoritario, que hasta entonces celebraba comicios impidiendo la participación de la oposición y amedrentando a la ciudadanía (Faxas, 2007: 123). En Perú, Honduras y Guatemala, ocurrieron antecedentes por la elección de una Asamblea Constituyente. Las elecciones inaugurales distaron de ser sencillas o apaciguadas. En Ecuador, hubo casi un año entre la primera y la segunda vuelta presidencial (1978 – 1979), y en el intervalo hubo intentos para alterar o invalidar los resultados, el reemplazo de los integrantes del Tribunal Supremo Electoral, el asesinato de un candidato (Freidenberg, Pachano, 2016: 27 – 34). En Bolivia, el fraude militar de 1978 provocó la anulación de la elección, un golpe de Estado y una caótica y sangrienta transición, con alternancia de elecciones y golpes de Estado, que recién concluyó en 1982 (Romero Ballivián, 2003: 29 – 37).

Los procesos electorales también ofrecieron el simultáneo punto de llegada y de partida de la paz entre los gobiernos y las guerrillas en América Central. El Salvador ofreció el caso emblemático. Las negociaciones de paz de Chapultepec (1992) giraron fundamentalmente alrededor de cuestiones políticas e incorporaron un importante componente electoral (Artiga - González, 2015: 180 - 182). Ellas se estrenaron en la presidencial de 1994, la primera con participación del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), la antigua guerrilla.

En esta misma línea se incluyen los referendos ratificatorios de los acuerdos de paz o de su implementación, que pueden organizarse bajo administración democrática, como un mecanismo para dotarlos de legitimidad social y política. Paradójicamente, los resultados fueron poco alentadores aunque no afectaron el cese de las hostilidades. El fiasco en Guatemala (1999), con una consulta de baja participación y un resultado adverso, no rechazó la pacificación sino sancionó al gobierno de Álvaro Arzú y la inclusión de temas adicionales en el referéndum (Zovatto, 2008: 282 - 283). En Colombia (2016), el referéndum no ratificó el acuerdo entre el gobierno y las FARC, que debió ser revisado con aportes de los opositores, y fue aprobado en el Congreso.

En un esquema distinto, los comicios de 1990 en Nicaragua, perdidos por el gobernante Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) que había alcanzado el poder por las armas, se consideran el inicio del período democrático.

Desde finales del siglo XX, América Latina ingresó en una fase política nueva, aportando el grueso del batallón de la “tercera ola de la democracia” (Huntington 1996: 3 - 23). Las elecciones se convirtieron en el principal momento de la política, de un modo inédito en la historia. Su sucesión periódica, ordenada, pacífica, ajustada a los parámetros básicos de imparcialidad, impuso en la mayoría de los países marcas sin precedentes. Abrieron igualmente paso a novedades, que pudieron tardar más de siglo y medio en ocurrir en las Repúblicas latinoamericanas: la alternancia en el poder, luego de una elección, entre el oficialismo y la oposición. En Paraguay ese traspaso se dio por primera vez en 2008.

Las marcas clásicas de la violencia política latinoamericana quedaron arrinconadas. El siglo XXI empezó sin guerras civiles, con un único foco

guerrillero activo –en Colombia– y desaparecieron los tradicionales golpes de Estado militares. En el único caso así considerado, el de Honduras en **2009**, los partidos, las elites políticas y los poderes fácticos acudieron a las Fuerzas Armadas (Comisión de la Verdad y la Reconciliación, **2011: 209**); la presidencia fue inmediatamente asumida por el presidente del Congreso Roberto Micheletti; y los comicios generales se celebraron a los meses, con un resultado reconocido por los contendientes (Instituto Nacional Demócrata, **2010**).

Ello no significa que todos los presidentes concluyan tranquilamente sus mandatos: renuncias o destituciones se produjeron en Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú, en general con movilizaciones de la calle, eventualmente violentas, a veces resueltas jurídicamente por la intervención congresal mediante la figura del “juicio político”. El signo distintivo de esta inestabilidad es que interrumpe un gobierno sin quebrar la democracia (Pérez – Liñán, **2009**), disipando el tradicional temor que la caída presidencial arrastre consigo a la democracia (Linz, **1990**).

Las elecciones también cambiaron. De forma rutinaria, las jornadas electorales presidenciales se desarrollan de manera pacífica y sin sobresaltos, los perdedores aceptan los resultados, al menos en los hechos, pues la denuncia del “fraude” aún permea la retórica política, en especial en áreas andinas y centroamericanas. Muertes y enfrentamientos pertenecen al pasado.

Este cambio es el fruto de una quintuple evolución. En primer lugar, las elecciones se desenvuelven de acuerdo a parámetros básicos de imparcialidad, transparencia e integridad, con garantías para la oposición y los medios de comunicación, presencia de observadores internacionales y nacionales. El progreso en la calidad de las elecciones (OEA – PNUD, **2011: 65**) representa un logro de la democracia latinoamericana y un factor directo de la reducción de la violencia política.

Esa tranquilidad se manifiesta aun cuando aproximadamente la mitad de los latinoamericanos no perciba las elecciones en su país como “limpias” (Latinobarómetro, **2015: 62 - 64**), una desconfianza estable desde finales del siglo XX y que requeriría investigaciones para conocer sus orígenes y exactos alcances, pero que no parece significar *per se* la creencia en la manipulación de la votación en la jornada electoral.

En segundo lugar, la sucesión y la multiplicación de las elecciones les ha restado dramatismo y por lo tanto también atenuado su potencial de violencia. Las fuerzas políticas saben que una derrota puede ser compensada en la siguiente contienda, en las elecciones intermedias, en otros niveles de gestión. Los ganadores acceden al gobierno, sin que se produzcan golpes de Estado para evitar que se celebren las elecciones (Honduras, 1963), el ganador sea desconocido (Bolivia, 1951), se diseñen reglas ad hoc para excluir candidatos (Ecuador 1978). Ni siquiera elecciones muy polarizadas que dieron lugar a alternancias históricas conllevaron violencia, como el triunfo del FMLN en El Salvador en 2009. Es probable también que la moderación de las consecuencias de una elección y la banalización de las alternancias repercutan en una disminución de las tasas de participación pues ni la victoria supone la apropiación definitiva del poder y del Estado ni la derrota una exclusión permanente.

En vinculación con la celebración de elecciones con garantías e inscritas en la rutina, los países cosechan los frutos de una educación cívica que rodea a la elección de los atributos de un rito ciudadano que enmarca las pautas de comportamiento alrededor de exigentes concepciones participativas y republicanas, eleva la dignidad del acto del voto como una expresión de la conciencia individual y el compromiso con la nación, incita a la inscripción de todos los adultos en los padrones. “Votar demuestra, en el respeto de ese ritual, la pertenencia a la comunidad política nacional” (Schnapper, 2000: 143). Es una acumulación de décadas de una labor que concita la unanimidad y la convergencia de esfuerzos: el despliegue de los organismos electorales se convierte en la proa en la época electoral, y se refuerza con los aportes de los medios de comunicación, las asociaciones de la sociedad civil, los partidos, la educación escolar, incluso las agencias de la cooperación internacional. Proceso largo y a la vez traducido en un momento específico, la jornada electoral, “fundadora de los hábitos y las rutinas democráticas: al mismo tiempo civilizada y civilizadora” (Woldenberg, 2001: 62). Evoluciones similares ocurrieron en otras latitudes, como Europa occidental, que dejó de encarar la política como una lucha para verla como una competencia, y donde la elección reunía las aspiraciones a la paz y la unidad nacional, descalificando los motivos y a los actores que reivindicaban las armas (Ihl, 2010: 12). Ese recorrido atenuó y eliminó la violencia en las elecciones, común hasta principios del siglo XX (Garrigou, 2002: 222 - 227).

Como cuarta evolución, las visiones instrumentales de las elecciones han desaparecido o se han atenuado desde la transición, y con ese debilitamiento la consideración de otras vías, con potencial de violencia. En la izquierda se marginó el desdén hacia las elecciones, infravaloradas con respecto a las alternativas revolucionarias. En 1977, Leonel Fernández, uno de los hombres que más elecciones presidenciales ganaría en América Latina, anotaba: “Las elecciones, tal como se desarrollan en las sociedades fundamentadas en la división de clases, sean o no mataderos, todavía son útiles desde el punto de vista político para las fuerzas progresistas y revolucionarias, pues su correcta utilización contribuye a hacer despertar de su letargo a las masas atrasadas, facilitando de esta manera el avance de la revolución” (Fernández, 2012: 300).

En la derecha, se abandonó la concepción de las elecciones aceptables únicamente a condición que los candidatos y las propuestas se moviesen dentro de ciertos límites ideológicos, que proscribían el comunismo (en especial durante la Guerra Fría) o corrientes nacional – populares. Los resultados de las elecciones tuteladas se encontraban sujetos en cualquier momento a una interrupción a través de un golpe de Estado.

En esta sección corresponde igualmente subrayar el cambio de la política exterior norteamericana, que intervino abiertamente en el desarrollo de procesos electorales, a veces directamente organizándolos o supervisándolos con tropas de intervención, como en Nicaragua y Haití; invadiendo países que eligieron gobiernos considerados poco alineados en la Guerra Fría, como el derrocamiento de Juan Bosch en República Dominicana (1965); con una injerencia que excluía de antemano ciertas opciones políticas. Ese intervencionismo se sintió con mayor peso en el Caribe y en América Central, alimentando espirales de violencia o incubando conflictos que estallaron tarde o temprano con saldos trágicos. Hoy, además de las evoluciones del contexto de las relaciones internacionales, los propios cambios de la diplomacia estadounidense, la importancia de Estados Unidos ha disminuido para América Latina por la irrupción de nuevos actores económicos y la intensificación del comercio regional (Fernández, 2013: 78 - 86).

Por último, los partidos políticos han cambiado. Durante décadas, los modelos fueron los partidos de masa o de célula, para retomar las categorías de Maurice Duverger (Duverger, 1992), que suponían una militancia

comprometida con la organización, eventualmente devota del líder. Esa base podía inflamarse si consideraba que existían riesgos de derrota, peor aún si ella se originaba en actos fraudulentos, reales o supuestos, de los adversarios. Las militancias numerosas y fervorosas pertenecen al pasado, y los partidos de célula se han extinguido. Hoy, pocos partidos cuentan con una extensa base de adherentes, el vínculo con la organización se ha tornado frío, incluso instrumental. En consecuencia, las probabilidades de enfrentamientos o choques se han contraído.

## II. Democracia, elecciones y violencia: los claroscuros de las transiciones

El asentamiento de la democracia debiera haber desterrado la violencia de la política y convertido a las elecciones en el terreno de la confrontación pacífica, institucionalizada, de visiones contrapuestas, pero donde también se construyen los consensos básicos de la convivencia. Ciertamente, como se indicó, la tranquilidad, incluso la fiesta, da el tono y el color a numerosas elecciones latinoamericanas, en especial a las presidenciales.

No obstante, a cuatro décadas de la transición a la democracia, surgen formas de violencia en los procesos electorales que le enrostran desafíos novedosos a la democracia. Se han producido al menos tres mutaciones relevantes en el vínculo entre violencia y elecciones.

- Las tres transiciones de la violencia: actores, objetivos y escenarios

La primera transición concierne los actores. Se ha pasado de una violencia generalizada contra o desde el Estado ejercida por actores politizados, con una amenaza sobre la posibilidad misma de celebrar la elección o con una organización bajo formatos restrictivos y excluyentes, a una ejecutada por actores a – políticos, de presencia localizada, que pugnan por el control territorial que ofrecen las elecciones.

Antes, la violencia tenía un signo político: la construcción de un nuevo orden sociopolítico o la defensa del modelo vigente generaban un enfrentamiento violento, sin concesiones, maniqueo y épico. Paradigmático fue el enfrentamiento entre el modelo comunista y la conservación del sistema capitalista y sobre todo del orden social tradicional. Los crímenes

se revestían y justificaban en nombre de las ideologías, y por lo tanto los actores buscaban apoyo y legitimidad social, como para la defensa del sistema “cristiano y occidental”, en el lenguaje de la dictadura argentina, incluso acogido por la alta jerarquía de la Iglesia católica (Mignone, 1986: 121 - 128). Las elecciones se relegaban a un lugar secundario, instrumental en el mejor de los casos, o simplemente se las eliminaba.

Hoy, la violencia que rodea las elecciones no viene de los actores políticos, partidistas o gubernamentales, y no tiene un carácter general. Hasta en las campañas rípidas, con virulentas denuncias recíprocas, los mandos centrales de los partidos se abstienen de inducir y menos provocar violencia física.

Ella se da de manera específica, manejada por actores a – políticos, cuya motivación central es la generación y obtención de recursos a través de negocios ilícitos o ilegales, ajenos a cuestiones ideológicas, programáticas o de políticas públicas. Les interesa el dominio espacial para el despliegue de sus actividades. Este rasgo también elimina cualquier búsqueda de legitimidad para la violencia, cuyo criterio único y primero es la eficiencia de la acción para obtener el resultado. La nueva violencia no se reivindica.

La segunda transición se da en los objetivos. La violencia ya no se dirige contra las elecciones sino se cuela en ellas. Probablemente, Sendero Luminoso realizó el último intento en América Latina por impedir la realización misma de las elecciones, cerrar el espacio a las campañas, dejar la mayor cantidad posible de áreas sin cómputo. Ahora, los actores no evitan la celebración de los comicios, usan la violencia de manera dosificada para vencer y alcanzar metas que se sitúan fuera de la esfera política, aunque su acción tiene evidentemente profundas implicaciones para el sistema político.

La tercera transición desplaza el foco de la violencia de las elecciones generales o presidenciales a las locales. Los conflictos en el siglo XIX y XX por razones electorales se dieron fundamentalmente alrededor de la presidencia de la República. Los líderes y los partidos apostaban las cartas al control del Ejecutivo nacional, a menudo en choques de caudillos.

En el siglo XXI, las batallas ocupan el terreno local: gobernaciones, alcaldías, eventualmente cargos legislativos. El desplazamiento es una evolución central de la política latinoamericana. Las garantías han progresado de manera notable en el espacio nacional y no existen actores proclives a enturbiar la presidencial con violencia. En cambio, en las elecciones locales, paradójicamente uno de los logros principales de la democratización latinoamericana, se superpone una violencia “tradicional”, enraizada en conflictos en ámbitos territoriales pequeños, y una nueva, a menudo provocada por los grupos a – políticos arriba descritos.

### **III. Los rostros de la violencia y su despliegue en los procesos electorales en América Latina**

Las transiciones descritas incrustan la violencia en los procesos electorales latinoamericanos del siglo XXI. La sección comienza con una referencia a los resabios de la vieja violencia en las elecciones, ya marginal y sin impacto político nacional. Luego se centra en los nuevos rostros de la violencia: los ámbitos de despliegue; las modalidades; los desafíos para los actores que intervienen en los procesos electorales.

#### **– Resabios de la antigua violencia en las elecciones**

Componente común de las elecciones en los siglos XIX y XX, la violencia incluía a menudo enfrentamientos entre los seguidores de los caudillos y los militantes de los partidos con saldos luctuosos en la campaña, la jornada electoral y los días posteriores. Esa tensión, con potencial de afectar a numerosas regiones, prevalecía sobre todo en las elecciones presidenciales, en tanto que las locales eran secundarias –cuando estaban contempladas en la ley–.

Ese escenario ha desaparecido. El asesinato de candidatos presidenciales y de las principales figuras de la política nacional es excepcional desde finales del siglo XX, más aún en el siglo XXI. Los casos más impactantes ocurrieron en Colombia y México. En el primer país, la presidencial de 1990 fue trágica por el terror impulsado desde el narcotráfico en su enfrentamiento con el Estado. Fueron asesinados los candidatos Carlos Pizarro, antiguo dirigente guerrillero del M – 19 (1989); Jaime Pardo

(1987), líder de la Unión Patriótica (UP) así como su sucesor Bernardo Jaramillo (1990); Luis Carlos Galán (1989), liberal y favorito para ganar los comicios (su sucesor César Gaviria ganó la Presidencia). En México, Luis Donaldo Colosio, candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI), murió con impactos de bala en circunstancias poco esclarecidas en 1994.

A tono con el clima pacífico, las concentraciones y manifestaciones partidarias comienzan, se desarrollan y concluyen sin incidentes, inclusive aquellas en contextos polarizados, como las manifestaciones contra Keiko Fujimori en la presidencial de 2016, con decenas de miles de asistentes. Se estima que fue la mayor movilización política en la democracia peruana en lo que va del siglo XXI.

Sin embargo, existen resabios de la antigua violencia. En Colombia, la tradicional estrategia guerrillera medía el éxito por las áreas con dificultades para celebrar elecciones, regiones de combate, principalmente rurales. Ello demostraba los territorios arrebatados al control efectivo del Estado, obligado a suspender los comicios o a convocar al electorado a zonas distantes de su domicilio. Es el último ejemplo en América Latina de la violencia guerrillera en las elecciones.

En República Dominicana pervive el uso de armas de fuego en las campañas y en la jornada electoral. En 2010, se tirotearon caravanas y domicilios de dirigentes políticos (Organización de los Estados Americanos, 2010: 16). En 2016, hubo heridos en el municipio de Luperón en Puerto Plata por enfrentamientos entre partidarios del Partido de la Liberación Dominicana (PLD) y del Partido Reformista Moderno (PRM), quemas de sedes partidarias y de locales del organismo electoral, y seis muertos en las horas siguientes al escrutinio, que la autoridad electoral atribuyó a la incertidumbre en la difusión de los resultados (La República, 2016: 5A). Los brotes de violencia tienen un carácter aislado, no son coordinados desde un núcleo central, y se controlan pronto; no se propagan; no entorpecen la finalización de los cómputos oficiales nacionales ni se convierten en banderas políticas. Con todo, indican que así sea de forma marginal, las tensiones políticas todavía se canalizan por cauces violentos.

En numerosas elecciones locales, se entrecruzan viejos conflictos con nuevas formas de violencia, en particular en localidades pequeñas y áreas

rurales. En Guatemala, más que la presidencial, esos comicios encienden las pasiones. En 2011, votantes insatisfechos quemaron material electoral, edificios públicos y coches policiales en San Lucas Tolimán, San Pedro Soloma y Santa Catarina Mita, entre otros municipios (Prensa Libre - Guatemala, 13 de septiembre de 2011: 23). En 2015 se repitió la elección en once municipios donde los incidentes violentos, con quema del material electoral y otros disturbios, impidieron conseguir los resultados. Las protestas tenían siempre un sello y un origen local. Para la segunda vuelta, se reforzaron los controles de seguridad y aun así ocurrieron incidentes aislados (Prensa Libre - Guatemala, 26 de octubre de 2015: 8).

Muchas son rivalidades pre - o extra políticas, de raigambre social, incluso vinculadas a clanes familiares. En claro, se nutren de las relaciones sociales del tipo comunitario (Tönnies, 1946: 35 - 50). La elección da un rostro político a esas tensiones latentes y la exacerbación de pasiones durante la campaña propicia episodios de violencia, descentralizados, desligados de la política nacional, sin siquiera impacto en municipios cercanos. Esa violencia es poco común en las ciudades, menos aún en las capitales, donde priman las relaciones más impersonales, extendidas, con mayor densidad institucional, multiplicidad y diversidad de lazos sociales.

El único país latinoamericano donde la violencia en la presidencial no constituye un resabio o un epifenómeno es Haití. En el conjunto de variables que convierten cada elección isleña en un acontecimiento incierto y riesgoso, la violencia ocupa un lugar. La primera vuelta presidencial de 2010 quedó gravemente afectada por el saqueo de un porcentaje alto de urnas electorales luego de la denuncia de fraude realizada por la mayoría de los candidatos en el transcurso de la misma jornada y por las protestas en Puerto Príncipe luego del anuncio de los resultados (Romero Ballivián, 2011: 30 - 33). La comunidad internacional intervino para revisarlos y conducir a la postre, a cambios sustanciales en las posiciones de los candidatos habilitados para la segunda vuelta (Organización de los Estados Americanos - CARICOM, 2011: 12 - 16). La primera vuelta presidencial de 2015, desarrollada igualmente en un clima tenso de denuncias entrecruzadas, fue anulada y no dio lugar a la segunda ronda. El paquete electoral se reprogramó para 2016 - 2017, cuando finalmente pudo cumplirse, sin incidentes de consideración.

- El potencial de violencia en las elecciones locales

El asentamiento de la democracia en América Latina trajo aparejado un proceso de descentralización administrativa y política de dimensiones inéditas. Progresivamente, las atribuciones, las competencias y los recursos otorgados a las autoridades locales se extendieron, y con ellas las elecciones de nivel subnacional. Los ciudadanos fueron responsables de elegir alcaldes y concejales municipales, gobernadores y legisladores en los Estados. Ese rediseño respondió a dos movimientos de fondo, uno desde abajo, otro desde arriba.

Las sociedades exigieron que la recuperada democracia sea más completa y profunda, se asiente en la base, e incluya el derecho de tomar en mano el destino de las colectividades de base, y por lo tanto de elegir a las autoridades locales. Por otro lado, coincidente con las políticas económicas liberales, los Estados transfirieron recursos económicos y competencias desde el Poder Ejecutivo hacia las regiones. La reorientación enfatizó el principio de la subsidiariedad y partía del supuesto que así se alcanzarían un crecimiento económico y un progreso social más acorde a las necesidades de la población, y una prosperidad territorial más equilibrada.

La democracia local echó raíces de una manera sin precedentes en América Latina. Como una consecuencia política, salvo contados casos, hoy las elecciones locales se celebran en una fecha diferente de la presidencial. Refuerzan así su personalidad, sin la larga sombra de los candidatos presidenciales cuando coincide la fecha de los comicios. Las campañas, los candidatos, los temas locales en debate concentran la atención exclusiva de los partidos, el electorado y los medios –más allá que esos comicios sirvan a menudo de evaluación del gobierno central, en la lógica de “elecciones de medio mandato”–.

Sin embargo, el ambiente de los comicios locales suele ser más complicado y tenso que el de una presidencial. El afianzamiento de la institucionalidad, la transparencia y la calidad de la democracia se desarrolla a velocidades diferentes. Los avances en el nivel nacional son más notorios, probablemente por los grados de exigencia a los que se lo somete, la pluralidad de actores que interactúan a su alrededor, incluso por la influencia internacional. Aun antes de la democratización, los políticos adaptaban su comportamiento al escenario: en el México postrevolucionario, “civilizados y cultos cuando

se codeaban con presidentes y políticos nacionales en la capital, y rústicos y despiadados cuando regresaban a sus patrias chicas políticas” (Pansters, 2002: 129). Los niveles subnacionales tienden a ser más opacos y autoritarios, como ilustran México y Argentina (Gibson, 2013). En este país, con escasa violencia ordinaria y electoral, uno de los incidentes más graves se produjo en la elección de la provincia de Tucumán en 2015, con heridos, quema y destrucción de urnas, cómputo cerrado en medio de una fuerte polémica, acusaciones contra el desbalance en la elección promovido desde el oficialismo local.

Con frecuencia, los poderes ejecutivos locales ejercen férreos controles sobre los otros poderes y establecen imbricadas relaciones de intereses recíprocos con los actores económicos, sociales y mediáticos del área. Algunas regiones no han conocido la alternancia de partidos en el gobierno. México representa un caso extremo, con casi un tercio de los Estados bajo dominio del PRI desde hace aproximadamente un siglo –el cálculo incluye la larga fase autoritaria, en la cual la oposición carecía de posibilidades reales de alcanzar esos cargos ejecutivos–. En Veracruz la primera alternancia en un siglo se produjo en 2016. Estos contextos facilitan la instalación y la permanencia de mecanismos de presión y de clientelismo sobre el electorado, eventualmente distintos grados de violencia.

En países como Guatemala, la reelección local incrementa las probabilidades de violencia y conflictos durante la campaña y en la jornada electoral. Ella se asocia en un plano local con una reducción de los espacios de pluralismo, de disenso, de equidad en la campaña y por lo tanto de cierre de perspectivas para la oposición para competir con opciones de victoria.

- La presencia de la nueva violencia: el crimen organizado en las elecciones locales y legislativas

Las elecciones locales constituyen uno de los ámbitos vulnerables donde se ejerce un nuevo tipo de violencia. La ejecutan grupos sin interés por la política, pero decididos a vencer lo más ampliamente posible e intimidar a los rivales, para evitar fiscalizaciones, contrapesos durante la gestión, limar las perspectivas de una alternancia en el poder. El objetivo es controlar el territorio para el manejo de actividades ilegales y contar con una presencia en espacios de decisión para evitar la aprobación

de normas que eleven el umbral de costos para sus líderes. La elección representa un paso obligado.

La violencia electoral en América Latina tiene rostros distintos. Varía de acuerdo a la coyuntura y las características de los países, o más habitualmente de las regiones en los países.

El caso más notorio proviene de estructuras narcotraficantes. No pretenden crear o copar partidos. Su propósito es apoyar o promover candidatos, más que organizaciones —a menos que la legislación sea muy laxa en los requisitos para fundar una y competir en los niveles y espacios de su interés—, para ganar elecciones de nivel local o congresal. Esa estrategia pasa por alto cuestiones ideológicas y se aplica en un sistema de partidos desestructurado como Guatemala, de arraigada implantación como Honduras, o estructurado y con el mayor financiamiento público del mundo como México. Implica campañas y elecciones con alta carga de violencia.

Los mecanismos incluyen forzar la renuncia de candidatos adversarios, un área gris difícil de evaluar, pues quien se retira de la contienda bajo esas circunstancias, opta por un perfil bajo. No obstante, algunos casos saltan a la palestra. Para las elecciones regionales colombianas de 1997 renunciaron al menos 359 candidatos a alcaldes y se retiraron 1020 listas para los concejos; en 2000, declinaron al menos 52 candidatos (Losada, 2001: 31). En el municipio guatemalteco de Ipala, en 2015 el alcalde Roel Pérez desistió de postular a la reelección, denunciando amenazas del narcotráfico. La decisión imitada por otros candidatos dejó la vía libre a Eskuin Javier, de una agrupación cívica, acusado de vínculos con el crimen organizado. A veces, la renuncia se produce luego de la elección, cuando una autoridad no se pliega a los dictados de los grupos violentos y para salvar la vida, dimite. Sucedió en localidades colombianas, centroamericanas, mexicanas. A los meses de posesionarse, Ambrosio Soto, el alcalde de Pungarabato, en el Estado de Guerrero, anunció su renuncia (Excélsior, 2015 b: 18); no la concretó, y fue acribillado al año siguiente. De acuerdo a la Asociación Nacional de Alcaldes de México, entre 2006 - 2016, fueron asesinados 47 alcaldes y 32 exalcaldes (El País, 2016: 4)

Las elecciones sin contrincantes, o con complacientes que disimulan la candidatura única de hecho, son la señal de una situación atípica, en general cargada de temor. Paradójicamente, la supresión de la competencia vuelve superfluo el recurso a la violencia durante la campaña, evita llamar la atención de las autoridades nacionales, facilita el cómputo.

En el peor de los casos, se producen atentados y asesinatos. En Colombia, en **2000**, **19** candidatos a la alcaldía, **15** a concejales y **19** concejales fueron asesinados (Losada, **2001: 31**). En Honduras, durante el ciclo electoral **2012 - 2013** (primarias y elección general) fueron asesinados un alcalde, dos vicealcaldes, dos regidores, diez candidatos a alcaldes, dos candidatos a regidores, cuatro candidatos a diputados, además de activistas, dirigentes y familiares de candidatos (IUDPAS – NDI, **2014: 25**). En la parlamentaria y local mexicana de **2015**, ocurrieron seis asesinatos de candidatos y un total de **20** homicidios políticos (El País, **2015: 4**). En las elecciones regionales de Brasil de **2016**, en aumento con respecto a las precedentes, se contabilizaron **28** asesinatos de candidatos, **15** de ellos en actos de campaña (Folha de Sao Paulo, **2016**).

En la mayoría de los casos, los asesinatos corresponden a estrategias fríamente planificadas, por lo que comúnmente las ejecuten sicarios, lo que establece una diferencia de naturaleza con el magnicidio cometido por un individuo aislado, aunque pertenezca a corrientes radicalizadas. Sin embargo, los crímenes no paralizan las campañas ni generan grandes declaraciones de parte de los partidos, en tanto que las autoridades tienden a minimizar la variable política como responsable de las muertes.

Cuando la violencia no alcanza esos extremos, una campaña descaradamente desigual disequilibra la competencia. También se presiona al electorado, con la compra de votos o la coacción, por dos vías contrarias. Se incita a la abstención, en especial de electores independientes o identificados con otras organizaciones y candidatos; o se promueve una participación supervisada y tutelada.

Ese fue el mecanismo privilegiado por las organizaciones que encarnaron la “para – política” en Colombia (Losada, **2005: 193**): candidatos o formaciones próximas a los paramilitares que, a la inversa de las FARC, optaron por inscribirse (y ganar) las elecciones locales y parlamentarias. El desmenuzamiento del sistema partidario luego de la Constituyente de

1991 les facilitó la tarea para infiltrarse en las organizaciones existentes e innovaron al crear partidos, como el Partido Convergencia Ciudadana (PCC), que desapareció tras el encarcelamiento de numerosos líderes, acusados de vínculos con el tráfico de drogas y los paramilitares (entre otros, Luis Eduardo Vives, Eleonora Pineda, Luis Alberto Gil, Luis Alfonso Riaño). Se reorganizó como Partido de Integración Nacional (PIN), cuyas planillas las integraron familiares de dirigentes acusados de pertenecer a las estructuras militares paralelas. Consiguieron plazas importantes, como la gobernación del Valle (Semana: 46 – 47), una buena votación en la legislativa de 2010 y mantuvieron presencia congresal y el control de gobiernos provinciales y municipales bajo la nueva denominación de Opción Ciudadana (OC).

Su táctica pasó del inicial proselitismo armado a la estrategia de la financiación, “menos visible y por lo tanto más utilizada” (Ávila, Velasco, 2012: 113). En Arauca, la guerrilla del Ejército de Liberación Nacional (ELN) utilizó la misma estrategia (López, 2010: 34).

Los resultados electorales de esas localidades se alejan de cualquier parámetro habitual. En 2013, en el municipio de El Paraíso en Honduras, delegados de partidos y observadores imparciales fueron excluidos, la reelección del alcalde se produjo con aproximadamente 90% y una participación casi 25 puntos por encima de la media nacional (Mesa, 2014: 108 – 109). Según Marvin Ponce, ex diputado y asesor del presidente Juan O. Hernández, alrededor de 35 alcaldes y vicealcaldes del país (más del 10%) estarían ligados con el narcotráfico (Honduprensa, 2014).

La desaparición de 43 estudiantes en Ayoztinapa en el Estado de Guerrero en México (2014), que adquirió notoriedad mundial, puso en evidencia que a veces las autoridades no son únicamente figuras que utiliza el narcotráfico sino que pueden directamente integrar la estructura criminal. El alcalde de la localidad de Iguala José Luís Abarca y su esposa fueron detenidos por el caso, acusados de pertenecer a una organización dedicada al tráfico de droga (Grillo, 2016: 15).

En Perú, la violencia electoral proviene menos del narcotráfico que de otras actividades ilegales, como la explotación minera no autorizada, en especial de oro; la tala indiscriminada de bosques amazónicos, aun

en áreas protegidas; el contrabando de productos legales e ilegales. Los grupos que las manejan apuestan en las elecciones regionales y municipales. Se presentan con organizaciones de alcance local, cuya existencia precaria no limita en modo alguno la acción de sus dirigentes. Las campañas en provincias como Ancash han sido violentas, con candidatos asesinados, candidatos acusados de graves crímenes, electores intimidados o coaccionados. Se desinteresan de los comicios nacionales, aunque en oportunidades establecen alianzas tácticas con candidatos presidenciales, ofreciendo votos a cambio de medidas puntuales que faciliten sus operaciones.

Como se indicó, la captura de esas parcelas de poder no busca un fin político. El control del territorio sirve para que el Estado (central) ignore el desarrollo de actividades ilegales en la zona, al permitir un más fácil tráfico o cultivo de droga (coca en los Andes; marihuana, amapola y más recientemente fentanilo en México). Es una implantación selectiva. Incluso, coloca las estructuras estatales al servicio de la criminalidad, como ilustró a principios del siglo XXI el estado de Morelos, donde las policías estatal y local fueron infiltradas y colaboraron con poderosos narcotraficantes (Mauleón, 2015: A20); un escenario similar ocurrió en Michoacán (Loret de Mola, 2015: A6). En otros contextos, ayuda a perseguir estructuras criminales rivales: el jefe de la policía ministerial del Estado de Sinaloa fue acusado en 2016 de despejar el camino al cártel de Sinaloa (Página 7: 2016). Esas acciones complican todavía más la evaluación pues las autoridades muestran “resultados” que avalan su trabajo (detenciones, capturas de droga, etc.). En otro nivel, ese dominio genera el acceso a las regalías pagadas por compañías que sí operan legalmente en el área, y un cómodo mecanismo para el lavado de recursos. Las licitaciones de obras públicas se entregan a compañías vinculadas al crimen organizado y paradójicamente la limpieza del dinero sucio termina a cargo del Estado.

Si los objetivos apuntan al poder local, también se interesan en cargos parlamentarios, que se procura alcanzar desde zonas controladas. Los cargos uninominales y bajos requisitos para la inscripción de la candidatura facilitan la labor. La eliminación de rivales puede ser brutal e incluir el asesinato, pero a menudo se privilegia el despliegue de recursos de campaña y la coacción de los votantes. Los parlamentarios vinculados al crimen organizado entorpecen la aprobación de leyes tales como

convenios de extradición, agravación de penas, planes de seguridad u ofrecen una protección legal que dificulta la persecución de delitos. La situación extrema se presentó en Colombia. En 2010, un centenar de congresistas fueron investigados por la justicia, de los cuales 25 fueron condenados; y se estimaba que un tercio de los parlamentarios, alcaldes y gobernadores de la primera década pudieron tener el patrocinio del paramilitarismo y, en menor grado, de las guerrillas (López, 2010: 30 – 31). Pese a la magnitud de las cifras, no se halló evidencia que los congresistas actuaran de manera orgánica.

En el nivel presidencial, el financiamiento de campañas con aportes vinculados al narcotráfico ensombreció las gestiones o el legado de varios mandatarios, entre ellos Ernesto Samper en Colombia (1994 - 1998), “cuya tarea de gobierno quedó en gran medida reducida a una continua actividad defensiva” (Restrepo, 2006: 37). La trayectoria política de la familia Rosenthal en Honduras, con integrantes que disputaron las primarias para la candidatura presidencial liberal, quedó cortada por vínculos con el lavado de activos. Se trata de una de las dimensiones complejas del financiamiento de la política latinoamericana (Gutiérrez y Zovatto, 2013). Sin embargo, las campañas presidenciales no se ven empañadas por la violencia, por una multiplicidad de causas. Tienen numerosos controles, internos (filtros en los partidos, seguimiento de los medios, etc.) como externos (presencia de la comunidad internacional); los montos del narcotráfico se infiltran pero rara vez son la columna vertebral del financiamiento; el control de una región y las eventuales presiones sobre núcleos de electores son insuficientes para imponerse nacionalmente; etc.

- Los retos de la violencia para los actores de los procesos electorales: organismos electorales, partidos políticos y organizaciones de observación electoral

La violencia plantea desafíos para actores centrales de la democracia, vinculados con los procesos electorales. Los organismos electorales confrontan la necesidad y la obligación de preparar elecciones aun en territorios de precaria presencia estatal, y tratar de coadyuvar a que partidos y candidatos realicen el proselitismo con las mejores garantías posibles de libertad y seguridad.

Entre las regiones de peligro destacan aquellas donde perviven los restos de la antigua violencia, ligada con las guerrillas. Es el escenario complicado de la Registraduría de Colombia y de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) de Perú. En la primera vuelta de la presidencial de 2016, una decena de militares y civiles que repartían material electoral fueron emboscados y asesinados por columnas de Sendero Luminoso en el Valle de Mantaro. Para la segunda ronda, la ONPE reubicó asientos electorales en zonas menos expuestas.

También deben hacer frente a la agresividad de la nueva violencia que fragiliza la presencia del Estado. Para distribuir el material o realizar pruebas de transmisión de datos en barrios de las principales ciudades, los organismos electorales del triángulo norte centroamericano lidian con las pandillas que les exigen un pago (“impuesto de guerra”) para ingresar o trabajar en las zonas. Le sucedió al Tribunal Supremo Electoral (TSE) de Honduras en 2013 (El Heraldo, noviembre 2013: 5)

En 2015, en México, los movimientos de maestros (Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación, CNTE) buscaron boicotear la jornada electoral legislativa. El Instituto Nacional Electoral (INE) carecía de certeza sobre la posibilidad de organizar los comicios en localidades de Oaxaca y Guerrero. Los conflictos impidieron los comicios en 182 mesas y en 415 la votación se suspendió por actos violentos o la destrucción del material (El Universal, 2015: A4). Si bien en el universo nacional de casillas, el porcentaje es bajo, en municipios como Teotlitán de Flores Magón o Tehuantepec se instaló una cantidad mínima de mesas (Milenio, 2015: 8). Más allá de los incidentes que incluyeron hasta cuatro fallecidos y centenares de detenidos, lo inédito fue que un conflicto social pretendió tomar de rehén al proceso electoral para la atención de sus reivindicaciones.

Sin ser un objeto de un análisis en profundidad –por el énfasis de la investigación en los componentes específicos de la violencia–, corresponde señalar que muchos organismos electorales deben controlar y fiscalizar los recursos económicos que los partidos reciben y utilizan durante la campaña. Esta responsabilidad de múltiples aristas, difícil de cumplir aun con fondos que provienen del circuito legal, se vuelve muy compleja para tener siquiera indicios de fondos de procedencia dudosa o turbia que se destinan para las actividades habituales de una campaña, o peor aún

para las funciones sucias: comprar votos, coaccionar electores, intimidar candidatos, incluso asesinar adversarios políticos.

La persecución de los delitos y la aplicación de la justicia electoral se plantea como un debate acuciante en el caso de autoridades que ganan luego de una campaña con violencia, no de la que pudo surgir espontáneamente del apasionamiento de los militantes, sino de la intimidación a electores y candidatos planificada desde los comandos de campaña. Ciertamente el caso más fuerte fue la destitución y encarcelamiento de decenas de parlamentarios colombianos vinculados con el narcotráfico y los grupos paramilitares, aunque los juicios no fueron específicamente por los actos de campaña.

Los retos son de otro orden para los partidos. Se mueven entre el doble desafío de evitar ser víctimas y verdugos. La participación política en democracia no debiera bajo ninguna circunstancia implicar un riesgo mortal. Sin embargo, en regiones donde las actividades criminales o ilegales tienen un peso decisivo, una candidatura se asocia con un peligro de esa naturaleza. En el escenario de menor riesgo, un candidato compite conociendo de antemano que la victoria está reservada al contrincante que se alió con esos sectores, y en la medida que acepte ese papel testimonial, incrementa sus probabilidades de terminar ileso.

Si ese es el riesgo para un candidato o un partido, eso implica que otra organización política asume el rol de verdugo. En este punto, es indispensable establecer una diferencia entre candidato y organización. En la elección regional colombiana de 2011, se evidenció que “los actores armados no tienen una preferencia homogénea por apoyar candidatos de un partido en específico, sino que apoyan al que consideran el mejor competidor en su zona de dominio” (Ávila y Velasco, 2012: 110). En esas áreas, incluso grupos criminales se enfrentan a través del uso instrumental de banderas partidarias: el choque no opone un candidato violento contra rivales pacíficos, sino a varios vinculados con agendas criminales (Ávila y Velasco, 2012 a: 76 – 110).

En numerosos países, los partidos son estructuras débiles, con una presencia territorial limitada, actividad esporádica, escasa articulación entre el centro y la periferia. En el ánimo de conseguir un buen resultado, abren o entregan las listas locales, eventualmente congresales, a personajes

de reputación dudosa que ofrecen traer votos o aportar recursos. La voluntad de competir para la mayor cantidad posible de cargos y difundir la bandera en la mayor cantidad posible de regiones, los hace vulnerables a ingresos de candidatos que prometen popularidad o más prosaicamente costear la campaña. En los valles cocaleros de Perú, los escasos partidos de alcance nacional que todavía compiten en las regionales, funcionan como “franquicias”, pero la mayoría de las organizaciones son de origen local (Tong, 2016: 78 – 79).

La dirección nacional opta por desconocer los eventuales detalles de las campañas. El cinismo es tanto más probable si se da por descontado que en ciertas regiones, el conjunto del tejido social se encuentra comprometido y que por lo tanto, se asume que las credenciales de los candidatos rivales deben ser parecidas. En la medida que los candidatos con antecedentes sospechosos no integran los círculos más cercanos del poder, el partido no se estima cooptado por los intereses o la agenda criminal.

En 2015, en el municipio de Tancítaro de Michoacán (México) –un espacio donde se conformaron las “autodefensas”–, los partidos principales del país (PRI; Partido Acción Nacional, PAN; Partido Revolucionario Democrático, PRD) optaron por la singular estrategia de apurar un candidato único, para bloquear la infiltración del narcotráfico, la violencia en las campañas y la apropiación del poder local (Excélsior, 2015: 9). El cierre del paso al narcotráfico tuvo como precio el recorte de las opciones para el electorado.

Por último, las elecciones partidarias internas para elegir dirigentes y las primarias para seleccionar candidatos, que han ganado popularidad en América Latina en respuesta a dinámicas internas y exigencias desde la sociedad para que los partidos actúen de manera más democrática e institucional, ofrecen a veces un caldo de cultivo propicio para la violencia, menos visible en los comicios entre partidos. En efecto, las competencias internas tienen menor regulación, así como una participación, control y presencia reducidos de actores externos y neutrales (desde el organismo electoral y entidades de observación electoral hasta las fuerzas de seguridad). El relajamiento de los mecanismos de control induce a comportamientos menos prolijos, que pueden incluir violencia e intimidación, o por el contrario, provocar reacciones enérgicas.

Los riesgos son igualmente importantes para los medios de comunicación. América Latina es de por sí insegura para el ejercicio de esta profesión. La cobertura de las campañas electorales incrementa las amenazas en áreas donde el narcotráfico, otras actividades ilegales o incluso poderes fácticos fuertes, ponen intereses en la competencia política. El peligro se atenúa para los medios de comunicación nacionales que se mueven en el ambiente pacificado de las elecciones presidenciales o se involucran poco en el juego local. En cambio, se eleva para los medios regionales o locales, confrontados cotidianamente a las realidades de terreno. Los periodistas sufren intimidaciones de distinta envergadura, se refugian en la autocensura, o son directamente blanco de la violencia, en especial si investigan actos de corrupción, el pasado y los vínculos de los candidatos, el financiamiento de las campañas.

Por último, la violencia aprieta a la observación electoral. Las organizaciones nacionales enfrentan el reto del monitoreo de las campañas o la verificación de las condiciones que anteceden la jornada electoral en las zonas peligrosas, y la inseguridad se multiplica en el seguimiento de terreno de largo alcance, con un estudio de las candidaturas, los costos de campaña, el eventual uso de la violencia por parte de los partidos. Pocas organizaciones tienen la voluntad y los recursos para una labor de estas características que revela, casi con características etnográficas, las caras inquietantes, sombrías y directas de la violencia.

La cobertura de los puntos de observación seleccionados –en general con métodos aleatorios para obtener muestras representativas– plantea igualmente dificultades. En la presidencial **2013**, ni la estrategia de reclutar gente de los barrios concernidos, consiguió que la plataforma hondureña Hagamos Democracia reúna voluntarios para colonias de Tegucigalpa y San Pedro Sula. En ese país, como ya se mencionó, los observadores fueron amenazados y excluidos de la votación en el municipio de El Paraíso. Pese a estas condiciones desfavorables, las asociaciones de observación electoral han creado útiles instrumentos para detectar indicios del impacto de la violencia con los “mapas de riesgo” y la categorización de municipios según sus grados de exposición a estas amenazas. Destaca la labor de la Misión de Observación Electoral (MOE) de Colombia (López, **2008: 183 - 204**).

Las delegaciones de observación internacional se rigen por protocolos de seguridad estrictos, bajo la máxima de no arriesgar a sus integrantes.

Ese principio conduce, en ciertas ocasiones, a suspender la observación en áreas de peligro, como en Oaxaca durante la parlamentaria mexicana de 2015 (Excélsior, 2015 a). Si bien ello es en sí mismo un indicador del impacto de la violencia, al mismo tiempo impide que las misiones constaten los acontecimientos en el terreno.

#### **IV. ¿Otros rostros de la violencia?**

De manera reciente, en América Latina han resurgido prácticas y bolsones autoritarios en las elecciones, promovidos o tolerados por gobiernos que llegaron al poder mediante procesos electorales sin cuestionamientos. Ambas categorías afectan el ejercicio de derechos electorales y, a menudo, implican retrocesos con respecto a estándares alcanzados. Ellas deben ser distinguidas.

- Viejas prácticas con nuevos ropajes: las ambigüedades del Estado

Las prácticas autoritarias recortan el pluralismo a partir de modalidades de violencia impulsadas desde el Estado, revestidas por lo tanto de ropajes legales, y que son adoptadas por instancias, en teoría, independientes del gobierno, pero subordinadas en la práctica. En lugar de ejercer como un garante de derechos, el Estado los restringe. Este esquema de violencia, progresiva y escalonada, no elimina físicamente a los adversarios y se ha observado con más recurrencia en los países alineados en la Alianza Bolivariana de las Américas (ALBA).

La autonomía e independencia de las instituciones se minimizan ante la tutela ejercida por el Poder Ejecutivo, provocando un desequilibrio en la competencia a favor del oficialismo, que controla los resortes del organismo electoral y de las distintas instancias de la justicia. La gama de medidas incluye la inhabilitación de candidatos, el cambio jurisdiccional de las jefaturas partidarias de oposición so pretexto de controversias internas hacia liderazgos complacientes con el gobierno, el ajuste de distritos electorales de manera sesgada, la limitación del despliegue de la observación electoral (se prescinde de la internacional y se recorta el alcance de la nacional).

El gobierno de Daniel Ortega en Nicaragua llegó el punto de quiebre en la reelección de **2016**, luego de una cuestionada elección municipal en **2008**, con pruebas de fraude en Managua (IPADE, **2009: 55 - 60**), y la polémica reelección en **2011**. Sucesivas decisiones de la justicia y del organismo electoral derivaron en el traspaso del liderazgo del Partido Liberal Independiente (PLI), el principal opositor, de sus mandos social y políticamente reconocidos a un grupo sin trayectoria; la inhabilitación de la candidatura opositora y la destitución de la bancada parlamentaria por desacato al nuevo liderazgo (La Prensa, **2016: 1**). Asimismo, excluyó la presencia de los organismos reconocidos de la observación internacional (Organización de Estados Americanos, OEA; Unión Europea, UE; Centro Carter, con una extensa trayectoria en ese país), en tanto que los habituales actores de la observación local desistieron de monitorear el proceso.

El gobierno de Hugo Chávez (**1999 - 2013**) y más aún la gestión de su sucesor Nicolás Maduro, adoptó pautas próximas. Entre las principales herramientas figuró la persecución judicial y el encarcelamiento de líderes opositores. El caso emblemático es la sentencia de Leopoldo López (**2015**), aunque otros dirigentes sufrieron el exilio y la prisión, como Manuel Rosales, candidato opositor en **2006**. Decisiones jurisdiccionales colocan a las fuerzas políticas de oposición en precariedad, como el traslado de la dirección del partido Movimiento de Integridad Nacional (MIN) a un liderazgo afín al gobierno; y la inclusión de la boleta del partido con colores y símbolos parecidos, al lado de la franja de la coalición opositora Mesa de Unidad Democrática (MUD). Las elecciones se celebran, por lo tanto, en ambientes tensos y atemorizantes que degradan la calidad de la democracia y de las elecciones (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, **2016: 9 - 14**). La evaluación de integridad de la presidencial de **2013** y la legislativa de **2015** figuró entre las peores de la región (Lara Otaola, Martínez i Coma, Norris, **2016: 82**). Incluso el recurso a los actos electorales queda en entredicho, como ilustró la suspensión del proceso de referéndum revocatorio y la postergación de las elecciones regionales previstas para **2016**.

Las condiciones de la libertad de prensa se deterioran, con el acoso a los medios que asumen líneas críticas o independientes del gobierno, y un manejo muy partidario de los medios públicos. La reducción de las fuentes plurales de información adquiere notoriedad durante las campañas

y muchos medios masivos de comunicación optan por perfiles bajos y la autocensura. La multa de **40** millones de dólares impuesta al periódico *El Universo* en Ecuador, a raíz de una demanda del presidente Rafael Correa, muestra una faceta de esta intimidación (al final, el presidente “perdonó” a los demandados pero el precedente quedó como una advertencia).

- Bolsones autoritarios: entornos intimidatorios para la libertad del elector

Los bolsones autoritarios corresponden a otra realidad. Se presentan en contextos variados. Son espacios donde el oficialismo, nacional o local, posee un apoyo elevado pero que se cierran, entran la expresión del disenso y amplían las probabilidades de coacción sobre las opiniones minoritarias.

En Venezuela, las condiciones para la votación libre se complican en las mesas que funcionan en o cerca del “Plan vivienda”, el programa público de vivienda social, que entregó a sectores populares el uso de las casas pero sin títulos de propiedad. Las oportunidades de votar por la oposición disminuyen, tanto más que se encuentra extendida la duda sobre el secreto del voto electrónico –una sospecha sin fundamento técnico, pero que no disipa de manera convincente el organismo electoral–.

En Bolivia, en el trópico cocalero de Cochabamba, el norte de Potosí o el altiplano paceño, bastiones del Movimiento Al Socialismo (MAS), los movimientos sociales afines al gobierno amenazan a los partidos rivales que desean hacer campaña (Erbol, 2014; El Potosí, 2014), y con castigos físicos a quienes no voten por el MAS. Incluso, el diputado Luis Gallegos amenazó en el norte de Potosí con el “voto chicote” a quienes no voten en línea por los candidatos presidencial y parlamentario del MAS. La ya débil adhesión a la oposición al MAS en esas regiones se contrae al mínimo. La intimidación y las violaciones al secreto del voto afectan varias de estas zonas (Organización de los Estados Americanos, 2009: 18). El referéndum revocatorio de 2008 mostró zonas que combinaron una participación de 100% y un apoyo a Evo Morales próximo a la unanimidad (Presidencia del Senado, 2009: 8 - 9).

En un contexto político distinto, áreas aisladas de Chiapas (México) enfrentan un problema recurrente con las “casillas zapato”, así

denominadas porque todos los votos favorecen a un solo partido, en general el PRI. Todavía en la legislativa de 2015, se presentaron diez casos en ese Estado.

Sin necesidad de estos ambientes rurales tradicionales y cerrados, se forman bolsones con potencial autoritario donde el oficialismo presiona a núcleos del electorado con distintos grados de dependencia, como los empleados públicos o los beneficiarios de programas sociales. En Colombia, en la legislativa 2010, se estableció un vínculo entre la distribución del programa “Familias en acción” y los significativos incrementos de la votación de senadores del oficialismo en ciertas áreas (Coronel, 2010: 24). En México, las denuncias han sido frecuentes contra el PRI, y golpean a otros partidos, como al PRD en el Distrito Federal, que repartirían ayudas alimentarias o facilitaría el acceso a hipotecas a personas inscritas en sus listas (Hilgers, 2008: 123 - 153). En reacción, se extendió la legislación penal electoral para sancionar esas conductas y preservar la imparcialidad de los programas (San Román de la Torre, 2015: 47 - 53).

Los programas sociales, en particular las transferencias condicionadas (bonos) por parte de los Poderes Ejecutivos, nacionales o locales, se multiplicaron desde el inicio del siglo XXI. Su impacto en elecciones ha tenido dos caras. Por un lado, a menudo provocan un movimiento espontáneo de adhesión al partido que los estableció. Por otro lado, en ciertos contextos, se utilizan como presión o chantaje sobre y la independencia del electorado (Gómez - Álvarez, 2009), amenazado de perder los beneficios si no apoyaban al partido o, al menos, si no demostraban haber concurrido a los mítines o asistido a las urnas.

- Viejas prácticas con nuevos ropajes: las ambigüedades del clientelismo

En un área gris, por la entremezcla de costumbres arraigadas y de modalidades nuevas, de aquiescencia e intimidación, el clientelismo continúa como moneda corriente en muchas regiones de América Latina. El intercambio entre un favor o un bien recibido y el voto, no excluye dosis de intimidación, sobre todo donde la presencia estatal es frágil y los ciudadanos quedan expuestos a grupos social, económica y políticamente

poderosos. El terreno fértil para el clientelismo y las distintas formas de violencia comparten características comunes.

La compra de votos representa un fenómeno más extendido y socialmente más aceptado en América central y en la zona norte andina que en el sur del Continente (Gonzales, Kiewiet de Jonge, Nickerson, 2014: 197 – 211; Gonzales, Kiewiet de Jonge, Meléndez, Carlos; Osorio, Javier; Nickerson, 2014: 155 – 170).

La compra exige fuertes recursos, opacas rendiciones de cuenta, imbricaciones entre políticos y poderes fácticos que a menudo presagian administraciones corruptas para la devolución de los favores económicos. El cóctel se dio en la elección de gobernador de La Guajira en Colombia en la elección atípica de 2015 (El Tiempo, 29 de enero de 2017: 13) y amplió a cinco el número de gobernadores destituidos, imputados penalmente o encarcelados entre acusaciones de corrupción, cohecho al elector y asesinato de rivales políticos.

En una investigación en Guatemala, 4.4% de los encuestados admitió haber recibido un regalo o favor a cambio del voto (y más de un tercio señaló que la práctica se dio en su vecindario), y un 3% haber sido intimidado con fines electorales (hasta 16% de práctica en el vecindario). La compra con comida, materiales de construcción y dinero se produjo sobre todo en áreas rurales e indígenas (Instituto Nacional Demócrata / Acción Ciudadana, 2012). Los resultados para Honduras en 2013 arrojaron cifras más elevadas (Meléndez, 2014). La efectividad de la transacción aumenta cuando el ciudadano teme, sospecha o cree que faltan garantías para mantener su voto en secreto; por lo tanto si el organismo electoral no asegura las condiciones que sustraigan al elector de los controles fácticos y le permitan ejercer el voto como expresión de su voluntad, fruto de una reflexión propia y de la autonomía de criterio. La mampara o el aula son símbolos de la libertad de consciencia (Garrigou, 2008: 89 – 91).

## V. El impacto de la violencia en la participación política y electoral

La violencia afecta las elecciones y la política latinoamericana. La región ha convertido a las elecciones en la pieza clave de su vida política y realizado un esfuerzo sostenido para mejorar la calidad de su democracia, cualesquiera que sean todavía las debilidades de esa construcción. Al mismo tiempo, ostenta algunos tristes indicadores mundiales, como la peor desigualdad socioeconómica y la zona más violenta.

El indicador habitual para medir la violencia es la tasa de homicidios por **100.000** habitantes. Por más que la medición tenga limitaciones, se trata del dato “duro” más confiable y preciso que se puede obtener, el menos sujeto a interpretaciones subjetivas, el más difícil de manipular u ocultar, el mejor para comparaciones internacionales. América Latina concentra aproximadamente un tercio de los homicidios del mundo, y África una porción similar (las oscilaciones anuales modifican los porcentajes sin alterar la pauta de la distribución). El promedio mundial en **2010** fue de **6.2 / 100.000** habitantes, y América llegaba a **16**, con una situación alarmante en América Central y el Caribe (UNDOC, 2011: 9 – 10).

Se postula como hipótesis que la violencia disminuye la participación política y en especial la electoral en América Latina. La participación depende de numerosos factores, que responden a las características sociológicas del territorio (el nivel de desarrollo humano, los índices educativos, la composición cultural y étnica, etc.); las variables políticas (el tipo de elección, el grado de polarización e incertidumbre, la cultura política, etc.); factores técnicos y administrativos (concentración o descentralización de las mesas electorales, etc.); el perfil del elector (edad, grado de instrucción, sexo, interés por la política, etc.).

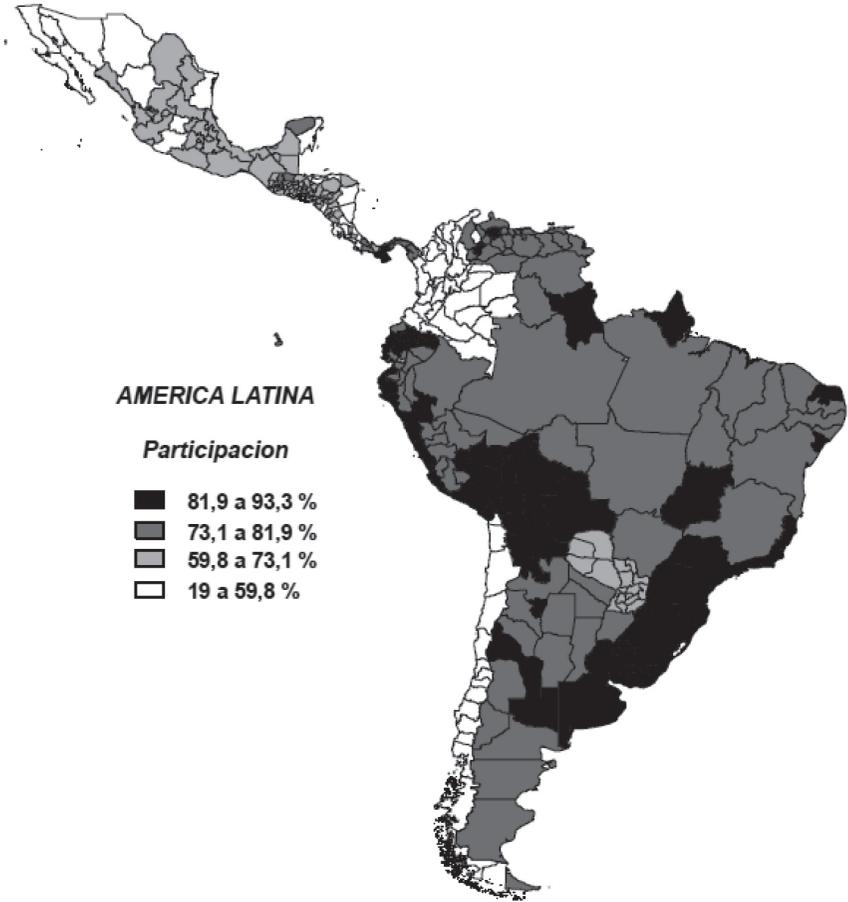
Frente a esos elementos relativamente bien estudiados, el impacto de la violencia es poco abordado desde la teoría y poco analizado de manera empírica. Ciertamente ha pesado que el nacimiento y el desarrollo de la sociología electoral se diesen fundamentalmente desde la segunda mitad del siglo XX en Europa y Estados Unidos, áreas con mínima violencia interna, y además declinante. Por su importancia en la vida colectiva latinoamericana, el tema requiere una exploración descriptiva y explicativa, que desentrañe algunas de sus implicaciones y consecuencias. Los indicios

apuntan que aun luego de terminar, la violencia lastra la participación. Aún años después del final de la guerrilla, regiones de intensa actividad de Sendero Luminoso se sitúan entre las menos participativas del Perú (Vargas, 2005).

Con ese propósito exploratorio, se establece la correlación entre la violencia (medida a través de la tasa de homicidios) y la participación electoral en la elección presidencial más reciente. Para América Latina, en la escala nacional, la correlación para el período 2011 - 2015 es consistente con el postulado que los países con bajas tasas de homicidio tienen mejores niveles de concurrencia a las urnas (- 0.71). Emblemático de la asociación es Uruguay, con la tasa más alta de participación y una de las bajas de homicidios.

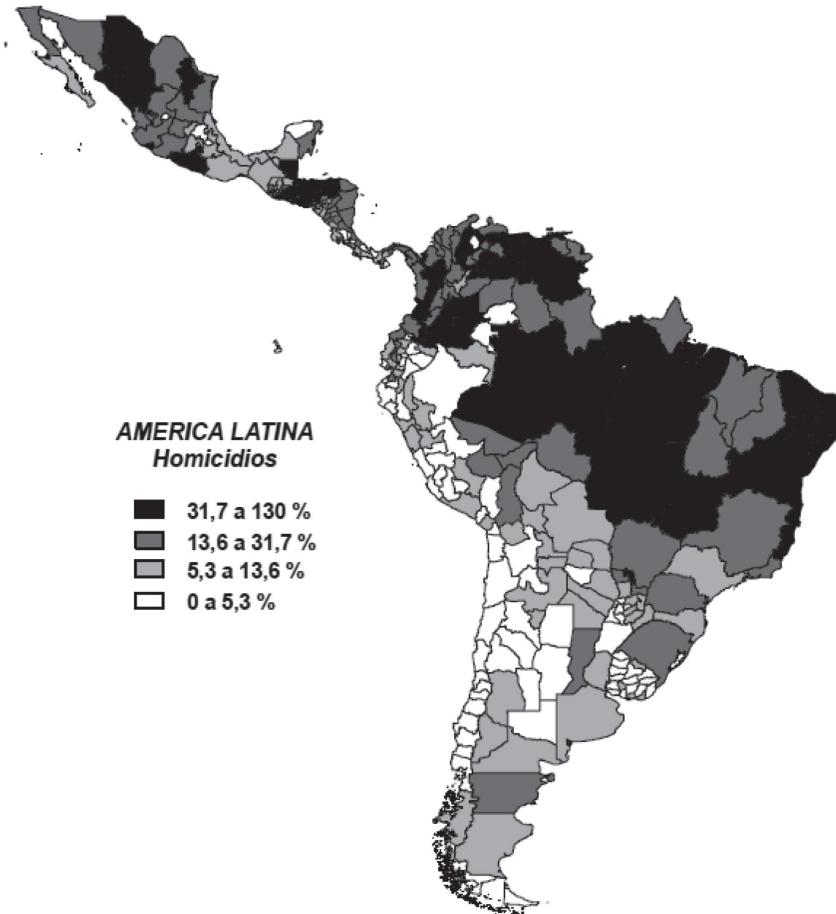
La investigación privilegia el principal nivel subnacional (denominado estado, provincia o departamento, según los países, y se encuentra por arriba del nivel municipal). Se vincula la información para 371 unidades político - administrativas de 18 países latinoamericanos. Los datos se presentan de manera cartográfica en los mapas 1 y 2, luego estadística en el cuadro 1.

**Mapa 1.** Participación electoral en América Latina en el nivel subnacional, elecciones presidenciales (con respecto a los inscritos)



**Mapa 2.** Índice de homicidios por cada 100.000 habitantes en América Latina en el nivel subnacional

**Elaboración cartográfica: Carlos Medrano**



**Cuadro 1.** Correlación entre la participación electoral en la presidencial (primera vuelta)<sup>1</sup> y la tasa de homicidios<sup>2</sup> a nivel subnacional en América Latina

Pais y año de la presidencial	Número de unidades político – administrativas	Correlación tasa de homicidios – participación en presidencial
Argentina – 2015	24	-9
Bolivia – 2014	9	-12
Brasil – 2014	27	-31
Chile – 2013	15	-6
Colombia – 2014	33	15.4
Ecuador – 2013	24	13
Paraguay – 2013	18	-8
Perú – 2011	25	16
Uruguay – 2014	19	-24
Venezuela – 2013	24	6
Costa Rica – 2014	7	-58
El Salvador – 2014	14	33.2
Guatemala – 2015	22	-29
Honduras – 2013	18	-42
Nicaragua – 2011	17	-58
Panamá – 2014	11	-35
México – 2012	32	-43.8
República Dominicana – 2016	32	-15
América Latina	371	- 23.6

La correlación no es tan alta como en la escala nacional, pero el resultado de **-23.6** es significativo por la cantidad de unidades analizadas. Se corrobora que a mayor violencia, menor participación electoral. Cierta para América Latina, el vínculo se verifica en la mayoría de los países tomados de manera individual.

- 1). La tasa de participación electoral proviene de los organismos electorales de cada país, que suelen publicar estadísticas de alta calidad y detalladas poco después de las elecciones.
- 2). Las tasas de homicidio no presentan la misma uniformidad ni calidad de las estadísticas electorales. Se privilegió la información oficial más reciente y cercana a la fecha de la elección.

Hay diferencias entre dos bloques. La correlación se acentúa en México y la región centroamericana (con la notable excepción de El Salvador), donde predominan altas cifras de violencia. En el primer caso, la tasa de homicidios es fuerte donde se produce y se trafica droga<sup>3</sup>. En el segundo, el final de las guerras civiles y de las guerrillas no supuso recuperar un ambiente pacífico. Las cotas de homicidios alcanzaron grados de extrema gravedad por la triple convergencia de las maras o pandillas, una delincuencia ordinaria particularmente violenta, el tráfico de droga, armas y personas en Estados con sistemas judiciales frágiles y donde la impunidad campea (Konrad Adenauer Stiftung, la Red, 2011: 19 – 52). A la violencia política sucedió una criminal cuyo balance en víctimas resulta igual o peor a la de los peores momentos de las guerras civiles (Casas Zamora, 2012: 99). La impunidad para los homicidios puede ser de 95% (Alianza por la Paz y la Justicia, 2014). La zona norte y centroamericana comparten una violencia con una doble característica: es reciente, los incrementos vertiginosos datan del siglo XXI; y ha adquirido pronto un aspecto masivo.

El crimen ordinario y el crimen organizado desgarran el tejido social, incrementan la desconfianza, provocan escepticismo o resentimiento con las autoridades y las instituciones, generan un temor continuo, quiebran la sociabilidad tradicional, carcomen la voluntad y las expectativas de participar y comprometerse en la vida colectiva. En otros contextos, como el norteamericano, la violencia ha demostrado dañar el desarrollo cognitivo, las respuestas emocionales, y aumentar las probabilidades de tener comportamientos violentos en el futuro (Tavernise, 2016).

Las personas buscan disminuir la exposición al peligro. Se repliegan en la esfera privada y evaden la participación en los espacios públicos, donde se incrementan los riesgos, no por las actividades como tales, sino por el simple hecho de recorrer las calles, usar el transporte público, cruzar “territorios” controlados por grupos criminales, etc. Ese alejamiento restringe el involucramiento en juntas de vecinos, comités escolares de padres, sindicatos, partidos, etc. A la larga, disminuye la voluntad de participar en las elecciones, porque se ha desgastado el reflejo de involucrarse en la vida colectiva y también, por el desengaño con la acción

---

3). Se deja constancia y como una incitación a profundizar las investigaciones, que una investigación en México a nivel de los estados, no encontró vinculación entre el nivel de inseguridad y la participación electoral (Instituto Nacional Electoral, 2014: 60). Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México. El trabajo no señala cuál es el indicador de “inseguridad”.

de los poderes públicos, impotentes para frenar la espiral de violencia, sancionar a los culpables, devolver pautas de una vida sin sobresaltos y temores.

En Honduras, para protegerse de la inseguridad, considerado el problema nacional prioritario, la gente evita visitar ciertos lugares (20.5%), trata de salir más acompañado (13.1%), cambia horarios o rutas para movilizarse (17.6%) o directamente no sale de la casa (4.9%) (Instituto Nacional Demócrata – Universidad Nacional Autónoma de Honduras, 2016: 21). En esos entornos altamente agresivos, el objetivo es pasar discreto, disminuir los riesgos, exponerse lo menos posible. En las regiones con violencia, la participación electoral declina y se sitúa en promedios menores a la media nacional. La costa norte posee los índices más débiles de participación, que se elevan en las zonas occidentales, rurales y de limitada violencia (Romero Ballivián, 2014: 51 – 53). La “paradoja hondureña”, una participación baja en las áreas desarrolladas (Cálix y Sonnleitner, 2006: 20 – 25), se acentuó drásticamente en el siglo XXI con el impacto de la violencia en la urbanizada y próspera fachada atlántica.

Por el momento, la delincuencia ordinaria centroamericana no ha dado visos claros o fuertes de inmiscuirse directamente en los procesos electorales y por lo tanto de afectar la orientación de los comportamientos, más allá de su impacto indirecto y negativo sobre la participación. Los indicios de transformaciones todavía carecen de un carácter general y sistemático. En las elecciones de El Salvador, se presentaron denuncias de intimidaciones contra la participación, como el retiro de documentos de identidad a personas afines a ciertas organizaciones políticas, que provocan la pasividad del intimidado, que no acude a votar y casi nunca denuncia el hecho por temor a las represalias; incluso de elección de concejales vinculados a las maras.

En América del sur, las correlaciones entre violencia y abstención pierden contundencia, sin alejarse del sentido general. Los índices de homicidio son más bajos y no han conocido escaladas recientes y aceleradas, con la excepción de Venezuela, a la vez uno de los países de más difícil obtención de estadísticas confiables en la materia. Esos niveles, inscritos en una tendencia de larga duración y si vale la expresión, de “normalidad” en sus respectivos contextos, parecieran repercutir menos en el tejido social y

por lo tanto en los niveles de participación. Puesto en otros términos, sin un alza brusca de los homicidios, la población cambia poco sus hábitos y pautas de comportamiento, incluyendo los hábitos electorales.

Aparentemente hace excepción Colombia, donde tasa de homicidios y de participación se asocian positivamente, aunque en un grado modesto. Es el país con menor participación electoral del continente, lo que sin duda no es ajeno a la larga historia de violencia, que “instauró una forma de política armada, tolerante con el uso de la intimidación y una determinada promoción de medios violentos para disuadir opositores, proteger simpatizantes y asegurar lealtades” (Giraldo, 2010: 34). La presencia de las guerrillas, del paramilitarismo y los enfrentamientos con las fuerzas de seguridad distorsionan el juego político en numerosas regiones. Provocan migraciones de gente amenazada por los grupos irregulares o por el ejército, o que escapa del conflicto. Ese éxodo de cientos de miles de personas deja poblaciones en situación muy vulnerable y poco participativa, y localidades desiertas, con tasas de participación menores a 5%, como en municipios de Antioquia en 2010, muy golpeados por la violencia (Giraldo, 2010: 49 – 50).

## Conclusión

En el inicio del siglo XXI, los dilemas políticos de América Latina no se plantean en los marcos del pasado. Los términos de la confrontación política no oponen democracia y autoritarismo. Con la excepción de Cuba, de una manera sin precedentes y por un tiempo sin equivalentes en la historia, la región exhibe gobiernos elegidos legítimamente en elecciones competitivas. El autoritarismo de viejo cuño o el horizonte totalitario han desaparecido como opciones. El debate y la acción latinoamericanos giran alrededor de la calidad de la democracia, su profundización, sus procedimientos y sus contenidos. Por lo tanto, las elecciones ya no se desarrollan bajo la sombra amenazante de los golpes de Estado, las guerras civiles desatadas por los excluidos del juego político.

En este escenario democrático, surge un nuevo tipo de violencia. No se dirige contra la elección, sino se produce en la elección, y puede desvirtuarla, vaciarla de sus significados auténticos, generar fronteras grises donde las normas y las prácticas democráticas se empobrecen y

envilecen. Busca privarla de un componente esencial: la incertidumbre del resultado. No pretende eliminar la elección o la democracia, las subvierte para sus fines.

Entre las características de esta nueva violencia destaca su impacto limitado en las elecciones presidenciales. Aun las muy polarizadas, con actores en dura pugna, separados por márgenes estrechos, se han sucedido en un ambiente de notable paz y tranquilidad (aunque la retórica de los candidatos sea pugnaz y las redes sociales virtuales tiendan a desbocarse). La democracia ha procesado situaciones que antes la acercaban o provocaban el colapso.

Por el contrario, con frecuencia los problemas aparecen en comicios locales o congresales, probablemente agravados si se celebran en una fecha distinta de la presidencial, que juega un papel amortiguador o moderador. La violencia en ellos tampoco tiene un carácter generalizado: las dificultades se concentran en áreas bien delimitadas, con un perfil geográfico y social similar.

Son regiones predominante rurales, con una escasa y débil presencia del Estado, a menudo con una baja densidad poblacional, periféricos con respecto al centro del poder político, económico, social, institucional y mediático nacional, pero estratégicos para actividades criminales o ricos en recursos naturales aprovechables con tecnología poco sofisticada.

Se confirma que la violencia se incrusta allá donde al Estado le cuesta ejercer el monopolio de la violencia legítima y evitar la impunidad (Braud, 2004: 38), o donde el proceso de estatización se manifiesta de manera más incompleta (Ihl, 2010: 19). El Estado pierde sus atributos básicos. Por un lado, el monopolio de la violencia pues las fuerzas de seguridad temen el ingreso, y las bandas delictivas ejercen su propio sistema de seguridad, de sanción; en último caso, de orden social. Por otro lado, el monopolio de la fiscalidad pues los ciudadanos, hasta las empresas, pagan “impuestos”, a los grupos criminales que cobran con eficiencia y puntualidad los eufemísticos “impuestos de guerra”.

Incluso en los países con problemas de violencia, las elecciones locales en las capitales o las grandes ciudades comparten el ambiente pacificado

de las presidenciales. La validez de la afirmación se atenúa en barrios populares, también penalizados por la violencia ordinaria, es decir no vinculada con asuntos políticos. La intimidación o la violencia electoral afectan de manera desigual al electorado: casi nunca a los estratos favorecidos y las clases medias afianzadas, en general a los sectores vulnerables.

Actores cuyas motivaciones no son primera y fundamentalmente políticas o electorales, aún menos ideológicas, utilizan la violencia como un medio para un dominio territorial que sirve de base para actividades ilegales o criminales. La ejercen en las elecciones porque requieren que las autoridades locales cooperen o, al menos, ignoren esos movimientos. Usan candidatos de manera transversal, inscritos en cualquier partido. Este origen no genera un efecto habitual de la violencia política —y que ensangrentó a América Latina—: la radicalización de los actores, la escalada, la búsqueda de la legitimidad para la violencia. En línea con los planteamientos de la acción racional, no existe un enfrentamiento de creencias o de principios, a menudo con alta carga violenta y fuerte capacidad movilizadora, sino un uso controlado que busca fines precisos (Oberschall, 1973). Estas características implican una limitada o nula movilización popular: ni existen los actores interesados en promoverla, como ocurría en los tiempos de modernización de las sociedades latinoamericanas, con la conjunción de “elites innovadoras y masas disponibles” (Di Tella, 1986: 263), ni la organización autónoma de sectores populares o medios se dirige contra las elecciones. La nueva violencia electoral es altamente selectiva.

Hoy, ella se ejerce menos en la jornada electoral que en las fases previas. La presión, la intimidación, las amenazas o las formas más brutales y directas (los asesinatos o los atentados) contra el electorado o los candidatos, son intensas en los meses o las semanas que anteceden la fecha de los comicios. Durante la jornada, se ejerce más bien una labor de supervisión para garantizar que los elementos de violencia ya aplicados alcancen los objetivos trazados. Paradójicamente cuando un grupo criminal posee una hegemonía territorial, la elección podría darse con una fachada de gran tranquilidad. En las etapas posteriores a la jornada esporádicamente surgen incidentes aislados de la antigua violencia, casi nunca de la nueva. La fase se halla bajo control del organismo electoral, con procedimientos estandarizados, centralizados y mínimas o nulas opciones para la interferencia.

La violencia afecta la participación. La indiferencia electoral es una de las monedas con las cuales la ciudadanía paga la humillación del Estado. La evidencia es fuerte en América Latina en la escala nacional y subnacional. En condiciones generales, la orienta hacia la baja, desincentiva cualquier forma de participación en la vida colectiva. En contextos especiales, la incrementa de manera atípica, porque votar se convierte en una obligación fiscalizada y presionada.

El carácter regionalizado, parcial y selectivo de la violencia; su distancia con respecto a los núcleos del poder nacional; su impacto en comicios locales, tienden a minimizar la atención del Estado a la violencia, a pesar de los retos que plantea a la democracia y al afianzamiento de la ciudadanía (probablemente esa lejanía se atenúa en los países del triángulo norte centroamericano, de superficie reducida y donde la violencia en las elecciones se añade a la constatada en la vida cotidiana por amplios sectores de la población).

Los mismos partidos cierran con rapidez esos episodios y se limitan a buscar reemplazantes de candidatos asesinados o renunciantes. Los medios, los círculos informados de la opinión pública muestran igualmente una forma de resignación ante la existencia de esas áreas de peligro, donde se juega con prácticas distintas de las vigentes en el resto del país, y por lo tanto se produce un acomodo ante esas realidades, percibidas como distantes del estándar moderno prevaleciente en las capitales y las ciudades. Las fronteras se desdibujan. Estado y para – “Estado recurren a prácticas (políticas, organizativas y de fuerza) semejantes, al punto de que puede hablarse de relaciones miméticas entre las dos entidades” (Ocampo, 2015: 278).

Pese a los progresos de inclusión de la democracia, quizá hay en esa actitud sedimentos de la antigua “frontera que separa los “in” y los “out”, la gente culta que no tolera la violencia factual o verbal, que usa abundantes fórmulas de cortesía y signos de amistad, y el pueblo, es decir, “los bárbaros” en el sentido antiguo de la palabra, que no participan en la vida de la ciudad, que viven y trabajan en las afueras” (Touraine, 1987: 125). Ante la lejanía de esas arenas donde la política tiene un cariz de violencia, el Estado, las direcciones nacionales partidarias, los principales medios de comunicación muestran una cierta indiferencia tolerante con esas prácticas.

Ese comportamiento se prolonga con tanta más facilidad que por las características de la nueva violencia, parece improbable que se extienda de manera significativa en América Latina. Ello no exime a la sociedad y al Estado de la necesidad de atender sus causas y sus efectos. El desafío es prevenir o sancionar las amenazas con los instrumentos del Estado de derecho en todo el territorio, lo que implica una carpeta que mejore las normas de financiamiento de la política y la regulación de campañas; el sistema de persecución de los delitos y del sistema de justicia para reducir la impunidad; el establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas y transparencia en el ejercicio de los gobiernos, en particular locales; garantías para los candidatos y las autoridades elegidas en los territorios bajo amenaza.

La eliminación de las nuevas formas de violencia en los procesos electorales se superpone a las exigencias de la agenda del mejoramiento de la calidad de la democracia latinoamericana. Sus resultados crearán instituciones más sólidas y respetadas, colocarán a las elecciones como el instante indiscutido de creación de la legitimidad democrática, fortalecerán la comunidad ciudadana, consolidarán sociedades de paz.

## Bibliografía

Alianza por la Paz y la Justicia (2014). *Combatiendo la impunidad en Comayagua*. Alianza por la Paz y la Justicia. Tegucigalpa.

Artiga – González, Álvaro (2015). *El sistema político salvadoreño*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Ávila Ariel y Velasco, Juan (2012). *Democracias en venta: partidos, corrupción electoral, violencia y crimen en Colombia (2007 – 2011)*. Bogotá: Nuevo Arco Iris, Rocca.

Ávila Ariel y Velasco, Juan (2012 a). “Triunfos y derrotas de las mafias en las locales” en *Arcanos* (17), p. 76 – 110.

Braud, Philippe (2004). *Violences politiques*. París: Seuil.

Casas – Zamora, Kevin (2012). “Esto sí tiene salida: algunas propuestas para enfrentar la inseguridad ciudadana en Centroamérica” en SICA, *Elementos para una agenda de profundización de la democracia en Centroamérica*. San José: FUNDAPEM.

Clark, Mary (2007). “Costa Rica: retrato de una democracia establecida” en Roderic Ai (coordinador), *Visiones ciudadanas de la democracia en América Latina*. México: Siglo XXI.

Cockcroft, James (2001). *América Latina y Estados Unidos*. México: Siglo XXI.

Comisión de la Verdad y la Reconciliación (2011). *Para que los hechos no se repitan*. San José: Comisión de la Verdad y la Reconciliación.

Cotler, Julio (1980). “La crisis política (1930 – 1968)” en *Nueva historia general del Perú*. Lima: Mosca azul.

Coronel, Daniel (24 – 31 de mayo de 2010), “Otra forma de fraude” en *Semana* (1465), p. 24.

Di Tella, Torcuato (1986). *Sociología de los procesos políticos*. Buenos Aires: Eudeba.

Duverger, Maurice (1992). *Les partis politiques*. París: Seuil.

El Heraldo (1 de noviembre de 2013: 5). “Mareros ponen la nota negra en la transmisión de resultados”.

El País (5 de junio de 2015: 4). “Asesinatos de políticos y disturbios lastran la campaña en México”.

El País (25 de julio de 2016: 4). “Plomo para el alcalde”.

El Potosí (17 de julio de 2014). “En el Chapare, no dejarán ingresar a los opositores”.

El Tiempo (29 de enero de 2017: 13). “Otro gobernador de La Guajira en líos penales”

El Universal (8 de junio de 2015). “Positivo, proceso electoral: Córdova”.

Erbol (11 de junio de 2014). “Veto a la campaña electoral de partidos opositores al gobierno del MAS”.

Excélsior (15 de abril de 2015). “Se unen contra el crimen”.

Excélsior (8 de junio de 2015, a). “OEA suspende vigilancia en urnas de Oaxaca”.

Excélsior (27 de noviembre de 2015, b). “Renuncia alcalde por amenazas del narco”.

Faxas Laura (2007). *El mito roto: sistema político y movimiento popular en República Dominicana (1961 – 1990)*. México: Siglo XXI.

Fernández, Gustavo (julio – agosto 2013). “Espejos y espejismos: las relaciones entre Estados Unidos y América Latina” en *Nueva Sociedad* (246), p. 78 – 86.

Fernández, Leonel (2012). *Años de formación*. Santo Domingo: Fundación Global Democracia y Desarrollo.

Fleischer David (noviembre – diciembre 1981). “El componente político y electoral de la estrategia de “apertura” del gobierno militar brasileño” en *Revista de Estudios Políticos*, p. 55 – 91.

Folha de Sao Paulo – Brasil (30 de septiembre de 2016). “Após ataques a candidatos, votacao terá efetivo recorde de segurança”.

Freidenberg, Flavia y Pachano, Simón (2016). *El sistema político ecuatoriano*. Quito: FLACSO.

Gibson, Edward (2013). *Boundary control: Subnational Authoritarianism in Federal Democracies*. Cambridge: Cambridge U.P.

Garretón, Manuel y Espinoza Malva (1993). “¿Reforma del Estado o cambio de la matriz sociopolítica?” en *Perfiles latinoamericanos* (1), p. 133 – 170.

Garrigou, Alain (2002). *Histoire sociale du suffrage universel en France*. Paris : Seuil.

Garrigou, Alain (2008). *Les secrets de l'isolement*. Paris : Thierry Magnier.

Giraldo, Fernando (2001). *Democracia y discurso político en la Unión Patriótica*. Bogotá: Centro Editorial Javeriano.

Giraldo, Fernando (2010). *El comportamiento electoral más allá de la violencia 2002 – 2006*. Bogotá: Universidad Libre de Cali.

Gómez – Álvarez David (coordinador, 2009). *Candados y contrapesos: la protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina*. México: PNUD, ITESO, Universidad Católica del Uruguay, Universidad Católica de Córdoba, Universidad Alberto Hurtado, Universidad Rafael Landívar, Universidad Javeriana.

Gonzales, Ezequiel; Kiewiet de Jonge, Chad; Nickerson, David (enero de 2014). “The Conditionality of Vote – Buying Norms: Experimental Evidence from Latin America” en *American Journal of Political Science* 58 (3), p. 197 – 211.

Gonzales, Ezequiel; Kiewiet de Jonge, Chad; Meléndez, Carlos; Osorio, Javier; Nickerson, David (2014). “Compra de votos en América Central: un estudio

preliminar”, en Romero Ballivián, Salvador (coordinador), Democracia, elecciones y ciudadanía en Honduras. Tegucigalpa: Instituto Nacional Demócrata, p. 155 – 170.

Gordon, Sara (1989). Crisis política y guerra en El Salvador. México: Siglo XXI.

Gorriti, Gustavo (1988). “Democracia, narcotráfico y la insurrección de Sendero Luminoso” en Pásara Luis y Parodi Jorge, Democracia, sociedad y gobierno en el Perú. Lima: CEDYS, 1988, p. 193 – 212.

Grillo, Ioan (2016). Caudillos del crimen. México: Grijalbo.

Gutiérrez, Pablo y Zovatto, Daniel (coordinadores, 2013). Financiamiento de los partidos políticos en América Latina. México: UNAM, IDEA, OEA.

Honduprensa (8 de octubre de 2014). “Marvin Ponce dijo que hay unos 35 narco – alcaldes”.

Hermet, Guy (1993). Les désenchantements de la liberté. París : Fayard.

Hilgers, Tina (2008) “Causes and Consequences of Political Clientelism: Mexico’s PRD in Comparative Perspective” en Latin American Politics and Society (50), p. 123 – 153.

Huntington, Samuel (1996). “La tercera ola de la democracia” en Diamond Larry y Plattner Marc, El resurgimiento global de la democracia. México: UNAM, p. 3 – 23.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2016). Misión de estudio del Instituto Interamericano de Derechos Humanos: elecciones Asamblea Nacional 2015 Venezuela. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Instituto Nacional Demócrata (2010). Informe final Misión internacional de estudio y acompañamiento elecciones generales de Honduras 2009. Washington: Instituto Nacional Demócrata.

Instituto Nacional Demócrata – Acción Ciudadana (2012). Una aproximación a las percepciones de la ciudadanía sobre la compra de votos y la intimidación de votantes en el régimen político electoral guatemalteco. NDI – Acción Ciudadana, Guatemala.

Instituto Nacional Demócrata – Universidad Nacional Autónoma de Honduras (2016). Percepción ciudadana sobre inseguridad y victimización en Honduras. Tegucigalpa: Instituto Nacional Demócrata – Universidad Nacional Autónoma de Honduras.

Ihl, Olivier (febrero 2010). “L’urne et le fusil: sur les violences électorales lors du scrutin du 23 avril 1848” en *Revue Française de Science Politique*, 60 (1), p. 9 – 35.

Instituto Nacional Electoral (2014). Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México. México: Instituto Nacional Electoral.

Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad – Instituto Nacional Demócrata, Informe final de la conflictividad y violencia política electoral (2014). Tegucigalpa: IUDPAS – NDI.

IPADE (2009). Elecciones municipales 2008 / 2009. Managua: IPADE.

Konrad Adenauer Stiftung, La RED (2011). Seguridad y crimen organizado transnacional. Guatemala: Konrad Adenauer Stiftung, La RED.

La Prensa – Nicaragua (30 de julio de 2016). “Ortega impone sistema de partido único”.

La República – República Dominicana (2016). “Rosario atribuye muertos a la falta de información”.

Lara Otaola, Miguel Ángel; Martínez i Coma, Ferran; Norris, Pippa (2016). “El maratón electoral en América” en *Foreign Affairs Latinoamérica*, 16 (4), p. 77 – 86.

Latinobarómetro (2015). Informe 1995 – 2015. [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)

Lessa, Alfonso (2003). La revolución imposible. Montevideo: Fin de siglo.

Linz, Juan (1990). La quiebra de la democracia. México: Alianza.

Loeza, Soledad (2008). Entre lo posible y lo probable. México: Temas de hoy.

López, Claudia (2008). “Riesgos en las elecciones locales en Colombia: una mirada comparada de las últimas tres elecciones de alcaldes” en *Cuadernos de CAPEL* (54), p. 183 – 204.

López, Claudia (coordinadora, 2010). Y refundaron la patria. Bogotá: Nuevo Arco Iris, Debate.

Loret de Mola (16 de abril de 2015). “La Tuta empina al hijo de Fausto”.

Losada, Rodrigo (2001). “Violencia y elecciones en Colombia: año 2000” en Giraldo, Fernando; Losada, Rodrigo; Muñoz, Patricia (editores), Colombia: elecciones 2000. Bogotá: Universidad Javeriana, Registraduría Nacional, Fundación Adenauer, p. 27 – 50.

Losada, Rodrigo (2005). “Elecciones libres desechas por los violentos” en Isaza, José Fernando. Libertad o seguridad. Bogotá: Fundación seguridad y democracia, p. 169 – 204.

Mauleón de, Héctor (8 de octubre de 2015). “Gobierno – narco: la crónica negra de Morelos” en El Universal.

Mesa, Carlos (2015). Presidentes de Bolivia entre urnas y fusiles. La Paz: Gisbert.

Meza, Víctor (coordinador, 2014). Honduras 2013: proceso electoral, financiamiento y transparencia. Tegucigalpa: CEDOH – NDI.

Mignone, Emilio Fermín (marzo – abril 1986). “Iglesia y dictadura: la experiencia argentina” en Nueva Sociedad (82), p. 121 – 128.

Milenio (8 de junio de 2015). “Fracasa el intento para boicotear las elecciones”.

Morales, Eduardo (1987). “Políticas públicas y ámbito local: la experiencia chilena” en Borja, Jordi et al, Descentralización del Estado. Santiago: ICI – FLACSO – CLACSO, p. 349 – 401.

Oberschall, Anthony (1973). Social Conflicts and Social Movements. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

Ocampo, Gloria Isabel (2015). Poderes regionales, clientelismo y Estado. Bogotá: Odecofi.

Organización de los Estados Americanos (2009). Informe de la Misión de observación del referéndum dirimidor y de aprobación de la nueva constitución – Bolivia. Washington: Organización de los Estados Americanos. Washington: Organización de los Estados Americanos.

Organización de los Estados Americanos (2010). Informe de la Misión de observación de las elecciones ordinarias generales congresionales y municipales – República Dominicana. Washington: Organización de los Estados Americanos.

Organización de los Estados Americanos – CARICOM (2011). Rapport final de la Mission d’experts de l’Organisation des États américains pour la vérification de la tabulation des votes de l’élection présidentielle du 29 novembre 2010 en République d’Haïti. Washington : Organización de los Estados Americanos.

Organización de los Estados Americanos – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2011). Nuestra democracia. México: Organización de los Estados Americanos – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Página 7 (3 de julio de 2016) “Acusan al policía más peligroso de Sinaloa de cometer torturas”

Pansters Wil (2002). “Transición y violencia, reflexión sobre el cambio político en México” en Koonings Kees y Kruijt Dirk (editores), *Las sociedades del miedo*. Salamanca: Universidad de Salamanca, p. 247 - 275.

Pécaut, Daniel (2006). *Crónica de cuatro décadas de política colombiana*. Bogotá: Norma.

Pérez – Liñán, Anibal (2009). *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.

Prensa Libre – Guatemala (13 de septiembre de 2011). “Turbas causan destrozos”.

Prensa Libre – Guatemala (26 de octubre de 2015). “Eligen jefes ediles en 11 municipios”.

Presidencia del Senado (2009). *Elecciones limpias, exigencia ciudadana*. La Paz: Presidencia del Senado.

Ramírez, Sergio (2015). *¿Te dio miedo la sangre?* Managua: Ediciones centroamericanas.

Restrepo, Luis Alberto (2006). “¿Hacia el reino de los caudillos ilustrados?” en Francisco Leal (editor), *En la encrucijada: Colombia en el siglo XXI*. Bogotá: Norma, p. 27 – 50.

Rodríguez – Cadilla, Roxana (2015). *El voto en la historia del Perú*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.

Romero Ballivián, Salvador (2014). “Bajo el signo del huracán: elecciones, sistema de partidos, democracia y ciudadanía en Honduras” en Romero Ballivián, Salvador (coordinador), *Democracia, elecciones y ciudadanía en Honduras*

Romero Ballivián, Salvador (2003). *Geografía electoral de Bolivia*. La Paz: Fundemos.

Romero Ballivián, Salvador (2015). “Democracia, partidos, elecciones: las frágiles construcciones haitianas” en *Temas de democracia*, p. 14 – 35.

San Román de la Torre, Enrique (2015). “Protección de los programas sociales en el ámbito penal en México” en *FEPADE Difunde* (26), p. 45 – 66.

Schnapper Dominique, *Qu’est-ce que la citoyenneté?* París : Folio, 2000.

Semana – Colombia (10 – 17 de mayo de 2010). “El reino de Abadía”

Skidmore, Thomas (1988). *The Politics of Military Rule in Brazil*. Nueva York: Oxford U.P.

Cáliz, Álvaro y Sonnleitner, Willibald (2006). “La paradoja hondureña” en Sonnleitner, Willibald (director, 2006). *Explorando los territorios del voto*. Guatemala: IHEAL, BID, CEMCA.

Stone, Samuel (1976). *La dinastía de los conquistadores: la crisis del poder en la Costa Rica contemporánea*. San José: Educa.

Tavernise, Sabrina (10 de mayo de 2016). “Black Americans, living longer, reduce disparity in life spans” en *Miami Herald* (edición internacional).

Tong, Federico (2016). “Narcotráfico y política en Perú” en PUCP, *Desorden electoral y financiamiento de la política*. Lima: PUCP, p. 77 – 85.

Tönnies, Ferdinand (1946). *Principios de sociología*. México: Fondo de cultura económica.

Touraine, Alain (1987). *Actores sociales y sistemas políticos en América Latina*. Santiago: PREALC.

Touraine, Alain (1988). *La parole et le sang*. París : Jacob.

Ulloa, Félix (julio – diciembre 2014). “Dos siglos de elecciones en Centroamérica” en *Revista de derecho electoral* (18), p. 115 – 150.

UNDOC (2011). *Estudio mundial sobre el homicidio 2011*. Viena: UNDOC.

Vargas León, Carlos (2005). “El retorno de los partidos a la democracia: las elecciones peruanas de 2001”. Osaka: Japan Center for Area Studies, *Occasional Paper* (24).

Woldenberg, José (2003). “La transición democrática mexicana: seis tesis” en Suárez – Iniguez, Enrique (coordinador). *Enfoques sobre la democracia*. México: Porrúa – UNAM, p. 47 – 64.

Zovatto, Daniel (2008). “Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina, balance comparado: 1978 - 2007” en Lissidini, Alicia; Welp, Yanina; Zovatto, Daniel (coordinadores), *Democracia directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo, p. 253 - 295.



---

## Violencia y elecciones

---

José Woldenberg

### I. Dos casos en los archivos de la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales

Permítanme iniciar con dos extractos de testimonios que se encuentran en los archivos de la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales (FEPADE)

- Sucedió en Oaxaca. La policía de una ciudad, a través de la siguiente acta, informa al agente del ministerio público de la FEPADE.

“El día de ayer, siete de junio de 2015, siendo aproximadamente las diez horas con treinta y cinco minutos, al encontrarnos realizando un recorrido de seguridad y vigilancia en las diferentes casillas instaladas en la ciudad...nos fue hecho llamado por la radio control solicitando apoyo, indicando que un grupo de profesores...de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación, estaban quemando casillas y robándose la paquetería electoral la cual estaban subiendo a tres camionetas...razón por la cual nos dirigimos hacia el lugar...Observamos que circulaba una camioneta...en la cual viajaban siete sujetos del sexo masculino... Procedimos a marcarles el alto para que se detuvieran, llegando en ese momento otra unidad de la policía municipal cerrándose el paso a los sujetos...por lo que procedimos a su detención...En el interior de la camioneta...se encontraba lo siguiente: en el asiento delantero del lado del copiloto, boletas electorales, asimismo, en los asientos traseros...una caja rota de cartón con diversa paquetería electoral, así como una mochila de color negra y en su interior los siguientes objetos: 1.- Documentación electoral, 2. Un sello perteneciente a la sección 22...”

“Posteriormente trasladamos a los detenidos para que fueran certificados por el médico...para posteriormente trasladarlos a las instalaciones de la Procuraduría General de la República (en donde “no existen las condiciones de seguridad mínimas indispensables para la custodia de los detenidos”)... Conviene señalar que al momento en que se organizaba el dispositivo de seguridad necesario para el traslado de los detenidos rumbo a la ciudad de México, por vía aérea, con el objeto de prever que

intentaran rescatarlos sus compañeros... se detectó una concentración de aproximadamente setecientos maestros fuera de las instalaciones de la PGR... profiriendo consignas para que se les entregara a los detenidos... Estuvimos retenidos por aproximadamente 2 horas por el contingente de maestros que solicitaba que les entregáramos a los detenidos, manifestando que de no entregarlos nos los quitarían a la fuerza...Por lo que gracias al diálogo y al grupo anti motín de la Policía Federal...nos permitieron salir del lugar...trasladándonos inmediatamente a las instalaciones de la base Naval de la Secretaría de Marina...”. De ahí los detenidos fueron trasladados al D.F.

- El 28 de julio de 2015, la Vocal Ejecutiva de la Junta Distrital 07 del INE en el estado de Oaxaca, con sede en Juchitán, declaró ante la FEPADE lo siguiente:

“El día viernes 24 de julio...siendo aproximadamente las 11 horas llegué al restaurante Santa Fe...en compañía de la consejera...y otras personas, ya que íbamos a tener una reunión de trabajo con los integrantes del 07 consejo distrital del Instituto Nacional en Oaxaca, para tratar temas de la próxima sesión del Consejo...debido a que las instalaciones de la Junta en ese momento había una manifestación y en consecuencia estaba bloqueado el acceso... (Mientras se encontraban en esa mesa de trabajo) en forma sorpresiva ingresaron al restaurante aproximadamente cinco mujeres abalanzándose sobre mi persona con agresiones físicas y verbales, gritándome que era una mentirosa, que no hacía bien mi trabajo, recriminando el desempeño de mis funciones, lo hacían de manera conjunta, pero lo grave fue que también me lesionaron a golpes y empujones, azotándome con la mesa donde estaba trabajando, con las sillas, tirándome al piso, por lo cual presento diversas lesiones en mi cuerpo, siendo en mi brazo del lado derecho, a un costado de mi costilla izquierda; pero además estas personas en una forma tan agresiva me siguieron insultando y me quitaron parte de mi ropa, me rompieron mi brassier, un chaleco, me aventaron huevos y derramaron un líquido rojo sobre mi cabeza, ayudando a salvaguardar mi integridad el Vocal de Organización Electoral...”. Las agresoras se ostentaban como militantes de un partido político.

Estamos pues ante dos actos delictivos. En el primero, al parecer, algunos miembros de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación

intentaron sabotear las elecciones el mismo día de los comicios. En el segundo, una funcionaria del INE fue agredida por presuntas militantes de un partido.

Se trata además de actos de violencia claramente tipificados como delitos y que son de una gravedad que impiden –o deberían impedir– voltear para otro lado.

Cierto, como una ola expansiva la violencia se ha instalado entre nosotros y está sacudiendo los cimientos de la contrahecha o precaria convivencia. Pero nadie la debería festejar ni convertir en elemento de apuestas cortoplacistas porque no existe disolvente más efectivo de las relaciones sociales que la violencia. Un círculo destructivo que todo lo corroe.

## II. Reflexiones

A partir de esos casos –preocupantes en sí mismos– permítanme ahora hacer una serie de reflexiones porque –creo– estamos obligados a cerrarle el paso a esas expresiones, si no queremos que nuestra convivencia se degrade aún más.

La democracia intenta desmontar (hasta donde esto es humanamente posible) la violencia como un expediente político. Al ofrecer un cauce para la expresión y recreación de la diversidad de opciones políticas se coloca el basamento para que los diferendos puedan desahogarse por vías institucionales y pacíficas. Se trata de un presupuesto y de una promesa.

Y en esa dimensión las elecciones juegan un papel estratégico. La humanidad no ha diseñado una fórmula superior para que las diferentes ideologías, diagnósticos y propuestas, sensibilidades y reclamos –que cristalizan en partidos– puedan convivir y competir por los cargos de gobierno y legislativos. Por ello, reforzar el expediente electoral significa multiplicar las posibilidades de que nuestra germinal democracia se consolide.

No obstante, la espiral de violencia que sacude a México, ahora –en 2015– también apareció durante el proceso electoral. Por ello es necesario recordar que las elecciones deben ser una rutina. Son la fórmula

a través de la cual comunidades masivas, contradictorias, diferenciadas, pueden dotarse de gobernantes y cuerpos legislativos de una manera participativa y pacífica. Por ello, las elecciones son un eslabón fundamental dentro de cualquier proyecto civilizatorio que entienda que las sociedades no son monolíticas, que no se pueden alinear como si fueran ejércitos o iglesias, sino que se trata de entidades cruzadas y labradas por diferentes intereses, ideologías, programas e incluso sensibilidades.

Cierto, democracia y elecciones no son una y la misma cosa. Pero no hay democracia sin elecciones. Es decir, éstas últimas son condición necesaria pero no suficiente para hablar de democracia. Porque a diferencia de las otras fórmulas de gobierno (autoritarias, dictatoriales o totalitarias o teocráticas), la democracia asume como un bien la coexistencia de la pluralidad de corrientes de pensamiento, y por ello intenta ofrecerles un cauce para su expresión y recreación. Y para ello, las elecciones resultan inescapables: son el escenario donde esa diversidad de opciones compite y son los ciudadanos, con su voto, quienes deciden quienes deben gobernar y legislar. Se escribe fácil, pero ha sido una de las construcciones civilizatorias más difíciles, puesto que la pulsión primera de los hombres y sus organizaciones es la de pensar que en él o en ellos (en nosotros) están depositados todos los valores y en sus contendientes (los otros) todos los anti valores.

### **III. Reformas electorales y competencia política**

En nuestro país las elecciones, como rutina, son competitivas y auténticas hace apenas pocos años. Menos de veinte. Fueron necesarias movilizaciones, reclamos, conflictos y diagnósticos, elaboraciones, reformas normativas e institucionales, para que la diversidad política encontrara un campo para su expresión y competencia. Y la rutina se asienta. Son auténticamente excéntricas las corrientes políticas y/o ideológicas que no afirman que la única vía legítima y legal para arribar a los cargos públicos es la electoral.

Durante la larga etapa de partido hegemónico las elecciones no dejaron de celebrarse. No obstante, se trataba de un ritual sin tensión dramática, en la cual ganadores y perdedores se encontraban predeterminados. Procesos combinados que genéricamente se engloban bajo el calificativo

de modernización (urbanización, alfabetización, incremento de la escolaridad, crecimiento de los servicios), y una sociedad diversa que no se reconocía, y no quería hacerlo, en el ideario consagrado por el oficialismo, pusieron en jaque al “sistema de partido casi único”.

No fue un proceso ni sencillo ni terso. Luego de la cruda represión al movimiento estudiantil de 1968, la conflictividad político-social fue al alza: la llamada insurgencia sindical, la efervescencia en el campo, las tensiones en las universidades públicas, la aparición de nuevas publicaciones y partidos y la irrupción de grupos armados, demandaban, con diversas formas e intensidades, la transformación del espacio de la representación (básicamente monocolor entonces).

Seis reformas políticas entre 1977 y 1996, acicateadas por movilizaciones y agudos conflictos, acabaron por modelar un escenario para el encuentro y competencia pacífica entre las muy diversas corrientes políticas. Primero (1977) se abrió el espacio para que los excluidos pudieran ingresar al mundo electoral institucional; después se crearon las instituciones capaces de garantizar una organización imparcial de los comicios (1989-90); y finalmente (1996) se edificaron condiciones de la competencia medianamente equilibradas. Desde entonces en las elecciones se reflejan las oscilaciones de los humores públicos, los avances y retrocesos de los distintos partidos, los fenómenos de alternancia se han producido en todos los niveles de gobierno y han modificado la correlación de fuerzas en los congresos.

#### IV. Elecciones y violencia

Podemos afirmar que a pesar de las amenazas, de las acechanzas por desatar la violencia, la jornada electoral transcurrió en paz en la inmensa mayoría del territorio nacional. Esa fue –para mí– la mejor noticia. Que 750 mil ciudadanos hayan estado en disposición de hacerse cargo de las casillas, de recibir y hacer el cómputo de los votos de sus vecinos, fue viento fresco en medio de la noche. Y que más de 39 millones hayan acudido a las urnas es un dato relevante que nadie debería echar en saco roto. No hay otro evento ni remotamente similar que convoque, para decidir sobre un tema crucial, a tanta gente. Sin embargo, al parecer, no todos tienen la misma valoración. Y vale la pena intentar rastrear los nutrientes de ello.

“Los maestros de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación –decía una nota de Reforma–<sup>4</sup> ayer cumplieron su amenaza y arrancaron su plan de acción en 23 ciudades de los estados de Oaxaca, Guerrero, Michoacán, Chiapas y Veracruz para boicotear las elecciones del próximo domingo...En Oaxaca se suspendieron clases y saquearon e incendiaron la sede del Instituto Estatal Electoral, vandalizaron las 11 juntas distritales del INE, quemaron boletas electorales, bloquearon carreteras y tomaron gasolineras y comercios...”. Un día después leíamos en el mismo diario: que “maestros embozados y armados con palos toman el control de sedes electorales” y que habían incluso desalojado a los militares que custodiaban cuatro juntas distritales del INE en Oaxaca.

Fue una vuelta más a la espiral de violencia desatada por la CNTE que ahora se dirigió contra la celebración de las elecciones programadas para el 7 de junio. Nadie en los últimos 35 años se había atrevido a ello. Se trató de un movimiento, en su origen laboral, que “avanzó” poniendo en jaque, una y otra vez, a las autoridades, retándolas a aplicar la ley o a contemporizar con actos claramente delincuenciales. Su número y organización multiplicaron su fuerza, aunque sus métodos no sólo les restaron simpatía sino que significaron destrucción, agresión y por ello presagiaron lo peor.

No fue una ocurrencia, ni un desbordamiento de las pasiones espontáneo, no se trató de un chantaje más y menos de un episodio anodino, sino de un atentado contra el corazón de una rutina civilizatoria que permite elegir a gobernantes y cuerpos legislativos. Esa irrupción de la violencia tuvo dos nutrientes fundamentales: a) el de un gremialismo extremo que asume que los intereses de un grupo pueden y deben defenderse por todos los medios –lícitos e ilícitos– y b) las apuestas revolucionarias que creían que las condiciones están dadas no sólo para derrotar a la autoridad en el campo de la educación, sino para dislocar la fórmula establecida para la renovación de los poderes públicos. Ambas pulsiones estaban imbricadas y generaron incertidumbre y temor auténticos.

Se trató de una minoría que intentó imponer sus condiciones a la mayoría y que tuvo la capacidad suficiente como para desquiciar en algún grado lo que debía ser un proceso pacífico y ampliamente participativo.

---

4). 2 de junio de 2015

Cierto, la irritación social tiene nutrientes, no aparece de la nada. La falta de expectativas fruto de una economía (casi) estancada, induce a no pocos a encadenarse a las escasas certezas laborales que encuentran a mano (en este caso la carrera magisterial), la corrupción que no encuentra sanción o los episodios de violación flagrante a los derechos humanos (como el tristemente célebre crimen de los estudiantes de Ayotzinapa), son el caldo de cultivo del malestar. Pero una cosa es tratar de explicarlo y otra justificarlo.

La rutina electoral, hoy tan despreciada por algunos, quizá por ser precisamente una rutina –algo que se piensa es inamovible, natural–, merece ser reivindicada y apuntalada porque todo sería peor sin ella y por sus múltiples significados: es la única fórmula –repito– que ha inventado la humanidad para que una comunidad masiva y contradictoria, pueda expresarse, recrearse y convivir y competir de manera pacífica, institucional y participativa. Permite que la pluralidad de opciones políticas sean legítimas (a contracorriente de todos los idearios autoritarios, dictatoriales o totalitarios); fomenta la tolerancia y la convivencia de la diversidad; la coexistencia –tensa si se quiere– de partidos e ideologías diversas; multiplica el espacio de las libertades, y entre nosotros son auténticas (en el sentido de que ganadores y perdedores no se encuentran predeterminados y pueden ser cambiantes) hace apenas unos cuantos años. Por ello, atentar contra las elecciones fue algo más que un nuevo episodio de vandalismo, supuso un intento por descarrilar –así sea en algún grado– la fórmula consagrada para dotarnos de gobernantes y legislativos legítimos y ¿abrir la puerta a qué?

No obstante, en ese escenario, volvió a quedar demostrada que la mancuerna autoridades electorales y ciudadanos funciona y funciona muy bien. El profesionalismo y eficiencia de las primeras y la participación masiva, pulcra y ordenada, de los segundos se conjugaron para hacer de las elecciones eventos auténticos, cargados de sentido. Resultaron incluso emocionantes y significativas.

No obstante, en los pasados comicios fue claro, como nunca antes, el hartazgo que en capas importantes de ciudadanos generan las elecciones, los partidos, los políticos. La pregunta ineludible parece ser: ¿qué genera ese malestar, esa distancia crítica, que como una ola potente acompaña las contiendas electorales?

La respuesta no es sencilla, pero creo que los nutrientes son muy diversos: desde el comportamiento de los partidos y los medios de comunicación —que ni de lejos son capaces de explicar lo que se encuentra en juego en las elecciones y lo que significan las diferentes opciones—, hasta el estancamiento económico que impide el mejoramiento de las condiciones materiales de vida de franjas enormes de ciudadanos, la ancestral desigualdad que crea varios países escindidos, hasta el déficit en el Estado de derecho, los actos sucesivos de corrupción que quedan impunes o la violación escandalosa a los derechos humanos. Es decir, un caldo de cultivo que no contribuye al asentamiento de las rutinas democráticas, porque en una palabra, México carece de una cohesión social mínima que genere que la mayoría se sienta y asuma como parte de una comunidad.

No obstante, México sería peor sin elecciones, partidos y un mundo de la pluralidad que se expresa y tiene presencia en las instituciones del Estado. De hecho, en esa dimensión hemos avanzado de manera clara: de un sistema de partido hegemónico a un sistema de partidos equilibrados, de un mundo de la representación solamente habitado por el PRI a un universo en el cual la diversidad se encuentra y reproduce, de elecciones sin competencia a elecciones altamente competidas. Y todo ello ha impactado el funcionamiento del régimen republicano: de una presidencia (casi) omnipotente hemos transitado a una presidencia acotada por otros poderes constitucionales, de un Congreso subordinado a la voluntad del Ejecutivo a un Legislativo que se mueve según su propia correlación de fuerzas e incluso de una Corte marginal en asuntos políticos a una Corte central en la solución de diferencias entre los poderes públicos.

Pero, en efecto, falta todo lo demás. Y lo demás es, en una frase sintética, la construcción de un auténtico Estado de derecho y una sociedad medianamente cohesionada.

## V. Cierre

Por lo anterior es menester sancionar a todos aquellos que desaten la violencia. No hay justificación alguna para atentar contra las elecciones. No hay justificación alguna para agredir a los funcionarios del INE. Hay, por supuesto, que atender los nutrientes del hartazgo, hay que seguir abriendo y fortaleciendo las vías para la participación, hay que ofrecer

todas las garantías para que las personas puedan manifestar sus críticas y plantear sus reivindicaciones en la arena pública. En una palabra, hay que seguir construyendo democracia. Pero para ello también hay que edificar un dique contra la violencia. Y hay que empezar por intentar que quienes la desatan no queden impunes.



---

## Sección II - América Central

---



# Honduras: violencia y procesos políticos

---

Julieta Castellanos

## Introducción

En Honduras hay una historia de la política, de los procesos electorales y de la democracia. También, hay una de la violencia, en sus diferentes formas y expresiones, y con distintos representantes, que se conjuga con los procesos políticos y algunos actores de la política.

Los últimos cincuenta años Honduras ha transitado entre regímenes militares autoritarios, militares reformistas y procesos político-electorales en los que se fortaleció el bipartidismo, a veces mediante regímenes autoritarios, específicamente en la última década del siglo XX, en ocasiones con procesos de reformas institucionales orientadas a la consolidación de la democracia y el Estado de derecho. El bipartidismo cumplió un siglo y, al menos hasta la primera década del presente, se mantuvo como única opción de gobierno. Su ruptura ocurre en la segunda década, a raíz del golpe de Estado al Ejecutivo, que se refleja en la composición del Congreso Nacional a partir del año **2014**, con cuatro fuerzas políticas. Sin embargo, la opción de que el gobierno se conforme con los nuevos partidos que han surgido, no parece que será en el corto plazo.

La violencia y sus formas han experimentado cambios dramáticos desde el último cuarto del siglo XX. La violencia criminal y la delincuencia funcionaban como la expresión de conflictos personales, familiares y de grupos, por rivalidades de poderes locales y territoriales circunscritas a ámbitos internos, y por la insuficiencia, ausencia o incapacidad del Estado para mediar de forma oportuna. Resolver conflictos personales y familiares por medio de la violencia, y el delito común como formas cotidianas de inseguridad, eran producto de actos individuales; no asomaba todavía la organización nacional o internacional del crimen.

En este contexto hondureño, tres países de Centroamérica vivieron con intensidad la guerra civil. Honduras sin estar en guerra, se involucró, especialmente en la guerra en Nicaragua y El Salvador. Por Honduras

transitaron los ejércitos irregulares y regulares, se vivieron las consecuencias de ello, con la particularidad que al no tener una guerra propia no fue parte de los Acuerdos de Paz que se firmaron en la región, y menos de las políticas de desarme y de atención a los desmovilizados. Las estructuras de logística que apoyaron la guerra siguieron operando, entre ellas las que proveían armas y municiones.

En Honduras la violencia política podemos identificarla en dos momentos. El primero, la violencia política histórica del país, entre caudillos de ambos partidos, que generó inestabilidad política, montoneras, levantamientos, asesinatos, o dictaduras; esta violencia se llegó a desarrollar durante los procesos electorales, impidiendo que en algunas comunidades los ciudadanos llegaran a ejercer el sufragio. Esta violencia no era ideológica, era partidista, pugnaba por el poder, por el liderazgo, por los sellos del partido, entre sectores de la misma ideología. No se luchaba por un cambio de sistema, sino por quién gobernaba, o por inconformidad con los procedimientos ilegítimos mediante los cuales se había obtenido la mayoría electoral para acceder al gobierno nacional. El otro momento es la violencia producto de la disputa ideológica. Si bien, no se registró un movimiento armado que amenazara el sistema político hondureño, la oposición al régimen procedente de una amplia configuración social y política, con demandas sociales y económicas, se hizo presente. Ante ello, el Estado tuvo una respuesta desproporcionada. El saldo de **183** personas desaparecidas de forma forzada en la década de los años ochenta, según el informe oficial del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, fue resultado de la violencia y la represión del Estado durante el conflicto político centroamericano y la guerra fría.

## **I. Las formas de violencia política**

Históricamente, el Estado de Honduras y sus élites políticas han privilegiado el uso de la fuerza y la violencia para dirimir los conflictos políticos y sociales. El Estado definió su estructura y sus grupos de poder nacional y local preferentemente mediante la fuerza y la violencia. En el siglo XIX y parte del siglo XX, las montoneras, los levantamientos y las luchas entre caudillos quedaron evidenciadas en la inestabilidad política que marcó esa época. Cuando hubo estabilidad, fue debido a las largas dictaduras que marcaron la primera mitad del siglo XX. Los militares irrumpen en su etapa profesional con el golpe de Estado de **1963** como la forma de

---

resolver los conflictos, las luchas de poder y el uso de la represión como mecanismo de la contención social.

En **1963**, las élites políticas más conservadoras detuvieron el proyecto de la reforma agraria y otras reformas sociales y laborales, inclusive las inspiradas en la Alianza para el Progreso que se ejecutaron durante el gobierno Liberal de Ramón Villeda Morales. En la década siguiente, con los militares en el poder ejecutivo, la violencia, la represión y la muerte violenta de campesinos por parte de militares (Talanquera, Olancho, **1971** y Santa Clara y los Horcones, Olancho, **1975**) fue una clara estrategia del Estado para la contención de las demandas económicas y sociales, específicamente la demanda de tierras. Los hechos referidos marcaron un punto de quiebre en la lucha campesina, que derivó en el nacimiento del movimiento campesino.

En Honduras, a diferencia de Guatemala, El Salvador y Nicaragua, la violencia y la represión del Estado hacia los movimientos sociales, concretamente, el campesino, el de dirigentes obreros y el de estudiantes, no fue para dirimir un tema de poder. Las demandas de estos movimientos se circunscribían al ámbito de acceso a bienes, a recursos y a una legislación para mayor bienestar. Sin menoscabo que el tema del poder apareció entre sectores más radicales y de formación política de izquierdas, no estaba en el foco de las demandas el asunto del acceso al poder político. No disputaban el poder. El Estado ejercía la coerción y el uso de la fuerza y la violencia necesarias para mantener el status quo y proteger a los diferentes sectores del bloque en el poder. Dos décadas **1960-1970** marcaron esta dinámica: un predominio de las Fuerzas Armadas, unos partidos políticos que delegaron en éstos el ejercicio del poder político con regímenes militares de facto y una violencia estructural desde el Estado como un mecanismo de contención a las demandas económicas y sociales.

En la década de **1970** el panorama geopolítico en Centroamérica cambia, el avance del movimiento revolucionario y de la guerrilla enfrenta al Estado y a los grupos insurgentes. En Nicaragua es derrotada la dinastía Somoza en **1979**; en **1981** México y Francia reconocen al Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) como una fuerza representativa para El Salvador y en Guatemala la guerra civil recrudece; el saldo de muertos y desaparecidos se cuenta por miles.

Llegan los Acuerdos de Paz, instaurando y teniendo como resultados, desde entonces, la consolidación de un régimen de partidos que va desde el proceso tendiente a un sistema de partido único (Nicaragua), sistemas de consolidación de bipartidismo (El Salvador), hasta sistemas políticos con una volatilidad de partidos (Guatemala) en los que la mayoría de los partidos que surgen no sobrevive al siguiente proceso electoral después del que participó.

En esta etapa se distinguen tres situaciones: a) el monopolio del uso de la fuerza por parte del Estado, b) el control del territorio y el ejercicio de la soberanía, c) la efectividad y eficiencia del Estado para derrotar a los grupos insurgentes y retener el poder. Hay claridad del papel del Estado y la supremacía de éste sobre las diferentes estructuras sociales y sobre grupos insurgentes que pretenden llegar al poder derrocando a los poderes constituidos.

Honduras, que no llegó a conformar grupos armados que disputaran el poder constituido, no libró una guerra civil en su territorio, pero debió asumir las consecuencias de involucrarse, por decisión propia, y de otros, en las luchas de las naciones vecinas. El triunfo del Frente Sandinista de Liberación Nacional y la estrategia de Estados Unidos para la región abrió una nueva etapa. El mercado legal y el mercado ilegal de armas es quizá de los peores saldos, con un impacto inimaginable en la violencia y la criminalidad que asoma al final del siglo pasado y que se profundiza muchos más durante estos tres primeros lustros del siglo XXI.

Desde esta perspectiva, el Estado crea y reproduce condiciones para la violencia y para el debilitamiento de las estructuras del sistema de defensa y seguridad. La presencia en territorio nacional de los grupos externos armados e irregulares durante la guerra, incluyendo operadores del conflicto que están en el escenario de la guerra como proveedores de armas, municiones y la logística para la guerra, debilita la institucionalidad y fortalece a los grupos que operan al margen de la ley. Se van conformando segmentos de población y comunidades que se reproducen y acumulan bienes con negocios ilícitos, y de personas nacionales y extranjeras que enriquecen a espaldas de la ley y cuentan con la tolerancia, protección y permisividad del Estado, incluyendo la participación de funcionarios del Estado, pertenecientes a las instituciones cuya misión es proveer defensa, seguridad y justicia.

El contexto regional en el cual Honduras retorna a los procesos políticos electorales está marcado entre la derrota de la dinastía de Somoza en Nicaragua, los avances de la lucha armada en Guatemala y El Salvador, y por otro lado, la reacción militar e ideológica por parte de los Estados Unidos y sus aliados regionales para contener la revolución en Centro América. Este retorno, en los años ochenta, se da bajo una supremacía militar-policial y la subordinación civil y del sistema de partidos políticos a la dinámica militar policial, y con todas las limitaciones para el resurgimiento de la institucionalidad democrática y del Estado de derecho. Esperar que las elecciones traerían la construcción de la democracia y el fortalecimiento de la institucionalidad para consolidar el Estado de derecho, era una utopía.

La violencia en la política o entre políticos durante los procesos electorales ha mutado. Por un lado, se identifican hechos en los que víctimas y victimarios se agredían durante actos políticos en escenarios públicos. Por lo general eran activistas, seguidores y militantes de partidos contrarios, sin relevancia en el partido, motivados por desencuentros coyunturales, rivalidades o ataques verbales que derivaban en altercados desde todo punto de vista evitables, pero que el contexto de la campaña y el proselitismo exacerbaba, acabando en una muerte violenta con plena identificación del victimario. En estos hechos se evidenciaba un vínculo directo entre el acto de violencia y la actividad política.

Por el otro, se encuentran grupos de víctimas entre miembros y líderes de partidos políticos, han sido los dirigentes sociales, entre ellos los ambientalistas, con presencia en regiones donde se explotan recursos naturales: bosque y agua. Por lo general, las víctimas no pertenecen a los partidos políticos tradicionales (Partido Liberal y Partido Nacional) sino a partidos de tendencia socialdemócrata o de izquierda. Estos hechos de violencia lucen como sucesos planificados y ejecutados por personas que no llegan a ser identificadas, bajo la modalidad de sicariato o muerte por encargo. La mayoría de estas muertes violentas han quedado en la impunidad. La vulnerabilidad de las víctimas procede de su militancia y activismo pro ambientalista. No es la política partidaria tradicional, no es la rivalidad partidaria: es lo que defienden y lo que denuncian lo que los coloca en condición de víctimas potenciales. Desafortunadamente, estos temas no suelen encontrar cabida en la agenda de los partidos tradicionales, los que han gobernado. Más bien, son temas del movimiento

social, de las organizaciones no gubernamentales y de algunos dirigentes que optan por la militancia en los nuevos partidos políticos.

En esta década, por la frecuencia con la que suceden, se ha comenzado a dar mayor seguimiento a la última generación de hechos violentos y de muerte intencional, en la que se identifican entre las víctimas a aspirantes a cargos de elección popular para integrar los gobiernos locales o el Parlamento. Estos hechos violentos no ocurren el día de las elecciones, sino en la jornada preelectoral. Al igual que en el caso anterior, lucen como planes bien calculados, ejecutados por sicarios y donde la escasa o inexistente investigación impide llegar a los responsables.

## II. El cambio de escenario

Durante el conflicto político regional en Centroamérica, las zonas donde había mayor percepción de inseguridad en Honduras eran las fronteras, específicamente la frontera Honduras – Nicaragua en el corredor sur-oriente (Departamentos de El Paraíso y Choluteca). Por la movilización de los ejércitos irregulares y regulares, de los traficantes de armas y de los sectores económicos que activa la guerra, se creó un tejido de relaciones complejas en las que la inseguridad se incrementó como un efecto colateral de la guerra.

El mercado más activo de armas era en la frontera Honduras–Nicaragua. Una vez que el conflicto terminó y que se firmaron los acuerdos de Paz en El Salvador, Guatemala y los Acuerdos de SAPOA en Nicaragua, que conducen a elecciones presidenciales, el mercado de armas quedó activo; buzones de armas destinadas a la guerra fueron encontrados, inclusive en estructuras del sistema de defensa. Si el destinatario de las armas ya no era la guerra, ¿quién consumía el arsenal que continuó circulando? En la zona fronteriza aludida, registros de prensa de la época señalaban que un arma AK-47 –de amplia circulación– se adquiría con absoluta facilidad. Autoridades de Defensa declaraban que entre 1985 y 1992 esa dependencia había otorgado 18.000 permisos para portar armas, y que entre 1993 y 1995 se habían otorgado 9.500 permisos más. El Fiscal General declaraba que unos 67.000 fusiles AK-47 se encontraban en manos de particulares; además del manejo de otras armas como bazookas y explosivos militares C-4 estaban en poder de particulares

organizados en bandas (Castellanos, Julieta. La Inseguridad Ciudadana. CEDOH, 1997). El protagonismo del arma de fuego se hizo ver en las muertes violentas. Entre 1985 y 1995 el número de cadáveres cuyo objeto de muerte era el arma de fuego pasó de 280 a 935, acumulando en el período 3,467 víctimas de muerte por arma de fuego (Castellanos, Julieta. Honduras Armamentismo y violencia. Fundación Arias, 2000).

Otros contextos regionales también contribuyeron a modificar el escenario hondureño. El Plan Colombia, ideado y constituido en 1999 entre los gobiernos de Colombia y de Estados Unidos, fue varias cosas, pero entre las fundamentales, fue un programa de ayuda militar antinarcóticos, de fortalecimiento institucional, de apoyo a la Policía Nacional y a las Fuerzas Militares de Colombia. Unos fueron los resultados para Colombia y otros muy distintos para Centroamérica. En Estados con instituciones más débiles el resultado fue la mayor penetración del crimen internacional.

El escenario regional termina de configurarse el año 2008 con la firma del Plan Mérida, un tratado internacional de seguridad, establecido entre México, Estados Unidos y los países de Centroamérica. Para entonces, la ruta del narcotráfico se ha consolidado y la guerra del narcotráfico en México se ha establecido.

### III. La violencia en Honduras

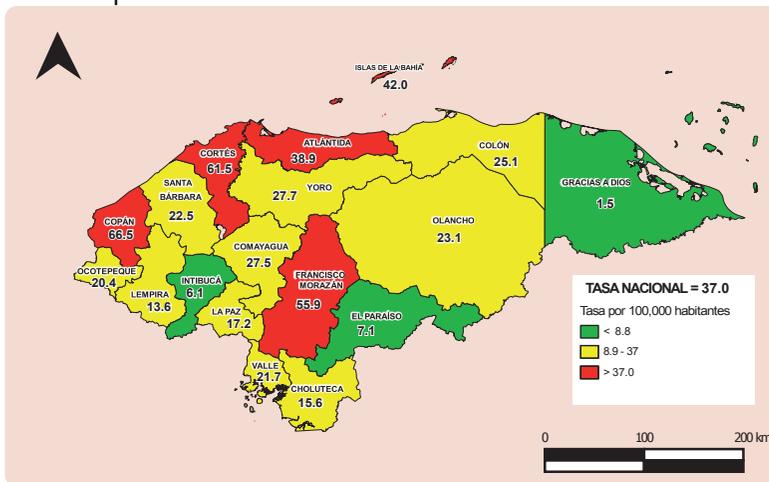
En Honduras, tres instituciones registraban los datos del crimen, la violencia y el delito: La Policía Preventiva con presencia nacional, la Policía de Investigación y la Dirección de Medicina Forense, ambas de presencia física solo en algunas ciudades de Honduras. Las estadísticas procedentes de instituciones que no trabajaban de forma coordinada presentaban cifras diferentes; sin embargo, era inobjetable que la criminalidad estaba aumentando el número de muertes violentas e intencionales.

Los altos índices de violencia y de criminalidad comenzaron a ser preocupación. Desde el año 2003 se inicia un proceso de coordinación interinstitucional presidido y organizado por la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), proceso que dio origen a la creación del Observatorio de la Violencia, a partir del año 2005. En su primer informe (Mapa No. 1), se registra una tasa de homicidios de 37.0 por

cada cien mil habitantes. La tasa mundial era de **8.8**. Los departamentos del noroccidente de Honduras registraban promedios por encima de la tasa nacional. Destaca el departamento de Copán como el de la tasa de homicidios más alta, un departamento de actividad agrícola de café y tabaco, con la misma actividad productiva que el departamento de El Paraíso que registra un promedio por debajo de la tasa mundial. Llama la atención que Copán y su alta tasa de homicidios no hayan despertado el interés para implementar políticas públicas que revirtieran estas cifras.

**Mapa 1**

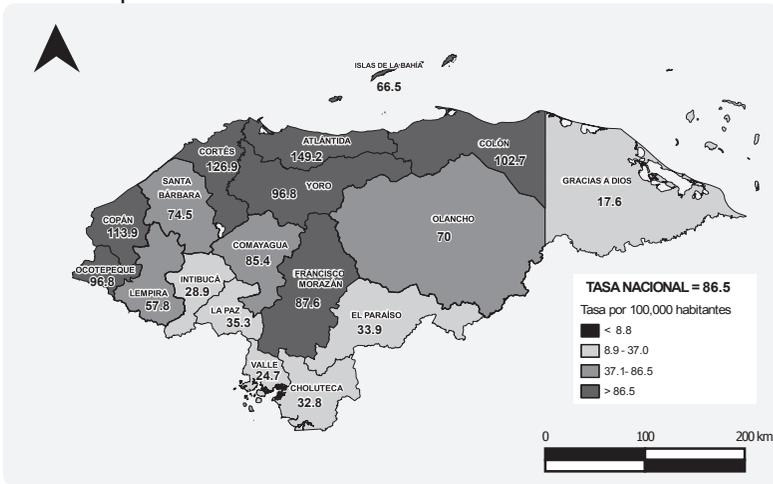
**TASAS DE HOMICIDIOS POR 100,000 HABITANTES SEGÚN DEPARTAMENTO**  
ENERO - DICIEMBRE 2005



Fuente: Dirección General de Medicina Forense / Policía Nacional / Proyecciones INE 2005  
Observatorios Locales y Observatorio Nacional de la Violencia -UNAH-Honduras  
Fuente cartográfica: SINIT -SEPLAN

Las cifras fueron en ascenso, la tasa de homicidios creció un promedio de 7 puntos por año. El peor año fue el 2011 con una tasa de homicidios de 86.5 por cada cien mil habitantes (Mapa No. 2). En siete años los homicidios crecieron 49 puntos y ningún departamento estaba por debajo de la tasa mundial, como había sucedido en 2005, cuando tres departamentos tenían números que no la superaban. Los corredores noroccidente y centro del país se ubicaron como los de más homicidios, mientras que cuatro departamentos se colocaron por encima de los cien homicidios por cada cien mil habitantes.

**Mapa 2** | TASAS DE HOMICIDIOS POR 100,000 HABITANTES SEGÚN DEPARTAMENTO  
ENERO - DICIEMBRE 2011



Fuente: Dirección General de Medicina Forense / Policía Nacional / Proyecciones INE 2011  
Observatorios Locales y Observatorio Nacional de la Violencia -UNAH-Honduras  
Fuente cartográfica: SINIT -SEPLAN

La violencia criminal que reportaban estos datos no tuvo desde el gobierno políticas orientadas a reducir de manera efectiva las cifras de muertes. Durante una década, el gobierno enfocó sus políticas hacia las maras y las pandillas, un nuevo fenómeno que había irrumpido en Honduras desde finales del siglo y responsable de la inseguridad urbana. Las maras, un fenómeno que se extendía, recibía el foco de atención principalmente en acciones de represión del delito. El Programa Honduras Segura (2002-2006) era en esencia el retorno de la Fuerza Militar a tareas de seguridad. En acciones conjuntas policías y militares ejecutaban capturas y patrullajes, fundamentalmente en las dos ciudades con mayor concentración de población: Tegucigalpa y San Pedro Sula. Esta política se mantuvo en todos estos años, independientemente de los resultados que no revertían los datos de las muertes violentas e intencionales.

Por otro lado, los departamentos de la zona fronteriza con Guatemala, donde las maras no tenían una presencia importante, reportaban unas tasas de homicidios que ameritaban otras políticas, otros enfoques y otras acciones. A partir del año 2012, las tasas de homicidios empiezan a estabilizarse y, luego, a disminuir, llegando a 58.5 homicidios por cada

100 mil habitantes en el año 2015. Estamos en el momento de ver si estos resultados se consolidan y la tasa sigue disminuyendo, o si los grupos criminales se recomponen y el país retrocede en su lucha contra el crimen.

## IV. Procesos electorales en el contexto de guerra regional

En abril de 1980 se convoca a elecciones para una Asamblea Nacional Constituyente. Sucede en la primavera de la ola democratizadora de América Latina, si consideramos que los regímenes dictatoriales en la región se extendieron en algunos casos hasta los inicios de la década de 1990 (Argentina 1976-1982; Brasil 1964-1985, Uruguay 1973-1985 y Chile 1973-1990). Mientras en el Cono Sur no se miraba el fin de las dictaduras, en Centroamérica el escenario político era de avance de los movimientos revolucionarios: en Nicaragua, el 19 de julio de 1979 fue derrotado Somoza; en El Salvador, avanza el frente FMLN hasta el punto de aparecer como un poder dual; y en Guatemala, continúa la sangría y su aislamiento internacional, que se acentúa cuando bajo el régimen del General Romeo Lucas García, el 31 de enero de 1980, se produjo el asalto a la Embajada de España, que terminó con el incendio del inmueble y la muerte de 37 campesinos que se encontraban adentro.

En Estados Unidos ha concluido el periodo del presidente Jimmy Carter, quien puso énfasis en la política de derechos humanos, y en 1977 había firmado los tratados Torrijos - Carter que devolverían el canal a los panameños entrando el siglo XXI. La década termina con expectativas, pero la era Reagan comienza en 1980 marcando el contexto regional centroamericano con la guerra contrainsurgente, privilegiando la vía militar para contener la consolidación del sandinismo y el avance del FMLN en El Salvador. Demasiado peso para el retorno a la democracia en un país con una larga tradición de golpes de Estado, de una gran influencia del poder militar, de violencia política electoral, de una clase política oligárquica y caudillista sin dificultades para subordinarse al poder internacional –en 1954 desde Honduras partieron las tropas para derrotar al gobierno de Jacobo Arbens Guzmán– y con los mismos partidos políticos que históricamente se han disputado el poder.

A las elecciones de **1980** para elegir una Asamblea Nacional Constituyente asistieron tres partidos políticos: Partido Liberal (PL), Partido Nacional (PN) y Partido Innovación y Unidad Nacional (PINU). Los dos primeros tienen sus orígenes a finales del siglo XIX (PL **1891**) y comienzos del siglo XX (PN **1911**); el PINU es creado por profesionales urbanos concitados después de la guerra Honduras–El Salvador el año **1969**. Por su parte, el Partido Demócrata Cristiano de Honduras (PDCH) se forma con profesionales medios y una amplia base campesina vinculada al movimiento social cristiano de la Iglesia Católica, de gran presencia en los departamentos del Sur (Choluteca y Valle) y centro oriente (Olancho), pero no se aceptó su inscripción legal.

A estas elecciones concurren a ejercer el sufragio un millón de hondureños. El Partido Liberal obtuvo el **49.4%** de los electores, el Partido Nacional el **42.2%** y el PINU el **3.5%**. El triunfo del Partido Liberal, en el imaginario nacional más liberal y reformista que el Partido Nacional, no impidió que se consolidara en el poder el bloque más conservador. Esta ala dejó al margen de las estructuras a los sectores de centro y de la denominada izquierda liberal, en esos días conformada por empresarios e intelectuales. La primera decisión de la Asamblea Nacional Constituyente con mayoría de diputados del Partido Liberal fue desalentadora para los que tenían mayores expectativas, y coherente con quienes tenían el control del partido; desalentadora para quienes creían que las elecciones significarían un cambio, coherente porque al extender el periodo al General Policarpo Paz García, último militar que llegó al poder por un proceso de relevo interno entre las diferentes generaciones de militares, conocido en Honduras como “golpe de barracas”, estaba haciendo una concesión, cediendo y reconociendo un espacio de poder a los militares bajo la perspectiva de que permitieran el avance al siguiente proceso electoral, y considerando su papel en la geopolítica centroamericana.

En los tres procesos electorales de la década de **1980-1990**, los electores le dieron el beneficio al Partido Liberal (**1980 = 49.9%**, **1981 = 52.3%**, **1985 = 49.2%**). A partir de las elecciones de **1981** participa el Partido Democracia Cristiana de Honduras, con lo que queda configurado el cuadro de los partidos políticos que asistieron al proceso electoral. El espectro político partidario para las elecciones de **1997** se completó con la inclusión del Partido Unificación Democrática

de Honduras (PUDH), que aglutinó al electorado de izquierda cuyos dirigentes políticos en el exilio retornaron al país después de los acuerdos de Sapoa en Nicaragua y que marcan el proceso electoral de aquel país. La participación de nuevos partidos políticos en los procesos electorales no arrancó a los partidos tradicionales su militancia; en las elecciones de 1981 y 1985 el PINU y el PDCH obtienen el 3.9% y el 3.2% de los votos respectivamente. Para las elecciones de 1997 queda completo el espectro de los partidos políticos con los que cierra el siglo XX. Pero el bipartidismo quedó consolidado. En las últimas elecciones del siglo, con cinco partidos políticos participando, el bipartidismo logró en conjunto 87.3% y los tres nuevos partidos de tendencia socialdemócrata e izquierda obtuvieron en conjunto el 6.3 de la preferencia del electorado ([www.tse.hn](http://www.tse.hn)).

En dos décadas de elecciones se consolida el bipartidismo en sus vertientes más conservadoras. Se amolda a los planes de contrainsurgencia en Centroamérica y a la guerra sucia en Honduras. Durante este proceso político que retorna el bipartidismo al poder, la violencia en el país no era la violencia criminal. Era la violencia del Estado hacia el movimiento social, a las demandas y a la protesta. La respuesta de la violencia del Estado hacia sectores de izquierda y dirigentes populares, intelectuales y estudiantes fue desproporcionada; el saldo fue de 183 personas desaparecidas forzosamente, según la cifra que en su informe “Los Hechos Hablan por sí Mismos: Informe Preliminar sobre los Desaparecidos en Honduras 1980-1993” presentó el Comisionado de Derechos Humanos en Honduras CONADEH, el 29 de Diciembre de 1993.

En estas dos primeras décadas de procesos electorales continuos (1980-2000) no hay registros que nos den las cifras de hechos de violencia política en el marco de los procesos electorales. Suceden hechos aislados con las características señaladas en la primera parte de este ensayo. Antes de la nueva ola democratizadora en la que Honduras se inserta en 1980, la violencia electoral tenía un origen preponderante en la falta de garantías del proceso, como por ejemplo: el impedimento a los electores para llegar a los centros de votación y la destrucción de material electoral antes o después de los procesos electorales. Pero estas formas de ejercicio electoral fueron desapareciendo en la medida que las elecciones se desarrollaban con mayores garantías, incluyendo la veeduría nacional e internacional del proceso.

## V. El fin del conflicto regional y la otra violencia

Durante los años del conflicto político y de la guerra en la región, el Estado de Honduras retuvo el monopolio del uso de la fuerza y el control del territorio. La institucionalidad de las estructuras de defensa y seguridad tenían presencia a nivel nacional con altos niveles de efectividad para enfrentar al enemigo ideológico, y la institucionalidad del sistema de justicia operaba para el mantenimiento del statu quo. Era el sistema político y su paradigma ideológico la prioridad, no las personas que lo integraban.

En Honduras, el sistema político no estaba amenazado. El movimiento social y las demandas de derechos laborales primero, de acceso a la tierra, después, y los grupos de izquierda que demandaban reivindicaciones y que simpatizaban y apoyaban los cambios políticos y la lucha ideológica en Centro América, no tenían la capacidad de poner en riesgo el statu quo de los grupos en el poder y del Estado hondureño. La valoración de la acción del movimiento social en Honduras condujo a una sobreactuación de las estructuras de defensa y seguridad. Estos hechos hicieron posible que las Fuerzas Armadas, que para estos años tenían integrada a la policía como su cuarta fuerza, no salieran de escena en el nuevo momento de retorno a los gobiernos democráticos, sino que, por el contrario, se volvieran un actor importante del proceso de retorno reteniendo espacios de poder y accediendo a otros nuevos.

Pero no fue lo mismo enfrentar al movimiento social, que no era un movimiento armado, que enfrentar la otra violencia, la violencia criminal que asomó desde finales del siglo XX y que se posicionó en el país en la primera década de este siglo. El surgimiento de las pandillas, al inicio como un fenómeno social y criminal después, viene en ascenso desde finales del siglo XX. El Estado reaccionó tardíamente, tanto en la prevención como en el control, sanción y represión del delito.

Entre el año 2006 y el año 2009 gobierna el Partido Liberal. El gobierno surgido de las elecciones del año 2005 es interrumpido violentamente el 28 de junio mediante un golpe de Estado al Ejecutivo, definido así por la Comisión de la Verdad y Reconciliación – creada en el año 2010–, porque los otros dos poderes, el Legislativo y el Judicial, siguieron en funciones, y porque los militares, responsables últimos de la

captura del presidente Zelaya por orden judicial, lo expulsan a Costa Rica, pero no asumen las funciones del Poder Ejecutivo, sino que lo hace quien tenía el cargo de Presidente del Congreso Nacional.

Para noviembre del año 2009 estaban previstas elecciones generales, y se celebraron. Sin embargo, el contexto previo al golpe desarrolló un escenario de confrontación entre la clase política. El precedente más inmediato fue la elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia en enero del año 2009, donde, conforme a la costumbre y a los acuerdos, se distribuyen los magistrados entre los dos partidos históricos, alícuotas proporcionales a los resultados electorales. En este caso, en el Partido Liberal al ser un partido integrado por diferentes movimientos políticos con liderazgos personales, no logró llegar a un acuerdo sobre las cuotas al interior del partido. El detonante que marca el desenlace es la consulta que pretende realizar el Poder Ejecutivo y que fue conocida como la *cuarta urna*, orientada a consultar si la ciudadanía quería la instalación de una Asamblea Nacional Constituyente. El golpe trajo de nuevo la confrontación entre la sociedad y el Estado: el movimiento social, específicamente el movimiento obrero y gremial, campesinos, estudiantes, organizaciones no gubernamentales, iglesias y sectores medios que se pronunciaban en contra el golpe y de las estructuras de defensa y seguridad.

El golpe y la expulsión de Zelaya trajeron violencia, represión y personas asesinadas en el marco de las protestas, al mismo tiempo que activaron el movimiento social de los sectores que se pronunciaron en contra. La Comisión de la Verdad en su informe señala “Los Comisionados constatamos y recibimos testimonios del uso desproporcionado de la fuerza de parte de instituciones militares y policiales durante el golpe de Estado y el gobierno de facto; lo que tuvo como resultado las violaciones a los derechos humanos expresadas en muertes violentas, privación de libertad, tortura, violaciones sexuales y persecución política... recibimos testimonio de destrucción de bienes públicos y privados que en las manifestaciones convocadas por organizaciones afines al Presidente Zelaya se llevaron a cabo...” (Comisión de la Verdad y Reconciliación. Hallazgos y Recomendaciones, julio 2011).

La violencia y la confrontación entre el Estado y la sociedad producto del golpe no son homologables a violencia política electoral. Las dos son

violencia, la primera es una violencia entre la clase política producto de desencuentros por la estructuras legales que definen los elementos más estructurales del sistema político; la segunda, la violencia política electoral, se refiere a los hechos de violencia en el marco de un proceso electoral. Sin duda, el ambiente preelectoral se vio impactado por el golpe, y el desarrollo de las elecciones, que tuvo lugar en un contexto de aislamiento internacional, de confrontación y de violencia política, era impredecible.

En cambio, los resultados electorales sí eran previsibles. El golpe confrontó a la clase política y fracturó al Partido Liberal, que en esas elecciones del año **2009** tuvo su peor derrota; perdió alrededor de **200.000** electores respecto de los resultados obtenidos en las elecciones del año **2005**. Por su parte, el Partido Nacional no había tenido mejores cifras que las que obtuvo en esa ocasión: el **56.6%** de los electores les favoreció con su preferencia. El resto de partidos mantuvieron los resultados históricos obtenidos en todos los procesos.

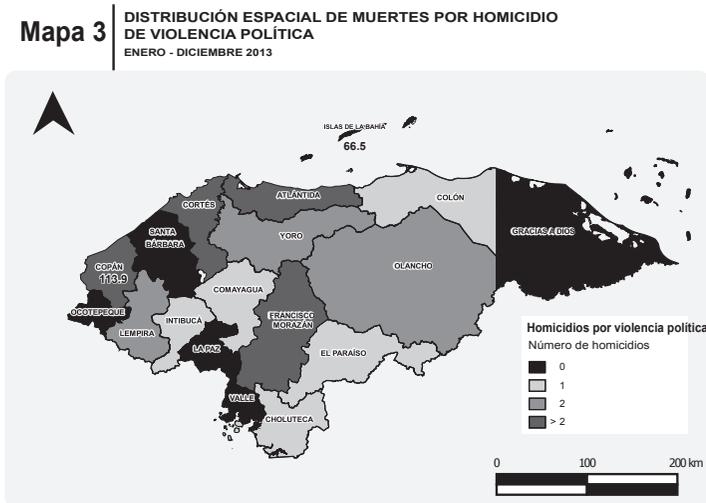
## **VI. La violencia en el proceso electoral del año 2013**

Para las elecciones primarias del año **2008** se pone en marcha la iniciativa de observación electoral denominada “Mirador Electoral”, llevada a cabo por diversas organizaciones de sociedad civil y universidades públicas y privadas. Respecto a la violencia en esas elecciones primarias, el informe reportó atentados (**5**), homicidios (**7**), amenazas (**5**), secuestros y agresiones físicas (**1**). Al margen de estos datos, obtenidos de fuentes de prensa, policía, investigación y entrevistas a las víctimas o sus familiares, el informe de la observación señaló “El conflicto electoral hace referencia a una situación política difícil que conlleva a un enfrentamiento de intereses de partido, de grupos o personales y de valores considerados importantes... La confrontación u oposición de los adversarios políticos, que buscan el control o conducción del partido y del Estado, desean neutralizar, dañar o eliminar a sus rivales, incluso cuando la disputa sea de palabra. El conflicto surge como producto de los desacuerdos entre los ciudadanos o participantes en la contienda, se da frente al Estado o a lo interno del partido, por falta de tolerancia política e ideológica o porque las reglas del proceso electoral no fueron claras y transparentes” (Mirador Electoral. Informe de las Elecciones Primarias en Honduras, **2008**).

De acuerdo a las valoraciones de los autores del informe, los hechos de violencia registrados son el resultado de las condiciones y características de los procesos electorales. No hay datos de las elecciones generales del año **2009**, unas elecciones que se realizaron en un proceso de gran incertidumbre por el golpe de Estado de junio.

Las muertes violentas e intencionadas y otras manifestaciones de violencia comenzaron adquirir nuevos rasgos durante los procesos electorales. Los hechos ya no eran ataques verbales, agresiones físicas o muertes al calor del sectarismo. Los asesinatos en la modalidad de sicariato, amenazas y atentados empezaron a dominar la escena.

El Observatorio de la Violencia de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras realizó el monitoreo de los hechos de violencia durante el proceso electoral de las elecciones primarias del año **2012** y las elecciones generales del año **2013**. Comparando el mapa de la tasa de homicidios a nivel nacional y el mapa de los homicidios por violencia donde las víctimas son políticos aspirantes a cargos de elección popular, observamos coincidencia entre las regiones y departamentos que registran mayores tasas de homicidios (Mapa No. 3).



Fuente: Observatorio de Conflictividad y Violencia Política - IUDPAS - UNAH - Honduras  
Fuente cartográfica: SINIT - SEPLAN

No podemos concluir que las muertes violentas de dirigentes políticos durante los procesos electorales estén atribuidas a vínculos con actividades ilícitas, pero sí que existe una relación directa entre los departamentos con las mayores tasas de homicidios en tiempos no electorales y muertes violentas durante los procesos electorales, y los procesos de extradición de hondureños solicitados por la justicia de Estados Unidos y la incautación de bienes por sectores vinculadas a bandas dedicados a los negocios ilícitos.

La violencia y los homicidios se dirigen a los candidatos a alcaldes. Éste es el primer grupo de riesgo. Pero además, entre los años 2015 y 2016, al menos cuatro alcaldes han sido privados de la libertad y acusados por el Ministerio Público de estar vinculados con actividades ilícitas.

**La Tabla No. 1** nos da cuenta del número de homicidios, **48** en total en el año electoral que comprende las elecciones primarias del año 2012 y las elecciones generales de 2013. Los alcaldes y otros cargos de los gobiernos locales están entre los más vulnerables.

**Tabla 1**

**TABLA COMPARATIVA DE HOMICIDIOS POR CARGO**  
ELECCIONES PRIMARIAS DE 2012 Y ELECCIONES  
GENERALES DE ENERO - DICIEMBRE 2013

Cargo	Primarias del 2012	Generales del 2013
Candidatos a Alcaldes	7	3
Alcaldes en Funciones	0	1
Vice Alcaldes	0	2
Candidatos a Regidores	0	2
Regidores en Funciones	0	2
Candidatos a Diputados	3	1
Dirigentes o Activistas de Partido	3	18
Familiar de Candidato	0	6
<b>Total</b>	<b>13</b>	<b>35</b>

Fuente: Observatorio de Conflictividad y Violencia Política - IUDPAS - UNAH - Honduras

**La Tabla No. 2** nos revela el número de víctimas de homicidios vinculadas a los partidos políticos. En el orden, el Partido Libertad y Refundación (LIBRE), el Partido Nacional y el Partido Liberal son los partidos a los que pertenecían las víctimas. No obstante, los partidos no expresan con

contundencia sus demandas por una investigación que conduzca a la captura de los culpables. No hay reivindicación de sus muertes, y solo ocasionalmente, cuando la víctima es una figura de relevancia nacional, el partido la reconoce como miembro.

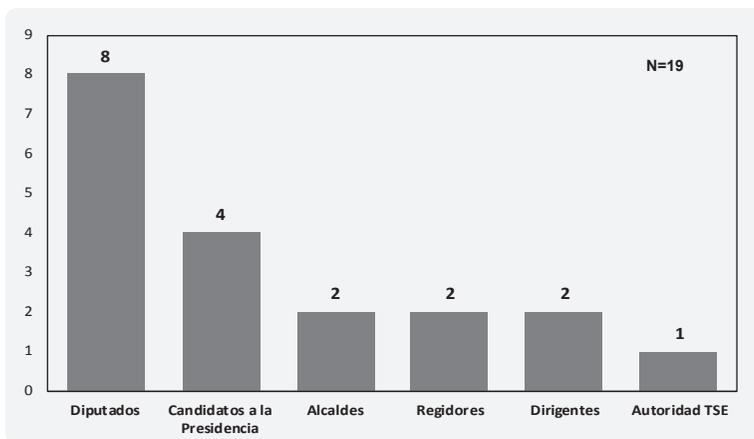
**Tabla 2** | TABLA COMPARATIVA DE HOMICIDIOS POR PARTIDO  
ELECCIONES PRIMARIAS DE 2012 Y ELECCIONES  
GENERALES DE ENERO - DICIEMBRE 2013

Partido Político	Primarias del 2012	Generales del 2013
Nacional	2	10
Liberal	4	7
LIBRE	7	17
PAC	0	1
<b>Total</b>	<b>13</b>	<b>35</b>

Fuente: Observatorio de Conflictividad y Violencia Política - IUDPAS - UNAH - Honduras

Las amenazas también aparecen en el escenario. Aunque los candidatos a diputados son el principal objetivo, llegan hasta los candidatos a la presidencia. No hay información sobre el seguimiento a estas denuncias (**Gráfico No. 1**).

**Gráfico 1** | AMENAZAS CONTRA CANDIDATOS(AS) Y DIRIGENTES SEGÚN  
CARGO DE ELECCIÓN, EN PROCESO ELECTORAL 2013



Fuente: Observatorio de Conflictividad y Violencia Política - IUDPAS - UNAH - Honduras

## VII. La violencia criminal y el avance de la democracia

Honduras experimentó niveles de violencia y criminalidad sin precedentes, cuando en **2011** la tasa de homicidios llegó a **86.5** por cada **100** mil habitantes. Lo más inquietante fue que al menos cuatro departamentos del definido como corredor de la narcoactividad, alcanzaron tasas por encima de los **100** homicidios por cada **100** mil habitantes.

Desde el año **2014**, el país entró a una fase por la que hasta entonces no había transitado: extradiciones de personas solicitadas por la justicia de Estados Unidos, entrega voluntaria y negociada a la justicia de aquel país de personas sobre las que habían procesos de extradición en curso. Sectores de diferentes procedencias se incluyen en este proceso: reconocidos empresarios del ramo industrial y financiero, políticos, oficiales de policía y personas pertenecientes a bandas del crimen organizado. Esta condición refuerza la hipótesis que los niveles de violencia y criminalidad a los que llegó el país cuentan con la complicidad e involucramiento de una parte de las estructuras del Estado, incluyendo el sector empresarial, clave en el proceso de lavado de activos.

Esto marca la diferencia entre la violencia política ideológica de los años de la guerra fría y la violencia de este siglo. Durante el conflicto político ideológico, el Estado preserva la centralidad y defiende el monopolio del uso de la fuerza, y la institucionalidad no es penetrada por los grupos revolucionarios. En el postconflicto y en el escenario de violencia provocada por el crimen organizado, el Estado ha perdido el monopolio del uso de la fuerza, sus estructuras de seguridad, de justicia y económicas son infiltradas. La violencia criminal la ejercen grupos no para imponer una visión del mundo, ni para ejercer el poder político de forma directa, sino para controlar el territorio y poder operar sus negocios, transitar por los espacios, contar con la infraestructura que les permite funcionar. Su interés parece más visible en los poderes locales, en zonas de tránsito y fronterizas, en regiones aisladas pero estratégicas, y no hacia el poder nacional.

En este contexto, el Estado pierde la soberanía en el control del territorio. No puede garantizar la seguridad de las personas ni de sus bienes, ni puede mantener el orden interno; pierde confianza y credibilidad, pierde

la capacidad para aplicar el Estado de derecho. No somete los aparatos de seguridad y defensa de estos grupos criminales, de modo que se va constituyendo un paralelismo en las relaciones de poder, que termina por producir un debilitamiento del Estado y un deterioro de la democracia.

El crimen organizado no está en contra de los procesos electorales, no impide que las elecciones se desarrollen. Al contrario, hace todo para que lleguen sus candidatos y sean los triunfadores. La violencia del crimen organizado no genera pánico sobre el proceso electoral, pero saca de la competencia a los candidatos que no le favorecen. No realiza acciones de magnitud nacional, sino locales, focalizándose en territorios bajo su control.

El crimen organizado está haciendo retroceder los avances que en construcción democrática se habían logrado después del postconflicto en Centroamérica. Este debilitamiento llega hasta el sistema de justicia, ya sea por temor, intimidación o penetración. El desempeño de los tribunales, fundamentalmente en los departamentos donde opera la narcoactividad, es altamente contrario a los resultados esperados de una aplicación de las leyes ajustada a la presentación de las evidencias. La pérdida de confianza en el sistema de seguridad y justicia que reflejan diferentes estudios no termina de revertirse.

¿Qué papel están jugando los partidos políticos en este contexto de violencia en la que algunos de sus dirigentes y funcionarios han sido asesinados, encarcelados o extraditados? Sin lugar a dudas, los partidos políticos están siendo afectados en su credibilidad y en la de algunos de sus liderazgos, aun cuando los líderes a nivel nacional no aparecen como los mayormente cuestionados, se percibe un desentendimiento del partido acerca de la integridad de sus dirigentes regionales y locales; no queda claro si al partido no le interesa o es que la dirigencia central ha perdido la capacidad de dirección y conducción partidaria. No hay evidencia que este sea un problema que les preocupe.

En esta nueva etapa de crimen y de militancias regionales aparentemente comprometidas con los actos ilícitos, no hay planteamientos de los partidos políticos, ya sean como iniciativas internas o propuestas nacionales que conduzcan a establecer procedimientos de control y seguimiento de los candidatos a cargos de elección popular, a fin de indagar su patrimonio,

el origen de su riqueza, o los nexos con el crimen. No expresan interés y evitan referirse a la creación de reformas electorales que regulen el financiamiento a las campañas electorales. No ejercen presión para que investiguen los crímenes que en su mayoría quedan en la impunidad.

Por lo que respecta a los resultados electorales, a pesar del surgimiento de nuevos partidos políticos, evidencian una pérdida de caudal. Los resultados de las próximas elecciones, primarias y generales en el año 2017, nos indicarán si el bipartidismo histórico seguirá gobernando o si se consolidará un nuevo bipartidismo. En estos tres años –desde el 2014– con dos partidos nuevos en la Cámara Legislativa, no se percibe una conexión con mayor número de electores; lo que sí resulta más claro es que las nuevas opciones partidarias no significan necesariamente más democracia. Los partidos políticos de viejo y nuevo cuño tienen como reto crear los mecanismos para que sus candidatos a cargos de elección popular, primero, y funcionarios, después, no sean miembros directos o financiados con fondos procedentes del crimen organizado.

No está en duda que los procesos electorales continuarán desarrollándose. El riesgo es que aunque se lleven a cabo, la democracia no se fortalezca y la institucionalidad no sea más que un formalismo.

## Bibliografía

Castellanos, Julieta. *La Inseguridad Ciudadana*. CEDOH, 1997.

CONAFDEH. *Los hechos hablan por sí mismos. Informe Preliminar sobre los Desaparecidos en Honduras*. 1993.

Comisión de la Verdad y la Reconciliación. *Para que los hechos no se repitan*. 2010.

Tribunal Supremo Electoral ([www.tse.hn](http://www.tse.hn)) Estadísticas Electorales.

UNAH. *Observatorio de la Violencia*. 2011.

UNAH. *Observatorio de la Violencia*. 2005.

UNAH. *Mirador Electoral*. 2009.

UNAH – Instituto Universitario Democracia Paz y Seguridad, IUDPAS. *Observatorio de Conflictividad y Violencia Política*. 2013.



# Acuerdos de paz y procesos electorales, los mecanismos de salida de la violencia: la experiencia centroamericana

---

Luis Mario Rodríguez Rodríguez

## Introducción

Cuando Samuel P. Huntington se refirió a la “tercera ola democratizadora”<sup>1</sup> afirmó que “los regímenes autoritarios fueron reemplazados por otros democráticos”. Ciertamente los últimos veinticinco años de la centuria pasada pueden calificarse como “la época de las transiciones democráticas”<sup>2</sup>. Buena parte de los Estados sustituyeron las rupturas violentas del poder político por la democracia electoral. El sufragio libre y universal se practicaba, a finales del siglo XX, en 120 de los 192 Estados con reconocimiento internacional<sup>3</sup>. Las transformaciones políticas en países que se desangraban, como consecuencia de los conflictos armados que enfrentaban, identificaron en el sistema electoral la manera de abrir los espacios que exigían quienes consideraban a la institucionalidad como un sistema cooptado al servicio de las autoridades de turno.

Así, a los procesos de paz en El Salvador, Guatemala y Nicaragua, antecedieron una serie de reformas constitucionales orientadas, principalmente, a garantizar la celebración de comicios limpios, justos, periódicos y competitivos. Sin ese antecedente previo, habría sido imposible, o por lo menos muy difícil, encontrar la salida a las disputas que encaraban las fuerzas revolucionaras contra quienes regentaban el control político de los Estados, en algunos casos legítimamente, aunque con una “democracia enmascarada” por el “pecado” de origen que significaron los fraudes, y, en otros, como la era de Somoza, de manera espuria.

Mientras las elecciones continuaron siendo administradas por organismos electorales manipulados por el régimen de turno, aquellos que exploraron

- 
- 1). Samuel P. Huntington, “La tercera Ola. La democratización a finales del siglo XXI”, Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, S.A., 1994.
  - 2). Roberto García Jurado, “La teoría democrática de Huntington” en Política y Cultura (19). México: Universidad Autónoma Metropolitana, 2003, pp. 7-24
  - 3). Freedom House, “Democracy’s Century: a survey of global political change in the 20<sup>th</sup> century”. Nueva York, 1999.

la posibilidad de acceder al Ejecutivo a través de la voluntad popular expresada en las urnas, consideraron frustradas sus intenciones de pacificar el caos político reinante. Los fraudes electorales, urdidos desde las principales instancias estatales, constituían la regla general. Asimismo, entretanto no se concediera a la insurgencia la oportunidad de transformarse en un sujeto político capaz de ejercer el derecho de competir en procesos en los que se luchara por obtener representación legislativa, municipal o la presidencia de la República, tampoco habría ninguna probabilidad de poner fin a la guerra civil en esas sociedades o de terminar con la entronización, por décadas, de un solo individuo en la primera magistratura.

Por otra parte era ineludible contar con registros electorales que aseguraran la participación de los ciudadanos habilitados para votar según la Constitución y la ley. De lo contrario habría sido infructuosa tanto la renovación de los árbitros electorales imprimiéndoles la necesaria independencia para vigilar, sin injerencia de ningún tipo, la transparencia de los procesos electorales, como la autorización legal para que las guerrillas adoptaran la forma de partidos políticos, con los derechos y las obligaciones que dicha mutación jurídica implicaba. Eso llevaba aparejado un trabajo de depuración con la intención de evitar los dobles votos y erradicar la participación de “fallecidos” cuya identidad habría sido suplantada.

Otra de las piezas fundamentales para despejar el camino y suprimir las desconfianzas que los actores alimentaron durante la época de los conflictos bélicos, fue el de la capacitación electoral. La finalidad era la de trasladar la experiencia de otros países donde las elecciones formaban parte normal de la vida democrática. El nacimiento del Instituto Interamericano de Derechos Humanos a inicio de los ochenta y la fundación, a su interior, del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) en 1983, facilitaron la consumación de ese objetivo. De manera simultánea a la capacitación, también fue imprescindible la intervención de la comunidad internacional a través de la observación efectuada por misiones coordinadas por CAPEL.

En definitiva, el “parte-aguas” institucional más importante para transitar de la guerra a la paz y para terminar con las dictaduras prolongadas en alguno de los casos centroamericanos, fue, sin duda, el establecimiento

de las elecciones. El otro factor que caracterizó la mudanza de sistemas disfuncionales a otros en los que la democracia debutó, aunque de manera frágil y con una serie de retos, fue la revitalización de las organizaciones partidarias como el instrumento por excelencia para alcanzar el poder político.

Sin embargo, la paz y el acceso a la institucionalidad por la vía electoral no garantizaron la permanencia del republicanismo ni la de la democracia representativa. Veinticinco años después de aquellos choques militaristas el sistema de representación se encuentra amenazado por la disminuida credibilidad de los partidos y por una sociedad civil insatisfecha con la democracia. Entre otros aspectos, esa realidad es consecuencia de la falta de servicios públicos de calidad, del uso abusivo de los recursos públicos, del incumplimiento de las promesas de campaña y de la corrupción. A las elecciones como mecanismo para transformar la voluntad popular en votos y estos en cargos de gobierno y en escaños, también la desafían otras nuevas formas de violencia, que en contraste con la padecida en los años ochenta, ahora muestran características singulares, en un contexto de paz, con la presencia del narcotráfico, del crimen organizado y de las pandillas.

Este trabajo tiene como objeto presentar, por una parte, un análisis descriptivo, sucinto, de la evolución que exhibieron los elementos que condujeron a por lo menos tres de los países centroamericanos, Guatemala, El Salvador y Nicaragua, a encontrar métodos pacíficos para identificar las coincidencias mínimas en un mar de diferencias que los llevó a soportar años de locura y desesperanza; y, por otro lado, a advertir sobre la involución de las reformas adoptadas y el impacto que esta regresión puede provocar en los sistemas políticos de la región, a más de dos décadas de terminados aquellos tiempo de locura.

Con ese propósito se enuncian, en primer lugar, unos cortos antecedentes de los conflictos acontecidos en Guatemala, El Salvador y Nicaragua en los años ochenta y se sistematizan las reformas que resultaron como consecuencia de la suscripción de la paz en los dos primeros Estados, y, en el caso nicaragüense, debido al triunfo de la revolución sandinista que terminó entregando el poder a través de la vía electoral. Posteriormente se describen los primeros síntomas de deterioro acelerado de la confianza de los ciudadanos en los partidos políticos y la parálisis legislativa de

postguerra que descuidó la modernización de las reformas a los sistemas electorales lo cual hemos denominado “la antipolítica de la paz”. En tercer lugar se aborda, también brevemente, el modo en que las actuales formas de violencia están afectando a los procesos electorales, con énfasis en el caso salvadoreño. Y en cuarto y último lugar se concluye con una serie de reflexiones que persiguen reconocer algunos de los más importantes desafíos que los partidos políticos, la sociedad civil y la comunidad internacional deben analizar para impedir que la citada tercera ola de democratización muestre una “contra-ola”, alimentando, con mayor fuerza, comportamientos personalistas e iniciativas populistas.

## I. La firma de la paz y el retorno a la democracia en Centroamérica

- Algunos antecedentes de los conflictos en Guatemala, Nicaragua y El Salvador

El inicio de la Guerra Fría, que confrontó a Estados Unidos con la Ex Unión Soviética, la salvaguarda de sus zonas de influencia y el triunfo de la revolución cubana en 1959 que se alienó al bloque soviético, impactarían sensiblemente a la democracia en centroamericana, condicionando el funcionamiento de sus sistemas políticos y electorales<sup>4</sup>. A inicios de la década de los sesenta varios grupos guerrilleros iniciaron la lucha armada inspirados en el triunfo de un puñado de alzados en armas en la Sierra Maestra, contra el ejército y el aparato de gobierno de la dictadura de Fulgencio Batista. Se trató de las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR) en Guatemala; el Frente Unido de Acción Revolucionaria (FUAR) en El Salvador, organizado por el Partido Comunista; y el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), que fue el único movimiento que triunfó militarmente en julio de 1979, derrocando al dictador Anastasio Somoza<sup>5</sup>.

---

4). Para una síntesis bien estructurada sobre los antecedentes que explican el desarrollo político en Centroamérica, que incluye la descripción de los hechos sucedidos en la segunda mitad del siglo XX y las condiciones que limitaron a la democracia electoral en Centroamérica, Félix Ulloa, “Evolución de las elecciones en América Central”, en Salvador Romero Ballivián (Coordinador), “Democracia, elecciones y ciudadanía en Honduras. Perspectivas comparadas y planteamientos para la reforma electoral”. Honduras: Instituto Nacional Demócrata (NDI), 2014, pp. 107-116.

5). *Ibid*, p. 117

Las consecuencias y las condiciones para la suscripción de la paz fueron diferentes para cada uno de los países citados. La guerra civil en Guatemala tuvo lugar entre 1960 y 1996. En 1999 la Comisión de Esclarecimiento Histórico (CEH), auspiciada por Naciones Unidas, publicó un informe que documenta las atrocidades cometidas durante la guerra, la mayoría atribuidas al Ejército. La CEH determinó que los 36 años de conflicto dejaron unos 200.000 muertos y desaparecidos. Las comunidades indígenas fueron las principales víctimas de las violaciones de los derechos humanos, según el informe<sup>6</sup>.

En enero de 2016, una jueza abrió en Guatemala un proceso penal contra 11 militares retirados acusados de graves violaciones a los derechos humanos durante la guerra civil de 36 años que vivió este país. La jueza a cargo del caso ordenó la detención de 14 militares retirados acusados de participar en al menos 88 masacres de indígenas durante el conflicto armado interno, sobre todo en el nortero departamento de Alta Verapaz. También se capturaron a otros cuatro militares retirados acusados de la desaparición forzada del adolescente Marco Antonio Molina Theissen en 1981, pero este caso lleva un proceso judicial aparte. Entre los procesados figuran Benedicto Lucas, exjefe del Estado Mayor del ejército durante la presidencia de su hermano Romeo Lucas (1978-82), cuya gestión es considerada como una de las más oscuras durante el conflicto de 36 años<sup>7</sup>.

La guerra civil inició en El Salvador en 1981 con la “ofensiva final” y se prolongó hasta 1992 con la firma de la paz. El 11 de noviembre de 1989 el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) ejecutó la “ofensiva hasta el tope”. Para entonces caía el Muro de Berlín, en Nicaragua se debilitaba aceleradamente el sandinismo y en El Salvador la derecha política, representada por Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), derrotaba a la Democracia Cristiana con el candidato Alfredo Cristiani a la cabeza. El proyecto político de este último se concentraría principalmente en la búsqueda de la paz. La intención del FMLN en aquel sangriento suceso era alcanzar el poder a través del alzamiento popular y del desgaste del ejército nacional. En 2009, veinte años después de esa acción armada, el Frente accedió al Órgano Ejecutivo después de arrebatar en las urnas la presidencia de la República a la derecha que gobernó durante dos décadas continuas. El contexto de

6). La Jornada, “Recuerdan con marchas a víctimas de guerra civil en Guatemala”, 25 de febrero de 2016.

7). La Jornada, “Procesarán a militares por crímenes de guerra civil en Guatemala”, 18 de enero de 2016.

finales de los noventa empujó a los actores a negociar. El diálogo franco, con las Naciones Unidas como testigo, desembocó en el pacto político más relevante después de la declaración de la independencia patria en **1821**. La firma que selló el fin del conflicto tuvo lugar en el emblemático Castillo de Chapultepec, en México, el **16** de enero de **1992**. Salvador Samayoa, negociador y firmante de los acuerdos por parte de la ex guerrilla, dijo que a partir de entonces se presentó una “explosión de consensos”<sup>8</sup>.

Previamente, en la década de los ochenta, el cierre de espacios políticos para las fuerzas sociales y los movimientos ciudadanos, impidieron la celebración de elecciones libres en El Salvador. Una serie de decretos sella y consagra legalmente el cierre del espacio político impuesto de hecho en El Salvador. El primero en esta serie es el Decreto **155**, que establece el Estado de Sitio en todo el país, y que es renovado cada mes de **1980**. En junio, el Decreto **264** y el Decreto **265** modifican los Códigos Penal y Procesal Penal en lo concerniente al “terrorismo”; se amplía la gama de actos considerados legalmente como “terroristas”, incluyendo acciones pacíficas como la ocupación de templos u otros edificios. En junio también se aprueba el Decreto **296**, que prohíbe todo paro o huelga a los empleados públicos, e impone drásticas sanciones a quienes participen en ese tipo de acciones. El Decreto **296** supone, en la práctica, quitar al empleado público el derecho a organizarse. En forma similar, el Decreto **544**, emitido en diciembre de ese mismo año, bajo la apariencia de una disposición puramente económica, convierte de hecho en ilegal toda actividad sindical que pretenda reivindicaciones salariales u otras, al establecer en su artículo II la congelación de sueldos y prestaciones sociales, y prohibir todo tipo de negociación colectiva<sup>9</sup>.

Se estima que al menos **75,000** personas perdieron la vida durante el conflicto armado salvadoreño. Recientemente la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional la Ley de Amnistía General para la Consolidación de la Paz de **1993**, por la violación a los artículos **2** incisos **1** y **3** y **144** inciso **2°** de la Constitución, en relación con los artículos **1.1** y **2** de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), **2.2** del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y **4** del Protocolo II de **1977** adicional a los Convenios

---

8). Luis Mario Rodríguez Rodríguez, “La alternancia y el FMLN ¿El péndulo político en El Salvador?” en Revista, Harvard Review of Latin America, Volume XV No. 3, Spring 2016.

9). Ignacio Martín Baró, “La guerra civil en El Salvador”. El Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, en Colección Digital IMB, diciembre de 2015.

de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados sin Carácter Internacional. Lo anterior, debido a que, según la Sala de lo Constitucional, la extensión de la amnistía es contraria al derecho de acceso a la justicia, a la tutela judicial o protección de los derechos fundamentales, y al derecho a la reparación integral de las víctimas de los crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra constitutivos de graves violaciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH)<sup>10</sup>. La Sala de lo Constitucional en su sentencia sobre la Ley de Amnistía dispuso que los casos investigados e incluidos en el informe de la Comisión de La Verdad no han prescrito y por tanto debe procederse a su judicialización, lo mismo que otros sucesos de igual o mayor gravedad y trascendencia que pudieran ser imputados a ambas partes durante su participación en el conflicto armado.

Por otra parte, la historia de Nicaragua estuvo marcada en el siglo pasado por el dominio de la dictadura dinástica de la familia Somoza y el sacrificio de generaciones de patriotas que entregaron sus vidas para erradicarla. Durante 45 años tres Somoza, Anastasio I, y sus hijos, Luis y Anastasio II, se sucedieron en el poder, con el paréntesis de otros mandatarios que no escaparon al control político y militar de la familia gobernante. El régimen somocista propició algunos períodos de crecimiento económico y modernización, a costa de pobreza masiva y profunda desigualdad social. Mientras en el ámbito político, con el sustento de una guardia pretoriana y el apoyo incondicional de Estados Unidos, cerró todos los espacios a la competencia democrática, dejando como única salida la rebelión y en su última etapa gobernó primordialmente con base a la represión y el genocidio. La revolución sandinista que triunfó en 1979, como resultado de una amplia alianza nacional e internacional liderada por el Frente Sandinista, desalojó al somocismo del poder y se propuso grandes metas de democratización y justicia social, bajo un régimen de orientación socialista. Pese a los extraordinarios avances sociales y políticos que se realizaron en los primeros años, la revolución se vio frenada por la agresión externa y por sus propios errores, intrínsecos al modelo revolucionario de poder total, hasta que la guerra provocó el descalabro total de la economía. El Frente Sandinista perdió las elecciones de 1990 y entregó el poder por los votos al gobierno presidido por Violeta Barrios viuda de Chamorro<sup>11</sup>.

10). Sala de lo Constitucional, "Comunicado de Prensa de la Sala de lo Constitucional: se declara inconstitucional la Ley de Amnistía", El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2016.

11). Carlos Fernando Chamorro, "La memoria histórica de la dictadura en Nicaragua", en *nomada.gt*, 4 de agosto de 2016.

- Las reformas electorales en los acuerdos de paz

Tanto Guatemala como El Salvador incluyeron en sus respectivos acuerdos de pacificación, desde el inicio de las conversaciones, el tema electoral. La participación política de las fuerzas insurreccionales en las elecciones, la transparencia de la competencia por el poder, la depuración de los registros de electores y la neutralidad y capacidad técnica de los árbitros electorales fueron determinantes en la negociación de la paz. Con anticipación a la conclusión de los conflictos armados, los comicios desembocaban en fraudes escandalosos. En el caso nicaragüense la sucesión del poder durante la época somocista fue consecuencia de la cesión arbitraria que la dinastía familiar aseguró durante más de cuarenta años.

En El Salvador el proceso identificó la democratización del país y la incorporación del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) como uno de los aspectos fundamentales en cada una de las reuniones de negociación. Como resultado de los acuerdos de paz se renovó buena parte de la institucionalidad democrática del país. La Fuerza Armada se subordinó al poder civil, la autoridad electoral sufrió una profunda transformación, el mecanismo de elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia fue modificado y se constituyó la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Los protagonistas de la paz aceptaron a la democracia electoral como el mecanismo por excelencia para distribuir el poder político. Entre 1994 y 2015 se han celebrado ya 14 procesos electorales: 5 elecciones presidenciales y 9 comicios legislativos y municipales<sup>12</sup>.

Así, el gobierno y el FMLN celebraron un primer acuerdo en Ginebra, en abril de 1990. El documento incorporó el compromiso de ambas partes de no abandonar la negociación como un aspecto medular. Un mes después, el 21 de mayo, llegó el “Acuerdo de Caracas”. En este convenio se fijó la agenda general y el calendario del proceso completo de la negociación. En la agenda figuraron los acuerdos políticos, la concertación del cese del fuego armado, el establecimiento de las garantías y las condiciones necesarias para la reincorporación de los integrantes del FMLN a la vida

---

12).Luis Mario Rodríguez Rodríguez, “La alternancia y el FMLN ¿El péndulo político en El Salvador?”, Harvard Review of Latin America, Volume XV No. 3, op.cit. p.14

civil, institucional y política del país dentro de un marco de plena legalidad. En los acuerdos políticos sobresalía el de la revisión del sistema electoral, además de la referencia expresa a la discusión que abordaría los temas de la Fuerza Armada, los derechos humanos, el sistema judicial, la reforma constitucional, el problema económico-social y la verificación a cargo de las Naciones Unidas para constatar el cumplimiento de las obligaciones adquiridas. Luego llegó el turno del Acuerdo de San José sobre Derechos Humanos, de julio de 1990, para pasar posteriormente, en abril de 1991, al acuerdo de México, que le dio seguimiento a los acuerdos de Ginebra y Caracas, y en el que se expuso por primera ocasión, de manera concisa, los aspectos que incluiría la reforma del sistema electoral, los cuales se incluyen en el cuadro 1.

**Cuadro 1.** Reformas constitucionales y a la legislación secundaria en materia electoral en el marco de los Acuerdos de Paz de El Salvador.

SISTEMA ELECTORAL. REFORMAS CONSTITUCIONALES (Acuerdo de México 27 de abril de 1991)
Creación del Tribunal Supremo Electoral, en sustitución del Consejo Central de Elecciones. Se le consideraría como la más alta autoridad administrativa y judicial en lo electoral.
Los partidos políticos inscritos legalmente, tendrían derecho de vigilancia sobre el registro electoral.
SISTEMA ELECTORAL. REFORMAS EN LA LEGISLACIÓN SECUNDARIA (Acuerdo de México del 27 de abril de 1991)
La lista de ciudadanos con derecho a voto sería publicada con veinte días de anticipación a la elección.

**Fuente:** Elaboración propia con base al Acuerdo de México del 27 de abril de 1991

Previo a la firma del pacto final en Chapultepec, se celebraron dos rondas más de negociación, ambas en Nueva York, una el 25 de septiembre de 1991, en la que de nuevo la reforma al sistema electoral fue incluida y ratificada y se creó la Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (COPAZ); y una última ronda el 31 de diciembre de 1991 de la que surgió el “acta de Nueva York”. El acuerdo de paz definitivo fue suscrito el 16 de enero de 1992 y en el mismo se retomaron los compromisos en el ámbito electoral delegando en COPAZ la elaboración de un anteproyecto para las reformas al Código Electoral. La participación política del FMLN se garantizó con su legalización como partido político.

En cuanto al proceso de paz guatemalteco, este presentó, al igual que en El Salvador, varias etapas. En el texto del acuerdo definitivo, denominado “Acuerdo de Paz Firme y Duradera”, suscrito el 29 de diciembre de 1996, se relacionan otra serie de esfuerzos previos, entre los que destaca el “Acuerdo sobre reformas constitucionales y régimen electoral” suscrito en Estocolmo, el 7 de diciembre de 1996, así como el “Acuerdo sobre bases para la incorporación de la Unidad Nacional Revolucionaria Guatemalteca (URNG) a la legalidad”, suscrito en Madrid, el 12 de diciembre de 1996. En el acuerdo de Estocolmo se estableció la creación de una Comisión de Reforma Electoral, a cargo del Tribunal Supremo Electoral, para “publicar un informe y una serie de recomendaciones sobre la reforma electoral y las modificaciones legislativas correspondientes”.

El mismo acuerdo se refirió a una “agenda mínima y no limitativa” que la Comisión debería abordar para la modernización del sistema electoral. Esta produjo, a finales de 1998, el informe “Guatemala, Paz y Democracia” que contenía una revisión general y una propuesta de reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, que luego sería presentada como iniciativa de ley por el Tribunal Supremo Electoral (TSE). Debido a que el calendario electoral contemplaba elecciones generales para noviembre de 1999, resultó inconveniente promover la reforma por el corto tiempo disponible para preparar su aplicación, así como por un ambiente de extrema tensión política que alteró ese año el funcionamiento del Congreso de la República<sup>13</sup>. Los temas sugeridos en el acuerdo de Estocolmo en materia electoral se incluyen en el cuadro 2.

---

13).Ana Lucía Blas, “Contexto: la reforma a la ley electoral y de partidos políticos, en marcha”, en Actualidad Política. Guatemala: ASIES, 2012, pp.1-8.

## Cuadro 2. Propuestas básicas contenidas en el Acuerdo de Estocolmo para modificar el régimen electoral guatemalteco

1	Creación del Documento Único de Identidad con fotografía que sustituya a la Cédula de Identidad.
2	Control sistemático de defunciones y de cambio de residencia para depurar el padrón electoral.
3	Creación del padrón electoral basado en la residencia de los electores.
4	Acceso de los ciudadanos a los centros de registro.
5	Posibilidad de habilitar el ejercicio del sufragio a los integrantes del Ejército de Guatemala en servicio activo.
6	Facilitar el acceso ciudadano a los centros de votación.
7	Participación de los trabajadores migrantes internos en los procesos electorales.
8	Publicación de la convocatoria de las asambleas generales de los partidos políticos para favorecer la transparencia en la postulación de candidatos en dichos cónclaves.
9	Facultar al Tribunal Supremo Electoral para determinar el techo de gastos en propaganda electoral de cada candidato presidencial en los medios masivos.
10	Analizar la posibilidad de proporcionar tiempos gratuitos en los medios masivos de comunicación y en igualdad de condiciones para cada partido.
11	Establecer la obligación de candidatos y partidos para presentar los libros de cuentas y los informes que les sean requeridos por el Registro de Ciudadanos para comprobar la procedencia lícita de los recursos.
12	Reformar el Código Penal para incluir el delito de aceptación de financiamiento electoral ilícito.
13	Realización de campañas permanentes de educación, motivación e información a los ciudadanos sobre el derecho de estos para elegir y ser electos; promoción del empadronamiento oportuno; orientación sobre cómo votar y cuáles documentos presentar; información sobre cómo incorporarse a movimientos cívicos o como afiliarse a partidos políticos.
14	Modernización del Registro de Ciudadanos. Capacitación y profesionalización del personal involucrado.
15	Fortalecimiento del funcionamiento del Tribunal Supremo Electoral. Otorgamiento de los recursos necesarios para la realización eficiente de sus funciones en materia de registro, empadronamiento y campañas de información a la ciudadanía.

**Fuente:** Elaboración propia en base al “Acuerdo de Estocolmo” del 7 de diciembre de 1996, que formó parte integral del “Acuerdo de Paz Firme y Duradera” con el que se dio fin a la guerra civil en Guatemala.

Desde 1985, en Guatemala se han celebrado con éxito siete elecciones generales que gozan de credibilidad y reconocimiento por parte de la comunidad internacional; cada uno de estos procesos ha contribuido a la consolidación de la democracia en el país, no obstante la falta de institucionalidad del sistema de partidos a la que nos referiremos en el último apartado de esta investigación. En 2015 se celebró el

octavo proceso electoral de esta naturaleza llevándose a cabo el relevo democrático de cargos en el Órgano Ejecutivo, en el Legislativo, en el Parlamento Centroamericano y en las corporaciones municipales. El TSE ha tenido a su cargo el desarrollo de todos estos eventos electorales bajo un clima de seguridad, confianza y armonía, así como la responsabilidad de mostrar resultados electorales que gocen de legitimidad ciudadana. El papel del TSE ha sido acorde a las exigencias de cada evento electoral y ha demostrado capacidad para guiar el proceso y cumplir los plazos establecidos<sup>14</sup>. A las elecciones generales debe agregársele tres elecciones municipales de medio período, dos consultas populares, una elección de diputados al Congreso de la República y una elección de Asamblea Nacional Constituyente. Dichos procesos, planificados, implementados, administrados y validados por el TSE, han sido acompañados por misiones nacionales e internacionales de observación, las cuales- hasta 2015- no han emitido señalamientos que pongan en entredicho la transparencia del resultado y la legalidad o legitimidad de las autoridades electas<sup>15</sup>.

Por otra parte, en Nicaragua la afectación al sistema democrático concluyó con la entrega del poder político por parte de Daniel Ortega a Violeta Barrios de Chamorro en las elecciones celebradas en 1990. El Frente Sandinista había accedido al gobierno a través de la revolución que derrocó al dictador Somoza el 19 de julio de 1979. De acuerdo a Chamorro, una vez restablecido el orden político a través de las elecciones, se realizaron una serie de reformas con el fin de establecer una forma de gobierno republicana, democrática y representativa. En ese complejo proceso de transición de la guerra a la paz y de una economía centralizada a otra de mercado, que perduran hasta hoy, se impulsaron también profundos cambios políticos institucionales. El Consejo Supremo Electoral emergió como la institución con mayor credibilidad del país, mientras que el Ejército y la Policía se despartidizaron y se profesionalizaron, convirtiéndose en verdaderas instituciones nacionales. En 1995, para afianzar el régimen de división y contrapesos entre los poderes del Estado, una reforma constitucional le devolvió facultades al parlamento para limitar el presidencialismo, y para conjurar los demonios del pasado se establecieron regulaciones estrictas, limitando la reelección presidencial a un período no consecutivo de gobierno<sup>16</sup>.

---

14).Gabriel Duarte, "Proceso electoral 2015 algunos datos y cifras", en Actualidad Política. Guatemala: ASIES, 2015, pp. 11-24.

15).Ana Lucía Blas, "Contexto: la reforma a la ley electoral y de partidos políticos, en marcha", en Actualidad Política. Guatemala: ASIES, op.cit. p. 1.

16).Carlos Fernando Chamorro, "La memoria histórica de la dictadura en Nicaragua", op.cit. p. 1

Este desarrollo de construcción democrática se centró en la modernización del Estado en un triple proceso: 1) la desprivatización del monopolio de la violencia que poco a poco fue pasando al monopolio de la ley y del Estado; 2) el inicio del establecimiento de un sistema electoral más confiable y creíble para todos los grupos políticos; 3) la generación de un Estado de derecho en términos de independencia y separación de los poderes del Estado, con respecto a los derechos humanos y a las libertades democráticas. Estos tres procesos dieron marcha atrás con la elección de Daniel Ortega a la presidencia de la República en 2006, pasando Nicaragua a conformar una especie de democracia mutilada. No obstante, este proceso de deterioro político y democrático no inició en 2006, sino con el Pacto Político que celebraron el Partido Liberal Constitucionalista (PLC) y el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) en 1999 y que se materializó en los cambios Constitucionales y en la Ley Electoral del año 2000<sup>17</sup>.

El vacío que dejó el fracaso de la reforma política durante la transición, la captura partidaria de todos los poderes del estado por parte del FSLN, y la implantación del régimen autoritario del comandante Ortega, han generado un estado de auténtica postración política. Las opciones de cambio que surgieron antes de 2006 desde la centroderecha y la centroizquierda para desafiar el pacto de los caudillos Alemán-Ortega siguen teniendo presencia hoy en la oposición, pero se quedaron a mitad del camino en su afán transformador. La mayoría electoral definida en torno al “antisandinismo” que gobernó el país entre 1990 y 2006 nunca logró generar reformas democráticas profundas desde el poder y se agotó en la oposición, ante la reconversión del orteguismo en un régimen corporativista en alianza con el gran capital. La bandera del “todos contra Ortega” ya no representa una alternativa para movilizar a las grandes mayorías<sup>18</sup>.

---

17). José Antonio Peraza Collado, “El colapso del sistema electoral nicaragüense producto del pacto Alemán – Ortega y de los fraudes electorales (2000–2008)”, ponencia presentada en el XII Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración (AECEPA), celebrado en San Sebastián, País Vasco, España, julio de 2015.

18). Carlos Fernando Chamorro, “Premisas para el cambio”, en *elfaro.net*, 2 de junio de 2015.

## II. Las reformas electorales de la guerra versus la antipolítica de la paz

La guerra civil en Guatemala y El Salvador y la dictadura en Nicaragua, encontraron en los acuerdos de paz y en las reformas electorales el medio para enrumbar sus democracias. La sistemática violación a los derechos humanos, el secuestro de la institucionalidad y el embuste al que fueron sometidos los ciudadanos con la celebración de elecciones falsas y engañosas, además de la coyuntura internacional protagonizada por la Guerra Fría y el levantamiento del sandinismo en Nicaragua para recuperar la libertad, estimularon la inserción de los cambios en materia electoral dentro de las mesas de discusión. El conflicto animó a las partes a valerse de las elecciones como la llave maestra que inauguraría un cambio de época. El interés por concluir los conflictos armados y el triunfo de la revolución en Nicaragua incentivaron a los actores en contienda a modificar sus Constituciones y/o la respectiva legislación secundaria, para afianzar, por un lado, la celebración de elecciones libres, transparentes, justas, periódicas y competitivas y, por el otro, para facilitar a los grupos guerrilleros su incorporación a la vida política simplificando el trámite para su transformación como partidos políticos.

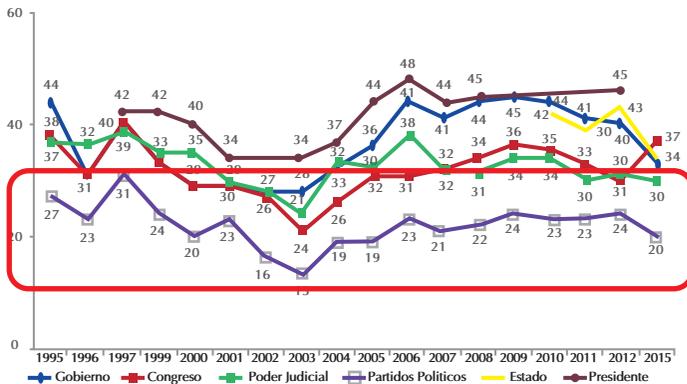
Sin embargo, la modernización del sistema político y electoral perdió dinamismo en las dos décadas siguientes a la refrenda de la paz. Resueltos los problemas de los ochenta y una vez suscritos los pactos en los que se incorporaron cambios a las leyes electorales, la celebración de elecciones normalizó por un tiempo el funcionamiento del sistema de representación. De esta manera los partidos políticos recuperaron la función que por excelencia les está atribuida, en algunos casos desde las Constituciones y en otros desde la ley, como delegados de los ciudadanos en los diferentes cargos públicos. Sin embargo, con el transcurso de los años, y después de celebrados varios procesos electorales en Guatemala y El Salvador, se detectaron ciertas imperfecciones que no fueron atendidas por las organizaciones partidarias. El control del financiamiento político, la inequidad en el acceso a los medios de comunicación, la falta de atribuciones de los árbitros electorales para sancionar el incumplimiento de la respectiva normativa por

parte de los institutos políticos y, en otros casos, la deficiencia de los Tribunales Electorales en la impartición de justicia, la lejanía entre electores y elegidos y la falta de mecanismos de rendición de cuentas, evidenciaron serias debilidades en el sistema electoral y un creciente malestar por parte de los votantes y de la sociedad civil organizada.

Con las enmiendas que potenció la paz se pretendía no solo abrir espacios a quienes estuvieron excluidos durante años para llegar al poder político sino también retomar el papel que los partidos debían desempeñar en sociedades en los que regímenes militares, ajenos a la voluntad popular, manejaron el gobierno sin tomar en cuenta el mandato ciudadano. Sin embargo, tal y como lo demuestra el gráfico 1, en veinte años de medición del Latinobarómetro sobre la confianza en los partidos por parte de la población, aquellos se han mantenido en los últimos lugares de la lista de instituciones incluidas en ese estudio continental de opinión pública. Los escándalos de corrupción y la falta de transparencia en el uso de los recursos públicos que han trascendido en los últimos dos años seguramente también han contribuido a que la percepción de los encuestados se mantenga sin modificación alguna.

## Confianza en las instituciones de la democracia - Latinobarómetro

No se registra un cambio sustantivo en 20 años del estudio en la confianza de estas instituciones



Fuente: Latinobarómetro 1995-2015

En Guatemala muchas de las recomendaciones contenidas en el Acuerdo de Estocolmo no fueron tomadas en cuenta por la Comisión de la Reforma Electoral. Aquellas que sí se incorporaron al ordenamiento jurídico no fueron objeto de revisión en los años posteriores a la firma de la paz por parte del Congreso de la República. Apenas en 2016 y después del escándalo sobre la ilicitud del financiamiento político investigado por la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) y procesado por el Ministerio Público<sup>19</sup>, se aprobaron una serie de medidas encaminadas principalmente a controlar el uso del dinero en la política. También se incluyó el voto de los guatemaltecos desde el exterior y la restricción en el número de diputados que integrarán al Congreso de la República. En el cuadro 3 se citan los cambios a la legislación electoral aprobados en Guatemala durante el último año.

### Cuadro 3. Reformas electorales aprobadas en Guatemala en 2016

1	Se legaliza el voto en el extranjero para elegir presidente y vicepresidente.
2	El Congreso no tendrá más de 160 diputados. Distritales serán 128 y 32 de listado nacional. Hoy tiene 158.
3	El TSE tendrá potestad para fiscalizar los aportes públicos y privados a las organizaciones políticas y se establecen destinos específicos al financiamiento público y privado que reciban los partidos.
4	Se prohíbe la recepción de contribuciones de recursos que provengan de hechos ilícitos.
5	Se establecen sanciones que van desde los US\$500 hasta los US\$250 mil.
6	Se limita la publicación de encuestas y se establece que el Estado será el encargado de adquirir la pauta en los medios de comunicación.
7	Se prohíbe a los partidos políticos contratar más espacios de propaganda en los medios de comunicación, así como utilizar fundaciones, empresas privadas, particulares u organizaciones civiles para el mismo fin.
8	Se da validez al voto nulo. Las elecciones deberán repetirse si este es más de la mitad de los válidos. Sin embargo, se repetirá con los mismos candidatos —se pedía que fueran distintos—.
9	El 30% de los recursos que reciban los partidos políticos del Estado deberá ser destinado, los primeros tres años, para capacitación de los afiliados. El resto podrá ser utilizado para funcionamiento y el cien por ciento de lo que reciban en año electoral, para proselitismo.

Fuente: Elaboración propia

---

19). Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, “Caso cooptación del Estado de Guatemala”, Comunicado de Prensa 47, Guatemala, 2 de junio de 2016.

Entretanto, en El Salvador, el impulso reformador del pacto de Chapultepec en materia político electoral también perdió dinamismo en los últimos veinte años. Ciertamente, entre 1992 y 2013, los partidos políticos aprobaron una serie de reformas orientadas a facilitar el ejercicio del sufragio al elector y a depurar el padrón electoral, las cuales se describen en el cuadro 4 en el que también se explica el efecto que se esperaba obtener con dichas modificaciones. Sin embargo los partidos ignoraron el clamor popular que exigía acercar a los legisladores con quienes los eligieron a través de la sustitución del tipo de lista utilizado en las elecciones legislativas como forma de la candidatura, pasando de las listas cerradas y bloqueadas a las listas abiertas.

**Cuadro 4.** Reformas electorales aprobadas por el consenso de los diputados entre 1992 y 2013

Reforma	Año de aprobación	Efecto esperado
Tribunal Supremo Electoral	1991	Mejorar la confianza ciudadana en la transparencia del proceso y certeza de los resultados.
Código Electoral	1992	Desarrollo de reformas constitucionales pactadas en Acuerdos de Paz. Promoción de elecciones libres y competitivas.
Sustitución del carnet electoral por el Documento Único de Identidad	2004	Depuración del Padrón Electoral.
Voto residencial	2006-2014	Facilitar el sufragio al elector a través del acercamiento de urnas a su domicilio.
Código Electoral	2013	Una mejor y más efectiva aplicación de las nuevas regulaciones electorales aprobadas en los últimos años.
Voto desde el Exterior	2013	Facilitar el sufragio al elector residente en el exterior.
Ley de Partidos Políticos	2013	Contribuir al fortalecimiento de los partidos.
Integración plural de los Concejos Municipales	2013	Promover la transparencia, incentivar el debate entre fuerzas políticas diferentes y otorgar valor al voto del elector cuya opción pierde las elecciones.

**Fuente:** Elaboración propia

Para la sociedad civil organizada si bien las reformas aprobadas contribuyeron, como ya se dijo, a facilitar la participación de los votantes en los comicios y a promover la transparencia del proceso, no resolvieron el déficit de credibilidad de los partidos políticos. La desafección política no fue atendida por estas organizaciones. Durante las dos décadas posteriores a la finalización del conflicto armado, diferentes entidades promovieron una reforma electoral integral que buscaba corregir, según sus autores, las debilidades que afectan actualmente al sistema de representación. Se presentaron proyectos de ley orientados a diferentes finalidades: el impulso de una nueva forma de candidatura que permitiera “estrechar el vínculo entre los electores y elegidos”; la “despartidización” del Tribunal Supremo Electoral (TSE) con el objetivo de independizar la administración de la justicia electoral; la promoción de un sistema regulatorio más efectivo en materia de financiamiento político; y la democratización interna de los partidos para la designación de sus principales autoridades y de los candidatos a cargos de elección popular<sup>20</sup>.

Algunos partidos apoyaron las iniciativas pero no obtuvieron el respaldo para su aprobación. Ante “la parálisis legislativa” en materia de reforma electoral, los ciudadanos activaron la justicia constitucional. La primera sentencia de la Sala de lo Constitucional se presentó en el año 2010, como resultado de la demanda interpuesta por el ciudadano Félix Ulloa. El fallo impulsó una nueva forma de las candidaturas, pues la Sala consideró que las listas cerradas y bloqueadas violentaban el voto libre de los electores. Esa misma sentencia concluyó que para las elecciones a diputados de la Asamblea Legislativa y del Parlamento Centroamericano (PARLACEN) los ciudadanos podrían participar como candidatos independientes. A esa sentencia le siguieron otras que impactaron a los partidos políticos y cuyo cumplimiento, en algunos casos, aún está incompleto. En el cuadro 5 se presentan las resoluciones de la Sala de lo Constitucional entre 2010 y 2016.

---

20).Luis Mario Rodríguez Rodríguez, “De la reforma pactada a la modificación judicial del sistema electoral”. El Salvador: FUSADES, enero de 2015, pp.13-14.

### Cuadro 5. Sentencias de la Sala de lo Constitucional sobre derechos políticos entre los años 2010 y 2016

No	Referencia	Tema	Fecha
1	533-2006	Cancelación del Partido Nacional Liberal (PNL)	24/03/2010
2	61-2009	Voto preferente y no partidarios	29/07/2010
3	11-2005	Cancelación de los partidos de Conciliación Nacional y Demócrata Cristiano	29/04/2011
4	7-2011	Inconstitucionalidad de la elección del magistrado del TSE, Julio Moreno Niños	13/05/2011
5	6-2011	Obligatoriedad de los partidos políticos para presentar planillas completas	25/05/2011
6	2-2006	Posibilidad de interposición de recursos ante el TSE por parte de los ciudadanos	22/06/2011
7	10-2011	Inconstitucionalidad de algunas disposiciones de la ley que regula las candidaturas no partidarias	24/10/2011
8	57-2011	Inconstitucionalidad de las reformas que implementaron el voto preferente por violar lo establecido en la sentencia 61-2009	07/11/2011
9	8-2014	Prohibición de funcionarios y empleados públicos para participar en actos de proselitismo electoral.	28/04/2014
10	18-2014	Inconstitucionalidad de la elección del magistrado presidente del TSE, Eugenio Chicas	13/06/2014
11	163-2013	Extensión del plazo que debe transcurrir para la reelección de un ex presidente de la República	25/06/2014
12	43-2013	Inconstitucionalidad por omisión al no regularse por ley las normas de control del financiamiento político y los procesos de democracia interna de los partidos	22/04/2014
13	66-2013	Prohibición del transfuguismo político	1/10/2014
14	48-2014	Listas abiertas y voto cruzado	5/11/2014
15	59-2014	Autorización para que candidatos no partidarios compitan en planilla	17/11/2014
16	35-2015	Inconstitucionalidad de diputados suplentes por falta de legitimación popular	13/07/2016

Fuente: Elaboración propia

El estancamiento de las reformas electorales por parte de los partidos incitó a los ciudadanos a solicitar a la Sala de lo Constitucional la tutela de los derechos políticos la que les fue reconocida de acuerdo

a las sentencias citadas en el cuadro anterior. Sin embargo, al excluir del proceso a quienes, según la Carta Magna, son los responsables de aprobar, reformar y derogar las leyes, y que además serán los sujetos obligados por dichos cuerpos legales, se omitieron los requisitos que, según Dieter Nohlen, deben ilustrar todo debate de reforma. En resumen el autor señala que, un debate serio –políticamente viable sobre reformas electorales– debería cumplir las siguientes condiciones: (i) un buen diagnóstico integral del sistema electoral vigente; (ii) la determinación con exactitud de los objetivos de la reforma; (iii) la elección – en un nivel técnico – de algunos de los tantos mecanismos que se tienen a disposición para alterar un sistema electoral y modificar sus efectos políticos; y (iv) el análisis de las condiciones sociopolíticas específicas del país en cuestión para así determinar sus probables consecuencias políticas. A los anteriores requisitos debe agregárseles los criterios que el tratadista establece para una correcta evaluación de los efectos que se espera de todo sistema electoral cuando se reforma alguno de sus elementos: (i) representación, (ii) concentración o efectividad, (iii) participación, (iv) simplicidad o transparencia, y (v) legitimidad<sup>21</sup>.

En Nicaragua la revolución sandinista que derrocó a Somoza en 1979 permitió el ascenso de los rebeldes por la vía militar. En 1990 Ortega entregó el poder a Violeta Barrios de Chamorro después que la candidata ganara los comicios por el voto popular. En 2006 el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) recuperó la presidencia despejando el camino para el retorno de Daniel Ortega. En realidad su vuelta a la primera magistratura se fraguó en 1999 con “el pacto” entre Arnoldo Alemán, del Partido Liberal Constitucionalista, y el FSLN. Ese revoltijo político se concretó con la reforma a la Constitución y a la ley electoral. Su propósito fue crear las condiciones que tallaran un sistema electoral a la medida de sus pretensiones políticas que, seis años después, allanaría la victoria de Ortega. A partir de este momento los nicaragüenses presenciaron el deterioro acelerado de sus instituciones democráticas. Buena parte del sector empresarial se convirtió en cómplice de ese desgaste que sufrió la República a través de una descarada violación a la separación de poderes. Se prefirieron los negocios a la estabilidad política y un grupo importante de hombres de negocios comprometieron la democracia con tal que sus empresas florecieran sin amenaza alguna. La actuación de la Corte Suprema de Justicia, manipulada y secuestrada por el Ortegismo,

---

21).Dieter Nohlen, “Gramática de los sistemas electorales. Una introducción a la ingeniería de la representación”. Perú: Jurado Nacional de Elecciones, Escuela Electoral y de Gobernabilidad, 2014, pp.129–132.

representa una verdadera “dictadura judicial”. La sumisión a Ortega le valió al mandatario su reelección en 2011 cuando el máximo tribunal de justicia avaló su participación para buscar un nuevo mandato al frente de la presidencia. La sentencia 504 fue el “pase” que Ortega no habría conseguido si el sistema judicial nicaragüense funcionara de manera independiente<sup>22</sup>.

Para las elecciones de noviembre de 2016, Ortega rechazó la observación electoral internacional, manipuló al Órgano Judicial para impedir la participación de la oposición y se encargó de incluir en la papeleta a partidos que Carlos Fernando Chamorro llamó “zancudos” o “colaboracionistas” porque su labor no es competir sino justificar que la boleta incluya “otras banderas” cuyos candidatos no tienen ninguna posibilidad de triunfo.

No obstante el anquilosamiento legislativo que entorpeció por casi décadas la revisión de la reforma institucional y electoral efectuada en los noventa para poner término al derramamiento de sangre en El Salvador y Guatemala, y a pesar de la molestia ciudadana por el silencio de los diputados para corregir los defectos y obstáculos que oxidaron la revalorización del sistema político, en ninguno de esos países la democracia presentó un descarrilamiento institucional tan abrupto como el presenciado en Nicaragua. La población contempló a partir de 1996 una vuelta al pasado. En el cuadro 6 se enumeran las acciones que el régimen de Ortega viene impulsando, desde el pacto con Arnoldo Alemán, para desnaturalizar el sistema electoral, ponerlo al servicio del régimen y evitar una democracia funcional que permita a los nicaragüenses elegir a sus representantes.

---

22).Luis Mario Rodríguez Rodríguez, “La democracia mutilada”. El Salvador: El Diario de Hoy, 3 de agosto de 2016.

## **Cuadro 6.** Acciones de Daniel Ortega para cooptar el sistema electoral de Nicaragua

1	Democracia electoral diseñada a su medida sin transparencia y sin competencia.
2	Anulación de la observación electoral.
3	Las elecciones, que ya no eran ni libres ni transparentes, tampoco son competitivas al carecer la oposición de casilla electoral.
4	Se abren las puertas a los partidos “zancudos”, colaboracionistas para institucionalizar régimen de partido único.
5	Los antecedentes fueron el pacto político entre el Partido Liberal Constitucionalista y el Frente Sandinista de Liberación Nacional en 1999 que se materializó en los cambios constitucionales y en la Ley Electoral del año 2000.
6	Fraudes de 2008 y 2011.
7	Destitución de 28 diputados de la oposición política en 2016.

**Fuente:** Elaboración propia en base a Chamorro, C.F., junio de 2016

## **III. El sistema electoral y las nuevas formas de violencia. El caso salvadoreño**

El tipo de violencia que afecta a por lo menos tres países centroamericanos es muy diferente al generado por causa de la guerra. Se trata de agresiones producto del crimen organizado, el narcotráfico y el accionar de las pandillas. No todas las formas coinciden en un mismo país. Honduras y Guatemala presentan un escenario aquejado principalmente por el tráfico de drogas. Ciertamente existen pandillas en ambos Estados, pero el protagonismo de estos grupos se despliega con mayor énfasis en El Salvador. Los asesinatos políticos no han sido la constante en el país más pequeño de América Central. La tasa de homicidios compite con la de Honduras y Venezuela como una de las más altas del mundo. Sin embargo las víctimas son civiles, policías y soldados y los mismos miembros de las organizaciones pandilleriles. El otro delito que afecta sobre todo a los micro y pequeños empresarios son las extorsiones. En el siglo XXI, la violencia en El Salvador y muy probablemente en el resto de países de la región, ya no identifica a las elecciones como uno de los mecanismos para solucionar el problema. Al contrario, las pandillas, las drogas y las organizaciones de criminales representan la amenaza más importante para la continuidad, transparencia y legitimidad de los procesos electorales en la primera década y media hasta 2016.

Un ejemplo de la alteración que las pandillas originan en las elecciones es la connivencia entre estas y los diferentes partidos políticos con la determinación de influir en los resultados. Tanto el principal partido de oposición, Alianza Republicana Nacionalista como el gobernante Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, han intentado valerse del poder territorial que detentan los pandilleros para influir en la voluntad de los electores. Ambos institutos políticos ofrecieron un “pacto electoral” a las principales pandillas del país a cambio de beneficios carcelarios y de “reeditar” la “tregua” que facilitó el gobierno anterior, también del FMLN, con esas agrupaciones.

El primer partido en acercarse a los mareros fue ARENA. Un miembro de su máxima dirección se sentó con líderes nacionales de la Mara Salvatrucha y el Barrio 18 durante la campaña presidencial de 2014, en un intento de pactar una nueva tregua si su candidato, Norman Quijano, ganaba la elección. Un video grabado en febrero de ese año muestra una reunión de Ernesto Muyschondt, entonces vicepresidente de ARENA, y el alcalde de Ilopango, Salvador Ruano, militante de ese partido, con representantes de la MS13 y las dos facciones del Barrio 18, Revolucionarios y Sureños. En ella, el diputado arenero ofrece, si ganaba Quijano, terminar con el régimen de máxima seguridad del penal de Zacatecoluca, en el que cumplen pena los principales líderes históricos de las pandillas. El diputado Muyschondt, que criticó duramente la negociación sostenida por el gobierno de Mauricio Funes con la MS13 y el Barrio 18 en 2012 y 2013, consultó también con los pandilleros el nombre del exguerrillero Facundo Guardado como posible ministro de Seguridad y Justicia de un eventual gobierno de ARENA. Tanto Muyschondt como Ruano confirmaron al periódico electrónico El Faro la veracidad de la filmación y aceptaron que la finalidad del encuentro era evitar que las pandillas obstaculizaran la candidatura de Quijano a la presidencia y sentar las bases para un pacto de baja de homicidios a cambio de reformas carcelarias<sup>23</sup>.

Luego llegó el turno del FMLN. En un documento firmado por los “voceros nacionales” de la Mara Salvatrucha y las dos facciones del Barrio 18 (Sureños y Revolucionarios), que hicieron llegar al mismo periódico electrónico el 18 de abril de 2016, las dos pandillas aseguraron que existía un pacto de tipo electoral con el partido de gobierno para las

23). Gabriel Labrador y Carlos Ascencio, “Arena prometió a las pandillas una nueva tregua si ganaba la presidencia”.

El Salvador: elfaro.net, 11 de marzo de 2016.

presidenciales de 2014: “Hemos decidido suspender definitivamente cualquier tipo de acuerdos que en años pasados han existido con el FMLN para generar en nuestras comunidades apoyo electoral para ellos y para impedir el voto para la oposición”. En el comunicado, los pandilleros no se limitan a hacer señalamientos generales, sino que agregan nombres de dirigentes políticos del partido con los que dicen haber entrado en negociaciones directas: “Luego de la publicación del video de una reunión entre pandilleros y dirigentes de ARENA, el gobierno ha acusado a ARENA de haber hecho pactos con las pandillas, cuando en verdad los que han negociado nuestro apoyo electoral han sido dirigentes del FMLN al más alto nivel, como Benito Lara, Medardo González y José Luis Merino. Todos ellos se han reunido con nosotros y nos han ofrecido que el nuevo gobierno del FMLN iba a reducir la represión contra nuestra gente y abrir canales para buscar el diálogo...”, afirma el comunicado. Medardo González es el secretario general del FMLN y José Luis Merino forma parte de la cúpula del partido y es pieza clave en la estructura de la empresa Alba Petróleos de El Salvador. Benito Lara fue diputado y cuando inició el gobierno del presidente Salvador Sánchez Cerén, el 1° de junio de 2014, asumió como ministro de Justicia y Seguridad Pública. En enero de este año dejó el cargo y ahora es asesor presidencial en materia de seguridad. El Faro contactó con voceros de las dos facciones del Barrio 18, quienes avalaron el texto y aseguraron que la MS-13 también comparte el contenido del comunicado<sup>24</sup>.

Según los pandilleros contactados, las sesiones con el FMLN tuvieron lugar en el contexto de la elección presidencial y afirmaron que se reunieron con los dirigentes de izquierda “antes de la primera vuelta (electoral) y después de la primera vuelta electoral”. La primera ronda electoral tuvo lugar el 2 de febrero y la segunda, el 9 de marzo. De resultar real la versión de las pandillas, significaría que los políticos de izquierda citaron a los líderes pandilleros, más o menos en las mismas fechas en que también se reunieron con ellos el vicepresidente de Ideología de Arena, Ernesto Muyschondt, y el alcalde de Ilopango, Salvador Ruano. Posterior a la primera vuelta electoral, voceros de ARENA acusaron reiteradas veces al FMLN de tener pactos con pandilleros para que estos impidieran a los votantes areneros acudir a las urnas. De hecho, el ahora diputado Muyschondt justificó su reunión con pandilleros argumentando que el encuentro buscaba convencer a las pandillas para que le permitieran a

---

24). Carlos Martínez, “Pandillas aseguran que tenían pacto electoral con el FMLN”. El Salvador: elfaro.net, 18 de abril de 2016.

sus seguidores salir a votar. En el comunicado también se asegura que hubo reuniones con el diputado Guillermo Gallegos, del partido Gran Alianza Nacional (GANAN), quien en noviembre próximo asumirá la presidencia de la Asamblea Legislativa gracias al pacto que su partido ha hecho con el FMLN. “Los dirigentes del FMLN y GANAN nos han defraudado, porque ninguna de sus promesas se han hecho realidad. Por lo contrario, promueven nuestra aniquilación por medios militares. Por tanto, nuestras comunidades nunca jamás volverán a ser canchas para que el FMLN o GANAN busquen votos y organización partidaria. Por eso hemos dado instrucciones a nuestros territorios de no permitir actividades partidarias del FMLN y GANAN, ni el uso de sus distintivos, como banderas, camisetas, gorras, etc.”, dice el documento, que agrega con letras resaltadas: “Quienes nos han declarado la guerra no pueden esperar que los recibamos en nuestros territorios”<sup>25</sup>.

El Faro también obtuvo un archivo de vídeo en el que se escucha una conversación de alrededor de **14** minutos entre el actual ministro de Gobernación, Arístides Valencia, y representantes nacionales de la Mara Salvatrucha y de las dos facciones de la pandilla Barrio **18** (Revolucionarios y Sureños). La conversación se dio durante una reunión a puerta cerrada que tuvo lugar luego de la primera ronda electoral, celebrada el **2** de febrero de **2014** y en la que el FMLN obtuvo una ventaja insuficiente para ganar la presidencia de la República. En aquel momento, Valencia era diputado del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional por tercer período consecutivo, elegido por el departamento de Usulután. Consultado sobre esta reunión con los jefes pandilleros, Valencia aseguró que los periodistas de El Faro están malinterpretando la conversación. El encuentro, a la luz de la grabación, sirvió como una especie de evaluación del trabajo hecho por los pandilleros en favor del FMLN durante la primera ronda electoral, en la que el candidato efemelenista obtuvo **268** mil votos más que el de Arena. La reunión también sirvió para planificar el trabajo de las pandillas con vistas a la segunda vuelta, que se realizó el **9** de marzo y en la que Sánchez Cerén triunfó por un margen de apenas **6** mil **364** votos. Durante la conversación, el actual ministro “ratifica”, según sus propias palabras, un compromiso previo con los pandilleros y estos le solicitan una serie de apoyos logísticos como transporte y dinero para pagar los Documentos Únicos de Identidad (DUI) de pandilleros cuyos documentos estuvieran demasiado deteriorados para poder votar.

---

25).Ibid

En varios puntos de la conversación se hace alusión a encuentros anteriores, en los que al parecer se había acordado el respaldo electoral de las pandillas al partido en el gobierno, y también se hace referencia a un posible encuentro posterior previo a la segunda vuelta<sup>26</sup>.

Otra de las formas utilizadas por las pandillas para influir en los resultados de las presidenciales de 2014 fue el decomiso de los Documentos Únicos de Identidad y/o la amenaza de los pandilleros a los ciudadanos que votaran por el partido de oposición. Uno de los testigos criteriados (con beneficios penales por ayudar a la investigación) con los que cuenta la Fiscalía en el caso de la tregua relató que la pandilla 18, de los que se autodenominan Revolucionarios, “intimidaron a los electores para que votaran por el partido de gobierno, FMLN, durante las elecciones presidenciales del 2014 que llevaron a Salvador Sánchez a la Presidencia de la República, según el requerimiento fiscal presentado al Juzgado Antimafia. En el documento está la declaración de uno de los testigos principales que tiene la Fiscalía y donde asegura que dos de los cabecillas de la mara 18 que se hacen llamar Revolucionarios y a los cuales identifica por “Nalo” y “Donky”, repartieron dinero en concepto de “viáticos” a los jefes de las pandillas en las comunidades o colonias “para que anduvieran presionando a la gente que votara por el FMLN, y para que les quitaran el DUI a la gente que era arenera”. Lo anterior ocurrió antes de realizarse la primera vuelta de las elecciones presidenciales del 2014, según el requerimiento judicial. Agregó el testigo que para la segunda vuelta electoral les dijeron “que ya no quitaran el DUI, pero que presionaran para que no fueran a votar y que si iban a votar por ARENA, que se tenían que ir del lugar (de donde vivían)”, suponiendo que iban a tomar represalias en su contra”<sup>27</sup>.

## IV Algunas reflexiones finales

Indudablemente incorporar en los acuerdos de paz las condiciones necesarias para celebrar procesos electorales transparentes contribuyó a encarrilar las democracias de la guerra a la conciliación nacional. Si no se garantizan elecciones honestas, si los resultados electorales son

---

26). Carlos Martínez y Roberto Valencia, “El FMLN hizo alianza con las pandillas para la elección presidencial de 2014”. El Salvador: elfaro.net, 6 de mayo de 2016

27). David Marroquín, “FGR investiga decomiso de DUI por pandilleros”. El Salvador: El Diario de Hoy, 10 de mayo de 2016.

susceptibles de manipulación, el sistema electoral se ve reducido a un papel insignificante<sup>28</sup>.

Por tanto, la investigación arroja por lo menos tres reflexiones. La primera tiene relación con las reformas al sistema electoral que trajo la pacificación y su impacto en la estabilidad actual del sistema de partidos. En El Salvador, el FMLN alcanzó la presidencia de la República en **2009** y refrendó un segundo período en **2014**. Su fracción legislativa ha alternado, con el principal partido de derecha, la posición del grupo parlamentario más nutrido en la Asamblea Legislativa. Mantiene un alto número de alcaldías a nivel nacional y en la última elección municipal, en la que se aplicó por primera vez la integración plural de los gobiernos locales, obtuvo un número considerable de concejales en distintos municipios gobernados por ARENA. Este último partido también ganó espacios en los Concejos Municipales liderados por el FMLN<sup>29</sup>.

En buena parte el logro del Frente se debe a la estabilidad de los partidos salvadoreños. En cuanto al formato, se ha visto que el sistema de partidos ha tendido a operar en términos bipartidistas en el caso de la elección presidencial, pero como multipartidismo en las elecciones legislativas y en el ámbito parlamentario<sup>30</sup>. Si a esta descripción se le agrega el ingrediente de la polarización, El Salvador podría caracterizarse, según las alternativas de Giovanni Sartori, como un “sistema de pluralismo polarizado”<sup>31</sup>. El gráfico 2 presenta el número efectivo de partidos existentes en El Salvador.

---

28).Dieter Nohlen, “Gramática de los sistemas electorales. Una introducción a la ingeniería de la representación”.

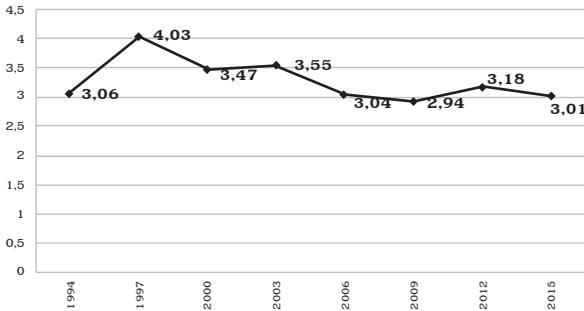
Perú: Jurado Nacional de Elecciones, Escuela Electoral y de Gobernabilidad, op.cit. p.5.

29).Departamento de Estudios Políticos, “Avances en la democratización territorial: el inicio de la implementación de los concejos municipales plurales en El Salvador. Consideraciones generales”. El Salvador FUSADES: Análisis político No. 22, 2015.

30).Álvaro Artiga, “El sistema político salvadoreño”. El Salvador: PNUD, 2015, p. 258

31).Giovanni Sartori, “Partidos y sistemas de partidos”. Madrid: Alianza, 1992.

## Gráfico 2. Número Efectivo de Partidos en las elecciones legislativas de El Salvador



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos del Tribunal Supremo Electoral

En Guatemala las reformas de la paz no impactaron la institucionalización del sistema de partidos. Históricamente Guatemala es el país con el mayor número de electores no identificados con un partido político (**80%**) en América Latina, sumado a que el número efectivo de partidos es de **7.7** y fueron **14** los contendientes por la presidencia en las pasadas elecciones, lo cual refleja la poca estabilidad partidista en ese país.

De **1985** a la fecha, grandes partidos políticos se debilitaron o desaparecieron. Tal es el caso del partido Democracia Cristiana Guatemalteca, que ganó las elecciones de **1985**, pero obtuvo apenas **1.57%** de los votos en el **2003** y fue cancelado en el **2008**, al no alcanzar el umbral vigente de **4%** de los votos, ni haber conseguido un escaño en el Congreso de la República. El sistema de partidos políticos guatemalteco se ha caracterizado, en los últimos **30** años, por su volatilidad y fragmentación. Los partidos son instituciones débiles, en su mayoría carentes de definición ideológica y plataformas programáticas. Además, los partidos guatemaltecos no cuentan, en los diversos niveles de su organización territorial, con una dinámica permanente de participación, deliberación y proposición, y por consiguiente, de un proceso de formación y ascenso de nuevos liderazgos, por lo que los dirigentes se perpetúan en sus cargos ante la falta de procesos naturales de renovación. Por esta razón, cuando se llega el momento de proponer candidatos a cargos de elección popular, los partidos deben buscarlos afuera de su organización, aunque a la larga esto genere diversos problemas, como el transfuguismo,

por ejemplo<sup>32</sup>. En el cuadro 7 se detalla el número de partidos por elección desde 1986 hasta 2015 y el número de candidatos a la presidencia que participaron en dichos procesos electorales.

**Cuadro 7.** Partidos Políticos por elección (1985–2015)

	1985	1990	1995	1999	2003	2007	2011	2015
Total de partidos inscritos	13	18	29	16	22	21	28	28
Total de partidos participantes	13	18	26	15	17	16	18	14
Participación en forma individual	5	10	16	9	10	14	11	-
Participación en coaliciones electorales	7	4	7	4	3	0	7	-
Participación solo en elecciones legislativas y/o municipales	1	4	3	2	4	2	3	-

**Fuente:** Elaboración propia en base a ASIES (2011:26).

La tarea de caracterizar al sistema de partidos nicaragüense, a veinticinco años de restaurado el sistema democrático, presenta una particularidad que no existe en El Salvador y Guatemala: el régimen ha concentrado el poder, cuenta con el respaldo de un sector del empresariado, es autoritario en lo político y populista en los social y, por tanto, ha influido en la desarticulación de la oposición. Esta investigación no tiene como objeto entrar al detalle de ese análisis. Lo relevante es que, al igual que los dos casos anteriores, el restablecimiento de la estabilidad política con la asunción al poder, por la vía electoral, de Violeta Barrios de Chamorro, quien recibió la banda por quienes lideraron la revolución sandinista, no garantizó la institucionalización del sistema de partidos.

La apertura a la competencia democrática en Nicaragua, que empezó a funcionar a partir de las elecciones de 1990, provocó la incorporación de nuevo actores políticos, lo que desterró el sistema de partido

32). Instituto Centroamericano de Estudios Políticos (INCEP) citado por Ana Lucía Blas en “Contexto: la reforma a la ley electoral y de partidos políticos, en marcha”, en Actualidad Política. Guatemala: ASIES, op.cit. p. 1.

hegemónico con el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) a la cabeza. Desde aquellas elecciones hasta hoy, se han venido realizando regularmente comicios que han ido configurando un nuevo sistema de competencia bipolar, marginando a las opciones de centro debido a una fuerte oposición bilateral entre dos opciones políticamente excluyentes: sandinismo de izquierda (Frente Sandinista de Liberación Nacional, FSLN), y el antisandinismo de derecha (Partido Liberal Constitucional, PLC). Si bien el sistema de partidos se conforma alrededor de dos bloques en la competencia partidaria, esto no es obstáculo para que exista un alto grado de fraccionamiento interno en el sistema de partidos. Tanto las elecciones de 1990, 1996 y 2009 reflejan una característica permanente dentro del sistema de partidos, que se constituye en el factor clave para entender el funcionamiento de éste: la necesidad que los partidos que compiten contra el FSLN creen y organicen coaliciones electorales que permitan vencerlo en la contienda electoral<sup>33</sup>.

Precisamente con ese propósito, la oposición política conformó la “Coalición Nacional por la Democracia” que integran el Movimiento Renovador Sandinista (MRS), el Partido Liberal Independiente (PLI), el Partido Nueva Alianza Cristiana (PANAC), el Movimiento Liberal Constitucionalista “Ramiro Sacasa Guerrero”, la Cruzada PLC por la Unidad, la Resistencia Nicaragüense (RN), el Partido Acción Ciudadana (PAC) y la Unión Demócrata Cristiana (UDC).

Sin embargo el 8 de junio de 2016 la Sala Constitucional arrebató a la opositora Coalición Nacional por la Democracia la bandera y casilla para participar en los comicios generales del próximo 6 de noviembre, cerrando el espacio electoral en Nicaragua y formalizando el totalitarismo y sistema de partido único (como el que funciona en Cuba o Corea del Norte), estimaron el experto constitucional, Gabriel Álvarez, y representantes de la oposición nicaragüense. Después de casi seis años y a menos de cinco meses del día de la votación, los magistrados de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) resolvieron una disputa por la representación legal y sellos del Partido Liberal Independiente (PLI), despojando de esta a la organización liderada por el diputado Eduardo Montealegre, bajo la cual competiría la Coalición, integrada por nueve movimientos y partidos políticos. La sentencia presenta “ilegalidades” y contradicciones con la Constitución Política y la Ley Electoral, según

---

33).Latinoamérica Libre, “Sistemas de partidos”, en [www.latinoamericalibre.org](http://www.latinoamericalibre.org)

análisis del abogado constitucionalista, Gabriel Álvarez. Además, esta fue rechazada por Montealegre y la Coalición anunció la convocatoria a movilizaciones masivas para desconocer la misma. “La ley establece que la sentencia de los recursos de amparo se emiten en un máximo de 45 días y esta ha tomado más de seis años. Es decir que esta es exorbitante y groseramente extemporánea y desde ahí cabría cuestionar la validez de la misma, y aún hay más detalles”, afirma Álvarez. Miembros de la Coalición han comentado que el fallo en pleno desarrollo del proceso, convocado el pasado 6 de mayo, no les parece casualidad, sino parte de una estrategia del comandante Daniel Ortega, para anular competencias en su búsqueda de un tercer período presidencial consecutivo<sup>34</sup>.

El Frente Sandinista figura dentro del sistema de partidos nicaragüense como un eje aglutinador de la oposición, ya que muchos de los partidos se definen y tiene sentido en tanto estructuran su proyecto político en oposición a él. Es así como el segmento antisandinista se encuentra fragmentado interiormente. Sin embargo, las elecciones generales del 2006 ampliaron los marcos de competencia partidista y permitieron la entrada de nuevos partidos. Esto se debió a los acuerdos pactados el año 2000 entre el actual presidente Daniel Ortega (FSLN) y el Presidente Arnoldo Alemán (1997-2002), del PLC, que modificó el sistema electoral, provocando la dispersión de los votos del electorado. El pacto entre el PLC y el FSLN incentivó a que los opositores a los acuerdos políticos se agruparan y participaran dentro de los procesos electorales, apoyado por los sectores disidentes y opositores que se constituyeron dentro del PLC y del FSLN. Así surgieron los partidos el Movimiento de Renovación Sandinista (MRS), proveniente de la disidencia del FSLN, y el Partido Alternativa para el Cambio (AC). Pero la aparición en el 2006 de la Alianza Liberal Nicaragüense (ALN) y provenientes de la disidencia del PLC logró terminar con el bipartidismo, configurándose el actual sistema multipartidista en Nicaragua<sup>35</sup>.

La segunda reflexión tiene que ver con la equidad de las elecciones. Durante los ochenta los reclamos por quienes no contaban con los espacios políticos para competir por el poder, demandaban la imparcialidad de los organismos electorales, la legalización de los grupos guerrilleros, la depuración de los registros electorales y la transparencia

34).Arlen Cerda, “Ortega cierra espacio electoral”. Nicaragua: Confidencial, 9 de junio de 2016.

35).Latinoamérica Libre, “Sistemas de partidos”, op.cit.

del proceso a través de la vigilancia que los mismos partidos tendrían bajo su responsabilidad así como la participación de la comunidad internacional a través de las misiones de observación electoral. Ninguno, con excepción del caso guatemalteco, estableció como condición el control de las finanzas partidarias. Esa no era la finalidad de quienes negociaron la paz. Su objetivo fundamental era concluir con el conflicto político que había derivado en enfrentamientos armados entre el ejército y la guerrilla, y en el secuestro de la democracia en el caso de Nicaragua. Con los pactos respectivos consiguieron terminar con las diferencias de las partes identificando la ruta a seguir para encauzar a la democracia.

Este vacío, en una coyuntura en la que el interés se concentraba en terminar con la guerra y la dictadura, pasó sin mayor reparo por parte de los diferentes actores y de la misma sociedad civil. El escenario ideal habría sido que, transcurridos uno o dos procesos electorales después de finalizados los conflictos, los partidos y las autoridades encargadas de la administración de los comicios, junto con la sociedad civil, debatieran las reformas para promover una efectiva fiscalización del dinero en la política. Los procesos electorales contribuyeron a la consolidación de la paz pero se limitaron a organizar elecciones para asegurar el acceso de las nuevas agrupaciones políticas, que fueron legalizadas como condición *sine qua non* para cerrar las negociaciones, al Congreso, los gobiernos locales y el Ejecutivo. A más de dos décadas de aquellas gestas nacionales que encarrilaron los sistemas políticos del caos al Estado de derecho, la falta de mecanismos para impedir tanto el ingreso ilícito de patrocinios a los partidos y a las campañas como el conflicto de intereses entre donantes y quienes resultan ganadores en las elecciones, ha posibilitado la penetración del crimen organizado a los institutos políticos y a las entidades que gobiernan y el fomento de la corrupción.

Encontrarse a la zaga en América Latina en materia de regulación del financiamiento político significó para El Salvador una constante fuente de señalamientos como el único país que no contaba con un marco legal que prohibiera el uso de ciertas fuentes de financiamiento y además como la excepción en el continente cuyo sistema de financiamiento político no imponía la obligación a los partidos de reportar periódicamente sus finanzas, además de no incorporar severas sanciones que respalden el control del financiamiento e impidan el incumplimiento de las diferentes obligaciones impuestas por la legislación respectiva. Debe señalarse que

estos dos últimos aspectos fueron desarrollados de manera deficiente en la legislación de partidos aprobada en el año **2013**. La ausencia de un control efectivo en esta materia alentó prácticas indebidas por parte de las distintas fuerzas políticas cuya gravedad se ha profundizado en la última década. Las acusaciones sobre las fuentes de financiamiento utilizadas por los partidos, sobre todo las provenientes del extranjero; el uso de los recursos del Estado para favorecer al partido o al candidato oficial, particularmente en la campaña presidencial de **2014**, en la que el presidente de la República fue sancionado por la autoridad electoral<sup>36</sup>; el conflicto de interés que se ha presentado cuando ciertos donantes privados son nombrados como importantes funcionarios de gobierno por el partido ganador; y el procesamiento penal de varios diputados de la Asamblea Legislativa por estar presuntamente vinculados a estructuras del crimen organizado, son sólo algunas de las consecuencias generadas por la debilidad del sistema regulatorio que impide una supervisión y auditoría eficaz del uso de dinero en la política nacional<sup>37</sup>. El cuadro **8** resume casos cuya gravedad les ha valido una atención mediática relevante.

---

36).Departamento de Estudios Políticos, “El uso indebido de los recursos del Estado en época electoral”, El Salvador: Departamento de Estudios Políticos, enero de **2014**.

37).Departamento de Estudios Políticos, “Los principios mínimos para regular el financiamiento político en El Salvador”. El Salvador: FUSADES, **2014**, pp.1-3.

## Cuadro 8. Algunos casos de financiamiento político irregular en El Salvador 2004 - 2014

Año	Actor	Caso
2004	Alianza Republicana Nacionalista	Presunto financiamiento de la campaña presidencial con fondos de Taiwán.
2006	Ex diputado William Eliú Martínez	Sentenciado por un Tribunal de Estados Unidos a 29 años de cárcel por ayudar a traficar toneladas de cocaína a ese país.
2007	Ex diputado Roberto Silva Pereira	Procesado por el presunto lavado de más de \$10 millones de dólares.
2009	Mauricio Funes Cartagena, candidato a la presidencial por el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional	Préstamo/donación de un empresario al candidato Mauricio Funes. El donante fue nombrado Primer Designado a la Presidencia de la República durante el gobierno del ex presidente Funes.
2014	FMLN	Financiamiento de la campaña electoral por Alba Petróleos de El Salvador. Una sociedad de economía mixta integrada por ENEPASA (una asociación de municipios del FMLN) y PDVSA (una entidad pública extranjera).
2014	Presidencia de la República	Uso de recursos del Estado para financiar "spots" en contra del partido de oposición y a favor del candidato oficial.

**Fuente:** Departamento de Estudios Políticos, "Los principios mínimos para regular el financiamiento político en El Salvador". El Salvador: FUSADES, 2014

Un caso emblemático de financiamiento político indirecto, ha sido el de Alba Petróleos de El Salvador. Como una de las realizaciones del proyecto regional Alba, en El Salvador, la empresa Alba Petróleos fue fundada en el año 2005 con la misma inspiración en los principios de solidaridad y cooperación que animan al proyecto en su conjunto. Por sí misma o a través de sus empresas subsidiarias, Alba Petróleos lleva adelante programas de desarrollo humano en diversos campos, incluyendo educación, salud, deporte, créditos para pequeños agricultores, investigación científica y otros. Ahora bien, esta actividad de responsabilidad social de Alba Petróleos ha recibido críticas en El Salvador y en el extranjero. La base de estos cuestionamientos es la vinculación de Alba con un partido político

en El Salvador, el FMLN. La vinculación de Alba Petróleos con un partido político podría tener como consecuencia que sus programas sociales sean usados para fines de clientelismo político, es decir para obtener una ventaja electoral indebida para el FMLN<sup>38</sup>.

Por su parte los guatemaltecos incluyeron en el “acuerdo de Estocolmo” una serie de condiciones que debían ser incorporadas a la legislación electoral para restringir la entrada de dinero ilícito a la política. Varias de esas recomendaciones no fueron tomadas en cuenta dada la premura de celebrar elecciones generales en 1999 como se dijo en el primer apartado de esta investigación. Las consecuencias derivadas de esa omisión son similares a las ocurridas en El Salvador, con la diferencia que la constitución de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) en 2006 y su protagonismo en la investigación del lavado de dinero, a partir de 2015, proveniente del financiamiento de la campaña del expresidente Otto Pérez, ahora procesado por varios delitos han despertado en ese país la esperanza de una institucionalidad que controle con mayor rigurosidad el tema del financiamiento de los partidos.

En el cuadro 9 se presentan cifras sobre ingresos reportados, gastos determinados por el TSE y una estimación de gastos realizada por Acción Ciudadana (AC) para las elecciones generales de 2011. Las primeras tres columnas presentan información oficial de la Auditoría Electoral del TSE. Se destaca que, con dos excepciones, todos los partidos y coaliciones que participaron en dichas elecciones gastaron más de lo que reportaron como ingresos. Es decir, de acuerdo con el TSE, más de 300 millones de quetzales no fueron reportados como ingresos de los partidos y fueron empleados en la campaña electoral. Asimismo, tres partidos superaron el límite de gastos establecido por la ley electoral, y dos de ellos fueron los que más votos obtuvieron en las elecciones para Presidencia y Vicepresidencia. Las últimas dos columnas reportan los cálculos realizados por AC. Esta estimación, que deja fuera muchos de los gastos originados en la campaña de tierra y la parte descentralizada de la campaña de aire, confirma que los partidos que obtuvieron más votos no reportaron el origen de los fondos y gastaron más de lo permitido. Ante este monto de gastos surgen interrogantes con respecto a quién o

---

38). Agustín E. Ferraro y Juan José Rastrullo, “¿Clientelismo político en El Salvador? Estudio de caso de Alba Petróleos y sus empresas relacionadas”, España: Universidad de Salamanca, 2013, pp. 19-20.

quiénes se hacen cargo del pago de estos costos; con qué fines y a través de qué medios fluyen estos recursos que, como se ve, no son reportados en la contabilidad de los partidos y difícilmente son auditados por las autoridades electorales. Los informes de los partidos políticos son muy pobres y/o evidentemente falsos; sin embargo, reflejan algo de verdad: los recursos rara vez entran a una estructura partidaria central, sino se recaudan y ejecutan de manera descentralizada e independiente de los órganos de dirección del partido<sup>39</sup>.

Derivado del trabajo de investigadores financieros se develó un complejo esquema que detallaba toda una maquinaria de lavado de activos meticulosamente diseñada para captar fondos durante la campaña electoral del Partido Patriota del año 2011, que lleva a la Presidencia de la República a Otto Pérez Molina y a la Vicepresidencia a Roxana Baldetti Elías. Esta actividad, típica de redes político-económicas ilícitas, se habría diseñado durante la campaña del Partido Patriota, justo después de perder las elecciones del año 2007 y seguía funcionando durante el ejercicio de gobierno (2012-2015). Esto llevó a la conclusión que no se trataba de un Gobierno cuyos miembros cometían actos aislados de corrupción, sino una estructura criminal mafiosa que había cooptado el poder por la vía de las urnas en Guatemala y cuyos principales dirigentes eran Pérez Molina y Baldetti. Esta estructura mafiosa utilizó los canales electorales que ofrece la democracia en Guatemala para hacerse con el poder a través del Partido Patriota<sup>40</sup>.

---

39). Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, "Financiamiento de la política en Guatemala". Guatemala: CICIG, 2015, pp. 38-39.

40). Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, "Comunicado de Prensa 047: Caso cooptación del Estado de Guatemala". Guatemala: CICIG, 2016.

**Cuadro 9.** Ingresos reportados y gastos determinados, por partido, coalición (elecciones generales de 2011).

Núm.	Partido político	Ingresos reportados	Total de gastos determinados por auditoría electoral	Gastado en exceso (TSE)	Estimación de gastos (AC)	Gastado en exceso (AC)
1	PAN	Q23,366,340.00	Q28,507,621.00	Q5,141,281.00	Q21,815,283.00	-Q1,551,057.00
2	FRG	Q1,771,280.00	Q4,742,453.00	Q2,971,173.00	Q1,504,035.40	-Q267,244.60
3	Frente Amplio	Q11,628,791.00	Q20,875,248.00	Q9,246,457.00	Q18,161,014.00	Q6,532,223.00
4	PP	Q25,824,145.00	Q126,963,572.00	Q101,139,427.00	Q215,012,057.40	Q189,187,912.40
5	UNE/GANA	Q152,472.00	Q56,570,025.00	Q56,417,553.00	Q83,748,742.00	Q83,596,270.00
6	Unionista	Q32,163,730.00	Q43,806,486.00	Q11,642,756.00	Q22,188,647.60	-Q9,975,082.40
7	CASA	Q1,309,303.00	Q1,401,279.00	Q91,976.00	Q941,752.80	-Q367,550.20
8	UCN	Q1,260,000.00	Q9,302,036.00	Q8,042,036.00	Q11,251,633.40	Q9,991,633.40
9	VIVA/EG	Q6,022,333.00	Q25,074,607.00	Q19,052,274.00	Q20,383,189.40	Q14,360,856.40
10	PAÍS	Q207,167.00	Q200,283.00	-Q6,884.00	Q19,040.00	-Q188,127.00
11	ADN	Q3,151,797.00	Q2,424,697.00	-Q727,100.00	Q745,901.00	-Q2,405,896.00
12	LIDER	Q27,141,840.00	Q94,821,698.00	Q67,679,858.00	Q141,451,024.40	Q114,309,184.40
13	Victoria	Q1,563,411.00	Q3,105,108.00	Q1,541,697.00	Q4,075,477.00	Q2,512,066.00
14	CREO	Q10,778,707.00	Q29,252,191.00	Q18,473,484.00	Q36,722,931.00	Q25,944,224.00
	<b>Total</b>	<b>Q146,341,316.00</b>	<b>Q447,047,304.00</b>	<b>Q300,705,988.00</b>	<b>Q578,020,728.40</b>	<b>Q431,679,412.40</b>

**Fuente:** Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, “Financiamiento de la política en Guatemala”. Guatemala: CICIG, 2015

En Nicaragua el problema del financiamiento político es aún mayor. El Estado obtiene un respaldo millonario producto de las ganancias obtenidas por la empresa ALBANISA, con el apoyo de Venezuela. Al tratarse de una empresa privada de naturaleza mixta está sujeta a la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de Nicaragua<sup>41</sup>. Sin embargo, la misma disfuncionalidad del Estado nicaragüense ha obstaculizado el control de estas inversiones y su uso para fines electorales. Según el artículo 2 de dicha ley, son sujetas a auditoría pública “las personas naturales o jurídicas del sector privado que recibieren subvenciones, asignaciones, participaciones o estén relacionados con el uso de recursos provenientes del Estado”. Asimismo, el artículo 8 dicta que al tratarse de “entidades, organismos y personas del sector privado que recibieren bienes, asignaciones, subvenciones, participaciones ocasionales o estén relacionados con el uso de recursos del Estado, la fiscalización de la Contraloría General de la República (CGR) se aplicará en lo que atañe a los fondos percibidos”<sup>42</sup>. A pesar que la ley habilita a la CGR para que audite a ALBANISA, a la fecha no se ha realizado ninguna auditoría por

41). Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema de Control de la Administración Pública y Fiscalización de los Bienes y Recursos del Estado en vigor desde el 16 de junio de 2009.

42).Ibid.

parte de esta entidad. Contrario a lo establecido por la Ley Orgánica de la CGR, el Contralor General, Guillermo Argüello Poesy, declaró que “la cooperación venezolana no es deuda pública, no es auditable (...) La Asamblea Nacional declaró que no es deuda pública. Si no es deuda pública, ¿qué tengo que ir hacer yo?”<sup>43</sup>. Sin embargo, expresó que “tenemos 5 auditores trabajando en ese caso desde mediados de febrero o marzo de este año (...) lo que están haciendo es una auditoría financiera de ingresos y egresos a ALBA de Nicaragua, a mayo de 2011, como socia minoritaria, con un 49%, y el 51% le pertenece a Venezuela”<sup>44</sup>.

Por otro lado, diputados de oposición nicaragüense<sup>45</sup> aseguran que ALBANISA está violando la Ley de Transparencia<sup>46</sup>, ya que dicha empresa no cuenta con una página web, la cual es exigida en el artículo 8 de dicha Ley<sup>47</sup>. Con el fin de transparentar los movimientos de ALBANISA, algunos partidos de la oposición han presentado proyectos de ley ante la Asamblea Nacional para su consideración. Sin embargo, ninguna de estas iniciativas ha tenido éxito dentro de la Asamblea, ya que, según afirmaron diputados de la oposición, “el FSLN, por el control que tiene en la Comisión Económica, evita que podamos avanzar en ese sentido”<sup>48</sup>. Por tanto, a pesar de que se cuenta con una normativa expresa que regula la auditoría pública a la que está sujeta ALBANISA y con una ley de transparencia que la obliga a rendir cuentas, las actividades de la compañía no han sido fiscalizadas debidamente<sup>49</sup>. En el cuadro 10 se presentan las diferentes actividades económicas de ALBANISA.

---

43). Carlos Salinas Maldonado, “¿A quién controla la Contraloría?” Nicaragua: Confidencial, 28 de mayo de 2012.

44). *Ibid.*

45). Iván Olivares, “Diputados analizan revelaciones de Albaleaks: Tras ayuda venezolana se oculta la corrupción”. Nicaragua: Confidencial, 7 de marzo de 2011.

46). Ley No. 662. Ley de Transparencia para las Entidades y Empresas del Estado Nicaragüense, en vigor desde el 3 de octubre de 2008.

47). Art. 8, Ley de Transparencia para las Entidades y Empresas del Estado Nicaragüense: “todas las instituciones y empresas del Estado, o empresas mixtas, deberán crear y actualizar su respectiva página web con información oficial de la institución, la que deberá contener, entre otra información, su misión y objetivos, términos y condiciones de los convenios internacionales que suscriba, contratos mercantiles y civiles celebrados, al igual que un reporte sobre la ejecución de su presupuesto, el uso y ejecución de las operaciones que realiza, todo con la finalidad de transparentar el ejercicio de la gestión pública”.

48). Carlos Salinas Maldonado, “¿A quién controla la Contraloría?”, *op. cit.*

49). Departamentos de Estudios Políticos y Legales, “Petrocaribe: una mirada legal y política. Sus efectos en El Salvador”. El Salvador: FUSADES, 2014, pp. 29-30.

**Cuadro 10.** Empresas que integran el conglomerado de ALBANISA

Empresa	Actividad
<b>Alba Alimentos</b>	Exportación de productos agropecuarios.
<b>Alba Generación</b>	Controla las plantas térmicas de generación eléctrica.
<b>Alba Caruna</b>	Maneja el negocio financiero del consorcio Albanisa.
<b>Alba Depósitos</b>	Opera los complejos de almacenamiento de combustible.
<b>Alba Transporte</b>	Trabaja con cooperativas de transporte urbano de Managua.
<b>Alba Equipos</b>	Maneja la flota de equipos pesados de construcción.
<b>Alba Forestal</b>	A cargo de la explotación de bosques en la Costa Atlántica.
<b>Alba Seguridad</b>	Encargada de la seguridad de las instalaciones del consorcio Albanisa.
<b>Alba Tecnosa</b>	Encargada de las construcciones del proyecto “Casa para el Pueblo”.
<b>Alba Proyectos</b>	Desarrolla el proyecto de construcción de la refinería “El Supremo Sueño de Bolívar”.
<b>Alba Eólica</b>	A inicios del año 2014 se iniciará con la generación de energía eólica en Rivas.
<b>Alba Puertos</b>	Trabaja en la instalación de tres puertos en aguas profundas.
<b>Alba Riego</b>	Creada para dedicarse a proyectos de irrigación

**Fuente:** Departamentos de Estudios Políticos y Legales, “Petrocaribe: una mirada legal y política. Sus efectos en El Salvador”. El Salvador: FUSADES, 2014

La tercera y última reflexión tiene que ver con la insatisfacción de los ciudadanos con la democracia.

El futuro de los partidos, tal y como los conocemos, es incierto. En la actualidad compiten contra tres adversarios silenciosos: la frustración de una abultada colectividad, los personalismos en política y las redes sociales. Los ciudadanos desilusionados por el incumplimiento de las promesas electorales, se están aglutinando en agrupaciones civiles mejor organizadas que las fuerzas políticas, que descifran con más claridad las necesidades de la gente y que terminan participando en comicios para alcanzar el poder aunque esa no era su intención inicial. Esas multitudes saben identificar bien a sus líderes. De ahí surge la “personalización” de la política. Se trata de individuos que dicen lo que el pueblo quiere escuchar y que dirigen ácidas críticas hacia los políticos veteranos. Pablo Iglesias en España y Alexis Tsipras de Grecia encarnan a ese tipo de “adalides de la esperanza”.

El medio más eficaz al que recurren estos “fenómenos políticos” para trasladar su mensaje es el de las redes sociales. Por esta vía obtienen seguidores, convocan a grandes concentraciones y debilitan a sus oponentes. Si bien en algunas ocasiones crean una imagen virtual cuya solidez no se traduce en votos, al final obtienen el apoyo suficiente como para ganar elecciones aunque por márgenes bastante estrechos.

Mientras esas nuevas expresiones sociales continúan fortaleciéndose, los partidos no alcanzan a desentrañar los deseos de la población ni los de sus propios militantes. Las reformas orientadas a democratizar sus procesos internos de elección y a transparentar sus finanzas son desechadas y hacen todo lo posible por impedir la aprobación de una legislación que persiga tales fines. Además continúan protagonizando escándalos de corrupción, despilfarros presupuestarios y evadiendo por completo las demandas de los habitantes. De continuar por ese camino, la sociedad seguirá buscando “válvulas de escape” que podrían debilitar seriamente el sistema de partidos.

El populismo, los líderes mesiánicos y los “partidos de papel”, son la epidemia del sistema político en el siglo XXI. También proliferan los partidos “atrápalo todo” que no obstante tratarse de institutos de gran trayectoria, no les importa renunciar a su ideario e invitar a todo tipo de candidatos con tal de incrementar su respaldo electoral. El remedio para semejantes amenazas es que las fuerzas políticas serias luchen por institucionalizarse, cumplan lo que prometen y aprovechen las nuevas tecnologías para interactuar permanentemente con sus seguidores y con potenciales simpatizantes.

Por otro lado, La polarización es la excusa perfecta para evadir el debate de las ideas. Insensibiliza a los ciudadanos, cobija a los mentirosos y pospone la discusión de las situaciones más complejas de una sociedad. Tras ella desfilan los que temen enfrentar el fondo de los problemas y quienes se conforman con responder superficialmente a las demandas de la población. Los gobernantes la emplean como un prisma haciendo que la principal dificultad del país se descomponga en varias situaciones de menor importancia. Su manipulación es muy efectiva sobre todo cuando los dilemas de las autoridades alcanzan tal nivel que es necesario inventar una historia para contrarrestar las críticas de la oposición política. Si se asume como parte de la “idiosincrasia nacional” se corre el riesgo que

unos y otros, civiles y políticos, la apliquen como mejor les convenga para esconder “bajo la alfombra” las vergüenzas que causan sus actos contrarios a la ley, a la moral y al orden público.

La estrategia es muy fácil. Se trata de buscar una situación que vaya en sentido contrario al hecho que se denuncia. Así las cosas, se genera un sentimiento de victimización hacia quienes manejan la cosa pública porque se hace creer que la imposibilidad para resolver un asunto del máximo interés de los habitantes proviene de la resistencia de sectores interesados cuyo único propósito es recuperar influencia política. Ciertamente puede presentarse el caso de aquellos que persiguen privilegios y ventajas; sin embargo, en un entorno crispado, de excesiva polarización, suele suceder lo contrario: quienes detentan el poder político, aprovechándose de ese ambiente, no atienden las exigencias sociales y esquivan por completo su responsabilidad.

Mientras las élites políticas, empresariales y sociales se carean mutuamente, imputándose culpas recíprocas sobre los males que sufre la sociedad, la apatía se enquistaba en el ánimo popular y crece el sentimiento de la “antipolítica” que, en sistemas con partidos débiles, empuja el apoyo electoral hacia personajes independientes y sin experiencia en el sector público. El caso guatemalteco nos ayuda a entender esta afirmación.

Polarizar una sociedad permite contraponer visiones diferentes sobre la solución de un mismo problema. Si a esto le agregamos la existencia de sistemas electorales que impiden a los partidos librar la lucha por los cargos públicos en el centro del espectro político, buscando el respaldo de los ciudadanos moderados, de tal forma que no les quede otra alternativa más que la de suavizar sus posiciones y encontrar puntos de coincidencia entre sus respectivas ofertas programáticas, matizándolas un poco para lograr distinguirse de su adversario político, entonces se condena a esas sociedades a prolongar sus deficiencias institucionales y a retrasar el desarrollo y la erradicación de las desigualdades sociales. La cura no es fácil pero la sociedad tiene una ventaja sobre los políticos. Con una “pizca” de organización puede arrinconar a la polarización y desnudar la esencia de los conflictos cuya sincera discusión no se ha realizado hasta el día de hoy.

En su libro sobre “el fin del poder” Moisés Naim habla de la revolución del “más”<sup>50</sup>. Sostiene que hay más personas, países, ciudades, partidos, ejércitos, etc. También hay más habitantes exigiendo transparencia en la función pública y el cumplimiento de promesas electorales. Ahora la gente exige más empleo, más educación, más salud y más seguridad. Lo mismo que más y mejores servicios públicos. El reto de los políticos para satisfacer a la colectividad en pleno siglo XXI es superior al de otras épocas y cada vez más exigente. Sin importar lo bueno que se haya hecho los electores castigan severamente cuando perciben que se les engaña y que las cosas continúan igual o peor que antes. Ciertamente no todos los casos son iguales. Pueden presentar contextos diferentes y amplias distancias en extensión territorial, recursos, población y situación política. Sin embargo también es posible que coincidan en un aspecto. La revolución del “más” está desgastando las estampas presidenciales y alimenta con fuerza la figuras que sin partido ni un programa de gobierno serio ilusionan a los pueblos ofreciendo resolver con prontitud sus necesidades. Para revertir esta realidad necesitamos más honestidad, más eficiencia, más diálogo y menos, mucho menos extremismos ideológicos.

Finalmente debe señalarse que las decisiones trascendentales vinculadas a la institucionalidad democrática y aquellas de orden interno y de carácter estratégico en las organizaciones políticas no pueden quedar en manos de las cúpulas partidarias. De lo contrario continuaríamos con el verticalismo de antaño en la que dos o tres dirigentes decidían por el resto de diputados y estos últimos se limitaban a “levantar la mano”.

La política en el siglo XXI ya no privilegia a los caudillos cuyas prácticas oscuras ensombrecieron durante décadas el buen funcionamiento del Estado. Ahora los grandes temas nacionales deben dilucidarse con ventanas abiertas, nuevas ideas y fomentando la participación de todos los miembros de la respectiva agrupación parlamentaria. La sociedad demanda de liderazgos que no le teman a las controversias ni a la polémica que generan cuando se atreven a discrepar y a pensar diferente. Siempre que se trate de posturas sensatas, que no contradigan el ideario del instituto político y que estén fundamentadas en sólidos argumentos, irrefutables por su conformidad a la Constitución, a la ley, a la moral y al orden público, no se deben censurar las desavenencias porque al final seguramente prevalecerán la cordura, la prudencia y el interés general.

---

50). Moisés Naim, “El fin del poder”. Argentina: Debate, 2013.

---

## Sección III - Región andina

---



---

# Venezuela: tridente rojo. Los nuevos rostros de la intimidación electoral

---

Héctor Gabriel Briceño Montesinos

## Introducción

El 25 de noviembre de 2015 alrededor de las 7:30 de la noche, en Altagracia de Orituco, pueblo del Estado Guárico (Venezuela), tras culminar su discurso en un acto de campaña de la opositora alianza venezolana *Mesa de Unidad Democrática* (MUD), el secretario regional del partido *Acción Democrática* (AD), Luis Manuel Díaz de 45 años de edad, fue asesinado de un tiro en la espalda.

Al momento del suceso se encontraban junto a él dirigentes opositores tanto regionales como nacionales, entre ellos, Lilian Tintori la esposa de Leopoldo López, líder del partido *Voluntad Popular* (VP) preso en la cárcel militar de Ramo Verde, desde febrero del año 2014.

40 minutos después del acontecimiento, el Secretario General del partido AD, hoy presidente de la Asamblea Nacional, diputado Henry Ramos Allup, dio a conocer la noticia a través de su cuenta de Twitter de la siguiente manera: “Asesinado a las 7:30 pm., Luis Manuel Díaz, secretario de AD en Altagracia de Orituco, por disparo arma de fuego hecho por bandas armadas del PSUV desde un vehículo”<sup>1</sup>, agregando en segundo tuit: “Aumentando violencia y atentados con armas de fuego por bandas armadas y pandillas del PSUV contra militantes y candidatos en actos de la oposición”<sup>2</sup>.

Tras la difusión de la información sobre el suceso, los distintos partidos de oposición condenaron los hechos y vincularon el asesinato a la violencia promovida por el gobierno con el objeto de “enardecer el clima electoral con fines oscuros”<sup>3</sup>.

---

1). [https://twitter.com/hramosallup/status/669677361407873024?ref\\_src=twsrc%5Etfw](https://twitter.com/hramosallup/status/669677361407873024?ref_src=twsrc%5Etfw)

2). [https://twitter.com/hramosallup/status/669678254387822593?ref\\_src=twsrc%5Etfw](https://twitter.com/hramosallup/status/669678254387822593?ref_src=twsrc%5Etfw)

3). <http://runrun.es/nacional/venezuela-2/237306/partidos-politicos-se-pronuncian-por-asesinato-de-dirigente-regional-de-ad.html>

La respuesta del gobierno no se hizo esperar. Al día siguiente el presidente Nicolás Maduro a través de una intervención oficial desde el estado Portuguesa informó sobre la apertura de una investigación por parte del Ministerio Público, al tiempo que utilizó la alocución para adelantar el supuesto móvil del suceso: “Ayer en la noche hubo un incidente lamentable en Guárico. Traslado las condolencias a la familia del fallecido. Las investigaciones se iniciaron. El Ministro del Interior ya tiene elementos que apuntan hacia un sicariato de ajuste de cuenta de grupos rivales” afirmó.

También aprovechó la alocución para denunciar públicamente que “unos sicarios contratados por... estoy seguro, por los esbirros de Carlos Ocarís (alcalde del municipio Sucre del estado Miranda) mataron a una joven mujer, madre de familia, la asesinaron por la espalda, una muchacha, madre de una UBCH<sup>4</sup>”<sup>5</sup>. Finalmente acusó a la oposición de pagar a personas armadas para que “ataquen a la oposición y luego mostrarlos por el mundo”<sup>6</sup>, todo como estrategia de campaña para las elecciones parlamentarias de diciembre.

Por su parte, Jorge Rodríguez, alcalde del municipio Libertador de Caracas y también jefe de campaña de la alianza electoral de partido gobernante, el Gran Polo Patriótico (GPP), afirmó en rueda de prensa que el dirigente asesinado era “altamente conocido por el prontuario delictual del que fungía en el estado Guárico. Era el último integrante de una banda criminal dedicada a la extorsión, dedicada al sicariato y al secuestro”<sup>7</sup>.

Finalmente, para el gobernador del Estado Guárico, militante del PSUV, este hecho era una prueba de la vinculación de la oposición con el hampa<sup>8</sup>.

---

4). UBCH o Unidades de Batalla Bolívar Chávez, son las estructuras de base del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV).

5). <http://runrun.es/nacional/venezuela-2/237368/la-respuesta-del-estado-ante-el-asesinato-del-dirigente-de-ad.html>

6). <http://el-carabobeno.com/actualidad/articulo/116317/El-Cronista-de-Argentina-Venezuela-se-convirti-en-un-pas-de-matones>

7). <http://runrun.es/nacional/venezuela-2/237368/la-respuesta-del-estado-ante-el-asesinato-del-dirigente-de-ad.html>

8). [https://twitter.com/rerchacin/status/669886216582635521?ref\\_src=twsrc%5Etfw](https://twitter.com/rerchacin/status/669886216582635521?ref_src=twsrc%5Etfw)

El asesinato lucía a primera vista como un peldaño más en la escalada de violencia hacia la oposición que contaba en escasos 7 días de campaña con 4 antecedentes importantes<sup>9</sup> (ver Tabla #1).

**Tabla #1.** Agresiones hacia la oposición durante la campaña de las elecciones parlamentarias. Venezuela 2015

Fecha	Lugar	Suceso
18 de noviembre	Estado Cojedes	Interceptan y amenazan los carros que llevaban a Lilian Tintori junto a otros dirigentes <sup>1</sup> .
22 de noviembre	Petare, Caracas	Encapuchados amenazan con armas de guerra una la marcha liderada por el diputado y candidato Manuel Pizarro <sup>2</sup> .
23 de noviembre	Caracas	Secuestraron a tres activistas de la candidata opositora Marialbert Barrios y grupos armados atacaron a los candidatos Richard Blanco e Ivlev Silva <sup>3</sup> .
25 de noviembre	San Félix Estado Bolívar	Simpatizantes del PSUV atacan y hieren a militantes opositores que organizaban un recorrido para el gobernador del estado Miranda Henrique Capriles Radonski <sup>4</sup> .
25 de noviembre	Altigracia de Orituco, Estado Guárico	Asesinan a Luis Manuel Díaz durante una concentración opositora.

Días después el suceso saldría de la cobertura de los medios de comunicación. Se conoció de la detención de tres personas vinculadas al asesinato, pero el móvil nunca fue aclarado a la opinión pública. No obstante, el suceso sirvió tanto a la oposición como al gobierno como plataforma para difundir una serie de mensajes que vinculaban al bando opuesto a la violencia y el crimen.

Afortunadamente, la violencia durante la campaña aumentó sólo en términos cuantitativos, pero disminuyó en términos cualitativos, siendo éste el único asesinato en el marco de la campaña.

Así lo recoge la iniciativa ciudadana *Guachimán Electoral*<sup>10</sup>, la cual registró a través de su plataforma digital 292 denuncias relacionadas con

9). [http://www.elconfidencial.com/mundo/2015-11-28/la-violencia-se-aduena-de-la-campana-electoral-en-venezuela\\_1108530/](http://www.elconfidencial.com/mundo/2015-11-28/la-violencia-se-aduena-de-la-campana-electoral-en-venezuela_1108530/)

10). <http://guachimanelectoral.com/info/>

violencia y seguridad, entre el 10 de noviembre y el 28 de diciembre, es decir, antes, durante y después de las elecciones.

De éstas 208 (71%), se hicieron durante la campaña, 82 (28%) fueron realizadas el día de las elecciones y las dos (1%) restantes, en los días posteriores a la elección.

## **I. ¿Fue el asesinato de Luis Manuel Díaz un caso de violencia electoral? Definiciones y causas de la violencia electoral**

Dos grandes perspectivas de análisis subyacen en los trabajos sobre violencia electoral. La primera intenta identificar las características distintivas de este fenómeno; aquellas que separan la violencia electoral de otras formas de violencia política o social. Por tanto, la define desde una visión restringida como *toda violencia física o intimidación que tiene como objetivo obtener un beneficio político electoral directo* (Straus y Taylor, 2012).

La definición busca, en primer lugar, identificar las causas de la violencia entre variables específicas de la competencia electoral, examinando en primer lugar a las víctimas y victimarios: gobernantes, partidos, candidatos, autoridades electorales, electores, observadores nacionales e internacionales, organismos de seguridad del Estado, periodistas, entre otros.

En segundo lugar, busca la violencia dentro del ciclo electoral: ya sea preelectoral, el día de la elección o después de la elección. Finalmente, indaga los móviles de la violencia: inhibir la participación de un determinado grupo de electores, sacar a un partido o candidato de la competencia, posponer o evitar la realización de una elección, impedir que se cuenten los votos de una comunidad (Höglund, 2009).

Esta definición tiene la virtud de delimitar y caracterizar de manera muy concreta el fenómeno de estudio, aunque también tiene algunos problemas. Quizás el más importante es que deja por fuera una serie de eventos, que aun cuando no están directamente relacionados con los procesos electorales, sí inciden en ellos. Esta perspectiva se ve limitada

frente a la pregunta ¿qué hacer con aquellos casos de motivaciones difusas, en los que no es posible determinar si el móvil de la violencia es estrictamente electoral o no? (Höglund, 2009).

Para solventar este problema, una segunda perspectiva de análisis intenta abordar la violencia electoral desde una visión amplia, incorporando aquellos casos que, si bien no están orientados a incidir intencionalmente en los procesos electorales, de igual manera lo hacen. Con este objeto incorpora variables contextuales o extraelectorales que tienen capacidad explicativa sobre una parte importante del desarrollo de la violencia electoral.

Así, Naciones Unidas define la violencia electoral como “cualquier acción o amenaza de coerción, intimidación o daño físico, perpetrado con el objeto de afectar un proceso electoral, o que se desarrolle durante en el contexto de una elección” (Naciones Unidas, 2011: 5).

De igual manera, el Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional) a través de su herramienta para la gerencia de riegos electorales (Electoral Risk Management Tool) divide en factores internos y externos las variables que pueden detonar o contribuir a activar procesos de violencia durante las elecciones. Las internas las define como aquellas estrictamente “relacionadas con el proceso electoral, sus actores, eventos, prácticas y materiales” (IDEA, 2013<sup>a</sup>: 5), mientras las externas “son factores que existen fuera del contexto electoral, relacionadas con condiciones exógenas que pueden contribuir a activar la violencia electoral” (IDEA, 2013<sup>b</sup>: 5).

Entre las variables internas se encuentran:

- El marco legal: leyes electorales, sistema electoral y normas administrativas.
- Procesos de planificación electoral: cuerpos gerenciales, sistemas de resolución de conflictos, planificación, financiamiento y presupuestos, entre otros.
- Formación e información: de miembros de los organismos electorales, partidos políticos, medios de comunicación, organismos de seguridad ciudadana y electores.

- Registro electoral.
- Campañas electorales: acceso a medios de comunicación, uso inadecuado (provocativo) de medios de comunicación.
- Verificación de los resultados electorales: capacidades gerenciales, apelaciones y rechazo de resultados.

Las principales variables externas son:

- Condiciones socioeconómicas.
- Exclusión social y política.
- Conflictos relacionados con los cambios en las dinámicas de poder.
- Discriminación y violencia de género.
- Presencia de fuerzas armadas no estatales (paramilitares).
- Presencia de crimen organizado.
- Violaciones de derechos humanos.
- Riesgos medioambientales.
- Medios de comunicación poco éticos.

La perspectiva amplia introduce una serie de variables que se desarrollan con total independencia de las elecciones pero que pueden afectarla. Adicionalmente, nos invita a analizar la violencia electoral como una subcategoría de la violencia política y social, que también se expresa en la cultura y los valores de una sociedad y de sus actores políticos.

Ello es de especial interés en países en los que la violencia es una forma de acción social legítima y común, que amerita que las políticas e iniciativas para minimizar los riesgos y reducir la incidencia de la conflictividad y la violencia durante procesos electorales las tomen en cuenta como marco contextual. Nos invita a reflexionar en el suceso relatado al inicio de este capítulo, tanto el asesinato en sí mismo, como el uso del hecho por parte de los actores políticos –con fines de campaña electoral– y de los medios de comunicación social.

También es particularmente fructífera para identificar las relaciones que se entretienen entre actores y fenómenos electorales y extraelectorales como, por ejemplo, candidatos y el crimen organizado, autoridades electorales y medios de comunicación, tasas de participación electoral y tasas de homicidios, entre otros, entendiendo que allí donde la violencia (física, verbal o psicológica) es un lugar común, la política tiende a adoptar su fórmulas y reproducir sus prácticas.

Por último, es necesario no perder de vista que el objetivo del análisis es explicar la violencia electoral e identificar factores sobre los cuales es posible intervenir a través de los actores involucrados en las elecciones.

## **II. Latinoamérica: las transformaciones de la violencia electoral**

Mundialmente, la violencia electoral ha estado asociada a procesos de transición de gobiernos autoritarios hacia la democracia, así como a países caracterizados por profundos conflictos militares tanto internos como externos. Por esto, al revisar la literatura sobre violencia electoral resalta el claro predominio actual en el abordaje temático desde la perspectiva del Medio Oriente, África y Asia, donde la violencia representa quizás, el principal adversario para la instauración de la democracia.

Sin embargo, en otras latitudes la violencia ha superado el umbral de las elecciones fundacionales de la democracia hasta fusionarse como un eslabón más del proceso electoral.

Centroamérica y Sudamérica se encuentran entre las áreas de mayor violencia del mundo en términos de seguridad ciudadana según el Índice de Paz Mundial 2015 (Global Peace Index, 2015: 6). Al mismo tiempo, también se ubican entre las zonas que lideran el índice de violencia electoral según la base de datos de NELDA<sup>11</sup> (Gráfico #1) con 45% y 27% de procesos electorales nacionales entre 1950 y 2015, con niveles importantes de violencia<sup>12</sup>.

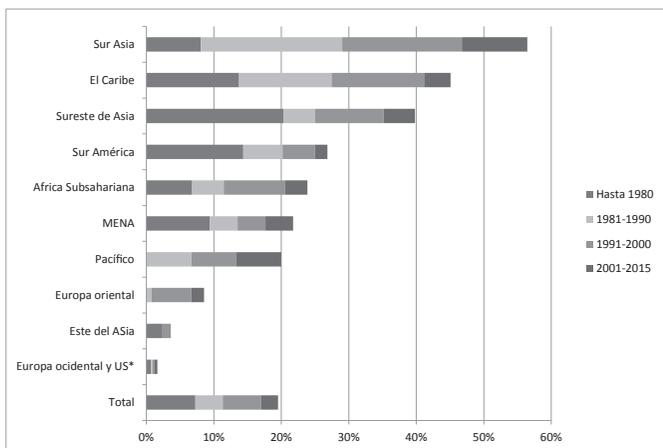
---

11). Proyecto Elecciones nacionales en democracias y autocracias, NELDA por sus siglas en inglés, (Hyde y Nikolay, 2012).

12). La pregunta utilizada por NELDA dice: ¿Hubo violencia significativa que implicara la muerte de civiles antes, durante o después de la elección?

Sin embargo, la tendencia ha cambiado con el paso del tiempo. La distribución porcentual entre los distintos periodos históricos así lo muestra: mientras en los países del Caribe el 60% de las elecciones con eventos violentos se concentran en las décadas de los 80 y 90, Sur América concentra en esos mismos 20 años el 40% de sus elecciones violentas. El promedio mundial agrupa el 50% en el periodo referido.

**Gráfico # 1.** Distribución nacional de la violencia electoral 1950-2015



**Nota:** Elecciones Nacionales (presidenciales y parlamentarias). \* Incluye Australia y Nueva Zelanda.

**Fuente:** National Elections across Democracy and Autocracy (NELDA). Susan D. Hyde and Nikolay Marinov <http://hyde.research.yale.edu/nelda/>

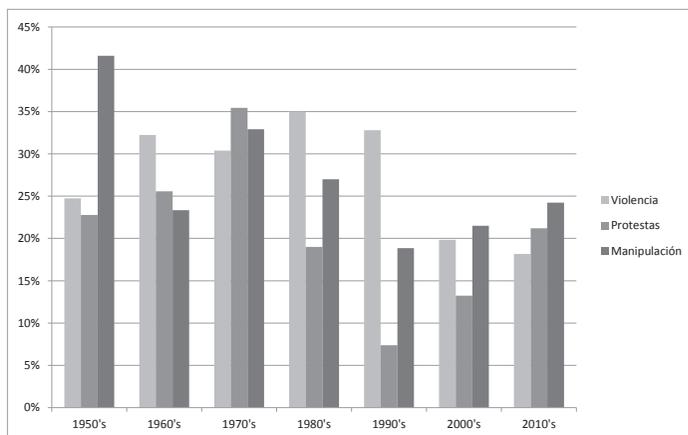
En ambas regiones, el paso del tiempo ha significado tanto la disminución como la transformación de la violencia, dando paso a las protestas y la manipulación e intimidación electoral por parte de los gobernantes como principal problema electoral a inicios del siglo XXI. Transformación que está contextualizada en el proceso de consolidación de la democracia (Romero, 2015).

Durante el periodo de las transiciones hacia la democracia en Latinoamérica (tercera ola), la violencia electoral se manifestó como una expresión de la lucha entre sistemas políticos antagónicos en pugna por el control de territorios (Guerra Fría). Tras la victoria de la democracia como modelo político dominante y su posterior consolidación en la

cultura política latinoamericana, la violencia electoral se transformó de una violencia generalizada (orientada a incidir, e incluso impedir, la realización de procesos electorales en términos generales) a una violencia selectiva (orientada a incidir en grupos poblacionales específicos) por el control de territorios, recursos o instituciones (partidos políticos, alcaldías, gobernaciones, etc.).

Así, los golpes de estado y la confrontación armada en el marco de procesos electorales fueron sustituidos por un menú de “estrategias de persecución y manipulación de largo plazo” (Bermeo, 2016: 6) que hace más difícil su identificación y prevención, pero que tiene importantes repercusiones en la calidad de las elecciones y de la democracia (Gráfico #2).

### Gráfico #2. Violencia y protesta electoral en Latinoamérica 1950-2015



**Nota:** Elecciones Nacionales (presidenciales y parlamentarias). N= 646

**Fuente:** National Elections across Democracy and Autocracy (NELDA). Susan D. Hyde and Nikolay Marinov <http://hyde.research.yale.edu/nelda/>

Los protagonistas de la violencia también cambiaron. Durante el periodo de las transiciones, los actores principales eran las organizaciones promotoras de un modelo de sociedad y de sistema político distinto (guerrillas, partidos políticos antisistema y élites del sistema autoritario de salida). En este escenario, la violencia electoral no estaba vinculada

al crimen ni a las condiciones económicas y sociales. Otro factor que debemos sumar, quizá como actor de reparto, tiene que ver con las capacidades (o la falta de ellas) técnicas y políticas de los organismos electorales, que en más de una ocasión se convirtieron en disparadores de la violencia.

Pero superada la etapa de transición, cuando la democracia se consolidó como sistema político y los actores antidemocráticos fueron institucionalizados o neutralizados (podemos tomar como referencia – arbitraria– el año 1990 luego de la elección presidencial de Chile), la violencia electoral se asoció a un conjunto de variables distintas.

En primer lugar, se vincula al contexto social y a las expectativas insatisfechas de mejora de la calidad de vida; la continuidad de la pobreza y de la desigualdad que la democracia había prometido superar en el continente.

Después, a la violencia social, cuya persistencia la convierte en un lenguaje común y moneda de cambio, la cual es asimilada por partidos políticos, candidatos y también por gobernantes.

Proporcionalmente a la legitimación de la violencia, avanza la desconfianza ciudadana en las instituciones políticas de la democracia: parlamentos, tribunales, institutos y autoridades electorales, partidos políticos. El desprestigio y la desafección política se convierten en el principal incentivo para la penetración de las instituciones del Estado por parte de las organizaciones criminales.

En este sentido, un elemento clave en la hipótesis sobre la transformación de la violencia es su migración de la escala nacional a la regional. Los procesos de descentralización política y administrativa (elecciones regionales/provinciales/departamentales y locales) adelantados en casi todos los países del continente, han generado incentivos especiales para que actores vinculados al crimen organizado se incorporen o incidan en las elecciones con el objeto de apoderarse de las instituciones y del control de algunos territorios “estratégicos” para actividades ilícitas.

Finalmente, se asocia la persistencia de problemas intraelectorales relacionados con la organización y gerencia de procesos electorales como, por ejemplo, falta de claridad en la normativa, la baja calidad de los registros electorales, poca transparencia en la toma de decisiones, escasa o nula autonomía de las autoridades electorales (es decir, independencia de los actores políticos), entre otros.

- De las hipótesis a los datos: los indicadores de la violencia electoral

Resumimos los argumentos expuestos hasta el momento en cuatro hipótesis:

1. La violencia electoral ha sufrido una transformación tras la consolidación de la democracia como sistema político en Latinoamérica.
2. La violencia electoral antes de la consolidación de la democracia estaba íntimamente relacionada con la competencia entre sistemas políticos y sus principales promotores. En esta etapa, la variable que más incidía en la violencia electoral era la presencia de grupos antidemocráticos.
3. Tras la consolidación de la democracia, la violencia electoral se asocia a la insatisfacción y la desesperanza política, consecuencia de la persistencia de problemas sociales, así como con la lucha por dominio de territorios vinculados a actividades ilícitas.
4. Tras la consolidación de la democracia, la violencia electoral es remplazada por mecanismos menos visibles y más sutiles de intimidación y manipulación.

Para comprobar la validez de las hipótesis hemos desarrollado un análisis a partir de la base de datos del proyecto Variedades de Democracia –V Dem de la Universidad de Gothenburg y el Instituto Kellogg<sup>13</sup>. Esta base de datos contiene información sobre todos los procesos electorales realizados a nivel mundial entre 1900 y 2015, junto a una cantidad importante de variables políticas, económicas y sociales vinculadas.

---

13). Versión 6.2 <https://www.v-dem.net/en/>

Para nuestro análisis, hemos seleccionado los países de Latinoamérica y **18** variables que permiten operacionalizar las hipótesis planteadas.

La base de datos la hemos dividido en dos periodos: de **1950 a 1989** (etapa de las transiciones), y de **1990 al 2015** (fase de consolidación), con el objeto de identificar las variables de mayor capacidad explicativa en cada periodo y poner a prueba las hipótesis.

Las variables incluidas en el análisis van desde externas/contextuales (desigualdad económica, analfabetismo, PIB per cápita), hasta variables intraelectorales (capacidad y autonomía del organismo electoral, registro electoral, presencia de observadores electorales, institucionalidad del sistema de partidos, presencia organizaciones criminales y antisistemas, existencia de elecciones subnacionales, acceso a medios de comunicación durante la campaña, intentos de manipulación y fraude). A partir de ellas hemos desarrollado dos modelos de regresión (Tabla #2).

**Tabla #2.** Variables explicativas de la violencia electoral 1950 – 2015

	Modelo 1		Modelo 2	
	Coeficiente	t	Coeficiente	t
Organizaciones antisistema	-0,394	-8,798	-0,145	-2,446
Irregularidades intencionadas	0,377	5,248	0,166*	1,772
Institucionalización del sistema de partidos	-1,414	-4,372	1,045	2,428
Calidad del registro electoral	0,196	2,720	-	-
Elecciones libres y justas a nivel subnacional	0,273	2,682	0,909	3,537
Observación Doméstica	-0,327	-2,624	-0,323*	-1,612
Aceptan los resultados	0,145	0,130	0,288	3,155
Sistema electoral (Parlamentario)	0,296*	0,460	-	-
Nivel de analfabetismo	-	-	0,046	5,841
Libre acceso a medios de comunicación durante campaña			0,175	3,380
Capacidades del Organismo electoral	-	-	0,315	3,243
Constante	2,777	2,424	-5,493	-7,336
R <sup>2</sup> Corregido	0,847		0,841	

Nota: p=0,01; \*p=0,05. N=641.

Fuente: Varieties of Democracy (V Dem).

El análisis muestra resultados interesantes. Para empezar, confirman la primera hipótesis según la cual la violencia electoral ha cambiado entre los dos periodos planteados. Aunque muchas de las variables están presentes en ambos modelos, el peso varía entre uno y otro.

En el primer modelo (periodo de las transiciones de 1950 a 1989), la variable de mayor peso explicativo es la existencia de organizaciones antisistema. La presencia de esta variable encabezando el modelo confirma también la hipótesis de la lucha entre sistemas políticos en pugna.

Luego, aparecen las irregularidades intencionales (tentativas de fraude) por parte de grupos tanto opositores como gobernantes, con el objeto de incidir en el resultado, como un segundo nivel de la lucha entre actores políticos antagónicos.

La tercera variable explicativa es la baja institucionalización del sistema de partidos, característica de las democracias nacientes, seguida de los problemas técnicos gerenciales del organismo electoral, específicamente en el registro electoral.

La realización de elecciones a nivel subnacional también genera problemas durante la etapa de las transiciones. Cierran el modelo la presencia de organizaciones de observación electoral domésticas, el tipo de sistema electoral parlamentario (mayoritario o proporcional) y la aceptación por parte de los partidos y candidatos perdedores de los resultados.

Por su parte, los resultados del modelo para el periodo de consolidación de la democracia (de 1990 hasta el 2015), son encabezados por la variable niveles de analfabetismo. Este hecho confirma que la persistencia de problemas sociales que se esperaba fuesen solucionados por la democracia, es una variable contextual que incentiva la conflictividad durante las elecciones. También es confirmatorio el hecho de que la variable no está presente en el primer modelo, lo que ratifica que durante el periodo de transición las problemáticas sociales no significaban una presión importante para el incipiente sistema democrático.

Así mismo, es significativo y confirmatorio de la tercera hipótesis que la segunda variable del segundo modelo es la existencia de elecciones competitivas a nivel subnacional. Ello apunta en dirección de la lucha por el control de áreas geográficas e instituciones locales.

Le sigue la variable acceso a los medios de comunicación, lo que implica que cuando las elecciones tienden a ser justas e inclusivas, las probabilidades de violencia disminuyen.

Después, aparecen las capacidades técnicas del organismo electoral y la aceptación del resultado por parte de los partidos y candidatos perdedores.

La existencia de organizaciones antisistema, de igual modo, emerge entre las variables relevantes en el periodo de consolidación de la democracia, pero en una posición de menor peso que en el primer modelo, seguida por el nivel de institucionalización del sistema de partidos, los intentos de manipulación electoral y la presencia de organizaciones de observación electoral domésticas.

### **III. Venezuela: innovaciones en las formas de intimidación y manipulación electoral desde el Estado**

La experiencia electoral de Venezuela puede ilustrar parte de los resultados del análisis estadístico presentado anteriormente, en especial, la transformación de la violencia abierta y frontal hacia mecanismos más sutiles y menos visibles de intimidación, variable que se mantuvo en ambos modelos estudiados como un componente significativo.

Venezuela fue por largo tiempo uno de los prototipos de transición a la democracia más exitosos del continente. Inició su recorrido en el año **1958** cuando los gobiernos autoritarios se asentaban en la región, consolidándose **10** años más tarde, en **1968**, tras la tercera elección democrática consecutiva y la primera entrega pacífica del mando de una élite partidista (Acción Democrática-AD) a otra distinta (COPEI).

La llegada del gobierno de COPEI también significó el inicio de un proceso de pacificación e incorporación a la política institucional de los grupos antisistema (guerrillas), que hacían vida en el país y que se habían opuesto a la incipiente democracia.

A partir de entonces, Venezuela entró en una etapa en la que la lucha política se mantuvo canalizada casi exclusivamente a través de la institucionalidad democrática, hasta el año **1992** cuando un grupo de militares liderado por el teniente-coronel Hugo Chávez, dio un golpe de Estado al presidente Carlos Andrés Pérez (AD).

Seis años más tarde, durante la campaña presidencial de **1998** se iniciaría, de la mano de Hugo Chávez, un camino de intensa polarización política que se mantiene viva en la actualidad en todas las instituciones políticas, luego de **17** años.

En este escenario, las elecciones se convirtieron en el principal campo de batalla, tras el impresionante saldo de **18** elecciones en el transcurso de **17** años (entre **1998** y **2015**). Pero la extraordinaria cifra estaría acompañada también de un aumento proporcional de la manipulación e intimidación electoral, especialmente desde el Estado.

- Tridente rojo: manipulación e intimidación en el sistema electoral entre **1998** y **2015**

El periodo electoral que va desde el año **1998** hasta el **2013** estuvo dominado por tres variables: Hugo Chávez, la economía y la intimidación y manipulación electoral (Briceño, **2016**).

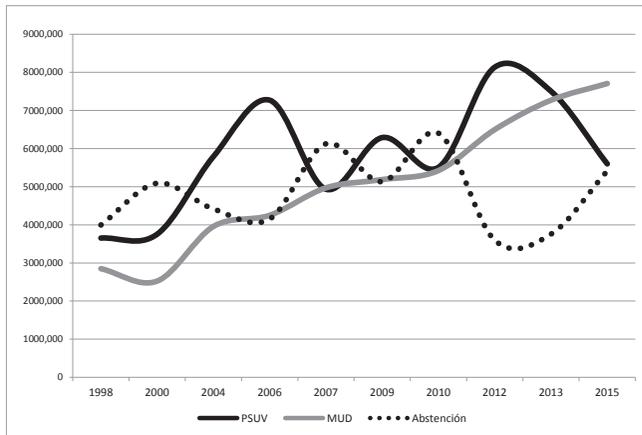
El bautizo de Hugo Chávez en la política venezolana a través del fallido golpe de Estado de **1992**, fue seguido por un llamado a la abstención en las elecciones presidenciales de **1993**, campaña que adelantó desde la cárcel “San Francisco de Yare” en lo que denominaría una protesta hacia la democracia venezolana.

Sin embargo, en el año **1998** cambiaría de parecer para optar al poder por la vía democrática presentando su postulación para las elecciones presidenciales del **06** de diciembre de **1998**. A partir de entonces su determinación, carisma y conexión con las grandes masas serían un factor determinante en el comportamiento electoral venezolano.

En las elecciones presidenciales de ese año la abstención revirtió la tendencia ascendente que presentaba desde **1973** al pasar de **39,8%** en las elecciones de **1993** a **36,6%** en **1998**. Pero a partir de ese año iniciaría una etapa de gran volatilidad en las tasas de abstención/participación, cambiando de tendencia en casi todos los procesos electorales, independientemente del tipo de elección.

Esta volatilidad de la abstención será explicada en gran medida por la participación del presidente Chávez en cada evento, de forma tal que en los comicios en los que estaba en juego la continuidad de su liderazgo a la cabeza del gobierno, la abstención tendía a disminuir para aumentar la votación del partido de gobierno, el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) y su alianza electoral Gran Polo Patriótico (GPP). El Gráfico # 3 muestra claramente esta relación<sup>14</sup>.

**Gráfico #3.** Votos Alianza PSUV, MUD y abstención. Elecciones presidenciales, parlamentarias y referendos 1998 – 2015



**Nota:** No se incluye las elecciones parlamentarias del año 2005 debido a la decisión de los partidos opositores de no participar en dichos comicios. Tampoco se incluyen los referendos del año 1999.

**Fuente:** Consejo Nacional Electoral. Cálculos propios.

En el referendo presidencial de 2004<sup>15</sup>, las elecciones presidenciales de 2006 y 2012, así como en el referendo constitucional de 2009<sup>16</sup>, la abstención marca sus menores registros. A la inversa, el referendo de reforma constitucional del año 2007 y las elecciones parlamentarias del año 2010 figuran con los menores niveles de participación electoral para elecciones de carácter nacional.

14). El coeficiente de correlación de Pearson entre la abstención y el voto por el PSUV alcanza  $-0,450$

15). Referendo revocatorio presidencial, en el que se definiría la continuidad del presidente Chávez en el cargo.)

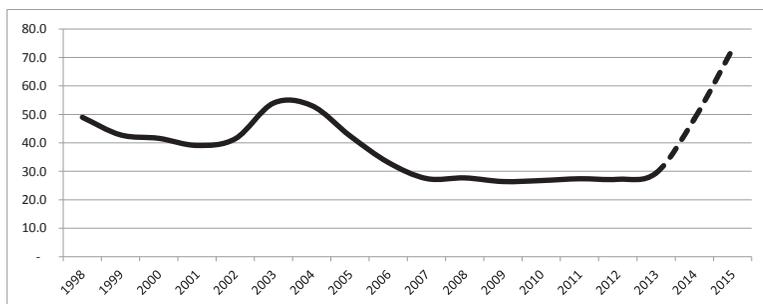
16). Referendo de reforma constitucional que decidiría la posibilidad de la reelección inmediata para todos los cargos de elección popular, y que, por tanto, Chávez pudiera postularse como candidato presidencial en 2012 y subsiguientes comicios.

De especial interés es la diferencia de votos obtenida por el chavismo entre el año 2006 y 2007, pues en tan sólo 12 meses pasó de su máximo nivel de votación histórico al más bajo, perdiendo casi 3 millones de votos, configurando la primera derrota electoral del chavismo, en un evento que no tiene precedentes en la historia política democrática venezolana.

El electorado venezolano se comportaba de forma distinta cuando Chávez era el candidato principal del proceso electoral, mientras que en el resto de los procesos electorales variables como evaluación de las propuestas (2007), evaluación de los candidatos (2010), y evaluación de las gestiones (2008) incrementaban su relevancia. En este sentido, Chávez era un promotor/inhibidor de comportamientos electorales.

La segunda variable con gran poder explicativo, es el voto económico. La bonanza petrolera permitió al gobierno de Chávez disfrutar de una época de gran prosperidad que lograría alcanzar todos los estratos sociales. Ello posibilitó, con la ayuda de la estrategia adoptada por la oposición política, una extraordinaria proeza: la disminución de la pobreza del 53,1% de los hogares a 33,1% en tan sólo 2 años (de 2004 a 2006), tendencia que encontró su piso alrededor del 27% en 2007 y que se mantuvo hasta 2012, para luego despegar y recobrar en 2015 niveles de pobreza muy superiores a las del año 1998 (Gráfico #4).

**Gráfico #4.** Hogares en condición de pobreza, 1998-2015



**Fuente:** Años 1998 a 2013: Instituto Nacional de Estadística (INE). Años 2014 y 2015: ENCOVI (UCAB, UCV, USB).

Este hecho tendría al menos dos consecuencias políticas de gran importancia para entender el funcionamiento del sistema electoral hasta 2013. En primer lugar, permitiría la consolidación del liderazgo de Hugo Chávez, especialmente entre los sectores más vulnerables, aquellos que habían visto mejorar sustancialmente sus condiciones de vida hasta salir de la pobreza en pocos años.

La segunda consecuencia fue el afianzamiento de la tendencia general a asociar el bienestar económico con la gestión de gobierno, aun cuando se tratase de un crecimiento económico mundial y especialmente regional, de los “commodities”<sup>17</sup>. Esta correspondencia entre economía y apoyo político ha sido estudiada durante más 60 años, siendo una “de las raras relaciones en las que los científicos sociales parecen estar de acuerdo” (Duch, 2007: 806). Relación que se ha expresado de diversas maneras en la literatura politológica: voto y popularidad de un partido; candidato o gobernante e índices macroeconómicos (como por ejemplo el PIB, inflación, desempleo, entre otros); evaluación subjetiva de la economía; expectativas sobre el funcionamiento futuro de la economía; comparación de la situación presente con el pasado, ya sea individual o del país, y evaluación de la gestión económica. Siguiendo a Gélneau (2013), un cambio de un punto porcentual en la evaluación del funcionamiento de la economía tiene un efecto de cambio promedio para América Latina de 5%, que alcanza su máximo de 22% para el caso venezolano.

La Tabla #3 muestra la clara asociación de atribución de responsabilidades del desempeño económico (“vertical accountability”) por parte del electorado hacia el gobierno. En este sentido, el voto económico premia (o castiga) a los gobernantes por el impacto en la calidad de vida, muy especialmente a través del desempeño de la economía. En la tabla, la disposición a votar por el partido de gobierno alcanza casi la totalidad de aquellas personas que evalúan como “muy buena” la situación económica del país, mientras que aquellos que la evalúan de forma negativa afirman votar mayoritariamente por los candidatos de la oposición, y en muy bajo porcentaje, por el gobierno, tal como pronostica el análisis desde el punto de vista del voto económico.

---

17). Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el PIB de la región crecería 1,9% y 5,9% en los años 2003 y 2004 respectivamente, tendencia que se mantuvo hasta 2008, interrumpida por la crisis económica mundial de 2009.

**Tabla #3.** Intención de voto hacia la alianza PSUV-GPP según evaluación de la economía**1998 - 2013**

Situación Económica Actual	1998	2000	2004	2006	2010	2012	2013	2015
<b>Muy buena</b>	66,7%	92,1%	74,3%	96,6%	89,7%	100,0%	100,0%	100,0%
<b>Buena</b>	41,8%	86,2%	81,6%	92,0%	88,7%	90,2%	97,0%	94,1%
<b>Regular</b>	54,0%	85,7%	77,2%	75,1%	54,8%	66,7%	64,4%	80,7%
<b>Mala</b>	55,8%	74,1%	43,6%	20,0%	21,1%	25,3%	19,5%	20%
<b>Muy mala</b>	57,1%	57,1%	36,0%	6,9%	13,3%	18,0%	7,2%	10,5%
<b>Total</b>	54,8%	82,7%	66,9%	76,7%	48,0%	63,0%	56,1%	45,5%

**Fuente:** Años 1999, 2000, 2004, 2006, 2013 y 2015 Latinobarómetro. Años 2010 y 2012 LAPOP. Cálculos propios.

Finalmente, la tercera variable explicativa, la manipulación e intimidación desde el Estado, permitió al chavismo maximizar su apoyo popular para lograr el control de las instituciones a través de acciones en tres niveles: **1.** manipulación de la normativa electoral; **2.** persecución y acoso a los partidos y candidatos opositores y; **3.** intimidación y manipulación de los electores.

En este marco de análisis la intimidación es definida como la amenaza de uso del poder discrecional para que una persona, grupo o institución adopte una conducta electoral que de otra forma no haría.

Las formas de intimidación más comunes son:

- Presiones a los electores como amenazas físicas, de despidos o incluso económicas (no otorgar un bono, no recibir un beneficio social, quitar una beca).
- Presiones para asistir (o no asistir) a actos de campaña de un determinado candidato.
- Impedir la inscripción en el registro o censo de electores.

- Presionar a los electores para que voten por un determinado candidato.
- Supervisar o asistir el voto.
- Presionar a funcionarios electorales, observadores, periodistas y encuestadoras para que actúen en forma parcializada.

Las formas de intimidación alcanzan niveles extremos cuando logran institucionalizarse, es decir, cuando se instrumentan a través de instituciones formales como perseguir y encarcelar a candidatos, ilegalizar o anular partidos políticos. También se hacen más sutiles al contar con la cobertura del propio Estado.

La manipulación se refiere a todas aquellas acciones que inclinan “el campo de juego electoral a favor del partido de gobierno. Esto incluye obstaculizar el acceso a los medios de comunicación, uso de los recursos públicos para favorecer el partido gobernante, inhabilitación de candidatos opositores, manipulación del registro electoral, selección de autoridades electorales parcializadas, cambio de normativas electorales y persecución de opositores, pero todo hecho bajo una fachada que las elecciones no pareciesen ser fraudulentas” (Bermeo, 2016: 13).

Manipulación de la normativa electoral: Desde 1999 la normativa electoral ha sido constantemente modificada con el objeto de favorecer al partido o alianza del gobierno. Aunque son muchos los cambios y en muchas direcciones, el común denominador es que buscaban alimentar y maximizar la mayoría electoral que apoyaba al presidente Chávez y a sus aliados. En este escenario, el cambio más representativo se consolidó en el año 2009 con la institucionalización en la Ley Orgánica de los Procesos Electorales (LOPRE), la cual formalizó<sup>18</sup> un sistema electoral mayoritario (paralelo) contrario al proporcional que establece la Constitución en su artículo 63<sup>19</sup>, con el objeto de maximizar la votación de la alianza electoral del gobierno. Esta normativa también plasmó altos niveles de malproporcionamiento que permiten la sobrerrepresentación

18). Formalizó una práctica que se inició en el año 2000 con las denominadas “Morochas”, sistema de postulación de dos listas idénticas a través de partidos distintos: una para los escaños nominales y otra para los escaños listas. Ver: Briceño, 2011.

19). Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) Artículo 63. “El sufragio es un derecho. Se ejercerá mediante votaciones libres, universales, directas y secretas. La ley garantizará el principio de la personalización del sufragio y la representación proporcional”.

de estados de menor población (de predominante tendencia chavista) y subrepresentación de los estados de mayor población (de predominante tendencia opositora)<sup>20</sup>. Así mismo, la LOPRE legitimó la modificación de circunscripciones bajo criterios “políticos” o gerrymandering<sup>21</sup>. Todo esto acrecentado por un amplio poder discrecional concentrado en las manos de las autoridades del Consejo Nacional Electoral (CNE). Este sistema electoral permitió en 2010 al PSUV mantener el control del Parlamento al obtener con el 48% de los votos, el 58% de los escaños. Sin embargo, en las pasadas elecciones de 2015 se revirtió en su contra, cuando la alianza opositora MUD logró con el 57% de los votos el 67% de los escaños<sup>22</sup>.

Otro elemento a resaltar de la normativa electoral sesgada proviene de las elecciones presidenciales, al consentir la figura del candidato-presidente sin mayores restricciones, permitiendo la permanencia en el cargo del presidente durante una campaña para su reelección, doble figura que facilita el desvío de los recursos públicos hacia las campañas electorales: inauguraciones de obras, cuñas de gestión de gobierno, uso del presupuesto de ministerios y empresas del Estado en actos de campaña, entre otros. Quizá el más alarmante de estos ventajismos es el acceso a medios de comunicación a través de las “cadenas”<sup>23</sup>. Según el Proyecto Monitor Electoral desarrollado por el Centro de Investigaciones de la Comunicación de la Universidad Católica Andrés Bello, Chávez logró acceder a 20 horas y 17 minutos durante el mes de agosto, y 15 horas y 58 minutos durante el mes de septiembre, antes de las elecciones

20).Ver Briceño, 2011

21).Ley Orgánica de los Procesos Electorales. Artículo 19 “Para la elección de los cargos nominales a los cuerpos deliberantes, el Consejo Nacional Electoral conformará circunscripciones electorales que se regirán por los lineamientos siguientes:

1. Para la elección de cargos nacionales y estatales, la circunscripción electoral podrá estar conformada por un municipio o agrupación de municipios, una parroquia o agrupación de parroquias, o combinación de municipio con parroquia, contiguas y continuas de un mismo estado, a excepción de las circunscripciones indígenas las cuales no tendrán limitación de continuidad geográfica.

2. Para la elección de cargos municipales y demás cuerpos colegiados de elección popular, la circunscripción electoral estará conformada por una parroquia o agrupación de parroquias contiguas y continuas.

3. Para la elección de los cargos señalados en los numerales anteriores, en los municipios o parroquias de alta densidad poblacional, las circunscripciones podrán conformarse en comunidades o comunas, considerando la dinámica política, económica, social y cultural de dichos espacios”, énfasis propio.

22).Aunque en la práctica la Asamblea Nacional no ha logrado incorporar a todos los diputados debido a una sentencia del TSJ que suspendería la proclamación de los 4 diputados del estado Amazonas. Tres de ellos, diputados de la alianza MUD, necesarios para tomar decisiones con mayoría orgánica, la cual exige el voto de 112 diputados.

23).Las cadenas son transmisiones simultáneas a través de todos los medios radioeléctricos de señal abierta pública o privada de las alocuciones presidenciales. En estas transmisiones el presidente inauguró obras de gobierno, presentó candidatos de su alianza, transmitió actos del Partido Socialista Unido de Venezuela.

presidenciales de octubre del año 2012. Esto, adicional a la publicidad contratada en medios<sup>24</sup> para la campaña.

A partir del año 2013, tras el fallecimiento del presidente Hugo Chávez y la significativa disminución del apoyo popular al gobierno que este suceso produjo, la manipulación de la normativa electoral por parte del partido gobernante ha cambiado de rumbo, pasando de la maximización del apoyo popular, a la abierta obstaculización y dilación del evento electoral hasta el momento más favorable para estas élites políticas. Tal ha sido el caso de la obstrucción a la convocatoria al referendo revocatorio presidencial que la coalición opositora MUD adelantó desde abril de 2016 y que ha sido retrasada por el Consejo Nacional Electoral a través de actos administrativos por más de 2 meses, para impedir su realización antes del 10 de enero de 2017, cuando los efectos de la elección serían completamente distintos<sup>25</sup>.

Pero las prácticas de ventajismo no se limitan a las plasmadas en la normativa electoral o al abuso de los recursos del Estado. Como explica Salamanca (2014: 168) el ventajismo en Venezuela es “algo más complejo que el mero uso de los dineros e instalaciones de las instituciones públicas. Se trata de una acción concertada de los poderes públicos para apuntalar a un candidato-gobernante”. Y en esta estrategia el CNE, Tribunal Supremo de Justicia (TSJ), la Fiscalía, la Contraloría General, la Defensoría del Pueblo y la misma Asamblea Nacional, también contribuyen en la misma dirección.

Persecución y acoso a los partidos y candidatos opositores: El gobierno también desarrolló durante los años transcurridos del siglo XXI, una serie de mecanismos de persecución hacia aquellos partidos y candidatos que consideraba una amenaza. Especialmente a través de la institucionalización de las inhabilitaciones políticas de líderes opositores desde el año 2005. Según el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH, 2015) “en vísperas de procesos electorales, a través de procedimientos

24) [http://200.2.12.132/drupal02/sites/default/files/Presentacion%20Monitor%2028\\_09%20v3%20s\\_n-1.pdf](http://200.2.12.132/drupal02/sites/default/files/Presentacion%20Monitor%2028_09%20v3%20s_n-1.pdf)

25). Según el artículo 233 de la Constitución de Venezuela si el Presidente de la República es revocado durante los primeros 4 años del período constitucional, deben realizarse nuevas elecciones presidenciales en los 30 días siguientes. Si el Presidente es revocado durante los últimos dos años de su mandato, se encargará de la Presidencia de la República el Vicepresidente ejecutivo hasta completar el período constitucional. Esto significa que realizar el referendo después del 10 de enero de 2017 implica la salida del presidente Maduro, pero no necesariamente del PSUV y sus aliados

adelantados por la Contraloría General de la República (CGR), fueron sancionados con inhabilitación para el ejercicio de cualquier cargo público un grupo significativo de actores políticos”. Por medio de este mecanismo, el gobierno logró eliminar de la contienda electoral a aquellos candidatos que podrían significar un obstáculo para acceder a algún espacio de poder, así como desestimular la participación de electores simpatizantes de ese liderazgo. Las inhabilitaciones, en casi todos los casos, han sido realizadas desde la Contraloría General de la República con la excusa de presuntas investigaciones administrativas a quienes habían ostentado cargos públicos<sup>26</sup>. Sin embargo, ningún líder político inhabilitado desde el 2005 ha sido declarado responsable por ninguna de las averiguaciones.

Otra práctica institucionalizada por el chavismo ha sido la intervención de partidos políticos utilizando el Tribunal Supremo de Justicia, con el propósito de sustituir la directiva de varios partidos, para incorporar en esos cargos a líderes simpatizantes del gobierno. Así sucedió con los partidos PPT y Podemos en el 2012 y COPEI, MIN-UNIDAD y Bandera Roja en el 2015.

Intimidación y manipulación de electores: Adicionalmente, el chavismo ha desarrollado una gran diversidad de estrategias con el objeto de perseguir y amenazar a grandes grupos de electores. La práctica inició en el año 2004, cuando el diputado del Movimiento Quinta República<sup>27</sup> (MVR) Luis Tascón hizo pública a través de una página en internet la “Lista Tascón”, una base de datos que contenía la información de los 3,6 millones de venezolanos que firmaron ante el Consejo Nacional Electoral para solicitar la realización del referendo revocatorio presidencial. Esta lista fue utilizada abiertamente como filtro político para la obtención de beneficios de las políticas sociales y para optar o permanecer en cargos de la administración pública nacional.

Aunque las amenazas de despido no son extrañas durante los procesos electorales en el continente, en Venezuela alcanzó niveles notorios cuando el ministro de Vivienda y Hábitat, Ricardo Molina, a una semana de las elecciones presidenciales de abril de 2013, amenazó en un evento a los funcionarios del ministerio afirmando lo siguiente: “Ella sabe quién es...

---

26). [http://www.cgr.gob.ve/site\\_content.php?Cod=080](http://www.cgr.gob.ve/site_content.php?Cod=080)

27). El MVR es la plataforma electoral utilizada por Hugo Chávez entre 1998 y 2007, que en 2008 dio paso al PSUV.

allá cada quién con su conciencia (...) a mí me importa en absoluto lo que dicen las normas laborales en esta situación. Al personal que forma parte de nuestras instituciones<sup>28</sup>, que políticamente forma parte de la acera de enfrente...Cero beligerancia (...) No acepto militantes de partidos fascistas (...) quien quiera ser militante de Voluntad Popular, que renuncie, porque si no renuncia yo mismo lo voy a botar”<sup>29</sup>.

A un nivel aún más alto y directamente relacionado con el proceso electoral, el presidente Nicolás Maduro afirmó en una intervención televisada un mes después de la elección que lo colocó en la cabeza del gobierno en abril de 2013 lo siguiente: “900 mil compatriotas, 900 mil... *Ya los tenemos identificados con cédula de identidad y todo*, y eso significó que la brecha hubiese sido más corta... la brecha pudo haber sido buena”<sup>30</sup>, refiriéndose al número de votos obtenidos por él y por Henrique Capriles Radonski, el candidato de la oposición.

Así mismo, en noviembre de 2015, en el marco de las elecciones parlamentarias, José Miguel Montañez, Gerente del Sistema Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT), fue grabado en una reunión en la que se dirigía a los trabajadores diciendo: “Voy a dar una orden aquí, si quieren me denuncian en el periódico, como les dé la gana, eso no me va a importar (...) El día de las elecciones, cuando ustedes vayan a pasar a su mesa de votación, van a tomar su celular y lo ponen en modo foto. Pasa por la máquina, puso la huella, buscó PSUV, le dan a seleccionar todo, se toman la foto con el dedo en seleccionar todo, chíquiti, imprimió el papelito y chacata, le toma la foto al papelito... El día martes van a pasar cada uno de ustedes por mi oficina a mostrarme su voto”<sup>31</sup>.

La práctica se repitió durante el 2016 cuando fueron despedidos 200 trabajadores del SENIAT y a 200 estudiantes les fueron suspendidas las becas universitarias de la Gobernación del Zulia (en manos del PSUV), por firmar durante la recolección del 1% de apoyo para la conformación de una organización que promoviera el referendo revocatorio presidencial

28).Se refiere a las instituciones del Estado.

29) <http://www.elpitazo.com/ultimas-noticias/funcionarios-publicos-firmaron-favor-del-revocatorio-tienen-tres-vias-legales-defenderse/> <https://www.youtube.com/watch?v=kep424qwSaA>

30) <https://www.youtube.com/watch?v=ZKbCdhgO3A> (cursivas nuestras).

31) <http://www.talcualdigital.com/Nota/120518/Gerente-Del-Seniat-En-Zulia-Obliga-A-Empleados-A-Votar-Por-El-PsuV-Audio>

contra Nicolás Maduro<sup>32</sup>. El 22 de agosto de 2016, el alcalde del municipio Libertador de la ciudad de Caracas, en un acto público del PSUV dijo, en nombre del presidente Nicolás Maduro “No puede haber en cargos directivos en ministerios, instituciones públicas, gobernaciones y alcaldías, personas que estén en contra de la revolución (...) Tienen un lapso de 48 horas para que estas personas que tienen cargos directivos, pues, tengan otro destino laboral”<sup>33</sup> y citó a varios ministros “por orden del presidente” para entregarles una lista “con los nombres de las personas que, siendo opositores, están en cargos de confianza dentro de la administración pública”. El origen de esas listas son las manifestaciones de apoyo (firmas) recogidas por la Mesa de la Unidad Democrática a solicitud del CNE, para la constitución de la alianza opositora como promotora del referendo revocatorio presidencial. La información fue divulgada directamente por el CNE, a pesar de las amenazas hechas por el PSUV. Ninguna de las instituciones de defensa de los derechos ciudadanos (defensoría del pueblo, tribunales, CNE, etc.) condenó el hecho.

Los mayores niveles de sofisticación en la persecución e intimidación a electores en Venezuela han sido alcanzados con el apoyo de las autoridades del CNE, a través de la creación de nuevos centros de votación en los que se tiende a concentrar a beneficiarios de programas sociales.

La Tabla #4 muestra la progresiva apertura de centros electorales en espacios de consejos comunales y su comportamiento electoral sesgado entre el 2006 y el 2013.

---

32). [http://www.el-nacional.com/politica/Despiden-trabajadores-quitan-estudiantes-firmar\\_0\\_875312785.html](http://www.el-nacional.com/politica/Despiden-trabajadores-quitan-estudiantes-firmar_0_875312785.html)

33). <http://efectococuyo.com/politica/jorge-rodriguez-opositores-tienen-48-horas-para-renunciar-a-altos-cargos-publicos>

**Tabla #4.** Centros electorales ubicados en espacios comunales. Venezuela 2006–2013

Año	Elección	Número de centros	Número de mesas	Electores	Votos oficialismo	%	Votos oposición	%	Votos otros	%	Votos Totales
2006	Presidencial	29	56	23.832	12.287	70,1	5.205	29,7	45	0,3	17.537
2007	Referendo	33	61	24.787	7.941	51,2	7.556	48,8	-	0,0	15.497
2009	Referendo	37	64	25.877	10.357	56,3	8.043	43,7	-	0,0	18.400
2010	Parlamentaria	72	103	38.305	14.209	53,9	9.593	36,4	2.542	9,6	26.344
2012	Presidencial	119	158	54.985	31.504	67,9	14.571	31,4	294	0,6	46.369
2013	Presidencial	119	158	54.985	29.228	63,0	16.980	36,6	175	0,4	46.383

**Nota:** Cuenta de centros electorales cuyos nombres contienen la palabra “Comunal”.

**Fuente:** Briceño y Maingon, 2015.

Esta práctica alcanza niveles aún más extraordinarios en los centros electorales abiertos en edificios construidos por el gobierno y administrados, bajo sistemas de propiedad social, en el marco de la Gran Misión Vivienda Venezuela<sup>34</sup>. Así, por ejemplo, en el centro de votación que lleva por nombre “*Con Chávez y Maduro*” ubicado en la Parroquia Catedral, municipio Iribarren del estado Lara, el PSUV alcanzó **70%** de las preferencias en las elecciones parlamentarias de **2015**, más del doble de la votación obtenida en la parroquia por ese partido y su alianza electoral, convirtiéndolo en el centro que mayor votación obtuvo en la parroquia y uno de los más altos de todo el estado. Por su parte, la votación de la alianza opositora MUD para el mismo centro de votación alcanzó apenas **26%**<sup>35</sup>.

En este caso, la intimidación de electores es posible cuando se cumplen tres condiciones:

1. Electores con altos niveles de dependencia del Estado (beneficiarios de programas sociales, empleados públicos, contratistas, ciudadanos que necesitan sacar un pasaporte u otro documento oficial, o realizar algún trámite);

34) La Gran Misión Vivienda Venezuela es un programa social del Gobierno Nacional para la construcción y remodelación de viviendas de interés social. <http://www.minhvi.gob.ve>

35) [http://www.cne.gob.ve/resultado\\_asamblea2015/pp/6/reg\\_110201057.html](http://www.cne.gob.ve/resultado_asamblea2015/pp/6/reg_110201057.html)

2. Información detallada de estos electores y;
3. Poder discrecional y complicidad de las instituciones del Estado u otros actores de poder, a través de su acción u omisión (o la simple ineficacia).

La concatenación de estas tres condiciones permite a los actores políticos intimidar a los electores (así como a partidos y candidatos) sin temor de sufrir castigos o represalias, pues ven sus acciones legitimarse a través de la institucionalidad del Estado. La intimidación se facilita cuando los mecanismos de chequeo y balance están desactivados durante el ciclo electoral, de forma tal que las sanciones por los delitos no se apliquen.

Y a la inversa. La “Accountability Horizontal” entendida como “la existencia de agencias estatales que tienen la autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones, que van desde el control rutinario hasta sanciones legales o incluso impeachment, en relación con acciones u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitos” (O’Donnell, 1998: 26), junto a la separación de poderes e instrumentos de transparencia electoral, proporcionan un mínimo de garantías de protección a los ciudadanos para que estos puedan participar libremente en los asuntos públicos, ya sea a través de elecciones o de cualquier otro mecanismo.

#### **IV. La paradoja venezolana ¿Por qué no estalla la violencia electoral?**

En las elecciones parlamentarias venezolanas del 06 de diciembre de 2015 convergieron todos los incentivos para que se desatara la violencia: intimidación a los electores, candidatos y partidos políticos desde el Estado, múltiples acusaciones por parte de la oposición y del gobierno sin mayores evidencias, exclusión de la oposición de los medios de comunicación públicos, amenaza y amedrentamiento en actos de campaña por hombres armados y encapuchados, uso político de las instituciones del Estado, un organismo electoral parcializado, normativas electorales sesgadas, un poder judicial con intervenciones parcializadas, entre muchas otras condiciones. A este cuadro podemos sumar la

baja confianza en los partidos políticos venezolanos, la cual no supera el 20%, y en el Consejo Nacional Electoral (CNE), que escasamente alcanza 31%, según Latinobarómetro 2015<sup>36</sup>.

Además, en términos extraelectorales, Venezuela enfrenta tal vez la crisis económica y social más profunda de toda la era democrática, la cual ha desarrollado durante el año 2015 una velocidad jamás vista, aumentando las tasas de pobreza, desigualdad, desempleo y subempleo. También la criminalidad y la conflictividad social han registrado niveles muy altos tanto cuantitativa como cualitativamente. En este sentido, las estimaciones sobre armas ilegales tampoco son alentadoras.

Según los especialistas, el narcotráfico se ha expandido en el territorio venezolano hasta penetrar las más altas estructuras del Estado. Ejemplo de ello es la detención del ex juez Benny Palmieri, condenado a 6 años de prisión en Miami, así como las acusaciones realizadas por el gobierno de los Estados Unidos hacia altos funcionarios vinculados al narcotráfico<sup>37</sup>.

Frente a tantos incentivos para la violencia, lo más llamativo es preguntarse ¿por qué no estalla la violencia electoral?

La respuesta tiene dos niveles: el primero, es la sólida cultura democrática de los venezolanos, que aspira a resolver sus diferencias a través de las instituciones y no por medio de la violencia. Así, a pesar de la alta desconfianza en el organismo electoral y en los políticos, la participación en elecciones presidenciales y parlamentarias alcanza niveles altos en comparación con el resto del continente (80% y 74% respectivamente en los últimos comicios), como se aprecia en la Tabla #5.

---

36). Otros casos de vinculaciones con el narcotráfico: <https://resistenciav58.wordpress.com/2015/11/16/los-13-escandalos-de-narcotrafico-vinculados-a-la-dictadura-en-venezuela-estremecen-al-mundo->

37). <http://www.panorama.com.ve/politicaeconomia/Estos-son-los-siete-funcionarios-venezolanos-sancionados-por-EE-UU-20150309-0082.html>

**Tabla #5.** Tasas de participación en elecciones presidenciales y parlamentarias en Latinoamérica

País	Año	Presidenciales	Parlamentarias
Argentina	2015	80,8	81,1
Bolivia	2014	91,9	87,5
Brasil	2014	78,9	80,6
Chile	2013	42,0	49,3
Colombia	2014	47,9	43,6
Costa Rica	2014	55,6	68,4
República Dominicana	2016	69,6	67,8
Ecuador	2013	81,1	80,8
El Salvador	2014*	60,2	45,9
Guatemala	2015	56,3	71,1
Haití	2011*	22,4	17,8
Honduras	2013	59,1	61,2
México	2012*	63,1	47,7
Nicaragua	2011	79,1	79,1
Panamá	2014	76,8	75,2
Paraguay	2013	68,0	68,2
Perú	2016	80,1	81,9
Uruguay	2014	88,6	89,6
Venezuela	2013*	79,6	73,8
<b>Promedio</b>		<b>67,4</b>	<b>66,9</b>

Fuente: **Idea Internacional:** <http://www.idea.int/>

**Nota:** Últimas elecciones realizadas. \* elección parlamentaria en 2015.

Además, son muy raros los casos en los que un liderazgo externo a los partidos políticos (de gobierno u oposición) hayan logrado acceder a cargos de elección popular. Es decir, a pesar de la desconfianza, los electores terminan votando principalmente por partidos políticos<sup>38</sup>. Así, en las elecciones parlamentarias de 2015, por citar un ejemplo, en todas

38). Esto también es indicador de la labor de cooptación realizada por los partidos políticos.

las circunscripciones del país, los dos bloques antagónicos concentraron más del **95%** de los votos válidos, dejando poco más de **4%** de los votos para repartir entre las terceras alternativas.

De igual manera, Latinobarómetro **2015**<sup>39</sup> registra que sólo un **46%** estaría dispuesto a salir a marchar y protestar para defender la democracia<sup>40</sup>, mientras un **78%** de los venezolanos piensa que a través del voto es posible lograr los cambios deseados. Las elecciones son la vía legítima para producir los cambios que los venezolanos quieren.

Esta disposición de la ciudadanía a privilegiar la competencia electoral como escenario para dirimir sus diferencias, ha permitido la prevalencia de la voluntad electoral por encima de las amenazas e intimidaciones.

En este sentido, el ciudadano es al mismo tiempo el eslabón más débil y más fuerte de la cadena electoral. Débil por su susceptibilidad frente a los actores políticos inescrupulosos (incluido el Estado) dispuestos a intimidarlo, sobre todo cuando las instituciones se niegan a controlarse mutuamente en defensa de sus derechos. Fuerte, porque sus convicciones democráticas le permiten aprovechar todo el potencial que habilita unas mínimas garantías electorales, en especial, el secreto del voto.

El segundo nivel de la respuesta está íntimamente ligado al primero. Se trata de la cultura política de las élites políticas opositoras. Aunque algunos de los partidos políticos y liderazgos se vincularon a la posibilidad del golpe de Estado (o al menos no lo condenaron) como mecanismo para sustituir al gobierno en el poder, tal y como sucedió en el año **2002**, luego de esa experiencia decidieron alejarse de cualquier alternativa de cambio político que no pasara por el voto popular.

Hoy en día, acceder al poder por vías distintas a las elecciones no cuenta con apoyo ni voceros calificados, a pesar de la existencia de una matriz de opinión que persiste en la idea de que “dictadura no sale con votos”.

39).La pregunta de Latinobarómetro dice textualmente: “Algunas personas dicen que la manera como uno vota puede hacer que las cosas sean diferentes en el futuro ¿Cuál frase está más cerca de su manera de pensar?” y las posibles respuestas son: 1. La manera como uno vota puede hacer que las cosas sean diferentes o; 2. No importa como uno vote, no hará que las cosas sean mejores. La primera opción concentra el **78%** de las preferencias.

40).La pregunta realizada por Latinobarómetro es: “En una escala de 1 a 10, donde 1 significa “nada” y 10 “mucho” ¿cuán dispuesto estaría Ud. de salir a marchar y protestar por...? Para defender derechos democráticos”. El **46%** concentra a aquellos que respondieron entre los números 6 y 10.

Las élites políticas se someten (unas veces a disgusto, otras disciplinadamente) a la voluntad de la mayoría. Afirmación que no solo es válida para las élites opositoras, sino también para el gobierno. Aun cuando éste ha intentado disminuir las consecuencias de las elecciones, por ejemplo, al eliminar competencias de alcaldías, gobernaciones e incluso de la Asamblea Nacional, tras perder el control de esos espacios, y, en otros casos, al manipular las fechas de realización de elecciones para llevarlas a cabo en los momentos más favorables para su partido (por ejemplo, durante el referendo revocatorio presidencial del año 2004, las elecciones parlamentarias de 2010, las elecciones presidenciales 2012 y 2013, y el proceso de convocatoria del referendo revocatorio presidencial iniciado en 2016), hasta el momento no ha podido dejar de someterse a elecciones y entregar el poder según la voluntad de las mayorías.

## V. Reflexiones finales: fortalecimiento de la democracia

La agenda de la lucha contra la violencia electoral tiene múltiples frentes.

En primer lugar, el fortalecimiento de los procedimientos y de las instituciones electorales, especialmente en cuanto a la vigilancia y persecución de delitos electorales, y el establecimiento de sanciones efectivas para garantizar los derechos de los electores.

También es de suma importancia aumentar la transparencia de la gestión electoral en todos sus niveles, incluyendo mayor número de actores en la toma de decisiones, así como mejorando y diversificando los mecanismos de comunicación con los partidos, candidatos y electores. Adicionalmente, es necesario fortalecer las capacidades de gestión electoral a niveles regionales, en especial en las zonas que son seductoras para actividades ilícitas.

El análisis resalta la importancia de las organizaciones de observación electoral domésticas como actores clave en la generación de confianza y en la prevención de la violencia.

Todo ello contribuye a evitar el uso del poder del Estado para intimidar y manipular a electores, partidos y normas electorales, con el objetivo de mantenerse en el poder.

Es fundamental mantener en la agenda el fortalecimiento de los partidos políticos como uno de los grandes temas, incorporando a la larga lista de aspectos un capítulo sobre la consolidación a nivel regional. El financiamiento público de sus actividades, con énfasis en la formación de la militancia y en la vinculación con la sociedad, es imprescindible para promocionar el control de estas instituciones desde sus propias bases sociales, pues son las que suelen estar mejor informadas de las desviaciones de los partidos.

En el frente extraelectoral, recogemos dos reflexiones. La primera, la necesidad de vincular las elecciones (y la democracia en general) a la deuda social acumulada en la región latinoamericana, para así recuperar las esperanzas en la democracia como mecanismo para satisfacer y superar los principales problemas sociales de la gente común.

La segunda, rescatar el valor de la promoción de una cultura ciudadana y electoral democrática como muro de contención, pues en ocasiones los cambios institucionales por sí solos no están en capacidad de resolver los problemas que se derivan de una cultura política basada en la desconfianza y “la mala fe de los actores políticos” (Casas-Zamora 2016: 23). En ese sentido, el caso venezolano muestra que las élites partidistas e incluso el mismo Estado no pueden escapar a un electorado determinado a hacer valer sus convicciones democráticas.

## Bibliografía

Bermeo, Nancy (2016) *On Democratic Backsliding*, Journal of Democracy, Vol. 27, (1), enero 2016, pp. 5-19.

Briceño M. Héctor G. (2016) *Venezuela en transición. El fin de la hegemonía electoral*, artículo en la revista Estudios Latinoamericanos, Universidad Autónoma de México – UNAM (en diagramación).

Briceño, Héctor (2011) *Reformas electorales y desproporcionalidad en las elecciones parlamentarias de 2010*, en Cuestiones Políticas, Vol. 27, (47), pp.13-38, disponible en: <http://produccioncientificaluz.org/index.php/cuestiones/article/view/14583/14561>

Briceño, Héctor y Thais Maingon (2015) *Avances y retrocesos de la democracia participativa en Venezuela*, en Minnaert, Anja y Endara, Gustavo (coordinadores) *Democracia participativa e izquierdas*, Friederich Ebert Stiftung.

Casas-Zamora, Kevin y otros (Editores) (2016) *Reformas políticas en América Latina. Tendencias y casos*, Organización de Estados Americanos, Washington D.C.

Duch, Raymond (2007) *Comparative studies of the economy and the vote*, en Boix & Stokes. *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, Oxford, pp. 805-844.

Gélineau, François (2013) *Electoral accountability in the developing world*, en *Electoral Studies*, pp. 418-424.

Höglund, Kristine (2009) *Electoral Violence in Conflict-Ridden Societies: Concepts, Causes, and Consequences*, en *Terrorism and Political Violence*, pp.412-427.

Hyde, Susan D. y Marinov, Nikolay (2012) *Which Elections can be Lost?* en *Political Analysis*, 20 (2), pp. 191-210.

IIDH (2015) *Misión de Estudio del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Elecciones Asamblea Nacional. Venezuela*.

Naciones Unidas (2011) *Understanding Electoral Violence in Asia*, Programa de Desarrollo de Naciones Unidas, Asia-Pacific Regional Centre.

O'Donnell, Guillermo (1998) *Accountability Horizontal*, en *Revista Estudios Políticos*, Número 19, cuarta época, septiembre-diciembre, pp. 9-46.

Romero Ballivián, Salvador (2017) *Elecciones y violencia en América Latina, de los antiguos a los nuevos desafíos* en Romero Ballivián (editor) *Democracia, elecciones y violencia en América Latina*, UNAH – NDI, Tegucigalpa., pp. 13-66.

Salamanca, Luis (2014) *Venezuela. El ventajismo electoral institucionalizado*, en Alfaro & Vanolli (editores) *Campañas electorales. Ventajismo y reelección presidencial en América latina*, Editorial Alfa, Caracas.

Straus, Scott y Charles, Taylor (2012) *Democratization and Electoral Violence in Sub-Saharan Africa, 1990-2008*, en Bekoe, Dorina (editor) *Voting in Fear*, USIP Press. Washington D.C., pp. 15-38.

# Partidos políticos en nuevos ambientes de conflicto y violencia. Perú en perspectiva comparada

---

Carlos Meléndez

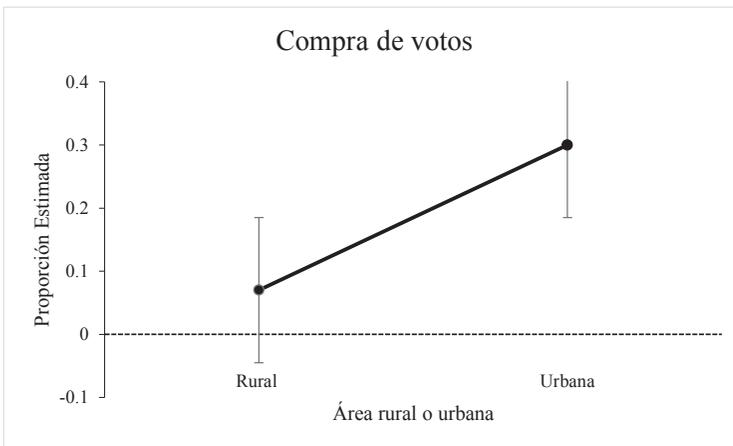
## Introducción

Guerras civiles definieron las características de la violencia en varios países latinoamericanos en las últimas décadas del siglo pasado. Ejércitos guerrilleros o simplemente bandas de subversivos terroristas se enfrentaron a estados con el objetivo de llegar al poder o simplemente usufructuar bienes atractivos en disputa. En muchos casos, los incentivos materiales en juego en estos conflictos –narcotráfico, por ejemplo– fueron motores más potentes que la ideología, que una vez cohesionó a los integrantes de estos grupos rebeldes. Aunque este tipo de violencia política parece haber sido superada, se ha estudiado muy poco sus consecuencias para la intermediación política en los países que la sufrieron. Los legados de esta violencia también afectaron seriamente la vida partidaria. La crisis que hoy enfrentan los partidos políticos en varios países de América Latina debe su origen, en parte, precisamente a las consecuencias nefastas de la guerra interna, especialmente en regiones alejadas de los centros de poder: desde la desaparición de cuadros responsables de la intermediación política hasta el abandono de la vida partidaria debido a las amenazas.

Los conflictos armados afectaron severamente la capacidad de articulación de los partidos políticos especialmente en las regiones donde la intensidad de los enfrentamientos destruyó el capital social y político, la confianza interpersonal y la credibilidad de la política. En circunstancias donde el declive de dichas organizaciones parece entrar en una ola mundial, los partidos en escenarios post-conflicto resienten aún más dicha crisis. Pero lo que es aún más grave es que las causas estructurales de la violencia se mantienen. Si bien es cierto el enfrentamiento del tipo armado tiende a desaparecer, la violencia política se expresa a través de nuevas modalidades que precisamente aprovechan la debilidad intrínseca de las organizaciones partidarias. La violencia política del siglo XX y las nuevas formas de violencia (asociadas a conflictos sociales y a poderes ilegales) están vinculadas a través de la desarticulación de los partidos políticos.

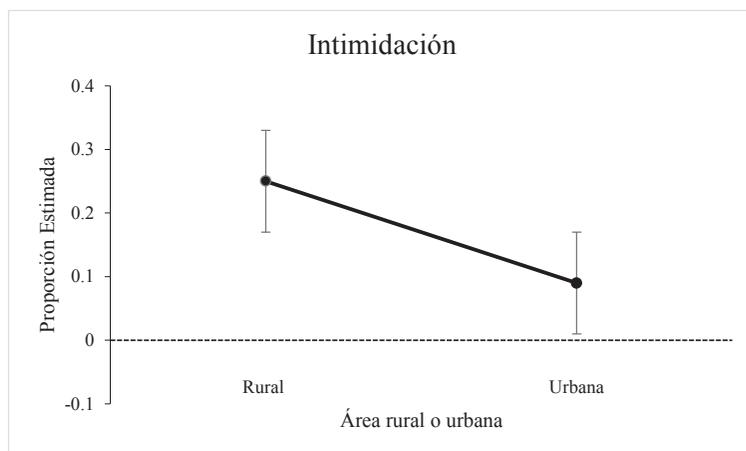
A modo de ejemplo, un estudio sobre prácticas clientelares y coercitivas que cometen los partidos políticos en Guatemala, a partir de evidencia experimental recabada durante las elecciones presidenciales del 2011 en Guatemala (NDI 2012), identificó que los partidos en campaña realizaban prácticas de compra de votos especialmente en las zonas urbanas. Mientras que en zonas rurales, la proporción de personas que participaron de este tipo de intercambio estaba alrededor del 8%, en zonas urbanas se disparaba al 26% (ver Gráfico 1).

**Gráfico 1.** Proporción Estimado de Personas Involucradas en Compra de Votos en áreas rurales y urbanas de Guatemala – Elección 2011



Los partidos guatemaltecos no solo practican actividades clientelares, sino también someten al electorado a coerción e intimidación políticas. En este caso, las tendencias son inversas, es decir más proclives en zonas rurales. La proporción de personas intimidadas electoralmente llega a un 25% en el campo, mientras que se reduce a 9% en las ciudades. Es decir, las zonas de menor presencia estatal (y Estado de Derecho, por lo mismo), donde el conflicto político fue más agudo, la coerción sigue siendo el principal instrumento de movilización electoral (ver Gráfico 2).

**Gráfico 2.** Proporción Estimado de Personas Víctimas de Intimidación Política en áreas rurales y urbanas de Guatemala – Elección 2011



Tanto clientelismo como violencia política, sin embargo, no se deben a las fortalezas de las organizaciones partidarias. De hecho, Guatemala es caracterizado como una arena política de débil asentamiento de partidos. Para algunos, ni siquiera forma un “sistema de partidos políticos”, apenas una “constelación de organizaciones políticas” (Sánchez, 2005). Pero precisamente la ausencia de partidos enraizados permite la trascendencia de la violencia. Las estructuras coercitivas de la sociedad guatemalteca –explícitas durante la guerra civil desde 1960 a 1996– no han desaparecido y tienen una capacidad de injerencia en la movilización política superior al de las franquicias políticas existentes. Finalmente, son los operadores de la violencia a nivel local quienes controlan –en los espacios de menor densidad estatal– la política, incluyendo a los partidos, tomando como ventaja la distancia de las élites políticas ensimismadas en su dinámica capitalina. Es decir, la debilidad orgánica de los partidos políticos permite la sobrevivencia de la violencia estructural que adquiere nuevas modalidades, aprovechando el surgimiento de actores ilegales con creciente ascendencia política.

En el presente capítulo abordaré los desbordes de violencia que se suscitan ante la ausencia y fracaso de mecanismos de intermediación política formales en contextos de débil enraizamiento partidario, con creciente amenaza de poderes ilegales (como el crimen organizado).

Trataré específicamente los casos pertinentes a la conflictividad social (como las protestas sociales frente a la inversión minera) y al incremento de la violencia criminal (como sucede con el crecimiento del hampa y su penetración en la sociedad y en la política) suscitados en el Perú contemporáneo. Emplearé teorías sobre las funciones que cumplen los partidos políticos para describir los problemas de intermediación política bajo los desafíos que imponen los contextos descritos. Y aunque el texto se centra específicamente en el caso peruano, sus conclusiones pueden ser válidas para escenarios similares de crisis de sistemas de partidos y herencia de violencia política.

## I ¿Movilización Electoral “Sin Partidos”?

La literatura especializada sobre partidos y sistemas de partidos políticos ha catalogado el caso peruano como una “democracia sin partidos” (Cameron y Levitsky, 2002). Efectivamente, después del colapso del sistema de partidos en el Perú a inicios de los noventas (Tanaka, 1998), no se han logrado construir organizaciones políticas distintas a simples vehículos electorales personalistas (Tanaka, 2005). A pesar de la sobrevivencia del APRA y de la inicial institucionalización del partido fujimorista Fuerza Popular, el escenario político registra un páramo partidario, con instancias débilmente enraizadas en el territorio, con serias dificultades para la generación de identidades políticas y que practican un tipo de movilización electoral básicamente episódica, con un profundo distanciamiento entre las directrices de las élites políticas (básicamente capitalinas) y de los operadores políticos del resto del país. Las arenas políticas nacional y subnacionales están divorciadas, ya que se refuerzan dinámicas política autónomas con muy poca fluidez de actores políticos entre estos niveles.

El caso peruano contemporáneo cataloga como uno de los casos extremos de “crisis de representación política” (Mainwaring 2006). Aunque para algunos la configuración partidaria en el Perú califica como una “constelación partidaria” sin sistema, como sucede con Guatemala y Ecuador (Sánchez 2005), considero que la definición de “post-colapso partidario” grafica mejor el incipiente sistema de partidos que se está construyendo en Perú luego de atravesar el colapso sistémico (Morgan 2006). Mientras que países como Ecuador transitan actualmente el colapso de su sistema de partidos, otros como Perú, Venezuela y

Colombia han entrado en fases de construcción partidaria (el fujimorismo sin Alberto Fujimori en Perú, el chavismo sin Chávez en Venezuela, el uribismo más allá del personalismo de Álvaro Uribe) que tienen impactos en la organización de la dinámica política. Ello, sin embargo, no desacredita los diagnósticos de una pobreza orgánica extendida en la oferta partidaria.

Para entender el real funcionamiento de una “democracia sin partidos”, recorro a la teoría de John Aldrich (1995) sobre las funciones de este tipo de agrupaciones. Según este autor, los partidos políticos funcionales cumplen dos tareas. Por un lado, resuelven problemas de “acción colectiva”, es decir organizan a políticos ambiciosos de movilizar políticamente a sus simpatizantes. Asimismo, resuelven problemas de “selección social”, es decir construyen “marcas partidarias” que les permitan relacionarse distintivamente con la opinión pública y articular a políticos que comulguen en determinadas “ideas-fuerza”. Los partidos que dispongan de recursos “administrativos” e “ideacionales” se encuentran en mejores condiciones de cumplir dichas tareas (Hale 2009). Por recursos “administrativos”, nos referimos a activos políticos que coadyuvan a la movilización orgánica (por ejemplo, la existencia de redes sociales de confianza interpersonal). Por recursos “ideacionales”, hacemos referencia a “ideas-fuerza” (o doctrinas, en el mejor de los casos) que sean cohesionadores de las propuestas de determinada agrupación. Partidos que reúnen ambos tipos de recursos, cuentan con el capital político suficiente para asegurar su funcionamiento efectivo en la arena política.

En escenarios post-colapso partidario –como el peruano– estos dos tipos de recursos políticos son escasos y los partidos han perdido el monopolio y control sobre dichos capitales. Son, más bien, substitutos partidarios quienes logran aglutinar un conjunto importante de recursos políticos, aunque de manera precaria e inestable. Por “substituto partidario” nos referimos a una instancia menor –que no alcanza el estatus de partido político– pero que puede articular los recursos políticos que normalmente sistematizan los partidos (Hale 2009). Organizaciones sociales (como iglesias) o empresas (especialmente las privadas) concentran recursos políticos “administrativos” –redes sociales, capacidad de movilización, dinero– que pueden reemplazar temporalmente las funciones que no son cubiertas por los partidos políticos. A nivel de recursos políticos “ideacionales”, los atractivos personalistas –los “ismos”– o “ideas-

fuerza” simples y polarizadores (pro/anti minería) fungen de sustitutos a los programas de gobierno o ideologías.

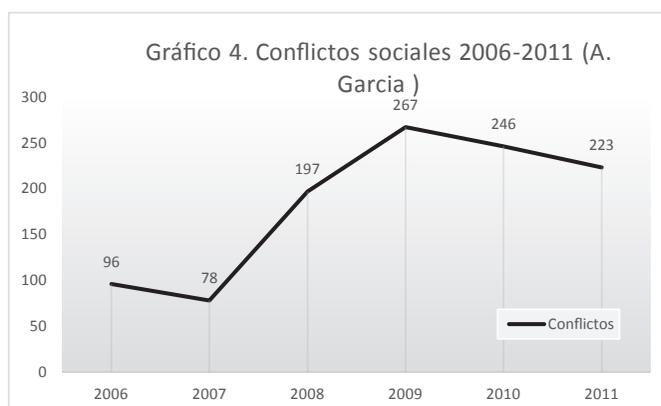
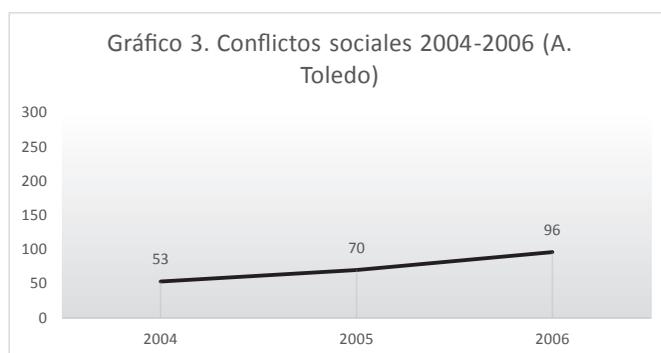
En la siguiente sección pasaré a describir cuáles son los tipos de sustitutos partidarios disponibles en escenarios de conflictividad social y de criminalidad. En ambos tipos de contextos, los partidos políticos convencionales no logran asegurar presencia ni acceder a los recursos políticos –administrativos e ideacionales– existentes en dichos niveles. Éstos recursos, por lo contrario, recaen en poder de organizaciones y personas que no necesariamente guardan relación formal con los partidos políticos, pero que al entablar en tensiones con éstos pueden alterar las funciones de canalización de demandas que normalmente cumplen los partidos convencionales. A continuación veremos algunos ejemplos.

### Substitutos Partidarios en Contextos de Conflictividad Social

Desde el 2004, la Defensoría del Pueblo de Perú registra el número de conflictos sociales que concitan protestas de parte de la población contra el Estado o empresas privadas por situaciones de insatisfacción social. La mayoría de ellas corresponden a problemas medio-ambientales producidos por inversiones de hidrocarburos que alteran el status quo de las zonas afectadas, aunque también se configuran conflictos originados por casos de corrupción de gobiernos ediles, problemas de delimitación de fronteras subnacionales y las típicas protestas sindicales. En general, los escenarios de conflictividad social suelen tener varias características en común: se desarrollan en escenarios de baja densidad estatal donde la política local es dominada por agrupaciones políticas independientes, de alcance subnacional –en el mejor de los casos.

La dinámica de la conflictividad social ha trascendido diferentes gestiones gubernamentales. Durante el régimen autoritario dirigido por Alberto Fujimori, la represión estatal –a partir de la lucha contra la subversión senderista– inhibió la protesta social como forma legítima de reclamo social. Una vez que se incrementó los niveles de competencia política (luego del año 2000), las demandas insatisfechas rebalsaron la capacidad estatal. Los datos de la Defensoría del Pueblo permiten rastrear una tendencia de incremento paulatino durante la gestión de Alejandro Toledo (2001-2006) que prácticamente duplican el número de “conflictos sociales” desde el 2004 (año en el que se inicia el registro por dicha

entidad estatal) hasta el final del mandato (ver Gráfico 3). Durante el gobierno de Alan García (2006-2011) la conflictividad social llegó a su pico más alto de 267 casos de conflictividad registrados, donde el “Baguazo” –protestas de comunidades amazónicas frente a decretos para que empresas transnacionales puedan explorar en la región– fue el episodio simbólico de la represión estatal y su incapacidad para lidiar con las demandas sociales movilizadas (ver Gráfico 4). Finalmente, durante el gobierno de Ollanta Humala (2011-2016) se mantuvo una estabilidad entre 210 y 230 conflictos sociales activados. Bajo esta gestión se mantuvo el status quo precario de “conflictividad latente” y de estallidos sociales intempestivos (ver Gráfico 5).





En este tipo de escenarios de conflictividad social, los recursos administrativos están generalmente concentrados por operadores políticos locales (“political brokers”), independientes, de comportamiento e intereses autónomos a los de los partidos políticos que establecen alianzas temporales y precisas para viabilizar determinados proyectos políticos. Se trata básicamente políticos profesionales – “autodidactas” de la política, en gran parte– socializados en los menesteres de la movilización política en contextos de post–colapso partidario. Se activan en torno a “frentes de defensa” o “comités de lucha” cuando privilegian la arena de la contención social, o también en “movimientos regionales” o “agrupaciones independientes” cuando incursionan a la política electoral. Sus principales recursos políticos son la experiencia política, el impacto mediático de sus actividades y contactos políticos a nivel regional y nacional. Son, en muchos casos, circunstanciales y volátiles, y pocos dan el salto a la arena nacional. En cada uno de estos contextos locales, existe una suerte de “mercado” de operadores políticos, constantemente en competencia entre sí por adquirir mayor legitimidad social.

A diferencia de lo que el sentido común suele indicar, no estamos ante dirigentes radicales y con capacidad de “manipular” a las masas. Los recursos políticos que disponen también son escasos, pero de funcionamiento efectivo a nivel local (lo cual los coloca en una posición de ventaja respecto a los partidos nacionales). Como ejemplo de estos recursos me refiero a maquinarias electorales, contactos con medios de comunicación locales (por ejemplo, periodistas radiales), contactos con funcionarios estatales claves en la política local (por ejemplo, autoridades

del poder judicial), relaciones con organizaciones sociales de base (por ejemplo, juntas vecinales) y relaciones que le permiten acceder a financiamiento para actividades proselitistas (por ejemplo, acuerdos con empresarios locales).

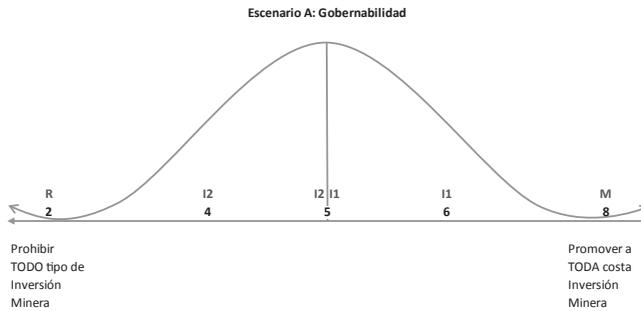
En la práctica existe una amplia diversidad “ideológica” de operadores políticos que disponen sus recursos administrativos para competir entre sí. Sin embargo, el capital político acumulado no es el único criterio a considerar para determinar el éxito o fracaso de estos operadores sino que en gran medida depende del posicionamiento de sus preferencias “ideológicas” respecto a las ideas más populares en la opinión pública local (como veremos más adelante). Lo que es necesario precisar previamente es que no estamos ante operadores políticos que aglutinan núcleos de representación política, sino de intermediación en un contexto de fragilidad de la institucionalidad partidaria. También es necesario considerar la posibilidad de alianzas y acuerdos coyunturales que se establecen entre estos actores de la política local, aunque su capacidad de agregación se ve limitada por las ambiciones personales. De hecho, los movimientos regionales y locales no han mostrado capacidad de perdurar en el tiempo.

Por el lado de los recursos ideacionales, los escenarios de conflictividad social pueden decantar en disputas ideológicas de envergadura menor a las ensayadas anteriormente a través de doctrinas políticas. La débil presencia de partidos políticos inhiben la posibilidad de estos debates giren en torno a grandes corpus ideológicos (como el socialismo o el progresismo cristiano, por dar ejemplos). La dinámica propia de los actores involucrados y activos en la política local –ONGs, empresa privada, movimiento social– conduce el intercambio de ideas a través de “issues” como pueden el medio-ambiente, la descentralización y la lucha contra la corrupción, por mencionar algunos ejemplos. Las versiones más simplistas de dichas polémicas conducen el debate a través de recursos ideacionales más polarizadores, como sucede con la dicotomía “pro” / “anti” minería que predomina en la opinión pública de los escenarios reseñados en el caso peruano.

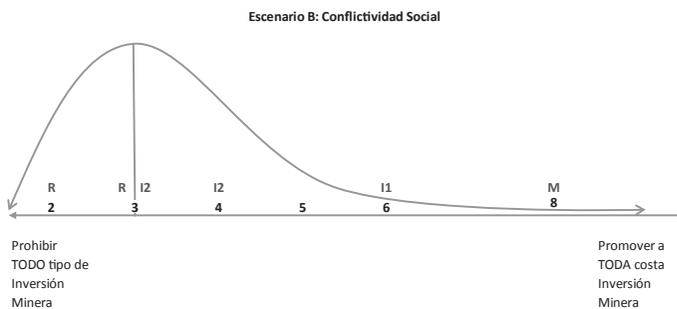
De este modo, los recursos políticos administrativos como ideacionales disponibles en contextos locales donde prima la conflictividad social constituyen esquemas que perpetúan la movilización

violenta como esquema político de mayor rentabilidad para “brokers” en competencia (y sin referentes partidarios). Cuando los operadores políticos con mayores recursos (en términos de experiencia, contactos, vínculos con poderes económicos locales) coinciden con “medias ideológicas” extremas (del electorado), las posibilidades de prolongación de violencia y contención se mantienen. En cambio, cuando los operadores políticos con mayores recursos administrativos para la movilización se encuentran distantes de la media ideológica, merman su legitimidad social y aparecen con baja legitimidad para promover su agenda.

Grafiquemos este argumento con dos escenarios hipotéticos de política local peruana. En un escenario hipotético A, la población se ubica “ideológicamente” sobre un continuo (del 0 al 10) de dos polos donde uno de ellos (0) representa un rechazo extremo a la inversión minera y el otro (10) una aprobación total, sin críticas, a la misma. En vez de ordenamientos programáticos, como ya se señaló, en escenarios post-colapso partidario, se pueden encontrar recursos ideacionales de este tipo. En esta situación hipotética, la inversión minera no despierta – en promedio – afinidades o animadversiones notorias. En este escenario, el promedio de los habitantes son indiferentes a la misma (5). A lo largo de ese continuo, existen operadores políticos –normalmente en competencia– que tienen posiciones distintas sobre la inversión minera. Hay algunos quienes ocupan posiciones “radicales” (2) o “pro-mineras” (8), para usar el argot empleado en Perú. (En términos concretos, ambos posiciones son igualmente “radicales”). Sin embargo, estos “brokers” no son atractivos para la mayoría de la población debido a sus posiciones extremas. Más bien, el poblador promedio del escenario A tienen a sintonizar con las posiciones de otros dos brokers “independientes” (11 y 12) quienes, en la competencia por las simpatías populares tenderán a moverse hacia el medio. La moderación cunde en este contexto.

**Gráfico 6.** Escenario Hipotético A: Situación de Gobernabilidad.

Veamos en cambio lo que puede suceder en un escenario distinto. En el caso hipotético B, donde la población se ubica “ideológicamente” en el mismo continuo del caso anterior, la inversión minera no es indiferente. Por motivos “externos” al modelo, la población tiende a rechazar cualquier tipo de promoción de la minería. De hecho, el poblador promedio del contexto B se ubica en el punto 3, cerca del polo “radical”. Imaginemos que en este escenario los operadores políticos se ubican en sus mismas posiciones respecto al escenario A. Pero en este caso, son los operadores “radical” e “I2” quienes sintonizan mejor con el humor local. Son ellos quienes mejores oportunidades tienen a ganar la competencia entre operadores, ya que tanto “I1” como el operador “pro-minero” quedan muy lejos de las posiciones del poblador promedio, aunque reúnan otros recursos políticos a su favor.

**Gráfico 7.** Escenario Hipotético B: Situación de Conflictividad Social.

Normalmente son los operadores extremos que propugnan agendas maximalistas no solo respecto a sus propuestas sino también a sus estrategias políticas. De este modo, los “radicales anti-mineros” incluirán dentro de su plan de acción tácticas disruptivas que incluyan la protesta violenta y los “radicales pro-mineros” harán lo propio solicitando extremar medidas mayores de represión estatal. Al no existir partidos políticos capaces de conciliar posiciones al interior de sus propias organizaciones, los operadores políticos autónomos no responden a exigencias propias de accountability partidarios. Por lo tanto, en condiciones donde sus posiciones radicales coinciden con las del electorado, pueden ensayar estrategias extremas en sí mismas. La violencia legítima y retroalimenta sus posiciones intransigentes.

De este modo, los substitutos partidarios más comunes en escenarios de conflictividad social (en países post-colapso partidario como el caso peruano) conducen a la desarticulación de las demandas sociales (en operadores políticos autónomos y en competencia entre sí) y las reducen a una disputa “ideológica” de fácil polarización (como es el eje “pro” / “anti” minería). En vez de partidos políticos que logren canalizar la protesta social a través de sus estructuras y sus interpretaciones programáticas, las demandas insatisfechas cursan un camino que lleva a la agudización de la violencia y a una interpretación contenciosa de la rendición de cuentas: “cuanto mayor la beligerancia, mejor la representación”. La permanencia de más de 200 conflictos sociales en el territorio peruano grafican de manera dramática la incapacidad de procesar los requerimientos sociales ante el fracaso de los partidos nacionales.

## II. Substitutos Partidarios en Escenarios de Criminalidad

El sector informal de la economía en América Latina es significativo en términos de alcance y asentamiento estructural. Su impacto en la vida social y política, sin embargo, ha sido estudiado poco. Países como Perú, Honduras y Bolivia tienen más del 70% de su fuerza laboral vinculada de algún modo al sector informal. Lo más grave de esta situación es que –además– la informalidad es la puerta de entrada a actividades ilegales. Informalidad e ilegalidad comparten una amplia zona gris que es muy difícil de desentrañar en la mayoría de países latinoamericanos.

Los años de crecimiento económico en el continente, sin embargo, no han implicado necesariamente una disminución de la informalidad. En algunos casos, de hecho, son fenómenos complementarios. El ensanchamiento de las clases medias –producto del crecimiento– ha permitido también la penetración de la informalidad en las mesocracias. Sectores emergentes de la economía conviven con prácticas informales e ilegales. De hecho, en algunos países donde los poderes ilegales han penetrado consistentemente las sociedades, se puede hablar de la formación de clases medias emergentes asociadas a estos actores, es decir, el surgimiento de una “lumpen–burguesía”.

El crimen organizado aparece como sustituto partidario en aquellos contextos donde los poderes ilegales han logrado no solo penetrar la sociedad sino legitimarse. En sociedades donde el narcotráfico, el contrabando, la tala y la minería ilegales cobran mayor relevancia, la organización criminal puede llegar a cumplir tareas normalmente bajo responsabilidad de actores políticos como: movilización electoral, financiamiento de campañas proselitista, acceso a territorios, entre otros. Organizaciones criminales logran concentrar recursos “administrativos” asociados a su capacidad de movilización, coerción y control de poblaciones que puede ponerse al servicio de determinados intereses políticos. Proyectos partidarios en varios países –como Perú– consideran alianzas temporales o colaboraciones más estrechas con operadores de la criminalidad que terminan fungiendo de operadores políticos de estos proyectos.

En el caso peruano, literatura especializada reciente ha identificado casos de construcción partidaria donde los actores criminales juegan un papel clave. Para el politólogo José Carlos Rojas (2016), gran parte del éxito del movimiento regional Chim Pum Callao (que gobierna el principal puerto peruano desde hace doce años) se debe precisamente a estrategias de control y convivencia que los altos dirigentes de este movimiento establecieron con los cabecillas de diversas organizaciones criminales, práctica que otros movimientos locales no se atrevieron a realizar. La contratación de (ex) miembros de bandas delincuenciales como trabajadores municipales a cambio de acceso y proselitismo a zonas “tomadas” por estas agrupaciones, es un tipo de actividad que sistemáticamente se practica. Este “modelo” ha sido replicado por otros movimientos regionales en zonas donde el crimen organizado se ha incrementado (como Ancash y la costa norte).

Respecto a recursos “ideacionales”, los ambientes de criminalidad son propensos a promover divisiones políticas entre el establishment y el mundo del anti-establishment. Discursos populistas pueden llegar a justificar actividades ilícitas como legítimas en el mundo “popular”, donde el “pragmatismo” impone sus condiciones (sic). El populismo como una “ideología delgada” (“thin ideology” en términos de Mudde 2004) puede lograr dividir la política entre las élites y la plebe. Según este maniqueísmo, las primeras suelen enajenarse de la realidad, mientras que la segunda –por el contrario– se sostiene en un hiper-realismo capaz de justificar inclusive acciones criminales. Si bien es cierto, el populismo es una tradición asentada en la política latinoamericana, su empleo discurso por proyectos políticos que emplean substitutos criminales resulta novedoso.

El crimen funge de substituto partidario en algunas zonas del país porque finalmente es una de las pocas entidades que aglutinan recursos políticos administrativos e ideacionales en escenarios de violencia delincuencial. Aunque en el caso peruano son pocos aún los casos reportados analíticamente (movimientos políticos regionales en los puertos de Callao y Chimbote y el resto de la costa norte del litoral peruano), en otros países existe literatura informada que da cuenta que estamos ante un patrón que no hay que soslayar. Forig (2015) estudia las vinculaciones de las redes de micro comercialización de drogas en el Cono Urbano de Buenos Aires y con el Partido Justicialista. Duncan (2015) ha descrito con exhaustividad como los carteles de narcotráfico sustituyen al Estado en funciones como la imposición de justicia, el control del territorio y la seguridad en zonas de Colombia y México.

En el caso peruano, existen algunos indicios de la conjunción de poderes ilegales y partidos políticos. No solo estamos ante acuerdos informales que se establecen entre movimientos regionales y grupos criminales, sino también a una mayor presencia de miembros provenientes de estas organizaciones delictivas en partidos políticos. Denuncias periodísticas que analizan los padrones de militantes de partidos políticos y las bases de datos de personas vinculadas a actividades delictivas, han identificado personas registradas en ambas instancias. Del mismo modo, organizaciones sociales “intermedias” que podrían cumplir roles de representación de intereses corporativos, también han caído en manos de mafias. Otras denuncias periodísticas indican que varias dirigencias de gremios –como

los de Construcción Civil- o simplemente dirigentes de barrios populares se han visto envueltos en actividades delictivas asociadas con la coacción a empresarios y tráfico de tierras, respectivamente. Del mismo modo, una región como Madre de Dios (en la Amazonía sur del país) es gobernada por empresarios asociados a negocios ilícitos de minería ilegal a través de una organización política “independiente” que fue formada empleando como base la organización de empresarios mineros “artesanales”.

Como se puede apreciar, en contextos de alta criminalidad, los partidos han sido desbordados en sus funciones de canalización de demandas e intermediación política. La movilización política –en muchos casos- corre a cuenta de actores y organizaciones criminales que terminan fungiendo de “substitutos partidarios” tanto para cumplir tareas de desplazamiento dentro del territorio como para modelar los discursos que articulan las opiniones públicas locales. Las consecuencias para la expansión de la violencia son perjudiciales. Por un lado, las prácticas criminales se expanden hacia la política, convirtiéndola en la continuación de la anterior (y no a la inversa, como se sostiene teóricamente). Por otro, legitima la influencia creciente de poderes ilegales en la política ante el abandono de actores tradicionales como son los partidos políticos.

### **III. Lecciones de los escenarios post-colapso partidario**

Los partidos políticos difícilmente volverán a ser esas instancias intermedias que estructuraban la participación política masiva de la ciudadanía, especialmente en los escenarios post-colapso partidario. Tanto a nivel de estructura orgánica y de adscripción ideológica, las agrupaciones políticas más frecuentes tienden a perder militancia y a prescindir de adscripciones programáticas doctrinarias. Estas características registradas se deben, en parte, a que el colapso del sistema de partidos –un fenómeno raro en el mundo, pero muy común en los países andinos- implica una tabula rasa de recursos partidarios. Es decir, las agrupaciones políticas dejan de concentrar recursos tanto administrativos como ideacionales y recurren con mayor intensidad a substitutos partidarios que estén al alcance.

La crisis endémica que viven los partidos en escenarios como el peruano no es una excepción. Por el contrario, el colapso es una fase avanzada

de crisis partidaria a la que podrían llegar más países que han entrado en la vorágine de desafección ciudadana sin respuesta de parte de los integrantes del establishment. Especialmente crisis políticas causadas por escándalos de corrupción pueden ser detonantes de colapsos mayores (Seawright 2006). En ese sentido, las situaciones recientes en Chile y Brasil podrían extender la crisis partidaria fuera de la región andina. El futuro latinoamericano tenderá a parecerse más a los escenarios post-colapso partidario: con operadores políticos aislados y con penetración de poderes ilegales en la política, economía y sociedad.

A pesar que muchos países latinoamericanos han transitado por procesos de reformas políticas institucionales, la amenaza de los poderes ilegales y la violencia creciente amerita repensar las premisas desde donde se plantean dichas reformas. Esto sugiere ser conscientes de los cambios que han atravesado partidos políticos y los electores luego de las crisis de representación política en varios países latinoamericanos. ¿Estamos ante militantes comprometidos de carnet partidario o de simples simpatizantes a quienes hay que seducir constantemente para ganarse cierta lealtad? ¿Los ciudadanos promedio de los países latinoamericanos portan valores republicanos y están dispuestos a comportarse según los incentivos institucionales que los promueven o, por el contrario, se tratan de ciudadanos afectados por los crecientes niveles de informalidad que avasallan sus sociedades? ¿Son los partidos políticos instancias activas de movilización política o vehículos electorales de proyectos políticos personalistas? ¿Qué sucede si pensamos en los partidos como “marcas partidarias” antes que como estructuras corporativas, piramidales y jerárquicas de la sociedad?

En ese sentido se requiere un giro en los axiomas que inspiran las iniciativas de reforma política en América Latina. No se trata solamente de ajustes de ingeniería constitucional (por ejemplo, ordenar los instrumentos legales en códigos electorales o mejorar los sistemas de rendición de cuentas del financiamiento de campañas), sino también de lidiar con las causas de fondo de la crisis de representación. Esto requiere tomar consciencia de que antes que partidos políticos, quienes cumplen las funciones partidarias son “substitutos partidarios” que en contextos de violencia política y criminalidad reproducen estas inercias antes que las detienen. Mientras se siga teniendo una visión idílica del futuro de los partidos políticos, las reformas que se plantearán se caracterizarán por

su ingenuidad. La situación actual requiere abandonar las “recetas” de modificaciones institucionales y promover esfuerzos transversales (que involucren a todos los poderes del Estado) para detener la amenaza de violencia que cerca a la política institucional.

## Bibliografía

Aldrich, John H. 1995. *Why Parties? The Origin and Transformation of Political Parties in America*. 1st ed. University of Chicago Press.

Duncan, Gustavo. 2014. *Más Que Plata o Plomo. El Poder Político del Narcotráfico en Colombia y México*.

Forig, Alberto. 2015. *Micro-redes de comercialización de drogas en el Cono Urbano de Buenos Aires y el Partido Justicialista*. Mimeo.

Hale, Henry E. 2006. *Why Not Parties in Russia? Democracy, Federalism, and The State*. Cambridge: Cambridge University Press.

Levitsky, Steven, and Maxwell A Cameron. 2003. “Democracy Without Parties? Political Parties and Regime Change in Fujimori’s Peru.” *Latin American Politics and Society* 45 (3): 1–33.

Mainwaring, Scott, Ana Maria Bejarano, and Eduardo Pizarro. 2006. “The Crisis of Democratic Representation in the Andes: An Overview.” In *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*, editado por Scott Mainwaring, Ana María Bejarano, and Eduardo Pizarro. Stanford CA: Stanford University Press.

Morgan, Jana. 2011. *Bankrupt Representation and Party System Collapse*. University Park: The Pennsylvania State University Press.

Mudde, Cas. 2004. *The Populist Zeitgeist*. En: *Government and Opposition*. Volúmen 39, Issue 4, Otoño 2004.

National Democratic Institute, 2012. *Aproximación a las percepciones de la ciudadanía sobre la compra de votos y la intimidación de votantes en el régimen político guatemalteco*. Ciudad de Guatemala: National Democratic Institute.

Rojas, José Carlos, 2016. “Pa Bravo Yo. El caso exitoso del movimiento regional Chimpún Callao” en *Anticandidatos. El thriller político de las elecciones generales Perú 2016*. Editado por: Meléndez, Carlos. Lima: Planeta.

Sanchez, Omar. 2009. "Party Non-Systems." *Party Politics* 15 (4): 487–520.

Seawright, Jason. 2012. *Party-System Collapse: The Roots of Crisis in Peru and Venezuela*. Stanford CA: Stanford University Press.

Tanaka, Martín. 1998. *Los Espejismos de La Democracia*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Tanaka Martín. 2005. *Democracia Sin Partidos. Perú 2000-2005: Los Problemas de representación y las propuestas de reforma política*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

---

**Sección IV - Asuntos transversales sobre  
elecciones y violencia**

---



---

# Acoso político a las mujeres: Una agenda en construcción

---

Gloria Ardaya

## Nota previa

El presente trabajo se inscribe en el contexto democrático iniciado en la década de los ochenta. Sostiene que la democratización ha sido el espacio para incrementar la participación de las mujeres en la representación política y social y, al mismo tiempo, para la expresión de múltiples formas de violencia política hacia ellas. Es lo que se ha denominado “acoso político”. La disputa política incluye espacios de poder monopolizados por los hombres. Durante el periodo de 1980 hasta la actualidad, la democracia ha sido y es un proceso dinámico que se construye, deconstruye y reconstruye permanentemente. Hay que reinventarla siempre. Por ello, se habla de la utopía de la democracia como la autodeterminación de un pueblo sobre sus condiciones y modos de vida en la búsqueda de un orden que relaciona democracia con transformación social<sup>1</sup>.

Parte de la observación de que, en las últimas décadas, la política –entendida como la posibilidad de diseñar conjuntamente el futuro aspirado– ha sido perseguida y, cada vez, está siendo desterrada del espacio público. El intento de eliminar a la política ha dado lugar a una sobre ideologización que define a los ciudadanos como amigos-enemigos y no a la política como la posibilidad de resolver pacíficamente los conflictos y vivir juntos en la diversidad. La democracia está siendo instrumentalizada como un medio y no como fin. Así, asistimos a un doble proceso de cuestionamiento de la democracia y de la política<sup>2</sup>.

Por un lado, se cuestiona la calidad de la democracia y su imposibilidad de constituir un sistema político que garantice los derechos ciudadanos y combata la pobreza y la desigualdad. Por otro lado, se produce un proceso de despolitización impulsado por los regímenes militares dictatoriales en los setenta, por la ofensiva neoconservadora de los ochenta y noventa y,

---

1). Lechner, Norbert: “Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y política”. Santiago, FLACSO, 1988.

2). Lechner, Norbert: “Especificando la política”. Documento de Trabajo Programa FLACSO-Santiago de Chile, Número 134, enero 1981. Ponencia presentada al “Taller sobre estado y política en América Latina” del Departamento de Estudios Políticos del CIDE, México.

actualmente, por procesos neopopulistas contra la política, entendida ésta como creación deliberada del futuro de la humanidad. Simultáneamente, una creciente informalización de la política y de la sociedad que desestructura la institucionalidad y, por ende, a los “actores consagrados” de la democracia. En resumen, en el momento actual se manifiestan los nuevos actores sociales y políticos de la democracia y una lucha abierta sobre los límites entre lo político y lo no-político.

Como consecuencia de lo anterior, los partidos políticos han perdido la esencia que los caracterizó durante el pasado siglo y, fundamentalmente, ya no son el canal prioritario de representación de la demanda ciudadana y del diseño de la sociedad y del futuro anhelado. La globalización y el papel de los medios de comunicación han sustituido en gran parte aquella función. Es preciso pensar a la participación política ciudadana a través de otras formas orgánicas más inestables, como las redes o las plataformas, y no solamente a través de partidos y de la calle como espacios de expresión de las demandas.

Se constata además que en el último periodo se han deteriorado las instituciones de la democracia con los respectivos parlamentos, que carecen de credibilidad y han perdido legitimidad por su débil desempeño. Son especialmente relevantes las deficiencias del Estado de derecho y, en especial, de la justicia. Como se repite para varios contextos de la región, se ha politizado a la justicia y se ha judicializado a la acción política.

Sin embargo, el contexto democrático de las últimas décadas permitió el desarrollo de políticas públicas universales que aceleraron el ingreso de las mujeres al mercado de trabajo, a la educación, al ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos y a los derechos políticos.

Esta breve descripción nos permite introducir algunos elementos para entender el acoso político que sufren las mujeres al asumir parcelas de la representación ciudadana en un contexto de plena vigencia del patriarcado<sup>3</sup>, que atraviesa clases, ideologías, nacionalidades y pueblos, edad y países. Adquiere mayor visibilidad en el actual proceso democrático y se acentúa cuando las mujeres ingresan al mundo público de la representación. Se presenta de diferentes maneras antes, durante y posterior a la representación. Esta forma de violencia es una manera de lograr disuasión para el ejercicio de los derechos de las mujeres a

3). Patriarcado: relación real y simbólica de dominio de los hombres sobre las mujeres.

la participación. Es así como las acobardan e impiden la permanencia y “profesionalización” femenina en la política. El “oficio político” está reservado a los hombres que pueden tener dedicación exclusiva a la política. Las mujeres le dedican tiempo parcial, después de la jornada doméstica. Las que logran ingresar al ejercicio de la representación, se jubilan rápidamente por la acumulación de trabajo que desempeñan en el mundo doméstico. El acoso político ha mostrado una enorme efectividad y creatividad, complementarias a las formas de segregación.

Esta forma de violencia política muestra las debilidades de la democracia en su relación con las mujeres y con amplios sectores sociales y políticos. En muchos países de la región se están viviendo momentos de un Estado sin sociedad, una democracia sin ciudadanos y un socialismo sin revolucionarios<sup>4</sup>. Con O'Donnell<sup>5</sup>, sostenemos que rige la “democracia delegativa” cuyos componentes “se basan en la premisa de quien sea que gane una elección presidencial tendrá el derecho a gobernar como él (o ella) considere apropiado, restringido sólo por la dura realidad de las relaciones de poder existentes y por un período en funciones limitado constitucionalmente. El presidente es considerado como la encarnación del país, principal custodio e intérprete de sus intereses. Debido a que a esta figura paternal le corresponde encargarse de toda la nación, su base política debe ser un movimiento. Generalmente, los candidatos presidenciales ganadores se sitúan a sí mismos tanto sobre los partidos políticos como sobre los intereses organizados. De acuerdo con esta visión, otras instituciones —por ejemplo, los tribunales de justicia y el poder legislativo— constituyen estorbos que acompañan a las ventajas a nivel nacional e internacional de ser un presidente democráticamente elegido. La rendición de cuentas a dichas instituciones aparece como un mero obstáculo a la plena autoridad que le ha sido delegada al presidente”.

En las democracias delegativas es difícil o no existe la posibilidad de grupos contestatarios u oposición. El gobierno está en campaña permanente y busca cambiar las bases sociales de la democracia. Se ha producido un trueque entre la posibilidad del consumo versus el ejercicio de derechos de ciudadanía y, cuando se ejercen, se privilegian los colectivos por sobre los individuales.

---

4). Verdesoto, Luis: “Los actores y la producción de la democracia y la política en Ecuador 1979–2011”. Quito, Abya Yala, 2014.

5). O'Donnell, Guillermo: “Democracia delegativa”. Publicado originalmente como “Delegative Democracy”, *Journal of Democracy*. National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press. Vol. 5, No. 1, January 1994. pp. 55–69.

## I. Introducción

La reinstalación democrática ocurrida en los ochenta en América Latina, entre otros aspectos, permitió que las mujeres ampliaran su representación política e introdujeran temas inherentes a su posición y condición<sup>6</sup> en la agenda pública latinoamericana a partir de su participación en los nuevos y viejos movimientos sociales femeninos y feministas, ya sean sociales o políticos. Con anterioridad, la participación de las mujeres en la representación había sido limitada.

Este impulso se fortaleció luego del reconocimiento del papel jugado por las mujeres en la transición democrática en los distintos países del continente y a través de múltiples modalidades de protesta y lucha, que oscilaron desde acciones relacionadas con los afectos como las “madres de plaza de mayo”, la reproducción de la fuerza de trabajo, los Comités de Amas de Casa de las minas bolivianas y las combatientes de la lucha armada, rural y urbana, especialmente en Centroamérica.

Las demandas nacionales de las mujeres por un mayor acceso a la participación fueron estimuladas también por la agenda internacional motivada por los movimientos sociales feministas en los países desarrollados, la celebración del Año internacional de la mujer y la Conferencia Internacional celebrada en México en 1975 y la posterior declaratoria del Decenio de la Mujer por parte de Naciones Unidas.

Simultáneamente, y en el mediano plazo, distintas políticas públicas en cada uno de los países latinoamericanos permitieron fuertes logros sociales en varios rubros. Los mayores avances se han registrado en los siguientes aspectos.

- 6). Necesidades Prácticas de Género están relacionadas con la necesidad de satisfacer carencias materiales, como: alimentación, vestimenta, vivienda, servicios básicos, agua, luz, salud, educación, trabajo, empleo, etc. Estas necesidades son comunes a hombres y mujeres y pueden ser satisfechas sin transformar los roles tradicionales de género, es decir, sin cambiar la discriminación hacia las mujeres. Intereses Estratégicos de Género, están relacionados con el logro de la equidad. Su satisfacción es más compleja, por exigir una toma de conciencia y cambio en el comportamiento entre mujeres, entre hombres y entre hombres y mujeres en la vida cotidiana. La no-satisfacción de las necesidades que pueden ser comunes para ambos, repercute de manera distinta sobre mujeres y hombres. Comprender la diferencia entre necesidades prácticas e intereses estratégicos permite entender las relaciones de género que se hacen más complejas en el momento de incorporar otras variables como clase, edad, etnia, entre otras. Ver: Moser, Caroline: “La planificación de género en el Tercer Mundo: enfrentando las necesidades prácticas y estratégicas de género” en Una nueva lectura: género en el desarrollo. Lima, Entre Mujeres, 1991. pp. 55-124. Young, Kate: “El potencial transformador en las necesidades prácticas: empoderamiento colectivo y el proceso de planificación” en Poder y Empoderamiento de las mujeres. Bogotá, Tercer Mundo, 1997.

Las mujeres latinoamericanas ingresaron masivamente al mercado de trabajo formal e informal, independientemente de su estado civil, edad, condición étnica y pertenencia clasista. Ello, al margen también de la responsabilidad en el cumplimiento de largas jornadas dedicadas al cuidado de los hijos y del trabajo doméstico no remunerado. El ingreso al mercado laboral se realizó en condiciones de subordinación, precariedad y bajos salarios en relación a los que recibían los hombres. Pero fortaleció mínimos de autonomía económica. La mayor parte de ellas, se encuentran en el sector informal, fundamentalmente comercio y servicios. Cabe señalar que el ingreso de las mujeres al empleo público estuvo y está limitado a posiciones subordinadas.

Asimismo, las mujeres latinoamericanas ingresaron masivamente al sistema educativo formal y alternativo, de tal manera que, hasta la actualidad, prácticamente se ha logrado equidad en el acceso, aunque su permanencia presenta problemas, especialmente ante casos de maternidad precoz. Pese a ello, de acuerdo con evaluaciones de calidad educativa, las niñas, adolescentes y jóvenes mujeres, permanecen y muestran mejores resultados en el rendimiento que los hombres en similar condición. Las niñas, adolescentes y jóvenes “compatibilizan” la jornada escolar con la jornada doméstica al interior de sus hogares.

También, gracias a políticas sobre derechos sexuales y reproductivos, las mujeres participan de la transición demográfica y, principalmente en áreas urbanas, el número de hijos por mujer ha disminuido. La información sobre mecanismos de protección, en la práctica, se ha universalizado y el uso de métodos para la anticoncepción se ha generalizado. Además, les favorece la esperanza de vida al nacer. En algunos países, el acceso a métodos de anticoncepción forma parte de políticas públicas.

De igual manera, la democracia electoral ha permitido que las mujeres, correspondientemente a la configuración demográfica, se constituyan en el mayor número de votantes en los distintos padrones electorales y ejerzan el derecho al voto también gracias al acceso de la personalidad jurídica casi universalizada (acceso a los documentos de identidad).

Al margen de estos cambios protagonizados por mujeres, su posición dentro de la sociedad sigue siendo subordinada al orden social y político que genera el patriarcado. El acceso a la redistribución en sentido amplio,

la representación y la participación/reconocimiento es deficitario<sup>7</sup>. Como se señaló hace varias décadas, la de las mujeres, “es la revolución más larga”<sup>8</sup> ya que no se trata solo de la condición sino de su posición con respecto a los hombres que las siguen considerando menos. La igualdad de género sigue siendo una tarea pendiente que tiene avances y retrocesos. Da pasos adelante y hacia atrás.

Entre los logros están la disminución de la pobreza y la desigualdad en los últimos años, lo que ha alentado el proceso de movilidad social y crecimiento económico y ha permitido mayor acceso a la educación, al trabajo digno y a los servicios básicos. También se han producido cambios importantes en la estructura familiar. Estos avances de las mujeres han inducido a que su posición mejore aunque emerjan nuevos problemas relacionados con el acceso al poder, antes indiscutiblemente masculino.

En nuestras sociedades, el género sigue siendo una construcción social que otorga roles y comportamientos de acuerdo con el sexo. Se ha “naturalizado” un conjunto de mandatos localizados en las mujeres (también los hombres tienen los propios) y que, en lo posterior, tienen consecuencias políticas importantes ya que inciden en el ejercicio de los derechos políticos y en la participación de la organización de la vida colectiva por parte de las mujeres.

Por ello, es importante introducir en la agenda pública, especialmente política, el conocimiento y entendimiento de la problemática que afecta a las mujeres y que puede ayudar a visibilizarla y revertirla. Como plantea Jelin<sup>9</sup>, es preciso conocer, reconocer y nombrar a las subordinaciones “naturalizadas”, lo que otorga existencia social, y es un requisito para la autovaloración y para la reivindicación. Esto llevará a que, desde la política, en concreto la política pública, se inicie de manera sostenida el trabajo de conocer y reconocer para cambiar y superar el silencio público y privado sobre aquellas “naturalizaciones”.

---

7). Fraser Nancy: *¿Redistribución o Reconocimiento? Un debate Político-filosófico*. Madrid, Morata, 2006. Este volumen recoge el debate entre Nancy Fraser y Axel Honneth en torno a la idea de justicia, intentando llenar el vacío teórico que existe hoy entre la “redistribución” y el “reconocimiento” como metas fundamentales para construir una sociedad más justa.

8). Mitchell Juliet, psicoanalista y feminista británica: “Mujeres contra mujeres, la trampa del patriarcado”. Entrevista Página doce, Buenos Aires, 2016.

9). Jelin, Elizabeth: “Las Mujeres y la Cultura Ciudadana en América Latina”. Buenos Aires, UBA – CONICET, 1984.

---

Entre muchas “naturalizaciones” endosadas a las mujeres para que sean consideradas tales en la sociedad, están:

1. El trabajo doméstico
2. La maternidad
3. La conformación de pareja

La socialización a partir de los “mandatos” señalados anteriormente y que son considerados como el deber ser de las mujeres y sobre los que se estructura su identidad, impide que las mujeres logren autonomía psíquica, económica y política, y puedan participar libremente en la organización de la vida colectiva. En la socialización y en el desempeño de dichos mandatos, las mujeres deben mostrar sumisión, obediencia, agradabilidad. Son tareas que se realizan por amor a la familia y en el espacio del hogar. Estos mandatos definen la identidad de las mujeres. La realización de dichos mandatos es indispensable para la reproducción de la fuerza de trabajo. Pero no deben ser naturalizados compulsiva y exclusivamente en las mujeres. Al menos, debe existir un reconocimiento público y no solo aquel que se realiza una vez por año, por el día de la madre. Además, son tareas de las que las mujeres no se jubilan nunca. A los hombres se los “empodera” desde que nacen. A las mujeres se las subordina desde que nacen.

La realización de aquellos mandatos no las exime de que en la vida cotidiana la discriminación y exclusión se exprese en el acto consciente o inconsciente de diferenciación, distinción, segregación, restricción, invisibilización y separación a personas, grupos o culturas, en base a criterios y juicios de valor negativos que se construyen socialmente. Por su condición de mujeres son tratadas de forma desfavorable y negativa. Dicha discriminación estimula la desigualdad, la exclusión, la inequidad y la pobreza.

La discriminación implica un trato diferencial al “otro” u “otros”<sup>10</sup>, asumiendo la supremacía de los hombres sobre las mujeres. La discriminación se basa en relaciones de poder que colocan en posición de subordinación a las mujeres.

---

10) Wiewiorka, Michel: “El racismo, una introducción”. La Paz, Plural, 2002.

## II. Las mujeres y la política

En general, las mujeres no son recién llegadas a la política. Han participado activamente en los principales actos fundacionales y refundacionales de la vida política de sus respectivos países. Su participación ha quedado invisibilizada<sup>11</sup> y al margen de las respectivas historias oficiales. Se ha tratado de intervenciones puntuales y espontáneas, aunque también se han invisibilizado participaciones organizadas y duraderas en el tiempo. Cabe señalar que hasta entrado el siglo XX, cuando se constituyen partidos políticos y organizaciones sindicales y sociales, también la participación de los hombres tenía iguales características. Pero aquellos asumían la representación política de la globalidad y accedían al empleo público. Entrado el siglo XX, en menor medida que los hombres, las mujeres bolivianas, para citar un caso, ingresaron a las organizaciones políticas y sindicales, y marcaron a sus organizaciones generales y específicas. Es el caso, por ejemplo, de la Federación Obrera Femenina, FOF, organización anarquista de vendedoras de mercados.

Al margen de la escasa participación en el espacio público, las mujeres de todos los sectores sociales constituyeron organizaciones, especialmente sociales, desde donde impulsaron la agenda femenina y feminista para lograr el ejercicio de los derechos civiles, políticos y sociales como el derecho a la personalidad jurídica<sup>12</sup>, al trabajo, a la educación, al divorcio y al voto.

Un hecho fundamental que marca la participación política de las mujeres es el ejercicio del voto, que se otorga de manera escalonada<sup>13</sup>. En primera instancia para mujeres letradas y en elecciones municipales. En Bolivia, y como consecuencia de la Revolución Nacional de 1952, se otorgó el derecho al voto universal en 1953. Como resultado, en las elecciones de 1956 fueron electas las primeras parlamentarias que ingresaron al Congreso Nacional.

---

11). Un ejemplo concreto es el de Juana Azurduy de Padilla, guerrillera de la independencia de Bolivia, quien, junto a su esposo, por años dirigió sublevaciones y luchas. Sin embargo, cuando se firmó el acta de la independencia, no fue invitada al evento. Obtuvo grado militar otorgado por los ejércitos auxiliares argentinos.

12). En muchos países de la región, la indocumentación de mujeres sigue siendo un obstáculo para el ejercicio de sus derechos políticos.

13). En Ecuador, se otorga el voto a las mujeres letradas en la Constitución de 1895, pero recién se ejerce previa gestión de Hipatia Prócel, en las elecciones de 1929 y de manera muy parcial. La universalización del voto se obtendría en la Constitución de 1978.

Otro acontecimiento fundamental en la vida política del continente es la presidencia de María Estela Martínez de Perón en Argentina, por sucesión constitucional en 1974, a la que seguirá la elección congresal como Presidenta de la República de Bolivia de Lydia Gueiler Tejada -1979- militante de larga trayectoria política dentro del Movimiento Nacionalista Revolucionario, MNR.

La participación de las mujeres en el espacio público y político marca la visibilización del acoso político. El acoso político es una nueva forma de hostigamiento para dificultar el acceso a parcelas de poder a través de su presencia en la representación.

En Bolivia, el acoso y la violencia política contra mujeres candidatas o electas y de las dirigentes en general “se traduce en acciones ilegales, especialmente, delitos penales, que van desde el asesinato, el secuestro y la violencia física, psicológica, patrimonial y sexual, ejercida por sujetos que la practican desde un lugar ideológico y un patrimonio histórico exacerbados para no perder poder, control y dominio sobre ellas. Pretenden ejercer poder sobre la vida, la salud, la capacidad de movilización y la integridad de las mujeres. Son derechos que los “otros” consideran bienes adquiridos y con capacidad para expropiarlos por cualquier razón o motivo”<sup>14</sup>.

El acoso y hostigamiento en contra de las mujeres que ejercen la representación política proviene, en general, de otros actores políticos que suelen ser miembros de su propia organización política, sea de izquierda, de centro o de derecha<sup>15</sup>. También desde el ámbito privado, familia, pareja, hijos, conspiran para que las mujeres no ingresen al espacio público de la representación y si ingresan, es para que salgan pronto de ella. Situaciones que ocurren al margen de la legislación internacional existente y asumida localmente como propia.

Estos condicionamientos políticos y familiares, del ámbito público y del llamado “privado”, impiden que las mujeres permanezcan establemente en el ejercicio de la representación política y social.

14). Machicao, Jimena y Capobianco, Susana: “Los techos de cristal en la participación política de las mujeres. Acoso y violencia política hacia las mujeres en Bolivia”. La Paz, ACOBOL, GIZ-Cooperación Alemana. Programa Regional ComVoMujer, 2013. s.p.i.

15). Un grafiti de la organización “Mujeres Creando”, muy popular en Bolivia, dice “No hay nada más parecido a un machista de izquierdas que otro machista de derechas”.

El siguiente cuadro muestra los instrumentos jurídicos que existen para garantizar la preservación de los derechos de las mujeres.

**CUADRO No. 1**

Marco Normativo e Institucional Multilateral		
Año	Hito/Evento/Consenso	Institución/Lugar
1928	Comisión Interamericana de Mujeres de la OEA	OEA
1974	Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer	ONU
1979	Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer CEDAW	ONU
1994	Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer Convención de Belém Do Pará	Belem do Pará
1995	IV Conferencia Mundial de la Mujer	Beijing
1999	Protocolo Facultativo de la CEDAW	ONU
2010	Nueva Entidad para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer en la ONU	ONU
1977 - 2010	Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (11 conferencias)	CEPAL
2000	Consenso de Lima 2000	CEPAL / Lima
2004	Consenso de México 2004	México
2007	Consenso de Quito	Quito
2010	Consenso de Brasilia	Brasilia
2013	Declaración de los Mecanismos de la Mujer de América Latina y el Caribe frente al 57°. Período de Sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW)	El Salvador

**Fuente:** Machicao, Jimena y Capobianco, Susana: “Los techos de cristal en la participación política de las mujeres. Acoso y violencia política hacia las mujeres en Bolivia”. La Paz, ACOBOL, GIZ- Cooperación Alemana, Programa Regional ComVoMujer, 2013. s.p.i.

En muchos casos, las mujeres latinoamericanas sufren un conjunto de violencias reales y encubiertas. Entre las más importantes están la violencia física, la psicológica, la sexual y la patrimonial. En el acoso político se expresan todas las formas de violencia señaladas anteriormente. En el presente artículo asumimos que el acoso político y la violencia política son también una forma de violencia que atenta contra la calidad de la democracia. En general, la sufren todas las mujeres ya que el patriarcado no considera la clase social, el origen étnico, la edad o los niveles educativos.

En este contexto, se entiende por acoso político a las acciones, actos de presión, persecución, hostigamiento o amenazas, conductas y/o agresiones físicas, psicológicas y sexuales cometidas por una persona o grupo de personas, directamente o a través de terceros, en contra de las mujeres candidatas, electas, designadas o en ejercicio de la función político – pública, o en contra de su familia, para acortar, suspender,

impedir o restringir el ejercicio de su cargo o para inducirla u obligarla a que realice, en contra de su voluntad, una acción o incurra en una omisión, en el cumplimiento de sus funciones o en el ejercicio de sus derechos<sup>16</sup>.

En el acoso político, son frecuentes las denigraciones sexistas, que no tienen que ver con ellas como representantes de la voluntad popular o como autoridades designadas. Las críticas hacia las respectivas gestiones o representaciones son constantes. Es decir, ellas pueden cometer faltas como cualquier otro servidor público o representante, pero la intensidad de las críticas obedece a temas de género. La medición que se hace de la gestión o representación de las mujeres es diferente de aquella que se realiza para la de los hombres. “Te voy a perseguir por el resto de tus días”<sup>17</sup> sentenciaba un dirigente del sector del transporte a la alcaldesa electa de la ciudad de El Alto de La Paz, la segunda en importancia de Bolivia. Cuando las mujeres producen acciones que igualan a los hombres, algunos hombres sienten su virilidad amenazada y reaccionan con violencia.

En efecto, el acceso paritario –debido a las cuotas y a la legislación– a los espacios de toma de decisiones políticas ha sido un camino difícil para las mujeres. Ha sido una lucha ganada en el terreno democrático e impulsada por ellas. Hoy se cuenta con leyes que garantizan un marco de exigibilidad para el acceso a la representación. Pese a ello, persisten obstáculos importantes ya mencionados anteriormente. Destaca la cultura política patriarcal existente en las organizaciones políticas y sindicales, entre otros.

Al margen de la legislación que garantiza el acceso paritario o por cuotas<sup>18</sup> sancionados legalmente, persisten expresiones de acoso político hacia las mujeres que se manifiestan entre otros, en la prelación del lugar en la lista, la asignación de distritos claramente perdedores, la ausencia de apoyo material o humano y agresiones o amenazas durante el período de

16).Machicao, Jimena y Capobianco, Susana, op. cit.

17).No se trata del único caso de hostigamiento. En febrero/2016, pese a las solicitudes de garantías por parte de la alcaldesa ya en ejercicio, una marcha de padres de familia derivó en la quema del edificio donde se produjeron 6 muertes. Hasta la fecha, no existe investigación ni culpable, solo la renuncia de un viceministro que alentó dicho acto.

18).La experiencia ha demostrado que la determinación de cuotas ha sido insuficiente, dependiendo del sistema electoral, y ahora se plantean mecanismos de alternancia y la paridad, en muchos países todavía en debate.

campana. En muchos casos, para ser nominadas candidatas, las mujeres deben contribuir con fondos para la campana global del partido y al mismo tiempo financiar la propia. Asimismo, muchas firman condiciones que atentan contra su autonomía como, por ejemplo, la renuncia anticipada y sin fecha de la representación ganada por elección popular para que el partido u organización disponga el momento de su presentación.

En la selección de candidaturas también se constatan muchas formas de acoso y hostigamiento. Por un lado, se observa que muchos dirigentes de partido, generalmente conformado por hombres, exigen méritos a las mujeres que no los requieren u observan para los hombres<sup>19</sup>. Por otro lado, en el extremo, muchos partidos sacrifican la carrera política de mujeres por la subordinación y la lealtad de otras. La endogamia – sanguínea o afectiva– por encima de las capacidades políticas y técnicas de las mujeres. Por ello, en muchos países de la región, se logra la cuota biológica<sup>20</sup> pero no la cuota de género.

También, el acoso político se ejerce a través de la disuasión para que las mujeres se presenten como candidatas a cambio de disminuir la voluntad política de las mujeres de participar en la toma de decisiones. Muchas mujeres desisten de participar como consecuencia de un conjunto de actos dirigidos contra ellas para coartar su derecho a incidir políticamente y en el ejercicio de la función pública. En ese contexto, las familias como aparato ideológico son instrumentos importantes para dificultar la participación de las mujeres. Muchas situaciones terminan en separaciones y divorcios. O, lo más importante, no permanecen en la actividad política. La reelección de las mujeres en la representación o gestión es muy limitada.

Ya en funciones, y al margen de la sumisión y lealtad de las mujeres al líder o a la dirigencia partidaria, se les designan ocupaciones o funciones que significan la prolongación de las actividades domésticas, como tareas relacionadas con la economía del cuidado. Sobre todo, en la representación subnacional y rural, muchas mujeres concejalas son obligadas a realizar tareas domésticas al interior del Concejo Municipal. Asimismo, se les asignan comisiones o áreas de poca importancia, con bajo o sin presupuesto. También se produce trato discriminatorio por

---

19).La meritocracia es buena cuando es aplicada a ambos sexos.

20).La expresión es de María Galindo, de Mujeres Creando.

parte de los medios de comunicación, mayor exigibilidad de rendición de cuentas e intimidación, amenazas, violencia física contra ellas mismas o hacia su familia, incluidos, en situaciones extremas, el asesinato y la violación sexual, entre otras.

Como se ha señalado, en la mayor parte de países existe una legislación nacional e internacional que garantiza la participación política de las mujeres. Pero los titulares de obligaciones no muestran la suficiente voluntad política para que las titulares de derechos puedan ejercerlos libre de violencia. El siguiente cuadro muestra algunas normativas en aquella dirección.

## CUADRO No. 2

### NORMATIVA SOBRE

### PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES EN LATINOAMÉRICA<sup>21</sup>

Países	1º Ley	Cuota %	Ley Vigente	Cuota %	Alcance
Argentina	1991	30	Decreto Reglamentario 379/93 Ley de Cupo N° 24012.	30 (mínimo) mandato de posición	Parlamento nacional (baja y alta) y legislaturas provinciales y Consejo Legislativo de la ciudad de Buenos Aires.
Bolivia	1997	30	Ley del Régimen Electoral Transitorio N° 4021 (2009) y Ley del Órgano Electoral Plurinacional N° 18 (2010).	50 Alternada y secuencial	Parlamento, cargos de representación ciudadana y concejales municipales.
Costa Rica	1997	40	Código Electoral N° 8765 (2009).	50 Paridad y alternancia	Todas las nóminas de elección: Asambleas cantonales, provinciales y nacionales y órganos de dirección y representación política.
Ecuador	1997	20	Ley Orgánica Electoral y de Org. Políticas. Código de la Democracia (2009).	50 Alternada y secuencial	Elecciones pluripersonales parlamentarias y autoridades municipales y cargos de dirección partidaria.
Honduras	2000	30	Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas. Decreto N° 44-2004 (2004).	30 (mínimo)	Dirección de Partidos Políticos, Congreso Nacional, Parlamento Centroamericano, Alcaldes y Regidores.
México	1996	30	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (2008).	40 (mínimo)	Congreso de la Unión.
Panamá	1997	30	Texto Único del Código Electoral Modificado por las Leyes 17 y 27 (2007).	30 (mínimo)	Todos los cargos de elección popular con excepción del Parlamento Centroamericano y cargos dentro de partidos políticos.
Paraguay	1996	20	Ley N° 934/96 (1996) y Ley 1830/2001 (no modifica el % de la cuota pero establece una sanción ante su incumplimiento).	20 (mínimo) 1 mujer cada 5 cargos	Cuerpos legislativos.
Perú	1997	25	Ley N° 28869/2006 (2006).	30 (mínimo) mandato de posición	Congreso, consejos regionales y consejos municipales y cargos en la dirección de partidos y agrupaciones políticas.
República Dominicana	1997	25	Ley 12-2000 y 13-2000	30 (mínimo)	Diputados, sindicaturas, vice - sindicaturas, exceptuando el de cargo síndico.
Venezuela	1997	30	Resolución N° 080721-658 (2008).	50 Paridad y alternancia	Consejos legislativos regionales, concejales metropolitanos y concejales al cabildo del distrito del Alto Apure (2008).
Colombia El Salvador Guatemala Nicaragua			No tienen Ley		

21).Ver Machicao y Capobianco, op cit.

Ante las evidencias empíricas, los gobiernos de la región, como parte de la discusión sobre paridad y autonomía política, acordaron en la X y XII Conferencias Regionales sobre la Mujer realizadas en Quito (2007) y Santo Domingo (2013), respectivamente, adoptar medidas legislativas y reformas institucionales para prevenir, sancionar y erradicar el acoso político y administrativo contra las mujeres que acceden a puestos de decisión por vía electoral o por designación, tanto en el nivel nacional como local, así como en los partidos y movimientos políticos.

En la actualidad sólo cuatro países de la región se encuentran en proceso de debatir leyes que combatan el acoso y la violencia política: Costa Rica, Ecuador, México y el Perú. Por su parte, el Estado Plurinacional de Bolivia es el único país de América Latina y el Caribe que ha aprobado una ley, la Ley N° 243 de 2012, contra el acoso y violencia política hacia las mujeres<sup>22</sup>.

La Ley boliviana se rige bajo principios y valores como la igualdad de oportunidades, la no violencia, la no discriminación, la equidad, la participación política, el control social y la despatriarcalización<sup>23</sup>. Sin embargo, de la lista exhaustiva de las tipificaciones del acoso político, las conductas patriarcales continúan en todos los ámbitos de la vida de las mujeres en Bolivia. La ley no ha sido acompañada por una verdadera voluntad política que logre cambios en la cultura política e institucional del país. El mecanismo gubernamental de género es débil y las burlas de las principales autoridades hacia las mujeres son permanentes, como señala cotidianamente la prensa del país.

Como se aprecia en el siguiente cuadro, la participación de las mujeres en la representación política ha aumentado ostensiblemente durante el actual periodo democrático en América Latina, especialmente en el nivel subnacional, aunque no necesariamente en los ejecutivos municipales.

22). Para más información ver <http://www.cepal.org>. Para la defensa de las autoridades electas, en varios países se han conformado instancias con la Asociación de Mujeres Concejales de Bolivia, ACOBOL; la Asociación de Mujeres Municipalistas del Ecuador, AMUME, la RENAMA, etc.

23). Asimismo, la ley al ser muy reglamentaria determina detalladamente que son actos de acoso y/o violencia política hacia las mujeres. Aquellos actos tipificados como acoso político llegan a 16. La excesiva particularización puede convertirse en una limitación.

## CUADRO No. 3

## CONCEJOS MUNICIPALES DESAGREGADOS POR SEXO, AMÉRICA LATINA 2010

Países	Periodo	Total de candidatas/os				Total electas/os			
		Mujeres	%	Hombres	%	Mujeres	%	Hombres	%
Bolivia	2010 - 2015	4585	51	4465	49	761	42	1042	58
Colombia	2007 - 2011	1033	15	s/d	85	1691	14	10319	86
Costa Rica	2010 - 2016	1820	50	1843	50	191	39	304	61
Ecuador	2009 - 2014	5038	46	5884	54	452	29	1129	71
El salvador	2009 - 2014	3261	28	8450	72	672	26	1953	74
Guatemala	2008 - 2012	s/d	s/d	s/d	s/d	236	7	3135	93
Honduras	2010 - 2014	3919	42	5430	58	455	23	1537	77
Panamá	2009 - 2014	528	17	2506	83	61	9,9	555	90
Paraguay	2006 - 2010	s/d	s/d	s/d	s/d	721	30	1690	70
Perú	2007 - 2010	31386	42	43083	58	2847	28	7394	72
Rep. Dominicana	2010 - 2016	2038	41	2977	59	382	33	776	67
Venezuela	2008 - 2011	5780	28	14811	72	618	33	1266	69

Fuente: ONU Mujeres Informe 2011.

Si bien el acoso político trasciende sector social, edad, ideología y nacionalidades indígenas, para el caso boliviano, las analfabetas, especialmente rurales e indígenas son las más afectadas con el acoso político. En concreto, las mujeres de los municipios más rurales y pobres del país.

Uno de los resultados de la investigación realizada el 2004: “El acoso político. Un tema urgente a enfrentar” fue el establecer que distintas formas de hostigamiento, presión, agresión física, psicológica y sexual constituían las expresiones del acoso político, según lo describieron las concejalas entrevistadas en ese momento, para quienes estas prácticas se convertían en el final de una esperanza. En general, en ese tiempo y en la actualidad, identificaban a las autoridades municipales como causantes de estos casos, aunque en algunos señalan a funcionarios e inclusive a representantes de organizaciones sociales, lo que constituye un indicador de la dimensión de la problemática. Esta respuesta es coincidente con los casos revisados en el proceso de “estudios de casos”, en el cual se evidenció que las acciones de acoso y violencia política son protagonizadas fundamentalmente por autoridades y funcionarios municipales que, en algunos de estos incidentes, actúan en combinación con dirigentes sociales “de ambos sexos”. Ello significa que no sólo los

hombres ejercen el acoso y la violencia política, sino que la misma, con todas sus consecuencias, es ejercida también por mujeres que cumplen órdenes, mandatos y consignas partidarias derivadas del uso y el abuso indiscriminado de la fuerza y el poder.

Esta realidad se desnuda gracias al comprometido trabajo de la Asociación de Concejalas de Bolivia, ACOBOL, a través del cual se cuenta con datos e información sobre el acoso y la violencia política en Bolivia, con énfasis en los niveles subnacionales.

Uno de los elementos más serios que se evidencia con los datos, es la invisibilización del problema porque el porcentaje de denuncias es muy bajo con respecto de los casos que efectivamente suceden. Sin embargo, cada vez más las mujeres se atreven a hacer público este delito, al margen de las consecuencias, que pueden pagarse hasta con la muerte.

La relevancia del acoso político como práctica de las organizaciones políticas ha permitido que el tema ingrese en la agenda pública. Éste y otros temas relevantes para el logro de la igualdad de género, han sido abordados en importantes foros como, por ejemplo, en la XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, que tuvo lugar este año en Montevideo.

En esa dirección, cabe señalar, que Perú tiene un liderazgo en avances normativos a favor de las mujeres en América Latina, poco estudiado y reconocido, en particular en lo relativo a la participación política de las mujeres. Desde la década de **1990** un sector del feminismo impulsó la Reforma Electoral, que tuvo un importante impacto, estableciendo las cuotas para mujeres y haciendo posible el incremento del número de mujeres en el Congreso y en los gobiernos locales y regionales. Este empuje se reflejó en la multitudinaria marcha realizada en agosto de **2016** en contra de la violencia hacia las mujeres. Existe, en la actualidad, una propuesta de ley de acoso político que revoluciona lo recorrido en derechos políticos de las mujeres.

También otros países están debatiendo esta forma de violencia en contra de las mujeres ya que se constituye en un obstáculo real para la permanencia de las mujeres en el sistema político.

### III. Consideraciones finales

Por el patriarcado existente en hombres y mujeres, no todas impulsan las agendas del feminismo y del movimiento de mujeres por sí mismas. Por ello es necesario el desarrollo de una “arquitectura de género” para lograr la representación y la permanencia de aquellas en los diferentes niveles de gobierno. No es una tarea fácil. Es necesario diseñar una estrategia de mediano y largo plazo que no expulse a las mujeres de la política y de la representación.

Un primer elemento a consolidar y fortalecer es que la vigencia de la democracia ha sido el espacio para el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres. La democracia tiene una deuda con las mujeres. En la actualidad, la región presenta todavía enormes déficits democráticos que atentan contra la calidad de la misma. Una de esas asignaturas pendientes sigue siendo la participación equitativa de las mujeres, pese a los avances conseguidos.

Asimismo, considerar que la vigencia de la democracia delegativa y la crisis de los sistemas de partidos permitieron la devaluación de la política que, en muchos casos, las ha desterrado del espacio público. Esta imposibilidad de debate ha provocado que las mujeres como movimiento femenino y feminista hayan perdido horizonte en la discusión estratégica de sus objetivos. La incertidumbre estratégica –hacia dónde vamos y qué queremos– y la certidumbre táctica –cuotas a alcanzar– es la característica central del movimiento de mujeres en la actualidad. Se debate el acceso a cuotas de poder, pero no se debate ni se define para qué.

También es importante tener en cuenta que la condición y posición de las mujeres muestra una profunda heterogeneidad y diversidad en la región. Existe una forma nacional de las mujeres cuando hacen política que es preciso estudiar, comprender y asumir. Y a partir de ella, construir una agenda regional.

Las luchas de las mujeres por la igualdad no competen únicamente a las mujeres. Pero son las más interesadas. Es una agenda que interesa a la sociedad en su conjunto, donde los hombres son sus principales aliados.

El feminismo no implica estar totalmente de acuerdo con otras mujeres. Tampoco busca definir cómo tiene que ser una mujer. Este debate cierra las puertas para el diálogo y la concertación entre mujeres. Sin duda, el futuro es un espacio abierto, plagado de incertidumbres, como en realidad es el mundo actual. Y sobre esas incertidumbres es preciso trabajar desterrando definiciones negativas con relación al hombre.

En general, en la región existe una legislación que favorece a los intereses prácticos y estratégicos de las mujeres que es preciso aplicar y proyectar al futuro. No bastan las leyes aunque son importantes si se las aplica. Es preciso incidir en las modalidades de la cultura política que considera todavía inferiores a las mujeres y las somete.

Las mujeres deben dejar de ser objeto y no permitir ser usadas. En cambio, deben reconocerse como sujetas, a partir de una identidad de género al margen y sobre los mandatos impuestos. La solidaridad entre mujeres es central para avanzar. El patriarcado opera no sólo con la oposición de hombres contra las mujeres, sino, también, de manera crucial, poniéndolas unas contra otras. Tal oposición socava cualquier posibilidad de protesta de las mujeres contra su posición. Es decir, el feminismo se trata fundamentalmente de promover la solidaridad entre mujeres<sup>24</sup>.

Los hombres deben constituirse en aliados de las luchas de las mujeres y comprender que también ganan con la igualdad de las mujeres y, al mismo tiempo, es importante sostener la diferencia. Tienen que ser parte del destierro de las naturalizaciones que endilgan a hombres y mujeres. En el caso de las mujeres pasa por no idealizar una maternidad, el trabajo doméstico o la constitución de pareja. Naturalizar la maternidad es una cuestión ideológica, así como el trabajo doméstico y la conformación de pareja, para citar algunos de los mandatos que tienen las mujeres. En la actualidad, los estudios sobre masculinidad muestran el conjunto de naturalizaciones que asumen los hombres y la necesidad de enfrentarlos a la brevedad posible. La maternidad, el trabajo doméstico y la conformación de pareja son una opción, no una imposición.

---

24). Mitchell, Juliet, psicoanalista y feminista británica: "Mujeres contra mujeres, la trampa del patriarcado", Buenos Aires, Entrevista Página doce, 2016.

El grueso de las investigaciones sobre las relaciones de género forma parte del campo del análisis social, porque las prácticas involucradas en el proceso de construcción del género son relevantes para la sociedad. De ahí la importancia de discutir la relación de esta categoría con las de clase y raza, lo que ha sido también fuente de intensos debates. En países de la región, los temas de interculturalidad y plurinacionalidad también son fundamentales.

Hasta hace poco, el acoso político había permanecido, en la práctica, invisible y no reconocido como una forma de violencia hacia las mujeres que se recrea permanentemente. Por ello, se requiere teorizar y documentar las posiciones de hombres y mujeres en esta nueva fase en la que, si bien se ha incrementado la igualdad entre géneros, al mismo tiempo ha sido considerada una amenaza para algunos hombres. Esta situación puede correlacionarse con el incremento del acoso político y de los femicidios/feminicidios. Existen investigaciones en las que se ha encontrado que algunos hombres, ante la imposibilidad de cumplir con sus respectivos mandatos, se sienten humillados, de modo que vuelcan su frustración hacia las mujeres, aun cuando se cuenta con leyes que sancionan ese tipo de delitos. A mayor crisis, más violencia de género. A mayor desinstitucionalización, más acoso político.

Por ello resulta indispensable que el Estado de derecho y las instituciones funcionen de manera autónoma del poder ejecutivo y de la democracia delegativa para que garanticen aquellos derechos.

La erradicación de la violencia en contra de las mujeres y, en especial de la violencia política, es una tarea que compete a todos los ámbitos de la sociedad. En muchos países de la región, la cooperación internacional ha jugado un papel importante en la introducción de estos temas en las agendas nacionales. Ha contribuido con lecciones y acciones expresadas en la promoción de estudios y facilitado espacios de concertación entre hombres, mujeres y autoridades. También su papel ha sido relevante en el fomento de estudios e intercambios de experiencias que favorezcan la integración regional.

En cuanto a los estudios sobre masculinidad, es interesante mencionar, además, la existencia de una corriente formada por investigadores hombres feministas, quienes han asumido la tarea de estudiar la masculinidad

para, entre otros propósitos, recuperar de la historia y las experiencias empíricamente observadas del presente, el sentido de elección y variedad en la autodefinición de la identidad de género en los hombres.

Finalmente, uno de los temas centrales de la democracia en la región, como señalamos antes, es la combinación de la distribución, la representación y la participación<sup>25</sup>. Las mujeres latinoamericanas tienen una larga historia de participación social y política en los principales actos fundacionales de sus naciones y lentamente empiezan a ser reconocidas por el sistema político. No son “recién llegadas” a la política ni su participación en ella es de reciente data, aunque todavía persiste una actitud que tiende a invisibilizarlas y excluirlas del ejercicio del poder y de la organización de la vida colectiva. Una expresión de ello en los hechos, es que las mujeres están sub-representadas en todos los ámbitos del ejercicio del poder, además de ser víctimas permanentes de acoso político”. Se trata de la revolución más larga, de enorme complejidad, pero existen avances que deben rescatarse y la democracia ha sido el espacio donde se han logrado.

## Bibliografía

Ardaya, Gloria: “Construcciones democráticas. Tensiones y complementariedades en el proceso boliviano” en Actas Congreso Internacional América Latina: La autonomía de una región. XV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles. Madrid, Trama editorial /CEEIB, 2013. Edición electrónica en pdf, acceso en línea ISBN 978-84-92755-88-2 XV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles – “América Latina: la autonomía de una región”, 2013.

Ardaya, Gloria: “Mujeres indígenas en Bolivia: Algunas tensiones creativas”. Murcia (España), Anuario Hojas de Warmi, N°17, 2012.

Fraser, Nancy: “¿Redistribución o Reconocimiento? Un debate Político-filosófico”. Madrid, Morata, 2006.

Jelín, Elizabeth: “Las Mujeres y la Cultura Ciudadana en América Latina”. Buenos Aires, UBA – CONICET, 1984.

Lechner, Norbert: “Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y política”. Santiago, FLACSO, 1988.

25).Fraser, Nancy, op. cit.

Lechner, Norbert: "Especificando la política". Documento de Trabajo Programa FLACSO-Santiago de Chile, Número 134, enero 1981. Ponencia presentada al "Taller sobre Estado y política en América Latina" del Departamento de Estudios Políticos del CIDE, México.

Machicao, Jimena y Capobianco, Susana: "Los techos de cristal en la participación política de las mujeres. Acoso y violencia política hacia las mujeres en Bolivia". La Paz, ACOBOL, GIZ- Cooperación Alemana, Programa Regional ComVoMujer, 2013.

Mitchell, Juliet: "Mujeres contra mujeres, la trampa del patriarcado". Entrevista Página doce, Buenos Aires, 2016.

Moser, Caroline: "La planificación de género en el Tercer Mundo: enfrentando las necesidades prácticas y estratégicas de género" en Una nueva lectura: género en el desarrollo. Lima, Entre Mujeres, 1991.

O'Donnell, Guillermo: "Democracia delegativa". Publicado originalmente como "Delegative Democracy", Journal of Democracy. National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press. Vol. 5, No. 1, January 1994.

Verdesoto, Luís: "Los actores y la producción de la democracia y la política en Ecuador 1979-2011". Quito, Abya Yala, 2014.

Young, Kate: "El potencial transformador en las necesidades prácticas: empoderamiento colectivo y el proceso de planificación" en Poder y Empoderamiento de las mujeres. Bogotá, Tercer Mundo, 1997.

Wieviorka, Michel "El racismo, una introducción". La Paz, Plural, 2002.

# La persecución y sanción de los delitos electorales en ambientes de violencia y el Estado de derecho. El caso mexicano 2015-2016

---

Santiago Nieto Castillo y Luis Espíndola Morales

## Introducción

La violencia constituye una práctica contraria para un sistema democrático. Desde la perspectiva conceptual, la democracia implica, por un lado, el cumplimiento de reglas formales sobre quién toma las decisiones y mediante qué procedimientos, como enseñó Bobbio hace más de cuatro décadas<sup>26</sup>. Por su parte, desde la óptica sustantiva, la democracia implica la imposibilidad de tomar ciertas decisiones que afecten los derechos fundamentales de las personas, como planteó Ferrajoli.<sup>27</sup> En ambos supuestos existe una vertiente axiológica clave: hay decisiones que no se pueden tomar. Hay valores que no se pueden incumplir, dado que, de incumplirse, el modelo no sería democrático. Tales principios son la pluralidad, la tolerancia, la evolución de la sociedad, el respeto a los derechos humanos, la protección de las minorías, el control de constitucionalidad y convencionalidad, entre otros. Pero hay uno fundamental, un presupuesto y a la vez consecuencia, que es la no violencia. Presupuesto porque el respeto a los derechos humanos, la evolución o la protección de las minorías no pueden existir en espacios de violencia. Consecuencia, porque en las sociedades plurales y respetuosas, el resultado es la no violencia. Es en ese contexto que resulta importante señalar que a la violencia como un elemento antidemocrático que puede afectar a todo el sistema político.

Desafortunadamente, América Latina se encuentra viviendo un momento complicado. La transición democrática de los ochenta y noventa generó cambios importantes: estabilidad, progreso relativo, elecciones limpias, paz, instituciones con legitimidad social. Sin embargo, dos décadas después se respira un aire de insatisfacción progresiva en relación con la

---

26).Bobbio, Norberto. El futuro de la democracia, F.C.E, México, 1996.

27).Ferrajoli, Luigi. Derechos y garantías. La ley del más débil, Trotta, Madrid, 1998.

democracia. En México, de acuerdo con el Informe País sobre la calidad de la ciudadanía en México, nuestro país se encuentra por debajo del promedio de apoyo a la democracia en países latinoamericanos. El 47% de las personas entrevistadas consideró que prefería un sistema autoritario o que le daba lo mismo un tipo de sistema u otro. En un solo año el nivel de aceptación de la democracia (2012 a 2013) cayó un 5%.<sup>28</sup> Es preciso reflexionar qué ha sucedido.

Mucho se ha especulado en que si el proceso de transición generó un exceso de expectativas en torno al régimen democrático que implicaría la reducción de los oligopolios, la rendición de cuentas o el desarrollo económico, que, al no darse, provocó un profundo desencanto. También se ha señalado que la transición fue incapaz de detener la corrupción institucional, sin importar las diferencias ideológicas de los gobiernos. Ello contribuyó a la crisis de representación de los partidos y en general del sistema político. Poca diferencia entre las corruptas dictaduras o regímenes autoritarios con las corruptas democracias, en términos de transparencia y rendición de cuentas, al menos.

Otro posible efecto devastador de la confianza en la democracia podría tener que ver con la simulación. Las instituciones dejan de funcionar para lo que fueron diseñadas generando una simulación de sus competencias y, por tanto, el discurso anti sistémico cobra fuerza. La democracia formal empieza a sufrir desprestigio social por no alcanzar a cubrir siquiera sus objetivos constitucionales.

Otro elemento a considerar es el incremento de la delincuencia organizada en varias latitudes, desde los países andinos a México, que crean espacios en los que la violencia ocasionada por los grupos delincuenciales afecta la estructura electoral y el sistema de partidos, produciendo desconfianza y crisis en el sistema que no cuenta con capacidades suficientes para combatir, desde lo local, el surgimiento de estos grupos.

Cualquiera que sea la razón, lo cierto es que empiezan a aparecer elementos que distorsionan el sistema democrático. Uno de ellos es el incremento de situaciones de violencia en los procesos electorales, tanto por temas sociales, como relacionados con la delincuencia organizada, contra la institucionalidad electoral o el ataque a las minorías. En el

28).INE, Informe País sobre la calidad de la ciudadanía en México, INE-COLMEX, México, 2014, pp. 117-118.

presente artículo intentaremos incursionar en el tema para plantear el caso mexicano durante el proceso electoral federal de 2015 y los catorce procesos electorales locales de 2016.

## II. Violencia y democracia

La violencia representa una falla con los postulados democráticos, con el respeto a las instituciones, a los derechos humanos, al pluralismo, al multiculturalismo o a la diversidad. La violencia pretende ser excluyente, avasalladora, exterminadora de aquello que por la fuerza pretende socavar, todo lo que, a través del diálogo, de la concertación y de los cauces pacíficos no pudiera obtenerse. La violencia entonces, es profundamente antidemocrática, con su ejecución busca imponer la voluntad de uno o de algunos sobre quienes disienten, venciendo todo orden que supone la razón. Es claro que surge ahí donde los argumentos se terminan, donde las pasiones dominan. En ese sentido, la violencia entonces refleja un actuar intolerante, ilegítimo, que busca, a través del daño al otro, lograr hacer valer, por la fuerza, una sola voluntad por sobre las demás.

Aquella violencia que se traslada a lo político o a lo electoral, trasciende bienes jurídicos de especial importancia. En una democracia es permisible la diversidad de ideologías, las libertades de las que gozamos en el marco de ella permiten y requieren esa diversidad, la cual debe desenvolverse en un ambiente de paz y respeto; inclusive, resultarían válidas aquellas posiciones que propugnen otras formas de gobierno, pero ello no implica que esas ideologías busquen imponerse a través de la invitación a cometer delitos, a tolerar la violencia, a permitirla o no condenarla, ya que ello estaría en franca contravención a los postulados mismos de una democracia.

El sistema democrático entonces, debe garantizar que la participación política se desarrolle en un entorno que garantice el ejercicio pleno, libre y efectivo de los derechos; un entorno en el que se respete y haga respetar el sistema jurídico y las reglas del juego de quienes participan en él. Lo contrario supondría fallas en el diseño de las cuales, unos cuantos podrían aprovecharse, generaría una peligrosa porosidad en el sistema democrático que conduciría a mermarlo.

Como lo afirma Miguel Pérez - Moneo: la fuerza otorga poder y, en la sociedad contemporánea, reside en –y define a– el Estado, que se convierte en detentador de la misma y la administra según los procedimientos establecidos jurídicamente. La semántica de la violencia está relacionada, negativamente, con la legitimación o justificación. Así, la violencia permite justificar las acciones de los poderes públicos cuando la reprimen –lucha por la libertad– y supone una crítica desaprobatoria a quienes la realizan –violentos terroristas–. El recurso a la fuerza por parte del Estado está legitimado por ser el mecanismo –último– de defensa de la sociedad organizada jurídicamente. El uso de la violencia por particulares en un Estado democrático, no está justificado<sup>29</sup>.

La mayoría de las definiciones de violencia que se han manejado, consisten en una descripción por oposición: “uso ilegal de la coerción”, “uso ilegítimo de la coerción” –legitimación hace referencia a normas generalmente aceptadas por la sociedad o la cultura–, también es la “intención de infligir un daño, dolor, herir o matar, opuesta al consentimiento de la persona sobre la que se proyecta”, etcétera. Podemos observar cómo, en todas ellas, se aprecia el acuerdo de concebir a la violencia como el uso de la fuerza y/o de la intimidación de modo coercitivo, bien sobre las cosas, contraviniendo normas culturales –ya sean éstas morales, legales o sociales– bien, sobre las personas<sup>30</sup>.

Así considerada, la violencia es profundamente antidemocrática. En la base de la democracia está la posibilidad de tomar decisiones y resolver los problemas de la sociedad a través del diálogo libre y sin coacciones; sin embargo, la violencia se opone a la racionalidad que el diálogo presupone y reduce el conflicto existente a términos puramente físicos. Aunque no es racional, es eminentemente pragmática, ya que es respuesta a la frustración de no poder conseguir la realización de unos objetivos marcados por medios no violentos o por los mecanismos institucionales<sup>31</sup>.

Al respecto, el TEDH al resolver los casos *Partido Unido Comunista vs Turquía*, así como *Refah Partisi vs Turquía*, estableció que los partidos políticos han de actuar conforme al método de la libertad democrática,

---

29).Pérez - Moneo Agapito, Miguel. La disolución de los partidos antisistema, Temas selectos de derecho electoral, TEPJF, México, 2009, nota 44, p.44.

30).*Ibidem*, p.44-45.

31).*Ibidem*, p.45.

evitando la violencia y la vulneración de los derechos y libertades ajenos como instrumentos de acción política. “La condena a la violencia como instrumento político, va a estar presente, sin reservas ni vacilaciones, en toda la jurisprudencia del TEDH”<sup>32</sup>.

Forma parte de la esencia de los regímenes democráticos, permitir la discusión de proyectos políticos que pongan en cuestión el modo de organización actual de los Estados, siempre que aquéllos no supongan un atentado a la propia democracia. En otras palabras: a la pregunta de qué tanto tiene que ser tolerante el sistema, habría que responder que debe ser absolutamente tolerante con todas las expresiones políticas siempre y cuando no se vulnere la estructura básica de la sociedad.

Para evitar que los sucesos trágicos adquieran nuevas formas, es preciso que el sistema democrático cuente con herramientas efectivas que permitan prevenir, inhibir, investigar y sancionar aquellas conductas que a través de la violencia, pretendan lesionar los cimientos de la democracia misma. Combatir a quienes intentan destruir la estructura básica de la sociedad democrática. Uno de los principios del Estado –recogido en el artículo 17 de nuestra Constitución<sup>33</sup>– es que nadie puede hacer uso de la violencia para reclamar lo que considera un derecho legítimo. Aquello que pretende obtenerse o arrancarse a través de la violencia es contrario a la naturaleza de un esquema de gobierno que está llamado a garantizar a todas las personas sujetas a su potestad el respeto a sus derechos básicos. De lo contrario, sería permitir que la violencia resultara avante en este dilema, implicaría una falla estructural que reflejaría la ineficacia de los cauces pacíficos de solución de controversias.

Violencia, impunidad y corrupción, son elementos auspiciados, en gran medida, por el crimen (sea por la delincuencia organizada, por los poderosos políticos carentes de ética que se sienten amparados por su posición o los poderes fácticos) y, desde luego, pueden ser un factor importante respecto de su injerencia en la política, en las elecciones y, por lo tanto, en la solidez de un Estado Constitucional y Democrático de Derecho. Podrían resultar gravosos para el sistema democrático, ya que, sin el actuar efectivo y eficaz del propio Estado, lo dejarían inmerso en un círculo de ingobernabilidad. La ausencia entonces de visión uniforme en

---

32).*Ibidem*, op. cit., p.46.

33).Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

materia de seguridad, representa un paradigma punitivo que reproduce lo que se desea resolver: la violencia<sup>34</sup>.

La violencia en el caso mexicano carece de un resorte nacionalista, étnico o religioso, como la que encontramos, por ejemplo, en medio oriente o en esquemas separatistas violentos. Tampoco se verifica en un contexto de guerra en sentido estricto, ni en un ambiente de violencia social generalizada (vecinos que sacan a vecinos de sus casas para matarlos). No es por regla general azuzada desde el poder y por supuesto que no es promocionada desde los medios de comunicación (recientemente se ha visto un postulado claro en varios medios para evitar la apología del delito y la creación de una subcultura que aliente a la delincuencia organizada, aun cuando hay que reconocer que la partida se está perdiendo y que son las series y canciones de narcotraficantes las que empiezan a inundar el mercado). No es una violencia religiosa, ni política, ni social. Sin embargo, no debe perderse de vista que, al menos en los últimos treinta años, la violencia ha aumentado exponencialmente en México. Esto representa un reto: la necesidad del desarrollo de nuevas estrategias que permitan combatir eficazmente, a través de todos los escenarios posibles, la problemática existente, aunque también implica el fortalecimiento de las instituciones y la reducción de la impunidad.

Para muestra de ello, basta un ejemplo. Al resolver el caso *Radilla Pacheco vs Estados Unidos Mexicanos*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) reitera su posición respecto a la impunidad al definirla como *la falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de los derechos protegidos por la Convención Americana*<sup>35</sup>. También agrega que: *en cumplimiento de esta obligación, el Estado debe remover todos los obstáculos, de facto y de jure, que mantengan la impunidad.*

A estos aspectos también deben sumarse otros. Solo por citar algunos ejemplos: los relativos al lenguaje del odio, la intolerancia religiosa o

---

34). Esta situación, además de las estadísticas que arroja el INEGI para 2013, se refleja en el crecimiento del crimen organizado en el país. Los cárteles de la droga pasaron en el mismo año de 2013, de ocho (Los Zetas, el Pacífico (o Sinaloa), los Arellano Félix, La Familia Michoacana, Los Caballeros Templarios, el Nuevo Cártel de Juárez, el Cártel de la Barbie y el Cártel de los Beltrán Leyva), a doce cárteles conocidos como "Del Poniente", "La Corona" y "Los Rojos", lo que muestra que, en gran medida, el crecimiento de estas organizaciones se debe a las debilidades que presenta el Estado para combatirlos.

35). *Radilla Pacheco vs Estados Unidos Mexicanos*, nota 227.

cultural, la discriminación, la xenofobia, el racismo, la segregación o el terrorismo. Estos extremos no deberían fomentarse por los partidos políticos y la clase política, y de hacerlo, ello no debe entonces limitarse a la imposición de una sanción administrativa, sino que además, se tendría que valorar la trascendencia y magnitud de la comisión de la o las conductas, cuya gravedad pudiera traducirse en la inestabilidad del propio sistema democrático, su modificación o supresión a través de cauces ilegítimos e ilícitos, por lo que resulta necesario, en consecuencia, que se implementen mecanismos o procedimientos de carácter preventivo o inhibitorio de la conflagración de conductas, como las mencionadas, que resultan lesivas a la democracia. Por último, habría que imponer sanciones penales para las personas que rompan la estructura básica de la sociedad. A ellas nos referiremos a continuación haciendo referencia al diseño institucional del modelo mexicano.

### **III. Elecciones y violencia en México**

El desarrollo institucional para paliar este lastre, dependerá del contexto y necesidades de cada sistema democrático. En México, se cuenta con tres instituciones fundamentales en el ámbito de lo electoral a nivel federal, si bien con competencias también en lo local. Por un lado, el Instituto Nacional Electoral (INE), quien en teoría debería solo organizar las elecciones, pero que, a partir de su éxito institucional debe, entre otras funciones, desarrollar el Registro Federal de Electores, administrar los tiempos del Estado de radio y televisión para los partidos políticos, fiscalizar los recursos de los partidos, asumir la organización de las elecciones locales, desarrollar la administración electoral y, finalmente, desarrollar las investigaciones por violación a la normatividad electoral. Por otro lado, se encuentra el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) a quien se ha encomendado, en esencia, resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones que se presenten con motivo del desarrollo de las elecciones, antes durante y luego de los resultados derivados de las mismas. Finalmente, está la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) encargada de prevenir, investigar, perseguir y sancionar todas aquellas conductas que estén consideradas como delitos electorales.

Las tres instituciones a las que nos hemos referido tienen como finalidad la de garantizar que la participación política y los procesos electorales se lleven a cabo en un marco de civilidad, en apego a las reglas y principios constitucionales imperantes, entre los que destacan: la certeza, la independencia, la legalidad, la imparcialidad, la objetividad, y la máxima publicidad, que deberán observarse en sus respectivos ámbitos competenciales.

La función de la FEPADE en la investigación y persecución de conductas que la legislación mexicana ha considerado como delitos electorales, en especial aquellas con visos de violencia política o electoral, constituirá el tema toral que se abordará en el presente artículo.

Es así que, con motivo de la reforma constitucional y legal en materia político electoral, de 10 de febrero y 23 de mayo de 2014, respectivamente, en el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se reconoce, por primera vez, a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales como un órgano de relevancia constitucional,<sup>36</sup> cuyo titular es nombrado por las dos terceras partes de los miembros del Senado de la República. Esta institución estará dotada de nuevas atribuciones de conformidad con lo previsto en la Ley General en Materia de Delitos Electorales, como se desprende de los artículos 21 a 24 de la mencionada legislación. Se incluyeron diversos tipos penales que constituirían un mínimo observable y unificador de orden nacional, lo que permitiría que existiera un bloque uniforme de delitos electorales observable para todas las autoridades de procuración e impartición de justicia en el ámbito de sus respectivas competencias.

36).Artículo 102.

A. El Ministerio Público se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios.

(...)

La Fiscalía General contará, al menos, con las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción, cuyos titulares serán nombrados y removidos por el Fiscal General de la República. El nombramiento y remoción de los fiscales especializados antes referidos podrán ser objetados por el Senado de la República por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, en el plazo que fije la ley; si el Senado no se pronunciare en este plazo, se entenderá que no tiene objeción.

Transitorios:

**DÉCIMO OCTAVO.-** A partir de la entrada en vigor del presente Decreto el Senado nombrará por dos terceras partes de sus miembros presentes al titular de la Fiscalía Especializada en Atención de Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República. El Ejecutivo Federal podrá objetar dicho nombramiento, en cuyo caso se procederá a un nuevo nombramiento en los términos de este párrafo.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consultable en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm->;

Las conductas consideradas delitos electorales, son entre varias, las que atentan contra la adecuada función electoral, así como las relacionadas con financiamiento ilícito, el turismo electoral (ciudadanos que tramitan cambios de domicilio para alterar el padrón electoral y votar en una elección que no les corresponde, movidos o instigados, generalmente, por promesas, ya sea de índole económico o político y que en muchas ocasiones resultan amenazados para realizar este tipo de trámites), el condicionamiento, inducción, amenaza o coacción para votar o abstenerse de votar, la violencia política de género, el condicionamiento de programas sociales, la compra del voto. En su conjunto, afectan los bienes jurídicos tutelados por la normatividad penal y por su especial gravedad trascienden más allá de ser consideradas como infracciones de naturaleza administrativa, al ser una lesión al sistema democrático, de tal gravedad, que lo ponen en peligro. Por ello, su sanción por la vía del Derecho Penal Electoral constituye la *última ratio* con la que cuenta el Estado para castigarlas.

Siguiendo esta línea discursiva, cualquier actor político que incite a la violencia para conseguir un determinado objetivo, o proponga un proyecto político que tienda a la destrucción de la democracia o al desconocimiento de los derechos y libertades de determinados colectivos, puede ser sancionado, sin que para evitar esa sanción, el agente pueda prevalerse de la protección de los convenios internacionales en materia de derechos humanos, ya que, en este caso, se considera que abusa de su propia libertad de actuación en un esquema democrático que reconoce límites de los cuales, sin embargo, pretende servirse, o bien, los usa con fines ilícitos, perversos o fraudulentos, acciones que, sin duda, desconoce un sistema democrático.

Así, por ejemplo, el artículo 41, Base III, apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>37</sup>, así como el numeral 247, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos

---

37).Artículo 41.

(...)

Apartado C. En la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas.

Electoral<sup>38</sup>, establecen el deber de los partidos políticos, coaliciones y candidatos, de abstenerse de emplear, en su propaganda electoral, expresiones que calumnien a las personas.

Uno de los aspectos que más daña a la democracia es el lenguaje del odio en el marco de una contienda electoral, que busca con ello la incitación a la violencia con la finalidad de eliminar a los adversarios políticos.

Luis Efrén Ríos Vega refiere que el lenguaje del odio estigmatiza a una persona adscribiéndole un conjunto de cualidades constitutivas que son vistas de forma extendida como altamente indeseables, de tal forma que los poseedores de esas cualidades son despreciados, degradados, considerados como anormales, tratados con desprecio e incluso demonizados. Por tanto, el lenguaje del odio es un mal intrínseco o un ruido insostenible que no sirve para la deliberación, porque, sobre todo y principalmente, silencia la voz de una minoría oprimida en el debate político<sup>39</sup>.

La doctrina de los jueces norteamericanos sobre el “lenguaje del odio” (*hatespeech*) plantea el problema de la palabra hostil que se expresa para desprestigiar a una persona o grupo de personas discriminadas. Es la violencia verbal motivada por prejuicios raciales, sexistas o de otros tipos, que son moralmente condenables. Pero la regla judicial de la libertad de expresión reside en el derecho a la libre manifestación de las ideas, sin importar cuán desagradable resulte la expresión o humillación<sup>40</sup>.

Desde esta perspectiva, la doctrina del *Derecho Penal del Enemigo*, en materia política, implica que quienes con su acciones desvían la naturaleza de las funciones que constitucionalmente tienen conferidas, promuevan o enarboleden actividades encaminadas a restringir o vulnerar derechos humanos, como por ejemplo, la promoción o apología a la violencia, la intolerancia, la represión de grupos vulnerables, la discriminación, se vinculen con el narcotráfico o la delincuencia organizada, y que lo empleen como mecanismo para el acceso al poder, o bien, se abstengan de tomar

---

38).Artículo 247.

(...)

2. En la propaganda política o electoral que realicen los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas. El Consejo General está facultado para ordenar, una vez satisfechos los procedimientos establecidos en esta Ley, la suspensión inmediata de los mensajes en radio o televisión contrarios a esta norma, así como el retiro de cualquier otra propaganda.

39).Cfr. Ríos Vega, Luis Efrén. Tópicos electorales, TEPJF-CEC, nota 76, p.88.

40).*Ibidem*, p.88.

medidas eficaces para denunciarlas o disuadir las, y que, con motivo de ello, representen un riesgo inminente para la estabilidad social o el orden público, actúan fuera del marco legal, desconociendo o pasando por alto los cauces institucionales, cuando dicha actuación irregular, por sí misma, represente un riesgo inminente para la estabilidad del sistema y de la población, caso en el cual se justificaría plenamente la actuación del Estado con la finalidad de evitar mayores perjuicios o lesiones al propio sistema democrático, o bien, a los postulados de éste, los que, desde luego, tienen el deber de observar.

De la misma forma, el artículo 25, párrafo 1, inciso b), de la Ley General de Partidos Políticos establece como obligación para dichos entes de interés público, el de *abstenerse de recurrir a la violencia a cualquier acto que tenga por objeto o resultado alterar el orden público, perturbar el goce de las garantías o impedir el funcionamiento regular de los órganos de gobierno.*

Dicha obligación, de conducirse con respeto hacia el adversario y de abstenerse de recurrir a la violencia, también aparece para los aspirantes, precandidatos, candidatos y ciudadanía en general, como lo disponen los artículos 380, inciso f), 394, incisos i) y l), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Si bien el sistema jurídico mexicano prevé un marco normativo mínimo a partir del cual deberán interactuar los actores políticos en el contexto de las contiendas electorales, lo cierto es que la incitación a la violencia, más allá de la actualización de infracciones administrativas, puede actualizar delitos de naturaleza electoral. A continuación, se exponen algunos de estos aspectos, principalmente de los procesos electorales 2015 y 2016, que constituyeron las pruebas de fuego en la aplicación de la nueva legislación en materia de delitos electorales, los cuales dan cuenta de la actuación de la Fiscalía en diversas situaciones en las que aparece involucrada violencia política.

El proceso electoral 2014-2015, en el que se renovaron 2,179 cargos de elección popular con motivo de comicios concurrentes, esto es, la elección tanto de cargos de elección popular en el ámbito federal como en el local, estuvo caracterizado por el aumento de la violencia en contra de funcionarios electorales, candidatos y en general, contra la sociedad.

Durante la jornada electoral 2016 desarrollada el 5 de junio, se renovaron 12 gubernaturas, 239 diputaciones de mayoría relativa y 209 de representación proporcional (incluidos los 60 diputados para integrar la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México) y 967 presidentes municipales.

**Mapa 1.** Entidades federativas de México con comicios en 2016



Ahora bien, mencionamos líneas arriba que la violencia en México relacionada con las elecciones no era de naturaleza política o de descomposición social como la xenofobia. La pregunta es ¿qué tipo de violencia tenemos en el país relacionada con los procesos electorales? Encontramos, al menos, cinco contextos diferenciados por región durante los procesos electorales 2015 y 2016:

- a) La polarización política. En el caso de las elecciones locales de Colima, Veracruz, Durango y la Ciudad de México, hubo durante 2015 y 2016 enfrentamientos de corte político que tuvieron

como resultado actos de violencia. Podríamos clasificarlos en dos tipos: la violencia por enfrentamiento físico (militantes de partidos enfrentados entre sí al calor de la contienda política) y una guerra sucia para descalificar a los contrarios. En cada una de las entidades mencionadas, se difundieron en redes sociales y en los medios de comunicación audios o videos obtenidos de forma ilícita, en muchas ocasiones a partir de la intervención de comunicaciones. Esta difusión generó un clima de polarización política que condujo al enfrentamiento físico en algunos momentos, sin consecuencias más trascendentes.

- b) Presencia de la delincuencia organizada en los comicios. En varias oportunidades, en México se ha podido documentar la presencia de grupos delincuenciales en los procesos electorales. En Michoacán, durante 2011, estos grupos colocaron mantas, distribuyeron propaganda e hicieron inserciones en medios para inhibir la participación de la ciudadanía en los comicios. Una semana antes de las elecciones cometieron el homicidio del presidente municipal de La Piedad, en dicha entidad. Un año antes, en Tamaulipas asesinaron al candidato del PRI a la gubernatura del estado. En 2016, se presentaron denuncias en Tamaulipas y Veracruz señalando que los candidatos de diversos institutos políticos habían recibido financiamiento ilícito. En ambos estados, la FEPADE en coordinación con los cuerpos de seguridad del Estado mexicano, en particular la Policía Federal, patrulló las zonas conflictivas en los días previos a la jornada electoral y durante la jornada, lo que creemos inhibió las conductas delictivas de dichos grupos durante los días más importantes del proceso electoral.
- c) Presencia de movimientos sociales con incidencia en las elecciones (Guerrero 2015, Oaxaca 2015-2016). En el proceso electoral de 2015 en los estados de Guerrero, Oaxaca, Chiapas y Michoacán, se vivieron momentos de tensión y enfrentamiento entre grupos sociales y autoridades. Los maestros y activistas en la búsqueda de los desaparecidos de Ayotzinapa, junto con otros grupos sociales, impidieron en diversas ocasiones el desarrollo de las tareas de los órganos electorales, lo que llevó a la destrucción del material electoral en los distritos de Tlapa de Comonfort y Altamirano, entre otros. Singular relevancia tiene el municipio de Tixtla, en

el que el apoderamiento y destrucción de las casillas obligó a la celebración de elecciones extraordinarias en dicho municipio, las cuales tuvieron verificativo el 29 de noviembre. En esa ocasión, la FEPADE acompañó la labor del INE y del Instituto Electoral del estado para apoyar en la verificación de la instalación de las casillas y el regreso de los paquetes electorales. Ello coadyuvó a que durante la jornada extraordinaria no se perdiera uno solo de los paquetes electorales.

En el caso de Oaxaca, el proceso electoral fue complejo, pero pudo llevarse a cabo. Grupos de maestros en 2015 y de anarquistas en 2016 intentaron impedir la celebración de las elecciones. En ambos casos hubo detenidos por destrucción de material electoral. En 2015, la FEPADE recibió 18 detenidos que fueron consignados por dicho delito, obteniendo sentencias condenatorias durante el año 2016.

- d) Presencia de tensiones sociales por el incumplimiento y/o solicitudes ciudadanas con incidencia en las elecciones (Chiapas 2015, Oaxaca 2016). En el caso de Chiapas en 2015, los incidentes de violencia que se registraron fueron en contra de las autoridades electorales. Por una parte, se encuentran las acciones desarrolladas por grupos vandálicos. Sin embargo, siempre quedó la sospecha entre las autoridades electorales de la razón por la que tales grupos habían destruido las computadoras en las que se llevaba a cabo el monitoreo de radio y televisión de los partidos políticos y candidatos. Demasiado quirúrgica la agresión. En dicha elección se apreciaron prácticas que se creían superadas como el acarreo de votantes, el condicionamiento de programas sociales, la compra de votos, entre otros. Por otra parte, en Bochil y Tapilula, el reclamo de los grupos sociales por el incumplimiento de obras por parte del Gobierno del estado, significó el impedimento para poder instalar todas las casillas. Situación similar ocurrió en Ixtlayuca, Oaxaca, en donde el incumplimiento de una obligación del municipio generó la reacción de la comunidad de no permitir la instalación de las casillas.
- e) Violencia política de género (Chiapas 2015-2016). Finalmente, el tema más complejo por la raigambre cultural que lo genera fue

la violencia política en contra de las mujeres. En efecto, el proceso electoral **2014-2015** nos dejó una serie de casos paradigmáticos que tenemos que evitar vuelvan a suceder en el futuro. Se trató de actos y agresiones en contra de mujeres valientes e interesadas en el ejercicio de la vida pública. Mujeres con rostro, nombre y apellido que es importante que no se pierdan en la memoria colectiva. La primera pregunta que surge es si los actos fueron perpetrados en contra de dichas mujeres por caso fortuito o por el hecho de ser mujeres. La evidencia empírica nos hace suponer lo segundo. Son actos en contra de mujeres que participan en la vida pública y que son agredidas por el hecho de ser mujeres en una desproporción en relación con los hombres. Ello no quiere decir que los hombres no hayan sido agredidos, pero que la relación de mujeres sea mayor es un dato sintomático del problema (salvo en el caso de homicidios, en que el número de hombres es mayor, en el resto de las agresiones, las mujeres son las más afectadas).

La violencia contra las mujeres es una forma de discriminación que inhibe la capacidad de las mujeres de gozar de los derechos fundamentales y participar en el espacio público. Los primeros casos de esta época post-transición democrática se dieron en las elecciones del año **2012**. La FEPADE registró para ese proceso electoral **5** casos de violencia política de género. Para el **2014-2015** la cifra aumentaría a **38**. Durante la actual administración de la FEPADE, a partir del **19** de febrero de **2015**, el número ha aumentado a **103**.

Conforme los casos empezaron a ser denunciados ante la FEPADE, se hizo necesario tomar una decisión institucional. El marco legal era (es) inexistente para combatir la violencia política de género. Sin embargo, el fenómeno se multiplicaba. La decisión era clara: buscar encuadrar las conductas en tipos penales abiertos, para efecto de perseguir dichos actos como delitos electorales. Las fracciones del artículo **7** que permitían dicho uso eran la **IV** y la **XVI**, en sendas modalidades del tipo penal: obstaculizar el ejercicio de la función electoral y generar actos de temor o intimidación a los electores. Volveremos sobre eso más adelante.

De regreso a los casos, la candidata del PAN a presidenta municipal en Reforma, estado de Chiapas, también fue objeto de agresiones por su participación en el ámbito político. En un primer hecho, su asistente es agredida sexualmente por simpatizantes de otro candidato que durante la violación le hacen saber que es por motivos políticos y que su candidata no va a ganar la presidencia municipal. Posteriormente, en la averiguación previa 1007/FEPADE/2015, se relata la agresión que sufre la candidata por parte de un grupo de hombres armados que logran sacarla del camino, la bajan de su vehículo y la lesionan. Lo anterior, nuevamente por su deseo de contender por la presidencia municipal. Se inició la averiguación previa por actos de temor o intimidación a los electores.

El caso de Lorena Nava, es un asunto relevante porque conlleva tanto la agresión hacia mujeres que participan en el ámbito público como a autoridades electorales. El incidente se desarrolla en un contexto de la participación activa de grupos sociales buscando impedir la celebración de las elecciones. Lorena Nava era vocal ejecutiva de la 07 Junta Distrital Ejecutiva del INE con sede en Juchitán, Oaxaca. Se reúne con consejeros y consejeras electorales en un restaurante de la cabecera distrital cuando es agredida por un grupo de simpatizantes del Partido de la Revolución Democrática. Lo ocurrido la obliga a desplazarse del lugar y dejar el cargo. La FEPADE consignó ante el juez de distrito de Salina Cruz la averiguación previa y obtuvo el libramiento de tres órdenes de aprehensión, en contra de las agresoras.

En la elección extraordinaria de Colima, grupos de hombres armados se apoderan de los paquetes electorales. En dos de los tres casos registrados, las mesas directivas de casilla estaban presididas por mujeres. En la elección extraordinaria del municipio de Centro, Tabasco, dos supervisoras de CAEs (capacitadores asistentes electorales) son hostigadas durante el transporte de paquetes electorales de la casilla al consejo municipal del Instituto Electoral del Estado.

En síntesis, el proceso democrático de México pasa por el empoderamiento de las mujeres; sin embargo, a partir de 2015 se han presentado más casos de agresiones en contra de mujeres

candidatas y funcionarias electorales. Es necesario perseguir estas conductas, y para ello se requiere un marco jurídico eficaz que tipifique como delito la violencia política de género.

¿Cuáles son las particularidades de los casos antes reseñados? ¿O de otros que han sido conocidos por la sociedad en fechas recientes? Creemos que pueden ser las siguientes:

- a) Agresiones a mujeres por el hecho de serlo. Éstas se comenten buscando su afectación. La violación, la intimidación, la vejación pública, como en el caso de Lorena Nava, se realizan acentuando el acto lesivo en alguna condición de las mujeres.
- b) Agresiones que afectan a mujeres que participan en el ámbito público con el objeto de inhibir su proceso de empoderamiento. Tienen que ver con un perfil específico: quienes ejercen cargos públicos o los buscan a partir de candidaturas en el sistema electoral.
- c) Sostenimiento de prácticas patriarcales y del status quo de una sociedad determinada. En todos los casos, el objetivo es mantener un modelo de sometimiento de las mujeres hacia el hombre. Generar actos de temor que obliguen a las mujeres a retraerse del escenario público.
- d) Agresiones fundadas en el convencimiento de un actuar correcto. Frases como “si soy una mujer de verdad” o “te lo buscaste” son expresiones que se fundan en la perspectiva del agresor de superioridad, lo que, desde su óptica, le permite someter a otras personas, en particular a quienes no les reconoce el mismo valor, como en los casos relatados sobre las mujeres.
- e) Agresiones fundadas en la debilidad institucional que provoca impunidad. Los agresores parten de la premisa de que sus conductas no serán sancionadas por la debilidad de los sistemas de procuración e impartición de justicia. En gran medida, por la inexistencia de una ley que sancione y combata la violencia política de género.

Como puede apreciarse en el catálogo anterior, las premisas fácticas van orientadas a limitar el proceso de ejercicio de derechos político-electorales para mantener una posición de supremacía patriarcal. Es claro que el modelo de igualdad jurídica como homologación es insuficiente para atender este problema. Es necesario transitar a un modelo de igualdad sustantiva.

Si bien, como se mencionó, actualmente no se cuenta con un tipo penal para atender la violencia política de género, ello no ha sido obstáculo para que la FEPADE adopte medidas tendentes a eliminar este lastre que tanto daña a nuestra sociedad y a la democracia. Este tipo de casos se han consignado, obteniendo órdenes de aprehensión, e incluso, se han emitido sentencias condenatorias, a través de los delitos de obstaculización e interferencia del desarrollo normal de las votaciones y por provocar temor o intimidación en el electorado que atente contra la libertad del sufragio. Particular importancia adquiere que, en marzo de 2016, la FEPADE en coordinación con otras instancias del gobierno mexicano, aprobó un protocolo para atender la violencia política de género, mientras que en el Senado también se han presentado diversas iniciativas encaminadas a tipificar estas conductas como delito.

A pesar de los avances de la legislación en 2014, no existe un tipo penal de violencia política o de violencia política de género. Los delitos más recurrentes fueron los relacionados con obstaculizar o interferir en el desarrollo normal de las votaciones y el adecuado ejercicio de las tareas de los funcionarios electorales, como se establece en el artículo 7, fracción IV; impedir, sin causa legalmente justificada, la instalación o clausura de una casilla y fracción XIV; realizar, por cualquier acto, por cualquier medio, alguna acción que provoque temor o intimidación en el electorado que atente contra la libertad del sufragio, o perturbe el orden o el libre acceso de los electores a la casilla<sup>41</sup>.

---

41).Artículo 7. Se impondrán de cincuenta a cien días multa y prisión de seis meses a tres años, a quien:

IV. Obstaculice o interfiera el desarrollo normal de las votaciones, el escrutinio y cómputo, o el adecuado ejercicio de las tareas de los funcionarios electorales; introduzca o sustraiga de las urnas ilícitamente una o más boletas electorales, o bien, introduzca boletas falsas; obtenga o solicite declaración firmada del elector acerca de su intención o el sentido de su voto.

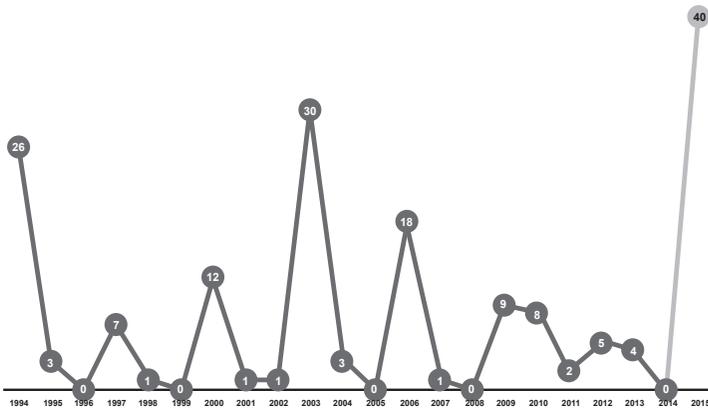
La pena se aumentará hasta el doble cuando se ejerza violencia contra los funcionarios electorales;

XIV. Impida, sin causa legalmente justificada, la instalación o clausura de una casilla. Si la conducta se realiza por una o varias personas armadas o que utilicen o porten objetos peligrosos, a la pena señalada se aumentará

De la misma forma, se presentaron con frecuencia denuncias por delitos como la obstrucción del desarrollo normal de la votación sin mediar causa justificada, por parte de funcionarios electorales (artículo 8, fracción III)<sup>42</sup>, y otros relacionadas con funcionarios partidistas o candidatos que obstaculizaron el desarrollo normal de la votación o de los actos posteriores a la misma sin mediar causa justificada, ejerciendo violencia sobre los funcionarios electorales<sup>43</sup>.

En el proceso electoral 2014-2015, se presentaron el 25% de las denuncias registradas por violencia política en la historia de la FEPADE. Es decir, en un proceso electoral se presentó una cuarta parte del total de las denuncias que en 21 años ha recibido dicha Fiscalía (Gráfico 1).

**Gráfico 1** Denuncias por violencia ante la FEPADE (1994 – 2015)



hasta en una mitad, con independencia de las que correspondan por la comisión de otros delitos;  
XVI. Realice por cualquier medio algún acto que provoque temor o intimidación en el electorado que atente contra la libertad del sufragio, o perturbe el orden o el libre acceso de los electores a la casilla.

Si la conducta se realiza por una o varias personas armadas o que utilicen o porten objetos peligrosos, a la pena señalada se aumentará hasta en una mitad, con independencia de las que correspondan por la comisión de otros delitos;

42).Artículo 8. Se impondrá de cincuenta a doscientos días multa y prisión de dos a seis años, al funcionario electoral que:

III. Obstruya el desarrollo normal de la votación sin mediar causa justificada;

43).Artículo 8. Se impondrá de cincuenta a doscientos días multa y prisión de dos a seis años, al funcionario electoral que:

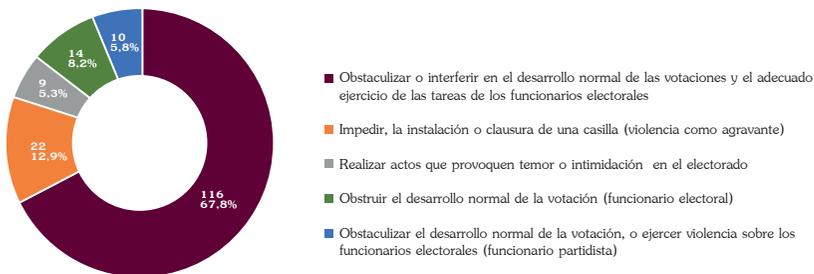
III. Obstruya el desarrollo normal de la votación sin mediar causa justificada;

Artículo 9. Se impondrán de cien a doscientos días multa y prisión de dos a seis años, al funcionario partidista o al candidato que:

IV. Obstaculice el desarrollo normal de la votación o de los actos posteriores a la misma sin mediar causa justificada, o con ese fin ejerza violencia sobre los funcionarios electorales;

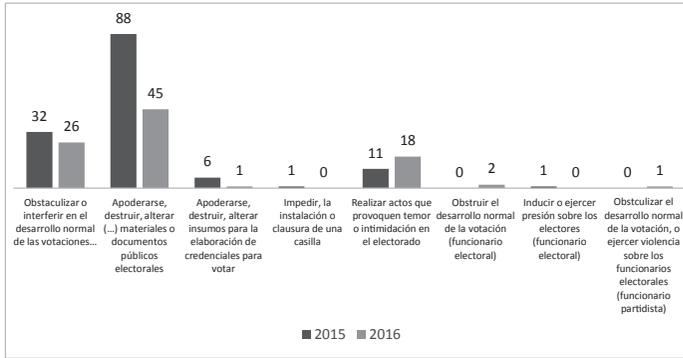
A partir de la creación de la FEPADE en 1994 y hasta antes de que se pusiera en marcha el proceso electoral 2014-2015, la Fiscalía registró 116 denuncias relacionadas con obstaculizar o interferir el desarrollo normal de las votaciones y el adecuado ejercicio de las tareas de los funcionarios electorales, lo que representa un 67.8% del total de las denuncias relacionadas con violencia política. En cuanto al delito consistente en impedir la instalación o clausura de la casilla se presentaron 22 casos, lo que representa un 12.9%. Sobre el delito tipificado con la obstrucción del desarrollo normal de la votación, están registrados 14 casos, lo que refleja el 8.2% de los casos de violencia. Por lo que toca al delito identificado como la obstaculización del desarrollo normal de la votación o ejercer violencia contra los funcionarios electorales, se registraron 10 denuncias, lo que representa un 5.8%. Finalmente, respecto al ilícito relacionado con la realización de actos que provoquen temor o intimidación en el electorado, se tienen registrados 9 asuntos, lo que representa el 5.3% del total. Las cifras de referencia se ejemplifican en el Gráfico 2.

**Gráfico 2.** Denuncias ante la FEPADE por obstaculización del proceso electoral 1994-2014



Para los años 2015- 2016, se incrementaron las denuncias en temas relacionados con la violencia. De ellas, las que han podido enmarcarse dentro de los delitos electorales son las siguientes:

### Gráfico 3. Denuncias ante la FEPADE por obstaculización del proceso electoral 2015 - 2016



Los hallazgos en materia de violencia durante 2016 fueron los siguientes:

- a) Los casos de obstaculización del desarrollo normal de la votación se mantuvieron constantes durante 2015 y el primer semestre de 2016;
- b) Los incidentes relacionados con el apoderamiento, destrucción o alteración de material electoral representaron la mitad de los casos registrados en 2015;
- c) Los actos de temor o intimidación al electorado aumentaron en 63% con respecto a 2015; y,
- d) Para el proceso electoral 2016 se tuvo un contexto de violencia en algunos estados, lo que se reflejó en el número de expedientes iniciados.

## IV. Reflexión final

Un comparativo entre el histórico de procesos electorales anteriores a la reforma constitucional de 2014, respecto al proceso electoral 2014-2015, permite contar con información que conduce a afirmar, primero, que los tipos penales relacionados con violencia política han evolucionado

a la par que su comportamiento. Actualmente no se registran actos de violencia en la instalación de las casillas, pero sí se presentan actos de intimidación hacia los electores, por ejemplo, un hallazgo importante es el relativo a que para el proceso electoral 2014-2015, el delito por obstaculización de funciones electorales creció en un 520% en comparación con el proceso electoral federal anterior.

En este análisis, Chiapas y Veracruz, son las entidades federativas con el mayor número de indagatorias que se han iniciado en todo el país por el delito de obstaculización de las funciones electorales, seguidas de Guerrero, Sonora, Oaxaca, Ciudad de México y Baja California. En todos los casos, la violencia se encuentra presente y es necesario combatirla.

Como se puede advertir, la violencia es un delito que ha encendido las alarmas de las instituciones del Estado mexicano y, respecto de las cuales, de manera simultánea a su presencia, se han comenzado a tomar medidas para impedir, perseguir y sancionar este tipo de conductas. Desde los despliegues ministeriales y el acompañamiento de casillas hasta la generación del Protocolo en materia de violencia política en contra de las mujeres, la FEPADE se encuentra presente inhibiendo, en la medida de sus posibilidades, la comisión de conductas delictivas.

Es importante reflexionar sobre la violencia. ¿Por qué se presenta en lo electoral? ¿Cómo contener los distintos tipos de violencia? Consideramos que el propio sistema democrático es incluyente, y lo es al grado de permitir el disenso en cuanto al cambio o modificación del propio sistema democrático, por lo que no es posible concebir que, con base en el ejercicio de este derecho, un partido político, autoridad o candidato pase por encima de la propia dignidad de las personas, de las instituciones, de la democracia misma; o bien, a través del ejercicio de la violencia: promoviéndola, absteniéndose de condenarla, permitiéndole ser financiada por el narcotráfico o auspiciada por el crimen organizado, entre otros aspectos atentatorios contra la propia democracia, verificables a través de vías o mecanismos lícitos. En esos casos, debe ser por los cauces institucionales que se presenten los disensos y se resuelvan de conformidad a las reglas del Estado de derecho. Debemos erradicar la violencia en las elecciones, en cualquiera de sus manifestaciones.

Cabe señalar una reflexión final. A pesar de los temas aquí expuestos, de los problemas enfrentados por las autoridades electorales administrativas y de procuración de justicia penal electoral, los procesos electorales de 2015 y 2016 en México fueron exitosos. Las casillas se instalaron, las y los ciudadanos salieron a votar. Por ello insistimos en que el proceso electoral fue un proceso exitoso. Así hay que considerarlo. Al momento de escribir estas líneas, con las impugnaciones por resolver en torno al proceso electoral 2016, el cómputo oficial y el Programa de Resultados Electorales Preliminares plantearon la alternancia en una buena parte de los estados con comicios, fenómeno propio de la consolidación democrática. El post electoral ha sido hasta el momento tranquilo. Se ha ventilado a partir de los cauces institucionales y se está a la espera de las resoluciones de los jueces. La salida a los problemas de la violencia en las elecciones está en las reglas del juego democrático. Sólo con más democracia podremos fortalecer a la democracia y eliminar sus obstáculos y sus riesgos.

En México, hemos alcanzado una democracia formal. Existen instituciones encargadas de la organización y vigilancia de los procesos electorales desde el ámbito administrativo, jurisdiccional y de procuración de justicia penal-electoral. Hay procedimientos claros y distribución de competencias. Sin embargo, la democracia debe entenderse, como el garantismo, como una cuestión de grado, cada día más acabada, cada día más progresista. Ahora bien, tal como se ha observado, los desafíos analizados se encuentran estrechamente ligados a condiciones de desigualdad. Es decir, las prácticas como el turismo electoral, el condicionamiento de programas sociales y la violencia política de género, tienen como común denominador la pobreza y la ignorancia. En este contexto, las instituciones del Estado estamos obligadas a aplicar todas nuestras capacidades financieras, materiales y humanas para la consolidación de nuestra democracia y generar, desde dentro, una nueva cultura sobre el servicio público, creando conciencia sobre la trascendencia de nuestra actuación, y convirtiéndonos en elementos generadores de cambios sustanciales y no meramente formales.

## Bibliografía

Bobbio, Norberto (1996). El futuro de la democracia, F.C.E, México.

Ferrajoli, Luigi (1998). Derechos y garantías, La ley del más débil, Trotta, Madrid.

INE (2014). Informe País sobre la calidad de la ciudadanía en México, INE-COLMEX México.

Pérez - Moneo Agapito, Miguel (2009). La disolución de los partidos antisistema, Temas selectos de Derecho Electoral, TEPJF, México.

Ríos Vega, Luis Efrén (2011). Tópicos electorales, TEPJF-CEC, Madrid.

## Sobre los autores

---

**Salvador Romero Ballivián.** Boliviano. Obtuvo la licenciatura, la maestría y el doctorado en Sociología Política en el Instituto de Estudios Políticos de París. Desempeñó la vicepresidencia y la presidencia de la Corte Nacional Electoral de Bolivia, y la vicepresidencia de la Corte Departamental Electoral de La Paz – sala provincias. Fue el primer director del Instituto Nacional Demócrata (NDI) en Honduras, y director del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL). Autor de numerosas obras sobre elecciones y democracia, se desempeña igualmente como catedrático universitario.

**José Woldenberg.** Mexicano. Es licenciado en Sociología y doctor en Ciencias políticas por la UNAM. Fue Consejero Ciudadano y Presidente del Instituto Federal Electoral de 1997 a 2003; ejerció dicho cargo en la elección federal de 2000, cuando por primera vez en 70 años ganó la presidencia un partido de oposición. Es Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Fue Presidente del Instituto de Estudios para la Transición Democrática. Cuenta con una extensa bibliografía en asuntos políticos y electorales.

**Julieta Castellanos Ruiz.** Hondureña. Licenciada en Sociología de la Universidad de Costa Rica, con estudios de Maestría en Economía y Planificación del Desarrollo de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras. En 2009, fue nombrada Comisionada para la Comisión de la Verdad y Reconciliación después del Golpe de Estado en Honduras. Catedrática universitaria, desde 2009 desempeña el cargo de Rectora de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, habiendo sido reelegida en 2014. Posee una amplia bibliografía sobre asuntos vinculados con seguridad, reforma policial, democracia.

**Luis Mario Rodríguez Rodríguez.** Salvadoreño. Es Máster en Derecho empresarial por la Universidad Antonio de Nebrija de Madrid y Doctor en Derecho privado por la Universidad Autónoma de Barcelona. Fue director ejecutivo de la Asociación nacional de la empresa privada (1998 – 2004) y secretario para asuntos legislativos y jurídicos de la Presidencia de la República (2004 – 2008). Desde 2010 es Director del Departamento de Estudios Políticos de FUSADES y desde 2015 Director General de la Escuela Centroamericana de Gobierno y Democracia. Ejerce como catedrático en varias universidades de El Salvador.

**Héctor Briceño Montesinos.** Venezolano. Formado como sociólogo, obtuvo la maestría en ciencias políticas. Desde 2009 se desempeña como jefe del área de desarrollo sociopolítico y profesor investigador de la Universidad Central de Venezuela y del Centro de estudios del desarrollo (CENDES). Ha publicado artículos en varias revistas académicas de Venezuela y América Latina.

**Carlos Meléndez.** Peruano. Es doctor en la Universidad de Notre Dame e investigador post-doctoral de la Universidad Diego Portales (Chile) como parte del núcleo “Milenio desafíos a la representación”. Su trabajo académico ha sido publicado en *The American Journal of Political Science* y en ediciones de *The Johns Hopkins University Press*. Sus áreas de investigación son: compra de votos y coerción electoral en América Latina e identidades y anti-identidades en los países andinos. Es columnista del diario *El Comercio* de Lima, el principal periódico de Perú.

**Gloria Ardaya Salinas.** Boliviana. Socióloga de la Universidad Mayor de San Andrés, obtuvo el doctorado en la Escuela de altos estudios sociales en París. Ha sido catedrática en varias universidades de América Latina, investigadora en el CIDES - UMSA, directora de FLACSO en la sede Bolivia. Cuenta con una extensa bibliografía de artículos y libros. Fue diputada por la Unión Democrática y Popular (UDP) en el retorno a la democracia y ministra de Participación Popular en el gobierno de Carlos Mesa (2003 – 2005).

**Santiago Nieto Castillo.** Mexicano. Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Querétaro y Doctor en Derecho con mención honorífica de la UNAM. Trabajó en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Se ha desempeñado como Magistrado Electoral Regional, fungiendo como presidente de la Sala Regional Toluca del TEPJF (2008 – 2013). Fue designado por el Senado como Titular de la Fiscalía Especializada Para la Atención de Delitos Electorales en 2015.

**Luis Espíndola Morales.** Mexicano. Obtuvo el grado de licenciatura en derecho en la Universidad Autónoma de Querétaro, una especialización en derecho constitucional en la Universidad Castilla – La Mancha y la maestría en derecho procesal constitucional en la Universidad Panamericana. Se desempeña como Director general adjunto de dictámenes y servicios legales de la FEPADE.



El libro aborda las causas, los impactos, las consecuencias de la violencia en los procesos electorales latinoamericanos desde distintos ángulos, ofreciendo una mirada de conjunto sobre la región y el estudio de casos nacionales. Ofrece los elementos iniciales de un análisis aún incipiente sobre la violencia en las elecciones, que atrae titulares de prensa, provoca disputas partidarias, genera condenas desde distintos ámbitos, pero permanece relativamente poco estudiada en América Latina.

La obra gira alrededor de una paradoja: explicar la presencia de la violencia en las elecciones, cuando la democracia y la violencia parecen ser mutuamente excluyentes. Las elecciones competitivas acotan o eliminan el espacio para la violencia, o si existe, pierde legitimidad ante los ojos de la mayoría, dentro como fuera del país. En efecto, suponen un ambiente pacífico, un régimen de libertades y pluralismo, mecanismos institucionalizados para la disputa del poder: son la expresión de una sociedad que ha encontrado las instituciones, los procedimientos y las reglas para canalizar el conflicto, los antagonismos políticos, las divisiones sociales o las diferencias culturales.

No obstante, a cuatro décadas de la transición a la democracia, surgen formas de violencia en los procesos electorales que le plantean desafíos novedosos a la democracia. Desde distintos ángulos, los autores ofrecen pistas explicativas para la paradoja.



CON EL APOYO DE:



National Endowment  
for Democracy  
*Supporting freedom around the world*